

Vergaderjaar 1991-1992

21 556

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

Nr. 5

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 2 december 1991

Hoofdstuk I. Inleiding

Op 4 september 1990 heeft de Vaste Commissie voor Milieubeheer voorlopig verslag¹ uitgebracht over het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake sanering van de bodem². Met genoegen stel ik vast dat de leden zich konden verenigen met de uitgangspunten van het wetsvoorstel.

Leden van diverse fracties stelden vragen met betrekking tot het tijdstip van indiening van het voorliggende wetsvoorstel en van de voorgestelde datum van inwerkingtreding daarvan. Ook misten diverse fracties een regeling ten aanzien van het Service Centrum Grondreiniging en een regeling ten aanzien van de waterbodemsanering in het wetsvoorstel. De leden van de PvdA-fractie informeerden in dit verband welk wetgevingsprogramma op het gebied van bodem de regering voor ogen staat.

De vertraging bij de indiening van het voorliggende wetsvoorstel heeft diverse oorzaken gehad. Na de toezending van het wetsvoorstel voor advies aan externe adviesorganen in november 1987 heeft het ruim acht maanden geduurd voordat het laatste advies werd ontvangen. De Raad van State heeft na acht maanden advies uitgebracht. Voorts is de indiening van het wetsvoorstel vertraagd door de kabinetswisseling in 1989. Tenslotte heeft de afstemming met het kabinetsstandpunt³ inzake het Tien jaren-scenario bodemsanering en de interimrapportage van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen voor enige vertraging gezorgd.

Gelet op het tijdstip van indiening van de onderhavige memorie bij de Tweede Kamer en de tijd gemoed met een zorgvuldige behandeling van het wetsvoorstel in het parlement is het streven van het kabinet er thans op gericht dat het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 1993 in werking zal treden. Bij nota van wijziging is voorgesteld dat het tijdstip van inwerkingtreding bij koninklijk besluit zal worden vastgesteld. Hierbij is ook de mogelijkheid opgenomen dit tijdstip verschillend te stellen voor artikelen of onderdelen daarvan.

Het wetsvoorstel dat de taken, organisatie en financiering van het

¹ Kamerstukken II 1989/90, 21 556, nr. 4.

² Kamerstukken II 1989/90, 21 556, nrs. 1-2.

³ Kamerstukken II 1989/90, 21 557, nrs. 1-2.

Service Centrum Grondreiniging zal regelen, is evenals het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet bodembescherming (Stb. 1986, 374) met aanvullende regels voor onderzoek en sanering van gevallen van waterbodemerontreiniging in voorbereiding. Genoemde wetsvoorstellen zullen in de eerste helft van 1992 voor advies aan externe adviesorganen worden aangeboden. Gezien de nog te volgen procedure met betrekking tot beide wetsvoorstellen – waaronder de adviesprocedure – zal incorporatie daarvan in het voorliggende wetsvoorstel nog lopende de parlementaire behandeling ervan – hiervoor pleitten diverse leden – tot een ongewenste vertraging in de inwerkingtreding van de nieuwe saneringsregeling leiden. Overigens is het Service Centrum Grondreiniging sinds september 1989 operationeel en strekt het onderhavige wetsvoorstel zich ook uit over gevallen van waterbodemerontreiniging.

De parlementaire behandeling van het kabinetsstandpunt inzake het Tien jaren-scenario bodemsanering en de interimrapportage van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen⁴ heeft niet geleid tot aanpassing van het voorliggende wetsvoorstel. Wijzigingen van het onderhavige wetsvoorstel naar aanleiding van de parlementaire behandeling daarvan zullen zoals gebruikelijk nog lopende deze behandeling in het wetsvoorstel worden aangebracht. Dit zal ook gelden voor eventuele wijzigingen naar aanleiding van de parlementaire behandeling van het kabinetsstandpunt⁵ inzake de eindrapportage van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen⁶, nadat daarover een kabinetsstandpunt is ingenomen. Mogelijke aanpassingen naar aanleiding van het nog te formuleren kabinetsstandpunt over de rapportage van de werkgroep «Aanpak bodemerontreiniging in het landelijk gebied» zullen bij een volgende wijziging van de Wet bodembescherming meegenomen worden.

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA stelden enkele vragen over het gebrek aan normatief gehalte van de voorgestelde regeling, de status van de Leidraad bodemsanering (thans Leidraad bodembescherming) en de gevolgen van het in de wet opnemen van het saneringscriterium en de saneringsdoelstelling. De laatstgenoemde leden vroegen het wetsvoorstel nader te toetsen aan de in het Nationaal Milieubeleidsplan-Plus uitgezette lijn van een verhoging van het normatieve gehalte van de wet zelf.

In de notitie over het instrumentarium, die als bijlage bij het Nationaal Milieubeleidsplan-Plus was gevoegd⁷, wordt opgemerkt dat het normerende gehalte van de milieuwetgeving vergroot moet worden. Ook met betrekking tot bodemsanering streef ik hiernaar. Bij de uitvoering van de bodemsanering speelt een groot aantal begrippen een belangrijke rol. Van de invulling van een aantal van deze begrippen hangt af of bepaalde rechten en verplichtingen in een concreet geval van toepassing zijn. Daarom zijn deze begrippen in de Leidraad bodembescherming vastgelegd, die gebruikt moet worden bij de uitvoering van de Interimwet bodemsanering (Stb. 1982, 763). Deze wijze van vastlegging heeft het voordeel dat deze begrippen betrekkelijk eenvoudig aan de behoeften in de praktijk kunnen worden aangepast. Bij de procedure van totstandkoming van wijzigingen van de Leidraad zijn overigens ook de diverse uitvoerende instanties betrokken.

In de jurisprudentie is aan de voormalige Leidraad bodemsanering, met name die gedeelten daarvan die betrekking hebben op de beoordeling en de aanpak van bodemerontreiniging, normerende werking toegekend⁸. Ook ten aanzien van de tot het gehele terrein van de bodembescherming uitgebreide Leidraad geldt dat deze bij de uitvoering van de bodemsaneringwetgeving zoveel mogelijk gevolgd dient te worden. Hierdoor worden ongewenste interpretatieverschillen omtrent begrippen voorkomen. Verwacht mag worden dat ook onder de vigeur van de voorgestelde saneringsregeling van de Leidraad een normerende werking

⁴ Kamerstukken II 1989/90, 21 557, nrs. 1–2

⁵ Bij brief van 26 november 1991 aan de Tweede Kamer aangeboden

⁶ Kamerstukken II 1990/91, 21 557, nr. 5

⁷ Kamerstukken II 1989/90, 21 137, nr. 22

⁸ Zie bijvoorbeeld rechtbank Assen, 29 maart 1988, no's 35 en 38/1986, gepubliceerd VMR-bundel nr. 5a en Vermande-bundel nr. 8.11, rechtsoverweging 6.4: «dat in brede kring – ook rechtens (zie onder meer rechtbank 's-Hertogenbosch, 4 juli 1986, Bouwrecht 986, p. 769 e.v.) – aan de Leidraad bodemsanering in deze normerende werking wordt toegekend».

zal uitgaan. Overigens zij opgemerkt dat een integrale herziening van die passages in de Leidraad in voorbereiding is die betrekking hebben op bestuurlijk-juridische, technische en financieel-administratieve aspecten van bodemsanering, mede in relatie tot het preventieve bodembeschermingsbeleid. Zoals onder meer naar voren is gebracht in het rapport van de Stuurgroep Tien jaren-scenario bodemsanering⁹, is een aantal begrippen in de Leidraad inmiddels zodanig uitgekristalliseerd en verankerd, dat ze wettelijk kunnen worden vastgelegd. In het wetsvoorstel zoals dit aan de Tweede Kamer is voorgelegd, is dit onder meer gebeurd in de begripsomschrijvingen in artikel 1 van de diverse soorten onderzoek en de begrippen «saneren» en «saneringsgeval». Ik meen dat thans omschrijving in de wet van nog enkele andere begrippen mogelijk is. Om die reden is bij nota van wijziging ook de saneringsdoelstelling – behalve in uitzonderingssituaties: behoud of herstel van de multifunctionaliteit van de bodem – in het wetsvoorstel opgenomen. Het behoud van de multifunctionaliteit van de bodem is doelstelling van saneren in bepaalde gevallen van dreigende (ernstige) bodemverontreiniging. Voorts is bij nota van wijziging de definitie van geval van verontreiniging in het wetsvoorstel opgenomen. Ten aanzien van het begrip «ernstig gevaar» meen ik dat vastleggen in de wet de voor de praktijk gewenste flexibiliteit zal bemoeilijken. Derhalve is bij nota van wijziging bepaald dat bij algemene maatregel van bestuur wordt aangegeven wanneer sprake is van «ernstig gevaar» voor de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft. Om dezelfde reden geef ik er de voorkeur aan de omstandigheden waaronder kan worden afgeweken van de saneringsdoelstelling, te regelen bij algemene maatregel van bestuur. Op dit moment is over deze locatiespecifieke omstandigheden ter uitvoering van een motie van de kamerleden Esselink en Van der Vaart¹⁰ een notitie in voorbereiding, die ik in het voorjaar van 1992 aan de Tweede Kamer zal doen toekomen. In deze notitie zal onder andere worden ingegaan op de voorstellen die de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen met betrekking tot de locatiespecifieke omstandigheden heeft gedaan. Deze voorstellen hebben een reikwijdte die groter is dan die van de bodemsanering op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen alleen. Immers de nader ingevulde locatiespecifieke omstandigheden dienen bij alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging van toepassing te (kunnen) zijn. In de in voorbereiding zijnde notitie zullen de voorstellen van de commissie dan ook op hun consequenties voor de gehele bodemsaneringsoperatie getoetst worden. Het gaat er hierbij met name om te bezien in hoeverre de voorstellen van de commissie het uitgangspunt van het bodemsaneringsbeleid, herstel van de multifunctionaliteit van de bodem, ook daadwerkelijk gestand doen. Ook andere in de praktijk ontwikkelde indicatoren zullen in de aangekondigde notitie nader in beschouwing worden genomen. Ik geef er de voorkeur aan eerst met de Tweede Kamer overleg te voeren over genoemde notitie alvorens de locatiespecifieke omstandigheden nader in een algemene maatregel van bestuur te regelen. De grondslag voor deze algemene maatregel van bestuur wordt thans bij nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen. De nieuwe formulering van de bepaling omtrent de inwerkingtreding van de regeling inzake de sanering van de bodem geeft de mogelijkheid artikelen of onderdelen daarvan op verschillende tijdstippen in werking te laten treden. Het ligt in de bedoeling de desbetreffende bepalingen eerst na voltooiing van de gedachtenvorming over dit onderwerp in werking te laten treden. In beginsel ben ik het met de leden van de PvdA-fractie eens waar zij stelden dat indien duidelijke wettelijke criteria zouden worden geformuleerd voor wat een saneringsgeval is en welk saneringsresultaat bereikt moet worden, meer aan gemeenten en bedrijven zou kunnen worden overgelaten, met een controle achteraf. Indien in dat

⁹ Kamerstukken II 1988/89, 20 800, hoofdstuk XI, nr. 136

¹⁰ Kamerstukken II 1990/91, 21 557, nr. 11.

geval derden bij aanpak in eigen beheer zich tevens houden aan wat er in de Leidraad bodembescherming onder meer met betrekking tot de uitvoering van onderzoek en sanering is gesteld, is er des te minder reden voor een grote betrokkenheid van de provincie. In dat geval kan de provincie zich beperken tot bewaking van de milieuhygiënische kwaliteit van onderzoek en sanering alsmede van het saneringsresultaat.

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA wilden weten waarom in het wetsvoorstel geen regeling met betrekking tot «vrije woonkeuze» is opgenomen. De leden van de PvdA-fractie herinnerden tevens aan hun pleidooi voor een ruimhartiger beleid op het gebied van schadevergoeding voor verontreinigingsschade. De leden van de VVD-fractie deden voorts enkele concrete suggesties ten aanzien van kostenverhaal door de overheid in geval van faillissement, het instellen van een schadefonds voor onverhaalbare schade en het afzonderen van een landelijk contingent gesubsidieerde huurwoningen. Uit een oogpunt van overzichtelijkheid wordt op deze vragen in samenhang met de overige vragen met betrekking tot schadevergoeding in hoofdstuk IV, paragraaf 5, en hoofdstuk VI, artikel I, onderdeel Q ingegaan. Voor een antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie om een directere betrokkenheid van bewoners bij de beleidsvoorbereiding van saneringsvarianten zij verwezen naar hetgeen in hoofdstuk III, paragraaf 7, hierover is opgemerkt.

De leden van de fracties van de VVD en Groen Links vroegen om een reactie op de suggestie uit de brief van de Bouw- en Houtbond van de FNV tot verplichtstelling van de bedrijfsveiligheids- en bedrijfsgezondheidszorg op grond van de Arbeidsomstandighedenwet (Stb. 1980, 664) voor alle bedrijven die werkzaam zijn in de bodemsaneringssector.

Bij de uitvoering van bodemsaneringswerken is op dit ogenblik onder meer het Veiligheidsbesluit voor fabrieken of werkplaatsen 1938 (Stb. 1938, 872) van kracht. Deze regeling wordt op grond van artikel 47 van de Arbeidsomstandighedenwet geacht te zijn vastgesteld krachtens die wet. Voorts zijn ten behoeve van de uitvoering van bodemsaneringswerken in 1986 methodieken opgesteld door respectievelijk de Arbeidsinspectie en het Centrum voor Regelgeving en Onderzoek in Grond-, Water- en Wegenbouw en de Verkeerstechniek. Deze zijn opgenomen in publikatieblad 174 «Werken met verontreinigde grond» van de Arbeidsinspectie, respectievelijk het Algemeen Besteksbestand van de Stichting Rationalisatie en Automatisering Grond-, Water- en Wegenbouw (RAW). Met bovengenoemde regelingen en handleidingen zijn naar mijn mening de veiligheid en gezondheid van werknemers in alle bedrijven die werkzaam zijn op het terrein van de bodemsanering, gewaarborgd.

Het Besluit verplichtstelling bedrijfsgezondheidsdiensten (Stb. 1974, 740) op grond van de Arbeidsomstandighedenwet is (mede) van toepassing op de bouwnijverheid en op bedrijven die belast zijn met de uitvoering van bodemsaneringsprojecten. Gezien de aard van dit besluit en het daarin gehanteerde criterium «500 of meer werknemers in dienst van de werkgever» sluit dit echter niet aan op de situatie in de bodemsaneringsmarkt en sorteert het in de relevante branches nauwelijks effect. Het Besluit verplichtstelling veiligheidsdiensten (Stb. 1990, 304), eveneens op grond van de Arbeidsomstandighedenwet, is thans niet van toepassing op bedrijven in de bouwnijverheid.

Op dit ogenblik is een adviesaanvraag aan de Arboraad in voorbereiding inzake het verplicht stellen van georganiseerde zorg voor gezondheid en veiligheid op bouwplaatsen vanaf een bepaalde omvang. Bij de nadere uitwerking van dit voorstel wordt nagegaan of het gewenst is de inschakeling van veiligheidsdiensten respectievelijk bedrijfsgezond-

heidsdiensten wettelijk verplicht te stellen voor alle projecten met een bijzonder risico, waaronder bodemsaneringsprojecten.

In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie met betrekking tot waarborgen voor de kwaliteit bij de uitvoering van saneringen zij verwezen naar paragraaf 2.5. van deel II van de Leidraad bodembescherming. Deze paragraaf bevat richtlijnen voor de uitbesteding van onderzoek en sanering door gedeputeerde staten aan derden. Van belang is dat in de opdracht zo duidelijk mogelijk staat beschreven welk resultaat (zowel kwalitatief als kwantitatief) de opdrachtnemer dient te leveren en welke eisen en voorwaarden daaraan worden gesteld. Voor het opstellen van saneringsbestekken is door de eerdergenoemde Stichting RAW een standaardbestek ontwikkeld. De Leidraad stelt dat slechts in uitzonderlijke gevallen hiervan gemotiveerd mag worden afgeweken. Daarnaast zijn in een door het overleg Overheid-Bedrijfsleven Bodemsanering ontworpen Leidraad geschiktheidseisen en gunningscriteria geformuleerd, die gebruikt kunnen worden bij de aanbesteding en gunning van bodemsaneringswerken. Tenslotte zijn in de Leidraad bodembescherming inschrijvingsprocedures voor het plaatsen van opdrachten opgenomen, die bij toepassing in de praktijk te zamen met bovenvermelde richtlijnen zullen leiden tot een kwalitatief en kwantitatief verantwoord saneringsresultaat.

Deze leden deden daarnaast de suggestie meer of betere voorfinancieringsmogelijkheden te creëren voor saneringen. De Interimwet bodemsanering voorziet niet in de mogelijkheid van voorfinanciering. Onder de voorgestelde wettelijke regeling is dit evenmin het geval. Immers, indien een derde er belang bij heeft dat een sanering eerder uitgevoerd wordt dan op het provinciale bodemsaneringsprogramma staat vermeld, kan hij daartoe op eigen kosten overgaan met toepassing van de bepalingen met betrekking tot aanpak in eigen beheer (artikelen 22 respectievelijk 27b juncto 22). Wel wordt nog onderzocht op welke wijze – met inachtneming van de in het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario geformuleerde en in het wetsvoorstel neergelegde beleidsuitgangspunten met betrekking tot aanpak in eigen beheer – tegemoet kan worden gekomen aan knelpunten die gemeenten ondervinden bij de realisering van belangrijke maatschappelijke doelen op (ernstig) verontreinigde gronden, bijvoorbeeld indien zij willen overgaan tot bodemsanering op een eerder tijdstip dan in het provinciale bodemsaneringsprogramma is voorzien. In de nota naar aanleiding van het eindverslag zal hierop worden teruggekomen.

De leden van de VVD-fractie deden de suggestie om mobiele grondreinigingsinstallaties onder een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2a van de Hinderwet (Stb. 1981, 410) te brengen.

In de praktijk zou het niet meer behoeven te doorlopen van de vergunningprocedure de ingebruikstelling van genoemde installaties bespoedigen. Het aantal van deze installaties is echter zeer gering. Verder gaat het om een verscheidenheid aan installaties waarin grond en afvalstoffen worden verwerkt die sterk variëren. Bovendien worden gevaar, schade of hinder die als gevolg van het in werking zijn van een dergelijke installatie kunnen worden veroorzaakt, in belangrijke mate bepaald door de omgeving waarin zij worden opgesteld. Om deze redenen acht ik het niet wenselijk algemene regels te stellen en dienen deze installaties naar mijn mening onder de vergunningplicht te blijven.

De leden van de SGP-fractie wilden weten waarom in het wetsvoorstel niet, zoals in de Interimwet bodemsanering, een ministeriële aanwijzingsbevoegdheid is opgenomen.

Het schrappen van de bevoegdheid van de minister gedeputeerde staten te verzoeken een geval op het programma op te nemen, is het direct gevolg van de voorstellen van het kabinet voor decentralisatie van taken en bevoegdheden en voor het verminderen van de betrokkenheid van het rijk bij de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie. Dit heeft de instemming van de externe adviesinstanties gehad, alsmede van de Raad van State. Het instrument is bij de uitvoering van de Interimwet bodemsanering nooit gebruikt. Ook is het instrument niet in overeenstemming met het systeem van het voorgestelde nieuwe hoofdstuk plannen van de toekomstige Wet milieubeheer¹¹. Ingevolge dat wetsvoorstel wordt het bodemsaneringsprogramma onderdeel van het provinciale milieuprogramma.

Het lid van de fractie van de RPF informeerde of het wetsvoorstel een einde maakt aan de lange periode tussen opstelling en uitvoering van het saneringsprogramma.

In de Interimwet bodemsanering neemt het saneringsprogramma een centrale plaats in. Het vormt de basis voor het gebruik van in deze wet gegeven bevoegdheden en voor het vaststellen van de rijksbijdrage. Om die reden dient het programma enkele gedetailleerde gegevens te bevatten en is in de wet een bezwaarschriftenprocedure bij de totstandkoming van het saneringsprogramma opgenomen. Het door gedeputeerde staten vastgestelde, jaarlijks voortschrijdende meerjarensaneringsprogramma moet vier maanden voor het begin van het eerste jaar waarop het betrekking heeft, aan de minister worden voorgelegd. In de praktijk betekent dit dat, terwijl nog maar ternauwernood gestart is met de uitvoering van het saneringsprogramma van een bepaald jaar, al weer begonnen moet worden met het opstellen van het volgende saneringsprogramma. In het onderhavige wetsvoorstel zijn de functie en inhoud van het saneringsprogramma in belangrijke mate gewijzigd. De procedure-voorschriften met betrekking tot de totstandkoming van het programma zijn dienovereenkomstig aangepast. Zo is onder andere het vereiste van toezending aan de minister komen te vervallen. Ten gevolge van deze wijzigingen zal de periode tussen opstelling en uitvoering van het saneringsprogramma althans van het eerste jaar waarop dat betrekking heeft, worden bekort.

Hoofdstuk II. Uitgangspunten van het wetsvoorstel

Met betrekking tot de regeling van aanpak in eigen beheer, waarvan de uitgangspunten door de fracties uitdrukkelijk werden onderschreven, stelden de leden van de fractie van het CDA vragen over de rol van de provincies bij deze aanpak mede tegen de achtergrond van de toekomstige regeling van het Service Centrum Grondreiniging, terwijl de leden van de SGP-fractie informeerden naar de greep van de overheid op de aanpak door derden in eigen beheer.

De afgelopen jaren is in de praktijk naast de aanpak van bodemverontreiniging door de overheid op grond van de Interimwet bodemsanering een aanvullend bodemsaneringscircuit ontstaan (zie het Tien jaren-scenario bodemsanering). Dit circuit omvat de aanpak van gevallen van zowel ernstige als niet-ernstige bodemverontreiniging door veroorzakers van een verontreiniging en gebruikers van een verontreinigd grondgebied met eigen financiële middelen. Tot de gebruikers behoren ook overheden, zoals bijvoorbeeld gemeenten in het kader van de stadsvernieuwing. Dit in de praktijk gegroeide circuit heeft als belangrijk nadeel dat de provincie haar verantwoordelijkheden ten aanzien van de milieuhygiënische aspecten van aanpak van bodemverontreiniging onvoldoende kan waarmaken. Het is van groot belang dat de overheid zicht heeft en behoudt op alle verontreinigde locaties en op alle verontreinigde

¹¹ Een gewijzigd voorstel van wet inzake het wetsvoorstel Milieubeleidsplanning en milieukwaliteitseisen is op 4 september 1991 aan de Eerste Kamer gezonden (Kamerstukken I 1990/91, 21 163, nr. 334).

grondstromen. Om deze reden is besloten het aanvullend, niet wettelijk geregelde circuit te reguleren door het in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen.

Elk voornemen om de bodem te saneren dan wel handelingen te verrichten ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst, moet na inwerkingtreding van de onderhavige regeling worden gemeld bij de provincie. Wanneer uit de resultaten van het onderzoek naar de kwaliteit van de bodem, dat aan een melding tot aanpak in eigen beheer vooraf moet gaan, blijkt dat sprake is van een saneringsgeval, dient de betrokkene ingevolge artikel 27b, eerste lid, onder meer een saneringsplan op te stellen. Tot de gegevens die in het saneringsplan moeten worden opgenomen, behoren onder meer gegevens omtrent de verwachte kwaliteit van de bodem na de sanering. Het saneringsplan behoeft de goedkeuring van gedeputeerde staten. Bij de uitvoering van het saneringsplan zal de provincie toezicht kunnen houden. Indien betrokkene niet conform een door gedeputeerde staten goedgekeurd saneringsplan handelt – minimale afwijkingen daarvan uitgezonderd; zie hoofdstuk III, paragraaf 4.2. – kan de provincie hem op grond van artikel 27d, tweede lid, dwingen alsnog het plan uit te voeren. Zoals hierboven reeds is aangegeven zal de doelstelling van de sanering, namelijk behoud of herstel van de multifunctionaliteit van de bodem tenzij dit als gevolg van locatiespecifieke omstandigheden niet mogelijk is, bij nota van wijziging in het wetsvoorstel worden opgenomen (zie artikel 27a-2). Met het vorenstaande is naar mijn mening voldoende gewaarborgd dat een sanering in eigen beheer tot het uit milieuhygiënisch oogpunt gewenste resultaat leidt.

Ik ben het met de leden van de CDA-fractie eens dat de provincies zich bij de aanpak van gevallen in eigen beheer door derden terughoudend moeten opstellen. Indien degene die voornemens is bodemverontreiniging aan te pakken, zijn «voorwerk» goed heeft verricht, oftewel het onderzoek naar de kwaliteit van de bodem volgens de Leidraad bodembescherming heeft uitgevoerd, en, indien het een saneringsgeval betreft, na een gedegen saneringsonderzoek een adequaat saneringsplan heeft opgesteld, kan de provincie zich beperken tot goedkeuring van het saneringsplan en het uitoefenen van toezicht op de kwaliteit van de sanering en het resultaat daarvan. De beoordeling van de melding en het ingediende saneringsplan zal bij een goede voorbereiding daarvan snel kunnen verlopen. De betrokkenheid van de provincie zal zwaarder worden naarmate de kwaliteit van het aan de melding voorafgaande onderzoek en van het ingediende saneringsplan te wensen overlaat.

Het hiervoor aangekondigde wetsvoorstel tot inbouw van de regeling van het Service Centrum Grondreiniging in de Wet bodembescherming zal onder meer gevolgen hebben voor de artikelen in het onderhavige wetsvoorstel die betrekking hebben op aanpak in eigen beheer. Bij het opstellen van dat wetsvoorstel zal gebruik gemaakt worden van de praktijkervaring die met inschakeling van het Service Centrum Grondreiniging door particulieren en provincies is opgedaan.

Daarbij zal aan de rol van de provincies bijzondere aandacht worden gegeven. Overigens is, zoals eerder in deze memorie is opgemerkt, het Service Centrum Grondreiniging reeds sinds september 1989 operationeel. Via de Leidraad bodembescherming zijn de provincies verplicht, indien bij sanering met behulp van het financieringssysteem van de Interimwet bodemsanering verontreinigde grond vrijkomt, het Service Centrum Grondreiniging in te schakelen. Ook particulieren die op eigen initiatief of krachtens bevel tot aanpak van bodemverontreiniging overgaan, kunnen – dit in antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie – het Service Centrum Grondreiniging inschakelen. Dit gebeurt in toenemende mate. Als na inwerkingtreding van de onderhavige regeling een saneringsgeval in eigen beheer met toepassing van

artikel 27b wordt aangepakt, kan de provincie, wanneer bij de sanering verontreinigde grond vrijkomt, inschakeling van het Service Centrum Grondreiniging via de goedkeuringsprocedure van het saneringsplan bewerkstelligen. In de praktijk doen zich geen capaciteitsproblemen voor bij de verwerking (opslag, reiniging, stort) van grond uit vrijwillige saneringen. De grondreinigingsinstallaties kampen op dit moment zelfs met een achterblijvend aanbod van te reinigen grond. Dit probleem hangt samen met de onwenselijke situatie dat reinigbare grond (met name vanwege het kostenaspect) wordt gestort. Tijdens het mondeling overleg op 15 oktober 1991 heb ik aangegeven dat aanvullende randvoorwaarden zullen worden geschapen voor stimulering van de reiniging van reinigbare grond. In verband daarmee wordt bij nota van wijziging voorgesteld om in artikel 22, tweede lid, te bepalen dat bij de melding van een aanpak in eigen beheer wordt medegegeeld of de bij de voorgenomen handelingen vrijkomende grond reinigbaar is en, voorts dat, indien de grond geheel of gedeeltelijk niet zal worden gereinigd, de redenen daarvoor vermeld worden. Het ligt voor de hand hiervoor gebruik te maken van de expertise van het Service Centrum Grondreiniging. In de eindrapportage van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen zijn voorts voorstellen ontwikkeld om toekomstige problemen ter zake te voorkomen. Overigens heeft het Service Centrum Grondreiniging onder meer tot taak vraag en aanbod voor opslag- en reinigingscapaciteit op elkaar af te stemmen.

Voor een antwoord op de vragen van de fractieleden van Groen Links met betrekking tot artikel 44a zij verwezen naar hetgeen hierover in hoofdstuk VI, artikel I, onderdeel O is opgenomen.

Met betrekking tot het tweede uitgangspunt van het wetsvoorstel, decentralisatie van taken en bevoegdheden, dat eveneens de instemming van de fracties heeft, stelden de leden van de fracties van de PvdA en de SGP en het lid van de RPF-fractie vragen over het toezicht van het Rijk op de bodemsaneringsoperatie, de rijksbetrokkenheid bij omvangrijke gevallen en de noodzakelijk geachte eenheid in provinciaal beleid.

Milieuhygiënisch uitgangspunt bij bodemsanering is het streven naar herstel van de multifunctionaliteit van de bodem. Deze doelstelling wordt, zoals eerder vermeld, bij nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen. Onderzoek en sanering dienen doelmatig en sober uitgevoerd te worden. Het toezicht van het Rijk op een bodemsaneringsproject is onder meer afhankelijk van de omvang van het project. Met betrekking tot de gevallen waarvoor het Rijk op grond van artikel 48 van het voorliggende wetsvoorstel een bijdrage verleent (de budgetgevallen) zullen de provincies en de vier grote steden zelf de besteding van het budget bepalen, zoals de provincies dat nu doen op grond van de Interimwet bodemsanering. Halfjaarlijks zal met deze overheidsorganen de voortgang van de bodemsaneringsoperatie worden besproken – ook dit is thans reeds gebruikelijk – waarbij met name de financiële aspecten van de besteding van het budget aan de orde zullen komen. Het toezicht op de aanpak van omvangrijke gevallen zal in hoge mate vooraf blijven plaatsvinden. Alvorens een bepaalde saneringsvariant wordt uitgevoerd, wordt het voorstel daarvoor op milieuhygiënische, technische en financiële aspecten door mijn ministerie getoetst. Eenmaal per jaar zal op grond van artikel 52 van het wetsvoorstel een verslag dienen te worden overgelegd. Hierin zullen niet alleen financiële, maar ook technisch-inhoudelijke aspecten van zowel de budgetgevallen als de omvangrijke gevallen aan de orde komen. De rijksbetrokkenheid bij omvangrijke gevallen omvat thans – en in de toekomst – derhalve een aparte inhoudelijke toetsing vooraf en een aparte financiële bijdrageverlening vooraf, waardoor de financiële toetsing achteraf ten opzichte van

die bij budgetgevallen beperkter blijft. Het vervallen van de ministeriële toetsing vooraf op de programma's behoeft niet tot onaanvaardbare verschillen in beleid tussen de provincies te leiden. Ten eerste wordt bij nota van wijziging zoals in hoofdstuk I reeds is gezegd, voorgesteld onderwerpen die in dit verband van belang zijn, zoals de definitie van een geval van verontreiniging, de elementen van «ernstig gevaar», de saneringsdoelstelling en de locatiespecifieke omstandigheden bij of krachtens de wet te regelen. De minister staan verder diverse mogelijkheden ter beschikking om een eventuele ontwikkeling in uiteenlopende richtingen te signaleren en bij te sturen. Genoemd kunnen worden de toetsing achteraf in samenhang met het op grond van artikel 52 voorgescreven jaarlijkse verslag, de bijzondere projectevaluatie zoals omschreven in de Leidraad bodembescherming en de halfjaarlijkse voortgangsgesprekken. Daarnaast is bij de aanpak van onderzoek en sanering de Leidraad bodembescherming richtinggevend. In dit verband zij opgemerkt dat ingevolge actiepunt 41 van het kabinetsstandpunt inzake het Tien jarensceario bodemsanering door TNO in opdracht van mijn ministerie protocollen voor de uitvoering van een oriënterend onderzoek en voor het vaststellen van aard, concentratie en omvang van bodemverontreiniging in het kader van het nader onderzoek voor land- en waterbodems ontwikkeld zijn. Deze zullen in de Leidraad worden opgenomen. Dit betekent onder meer dat de uitgangspunten en de wijze van uitvoering van onderzoek en sanering, als aangegeven in de Leidraad, gelijkelijk in iedere provincie gehanteerd dienen te worden. Dit geldt ook voor de vier grote gemeenten.

In dit verband wilden de leden van de PvdA-fractie weten welke centrale informatiesystemen er bestaan of worden opgezet voor het verloop van de bodemsaneringsoperatie en of het wenselijk is een op het Kadaster gelijkend systeem op te zetten.

Op centraal niveau beheert mijn ministerie het Informatiesysteem Bodemsanering. Dit systeem, dat nog in ontwikkeling is, bevat algemene en financiële gegevens over de bodemsaneringsprojecten. Naast dit algemene systeem zijn er meer specialistische systemen zoals het systeem van het Service Centrum Grondreiniging. Verder beschikken de meeste provincies over een meer uitgebreid systeem met specifieke gegevens over de bodemsaneringslocaties.

Bovengenoemde systemen zijn, al dan niet tegen betaling van een vergoeding, voor een ieder toegankelijk. In het kader van actiepunt 9 van het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering wordt met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten bezien in hoeverre het mogelijk is een centraal informatiesysteem op te zetten dat aansluit bij de genoemde systemen. Daarbij zal een op het Kadaster gelijkend systeem in beschouwing worden genomen. Het Kadaster en de Raad voor de Vastgoedinformatie zullen bij de verdere uitwerking van dit actiepunt worden betrokken. Met beide instanties is overleg gestart.

Voor een antwoord op de vragen van de leden van de PvdA-fractie met betrekking tot de omvang van de hoofdafdeling Bodem van mijn ministerie zij verwezen naar bijlage 1 bij deze memorie.^{11a}

Hoofdstuk III. Inhoud van het wetsvoorstel

1. Inleiding

Voor een toelichting op de artikelen die betrekking hebben op aanpak in eigen beheer en op het provinciaal bevel, waarom de leden van de PvdA-fractie verzochten, zij verwezen naar paragraaf 4 respectievelijk paragraaf 5 van dit hoofdstuk.

^{11a} Ter inzage gelegd op de bibliotheek.

De provincie is uiteindelijk verantwoordelijk voor een correcte uitvoering van onderzoek en sanering, ook indien die worden uitgevoerd door derden – waaronder gemeenten – in eigen beheer of op grond van een provinciaal bevel. Deze (milieuhygiënische) eindverantwoordelijkheid blijkt uit de toedeling van bevoegdheden aan gedeputeerde staten en uit de formulering van artikel 27e van het wetsvoorstel, dat een opdracht met betrekking tot de onderzoeks- en saneringstaak van gedeputeerde staten bevat: in alle gevallen voor zover die niet door toepassing van de artikelen 14, 21, 22, 27d of 44a worden aangepakt, dus zelfs in die gevallen die wel volgens die artikelen worden aangepakt maar waarin desondanks nog onderzoek of sanering nodig is omdat de aanpak niet goed is geschied, hebben gedeputeerde staten een taak. Dit betekent dat gedeputeerde staten het eindresultaat op zijn milieuhygiënische merites moeten toetsen. Wijziging van artikel 27e zoals de leden van de PvdA-fractie voorstelden, zou die taak beperken tot de gevallen waarin aanpak volgens bovenbedoelde artikelen niet mogelijk is. Daarmee zou tevens de eindverantwoordelijkheid van gedeputeerde staten vervallen voor de gevallen van bodemverontreiniging waarin onderzoek en sanering door een ander wel mogelijk zijn, maar niet of milieuhygiënisch onvoldoende worden uitgevoerd. De verantwoordelijkheid voor de milieuhygiënische aspecten betreft vragen als: is het onderzoek overeenkomstig de Leidraad bodembescherming uitgevoerd; betreft het een saneringsgeval; is het saneringsplan deugdelijk; is het te bereiken dan wel bereikte saneringsresultaat overeenkomstig de wet etcetera. Anders dan bij de gevallen die door derden, waaronder gemeenten, op grond van de artikelen 14, 21, 22, 27d of 44a worden aangepakt, strekt de verantwoordelijkheid van de provincie bij de aanpak van gevallen door gemeenten op grond van artikel 27n zich ook uit over budgettaire aspecten. Bij de aanpak van die gevallen wordt immers gebruik gemaakt van de algemene middelen die daarvoor door het Rijk krachtens de artikelen 48 of 49 ter beschikking zijn gesteld en over de besteding waarvan de provincie jegens het Rijk verantwoording dient af te leggen. De budgettaire verantwoordelijkheid van gedeputeerde staten in de gevallen die de gemeenten krachtens de delegatiebepaling aanpakken, komt allereerst tot uitdrukking doordat de provincie bij de halfjaarlijkse voortgangsgesprekken en in het artikel 52-verslag ook verantwoording moet afleggen over de besteding van het door het Rijk toegekende budget ten behoeve van de gevallen die gemeenten krachtens artikel 27n aanpakken. Bij nota van wijziging is bewerkstelligd dat gedeputeerde staten met het oog daarop de gemeente bij toewijzing van een verzoek tot delegatie van aanpak ook om financiële gegevens kunnen verzoeken. Voorts zullen onderzoek en sanering van deze gevallen door de gemeente steeds in het door de provincie in het bodemsaneringsprogramma vastgestelde jaar moeten plaatsvinden. Bovendien kunnen gedeputeerde staten voorschriften verbinden aan een beslissing tot toewijzing van het verzoek door de gemeente tot delegatie van aanpak. Daartoe strekt het derde lid van artikel 27n, naar het nut waarvan de leden van de PvdA-fractie vroegen.

De leden van de fracties van de PvdA, Groen Links en de SGP stelden vragen met betrekking tot het in de wet opnemen van de gewenste voorkeur voor de volgorde van aanpak (in eigen beheer, krachtens provinciaal bevel, door en op kosten van de overheid). Hoewel de gewenste voorkeursvolgorde wél uit het systeem van de wet blijkt, dat mede tot uitdrukking komt in de volgorde van de desbetreffende artikelen in het wetsvoorstel, is afgezien van verwerking ervan in de artikelen zelf, met name omdat bij de toepassing daarvan zodanige bewijstechnische problemen voorzien worden, dat daardoor een efficiënte aanpak van de bodemsanering zou kunnen worden belemmerd.

Dit is het geval bij een formulering met als strekking dat aanpak door de overheid pas plaatsvindt als is vastgesteld dat een saneringsbevel niet gegeven of uitgevoerd kan worden en dat een bevel alleen aan de orde komt als vaststaat dat betrokkene niet in eigen beheer zal saneren.

2. Reikwijdte

2.1. Saneringscriterium

Leden van diverse fracties hebben vragen gesteld met betrekking tot het saneringscriterium. Deze vragen hadden betrekking op de formulering van het begrip saneringsgeval, de reikwijdte van het begrip saneren alsmede de wettelijke regeling van het saneringscriterium en het saneringsresultaat.

Bij het ontwerpen van de onderhavige saneringsregeling is overwogen de terminologie van het in de Interimwet bodemsanering gehanteerde saneringscriterium te continueren. Immers, daarmee is inmiddels in de praktijk ruime ervaring opgedaan, mede aan de hand van de toelichting in de Leidraad bodembescherming.

Wijziging daarvan is echter noodzakelijk, omdat anders de Wet bodembescherming voor de bescherming van een zelfde belang verschillende formuleringen zou hanteren, hetgeen in de praktijk tot verwarring zou kunnen leiden. Derhalve is gekozen voor een redactionele aanpassing aan de terminologie van de Wet bodembescherming. Zoals ook de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel vermeldt en anders dan de Centrale raad voor de milieuhygiëne in zijn advies over het wetsvoorstel stelt, is de reikwijdte van het nieuwe saneringscriterium echter geen andere dan die van de Interimwet bodemsanering. De huidige toetsings-tabel in de Leidraad bodembescherming, die op het criterium van de Interimwet bodemsanering toegespitst is en die gehanteerd moet worden bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een saneringsgeval, ondervindt derhalve geen wijziging ten gevolge van de verandering in redactie van het saneringscriterium. Wel zal de toetsings-tabel gewijzigd worden als gevolg van het eindrapport van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne inzake de nieuwe C-toetsingswaarden (interventiewaarden)¹², dat in september 1991 is uitgebracht¹³.

Zoals in hoofdstuk I reeds is aangegeven is bij nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen, dat het begrip «ernstig gevaar» bij algemene maatregel van bestuur zal worden ingevuld.

Ook indien de vermindering van de functionele eigenschappen zich heeft gerealiseerd kan sprake zijn van «ernstig gevaar», bijvoorbeeld indien «ernstig gevaar» bestaat dat de reeds in de bodem aanwezige verontreiniging door horizontale en/of verticale verspreiding zal leiden tot verdere vermindering van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft.

Wel bevat het onderhavige wetsvoorstel, gelet op de definitie van saneren, een verruiming ten opzichte van de reikwijdte van de Interimwet bodemsanering. Het onderhavige wetsvoorstel definieert saneren als: «het beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken van verontreiniging en de directe gevolgen daarvan of van dreigende verontreiniging van de bodem». In de begripsomschrijvingen van het kabinetsstandpunt inzake het Tien jaren-scenario bodemsanering (pagina 32) is sanering omschreven als «het treffen van maatregelen gericht op het definitief opheffen (zoveel mogelijk ongedaan maken, verwijderen) of tegengaan (beperken, isoleren) van bodemverontreiniging en de schadelijke gevolgen daarvan». Het woord saneren geeft derhalve een resultaatsverplichting aan. De doelstelling van sanering is: het herstel van de multi-

¹² Het begrip interventiewaarde is geïntroduceerd in het Milieuprogramma 1991-1994, Kamerstukken II 1990/91, 21 802, nrs. 1-2.

¹³ RIVM-rapport nr. 725201007.

functionaliteit van de bodem, tenzij dit als gevolg van locatiespecifieke omstandigheden niet mogelijk is. Deze doelstelling is bij nota van wijziging in het wetsvoorstel opgenomen. Bij algemene maatregel van bestuur zal worden aangegeven wanneer van die doelstelling mag worden afgeweken. Het zal daarbij gaan om bovenbedoelde locatiespecifieke omstandigheden. De resultaatsverplichting geldt voor reeds in de bodem aanwezige verontreiniging, net als dat op grond van de Interimwet bodemsanering het geval is, alleen indien sprake is van een saneringsgeval. De eerdergenoemde verruiming houdt in dat – in lijn met het kabinetsstandpunt inzake het Tien jaren-scenario bodemsanering (paragraaf 2.5., pagina 7) – iedere nieuw optredende bodemverontreiniging (zie de artikelen 14, 21 en 23 van het wetsvoorstel), ongeacht de ernst van de verontreiniging, gesaneerd dient te worden. De saneringsverplichting is derhalve niet beperkt tot saneringsgevallen, maar geldt overal waar in het wetsvoorstel gesproken wordt van «saneren». Een reeds in de bodem aanwezige verontreiniging waarbij geen sprake is van een saneringsgeval, mag men uiteraard wel saneren. Men kan evenwel ook volstaan met het treffen van gebruiksmaatregelen (zie hiervoor de definitie in de begripsomschrijvingen van het kabinetsstandpunt inzake het Tien jaren-scenario bodemsanering). In de Leidraad bodembescherming zal hier nader op worden ingegaan.

Het geven van een wettelijke basis aan de gehele Leidraad bodembescherming – hiernaar vroegen de leden van de fractie van D66 – ligt niet voor de hand. Slechts bepaalde onderwerpen die daarin geregeld zijn, lenen zich voor codificatie. Hiertoe behoren zoals in Hoofdstuk I van deze memorie is vermeld, onder meer het saneringscriterium, de saneringsdoelstelling, en de omschrijving van een geval van verontreiniging.

2.2. Waterbodem

De leden van de CDA-fractie verzochten globaal aan te geven hoe de toekomstige regeling inzake onderzoek en sanering van waterbodems er uit zal zien. Overigens vroegen zij zich af waarom na inwerkingtreding van het voorliggende wetsvoorstel nog een afzonderlijke regeling voor alleen de waterbodems nodig is. Onderzoek en sanering van gevallen van waterbodemverontreiniging zijn, zoals de leden van de CDA-fractie terecht stelden, thans mogelijk op grond van de Interimwet bodemsanering, en, bij vervallen van die wet en gelijktijdige inwerkingtreding van de onderhavige regeling, op grond van de Wet bodembescherming. Beide regelingen maken geen onderscheid tussen terrestrische bodemverontreiniging en waterbodemverontreiniging. Dit betekent – hiernaar vroegen de leden van de SGP-fractie – dat alle bepalingen van het wetsvoorstel onverkort van toepassing zijn op gevallen van waterbodemverontreiniging. Naar mijn mening kunnen aanvullende regels voor de aanpak van waterbodemverontreiniging echter niet worden gemist. Immers, evenals de Interimwet bodemsanering voorziet het onderhavige wetsvoorstel niet in betrokkenheid van de waterkwaliteitsbeheerder in bestuurlijke zin, noch in financieel opzicht, hoewel dat gezien de samenhang van waterbodemsanering met het waterkwaliteitsbeheer wel gewenst is.

Zoals reeds bij eerdere gelegenheden is aangegeven, is het onderhavige wetsvoorstel uitgangspunt voor de aanvullende regels voor onderzoek en sanering van de waterbodem. Dit betekent dat die regeling zal inhouden dat onderzoek en sanering van gevallen van waterbodemverontreiniging op enkele onderdelen na volgens het onderhavige wetsvoorstel worden aangepakt. De voornaamste afwijkingen betreffen de primair bevoegde instanties en de financiering. Krachtens het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel zal de Minister van Verkeer en Water-

staat verantwoordelijk zijn voor onderzoek en sanering van waterbodemverontreiniging in rijkswateren, voor zover deze niet door derden in eigen beheer of op bevel van deze minister worden uitgevoerd. Reden voor deze bevoegdheidstoedeling is dat de Minister van Verkeer en Waterstaat ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1981, 573) is belast met het kwaliteitsbeheer in die wateren. Voor het onderzoek en de sanering van waterbodemverontreiniging in regionale wateren blijven de provincies primair verantwoordelijk. Zij kunnen, evenals dat ten aanzien van de bevoegdheid tot vergunningverlening op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren veelal gebeurt, bij verordening de regionale waterkwaliteitsbeheerder met de uitvoering daarvan belasten. Bij het ontwerpen van de financieringsstructuur wordt tevens gekeken naar de mogelijkheid van medefinanciering door de waterkwaliteitsbeheerder via de heffing ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

In de memorie van toelichting bij de waterbodemsaneringsregeling zal ingegaan worden op de uiteenzetting van de Unie van Waterschappen (brief d.d. 5 juli 1990 aan de Commissie voor milieubeheer) aangaande het toekennen van bevoegdheden aan waterkwaliteitsbeheerders.

Ook thans worden reeds gevallen van waterbodemverontreiniging aangepakt. In de praktijk wordt hierbij in diverse gevallen reeds op de toekomstige bevoegdhedenstructuur vooruitgelopen. De provincies nemen de gevallen van regionale waterbodemverontreiniging op een herkenbare plaats in het provinciale bodemsaneringsprogramma op. De aanpak van waterbodemverontreiniging in rijkswateren geschiedt op basis van het Saneringsprogramma 1991-2000 van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Uiteraard kunnen ook derden gevallen van waterbodemverontreiniging in eigen beheer aanpakken.

Voor een actuele raming van de totale saneringskosten van gevallen van waterbodemverontreiniging in rijks- en regionale wateren, waarnaar de leden van de VVD-fractie vroegen, zij verwezen naar bijlage 1 bij deze memorie.

2.3. Landbouwgronden en natuurterreinen

In de rapportage van de werkgroep «Aanpak bodemverontreiniging in het landelijk gebied» wordt – hiernaar vroegen de leden van de CDA-fractie – niet zozeer ingegaan op het ROM-gebiedenbeleid als wel op de oorzaken van het ten opzichte van het stedelijk gebied in aantal achterblijven van saneringen in het landelijk gebied. De rapportage van de werkgroep zal, nadat daarover een kabinetsstandpunt is geformuleerd, te zamen met dat kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer worden aangeboden.

De leden van de fractie van de PvdA waren van mening dat het begrip «ernstig gevaar» niet zodanig mag worden afgezwakt dat overschrijding van warenwetnormen als niet ernstig kan worden geclassificeerd.

Ook bij de huidige interpretatie van het begrip «ernstig gevaar» onder de werkingssfeer van de Interimwet bodemsanering kan voor sommige stoffen overschrijding van warenwetnormen plaatsvinden zonder dat van «ernstig gevaar» sprake is. In het kabinetsstandpunt over het rapport van de werkgroep «Aanpak bodemverontreiniging in het landelijk gebied» zal nader op deze problematiek worden ingegaan.

Zoals in hoofdstuk I is aangegeven, is bij nota van wijziging voorzien in de grondslag voor een algemene maatregel van bestuur waarin het begrip «ernstig gevaar» zal worden uitgewerkt. Hierbij zullen de C-toetsingswaarden toxicologisch nader worden onderbouwd op grond

van de eindrapportage ter zake van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne. Bij een verlaging van deze C-toetsingswaarden zal bovenstaand probleem minder vaak voorkomen. Het is evenwel niet uitgesloten dat na wijziging van die waarden zich bij niet ernstige bodemverontreiniging overschrijding van warenwetten blijven voordoen.

De leden van de fractie van D66 vroegen of het wetsvoorstel ook een instrument is voor het opheffen van bodemverontreiniging op landbouwgronden en natuurterreinen.

In beginsel luidt het antwoord op deze vraag bevestigend. In de toelichting op het onderhavige wetsvoorstel is evenwel een aantal redenen aangegeven waarom relatief weinig tot sanering van de bodem in die gebieden wordt overgegaan. In het eerder vermelde kabinetsstandpunt naar aanleiding van de rapportage van de werkgroep «Aanpak bodemverontreiniging in het landelijk gebied» zal op mogelijkheden voor verbetering worden ingegaan.

2.4. Bedrijfsterreinen

De leden van de fractie van D66 misten een aparte beschouwing over de relatie tussen het wetsvoorstel en het rapport van de Commissie-Oele.

De Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen, die mij op 4 juni 1991 haar eindrapport heeft aangeboden, had tot opdracht een strategisch plan te maken voor de vrijwillige sanering van verontreiniging van de bodem van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen. Dergelijke saneringen moeten uiteraard binnen het wettelijk kader worden uitgevoerd. De procedures van de Interimwet bodemsanering zijn op vrijwillige saneringen niet toegesneden; het onderhavige wetsvoorstel voorziet daar thans wel in. Dus ook de gevallen die volgens de voorstellen in de eindrapportage van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen worden onderzocht en gesaneerd, vallen onder de bepalingen van het wetsvoorstel. Artikel 22 bevat een meldingsplicht bij voorgenomen aanpak van bodemverontreiniging in eigen beheer, terwijl artikel 27b verdergaande voorschriften bevat die gelden indien het voornemen een saneringsgeval betreft: alsdan moet onder meer een saneringsplan worden ingediend dat de goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft. Reeds in haar interimrapport van 22 december 1989¹⁴, dat de opzet voor de uitvoering van de eerste fase van de opdracht – de inventarisatiefase – beschreef, deed de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen de aanbeveling een wettelijk dwangmiddel te creëren voor individuele bedrijven die onwillig zouden blijken om vrijwillig aan de inventarisatie mee te werken. Artikel 44a biedt onder meer daarvoor de gevraagde grondslag.

Wellicht ten overvloede zij gesteld, dat het voorliggende wetsvoorstel volledig van toepassing is op de gevallen die volgens de voorstellen in de eindrapportage van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen worden onderzocht en gesaneerd.

3. Aanmelding van gevallen

De leden van de fractie van het CDA vroegen in hoeverre burgemeester en wethouders verplicht zijn tegelijk met of voorafgaand aan de verplichte aanmelding van een onderzoeks- of saneringsgeval aan gedeputeerde staten op grond van artikel 27c de eigenaar en gebruiker van het verontreinigde perceel te informeren. Het onderhavige wetsvoorstel bevat een dergelijke verplichting niet. Uiteraard is het uit oogpunt van behoorlijk bestuur gewenst dat de gemeente voordat zij een

¹⁴ Kamerstukken II 1989/90, 21 300, hoofdstuk XI, nr. 33.

geval van bodemverontreiniging aan de provincie meldt, contact opneemt met de rechthebbende. De gemeente doet ingevolge artikel 27c aan de provincie opgave van een geval zoals dat haar bekend is. Van de (vermoede) aanwezigheid van dat geval op zijn grondgebied zal de rechthebbende in de praktijk als regel overigens al op de hoogte zijn vanwege de activiteiten die voorafgaan aan de constatering door de gemeente dat zich (vermoedelijk) een onderzoeks- of saneringsgeval voordoet. Vervolgens ligt het in de rede dat de provincie, na aanmelding door een gemeente van een (mogelijk) geval van bodemverontreiniging, bij het opstellen van het bodemsaneringsprogramma met de rechthebbende op het verontreinigde perceel contact opneemt om na te gaan of deze bereid is de verontreiniging in eigen beheer aan te pakken.

Deze leden informeerden voorts op welke wijze kan worden gegarandeerd dat onderzoek plaatsvindt op locaties waar redelijkerwijs valt aan te nemen dat sprake kan zijn van bodemverontreiniging. Zij voegden daaraan de vraag toe of in zulke gevallen een verplicht bodemonderzoek denkbaar is, analoog aan de verplichting op basis van de herziene Woningwet.

De vaststelling van de kwaliteit van de bodem ingevolge laatstgenoemde verplichting zal plaatsvinden aan de hand van het verkennend onderzoek (NVN 5740, uitgave 1991). Doelstelling van dit onderzoek is het vaststellen of de bodem verontreinigd is. Het onderzoek naar de kwaliteit van de bodem bedoeld in de Interimwet bodemsanering en het onderhavige wetsvoorstel, en uitgewerkt in de Leidraad bodembescherming, kent als eerste fase het oriënterend onderzoek. Anders dan bij het verkennend onderzoek moet, voordat op een locatie een oriënterend onderzoek wordt uitgevoerd, reeds een vermoeden gerezen zijn dat daar sprake is van bodemverontreiniging. Dit vermoeden kan gebaseerd zijn op bijvoorbeeld resultaten van eerder uitgevoerd historisch of verkennend onderzoek of een onderzoek naar aanleiding van een bij de provincie binnengekomen melding. Ook kunnen kennis van en ervaring met een bedrijfsproces aanleiding zijn op een bepaalde locatie oriënterend onderzoek te starten. Voorts kan bij de handhaving van bijvoorbeeld een hinderwetvergunning bodemverontreiniging worden geconstateerd. Zonder dat hiervoor enige aanleiding bestaat, zal dus geen oriënterend onderzoek gestart worden. Doel van het oriënterend onderzoek is na te gaan of het vermoeden van bodemverontreiniging terecht is en of de verontreiniging dermate ernstig is dat een nader onderzoek nodig is.

De voorstellen in de eindrapportage van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen zijn er op gericht dat alle bestaande bedrijfsterreinen waarop bodembedreigende processen plaatsvinden of hebben plaatsgevonden, systematisch op de aanwezigheid van bodemverontreiniging worden onderzocht. Voor dezelfde categorieën van gevallen zal via een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 44a van het onderhavige wetsvoorstel (voorgepubliceerd: Stcrt. 1991, 60) de rechthebbende op een grondgebied waar een handeling is of wordt verricht waardoor de bodem kan worden of zijn verontreinigd of aangetast, worden verplicht tot het uitvoeren van bodemonderzoek. Enerzijds wordt, zoals in paragraaf 2.4 van dit hoofdstuk is opgemerkt, een dergelijk onderzoek geïntroduceerd als dwangmiddel gericht op individuele bedrijven die niet meedoen aan de inventarisatie van bodemverontreiniging van bedrijfsterreinen en het bepalen van prioriteiten bij de aanpak daarvan volgens de systematiek ontwikkeld door de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen. Ook bij dit onderzoek zal het vaststellen van de kwaliteit van de bodem plaatsvinden conform NVN 5740. Anderzijds zal een tweede algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 44a in bepaalde categorieën van gevallen de

verplichting opleggen tot het verrichten van controle-onderzoek. Met behulp van de resultaten daarvan kan bijvoorbeeld worden gewaarborgd dat eventuele nieuwe voorzieningen niet op bodemverontreiniging worden aangebracht; voorts kan worden vastgesteld dat de kwaliteit van de bodem sinds een eerder onderzoek geen verdere verslechtering heeft ondergaan. Ook hier zal waarschijnlijk NVN 5740 worden toegepast.

De leden van de fractie van Groen Links misten in de memorie van toelichting een motivering waarom in het wetsvoorstel aan de vier grote gemeenten een aparte positie is toegekend. Het lid van de RPF-fractie vroeg waarom bedoelde status is voorbehouden aan de vier grote steden. Tevens vroeg dit lid of op grond van de nadelen die deze aparte positie naar zijn mening met zich kan brengen, deze status niet zou moeten worden heroverwogen.

De aparte positie van de vier grote gemeenten is een uitvloeisel van het grote-stedenbeleid, zoals dat door de achtereenvolgende kabinetten sinds 1983 is gevoerd. In de tweede Vervolgnota grote-stedenbeleid¹⁵ is verslag gedaan van de werkzaamheden van de Werkgroep verhouding provincies-grote steden. Het doel van de werkgroep was aan de betrokken overheden voorstellen te doen om binnen de bestaande bestuurlijke verhoudingen te komen tot vergroting van de beleidsvrijheid van de vier grote steden ten opzichte van de provincies. De werkgroep diende met het oog daarop voorstellen te doen tot wetswijzigingen. In de nota werd geconstateerd dat rechtstreekse toekenning van budgetten aan de grote gemeenten niet mogelijk is gezien de tekst van de *Interimwet bodemsanering*. Om deze reden werd aangekondigd dat de provincies zouden worden gestimuleerd de mogelijkheden die het nieuwe budgetteringssysteem voor de bodemsanering voor hen bood om de gemeenten (en met name de grote vier) in te schakelen, zowel wat betreft de programmering als de uitvoering en de budgettering, zo ruimhartig mogelijk te benutten. Daarnaast heeft het toenmalige kabinet in het Overzicht Grote-stedenbeleid¹⁶ als nog te effectueren beslissing de rechtstreekse toekenning van budgetten aan de vier grote gemeenten in het kader van de Wet bodembescherming opgevoerd. In het voorliggende wetsvoorstel krijgt deze beslissing haar beslag.

De gewijzigde status van de vier grote gemeenten zal naar mijn mening geen bijzondere nadelen tot gevolg hebben. Zij krijgen in het onderhavige wetsvoorstel een positie vergelijkbaar met die van de provincies. De vier grote gemeenten hebben daarmee binnen hun grondgebied dezelfde taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor de aanpak van bodemverontreiniging als de provincies. Ook zij zullen, net als de provincies, bij die aanpak de Leidraad bodembescherming moeten hanteren. Gelet op het bovenstaande zie ik geen reden de positie die in het wetsvoorstel aan de vier grote gemeenten is gegeven, te heroverwegen.

Hieraan kan worden toegevoegd dat in het kader van de nota «Bestuur op niveau: deel 2; Bestuur en stedelijke gebieden»¹⁷ door het Ministerie van Binnenlandse Zaken een Interimwet bestuur stedelijke gebieden wordt voorbereid. Op basis van deze wet zullen de bestuursorganen van de in dat wetsvoorstel te noemen zeven stedelijke gebieden (welke in het kader van de Vierde Nota Extra tevens zijn aangewezen als stedelijke knooppunten) in beginsel in die gebieden taken op het terrein van de (droge) bodemsanering kunnen uitoefenen in de plaats van de provincies en de grote steden. In bedoeld wetsontwerp zal een voorstel tot wijziging van artikel 65 van de Wet bodembescherming worden gedaan. De gewijzigde status van de vier grote gemeenten heeft gevolgen voor zowel de ingezetenen van die gemeenten als de relatie tussen deze gemeenten en de betrokken provincies. Hierover stelden de leden van de fractie van Groen Links vragen.

¹⁵ Kamerstukken II 1984/85, 17 910, nr. 16.

¹⁶ Kamerstukken II 1984/85, 17 910, nr. 19.

¹⁷ Kamerstukken II 1990/91, 21 062, nr. 7.

Ten gevolge van de gewijzigde status zullen de desbetreffende provincies geen bemoeienis meer hebben met de aanpak van gevallen op het grondgebied van de vier grote gemeenten. Daarom zijn deze gemeenten uitgezonderd van de aanmeldingsplicht van gevallen aan de provincie. Voorts zullen inwoners van deze gemeenten (burgers, bedrijven en anderen) een melding van een voorgenomen aanpak in eigen beheer bij de besturen van deze gemeenten moeten indienen, en niet bij gedeputeerde staten van de desbetreffende provincie. Ook zullen de vier grote gemeenten een inspraakverordening moeten opstellen met het oog op het betrekken van belanghebbenden bij de opstelling van het gemeentelijk bodemsaneringsprogramma en de uitvoering van daarin opgenomen projecten. Voor de aanpak van gevallen, voor zover onderzoek en sanering niet uitgevoerd worden door derden in eigen beheer of krachtens gemeentelijk bevel, beschikken deze gemeenten jaarlijks, net als de provincies, over een budget. Indien zij dit budget ontoereikend achten, kunnen zij uit eigen inkomsten additionele financiële middelen ter beschikking stellen. De bepalingen met betrekking tot de aanpak in eigen beheer zijn in dat geval ook van toepassing op deze vier grote gemeenten. Dit betekent dat hetzelfde bestuur dat een melding van aanpak in eigen beheer doet, ook de milieuhygiënische toetsing verricht. Hoewel ik het met de leden van deze fractie eens ben dat het leggen van de bevoegdheden tot melding en tot toetsing bij hetzelfde bestuur minder gewenst is, is deze constructie niet ongewoon. Een voorbeeld van deze constructie is het geval dat een gemeentelijke instantie bij burgemeester en wethouders een bouwvergunning aanvraagt voor bijvoorbeeld het toevoegen van een extra verdieping op een gebouw dat eigendom is van de gemeente. Ik ga ervan uit dat ook bij de vier grote gemeenten de gemeentelijke diensten die bij de melding en toetsing betrokken zijn, zodanig overleg voeren dat de milieuhygiënische kwaliteit van onderzoek en sanering gewaarborgd is.

4. Onderzoek en sanering door anderen dan de provincie

In het kabinetsstandpunt inzake het Tien jaren-scenario bodemsanering en de interimrapportage van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen is er nadruk op gelegd dat eerst de mogelijkheid moet worden nagegaan van uitvoering en financiering van onderzoek en sanering van bodemverontreiniging, inclusief ernstige gevallen, door de veroorzaker of de gebruiker, alvorens tot uitvoering en financiering door de overheid wordt overgegaan. Dit beleidsstandpunt heeft tijdens de behandeling van het kabinetsstandpunt in de Tweede Kamer ondersteuning gekregen.¹⁸ In lijn met het kabinetsstandpunt is in het wetsvoorstel een regeling voor sanering in eigen beheer opgenomen.

Leden van diverse fracties hebben vragen gesteld met betrekking tot het systeem voor de aanpak in eigen beheer, dat is neergelegd in de artikelen 21, 22 (27b) en 44a van het wetsvoorstel. Hieronder volgt een toelichting op deze artikelen.

4.1. Aanpak van nieuw optredende bodemverontreiniging

Het uitgangspunt dat bodemverontreiniging in de eerste plaats dient te worden opgeruimd door degene die de verontreiniging heeft veroorzaakt, is reeds in de Wet bodembescherming tot uitdrukking gebracht in artikel 14. De op grond van dat artikel sinds 1 januari 1987 geldende zorgplicht kan echter niet voorkomen dat bodemverontreiniging door de veroorzaker wordt aangepakt zonder dat de provincie daarvan op de hoogte wordt gesteld en toezicht op de aanpak kan uitoefenen. In artikel 21 introduceert het wetsvoorstel daarom een meldingsplicht in aanvulling op artikel 14. De redactie van het eerste lid van artikel 21 van het aan de

¹⁸ Handelingen II 1990/91, UCV vaste Commissie voor Milieubeheer nr. 1.

Tweede Kamer voorgelegde wetsvoorstel kan echter de indruk wekken dat de melding bedoeld in artikel 21 slechts betrekking heeft op verontreinigingen of aantastingen die zijn te voorzien. Dat is niet het geval. Artikel 21 omvat tevens de meldingsplicht voor verontreinigingen of aantastingen die het gevolg zijn van een ongewoon voorval. Deze meldingsplicht bestaat eveneens sinds 1 januari 1987 op grond van het huidige artikel 22 van de Wet bodembescherming, dat in het ruimere artikel 21 van het wetsvoorstel zal opgaan. Bij nota van wijziging is het algemene karakter van artikel 21, eerste lid, verduidelijkt door daarin een rechtstreekse verwijzing naar handelingen als bedoeld in de artikelen 8-13 op te nemen.

Het gewijzigde artikel 21 verplicht degene die een handeling verricht als bedoeld in de artikelen 8-13 van de Wet bodembescherming en merkt dat daarbij bodemverontreiniging ontstaat, daarvan zo spoedig mogelijk melding te doen aan gedeputeerde staten. Ook de te nemen maatregelen moeten bij gedeputeerde staten worden gemeld. Door de verwijzing naar de artikelen 8-13 wordt bewerkstelligd dat alle bodemverontreiniging die bij de uitvoering van handelingen als in die artikelen bedoeld ontstaat, terstond gesaneerd dient te worden.

Voor iedere nieuw optredende verontreiniging geldt derhalve de meldings- en saneringsplicht, ongeacht de ernst van de verontreiniging en ongeacht de vraag of de verontreiniging veroorzaakt is door een ongewoon voorval of niet.

Neemt degene die de melding doet, meteen saneringsmaatregelen, of weet hij wat hij daartoe wil gaan doen, dan geeft hij dat bij de melding aan gedeputeerde staten door. Weet hij nog niet welke maatregelen hij gaat nemen, dan meldt hij eerst afzonderlijk dat zich een verontreiniging voordoet. Naar aanleiding van de melding kunnen gedeputeerde staten aanwijzingen geven. Zij kunnen daarbij voorschrijven dat er iets anders gedaan moet worden dan de melder heeft gedaan, doet of voornemens is te doen; als hij nog geen maatregelen heeft getroffen, kunnen zij voorschrijven welke maatregelen hij moet treffen.

In artikel 21, eerste lid, gaat het om de persoon die verantwoordelijk is voor de handeling. Dit is degene die opdracht tot het verrichten van de handeling heeft gegeven, bijvoorbeeld degene die een inrichting drijft. Vaak is er daarnaast sprake van een ander die de handeling daadwerkelijk verricht, bijvoorbeeld een werknemer. Deze behoeft op grond van dat artikellid geen melding te doen. Wel rust op hem de verplichting die in het derde lid van artikel 21 is neergelegd.

De artikelen 23 en volgende, die eveneens betrekking hebben op nieuw optredende bodemverontreiniging, bevatten een spoedregeling bij (dreigende) ernstige verontreiniging, ontstaan ten gevolge van een ongewoon voorval. Bij nota van wijziging is artikel 14 aangevuld met een bepaling overeenkomstig het vierde lid van het nu vervallen artikel 22. Deze toevoeging strekt er toe expliciet tot uitdrukking te brengen dat in geval van verontreiniging of aantasting van de bodem ten gevolge van een ongewoon voorval tevens de verplichting bestaat onverwijld maatregelen te nemen.

4.2. Aanpak van in de bodem aanwezige verontreiniging

Het wetsvoorstel voorziet in een afzonderlijke regeling voor de aanpak in eigen beheer van in de bodem aanwezige verontreiniging. Tot vrijwillige aanpak van bodemverontreiniging kan worden overgegaan door zowel de veroorzaker daarvan als door de gebruiker van het verontreinigde terrein. Onder de gebruiker wordt verstaan een ieder, niet zijnde de veroorzaker, die – al dan niet op grond van enige wettelijke

verplichting of met welk oogmerk dan ook – in eigen beheer en op eigen kosten (dat wil zeggen buiten het financieringssysteem van het onderhavige wetsvoorstel) bodemverontreiniging wil aanpakken. Een bijzondere categorie gebruikers wordt gevormd door de overheid, die bijvoorbeeld in het kader van de stadsvernieuwing, wegaanleg of vaarwegbeheer bodemverontreiniging gaat saneren, verminderen of verplaatsen.

Zoals hierboven is aangegeven, gaat het kabinetsstandpunt inzake het Tien jaren-scenario bodemsanering er van uit dat ook gebruikers – meer dan thans het geval is – het beginsel «de vervuiler betaalt» in acht nemen door waar mogelijk de kosten van onderzoek en sanering te verhalen op de veroorzaker. De in het wetsvoorstel getroffen regeling maakt op onderdelen onderscheid tussen de aanpak van niet-ernstige bodemverontreiniging (artikel 22) en de aanpak van ernstige bodemverontreiniging (saneringsgevallen; artikel 27b juncto artikel 22). In beide gevallen dient van de voorgenomen aanpak melding te worden gemaakt bij gedeputeerde staten. De melding geschiedt op basis van voorafgaand bodemonderzoek. Voor de melding en de aanpak van saneringsgevallen geldt echter een zwaarder regime dan voor die van «niet-ernstige» gevallen. Op de verschillen wordt hieronder nader ingegaan.

Melding

Artikel 22 schrijft voor dat uiterlijk drie maanden voordat met de aanpak van de bodemverontreiniging in eigen beheer begonnen wordt, daarvan melding gedaan wordt bij de provincie. Bij de melding dienen bepaalde gegevens te worden overgelegd. Deze hebben onder meer betrekking op de resultaten van het aan de melding voorafgaand onderzoek naar de kwaliteit van de bodem. Waar in dit artikel wordt gesproken van «grond» wordt mede bedoeld «baggerspecie».

Deze meldingsplicht verschaft de provincie de mogelijkheid, het overzicht van bodemverontreiniging op haar grondgebied op volledigheid te toetsen dan wel aan te vullen. Voorts biedt het de gelegenheid op basis van de verstreekte gegevens met betrekking tot de resultaten van het onderzoek naar de kwaliteit van de bodem te toetsen of in het desbetreffende geval sprake is van een «niet-ernstige» bodemverontreiniging of dat het om een saneringsgeval gaat. Bij deze toetsing zijn het toetsingskader en de toelichting erbij richtinggevend. Zoals eerder in deze memorie is aangegeven is bij nota van wijziging voorgesteld te bepalen dat de inhoud van het begrip «ernstig gevaar» wordt vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur.

De noodzaak voor de provincie zicht te hebben op alle verontreinigde locaties en grondstromen en het feit dat de provincie de mogelijkheid moet hebben te toetsen of in een concreet geval sprake is van een relatief lichte verontreiniging dan wel van een saneringsgeval, maken dat ook het verplaatsen van relatief licht verontreinigde grond (inclusief baggerspecie) binnen een evenzeer verontreinigd gebied niet van de meldingsplicht op grond van artikel 22 kan worden uitgezonderd. In de memorie van toelichting zijn voorbeelden gegeven van verplaatsing van grond waarvoor geen melding nodig is (graven in een tuin, passieve grondverplaatsing als gevolg van openen van sluizen en dergelijke). Een limitatief overzicht van uitzonderingen op de verplichting is echter niet te geven.

Gelet op de ratio van de meldingsplicht kan ook de suggestie van de leden van de PvdA-fractie om gemeenten van de meldingsplicht voor de aanpak van gevallen van niet-ernstige bodemverontreiniging uit te zonderen en te volstaan met jaarrapportage achteraf, niet worden gevolgd. Immers, ook indien zou worden aangenomen dat de bij een

jaarrapportage over te leggen onderzoeks- en saneringsgegevens voldoende zijn voor de beoordeling door de provincie of sprake is van een saneringsgeval en of, indien dit het geval is, uit milieuoogpunt toereikende saneringsmaatregelen zijn getroffen, zal toch het moment waarop gedeputeerde staten de beschikking krijgen over de gegevens, deze vaststelling overbodig kunnen maken. De voorgenomen maatregelen kunnen reeds lang zijn getroffen en op de betreffende locatie is mogelijk een nieuw gebruik gerealiseerd. Zou de provincie naderhand vaststellen dat het, anders dan de gemeente in de jaarrapportage zou hebben vermeld, toch om een saneringsgeval gaat, dan zullen uit oogpunt van het milieu noodzakelijk geachte (aanvullende) maatregelen veelal niet meer kunnen worden gerealiseerd.

In hoofdstuk I is reeds aangegeven dat bij nota van wijziging wordt voorgesteld in artikel 22, tweede lid, te bepalen dat bij de melding van een aanpak in eigen beheer wordt medegedeeld of de bij de voorgenomen handelingen vrijkomende grond geheel of gedeeltelijk reinigbaar is, en voorts dat, indien de grond geheel of gedeeltelijk niet zal worden gereinigd, de reden daarvoor vermeld worden. Met deze eis wordt beoogd dat vóór het vrijkomen van de grond wordt onderzocht of de grond geheel of gedeeltelijk voor reiniging in aanmerking komt en dat het bevoegd gezag de beschikking krijgt over deze informatie. Doordat tevens de bestemming van de te ontgraven grond moet worden aangegeven, kunnen gedeputeerde staten op eenvoudige wijze vaststellen of reinigbare grond inderdaad zal worden gereinigd. Hierdoor kan worden voorkomen dat vanwege onbekendheid met de reinigbaarheid van de grond reinigbare grond wordt gestort. Storten van reinigbare grond is onwenselijk, omdat daardoor schaarse stortcapaciteit onnodig wordt gebruikt en hergebruikmogelijkheden onbenut worden gelaten, hetgeen tot verspilling van schaarse grondstoffen leidt. Bovendien is het storten van reinigbare grond uit milieuhygiënisch oogpunt niet optimaal¹⁹. Door de voorgestelde wijziging wordt het storten van reinigbare grond niet verboden. Stortplaatsbeheerders en het bevoegd gezag met betrekking tot afvalverwijderingsinrichtingen en werken waarin afvalstoffen worden verwijderd, hebben echter de mogelijkheid reinigbare grond niet toe te laten op stortplaatsen, dan wel voor toepassing in werken geen ontheffing te verlenen. Dit is kort geleden bevestigd door de Voorzitter van de afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State²⁰. In hoofdstuk II is reeds gemeld dat het Service Centrum Grondreiniging door iedereen die saneert kan worden ingeschakeld. Het ligt voor de hand dat degene die een melding als bedoeld in artikel 22 verricht, hiervan gebruik zal maken. Indien er sprake is van een saneringsgeval, kan de provincie inschakeling van het Service Centrum Grondreiniging via de goedkeuringsprocedure van het saneringsplan bewerkstelligen.

¹⁹ Zie notitie «De verwijdering van verontreinigde grond», Kamerstukken II 1986/97, 19 925, nrs. 1-2.

²⁰ De Voorzitter heeft in een voorlopige voorziening bepaald dat op de regionale stortplaats te Linne/Montfort niet mogen worden geaccepteerd: «slibben en verontreinigde grond die niet aangeboden zijn geweest aan het Service Centrum Grondreiniging, of slibben en verontreinigde grond die door het Service Centrum Grondreiniging aangewezen zijn als reinigbaar». Uitspraak 24 mei 1991, nr. B05.91.0013, gepubliceerd in Nieuwsbrief van de Adviseur Beroepen Milieubeheer onder nr. 91-49.

De meldingsplicht is gericht tot een ieder die de bodem gaat saneren (dat wil zeggen in beginsel de multifunctionaliteit van de bodem gaat herstellen) of andere maatregelen gaat treffen waardoor de verontreiniging wordt verminderd of verplaatst. In antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie zij opgemerkt dat met de zinsnede «handelingen te verrichten ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd» inderdaad een ruime werkingssfeer van artikel 22 is beoogd om het doel van de meldingsplicht, namelijk het zicht houden op verontreinigde locaties en verontreinigde grondstromen, te kunnen bereiken. Anders dan deze leden wellicht meenden, wordt daarbij met «handelingen» bedoeld op feitelijke handelingen op of in de bodem. De geadresseerde van de meldingsplicht is degene die opdracht heeft gegeven tot het verrichten van de handelingen.

Artikel 27b geeft geen afzonderlijke meldingsplicht. Het bepaalt dat voor een melding die in het kader van artikel 22 wordt gedaan, in bepaalde gevallen – namelijk als de melding een saneringsgeval betreft – additionele voorschriften gelden. Indien het om een saneringsgeval gaat, is er dus niet eerst een melding op grond van artikel 22 en vervolgens een op grond van artikel 27b nodig. Wel zou het kunnen voorkomen dat iemand ten onrechte, in de mening dat hij niet met een saneringsgeval van doen heeft, melding doet op grond van artikel 22, zonder daarbij de gegevens te voegen die artikel 27b vereist. Als gedeputeerde staten dan constateren dat het om een saneringsgeval gaat, zullen zij hem daarvan op de hoogte stellen, waarna hij alsnog de ontbrekende gegevens dient te verstrekken. Erg waarschijnlijk is het niet dat deze situatie zich vaak zal voordoen. Indien het aan een melding voorafgaand onderzoek volgens de standaardopzet zoals omschreven door het Nederlands Normalisatie Instituut en in de Leidraad bodembescherming, wordt uitgevoerd en de resultaten daarvan worden geïnterpreteerd met behulp van de toetsingstabel is daaruit immers af te leiden of het een saneringsgeval betreft. De onderzoekspanning waarop de conclusie is gebaseerd dat wel of niet sprake is van een saneringsgeval, hangt af van de vooraf bestaande verwachting met betrekking tot de kwaliteit van de bodem ter plaatse (mogelijk ook in relatie tot een onderzoeksverplichting in een ander wettelijk kader, bijvoorbeeld het in de toekomst verplichte bodemonderzoek krachtens artikel 8 van de herziene Woningwet, Stb. 1991, 439). Uiteindelijk zijn de resultaten van ten minste een oriënterend onderzoek en mogelijk een nader onderzoek nodig om vast te stellen of van een saneringsgeval sprake is of niet.

Het is op grond van artikel 22 niet nodig te melden als er al een melding is gedaan op grond van artikel 21, als er maatregelen worden getroffen op grond van artikel 23, eerste lid (bij ernstige verontreiniging ten gevolge van een ongewoon voorval), of ter uitvoering van artikel 27d (bevel).

Anders dan de leden van de PvdA-fractie wellicht meenden, bevat artikel 44a van het voorliggende wetsvoorstel geen meldingsplicht. Artikel 44a biedt, zoals eerder in deze memorie is vermeld, de mogelijkheid van een generieke onderzoeksverplichting voor nader te bepalen categorieën van gevallen, waarbij met name gedacht moet worden aan bepaalde bedrijfstakken. Het gaat hierbij dus om een algemene verplichting tot onderzoek voor bepaalde groepen van bijvoorbeeld bedrijven, anders dan bij de gevallen bedoeld in de artikelen 21 en 22 (27b), waar het gaat om individuele saneringen in eigen beheer.

Wanneer echter in het kader van de vrijwillige sanering op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen, als voorgesteld door de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen, een aanvang wordt gemaakt met een concrete sanering van een bedrijfsterrein geldt voor deze sanering – evenals voor de aanpak van gevallen die niet onder genoemde operatie vallen – de meldingsverplichting van artikel 22 respectievelijk 27b. Op basis van de bij deze melding overgelegde onderzoeksgegevens kunnen gedeputeerde staten tijdig vaststellen of sprake is van een saneringsgeval of niet. Door middel van deze vaststelling is de milieuhygiënische eindverantwoordelijkheid van de overheid voor de aanpak – ook door derden – van ernstige bodemverontreiniging gewaarborgd. Bij de verdere aanpak van een saneringsgeval is de provincie immers via de vereiste goedkeuring van het saneringsplan betrokken.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en D66 vroegen of de meldingstermijn van drie maanden voor eenvoudige of niet ernstige gevallen zou kunnen worden bekort.

De tijd die gedeputeerde staten nodig hebben om tot hun oordeel te komen is afhankelijk van onder meer de kwaliteit van het aan de melding voorafgegaane onderzoek en van de volledigheid van de bij de melding overgelegde gegevens. Indien de melding aan de eisen voldoet, zal de beoordeling door gedeputeerde staten in betrekkelijk korte tijd kunnen plaatsvinden. Naarmate van de voorgestelde regeling van aanpak in eigen beheer meer gebruik wordt gemaakt, zullen alle betrokken partijen beter en sneller aan de vereisten daarvan voldoen. Het belang van de bescherming van de bodem is ermee gediend, dat in de gevallen waarin de melding met de daarbij behorende gegevens sneller beoordeeld kan worden, niet na de melding nog drie maanden gewacht wordt voordat de verontreiniging wordt aangepakt. Voorgesteld wordt daarom dat gedeputeerde staten op verzoek van de betrokkene kunnen bepalen dat eerder met de voorgenomen activiteit kan worden gestart.

Evenzeer acht ik het bij nadere overweging gewenst dat gedeputeerde staten, indien zij menen voor hun beslissing inzake goedkeuring van het saneringsplan meer dan drie maanden nodig te hebben, deze tijd ook kunnen krijgen. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien sprake is van een ingewikkeld geval. Daarom wordt voorgesteld dat gedeputeerde staten de termijn van drie maanden, waarbinnen een beslissing inzake goedkeuring van het saneringsplan op grond van artikel 27b moet zijn genomen, éénmaal met ten hoogste drie maanden mogen verlengen. Bij nota van wijziging is voorgesteld de artikelen 22 respectievelijk 27b in bovenstaande zin te wijzigen.

Indien iemand zonder daarvan melding te doen toch overgaat tot aanpak van bodemverontreiniging in eigen beheer, kan de provincie op grond van artikel 22a de betrokkene bevelen de werkzaamheden te staken en hem vervolgens in de gelegenheid stellen alsnog aan het gestelde in artikel 22 te voldoen. Zonodig kan de provincie hem op grond van artikel 27d, eerste lid, bevelen een nader onderzoek of saneringsonderzoek in te stellen.

Van een melding ingevolge artikel 22 moet altijd kennis worden gegeven in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. De bedoeling van deze publikatieplicht, waarnaar de leden van de PvdA-fractie vroegen, is gelegen in het vergroten van de betrokkenheid van derden bij aanpak in eigen beheer. Zoals in de toelichting bij deze bepaling is aangegeven, kunnen derden naar aanleiding van een dergelijke kennisgeving aan gedeputeerde staten verzoeken een bevel tot het (opnieuw) uitvoeren van een nader onderzoek te geven of, als het een saneringsgeval betreft, een bevel om een saneringsonderzoek uit te voeren of andere saneringsmaatregelen te treffen dan zijn voorgesteld. Een dergelijke publikatieplicht ontbreekt bij gevallen als bedoeld in artikel 27d, daar bij deze gevallen de betrokkenheid van omwonenden reeds via de inspraakverordening verzekerd wordt. Hieraan kan worden toegevoegd dat omwonenden ook reeds van hun betrokkenheid blijf kunnen geven naar aanleiding van de beschikking na een nader onderzoek (voorgesteld bij nota van wijziging).

Saneringsplan

Artikel 27b geeft additionele vereisten voor meldingen (ingevolge artikel 22) die een saneringsgeval betreffen. De melding dient in een dergelijk geval tevens vergezeld te gaan van gegevens die betrekking hebben op de resultaten van het nader onderzoek en het saneringsonderzoek, waarvan de opzet is uitgewerkt in de Leidraad bodembescherming. Indien van de doelstelling van sanering (herstel van de multifunctionaliteit van de bodem) wordt afgeweken, dient dit in het

saneringsonderzoek te worden gemotiveerd. De in het saneringsonderzoek gekozen saneringsvariant moet technisch, milieuhygiënisch en financieel nader uitgewerkt worden in een eveneens bij de melding te voegen saneringsplan. Het saneringsplan vermeldt naast de effecten die met de saneringsmaatregelen worden beoogd, ook de beoogde kwaliteit van de bodem na sanering. Indien van toepassing, dient tevens de wijze van nazorg te worden aangegeven. Dit betekent dat in deze gevallen wordt beschreven op welke wijze beheer, controle, onderhoud en vervanging van de isolerende voorzieningen zal plaatsvinden en welke maatregelen worden genomen in verband met beperkingen in het gebruik van de bodem die de verontreiniging met zich brengt. Indien de sanering gefaseerd wordt uitgevoerd, dient het saneringsplan tevens de tijdstippen te vermelden waarop de diverse fasen zullen aanvangen en eindigen. Bij nota van wijziging zijn minimale vereisten waaraan het saneringsplan moet voldoen, opgenomen in het eerste lid van artikel 27b.

Zoals in de Leidraad staat beschreven, mogen zich in de kosten afwijkingen van niet meer dan 15% voordoen tussen de in het saneringsplan beschreven saneringsvariant en de uiteindelijk uitgevoerde variant. Indien zich grotere afwijkingen dan 15% voordoen, is het gewenst dat de betrokkene hiervan bij de provincie melding maakt. Ingevolge het eerste lid van artikel 27b kunnen provinciale staten nadere regels stellen ten aanzien van de gegevens die bij een melding met betrekking tot een saneringsgeval moeten worden verschaft. Het Interprovinciaal Overleg stelt hiertoe een modelverordening op. Bij deze regels, waarnaar de leden van de CDA-fractie vroegen, valt allereerst te denken aan regels omtrent de wijze van indiening van het saneringsplan (bijvoorbeeld een standaard voor de rapportage opdat beoordeling daarvan binnen de gestelde termijn mogelijk is), een specificatie van de bij de uitvoering van onderzoek en sanering betrokken bedrijven en instanties en het aantal te verstrekken exemplaren van het saneringsplan. Daarnaast kunnen, indien afgeweken is van de uitvoering van onderzoek zoals beschreven in de Leidraad bodembescherming, eisen gesteld worden aan de motivering hiervan. Ook kunnen de provincies nadere regels stellen aan de rapportage met betrekking tot uitvoeringsaspecten als het vrijkomen van reststoffen en emissies, de tijdsduur van de sanering en vergunningen.

De provincie toetst het haar voorgelegde saneringsplan in ieder geval aan de saneringsdoelstelling die is omschreven in het bij nota van wijziging opgenomen artikel 27a-2.

Niet is overwogen de goedkeuring van een saneringsplan door gedeputeerde staten te laten gelden voor een bepaalde periode. Indien de bodem conform een goedgekeurd saneringsplan is gesaneerd en de multifunctionaliteit van de bodem conform de wettelijke eisen is hersteld, heeft de betrokkene van de overheid met betrekking tot deze verontreiniging en de aanpak daarvan geen verdere maatregelen te duchten. Uiteraard zal hij er wel voor moeten waken dat geen nieuwe verontreiniging op zijn terrein ontstaat. Indien de multifunctionaliteit van de bodem niet wordt hersteld, zal tenminste aan de criteria van Isoleren, Beheersen en Controleren moeten worden voldaan; voor zover van toepassing wordt de wijze van nazorg in het saneringsplan aangegeven. Bij de beoordeling van dit saneringsplan zal de provincie met de opsteller er van overeen dienen te komen op welke wijze de overheid toezicht zal houden op deze in beginsel eeuwigdurende nazorg. Goedkeuring van dit saneringsplan houdt derhalve ook een afspraak tussen beiden over dit toezicht in.

Naar mijn mening zou de provincie alleen indien achteraf blijkt dat het goedgekeurde saneringsplan gebaseerd was op door de saneerder gegeven onjuiste informatie in de praktijk op haar instemming kunnen

terugkomen. De provincie zal dan in overleg moeten treden met de saneerder teneinde te bewerkstelligen dat deze alsnog een nieuw, op juiste en volledige gegevens berustend, saneringsplan indient.

Naar mijn mening zal de voorgestelde regeling van melding en goedkeuring van een saneringsplan vrijwillige saneringen niet afremmen zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten meent, maar juist stimuleren, omdat zij duidelijkheid en bescherming biedt voor zowel vrijwillig saneerders als de overheid. Nadat gedeputeerde staten op grond van de bij de melding overgelegde gegevens tot het oordeel zijn gekomen dat geen sprake is van een saneringsgeval, kan degene die de melding heeft gedaan, na het verstrijken van de meldingstermijn een aanvang maken met zijn voorgenomen handelingen. Oordelen gedeputeerde staten dat sprake is van een saneringsgeval en keuren zij het overgelegde saneringsplan goed, dan weet degene die heeft gemeld, eveneens precies waar hij zich aan te houden heeft. De mogelijkheid dat gedeputeerde staten op verzoek toestaan dat eerder met de voorgenomen handelingen wordt begonnen (die bij nota van wijziging is geïntroduceerd; zie hiervoor), zal de procedure kunnen versnellen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of is overwogen in het wetsvoorstel een basis te scheppen voor preventieve voorschriften, bijvoorbeeld gekoppeld aan een saneringsbevel of de goedkeuring van een saneringsplan.

Op dit punt moet een onderscheid worden gemaakt tussen preventieve voorzieningen die direct verband houden met de sanering van het concrete geval, en overige preventieve voorzieningen. Voor beide biedt de Wet bodembescherming, zoals deze na de inwerkingtreding van de voorgestelde regeling zal luiden, voldoende grondslag. Voor zover genoemde leden het oog hebben op concrete saneringen waarin is gekozen voor isolatie van de bodemverontreiniging en waarin derhalve verdere verspreiding van de verontreiniging moet worden tegengegaan door een adequate nazorg, zij opgemerkt dat, zoals eerder is aangegeven, de eisen waaraan een saneringsplan moet voldoen, bij nota van wijziging nader in het eerste lid van artikel 27b worden gespecificeerd. Zo moet in het aan gedeputeerde staten ter goedkeuring over te leggen saneringsplan, indien bij sanering de multifunctionaliteit van de bodem niet wordt hersteld, worden beschreven op welke wijze het betrokken grondgebied in verband met de isolatie van de verontreiniging zal worden beheerd en welke maatregelen worden genomen in verband met beperkingen in het gebruik van de bodem die het gevolg zijn van die verontreiniging. Dit geldt ook voor een saneringsplan dat ingevolge een op grond van artikel 27d gegeven bevel moet worden opgesteld.

Verdergaande preventieve maatregelen kunnen niet in een saneringsplan of bij een saneringsbevel worden voorgeschreven. Dat zou een oneigenlijk gebruik van de saneringsbepalingen betekenen. Indien de sanering is afgerond, kunnen preventieve bodembeschermende voorzieningen derhalve alleen worden voorgeschreven in het kader van voor de betrokken handeling of inrichting geldende vergunningen of algemene maatregelen van bestuur ingevolge de Wet bodembescherming en andere milieuwetgeving. Het ligt wel in de rede dat het vergunningverlenend gezag gelijktijdig met de sanering beziet of de vigerende vergunning met betrekking tot bodembeschermende voorschriften verder moet worden aangescherpt.

Zou zich na afronding van een sanering in eigen beheer of krachtens bevel opnieuw bodemverontreiniging voordoen, dan kan deze aangepakt worden met toepassing van de artikelen 21 of 23 van de Wet bodembescherming.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en D66 vroegen naar de rechtsgevolgen van het voor kennisgeving aannemen van een melding of een saneringsplan.

Een melding op grond van artikel 22 dient ten minste drie maanden voor het begin van de betrokken handelingen te worden gedaan. Dat betekent dat met die handelingen geen aanvang mag worden gemaakt binnen drie maanden na de melding. Op verzoek van degene die de melding doet, kunnen gedeputeerde staten bepalen dat de handelingen eerder mogen worden uitgevoerd. Bij nota van wijziging is deze mogelijkheid geïntroduceerd. Gedeputeerde staten behoeven naar aanleiding van deze melding geen reactie te geven.

Betreft de melding een saneringsgeval, dan moet bij de melding onder meer een saneringsplan worden gevoegd. Gedeputeerde staten dienen binnen drie maanden na indiening van het saneringsplan te beslissen of ze het goedkeuren. Deze beslissingstermijn kunnen ze éénmaal met drie maanden verlengen. Ook deze mogelijkheid is in de nota van wijziging opgenomen. Het artikel is niet zodanig geformuleerd dat gedeputeerde staten de beslissingstermijn steeds kunnen opschuiven, zoals de leden van de PvdA-fractie meenden. Indien gedeputeerde staten niet op de melding of niet (tijdig) op het saneringsplan hebben gereageerd, mag degene die de melding heeft gedaan, ervan uitgaan dat hij de handelingen in kwestie overeenkomstig de melding of het saneringsplan mag uitvoeren. Anders dan de leden van de CDA-fractie dachten, is een en ander dus niet geformuleerd als een fictieve weigering.

De sanering dient volgens het goedgekeurde plan te worden uitgevoerd. Wordt dat plan bij de sanering niet gevolgd – geringe afwijkingen daargelaten –, dan kunnen gedeputeerde staten met toepassing van artikel 27d, tweede lid, een bevel geven om alsnog overeenkomstig het plan te handelen. Afwijkingen van wezenlijke aard van het goedgekeurde saneringsplan als gevolg van zich bij de uitvoering van de sanering voordoende onvoorziene omstandigheden dienen bij de provincie te worden gemeld. In de Leidraad zal hierop nader worden ingegaan. Indien een saneringsplan dat ten behoeve van de aanpak van een saneringsgeval is opgesteld, niet door gedeputeerde staten is goedgekeurd, is niet voldaan aan de vereisten die ingevolge artikel 27b gelden voor de melding van aanpak van een saneringsgeval in eigen beheer. Wordt in het betrokken geval de bodemverontreiniging – al dan niet volgens het saneringsplan – aangepakt, dan handelt degene die die handelingen verricht, dus in strijd met de in artikel 22 neergelegde meldingsplicht en kunnen gedeputeerde staten daar met toepassing van artikel 22a een eind aan maken door een stakingsbevel op te leggen.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66, Groen Links en de SGP vroegen om een toelichting op het derde lid van artikel 27b. De leden van de fracties van de VVD en van D66 meenden dat het moeten betalen van een bedrag voor provinciale begeleiding van vrijwillige saneringen die saneringen niet zal stimuleren.

Ten behoeve van de goedkeuring van een bij hen ingediend saneringsplan zullen gedeputeerde staten administratieve handelingen moeten verrichten, vergelijkbaar met die welke verbonden zijn aan bijvoorbeeld de beoordeling door burgemeester en wethouders van een aanvraag voor een bouwvergunning. Het vragen van een vergoeding voor dergelijke handelingen is niet ongewoon en acht ik ook niet ongerechtvaardigd. Het gaat hierbij overigens om projectgebonden kosten die, zou het geval door de overheid zijn aangepakt, via een kostenverhaalsaktie op de veroorzaker kunnen worden verhaald. De leden van de PvdA-fractie hebben terecht opgemerkt dat het feitelijke bedrag niet door provinciale staten wordt vastgesteld, maar wordt berekend op grond van een door hen bij verordening vast te stellen tarief. Bij nota van wijziging is het derde lid van artikel 27b in deze zin aangepast.

Nu deze betalingsverplichting de tegenprestatie vormt van concrete overheidsdiensten meen ik dat het niet noodzakelijk is in de wet criteria op te nemen over de doelstelling en de berekeningsgrondslag van het te betalen bedrag.

Aan de melding voorafgaand onderzoek

Het aan een melding voorafgaand onderzoek naar de kwaliteit van de bodem dient volgens de standaardopzet zoals omschreven door het Nederlands Normalisatie Instituut en in de Leidraad bodembescherming te worden uitgevoerd. De resultaten daarvan dienen met behulp van het toetsingskader en de toelichting daarop in de Leidraad bodembescherming geïnterpreteerd te worden met het oog op de vraag of sprake is van een saneringsgeval of niet. Minimaal een oriënterend onderzoek en mogelijk een nader onderzoek zijn voor de beantwoording van deze vraag nodig. Zoals eerder in deze memorie is aangegeven, zal bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald in welke gevallen sprake is van «ernstig gevaar».

Anders dan de leden van de PvdA-fractie meenden, zal men zich aan de meldingsplicht ingevolge artikel 22 niet kunnen onttrekken door geen onderzoek te doen naar de kwaliteit van de bodem alvorens zijn voornemen tot aanpak van bodemverontreiniging te realiseren. Zoals in de toelichting op dit artikel is gesteld, zal de meldingsplicht reeds gelden als er reden is om aan te nemen dat de bodem waar het voornemen betrekking op heeft, verontreinigd is. Deze aanname wordt, zoals hiervoor vermeld, tenminste onderbouwd met de resultaten van het oriënterend onderzoek.

Afhankelijk van de voorgeschiedenis van het terrein en de daarvan afgeleide hypothese over het zich al of niet voordoen van verontreiniging en de wijze waarop deze in de bodem voorkomt, zal informatie over de kwaliteit van de bodem moeten worden verzameld. Daarbij speelt het aan sommige activiteiten op grond van andere regelingen voorgescreven voorafgaand bodemonderzoek een rol (thans bijvoorbeeld bij de gesubsidieerde woningbouw, en in de toekomst ingevolge artikel 8 van de herziene Woningwet ook bij ongesubsidieerde woningbouw).

Overige aspecten

Daarnaast is door de Orde van Nederlandse Raadgevende Ingenieurs (ONRI) een gedragscode voor bodemonderzoek opgesteld. Deze gedragscode omvat afspraken met betrekking tot de rapportage over de totstandkoming en de randvoorwaarden, de uitvoering en de interpretatie van bodemonderzoek. De gedragscode is inmiddels door 18 van de bij de ONRI aangesloten bureaus ondertekend.

Als vervolg op de gedragscode is door de ONRI een werkgroep ingesteld die zich richt op de verbetering van de kwaliteit van bodemonderzoek. Uitbreiding van de werkgroep met niet bij de ONRI aangesloten bureaus behoort tot de mogelijkheden.

Over de implementatie van de gedragscode en de werkzaamheden van genoemde werkgroep vindt periodiek overleg plaats met de ONRI en het Directoraat-Generaal Milieubeheer. Aan de hand van dit overleg wordt bezien in hoeverre verdergaande voorzieningen noodzakelijk zijn.

Zoals de leden van de D66-fractie ook meenden, is het van belang dat de rijksoverheid regels stelt ten aanzien van de uitvoering van onderzoek en sanering. Dit gebeurt thans reeds in de vorm van de uitgave van de Leidraad bodembescherming. De Leidraad bevat onder meer omtrent dit punt richtlijnen.

De nadere regels die de provincie op grond van het wetsvoorstel in het kader van aanpak in eigen beheer door derden kan stellen, hebben geen betrekking op de uitvoering en het te bereiken resultaat van onderzoek en sanering, maar op de inhoud van de gegevens die in een saneringsplan moeten worden verstrekt en op andere te verstrekken gegevens. Gelet op de normerende werking die op dit punt van de Leidraad bodembescherming uitgaat, bestaat er mijns inziens geen aanleiding voor de vrees dat derden die in eigen beheer saneren met grote verschillen tussen de provincies ten aanzien van onderzoek en sanering zullen worden geconfronteerd.

De leden van de fractie van de PvdA toonden zich verbaasd dat het Saneringsprogramma waterbodembodem rijkswateren in de memorie van toelichting op één lijn lijkt te worden gesteld met de onderzoeks- en saneringsactiviteiten van bijvoorbeeld het Ministerie van Defensie. Deze leden verzochten voorts om een toelichting op de status van eerstgenoemd programma onder het huidige wetsvoorstel, en op het overleg met het Ministerie van Defensie.

Zoals in de memorie van toelichting is opgemerkt, kan het afhankelijk van de schaal van de voorgenomen activiteiten wenselijk zijn dat onderzoek en sanering door anderen dan de provincie uitgevoerd worden volgens een programmatische opzet. Het Saneringsprogramma 1991 van het Ministerie van Defensie²¹ en het door de Minister van Verkeer en Waterstaat uitgebrachte Saneringsprogramma waterbodembodem rijkswateren 1991–2000²², zijn beide voorbeelden van een dergelijke programmatische opzet. Tussen beide saneringsprogramma's bestaat in zoverre verschil dat met het opstellen en uitvoeren van het Saneringsprogramma waterbodembodem rijkswateren op basis van de verantwoordelijkheid van de Minister van Verkeer en Waterstaat voor de waterkwaliteit in rijkswateren wordt vooruitgelopen op de in voorbereiding zijnde waterbodembodem saneringsregeling, waarop in paragraaf 2.2. van deze memorie is ingegaan. Zolang deze regeling echter nog niet in werking is getreden, is deze aanpak – gelijk iedere aanpak door anderen dan de provincie – te beschouwen als sanering in eigen beheer en valt zij na de inwerking-treding van de voorliggende wettelijke regeling – evenals de uitvoering van het Saneringsprogramma van het Ministerie van Defensie – onder de bepalingen die op sanering in eigen beheer betrekking hebben. Over de aanpak van bodemverontreiniging op militaire terreinen vindt op landelijk niveau tussen de betrokken ministeries overleg plaats. Over dit onderwerp is bovendien van gedachten gewisseld met alle betrokken provinciale diensten en milieu-inspecties. Per concreet geval vindt overleg plaats tussen de provincie, de gemeente en het legeronderdeel ter plaatse.

Van structureel overleg tussen provincies en «grootsaneerders» is tot dusverre nog geen sprake geweest.

De leden van de VVD-fractie informeerden voorts wat de uitwerking zal zijn van onderzoek en sanering in eigen beheer en hoe dat onderzoek en die sanering in eigen beheer worden gestimuleerd. Het gevolg van toepassing van de bepalingen van het voorliggende wetsvoorstel zal allereerst zijn dat minder gevallen van bodemverontreiniging dan voorheen door de overheid zullen worden aangepakt. Daardoor zal het provinciale apparaat ontlast kunnen worden en kan de provincie zich richten enerzijds op de aanpak van milieu-urgente gevallen, anderzijds op de kwaliteitsbewaking bij de aanpak van gevallen door derden in eigen beheer. Voorts zal de inzet van de algemene middelen ten behoeve van bodemsanering en van de Landsadvocaat ten behoeve van verhaalsacties in de loop der tijd aanzienlijk beperkt kunnen worden.

Voor in gebruik zijnde bedrijfsterreinen is inmiddels door de

²¹ Kamerstukken II 1990/91, 21 332, nr. 3.

²² Kamerstukken II 1989/90, 21 656, nrs. 1–2.

Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen een opzet ontwikkeld voor de organisatie van de vrijwillige aanpak in eigen beheer door het bedrijfsleven. Het begin juni 1991 uitgebrachte eindrapport van de commissie voorziet een aanpak die moet leiden naar een verdubbeling tot verdrievoudiging van de inspanningen door bedrijven in 1996 ten opzichte van die inspanningen in 1988. De operatie zal begin 1992 van start moeten gaan. Thans worden in alle provincies door het bedrijfsleven BSB-stichtingen opgericht die de in aanmerking komende bedrijven vaststellen en de eerste stappen van de aanpak (inventariserend onderzoek, nader onderzoek, saneringsonderzoek) stimuleren en programmeren. Op landelijk niveau zal de voortgang worden bewaakt en zal de operatie zondig worden bijgestuurd door een stuurgroep, die inmiddels bijeen is geweest. Zoals in het kabinetsstandpunt over de eindrapportage van de commissie is vermeld, is het kabinet het eens met de voorgestelde aanpak, maar legt het op onderdelen van de eindrapportage andere accenten.

Daarnaast is in overleg tussen mijn ministerie en vertegenwoordigers van de branche van eigenaren en exploitanten van benzineverkooppunten het Werkprogramma milieumaatregelen tankstations vastgesteld. Het werkprogramma, met de uitvoering waarvan in september 1991 is begonnen en dat een periode van acht jaar omvat, bevat een programmering voor het treffen van preventieve voorzieningen en het uitvoeren van onderzoek naar bodemverontreiniging en de eventuele sanering van de bodem. Het werkprogramma loopt vooruit op een algemene maatregel van bestuur (Besluit tankstations Wet milieubeheer) waarin de eisen van het werkprogramma formeel zullen worden vastgelegd. Dit besluit zal naar verwachting eind 1992 van kracht worden. Door het betrokken bedrijfsleven is een stichting gevormd die een fonds beheert waaruit de bodemsaneringskosten kunnen worden gefinancierd bij tankstations die hun bedrijfsactiviteiten beëindigen, bijvoorbeeld omdat de investeringen om te voldoen aan de eisen van het werkprogramma zodanig oplopen dat verdere exploitatie van het tankstation niet verantwoord is.

Voor een toelichting op de positie en de verantwoordelijkheid van de gemeente bij de toepassing van de artikelen 22 en 27b van het wetsvoorstel, waarom de leden van de SGP-fractie vroegen, zij verwezen naar hetgeen hierover is opgemerkt in Hoofdstuk III, paragraaf 1, van deze memorie.

Gelet op het doel van artikel 22 als algemene meldingsverplichting voor de aanpak van gevallen van bodemverontreiniging door derden acht ik een onderscheid in gemeentelijk optreden als door deze leden gesuggereerd (gemeente als medeverantwoordelijk bestuursorgaan en als particuliere saneerder) niet wenselijk. Ook overheden die in eigen beheer saneren of bodemverontreiniging verminderen of verplaatsen moeten aan de meldingsverplichting voldoen. Dit staat los van de vraag of zij al dan niet belast zijn met taken op het gebied van de bodemsanering.

De leden van de D66-fractie vroegen of de provincie in alle gevallen het meest aangewezen overheidsorgaan is voor bodemsaneringen, en of niet de gemeente het vaste aanspreekpunt voor de burger in deze problematiek moet zijn.

Uitgangspunt van het wetsvoorstel evenals dat van de Interimwet bodemsanering is, dat de provincies zijn belast met het feitelijk management van de saneringsoperatie, waartoe onder meer de prioriteitsstelling behoort. Ook zijn de provincies, voor zover onderzoek en sanering niet uitgevoerd worden door derden in eigen beheer of op grond van provinciaal bevel, met de aanpak van onderzoeks- en saneringsgevallen belast. Het wetsvoorstel is daarmee in overeen-

stemming met de Notitie «Evaluatie en financiering van de Interimwet bodemsanering»²³, waarin de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn standpunt ten aanzien van de aanbevelingen in het rapport Evaluatie Interimwet bodemsanering bekend maakte²⁴.

In diverse gevallen zullen particulieren in bodemverontreinigingsgevallen overigens ook met de gemeente te maken krijgen. Veel hinderwetvergunningen bevatten voor de vergunninghouder een verplichting bodemverontreiniging te melden bij burgemeester en wethouders. Ook kunnen gemeenten – zoals ook reeds onder de werking van de Interimwet bodemsanering het geval is – aan de provincie verzoeken met onderzoek en sanering van gevallen van bodemverontreiniging te worden belast voor zover deze niet door derden in eigen beheer of krachtens provinciaal bevel worden aangepakt. Een dergelijk verzoek zal naar verwachting steeds vaker gedaan en gehonoreerd worden, naarmate ook gemeenten meer ervaring krijgen in de aanpak van bodemverontreiniging. Aldus kan ook rekening worden gehouden met op grond van de Hinderwet of anderszins te treffen preventieve voorzieningen. Tenslotte moeten de vier grote gemeenten worden genoemd, die ingevolge dit wetsvoorstel dezelfde taken en bevoegdheden met betrekking tot bodemsanering krijgen als de provincies.

5. Onderzoek en sanering krachtens provinciaal bevel

Onderzoek en sanering door en/of op kosten van anderen dan de provincie kan door de overheid juridisch worden afgedwongen. De wet bevat drie categorieën juridische instrumenten die in dit kader van belang zijn: de verplichting, het bevel en de verhaalsactie. De eerste categorie betreft rechtstreeks uit de bepalingen van de wet dan wel uit een algemene maatregel van bestuur voortvloeiende verplichtingen voor daarin aangewezen betrokkenen. Zo bevat artikel 14 van de Wet bodembescherming een bodemsaneringsverplichting voor degene ten gevolge van wiens handelen (als bedoeld in de artikelen 8–13) de bodem wordt verontreinigd of aangetast. Tot deze categorie behoort ook de voorgestelde onderzoeksverplichting van artikel 44a voor de rechthebbende op een grondgebied waar een handeling is of wordt verricht waardoor de bodem kan worden verontreinigd of aangetast.

De derde categorie betreft niet zozeer onderzoek en sanering door anderen dan de provincie als wel het vooraf of achteraf via een verhaalsactie zekerstellen dat een betrokkene aansprakelijk is voor het betalen van de door de overheid te maken of gemaakte kosten. Artikel 47, eerste lid, ziet op degene door wiens onrechtmatige daad de bodem is verontreinigd, dan wel op degene die daarvoor anderszins volgens burgerlijk recht aansprakelijk is. Artikel 47, derde lid, ziet op degene die door de sanering ongerechtvaardigd wordt verrijkt.

Tot de tweede – hier te behandelen – categorie behoren het onderzoeksbevel en het saneringsbevel. Mede in verband met de ontwikkelingen in het kader van de Commissie bodemsanering in gebruik zijn de bedrijfsterreinen is daaraan bij nota van wijziging het beveiligingsbevel toegevoegd (artikel 27d). Hoewel eventueel noodzakelijke tijdelijke beveiligingsmaatregelen onderdeel van een sanering uit kunnen maken (zie Leidraad bodembescherming, blz. I-2b) en derhalve reeds onder het saneringsbevel kunnen worden gebracht, is dit specifieke bevel als zelfstandig instrument toegevoegd om het aan een grotere kring van rechthebbenden te kunnen opleggen dan uitsluitend aan de veroorzaker of de eigenaar van het grondgebied waar zich de bodemverontreiniging voordoet.

De leden van de fractie van D66 vroegen op grond waarvan nietveroorzakers met de bovenstaande bevoegdheden kunnen worden geconfron-

²³ Kamerstukken II 1983/84, 18 100, hoofdstuk XI, nr. 160.

²⁴ Kamerstukken II 1983/84, 18 100, hoofdstuk XI, nr. 86.

teerd. Zij waren van mening dat deze mogelijkheid bij wet zou moeten worden geclausuleerd. De leden van de fractie van de PvdA vroegen of niet een aantal categorieën niet-veroorzakers (bijvoorbeeld eigenaren of huurders van woningen) tegen het saneringsbevel zou moeten worden beschermd. Hieronder wordt daarop ingegaan.

5.1. Onderzoeks- en beveiligingsbevel

De grondslag om niet-veroorzakers bevelen op te leggen is gegeven in de tekst van artikel 27d. Voor zover het gaat om een onderzoeks- en beveiligingsbevel is toepassing van dit artikel bij nota van wijziging beperkt. De bedoelde bevelen kunnen slechts worden gegeven aan degene die een zakelijk of persoonlijk recht heeft op het verontreinigde grondgebied. Ook is de toepassing beperkt tot terreinen die bedrijfsmatig worden of werden gebruikt. De omstandigheid dat aangenomen moet worden dat de bodem van het betrokken grondgebied een «ernstig gevaar» oplevert, schept voor degene die rechthebbende is of een gebruiksrecht heeft op dat grondgebied, een verplichting om dit gevaar weg te nemen. Om inzicht te krijgen in de aard en omvang van dat gevaar en de te treffen maatregelen zal hij een onderzoek naar de kwaliteit van de bodem moeten instellen. Indien betrokkene dit nalaat, dient hij daartoe met een bevel gedwongen te kunnen worden. De keuze van degene tot wie het bevel zich richt, kan getoetst worden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Blijkens haar eindrapport kan ook de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen zich met dit systeem verenigen.

5.2. Saneringsbevel

Anders ligt het met het saneringsbevel. Het is voor discussie vatbaar of en zo ja, in hoeverre rechthebbenden hun grondgebied waarop zich een ernstige bodemverontreiniging voordoet, ook in alle gevallen dienen te saneren. Met de genoemde leden ben ik van mening dat verdere clausulering van het saneringsbevel daarom op zijn plaats is voor situaties waarin een bevel tot sanering zonder schadevergoeding – in schadevergoeding voorziet het wetsvoorstel immers niet – tot onaanvaardbare gevolgen leidt. Van dergelijke situaties is sprake indien de betrokkene aan de volgende drie vereisten voldoet:

- op geen enkele wijze draagt hij bij of heeft hij bijgedragen aan het veroorzaken van de bodemverontreiniging;
- op geen enkele wijze staat hij of heeft hij gestaan in een rechtsverhouding tot de veroorzaker(s);
- op geen enkele wijze was hij op de hoogte of had hij op de hoogte behoren te zijn van de bodemverontreiniging ten tijde van de verkrijging van zijn recht op het grondgebied.

Deze cumulatieve vereisten zijn bij nota van wijziging aan artikel 27d toegevoegd. De vereisten zijn zo geformuleerd, dat de betrokkene zelf een voldoende gemotiveerd beroep op de clausule moet doen om aan een saneringsbevel te ontkomen. Een dergelijke clausulering is in overeenstemming met de aanbevelingen van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen in haar eindrapportage.

Naast deze nadere aanscherping van de categorie rechthebbenden tot wie een bevel kan worden gericht, komt het mij gewenst voor het saneringsbevel in meer algemene zin te kanaliseren binnen de kring van degenen tot wie het zich kan richten. Deze kanalisering vindt plaats door middel van het uitspreken van een voorkeur in deze memorie. Deze voorkeursvolgorde is van beleidsmatige aard en bedoelt geen kader te scheppen waaraan met een saneringsbevel geconfronteerde partijen

rechten kunnen ontlenu. De uiteindelijke keuze van degene tot wie een saneringsbevel wordt gericht, is wel toetsbaar aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Een eerste vorm van kanalisering houdt in, dat het saneringsbevel bij voorkeur zou moeten worden gericht tot de veroorzaker van de verontreiniging en subsidiair tot de eigenaar (zie hieronder). Voorts geldt dat, in geval er sprake is van meer dan één veroorzaker, gedacht kan worden aan het geven van het bevel aan degene met het grootste aandeel in de veroorzaking.

Ook nadere kanalisering binnen de verschillende rechthebbenden op één grondgebied is gewenst. Het saneringsbevel voor rechthebbenden is bij nota van wijziging beperkt tot de eigenaar van het grondgebied. Aan gebruikers en (beperkt) gerechtigden kan dus wel een onderzoeks- en beveiligingsbevel, maar niet een saneringsbevel worden opgelegd.

Een andere vorm van kanalisering houdt in dat het saneringsbevel bij voorkeur wordt gericht tot degene op wiens grondgebied zich de oorzaak van de verontreiniging bevindt. Daarmee wordt voorkomen dat voor de aanpak van eenzelfde saneringsgeval saneringsbevelen tot een pluri-forme groep van rechthebbenden worden gericht.

Vooraf indien rechthebbenden op een grondgebied waarop zich uitsluitend de gevolgen van de bodemverontreiniging voordoen, afzonderlijk met een saneringsbevel worden geconfronteerd, kan een doelmatige aanpak worden bemoeilijkt. Aangezien deze kanalisering, evenals de andere hier genoemde vormen van kanalisering, slechts als voorkeur en niet als uitsluiting moet fungeren, is het woord oorzaak bij nota van wijziging uit artikel 27d geschrapt.

Een derde vorm van kanalisering houdt in, dat het saneringsbevel in geval van meer dan één rechthebbende bij voorkeur wordt gericht tot degene met het grootste grondoppervlak.

Het saneringsbevel zal tenslotte ten aanzien van zowel veroorzakers als eigenaren bij voorkeur worden gericht tot degene die van de in aanmerking komende betrokkenen het beste in staat kan worden geacht het bevel op te volgen.

5.3. Overige aspecten

In artikel 27d, derde lid, is reeds gedeeltelijk de suggestie van de leden van de PvdA-fractie verwoord, dat gedeputeerde staten, indien zij naar aanleiding van een melding tot voorgenomen sanering in eigen beheer overwogen tot een bevel over te gaan, bijvoorbeeld omdat het ingediende saneringsplan van onvoldoende kwaliteit is, dit binnen een bepaalde termijn moeten doen. De bevoegdheid van gedeputeerde staten tot het geven van een onderzoeks- of een saneringsbevel dient naar mijn mening echter een discretionaire bevoegdheid te zijn. Indien bijvoorbeeld onderzoeksgegevens ontbreken of onvolledig zijn en gedeputeerde staten om die reden geen oordeel over het saneringsplan kunnen geven, ligt het geven van een saneringsbevel niet voor de hand, maar zullen zij eerst proberen betrokkene te bewegen zelf het plan aan te passen. Eerst wanneer deze daartoe niet overgaat, ligt het in de rede dat gedeputeerde staten hem een bevel opleggen.

Gelet op de functie van het saneringsprogramma (intern: planningsinstrument van de provincie; extern: overzicht van bekende gevallen en basis voor inspraak) zal een geval dat de provincie met toepassing van de bevelsbevoegdheid wenst aan te pakken, in het programma moeten worden opgenomen. Teneinde geen verschil te creëren bij de aanpak van gevallen die reeds in een programma zijn opgenomen en de aanpak van gevallen die «tussentijds» door de provincie of een derde zullen worden onderzocht en/of gesaneerd, is besloten bij nota van wijziging artikel 271

zodanig te wijzigen dat de bevoegdheid van gedeputeerde staten, een «tussentijds» aan te pakken geval in het programma op te nemen, omgezet wordt in een verplichting. Dit is onder meer van belang met het oog op de inspraak op een tussentijds aan te pakken geval.

In antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie wordt opgemerkt dat tot nu toe geen enkel ministerieel saneringsbevel (artikel 12 van de Interimwet bodemsanering) is opgelegd.

De oorzaak moet in de eerste plaats worden gezocht in de dreigende werking die er van uitgaat. Onderhandelaars van provincies en – in een latere fase – het Rijk merken dat de betrokken bedrijven het daar veelal niet op willen laten aankomen.

In de tweede plaats moet de oorzaak worden gezocht in een terughoudend gebruik van het saneringsbevel ten opzichte van principieel weigerachtige rechthebbenden. Dit hangt mede samen met de omstandigheid dat het eerst door inwerkingtreding van de regeling tot uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met bepalingen omtrent bestuursdwang en dwangsom (Stb. 1990, 478) voor het Rijk mogelijk is geworden het saneringsbevel bestuursrechtelijk te effectueren.

6. Onderzoek en sanering op kosten van de overheid

Voor informatie over de tijdstippen waarop de preventieve algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wet bodembescherming en andere relevante wetten in werking zullen treden, waarom de leden van de fractie van het CDA vroegen, zij verwezen naar bijlage 1 bij deze memorie.

Het preventieve instrumentarium is na het van kracht worden van deze algemene maatregelen van bestuur sluitend in die zin, dat zowel binnen als buiten inrichtingen in beginsel voor bodembedreigende handelingen preventieve voorschriften aanwezig zijn.

Voor veel handelingen zijn bodembeschermende voorschriften neergelegd in vergunningen op grond van de Hinderwet en de Afvalstofwet (Stb. 1977, 455) respectievelijk ontheffingen op grond van de Wet chemische afvalstoffen (Stb. 1976, 214). Deze voorzien veelal ook in een verplichting tot sanering van ondanks hun werking toch opgetreden bodemverontreiniging. In dit verband kan ook gewezen worden op het waterbodemsaneringsvoorschrift in vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Op basis daarvan kan de vergunninghouder verplicht worden lokaal ernstig verontreinigd bodemsediment te verwijderen. Provincies kunnen voorts krachtens een provinciale verordening voor bodembeschermingsgebieden of grondwaterbeschermingsgebieden bodembedreigende handelingen in dergelijke gebieden verbieden, behoudens ontheffing. Voor het grondgebied buiten dergelijke beschermingsgebieden kunnen provincies op grond van artikel 90 van de Provinciewet (Stb. 1962, 17) ook een autonome verordening bodembescherming vaststellen voor bodembedreigende handelingen buiten inrichtingen (binnen inrichtingen geldt de Hinderwet), voor zover geen algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet bodembescherming in hetzelfde onderwerp voorziet.

Gemeenten kunnen voor dergelijke handelingen bepalingen opnemen in hun Algemene plaatselijke verordening. Tenslotte voorziet artikel 21 van het onderhavige wetsvoorstel in sanering van nieuw optredende bodemverontreiniging en geven de artikelen 23 en volgende een regeling voor snelle sanering bij ernstige nieuw optredende bodemverontreiniging ontstaan ten gevolge van een ongewoon voorval.

Het instrumentarium zal echter niet volledig kunnen voorkomen dat

geen enkel nieuw geval van bodemverontreiniging zal ontstaan voor de aanpak waarvan maatregelen ten laste van de overheid nodig zullen zijn. Gevallen waarbij de veroorzaker niet achterhaald kan worden en een andere kostendrager niet aanwezig is, alsmede saneringsgevallen waarin de aansprakelijke geen of onvoldoende draagkracht voor kostenverhaal heeft, zullen op kosten van de overheid aangepakt blijven worden.

De leden van de CDA-fractie wilden bovendien weten hoe de preventie en handhaving van de Wet bodembescherming tot nu toe verlopen, welke inspanningen van lagere overheden daartoe nodig (zullen) zijn, en hoeveel extra kosten daarmee ten opzichte van 1990 gemoeid zullen zijn.

Preventie vindt plaats, zoals uit het voorgaande moge blijken, in het kader van de uitvoering en bestuurlijke handhaving van verschillende milieuwetten door provincies en gemeenten, terwijl ook van aanvullende strafrechtelijke handhaving (politie, openbaar ministerie, rechterlijke macht) preventieve werking uitgaat. Voor de intensivering van de handhaving van de milieuwetgeving is in het kader van het Nationaal Milieubeleidsplan voor gemeente- en rijkspolitie een bedrag oplopend tot f 60 miljoen in 1994 uitgetrokken, en f 20 miljoen voor Justitietaken. Voor de versterking van hun milieu-apparaten met het oog op het inhalen van achterstanden en de uitvoering van nieuwe uit het Nationaal Milieubeleidsplan en het Nationaal Milieubeleidsplan-Plus voortvloeiende taken zijn in het kader van het Nationaal Milieubeleidsplan-Plus extra financiële middelen tot een bedrag van f 189 miljoen in 1994 aan de andere overheden beschikbaar gesteld. In het kader van het bestuursakkoord tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is overeengekomen dat de gemeenten de daarin genoemde bedragen uit het Gemeentefonds zullen inzetten voor de opbouw van hun milieu-organisatie. Voor zover het nog niet mogelijk is om in de jaren tot 1994 het bedrag in zijn geheel in te zetten voor apparaatskosten, zal het resterende deel kunnen worden bestemd voor de aanpak van bodemverontreiniging of grondkostenproblemen met het oog op gewenste verschuivingen in de mobiliteitspatronen ten gunste van het milieu.

De resultaten van het onderzoek naar de apparaatskosten bodembescherming en bodemsanering zijn medio 1990 gepubliceerd (Reeks Bodembescherming, nr. 80). Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat in de periode 1990-1995 de provinciale apparaatskosten ten aanzien van bodemsanering zullen stabiliseren en dat zij ten aanzien van bodembescherming belangrijk zullen stijgen. Samengevat houdt de conclusie van de onderzoekers in dat de uitvoering van het voorgenomen bodembeleid in de komende jaren een forse uitdaging inhoudt. De uitdaging betreft zowel de (rijks)financiering als de provinciale milieu-apparaten, waar voldoende capaciteit voor de taakuitvoering gegenereerd en ingezet moet worden.

De resultaten van het onderzoek zijn meegenomen bij het overleg met provincies en gemeenten over de besteding van de gelden voor versterking van de milieu-apparaten in verband met de uitvoering van NMP-taken voor zover die op het bodembeschermingsbeleid betrekking hebben. Dit heeft geresulteerd in enige wijzigingen van het Bijdragebesluit openbare lichamen Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (Stb. 1991, 438).

In het onderstaande zal worden ingegaan op de apparaatskosten bodembescherming en de vergoeding daarvan. In paragraaf 3.2. van hoofdstuk IV van deze memorie zullen de apparaatskosten bodemsanering aan de orde komen. De huidige vergoeding van de provinciale apparaatskosten bodembescherming bedraagt ruim f 7 miljoen. In het kader van de besteding van de gelden voor de uitvoering van NMP-taken op het gebied van bodembescherming wordt ervan uitgegaan dat deze vergoeding (niveau 1994) stijgt tot f 29 miljoen. Bij deze verviervou-

diging van de huidige bijdrage is onder andere rekening gehouden met de invoering van nieuwe algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wet bodembescherming, een integrale uitvoering van de regeling grondwaterbeschermingsgebieden en een gefaseerde uitvoering van de regeling bodembeschermingsgebieden. De mogelijkheid om algemene regels op grond van de Wet bodembescherming uit te voeren en te handhaven vormt uiteraard reeds bij het ontwerpen van die regels een belangrijk punt van aandacht. Daarover wordt met name met de andere overheden en het Ministerie van Justitie in de ontwerpfase van de regels overleg gevoerd. Daarbij wordt zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij andere milieuregelgeving. In het belang van een goede integratie met het voor inrichtingen geldende regime zijn het ontwerp-Besluit opslaan in ondergrondse tanks (voorgepubliceerd in Stcrt. 1990, 121) en het ontwerp-Stortbesluit (voorgepubliceerd in Stcrt. 1990, 98) mede gebaseerd op de Hinderwet respectievelijk de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Het ontwerp-Bouwstoffenbesluit (voorgepubliceerd in Stcrt. 1991, 121; erratum in Stcrt. 1991, 130) wordt mede gebaseerd op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, zoals deze zal luiden na inwerkingtreding van het wetsvoorstel tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met een hoofdstuk inzake vergunningen en algemene regels voor inrichtingen²⁵.

De uitvoering van de overige maatregelen van bestuur op grond van de Wet bodembescherming zal in het regelmatig met de andere overheden te voeren overleg onderwerp van aandacht zijn. Indien geluiden uit die kring of uit die der handhavers daartoe aanleiding geven, zal een evaluatie ervan worden overwogen. Een evaluatie van de effectiviteit van de mestregelgeving is inmiddels uitgevoerd²⁶.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 vroegen om een nadere toelichting op de in de memorie van toelichting weergegeven wens van het kabinet, de financiering van rijkszijde van de bodemsaneringsoperatie op termijn te beëindigen.

Het streven van het kabinet is er op gericht het net van preventieve maatregelen in de komende jaren versneld te sluiten zodat het ontstaan van nieuwe bodemverontreiniging zoveel mogelijk voorkomen wordt. Deze preventieve maatregelen zullen indien nodig vergezeld gaan van financiële zekerheidsstelling, waardoor, indien onverhoopt toch bodemverontreiniging optreedt, de kosten van de sanering vrijwel altijd daadwerkelijk op de veroorzaker te verhalen zijn. Dit betekent dat als op termijn het programma van preventieve instrumenten voltooid is en de thans bekende gevallen van bodemverontreiniging onderzocht en gesaneerd zijn, het mogelijk moet zijn tot vergaande financiële terugtrekking van het Rijk bij de bodemsaneringsoperatie te komen. De in de memorie van toelichting aangekondigde evaluatie van diverse relevante ontwikkelingen zal informatie met het oog op een beslissing ter zake moeten opleveren. Ik ben het met de leden van de VVD-fractie eens, dat een mogelijke wijziging van het thans voorgestelde financieringssysteem pas overwogen kan worden als redelijkerwijs kan worden aangenomen dat de betrokken overheden, zowel in financiële zin als anderszins, in staat zijn deze verantwoordelijkheid van het Rijk over te nemen.

Zoals de leden van deze fractie ook meenden, blijft er in de toekomst, tenzij er gebruik gemaakt wordt van de bepalingen met betrekking tot aanpak in eigen beheer of het saneringsbevel, een rijksverantwoordelijkheid bestaan voor medefinanciering van de aanpak van in de bodem aanwezige verontreiniging. In beginsel is dit ook het geval bij gevallen van geïmporteerde verontreiniging. Dit doet zich met name voor bij waterbodems. Bij het opstellen van de wettelijke waterbodemsaneringsregeling zal dit dan ook nader in beschouwing worden genomen.

²⁵ Een gewijzigd voorstel van wet inzake het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels is op 4 september 1991 aan de Eerste Kamer gezonden (Kamerstukken I 1991/91, 21 087, nr. 335).

²⁶ Kamerstukken II 1989/90, 21 502, nrs. 1-2.

De leden van de fracties van de VVD, D66 en de SGP stelden tenslotte enkele vragen met betrekking tot de uitvoering van onderzoek en sanering door gemeenten.

De leden van de VVD-fractie wilden de visie van de minister vernemen op de onderlinge afstemming van bodemsanering en het instrumentarium van gemeenten op het gebied van het overige milieu en de ruimtelijke ordening.

Deze afstemming kan plaatsvinden in het kader van het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan. Daarin kan immers integraal aandacht worden besteed aan de verschillende onder het milieubeleid vallende onderwerpen. Ook kan het plan ingaan op de milieuaspecten van andere gemeentelijke taken, bijvoorbeeld op het gebied van de ruimtelijke ordening, verkeer en vervoer en stadsvernieuwing. In het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met een hoofdstuk plannen en milieukwaliteitseisen²⁷ is de mogelijkheid tot het opstellen van een gemeentelijk milieubeleidsplan vastgelegd. Daarnaast wordt de afstemming tussen milieubeleid en beleid op het gebied van de ruimtelijke ordening aan de orde gesteld in het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening²⁸ en de Vierde Nota Extra²⁹.

De fractieleden van D66 vroegen waarom de vier grote gemeenten meer bevoegdheden hebben op grond van artikel 65 dan de gemeenten die krachtens artikel 27n een geval aanpakken.

Zoals in paragraaf 3 van dit hoofdstuk is opgemerkt, wordt met het grote-stedenbeleid beoogd de beleidsvrijheid van de grote steden ten opzichte van de provincies te vergroten. Wat betreft het beleidsterrein van de bodemsanering is hieraan in het onderhavige wetsvoorstel uitwerking gegeven door aan de vier grote steden een verantwoordelijkheid voor onderzoek en sanering van gevallen van bodemverontreiniging toe te kennen gelijk aan die van de provincies. Daaruit vloeit voort dat de grote steden ook over dezelfde bevoegdheden moeten beschikken als de provincies. De verantwoordelijkheden van gemeenten die na honorering van een verzoek op grond van artikel 27n een geval aanpakken, zijn, zoals hiervoor is beschreven, beperkter. Daarbij past een minder groot scala van bevoegdheden.

De provincie mag een gemeentelijk verzoek in het kader van artikel 27n tot aanpak van een geval van bodemverontreiniging ook op andere gronden weigeren dan van onvoldoende toegerust zijn.

Uitgangspunt zal echter moeten zijn, dat het verzoek alleen op zwaarwegende gronden afgewezen zou mogen worden. Een passage met een dergelijke strekking is ook in de memorie van toelichting opgenomen.

Het opnemen in de wet van criteria waaraan gedeputeerde staten zich bij de beslissing op een verzoek tot delegatie moeten houden, zoals de leden van de PvdA-fractie suggereerden, acht ik echter ongewenst, omdat dit niet in overeenstemming zou zijn met de vigerende en de nieuwe Provinciewet³⁰. In deze wet, die het centrale wettelijke kader voor delegatie is, ontbreken dergelijke criteria. In de Leidraad bodembescherming zullen enkele voorbeelden van criteria worden opgenomen. Indien een gemeente in eigen beheer onderzoek en sanering uitvoert, kunnen gedeputeerde staten die gemeente bij onvoldoende uitvoering van het door gedeputeerde staten goedgekeurde saneringsplan op grond van artikel 27d, tweede lid, een bevel geven conform het door hen goedgekeurde saneringsplan te handelen. Indien een gemeente met toepassing van artikel 27n onderzoek en sanering uitvoert en dit op milieuhygiënisch onverantwoorde wijze doet, kunnen gedeputeerde staten op grond van artikel 27d, eerste lid, de gemeente bevelen op eigen kosten opnieuw een nader onderzoek uit te voeren, en/of, indien

²⁷ Kamerstukken II 1989/90, 21 163, nr. 7.

²⁸ Kamerstukken II 1988/89, 20 490, nrs. 9-10, hoofdstuk 2.4.

²⁹ Kamerstukken II 1990/91, 21 879, nrs. 1-2.

³⁰ Het wetsvoorstel inzake Nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies is op 8 mei 1991 aan de Eerste Kamer aangeboden (Kamerstukken I 1990/91, 19 836, nr. 256).

na aanpak door de gemeente nog sprake is van een saneringsgeval, een saneringsonderzoek en een sanering te verrichten. De mogelijkheid van het geven van een saneringsbevel bestaat alleen indien de gemeente veroorzaker van de verontreiniging is dan wel het grondgebied waar zich de verontreiniging voordoet, in eigendom heeft. Daarnaast kan de provincie op grond van een dergelijke ervaring met een bepaalde gemeente overwegen een volgend verzoek tot delegatie van aanpak door deze gemeente te weigeren.

In antwoord op een vraag van de leden van de SGP-fractie, of het wetsvoorstel voldoende grondslag biedt voor het bereiken van de benodigde afstemming tussen het provinciale en het gemeentelijke bodemsaneringsbeleid, zij gesteld dat afstemming tussen beider beleidsvoornemens in de eerste plaats mogelijk is in het kader van het tussen provincie en (onder meer) gemeente te voeren overleg bij de voorbereiding van het provinciale bodemsaneringsprogramma (zie artikel 27j). Voorts heeft een gemeente de mogelijkheid eigen ideeën in te brengen in het kader van de inspraak op het provinciale concept-saneringsprogramma en bij de uitvoering door de provincie van onderzoek en sanering van concrete gevallen die op haar grondgebied liggen. Een nog sterkere afstemming is mogelijk bij aanpak door de gemeente van een geval in eigen beheer op grond van artikel 22 of naar aanleiding van een verzoek als bedoeld in artikel 27n.

7. Saneringsprogramma, overleg en inspraak

De leden van de fractie van Groen Links hadden een bepaling gemist die verplicht tot het in het programma opnemen van een overzicht van de financiële gevolgen van de uitvoering van het programma en het opnemen van een verslag van de uitvoering van het voorgaande jaarprogramma. Ook de leden van de PvdA-fractie stelden daarover vragen. Zij vroegen tevens in de wet te bepalen dat het programma de gronden vermeldt waarop gedeputeerde staten tot prioriteitsstelling tussen de gevallen zijn gekomen. De leden van de fractie van Groen Links stelden voorts voor, een verplichting tot prioriteitsstelling op grond van milieuhygiënische criteria in de wet op te nemen.

Het bodemsaneringsprogramma voorgeschreven in de Interimwet bodemsanering heeft voornamelijk een externe functie: het is primair bedoeld om belanghebbenden inzicht te geven in de gevallen die de provincie de komende jaren voornemens is aan te pakken. Daarnaast vormt het de basis voor de bijdrageverlening door het Rijk. Met het oog op deze functie bevat het saneringsprogramma op grond van de Interimwet gedetailleerde gegevens. In aansluiting op de gedachten over de functie van het provinciale programma in het wetsvoorstel tot uitbouw van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met onder meer een hoofdstuk over plannen³¹, heeft de functie van het krachtens het onderhavige wetsvoorstel voorgeschreven bodemsaneringsprogramma een overwegend intern karakter: het plannen van de beschikbare menskracht en financiële middelen. Tegen deze achtergrond is besloten enkele van de gegevens die op grond van de Interimwet bodemsanering in het bodemsaneringsprogramma moeten worden opgenomen en die met name van belang zijn voor het Rijk, te laten vervallen. Het is in het voordeel van de provincie zelf dat het de gronden waarop gedeputeerde staten tot prioriteitsstelling tussen gevallen zijn gekomen, in het programma weergeeft. Achterwege laten daarvan zal de inspraak op het concept-programma onnodig kunnen belasten. Het in de wet voorschrijven dat het programma ook die gronden moet bevatten, acht ik echter te zwaar. De prioriteitsvolgorde dient primair op milieuhygiënische gronden te worden gebaseerd. Een verfijning binnen deze prioriteits-

³¹ Het onderhavige wetsvoorstel is nog niet volledig afgestemd op de hoofdstukken Vergunningen en algemene regels en Plannen van de toekomstige Wet milieubeheer (thans Wet algemene bepalingen milieuhygiëne). Zo spoedig mogelijk zal de noodzakelijke afstemming tussen beide wetsvoorstellen worden geregeld. Wijzigingen in het onderhavige wetsvoorstel die daaruit voortvloeien zullen in een verzamel-nota van wijziging worden opgenomen.

volgorde kan worden aangebracht door middel van belangenafweging (bij gelijke prioriteitscore op grond van milieuhygiënische informatie kan een ander belang de doorslag geven). Bij de in voorbereiding zijnde herziening van de Leidraad bodembescherming zal nader op de schatting van risico's van blootstelling aan bodemverontreiniging in relatie tot het bodemgebruik en de daaraan te verbinden prioriteitsstelling worden ingegaan naar aanleiding van het in september 1991 uitgebrachte eindrapport over deze onderwerpen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

Aan het pleidooi van de leden van de fractie van Groen Links, artikel 271 zodanig te wijzigen dat gedeputeerde staten verplicht zijn de gevallen die naar hun oordeel moeten worden aangepakt voor het begin van de periode waar het programma betrekking op heeft, tussentijds in het programma op te nemen, is zoals eerder in deze memorie vermeld bij nota van wijziging gevolg gegeven. Doordat deze «tussentijdse» gevallen deel uitmaken van het programma, gaan daarvoor onder meer de inspraakverplichtingen gelden.

De leden van diverse fracties vroegen zich af of artikel 27m wel voldoende garanties biedt voor een zinvolle inspraak. In het onderhavige wetsvoorstel is in het kader van de decentralisatie aan de provincies zelf overgelaten hoe de inspraak plaatsvindt. De wijze waarop inspraak wordt georganiseerd, wordt vastgelegd in een provinciale verordening. In artikel 27m is aangegeven wat in ieder geval in die verordening geregeld moet worden. Het artikel voorziet behalve in inspraak ten aanzien van het bodemsaneringsprogramma ook in inspraak bij de uitvoering van onderzoek en sanering van concrete gevallen.

In het derde lid van artikel 27m is bepaald dat dat artikel vervalt bij de inwerkingtreding van de nieuwe Provinciewet. Die wet zal een algemene regeling voor inspraak bij beleidsbeslissingen van provincies geven. Op dat moment zal de verplichting vervallen in de provinciale verordening ten aanzien van concrete gevallen aan te geven hoe inspraak dient plaats te vinden. Om deze verplichting ook na het in werking treden van de gewijzigde Provinciewet te handhaven is bij nota van wijziging artikel 27m-1 ingevoegd.

In interprovinciaal verband wordt thans aan de opstelling van een model-inspraakverordening gewerkt. De modelverordening heeft mede tot doel te waarborgen dat tussen de provincies geen al te grote verschillen ontstaan. Ik ga ervan uit dat de provincies deze tijdig voor het in werking treden van de wet gereed hebben, mede omdat dat in hun eigen belang is. Daarom acht ik het niet noodzakelijk in de wet een termijn op te nemen waarbinnen de provincies aan de verplichting tot het vaststellen van een modelverordening moeten voldoen.

De suggestie van de leden van Groen Links te bepalen dat provincies niet tot delegatie van uitvoeringsbevoegdheden overgaan zolang de gemeente geen inspraakverordening heeft gemaakt, acht ik gezien de redactie van artikel 27n van het wetsvoorstel overbodig. Zowel in geval van uitvoering krachtens delegatie als in geval van aanpak in eigen beheer is de gemeenteraad verplicht een inspraakverordening vast te stellen, alvorens zij met de uitvoering kan beginnen. Het tijdig opstellen daarvan is dus mede in het belang van de gemeente zelf. Een meer uitgebreide regeling van de inspraak op wetsniveau of in een algemene maatregel van bestuur, waar de leden van de fracties van de PvdA, de VVD en het GPV om vroegen, acht ik gelet op het bovenstaande niet nodig en overigens ook niet passend in de decentralisatiegedachte.

De leden van de fracties van D66 en Groen Links en het lid van de RPF-fractie hadden vraagtekens gezet bij het vervallen van de wettelijke

bezwarenprocedure ten aanzien van de totstandkoming van het programma die in de Interimwet bodemsanering voorkomt. Vergeleken met die wet bevat het wetsvoorstel ruimere inspraakmogelijkheden. In de inspraakverordening dient immers enerzijds te worden vastgelegd op welke wijze belanghebbenden worden betrokken bij de voorbereiding van het programma. Deze regeling treedt in de plaats van de bezwaarschriftenprocedure in de Interimwet bodemsanering. Daarnaast schrijft het wetsvoorstel voor dat in de verordening moet worden geregeld hoe bij de concrete uitvoering van nader onderzoek, saneringsonderzoek (waarin de mogelijke saneringsvarianten worden besproken) en sanering belanghebbenden hun mening kenbaar kunnen maken en beslissingen ten aanzien daarvan kunnen beïnvloeden. Deze inspraakmogelijkheden strekken zich ook uit over gevallen die door een particulier in eigen beheer worden aangepakt.

In de huidige praktijk is een belangrijk deel van de ingebrachte bezwaren afkomstig van gemeenten en andere overheidsinstanties.

De bezwaren zijn meestal gericht tegen het niet opnemen door gedeputeerde staten van een of meer gevallen op het programma of tegen de aan gevallen gegeven prioriteit. De ingediende bezwaarschriften hebben in het algemeen niet geleid tot wijzigingen in de prioriteitsstelling. Niettemin dient mijns inziens de mogelijkheid te blijven bestaan voor een belanghebbende om kenbaar te maken dat hij van mening is dat een geval eerder of door een ander dan het concept-programma aangeeft, zou moeten worden aangepakt. Ook nu het programma vergeleken met dat op grond van de Interimwet bodemsanering een meer globale inhoud heeft, acht ik een dergelijke inspraak zinvol.

De leden van de fractie van Groen Links achtten het onjuist dat de inspraakregeling zich niet uitstrekt over het oriënterend onderzoek.

Het oriënterend onderzoek wordt verricht in gevallen waarin een vermoeden van bodemverontreiniging bestaat en beoogt te resulteren in een globaal inzicht in aard, plaats van voorkomen en concentraties van de verontreinigende stoffen. Het gaat naar mijn mening te ver om reeds inspraak voor te schrijven terwijl nog niet vaststaat dat sprake is van bodemverontreiniging.

In antwoord op de desbetreffende suggestie van de leden van de fracties van de PvdA, Groen Links en het GPV en van het lid van de RPF zij opgemerkt dat het wettelijk voorschrijven van een beschikking na iedere onderzoeksfase op gespannen voet staat met algemene uitgangspunten van wetgevingsbeleid, zoals deregulering. Het laten uitmonden van iedere onderzoeksfase in een beschikking brengt bovendien het risico met zich dat, zeker in complexe of ernstige gevallen, achtereenvolgens vele beroepen zullen worden ingesteld, die betrekking hebben op dezelfde materie, hetgeen leidt tot een herhaling van zetten. Dit zou de aanpak van deze gevallen kunnen vertragen. Deze vertraging zal aanzienlijke nadelige gevolgen voor het milieu met zich kunnen brengen. Een concentratie van beroepsmomenten in de besluitvormingscyclus verdient de voorkeur. Uit oogpunt van inspraak komt het gewenst voor de fase van het nader onderzoek in een beschikking te laten resulteren. Het gaat er hierbij immers om vast te stellen of wel of niet sprake is van «ernstig gevaar» en of al dan niet gesaneerd dient te worden. Expliciete vaststelling daarvan door gedeputeerde staten is om dezelfde reden ook van belang in kostenverhaalsakties. Daarom wordt bij nota van wijziging voorgesteld het nader onderzoek te laten resulteren in een beschikking van gedeputeerde staten (zie artikel I, omschrijving van «nader onderzoek»).

De leden van de fractie van Groen Links pleitten ervoor het uitgangspunt van de multifunctionaliteit als saneringsdoelstelling in de wet te verankeren. Zoals in hoofdstuk I van deze memorie is vermeld, is bij nota van wijziging een voorstel daartoe gedaan.

9. Ongewone voorvallen met nadelige gevolgen voor de waterbodem

Als reactie op de mening van de leden van de fractie van de PvdA, dat de scheiding tussen oever en droge bodem onvoldoende in het wetsvoorstel is vastgelegd, zij opgemerkt dat nergens in de wetgeving, ook niet in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, het begrip oever is gedefinieerd. In de praktijk is het niet mogelijk gebleken een te allen tijde en overal toepasbare omschrijving van dit begrip te formuleren. Richtinggevend is de jurisprudentie ter zake. Bij deze jurisprudentie is in de memorie van toelichting aangesloten.

Met betrekking tot artikel 27a vroegen deze leden zich voorts af of het niet beter zou zijn in alle gevallen waarin onverwijld handelen noodzakelijk is, de Commissaris van de Koningin daartoe bevoegd te verklaren, dus ook wanneer de rijkswaterbodem ernstig is of dreigt te worden verontreinigd.

Zoals in de toelichting op artikel 27a staat aangegeven, wordt in artikel 24 van de Wet bodembescherming een voorziening getroffen voor situaties die zo ernstig zijn dat het bijeenkomen van de leden van een meerhoofdig bestuursorgaan niet kan worden afgewacht. Daar in de gevallen dat het wateren betreft die onder beheer van het Rijk staan, de bevoegdheid tot primair optreden ingevolge artikel 27a reeds berust bij een éénhoofdig bestuursorgaan (de Minister van Verkeer en Waterstaat), behoeft naar mijn oordeel geen vrees te bestaan voor traag optreden, ook niet indien in de praktijk deze bevoegdheid is gemandateerd aan Rijkswaterstaat.

HOOFDSTUK IV. FINANCIËLE BEPALINGEN

1. Inleiding

De vraag van de leden van de PvdA-fractie, of bij de nadere wetgeving inzake sanering van de waterbodem ook de mogelijkheid van een bijdrage van de waterschappen aan de orde zal komen, wordt bevestigend beantwoord.

De leden van de fractie van de VVD vroegen om een beschouwing over de saneringsmethoden en de technische ontwikkelingen daarin. Tevens vroegen deze leden in hoeverre de ontwikkeling van saneringsmethoden mede van invloed zal zijn op de keuze tussen opslag of reiniging van verontreinigde grond.

De saneringsmethoden kan men onderverdelen enerzijds in het «reinigen in situ» van de verontreinigde bodem en het «reinigen elders» van grond en grondwater en anderzijds in het «isoleren (in situ)» van de verontreinigde bodem en het «storten» (het isoleren elders) van verontreinigde grond. Naast deze primaire saneringsmethoden bepalen tevens hulpmethoden zoals onder meer het verplaatsen van verontreinigde grond of grondwater en het opslaan en scheiden van grond mede de doelmatigheid van de saneringsmaatregelen. Met name ten aanzien van het «reinigen in situ» en het «reinigen elders» zijn technische ontwikkelingen te verwachten. Bij de keuze tussen de primaire saneringsmethoden speelt onder meer de reinigbaarheid van de eventueel af te

graven grond een rol. In de Leidraad zijn milieuhygiënische, financiële en technische criteria gegeven voor de beoordeling of de grond reinigbaar is. Technische ontwikkelingen op het gebied van reinigingsmethoden kunnen een direct effect sorteren op de aan te wenden saneringsmethode, doordat aanvankelijk niet-reinigbare grond door dergelijke ontwikkelingen reinigbaar wordt. Daardoor zullen in principe de mogelijkheden voor het «reinigen in situ» en het «reinigen elders» toenemen. Deze technische ontwikkelingen kunnen worden gestimuleerd indien alle reinigbare grond ook daadwerkelijk aan grondreinigingsbedrijven wordt aangeboden. Om hieraan tegemoet te komen is bij nota van wijziging voorgesteld dat bij de melding ingevolge artikel 22 tevens wordt aangegeven of en in hoeverre af te graven grond kan worden gereinigd, en, voorts dat, indien de grond geheel of gedeeltelijk zal worden gereinigd, de redenen daarvoor vermeld worden. Hierop is in hoofdstuk III, paragraaf 4.2. al ingegaan.

Voor een overzicht van de totale geraamde kosten van saneringen, de uitgekeerde schadevergoedingen, de kosten van tijdelijke opslag van verontreinigde grond en de financiële gevolgen van de onderhavige regeling voor alle overheden, waarnaar de leden van de fracties van de PvdA, VVD en D66 vroegen, zij verwezen naar bijlage 1 bij deze memorie.

De fractieleden van D66 wilden voorts weten of de kosten van opslag van verontreinigde grond ook voor rekening van de gemeenten komen. Ook de leden van de PvdA-fractie hadden hierover vragen gesteld.

De kosten van reiniging en opslag van verontreinigde grond zijn voor rekening van de «saneerder», of deze nu het Service Centrum Grondreiniging heeft ingeschakeld of niet. Dit betekent dat indien een geval van bodemverontreiniging door de provincie met behulp van het financieringssysteem van de onderhavige regeling wordt aangepakt, Rijk, provincie en gemeente volgens de voorgestelde verdeelsleutel ook de kosten van reiniging en/of opslag zullen moeten financieren. Zij zullen deze kosten op de veroorzaker van de bodemverontreiniging kunnen verhalen.

Indien een derde (particulier of overheidsorgaan) in eigen beheer dan wel op grond van een provinciaal bevel saneert en een partij verontreinigde grond aan het Service Centrum Grondreiniging aanbiedt, komen de kosten van reiniging en/of opslag ook geheel voor rekening van deze derde. Uiteraard geldt dat ook in het geval dat de derde het Service Centrum Grondreiniging niet ingeschakeld heeft. Indien deze derde niet tevens de veroorzaker is, ligt het in de rede dat ook hij zal trachten de kosten te verhalen op de veroorzaker.

De leden van de fractie van Groen Links betreurden het dat het wetsvoorstel niet voorziet in de mogelijkheid tot het instellen van heffingen, waarmee voor een deel de bodemsanering, en dan met name van bedrijfsterreinen, kan worden gefinancierd.

Bij het ontwerpen van de onderhavige wettelijke regeling heeft het kabinet er de voorkeur aan gegeven eerst de eindresultaten van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen af te wachten. Op basis van het eindrapport van de commissie ziet het kabinet geen aanleiding om heffingen in het leven te roepen om de vrijwillige saneringsoperatie te bevorderen. Evaluatie van de voortgang van deze vrijwillige saneringsoperatie als voorgesteld door de commissie, zal bouwstenen aanleveren om te bepalen of de operatie op de thans voorziene wijze tot een goed einde kan worden gebracht dan wel – indien het bedrijfsleven in gebreke zou zijn gebleven – dat tot andere oplossingen waarbij het bedrijfsleven de saneringsoperatie financiert, moet worden overgegaan.

3. Kostenverdeling tussen de overheden

3.1. De gemeentelijke bijdrage

De suggestie van de leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en D66, alsnog een hardheidsclausule voor onschuldige gemeenten in het wetsvoorstel op te nemen, wijs ik om de volgende redenen van de hand.

Voor het introduceren van een hardheidsclausule voor «onschuldige» gemeenten is het noodzakelijk objectief meetbare en verifieerbare criteria te hebben om de mate van verantwoordelijkheid van een gemeente te bepalen. Hierbij moet niet alleen gedacht worden aan het tot in hoogste instantie verzet bieden tegen een bepaalde activiteit, zoals deze leden suggereerden, maar bijvoorbeeld ook aan de mate van toezicht op de naleving en handhaving van de betreffende vergunning. Het is tot nu toe niet mogelijk gebleken dergelijke harde criteria te ontwikkelen. Tevens zal de toepassing van deze criteria onherroepelijk leiden tot de behandeling van een groot aantal verzoeken die alle individueel beoordeeld zouden moeten worden. Een dergelijke toetsing staat haaks op het streven van het kabinet de omvang van het ambtenarenapparaat te verminderen en de betrokkenheid van het Rijk bij de uitvoering van de bodemsanering te beperken.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 informeerden naar de reden van handhaving van het gemeentelijke drempelbedrag.

Bij de totstandkoming van de Interimwet bodemsanering is ervan uit gegaan dat zowel de provincies als de gemeenten een financiële bijdrage dienen te leveren ten behoeve van de oplossing van een probleem (bodemverontreiniging) dat zich op hun grondgebied voordoet. Voor de gemeenten is dit uitgangspunt vertaald in een gemeentelijk drempelbedrag per geval, dat gebonden is aan een bepaald maximum bedrag, plus een percentage van de resterende kosten. Dit drempelbedrag moet ervoor zorgen dat de kosten van relatief kleine saneringen in beginsel voor rekening van de betrokken gemeenten blijven. Na evaluatie van de Interimwet bodemsanering in 1983–1984 is de hoogte van dit drempelbedrag in 1985 met terugwerkende kracht verlaagd tot het huidige niveau. Sedertdien is het bestaan van het drempelbedrag algemeen geaccepteerd. Het drempelbedrag werkt in de praktijk bevredigend, al wordt de controle achteraf bij groeigemeenten en als gevolg van gemeentelijke herindelingen soms bemoeilijkt. Er is geen reden het drempelbedrag thans af te schaffen of te vervangen door bijvoorbeeld een verhoging van de procentuele bijdrage. Overigens is in een financieel vangnet voorzien voor het geval dat een gemeente door deze problematiek in een situatie als bedoeld in artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (Stb. 1983, 650) geraakt of dreigt te geraken. In het onderhavige wetsvoorstel is dit uitgangspunt gehandhaafd. Het wetsvoorstel wijkt wat betreft de positie van gemeenten die in bedoelde situatie terecht komen, niet af van de Interimwet bodemsanering. Het financiële aandeel van een (dreigende) «artikel 12-gemeente» wordt op grond van het wetsvoorstel uit het door het Rijk aan de betrokken provincie verstrekte budget gefinancierd. Bij het verstrekken van het budget aan de provincie wordt hiermee rekening gehouden.

De leden van de PvdA-fractie hadden er de voorkeur voor uitgesproken de hoogte van het gemeentelijk drempelbedrag te bepalen bij wet. Nu er op afzienbare termijn geen wijziging van dit bedrag wordt voorzien (zie artikel 50) bestaat daartegen geen bezwaar. Bij nota van wijziging is hierin voorzien.

Voor een reactie op de vraag van eerstgenoemde leden of de gemeenten netto meer of minder gaan betalen dan onder de werking van de Interimwet bodemsanering en of daarvan voorbeelden gegeven kunnen worden, zij verwezen naar bijlage 1 bij deze memorie.

3.2. De provinciale bijdrage

Hoewel de instelling van een provinciale financiële bijdrage per geval de instemming van alle fracties heeft, vroegen de leden van de VVD-fractie of niet ook een regeling voor «onschuldige provincies» nodig is, zoals zij ook voor «onschuldige gemeenten» bepleit hadden, evenals een plafond voor de financiële bijdrage.

Nog sterker dan bij gemeenten geldt dat provincies verantwoordelijk zijn voor de aanpak van bodemverontreiniging op hun grondgebied. Immers, zij bepalen de wijze van aanpak en zij dienen de kwaliteit van uitgevoerd onderzoek en uitgevoerde saneringen te bewaken. Mede gelet op hetgeen hiervoor met betrekking tot de gevolgen van individuele toetsing van de mate van verantwoordelijkheid van gemeenten is gesteld, zie ik geen reden de suggesties van deze fractieleden te volgen.

De leden van de fracties van de VVD en D66 vroegen naar de wenselijkheid van een vangnetconstructie voor provincies die niet meer aan hun financiële verplichtingen kunnen voldoen en dus in een «artikel-12-situatie» zouden kunnen geraken.

Bij de behandeling van het wetsvoorstel Wijziging regeling Provinciefonds³² is op het ontbreken van een artikel-12-constructie voor provincies ingegaan. De reden voor het ontbreken van een dergelijke constructie is dat bij het Provinciefonds in vergelijking met het Gemeentefonds relatief eenvoudig tot een herverdeling van middelen kan worden gekomen. Het geringe aantal provincies, de betrekkelijke doorzichtigheid van de provinciale uitgavenstructuur alsmede de directe toezichtsrelatie tussen Rijk en provincies dragen hiertoe bij. Deze situatie ligt niet anders door de introductie van een provinciale financiële bijdrage voor bodemsanering, zodat naar mijn mening het invoeren van een wettelijke vangnetconstructie voor provincies ook thans niet nodig is. Gezien de geringe omvang van het aandeel van de toekomstige provinciale bijdrage als percentage van de provinciale begrotingen (zie bijlage 1), is in het onderhavige wetsvoorstel geen plafond gesteld aan de provinciale bijdrage.

De leden van de CDA-fractie informeerden waarom de provincies hun 2,5%-bijdrage niet aan de vier grote gemeenten behoeven te betalen. De vier grote gemeenten krijgen op grond van het onderhavige wetsvoorstel eenzelfde positie als de provincies. Zij treden daarmee in de plaats van de desbetreffende provincie wat betreft de taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden met betrekking tot de aanpak van bodemverontreiniging op hun grondgebied. De desbetreffende provincies hebben na inwerkingtreding van de onderhavige regeling dus geen bemoeienis meer met de bodemverontreinigingsproblematiek van deze gemeenten. Derhalve is geen provinciale bijdrage van 2,5% ingesteld ten behoeve van de aanpak van deze gevallen. Het zou naar mijn mening onredelijk zijn de vier grote gemeenten bovenop hun eigen financiële bijdrage van 7,5% te belasten met de financiële bijdrage van de provincies, zoals de leden van de fractie van de PvdA en het lid van de RPF-fractie suggereerden, daar zij niet meer verantwoordelijkheden hebben dan de provincies en hun financiële bijdrage per geval reeds aanzienlijk groter is dan die van de provincies. Het Rijk betaalt in deze gevallen 92,5%.

³² Kamerstukken II 1982/83, 16 975, nrs. 8-9.

De leden van de fracties van de PvdA en Groen Links hadden vragen gesteld met betrekking tot de apparaatskosten van de provincies gemoed met uitvoering van de voorgestelde wettelijke regeling en de vergoeding daarvan door het Rijk.

Voor de uitvoering van de Interimwet bodemsanering ontvangen de provincies thans een rijksbijdrage in de algemene voorbereidings- en uitvoeringskosten. Deze bijdrage heeft betrekking op de algemene kosten die samenhangen met de voorbereiding en uitvoering van het saneringsprogramma: structurele kosten. Een kwantitatieve vergelijking tussen deze kosten en de algemene bestuurskosten, waarnaar de leden van de PvdA-fractie vroegen, is niet te maken omdat inzicht ontbreekt in deze provinciale bestuurskosten. De bijdrage heeft geen betrekking op de apparaatskosten die verband houden met het onderzoek en de sanering van een concreet geval van bodemverontreiniging: projectgebonden kosten. Deze kosten worden tot op zekere hoogte gefinancierd volgens het financieringsstelsel van de Interimwet bodemsanering. Dit wil zeggen dat de rijksbijdrage ten behoeve van de provinciale begeleiding van de aanpak van budgetgevallen onderdeel uitmaakt van de provinciale bodemsaneringsbudgetten, terwijl de rijksbijdrage aan de provinciale begeleiding van de aanpak van omvangrijke gevallen onderdeel uitmaakt van de zogenaamde projectfinanciering.

In 1990 is in totaal f 10,4 miljoen ten behoeve van de structurele apparaatskosten bodemsanering uitgekeerd. In 1994 wordt uitgegaan van een bijdrage aan de provincies (exclusief de vier grote gemeenten) van in totaal f 9,9 miljoen. Voor de vier grote gemeenten, die nadat het wetsvoorstel tot wet zal zijn verheven een provinciale status krijgen, wordt uitgegaan van een rijksbijdrage van f 3 miljoen. De door de overige gemeenten uit te voeren activiteiten in verband met bodemsanering komen niet voor een rijksbijdrage in aanmerking, aangezien ze niet wettelijk zijn voorgeschreven.

Bij de rijksbijdrage bodemsanering is, overeenkomstig de resultaten van het apparaatskostenonderzoek, rekening gehouden met een zekere taakverschuiving in verband met het onderhavige wetsvoorstel. De kosten van goedkeuring door de provincie van een door een vrijwillige saneerder over te leggen saneringsplan worden, zoals reeds is opgemerkt in paragraaf 4.2. van hoofdstuk III van deze memorie, op grond van artikel 27b, derde lid, bij de betrokkene in rekening worden gebracht. Thans kunnen deze projectgebonden personele kosten van begeleiding van vrijwillige onderzoeken en saneringen door de provincie ten laste worden gebracht van de rijksbijdrage in het kader van de Interimwet bodemsanering. In bestuurlijk overleg heeft het Interprovinciaal Overleg voorgesteld ook na inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel ten behoeve van de opbouw van een provinciaal ambtenarenapparaat voor een beperkte tijdsduur deze personele projectgebonden kosten ten laste te brengen van de rijksbijdrage.

Voor een reactie op de vragen van de fracties van de PvdA, de VVD en Groen Links van feitelijke, financiële aard zij verwezen naar bijlage 1 bij deze memorie.

3.3. De bijdrage van het Rijk

Met hetgeen in de memorie van toelichting (blz. 25) is opgemerkt over de vergoeding van apparaatskosten van de provincies en de vier grote gemeenten, is beoogd aan te geven – hiernaar vroegen de leden van de PvdA-fractie – dat deze vergoeding, geheel in lijn met de apparaatskostenvergoedingen bij de uitvoering van de andere milieutaken, slechts een deel van de totale kosten zal dekken. Voor zover de kosten wel vergoed worden, bedraagt de vergoeding 100%.

Voor de feitelijk financiële informatie met betrekking tot dit onderwerp waarom de leden van deze fractie vroegen, zij wederom verwezen naar bijlage 1 bij deze memorie.

4. De verdeling van de rijksbijdrage

De leden van de fracties van het CDA en de SGP vroegen nader aan te geven welke verdeelsleutel zal worden gehanteerd bij de verdeling van de provinciale budgetten.

De budgetten zijn opgebouwd uit een in principe voor elke provincie gelijk basisdeel aangevuld met per provincie verschillende bedragen. De hoogte van de aanvullende bedragen zal uiteindelijk zijn gebaseerd op het relatieve aandeel van de desbetreffende provincie in zowel de totale omvang van de bodemverontreiniging als de totaal voorgenomen saneringsinspanning. De informatie hiervoor wordt thans ontleend aan de saneringsprogramma's, de periodieke voortgangsrapportages van de provincies alsmede inventarisaties (zie bijvoorbeeld Reeks Bodembescherming, nr. 76). In de toekomst zal voor het bepalen van het relatieve aandeel van provincies evenwel gebruik gemaakt worden van de door de provincies conform artikel 52 aan te leveren informatie, alsmede van de gegevens uit het Informatiesysteem bodemsanering.

De verdeelsleutel wordt in de huidige praktijk op grond van de Interimwet bodemsanering vastgesteld door de minister op voorstel van het Interprovinciaal Overleg. Bij het ontwerpen van de onderhavige regeling is bij deze praktijk aangesloten. Indien de op grond van artikel 52 aangeleverde informatie daar aanleiding toe geeft, is het gewenst snel wijziging te kunnen aanbrengen in de verdeelsleutel. Delegatie van de vaststelling daarvan aan de minister biedt deze mogelijkheid.

Als een provincie niet instemt met de haar door het Rijk toegewezen middelen, kan zij daartegen op grond van artikel 56 in beroep gaan. Onder de Interimwet bodemsanering staat tegen deze beslissing beroep open op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen. Tot op heden is beroep niet voorgekomen. Bij nota van wijziging is een ommissie in het aan de Tweede kamer voorgelegde wetsvoorstel ongedaan gemaakt, zodat door de provincie ook beroep kan worden aangetekend tegen een beslissing van de minister tot het toekennen van een bijdrage ten behoeve van een omvangrijk geval.

Als uit de halfjaarlijkse voortgangsgesprekken blijkt, dat bepaalde provincies hun budget dreigen te overschrijden en andere vermoedelijk budgetruimte zullen overhouden, kan tot herverdeling van de budgetruimte en kasgelden worden overgegaan. Het is ook mogelijk dat budgetruimte en kasgelden worden ingezet ten behoeve van projectfinanciering. Met de herverdeling van verplichtingenruimte en kasgelden binnen de budgetfinanciering wordt een signaal aan de provincies gegeven tempo te houden in de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie. Een snelle uitvoering van bodemsaneringsprojecten kan op die manier beloond worden met een hoger budget voor dat jaar. Indien een provincie haar budget overschrijdt, zal er uit het rijksbudget voor bodemsanering voor het volgende jaar compensatie moeten plaatsvinden. Indien uit de overbesteding van het budget een kasgeldtekort voortvloeit zal de provincie de ontbrekende gelden tijdelijk uit eigen middelen moeten aanvullen. Daarbij wordt er dezerzijds van uitgegaan dat de provincie niet meer geld uitgeeft dan zij via budgetfinanciering door het Rijk in het vooruitzicht gesteld heeft gekregen. Bij het eerstvolgende kasvoorschot in het kader van de budgetfinanciering kan compensatie plaatsvinden.

De mogelijkheid dat provincies niet-bestede gelden reserveren en zo

tot provinciale fondsvorming overgaan is niet overwogen. Het huidige financieringssysteem is erop gericht de beschikbare middelen volledig te benutten. Zo wordt bij de projectfinanciering kwartaalsgewijs bevoorschot op grond van door de provincie aangegeven betalingsverwachtingen. Op die manier wordt de financiering afgestemd op de betalingen en zullen dus weinig rente-opbrengsten ontstaan.

De rijksoverheid gaat er van uit dat als toch provinciale rente-opbrengsten uit door het Rijk verstrekte bodemsaneringsgelden ontstaan, deze dienen te worden toegevoegd aan het bodemsaneringsbudget van de desbetreffende provincie. Voor de bestemming die de provincies aan die opbrengsten geven, zijn zij zelf verantwoordelijk. Met het Interprovinciaal Overleg is reeds in 1988 afgesproken dat de provincies bedoelde rente-opbrengsten aan bodemsanering zullen besteden.

Er is niet voor gekozen de provincies wettelijk te verplichten de rente-opbrengsten aan bodemsanering te besteden. Aangenomen wordt dat dit doel ook zonder regelgeving kan worden bereikt. Immers de omvang van de problematiek van de bodemverontreiniging ten opzichte van de voor onderzoek en sanering beschikbare middelen noopt tot fasering van de aanpak. Indien een specifiek voor bodemsanering bestemd voorschot later dan door de provincie was geraamd, wordt aangewend en dientengevolge rentebaten ontstaan, is het gelet op de werkvoorraden bij de provincies moeilijk voorstelbaar dat deze baten voor andere doelen worden bestemd.

Indien een provincie niet voldoet aan de verslagverplichting van artikel 52, kan een korting op een volgend budget worden aangebracht. Met de korting, naar de reden waarvan de leden van de fractie van de PvdA vroegen, wordt de provincie een prikkel gegeven om voor een tijdige en correcte verslaglegging te zorgen. De verslaglegging van de provincie vormt een essentieel onderdeel van de sturende en voorwaardenschepende rol van het Rijk, zoals die in dit wetsvoorstel is verwerkt. Bij onvoldoende of onvolledige verslaglegging wordt het bovendien moeilijk inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de bestedingen. Een dergelijke kortingsmogelijkheid is niet nieuw. Zij komt bijvoorbeeld ook voor in de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing (Stb. 1984, 406). Overigens kan het ingehouden bedrag alsnog aan de provincie ter beschikking worden gesteld, indien zij binnen de daarvoor gestelde termijn aan de verslagverplichting voldoet. De als gevolg van de korting vrijgekomen verplichtingenruimte en kasgelden kunnen zowel in het kader van de budget als de projectfinanciering worden ingezet.

De leden van de fracties van Groen Links en het GPV stelden enkele vragen met betrekking tot de rijkstoetsing.

Reeds bij de invoering van de budgetfinanciering in 1985 is voor de niet-omvangrijke gevallen van bodemverontreiniging overgegaan van toetsing vooraf naar toetsing achteraf. Een dergelijke toetsing is in principe op ieder budgetgeval toepasbaar. Meer in de rede ligt evenwel een steekproefsgewijze toetsing. Onder het voorgestelde systeem zal de toetsing achteraf formeel plaatsvinden naar aanleiding van het verslag bedoeld in artikel 52. In dit verslag komen niet alleen financiële aspecten maar ook technisch-inhoudelijke aspecten aan de orde.

De leden van de fracties van de PvdA en de SGP meenden dat de grens waarboven sprake is van een omvangrijk geval, in de wet respectievelijk een algemene maatregel van bestuur zou moeten worden vastgelegd. Ook de leden van het GPV hadden hierover vragen gesteld.

In het wetsontwerp, zoals dit aan de Tweede kamer is toegezonden, is de bepaling, van de grens waarboven sprake is van een omvangrijk geval

gedelegeerd aan de minister. Vaststelling door de minister is conform de huidige praktijk. De grens ligt thans bij saneringsgevallen waarvan de totale kosten van onderzoek en sanering meer dan f 10 miljoen bedragen. Er bestaan geen bezwaren tegen de grens vast te leggen in een algemene maatregel van bestuur. Bij nota van wijziging is de grondslag voor een daartoe strekkende algemene maatregel van bestuur in het wetsvoorsel opgenomen. Ik acht het echter ongewenst deze grens in de wet zelf vast te leggen, omdat niet uitgesloten is dat binnen afzienbare termijn (5-10 jaar) een wijziging daarvan wenselijk is. Het is overigens onjuist, zoals de leden van de PvdA-fractie suggereerden, dat deze grens in belangrijke mate de lasten van gemeenten en provincies bepaalt. De grens bepaalt alleen het financieringsspoor van de saneringsgevallen: gevallen boven deze grens via projectfinanciering (artikel 49), gevallen onder deze grens via budgetfinanciering (artikel 48).

De lasten van provincies en gemeenten worden bepaald door de hoogte van het drempelbedrag en de procentuele bijdrage. Over zowel de vaststelling als de bijstelling van het drempelbedrag heeft indertijd overleg met de Tweede Kamer plaatsgevonden³³. Nu, zoals eerder is aangegeven, bij nota van wijziging wordt voorgesteld het gemeentelijk drempelbedrag in de wet vast te leggen, betekent dit dat ook in de toekomst de Tweede kamer steeds zal worden betrokken bij wijzigingen van het drempelbedrag.

De leden van de SGP-fractie vroegen of de 7,5%-2,5%-regeling ook voldoet als er veel saneringsgevallen in een gemeente voorkomen en of de bijdrage van provincies en gemeenten niet aan een jaarlijks maximum gebonden moet worden. In artikel 18, derde lid, van de Interimwet bodemsanering is reeds een regeling opgenomen voor die gemeenten die reeds verkeren of door de totale gemeentelijke bijdrage (maximum drempelbedrag plus procentuele bijdrage) komen te verkeren in een zogenaamde artikel 12 Financiële Verhoudingswet-situatie. Deze regeling is in artikel 50 van het onderhavige wetsvoorstel overgenomen. In het kader van deze regeling worden de lasten voor de gemeente van alle onderzoeks- en saneringsgevallen in een bepaald jaar in beschouwing genomen. Besloten kan worden de gemeentelijke bijdrage te verlagen of op nihil te bepalen. Zodoende wordt rekening gehouden met de situatie dat veel saneringsgevallen in een gemeente voorkomen. Voor de provincie geldt dat de provinciale bijdrage een gering bedrag op de provinciale begroting is. Berekeningen hieromtrent wijzen op een aandeel van gemiddeld 0,4% van de totale begroting. Om deze reden is in het wetsvoorstel niet voorzien in een maximum bijdrage per geval, noch in een regeling als bedoeld in artikel 50, derde lid, voor de provincies.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van deze fractie om commentaar op het rapport over de apparaatskosten bodembescherming en bodemsanering zij verwezen naar hetgeen hieromtrent in paragraaf 6 van hoofdstuk III respectievelijk paragraaf 3.2. van hoofdstuk IV is opgemerkt.

5. Schadevergoeding

Zowel de Interimwet bodemsanering als het voorliggende wetsvoorstel gaan uit van de hoofdregel, dat verontreinigingsschade niet en saneringsschade wel voor een vergoeding in aanmerking kan komen. In een vergoeding van schade ten gevolge van een bevel om bodemonderzoek te gedogen of een vordering van onroerende zaken is derhalve wel voorzien. In een vergoeding van de kosten van onderzoek en sanering die krachtens artikel 27d zijn bevolen, is niet voorzien, omdat dergelijke kosten als verontreinigingsschade moeten worden aange-merkt.

³³ Handelingen II 1984/85, 13, 19, 21 en 26 maart en 16 april 1985.

De leden van de CDA-fractie onderschreven dit standpunt voor zover het veroorzakers betreft. Dezelfde leden meenden evenwel dat voor rechthebbenden een schadevergoeding wel op zijn plaats kan zijn als financiële waarborg voor een zorgvuldige afweging bij de overheid. Zij noemden voorbeelden waarin gedeputeerde staten aan een «onschuldige» rechthebbende «onnodige» onderzoeksbevelen en onnodig dure saneringsbevelen opleggen. De leden van de VVD-fractie vroegen om een meer principiële beschouwing (zij het in het kader van artikel 44a).

In het standpunt van deze leden dat waarborgen tegen een onzorgvuldige afweging bij de overheid moeten worden geschapen, kan ik mij vinden. Bij het tegengaan van ondoelmatige onderzoeks- en saneringsmaatregelen denk ik echter in de eerste plaats aan de voorgenomen verdere standaardisering van onderzoek en sanering in de Leidraad bodembescherming. Bovendien worden waarborgen tegen onzorgvuldigheid geschapen door het openstellen van een rechtsgang tegen deze bevelen bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State (zie de voorgestelde aanvulling van artikel 56, eerste lid, onder h). De gegeven voorbeelden lenen zich bij uitstek voor een behandeling voor dat rechtcollege.

In het wetsvoorstel ontbreekt een schadevergoeding bij bevel om de volgende redenen. De hoofdregel luidt, dat de kosten van onderzoek en sanering voor rekening komen van degene tot wie het bevel zich richt. Deze hoofdregel geldt ook voor rechthebbenden op een grondgebied waar zich de bodemverontreiniging voordoet, ook indien zij (nog) geen melding van een aanpak van de bodemverontreiniging in eigen beheer hebben gedaan. Daarnaast moet worden bedacht dat het juist de rechthebbende is die verontreinigingsschade lijdt. In verband met de aanwezigheid van bodemverontreiniging en ten gevolge daarvan optredende gebruiksbeperkingen treden waardeverlies van onroerend goed en inkomstenderving op. Sanering van de bodem is een adequate maatregel om deze schade op te heffen. Het ligt daarom voor de hand dat de sanering door en op kosten van de rechthebbende wordt uitgevoerd. Afwachtende rechthebbenden lopen bovendien de kans dat de overheid na sanering haar kosten op hem verhaalt wegens ongerechtvaardigde verrijking. De mogelijkheid om in bepaalde gevallen vergoeding van schade ten gevolge van toepassing van deze bevelen te vorderen, heb ik in bijzondere gevallen aanvankelijk niet willen uitsluiten. In de memorie van toelichting is aangegeven dat dergelijke vorderingen op grond van een onrechtmatig gegeven bevel bij de burgerlijke rechter zouden moeten worden ingediend. Eventueel zouden dergelijke vorderingen kunnen worden ingeleid met een kort geding tot opschorting van het bevel.

Nadere beschouwing van deze mogelijkheid toont aan dat die weg toch niet zonder problemen is. Indien een onderzoeks- of saneringsbevel onherroepelijk is geworden ten gevolge van het verstrijken van de beroepstermijn dan wel een uitspraak van de Afdeling geschillen, moet in beginsel van de rechtmatigheid van het bevel worden uitgegaan. Voor een schadevergoeding of een rechterlijke schorsing is dan geen wettelijke grondslag meer voorhanden. Het is niet uitgesloten dat de Afdeling geschillen het ontbreken van een dergelijke mogelijkheid zal gaan meewegen bij de beoordeling van het geschil in de rechtsgang tegen het bevel. Aangezien het de voorkeur verdient dat niet enerzijds rechtsvragen met betrekking tot vergoeding van schade in de onderhavige gevallen aan de administratieve rechter worden voorgelegd terwijl anderzijds soortgelijke rechtsvragen aan de burgerlijke rechter worden voorgelegd (artikel 47), heb ik er voor gekozen het saneringsbevel zodanig te kanaliseren en te clausuleren, dat de behoefte aan schadevergoeding groten-

deels wordt weggenomen (zie hoofdstuk III, paragraaf 5 van deze memorie), zodat er voor de Afdeling geschillen niet snel aanleiding zal zijn het bevel op deze grond te vernietigen.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD en Groen Links stelden vragen over de «vrije woonkeuze». De term «vrije woonkeuze» wordt wel gebruikt om aan te duiden dat financiële gevolgen van bodemverontreiniging voor iemand wiens woning op verontreinigde grond staat, niet aan een verhuizing in de weg moeten staan. Een belemmering in deze vrijheid kan zich voordoen bij eigenaar-bewoners die vanwege de verontreiniging geen koper kunnen vinden voor hun woning of hun woning niet kunnen verkopen zonder een aanmerkelijke verlies.

De leden van de VVD-fractie stelden voor hiervoor een landelijk contingent van bijvoorbeeld 250 tot 300 gesubsidieerde huurwoningen per jaar af te zonderen. De leden van de fractie van Groen Links bepleitten een verruiming van het vorderingsinstrument om dit probleem op te lossen.

Voorts deden de leden van de fractie van de VVD de suggestie het Fonds luchtverontreiniging uit te breiden zodat daaruit vergoeding kan worden verleend voor schade door verontreiniging van andere compartimenten dan lucht. Zoals door mijn ambtsvoorganger is toegezegd, wordt onderzocht of daarin een oplossing gevonden kan worden voor zogenaamde knelsituaties.

In de zomer van 1990 heeft de provincie Zuid-Holland een voorstel voor een regeling van de «vrije woonkeuze» gedaan, waar het Interprovinciaal Overleg zich sindsdien over beraadt.

In het mondeling overleg met de vaste Commissie voor Milieubeheer van 15 oktober 1991 inzake de bodemsaneringsprojecten Steendijkpolder, Lauraterrein en Griftpark heb ik aangekondigd hierop niet te zullen wachten en in deze memorie met een standpunt te zullen komen.

Dit standpunt houdt in dat ik overweeg een regeling te ontwerpen die uit gaat van verantwoordelijkheid van en financiering door de gemeenten. Bodemverontreiniging is een gebrek aan een onroerend goed. De eigenaar daarvan wordt weliswaar primair met de kosten van dat gebrek geconfronteerd, maar hij kan verhaal zoeken bij de veroorzaker van de verontreiniging of degene van wie hij het onroerend goed heeft verkregen. In de woonwijken waar het probleem van de «vrije woonkeuze» tot nu toe aan de orde is gesteld, is de betrokken gemeente in een aantal gevallen als de veroorzaker aan te merken en in alle gevallen als de uitgever van de (verontreinigde) bouwgrond. Tegen verscheidene gemeenten (Dordrecht, Maassluis, Boxtel, Rheden) is door bewoners met succes geprocedeerd. Vele gemeenten hebben – mede in verband daarmee – een eigen regeling voor een «vrije woonkeuze» getroffen. Het ligt daarom voor de hand dat een eventuele landelijke regeling ook door de betrokken gemeente wordt uitgevoerd en gefinancierd. Deze keuze vloeit eveneens voort uit de gemeentelijke verantwoordelijkheden in het kader van het volkshuisvestingsbeleid. Deze keuze brengt met zich dat de oplossing niet wordt gezocht in afzondering van een landelijk contingent huurwoningen, wat immers zou neerkomen op rijksfinanciering, noch in verruiming van het vorderingsinstrument. Dat laatste zou bovendien in strijd zijn met het door de regering voorgestane onderscheid tussen verontreinigingsschade (in dit geval de financiële gevolgen voor iemand die in verband met bodemverontreiniging niet kan verhuizen) en saneringsschade (de financiële gevolgen voor iemand die in verband met de uitvoering van de bodemsanering wordt genoodzaakt te verhuizen). Uitgaande van een selectieve regeling stel ik mij de hoofdlijnen als volgt voor: de eigenaar-bewoner wiens woning op ernstig verontreinigde en dus nog niet gesaneerde bodem staat en die door

externe oorzaken moet verhuizen, verkoopt de woning aan de gemeente tegen de marktwaarde (dus rekening houdend met de invloed van bodemverontreiniging), vermeerderd met een compensatie in het door de bodemverontreiniging veroorzaakte waardeverlies, indien dit een aanmerkelijke omvang heeft. De door de sanering veroorzaakte waarde-stijging komt niet ten goede aan de gemeente. Dit zou immers ongerechtvaardigde verrijking betekenen. De gemeente dient het bedrag waarmee de waarde van de woning is gestegen af te dragen aan de provincie die deze boekt als inkomsten op het bodemsaneringsproject. Vervolgens kan de gemeente de woning desgewenst doorverkopen (bijvoorbeeld aan een woningcorporatie).

Over de hierboven beschreven regeling zal ik overleg plegen met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Naar aanleiding daarvan zal ik een voorstel doen voor een wettelijke regeling.

6. Kostenverhaal

De leden van alle fracties stelden vragen over het verhaal van de kosten van onderzoek en sanering van bodemverontreiniging. Zij vroegen om een uitvoerige beschouwing over de betekenis van het arrest van de Hoge Raad van 9 februari 1990 over het in artikel I, onder R, voorgestelde vijfde lid van artikel 47 en het in verband met dat artikel in artikel V geformuleerde overgangsrecht en over het daarop ingebrachte commentaar. De leden van de meeste fracties stelden voorts vragen over de advisering van de Raad van State terzake.

Op 31 januari 1989 werd het wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State gezonden. Eén jaar later wees de Hoge Raad zijn eerdergenoemde arrest. Dientengevolge heeft de Raad van State niet geadviseerd over de in verband met dat arrest aangebrachte wijziging in het wetsvoorstel. Aangezien de voorgestelde wijziging naar mijn mening nauw aansluit bij hetgeen reeds met artikel 21 van de Interimwet bodemsanering wordt beoogd en slechts in beperkte mate in de bestaande rechtsverhoudingen ingrijpt, was niet besloten tot het vragen van een afzonderlijk advies van de Raad van State.

Gelet op de door de meeste fracties gestelde vragen heb ik gemeend alsnog advies aan de Raad van State te moeten vragen over de betrokken bepalingen en de daarbij gegeven toelichting, alsmede over het concept voor de antwoorden op de in het voorlopig verslag gestelde vragen over artikel 47, vijfde lid. Daartoe is aan de Raad van State een notitie voorgelegd waarin het kabinetsstandpunt over kostenverhaal is neergelegd. Deze is als bijlage 2 bij deze memorie van antwoord gevoegd. Zo spoedig mogelijk na ontvangst van het advies van de Raad van State zal op de vragen van de fracties worden ingegaan.

Over de desbetreffende artikelen was overigens onder meer overleg met de Minister van Justitie gevoerd. Dit met het oog op diens bijzondere verantwoordelijkheid voor de formulering van wetsartikelen als hier aan de orde.

HOOFDSTUK V. DEREGULERING

Toetsing van het voorstel van wet aan de Aanwijzingen inzake terughoudendheid met regelgeving.

6. De leden van de CDA-fractie vroegen naar de overlapping met een aantal andere wetten. Zij noemden daarbij de Hinderwet, de Afvalstoffenwet en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (hoofdstuk over Vergunningen en algemene regels).

In de Hinderwet (artikel 38c) en de Afvalstoffenwet (artikel 97) is bepaald dat die wetten niet van toepassing zijn op inrichtingen respectievelijk gedragingen voor zover daaromtrent regels gelden die zijn gesteld bij of krachtens de Wet bodembescherming. In algemene maatregelen van bestuur die op grond van artikel 2a van de Hinderwet worden opgesteld voor categorieën van inrichtingen, worden uit oogpunt van overzichtelijkheid wel, voor zover relevant, bodembeschermende voorschriften opgenomen. Zo zijn in bijvoorbeeld het Besluit herstel-inrichtingen motorvoertuigen Hinderwet (Stb. 1990, 51) ook voorschriften te vinden ter bescherming van de bodem tegen verontreiniging door activiteiten in garages. Daarmee wordt bewerkstelligd dat houders van inrichtingen – zoals deze leden wenselijk achtten – inderdaad maar met één wettelijk regime worden geconfronteerd, waarin alle milieuaspecten, inclusief bodembescherming, aan de orde komen. Overigens wordt uit een oogpunt van integrale preventie een aantal algemene maatregelen van bestuur ingevolge de Wet bodembescherming tevens gebaseerd op andere milieuwetten. In paragraaf 6 van hoofdstuk III zijn voorbeelden daarvan genoemd.

10. De leden van de fractie van Groen Links wilden weten of de Staat repressief toeziet op het kostenverhaal door provincies en gemeenten.

Aangezien bij dergelijk kostenverhaal geen rijkskosten zijn betrokken, is er voor repressief toezicht ter zake geen grondslag. Controle hierop is een taak van provinciale staten respectievelijk de gemeenteraad.

11. Voorts stelden de leden van de fracties van Groen Links en de GPV alsmede het lid van de RPF vragen met betrekking tot het loslaten van de termijn die oorspronkelijk voor de sanering van ernstige gevallen van bodemverontreiniging was gesteld, en de gevolgen daarvan voor het milieu, respectievelijk de totale kosten van de saneringsoperatie.

Door zowel logistieke als financiële oorzaken is het niet mogelijk gebleken alle ernstige gevallen in de oorspronkelijk (bij het ontwerpen van de Interimwet) wenselijk en noodzakelijk geachte tijdsduur van 5 jaar te onderzoeken en te saneren. De conclusie is gerechtvaardigd dat nog tot ver na het jaar 2000 saneringsactiviteiten dienen plaats te vinden. In aansluiting op het Nationaal Milieubeleidsplan (blz. 75, punt 3.1.) wordt vastgehouden aan de eis dat een generatie (20 tot 25 jaar) geen negatieve «milieu-erfenis» mag achterlaten en deze derhalve tot aanvaardbare proporties dient terug te brengen.

Het loslaten van de termijn waarop oorspronkelijk de sanering van de bodem zou zijn afgerond, zal voor het milieu negatieve gevolgen hebben. De verspreiding van de thans bekende bodemverontreiniging zal zowel vertikaal als horizontaal verder kunnen toenemen en ernstiger zijn dan wanneer de betrokken verontreiniging binnen de oorspronkelijke termijn zou worden gesaneerd. Hierdoor zullen de kosten van aanpak van deze gevallen stijgen. TAUW Infra Consult heeft in 1987 in opdracht van het VNO en het NCW ten behoeve van het Overlegorgaan Bodemsanering Bedrijfsterreinen – voorloper van de eerder genoemde Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen – berekend dat het loslaten van de saneringstermijn een toename van de kosten van onderzoek en sanering met een factor 1,85 zou betekenen bij een fasering over 40 jaar.

18. De leden van de VVD-fractie vroegen om inzicht in de gevolgen van dit wetsvoorstel voor het bedrijfsleven zowel in het algemeen als individueel. Het wetsvoorstel bevat verbeteringen van de regeling voor onderzoek en sanering van bodemverontreiniging die in de Interimwet bodemsanering is opgenomen. Deze hebben uiteraard wel enige

gevolgen voor individuele bedrijven (evenals voor andere particulieren of voor overheidsinstanties) die bodemverontreiniging veroorzaken. De veroorzakers dienen de verontreiniging op grond van het wetsvoorstel zoveel mogelijk op eigen kosten te saneren bij voorkeur uit eigen beweging, en anders krachtens provinciaal bevel. Indien de overheid het geval aanpakt, kunnen deze bedrijven met kostenverhaal geconfronteerd worden. In dit opzicht verschilt de voorgestelde regeling niet van de Interimwet bodemsanering. Ook heeft het wetsvoorstel gevolgen voor individuele bedrijven die een niet door henzelf veroorzaakte verontreiniging in eigen beheer willen aanpakken. Voor deze aanpak, die – behoudens de mogelijkheid van verhaal van kosten op de veroorzaker – volledig voor rekening van de betrokkene komt en die ook geldt voor niet-bedrijven, geeft het wetsvoorstel enkele procedurele voorschriften. Zo zal de meldingsplicht voor de aanpak in eigen beheer door derden en het toezicht van de provincie op die aanpak voor derden (bedrijven, burgers, andere overheden) extra lasten opleveren.

Individuele bedrijven van bepaalde categorieën van gevallen kunnen voorts te maken krijgen met de uit de algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 44a van het wetsvoorstel voortvloeiende onderzoeksverplichting. Deze verplichting zal op basis van de als eerste uit te brengen algemene maatregel van bestuur gaan gelden voor bedrijven die niet meewerken aan de vrijwillige inventarisatie van bodemverontreiniging op bedrijfsterreinen conform de voorstellen van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen.

HOOFDSTUK VI. ARTIKELN

Artikel I

Onderdeel A

Artikel 1

De leden van de fractie van de PvdA, VVD en Groen Links stelden een aantal vragen met betrekking tot de formulering en de reikwijdte van het begrip «saneren».

De leden van de PvdA-fractie vergeleken de definitie in de Wet bodembescherming van «belang van de bescherming van de bodem» (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 of dier heeft) met de definitie in het wetsvoorstel van «saneren» (het beperken en zo veel mogelijk ongedaan maken van verontreiniging en de directe gevolgen daarvan of van dreigende verontreiniging van de bodem). Zij stelden voor de definitie van het begrip saneren meer te laten aansluiten bij de eerstbedoelde definitie. Zij kwamen daarbij tot een definitie van «saneren» die van die van «bescherming van de bodem» slechts zou afwijken doordat van de aldaar genoemde elementen het element «voorkomen» zou zijn weggelaten.

Zoals deze leden constateerden, verschilt de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen definitie van saneren materieel van de door hen gesuggereerde omschrijving doordat de term «zo veel mogelijk» is ingevoegd voor «ongedaan maken» en doordat saneren ook betrekking heeft op «directe gevolgen». De leden van deze fractie vroegen waarom deze beide termen in de definitie zijn opgenomen.

De wet draagt in bepaalde omstandigheden aan personen en instanties op de bodem te saneren of geeft de mogelijkheid iemand te bevelen de bodem te saneren. Dit is onder meer het geval in de artikelen 14, 21, 23,

27d en 27e. Zouden de woorden «zo veel mogelijk» in de definitie van «saneren» worden weggelaten, dan zou dat betekenen dat in alle bepalingen van de wet waar dat begrip gebruikt wordt, dient te worden gelezen «beperken en ongedaan maken van verontreiniging....» Dit zou met zich brengen dat degene die de saneringsopdracht krijgt, daar soms niet aan zal kunnen voldoen. Gedoeld wordt op gevallen, waarbij van herstel van de multifunctionaliteit moet worden afgezien en de verontreinigende stoffen ter plaatse door het aanbrengen van IBC-voorzieningen worden geïsoleerd. Door die woorden wel op te nemen worden zijn verplichtingen gerelateerd aan dat wat gezien het concrete geval mogelijk is. Deze woorden kan men in de definitie dus niet weglaten. «Directe gevolgen» is opgenomen omdat in sommige gevallen saneren bestaat uit het beperken en zo veel mogelijk ongedaan maken van niet alleen de verontreiniging zelf, maar ook van de gevolgen daarvan. Onder de gevolgen van de verontreiniging wordt begrepen, dat de bodemverontreiniging zich zodanig autonoom in andere milieucompartimenten (water en lucht) of objecten (mens, dier, plant of goed) verspreidt, dat schadelijke effecten voor de functionele eigenschappen van de bodem kunnen optreden. Het gaat derhalve om de gevolgen die direct voortvloeien uit de verontreiniging. Zodra er sprake is van een menselijke verspreidingsactiviteit wordt er niet meer van gevolgen als hier bedoeld uitgegaan. Ook dit element van de definitie kan dus niet vervallen. Deze leden vroegen voorts of de directe gevolgen niet ook moeten worden betrokken op «dreigende verontreiniging». Dit is niet het geval; dreigende verontreiniging heeft immers geen andere gevolgen dan die dreiging zelf.

De door bovengenoemde leden voorgestelde definitie verschilt dus inhoudelijk van de definitie in het wetsvoorstel. Ik acht het dan ook niet gewenst het begrip saneren te omschrijven op de wijze die zij voorstelden.

Het begrip «belang van de bescherming van de bodem» omvat inderdaad – zoals de leden van de PvdA-fractie veronderstelden – mede de sanering. Daar waar gesproken wordt van «bodembescherming», wordt tevens gedoeld op «sanering». Dit betekent dat de algemene maatregelen van bestuur op grond van de artikelen 8–13 ook saneringsvoorschriften kunnen bevatten. De algemene maatregelen van bestuur krachtens die artikelen zouden aanvullend kunnen werken op de in de wet neergelegde saneringsbepalingen.

Voor een toelichting op de vraag, in welke locatiespecifieke omstandigheden kan worden afgeweken van de multifunctionaliteit, zij verwezen naar de Leidraad bodembescherming, deel II, pagina's 13 en 14. Zoals in hoofdstuk I van deze memorie is aangegeven, is bij nota van wijziging voorgesteld dat deze locatiespecifieke omstandigheden bij algemene maatregel van bestuur zullen worden geregeld.

Ook met betrekking tot de formulering en reikwijdte van het begrip «saneringsgeval» stelden de leden van de PvdA-fractie enkele vragen. De leden van de D66-fractie informeerden tevens of altijd duidelijk is dat er sprake is van een saneringsgeval, en wie dat bepaalt.

Uit de formulering van artikel 27e – dat een opdracht aan gedeputeerde staten bevat – kan worden afgeleid dat gedeputeerde staten vaststellen of in een concreet geval van bodemverontreiniging sprake is van een saneringsgeval. Teneinde misverstanden te vermijden is het wenselijk dat een dergelijke vaststelling expliciet plaatsvindt. Bij de beoordeling of sprake is van een saneringsgeval, zijn het toetsingskader in de Leidraad bodembescherming en de toelichting daarop richtinggevend. Zoals in hoofdstuk I van deze memorie is aangegeven, is bij nota

van wiziging voorgesteld, dat het begrip «ernstig gevaar», dat is uitgewerkt in eerdergenoemde toetsingstabel en toelichting erop, in een algemene maatregel van bestuur wordt vastgelegd. Indien een geval van bodemverontreiniging door een derde in eigen beheer volgens de bepalingen van artikel 22 wordt aangepakt, dient deze, alvorens tot aanpak over te gaan, onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van de bodem. Door de resultaten van dat onderzoek (in ieder geval oriënterend onderzoek en soms ook nader onderzoek) te toetsen aan de toetsingstabel kan deze derde afleiden of sprake is van een saneringsgeval in de zin der wet. Deze constatering is voor hem van belang, omdat hij dan kan nagaan of voor de aanpak van de verontreiniging op zijn terrein artikel 22 of artikel 27b van toepassing is. Op basis van de gegevens die op grond van artikel 22 bij de melding inzake aanpak in eigen beheer verstrekt moeten worden en de op grond van artikel 27a-1 gestelde criteria zullen gedeputeerde staten ook zelf beoordelen of van een saneringsgeval sprake is. Bij verschil van mening ter zake zal de rechter uitspraak moeten doen.

De leden van de PvdA-fractie vonden de omschrijving van «saneringsgeval» niet gelukkig en onvoldoende. In artikel 1 is een saneringsgeval omschreven als 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 of dier heeft. Naar het oordeel van deze leden zou «ernstig gevaar» op de vermindering van de functionele eigenschappen moeten slaan, terwijl «ernstig» als criterium op de gevolgen van de vermindering betrekking zou moeten hebben. Ook de leden van de GPV-fractie hadden hierover een vraag gesteld.

Reeds eerder in deze memorie (hoofdstuk III, paragraaf 2.1.) is aangegeven dat het criterium «ernstig gevaar» uit de Interimwet bodemsanering redactioneel is aangepast aan de terminologie van de Wet bodembescherming; de reikwijdte van het criterium is niet gewijzigd. «Ernstig gevaar» houdt in dat direct en frequent contact tussen mens, plant of dier en de bodemverontreinigende stoffen aanwezig (of op korte termijn aannemelijk) moet zijn en het moet vaststaan dan wel waarschijnlijk zijn dat dit contact schadelijke gevolgen zal kunnen hebben voor mens of milieu. «Ernstig gevaar» heeft derhalve betrekking zowel op de aannemelijkheid van de vermindering van de functionele eigenschappen als op de waarschijnlijkheid van de schadelijke gevolgen. «Ernstig gevaar» duidt op een onaanvaardbaar verhoogd risico. De beoordeling daarvan vindt plaats aan de hand van twee aspecten – aard en concentratie van de verontreinigende stoffen – die een indruk geven van de mate van verontreiniging en mogelijke effecten daarvan, en de mate en de mogelijkheid van verspreiding of contact. Het gaat er derhalve om vast te stellen of zich via potentiële blootstelling een ontoelaatbaar risico voor mens of milieu voordoet. Bij de integrale herziening van de Leidraad bodembescherming zal dit criterium worden verduidelijkt. Daarbij zal worden aangesloten bij de bijlage van het Nationaal Milieubeleidsplan «Omgaan met risico's» en het begrippenkader bij het laatste Milieuprogramma en de eindrapportage van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne inzake de nieuwe C-toetsingswaarden.

De fractieleden van de PvdA waren van mening dat de wet nadere materiële criteria zou moeten bevatten die het algemene criterium «ernstig» nader afbakenen en dat ook de toetsingstabel uit de Leidraad bodembescherming in de wet zou moeten worden opgenomen. Zoals in hoofdstuk I reeds is aangegeven, zal het criterium «ernstig gevaar» nader worden ingevuld in een algemene maatregel van bestuur. Voor een

antwoord op de vraag van het lid van de RPF-fractie, hoe de gewenste saneringsdoelstelling – herstel van de multifunctionaliteit – wordt bevorderd, zij verwezen naar hoofdstuk II.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de omschrijving van een geval. Zoals in hoofdstuk I reeds is aangegeven, kan het begrip «geval van verontreiniging» thans in de wet worden vastgelegd. Bij nota van wijziging is hiertoe een voorstel gedaan. Daarbij is aangesloten bij de in de Leidraad bodembescherming (deel I, pagina 1–2a) gegeven definitie van dit begrip. Vereist is derhalve dat sprake is van zowel technische en organisatorische als ruimtelijke samenhang.

Voorts pleitten de leden van deze fractie ervoor in de wet een omschrijving van (een geval van) «verontreiniging» op te nemen. Het begrip «verontreiniging» is thans nader in de Leidraad toegelicht. Deze omschrijving blijkt in de praktijk weinig aanleiding te geven voor misverstand. Mede daarom wordt er vooralsnog de voorkeur aan gegeven geen definitie van het begrip in de wet vast te leggen.

Deze leden vroegen tenslotte waarom in de omschrijving van «oriënterend onderzoek» is verwezen naar een «vermoeden» als aanleiding en wat een vermoeden inhoudt.

Zoals eerder in deze memorie is toegelicht, is het oriënterend onderzoek niet de eerste stap in de aanpak van een geval van bodemverontreiniging. Voordat op een locatie dit onderzoek gestart wordt, moet een redelijke verwachting zijn gewekt dat zich ter plekke bodemverontreiniging voordoet. Deze verwachting is bijvoorbeeld gebaseerd op de resultaten van reeds eerder uitgevoerd historisch onderzoek of een inventarisatie van gegevens (zie begripsomschrijving in het kabinetsstandpunt inzake het Tien jaren-scenario bodemsanering). Het doel van het oriënterend onderzoek is na te gaan of het vermoeden van bodemverontreiniging terecht is en of het vermoeden bestaat dat de verontreiniging dermate ernstig is dat nader onderzoek nodig is.

De leden van de fractie van de VVD vroegen de mogelijkheid te scheppen dat verschillende onderzoeksfasen meer in elkaar kunnen overgaan of tegelijk kunnen worden uitgevoerd. In principe is het ook thans reeds mogelijk dat verschillende onderzoeksfasen in elkaar geschoven worden. De Leidraad bodembescherming wijst zelfs expliciet op deze mogelijkheid. Wel dient gewaarborgd te zijn dat alle in de diverse onderzoeksfasen te beantwoorden vragen ook daadwerkelijk in de loop van het totale onderzoek aan de orde komen. De verschillende stappen zullen dan ook in de praktijk niet kunnen worden overgeslagen.

Bij nota van wijziging is een definitie van het begrip saneringsonderzoek in het wetsvoorstel opgenomen. Daardoor wordt een vereenvoudiging van de artikelen van het aan de Tweede Kamer voorgelegde wetsvoorstel bewerkstelligd, waarin gesproken wordt van «onderzoek van een saneringsgeval».

Onderdeel B

Artikel 14

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en de SGP informeerden naar het kabinetsstandpunt over zorgplicht.

In augustus 1990 heeft de zogenaamde commissie-Kortmann³⁴ een rapport over dit onderwerp uitgebracht. Het kabinet beraadt zich nu over een standpunt over deze materie. Pas als dat standpunt is gevormd, zal

³⁴ Kamerstukken II 1990/91, 21 800, hoofdstuk VI, nr. 24, pagina's 33 tot 36.

het mogelijk zijn iets te zeggen over de consequenties daarvan voor de zorgplichtbepalingen in de huidige wetten. Dan zal worden gezien of en zo ja in welke vorm deze bepalingen blijven bestaan.

Dit geldt zowel voor de bepalingen in de Wet bodembescherming, voor die met betrekking tot afvalstoffen in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne als voor alle overige soortgelijke bepalingen.

De leden van de fractie van de PvdA wilden weten waarom in het artikel over de zorgplicht wordt verwezen naar de artikelen 8-13. Deze verwijzing dient om de soort handelingen aan te duiden. Dat zijn de handelingen die zijn bedoeld in die artikelen, dus de handelingen waarvoor op grond van de artikelen 8-13 regels kunnen worden gesteld. Dat betekent niet dat de plicht eerst ingaat als die regels zijn gesteld. Was dat de bedoeling, dan zou dat met zo veel woorden in artikel 14 zijn aangegeven. Aangezien de zorgplichtbepaling over deze soort handelingen gaat, is zij goed op haar plaats na artikel 13. Overigens zij opgemerkt dat bij het onderhavige wetsvoorstel slechts die wijzigingen in de Wet bodembescherming worden aangebracht die samenhangen met de saneringsregeling. Een verdergaande herschikking van artikelen past daar niet in.

De leden van deze fractie merkten op dat het zich houden aan algemene regels niet gelijk staat aan het voldoen aan de zorgplicht. Dat zou – zo meenden deze leden – betekenen dat, indien wel de mogelijkheid bestaat algemene regels te stellen, maar van deze mogelijkheid geen gebruik zou zijn gemaakt, men volledig vrij zou zijn bij het verrichten van de desbetreffende handeling(en). Met de passage over algemene regels in de memorie van toelichting is niet beoogd dat men daar deze gevolgtrekking uit zou kunnen maken. Gesteld is dat degene die zich bij een handeling houdt aan de daarvoor gestelde algemene regels, er in beginsel van uit kan gaan dat hij ten aanzien van de daarin geregelde aspecten voldoet aan wat de zorgplicht van hem verlangt, maar hij zal toch de nodige zorgvuldigheid bij alle aspecten van zijn handeling in acht moeten nemen. Dus ook als er algemene regels zijn, is iemand die zich daaraan houdt, niet ontslagen van de verantwoordelijkheid voor de gevolgen van zijn handelen. Zijn er geen regels gesteld, dan dient hij zelf te beoordelen welke maatregelen redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd. De leden van de CDA-fractie wezen er dan ook terecht op dat zich situaties kunnen voordoen waarin ondanks overheidsnormstelling de zorgplicht moet leiden tot afzien van een verontreinigende handeling.

In dit kader stelden de leden van de PvdA-fractie nog enkele aanvullende vragen bij artikel I, onderdeel A.

Op de term «directe gevolgen» is hierboven reeds ingegaan. Voorts stelden zij voor in artikel 14 «aantasting» te vervangen door «verontreiniging of aantasting», dit om te bereiken dat «directe gevolgen» op beide begrippen zal terugslaan.

«Directe gevolgen» in dat artikel behoeft echter slechts betrekking te hebben op «aantasting», aangezien in het eerder in de desbetreffende zin voorkomende begrip «saneren» reeds mede begrepen is het beperken en ongedaan maken van de directe gevolgen van verontreiniging.

Op pagina I-1 van de Leidraad is het begrip verontreiniging nader toegelicht. Onder aantasting van de bodem wordt verstaan: ingrepen in de bodem door of als gevolg van menselijke activiteiten die de structuur van de bodem verstoren, zodanig dat afbreuk wordt gedaan aan één of meer van de functionele eigenschappen van de bodem.

Artikel 21

Op de vraag van de leden van de fracties van de PvdA en D66 naar het nut van artikel 21 en de relatie tussen dat artikel en de artikelen 14 en 22 van het wetsvoorstel is reeds ingegaan in paragraaf 4, hoofdstuk III van deze memorie.

De leden van de fractie van D66 wilden weten waarom in artikel 21 in het eerste lid is bepaald dat degene die de betrokken handeling verricht, «zo spoedig mogelijk» melding maakt van de verontreiniging, terwijl in het derde lid staat dat degene die bij de handeling is betrokken, daarvan «terstond» melding maakt.

De reden voor dit verschil in formulering is de volgende. Bij het eerste lid gaat het om degene die voor de handeling verantwoordelijk is. Dat kan degene zijn die de handeling feitelijk uitvoert, maar ook een werkgever of degene die een inrichting drijft in het kader waarvan de handeling wordt verricht. Deze dient zo mogelijk bij de melding ook aan te geven wat hij doet of denkt te gaan doen om de verontreiniging te bestrijden. Dit betekent dat hij niet altijd terstond gedeputeerde staten op de hoogte kan stellen van het voorval.

Met de «betrokkene» in het derde lid is degene bedoeld die de handeling feitelijk verricht onder verantwoordelijkheid van een ander, bijvoorbeeld de werknemer in opdracht van zijn werkgever. De betrokkene moet terstond melden aan de verantwoordelijke persoon als hij verontreiniging constateert. Verder legt de wet hem – buiten de algemeen voor een ieder geldende plicht zorgvuldig te handelen – geen verplichtingen op.

De leden van de SGP-fractie vroegen waarom in artikel 21 niet ook in een verplichting tot melding aan de waterkwaliteitsbeheerder is voorzien voor gevallen van bodemverontreiniging waarbij naast de terrestrische bodem ook de waterbodem is betrokken. Voorts vroegen zij of optreden door de waterkwaliteitsbeheerder bij een ongewoon voorval met nadelige gevolgen voor de waterbodem wel mogelijk is nu ingevolge artikel 21 geen melding bij de waterkwaliteitsbeheerder behoeft plaats te vinden.

Zoals elders in deze memorie is vermeld, zal de rol van de waterkwaliteitsbeheerder bij onderzoek en sanering van waterbodemverontreiniging worden geregeld in een afzonderlijk wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet bodembescherming met aanvullende regels inzake onderzoek en sanering van gevallen van waterbodemverontreiniging. Bij die regeling zal ook worden ingegaan op de hierbedoelde situaties, waarin sprake is van een combinatie van terrestrische en waterbodemverontreiniging. Overigens ligt het voor de hand dat totdat die regeling van kracht wordt, gedeputeerde staten en de Commissaris van de Koningin in de door deze leden bedoelde gevallen ook de betrokken waterkwaliteitsbeheerder op de hoogte te stellen.

Wel is bij nota van wijziging een informatieplicht van gedeputeerde staten aan burgemeester en wethouders naar aanleiding van een melding als bedoeld in artikel 21 in het wetsvoorstel opgenomen.

In het kader van algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wet bodembescherming en in het kader van de Hinderwet zijn veelal burgemeester en wethouders belast met het toezicht op handelingen dan wel inrichtingen waar handelingen worden verricht, waarbij zich voorvallen kunnen voordoen waar artikel 21 op betrekking heeft. Burgemeester en wethouders dienen daartoe zo snel mogelijk op de hoogte te zijn van deze voorvallen. In de meeste van de desbetreffende algemene

maatregelen van bestuur en vergunningen is melding van een verontreiniging aan burgemeester en wethouders reeds voorgeschreven. De bij nota van wijziging voorgestelde uitbreiding van artikel 21 strekt ertoe zeker te stellen dat zij kennisnemen van alle gevallen waarin een melding van een verontreiniging aan gedeputeerde staten is gedaan.

Onderdeel F

Artikel 22

De leden van de fractie van Groen Links stelden voor, aan het derde lid van dit artikel toe te voegen dat ingeval de melding een voornemen tot ontgronding van verontreinigde grond binnen een grondwaterbeschermingsgebied betreft, tevens het betreffende grondwaterwinbedrijf op de hoogte wordt gesteld.

Het is uiteraard van belang dat in grondwaterbeschermingsgebieden in het kader van de handhaving van de grondwaterbeschermingsverordening naast de provincie ook het waterwinbedrijf goed op de hoogte is van bodembedreigende activiteiten in deze gebieden. In artikel 22, derde lid, van het onderhavige wetsvoorstel is voorzien in publikatie van een bij gedeputeerde staten binnengekomen melding van een voornemen, zoals het afgraven van verontreinigde grond. Daarnaast is veelal een vergunning op grond van de Ontgrondingenwet (Stb. 1971, 520) noodzakelijk. De vergunningverlening is aan inspraak onderhevig, waardoor het waterwinbedrijf op de hoogte kan zijn van de activiteit. Gelet op het voorgaande acht ik het niet noodzakelijk voor dit soort specifieke gevallen een regeling in de wet op te nemen.

Onderdeel H

Artikel 23

De leden van de PvdA-fractie verzochten in artikel 23, tweede lid, te bepalen dat bij een ongewoon voorval degene die een handeling verricht die de oorzaak is van een verontreiniging, kan worden bevolen de gevolgen daarvan te saneren. Zij stelden voor daartoe onderdeel b van het derde lid van artikel 23 op te nemen in het tweede lid van dat artikel.

Artikel 23 heeft betrekking op maatregelen die gedeputeerde staten kunnen nemen bij een ongewoon voorval. Het tweede lid maakt het mogelijk dat zij degene die de betrokken handeling verricht, bevelen daarmee op te houden of de handeling anders te verrichten. Het derde lid geeft hen de bevoegdheid de rechthebbende op het betrokken grondgebied te laten gedogen dat onderzoek op zijn terrein plaatsvindt of dat er op dat terrein iets tegen de verontreiniging wordt ondernomen. Wat de bovengenoemde leden willen bereiken – namelijk dat gedeputeerde staten degene die die handelingen verricht, kunnen bevelen de verontreiniging aan te pakken – behoort niet in dit artikel thuis, maar in artikel 27d, waar het dan ook is geregeld.

De wet bevat niet de verplichting voor degene die van een ongewoon voorval kennis neemt, maar daar niet – hetzij als verantwoordelijke persoon, hetzij als bijvoorbeeld werknemer – bij betrokken is, daarvan bij de overheid melding te doen. Een dergelijke algemene verplichting in de wet voor niet-betrokkenen, zoals de leden van de fractie van D66 voorstelden, zou niet handhaafbaar zijn.

Met de in onderdeel H neergelegde wijzigingen, zoals de wijziging waarbij voorafgaande aan het woord «gevolgen» telkens wordt toegevoegd «directe», wordt bewerkstelligd dat in de Wet bodembescherming een eenduidige terminologie wordt gehanteerd. Er is daarvoor aange-

sloten bij de terminologie, gebruikt in de begripsomschrijving van saneren. Voor een toelichting op de term «directe gevolgen» zij verwezen naar hetgeen hierover in Artikel I, Onderdeel A, Artikel 1 van dit hoofdstuk is opgemerkt.

De vraag van de leden van de fractie van D66 naar de reikwijdte van het begrip «ongewoon voorval» is aanleiding geweest om de gehele regeling voor ongewone voorvallen zoals deze is opgenomen in de Wet bodembescherming en te wijzigen bij het onderhavige wetsvoorstel, nog eens goed in beschouwing te nemen, mede tegen de achtergrond van de voorgestelde artikelen 21 en 22. Daarbij wordt tevens rekening gehouden met het bij nota van wijziging bij het wetsvoorstel Vergunningen en algemene regels van de toekomstige Wet milieubeheer (thans Wet algemene bepalingen milieuhygiëne) geïntroduceerde hoofdstuk Maatregelen in bijzondere omstandigheden. Op de vraag van deze leden zal in de nota naar aanleiding van het eindverslag bij het onderhavige wetsvoorstel worden teruggekomen. Daarbij zal eveneens worden ingegaan op het schadevergoedingsaspect.

Onderdeel J

Artikel 25

De leden van de CDA-fractie stelden voor in het tweede lid van artikel 25 na «gevolgen» in te voegen «daarvan». Hierdoor wilden zij een betere aansluiting bereiken bij de overige formuleringen in het wetsvoorstel.

In het eerste lid en op andere plaatsen in de wettekst duidt het woord «daarvan» op de relatie tussen «directe gevolgen» en voorgaande woorden zoals «aantasting» en «verontreiniging». In het tweede lid wordt een vereiste genoemd dat geldt naast het vereiste in het eerste lid. Hier wordt eveneens de term «directe gevolgen» gebruikt. In dit artikellid slaat deze term – evenals de in dat lid voorkomende «verontreiniging» en «aantasting» – terug op die woorden in het eerste lid. De «directe gevolgen» die krachtens het tweede lid ongedaan gemaakt moeten worden, zijn dus de in het eerste lid bedoelde directe gevolgen, derhalve de directe gevolgen van verontreiniging en aantasting. Het woordje «daarvan» zou hier overbodig zijn.

Onderdeel M

Artikel 27a

De leden van de CDA-fractie informeerden of de Waddenzee en de Noordzee ook onder de reikwijdte van artikel 27a vallen.

De onderhavige regeling heeft ook betrekking op de zeebodem, voor zover de Wet bodembescherming daar van toepassing is. Dat is het geval tot de grens van de territoriale wateren. Voor die grens wordt een afstand van 12 zeemijlen buiten de kust aangehouden. Overigens zij opgemerkt dat de regels op grond van de artikelen 8–13 van de Wet bodembescherming terugtreden voor regels op grond van artikel 26 van de Mijnwet continentaal plat (Stb. 1965, 428), die geldt voor het gehele gedeelte van de Noordzee dat tot het continentale plat behoort.

Met betrekking tot situaties waarin sprake is van verontreiniging van de bodem onder wateren die onder beheer van het Rijk staan, hadden de leden van de fractie van de PvdA nog enkele aanvullende vragen. De veronderstelling van deze leden dat in deze situaties voor de toepassing van de artikelen 25–27 de Minister van Verkeer en Waterstaat in de plaats treedt van gedeputeerde staten is juist. Ook de vraag of in derge-

lijke gevallen de burgemeester van de betrokken gemeente de Minister van Verkeer en Waterstaat (ingevolge artikel 26) kan verzoeken op te treden op basis van artikel 23 wordt bevestigend beantwoord. Door de gelijkstelling in onderdeel b van het tweede lid kunnen ook gedeputeerde staten daarom verzoeken.

Deze leden wezen er op dat genoemde gelijkstelling tot gevolg heeft dat in het ene geval een collegiaal bestuur een verzoek doet, in het andere geval één benoemde functionaris.

Het verzoek kan worden gedaan door de burgemeester, aangezien deze de gemeentelijke instantie is die de algemene verantwoordelijkheid heeft bij de bestrijding van rampen. Daarnaast kan het verzoek gedaan worden door gedeputeerde staten, die bij de provincie hiervoor de meest gereede instantie zijn, gezien hun algemene taak ten aanzien van de bodem. Dit staat los van de omstandigheid of de instantie één of meerhoofdig is. Het voorstel van de vorengenoemde leden de bevoegdheid tot het vragen om het snel treffen van maatregelen te verschuiven naar het college van burgemeester en wethouders, zou een inbreuk maken op de coördinerende functie van de burgemeester bij rampen en zou ook overigens onpraktisch zijn.

Op de vraag van het fractielid van de RPF of het aanbeveling verdient de waterkwaliteitsbeheerder (mede)verantwoordelijkheid te geven voor de structurele aanpak van waterbodemonverontreiniging, is reeds ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 2.2. van deze memorie.

Onderdeel N

Artikel 27d

Van een geval als bedoeld in de tweede volzin van het vierde lid van artikel 27d – de leden van de CDA-fractie vroegen hiernaar – kan sprake zijn bij een geval van bodemverontreiniging dat de provinciegrens overschrijdt, maar ook ingeval zich verontreinigingen voordoen op locaties in verschillende provincies op terreinen van hetzelfde bedrijf of dezelfde instelling. Indien die gevallen aanleiding geven tot een bevel, ligt het voor de hand dat daarover tevoren contact plaatsvindt tussen gedeputeerde staten van de betrokken provincies, zodat de bevelen op elkaar kunnen worden afgestemd. Bij aanpak in eigen beheer van een verontreinigingsgeval dat de provinciegrens overschrijdt, dient aan beide betrokken provincies te worden gemeld.

De leden van de fractie van de PvdA informeerden waarom in artikel 27d, eerste lid, slechts over nader onderzoek wordt gesproken; naar hun mening zou ook het oriënterend onderzoek onderwerp van een onderzoeksbevel van gedeputeerde staten moeten kunnen zijn. De bevelsbevoegdheid van artikel 27d is, mede vanwege de daaruit voortvloeiende kosten, een tamelijk ingrijpende bevoegdheid. Het is naar mijn mening verantwoord daarvan gebruik te maken vanaf het moment dat is vastgesteld dat er inderdaad sprake is van verontreiniging van de bodem, doch nog nader moet worden vastgesteld of het al dan niet een saneringsgeval betreft. Mede met het oog op de met het onderzoek gemoeide kosten acht ik het té ingrijpend om reeds in een situatie waarbij men nog niet heeft vastgesteld dat het vermoeden van verontreiniging van de bodem terecht is, het bevel te hanteren om derden te dwingen dat vermoeden op eigen kosten te bevestigen dan wel te ontzenuwen. Op de mogelijkheid om bepaalde categorieën van gevallen te verplichten onderzoek te doen om de kwaliteit van de bodem vast te stellen, in het wetsvoorstel geregeld in artikel 44a, zij verwezen naar de toelichting op dat artikel.

artikel genoemde wijzen kan worden voorzien. Ook vonden zij de eindverantwoordelijkheid van gedeputeerde staten niet duidelijk in de wet naar voren komen.

Ten aanzien van beide punten zij verwezen naar hetgeen in hoofdstuk III, paragraaf 1 daaromtrent is opgemerkt.

Artikel 27f

De leden van de fractie van de PvdA informeerden waarom het eerste lid van artikel 27f zich niet uitstrekt tot het oriënterend onderzoek.

Het eerste lid van artikel 27f heeft betrekking op maatregelen als bedoeld in artikel 23, tweede, derde en vierde lid. Artikel 23, tweede lid, betreft het geven van een stakingsbevel; het derde en vierde lid betreffen gedoogplichten. Een stakingsbevel wordt gegeven aan de (mede)veroorzaker van een verontreiniging. Het oriënterend onderzoek strekt ertoe vast te stellen of het vermoeden van verontreiniging terecht is en of de verontreiniging vermoedelijk dermate ernstig is dat een nader onderzoek nodig is. Derhalve zal van een stakingsbevel pas op zijn vroegst na afronding van het oriënterend onderzoek, bij de aanvang van het nader onderzoek, gebruik gemaakt worden. Dit geldt ook voor de gedoogplichten bedoeld in artikel 23, derde lid, onder b, en vierde lid.

De leden van deze fractie vroegen voorts welke eisen concreet gesteld kunnen worden krachtens overeenkomstige toepassing van artikel 23.

Deze leden merkten zelf terecht op dat de bevoegdheden van artikel 23 ook toegepast kunnen worden bij de uitvoering van onderzoek en sanering volgens paragraaf 3 van hoofdstuk IV van de Wet bodembescherming, dus bij gevallen waarin geen sprake is van ongewone voorvallen of ongewone handelingen. Dit betekent bijvoorbeeld dat gedeputeerde staten een bevel kunnen geven tot het staken van een verontreinigende handeling – dit kan met zich meebrengen dat een fabriek wordt stilgelegd – of een bevel tot het gedogen van onderzoek en sanering op het eigen of een naburig terrein. De eisen waaraan betrokkene moet voldoen om een stakingsbevel te vermijden, kunnen niet zover gaan dat deze een volledige sanering inhouden. Om dat te bereiken moet van artikel 27d gebruik gemaakt worden.

Artikel 27h

De leden van de PvdA-fractie vroegen of en hoe de wetgever buiten twijfel kan stellen dat er AROB-beroep openstaat tegen een op grond van artikel 27h door gedeputeerde staten verleende vrijstelling van een bestemmingsplan.

Deze beschikking is in de nieuwe formulering van artikel 56 die bij nota van wijziging wordt voorgesteld, uitdrukkelijk uitgezonderd van de beschikkingen, waartegen beroep kan worden ingesteld met toepassing van hoofdstuk 5, paragraaf 3, van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne. Ik ga er van uit dat tegen deze beschikking AROB-beroep kan worden ingesteld, aangezien tegen de beschikking waar de beslissing van gedeputeerde staten voor in de plaats treedt, namelijk de door burgemeester en wethouders verleende vrijstelling, ook AROB-beroep openstaat. Uiteindelijk maakt de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State dit uit. Mocht deze tot de conclusie komen dat tegen deze beslissing geen beroep zou openstaan, dan zal alsnog een wettelijke voorziening worden getroffen, opdat er wel beroep komt open te staan.

Artikel 27i

Op het pleidooi van de leden van de fractie van de PvdA voor een uitbreiding van de inhoud van het saneringsprogramma met een financiële paragraaf, een verslag over de uitvoering van het vorige programma en de gronden waarop gedeputeerde staten tot prioriteitsstelling tussen de gevallen zijn gekomen, is in paragraaf 7 van hoofdstuk III reeds ingegaan.

Artikel 27l

De leden van de PvdA-fractie vroegen om aan te geven welke consequenties het heeft indien een «tussentijds» geval wel respectievelijk niet tussentijds in het programma wordt opgenomen. Dit is, zoals deze leden zelf al aangaven, onder meer van belang met het oog op de inspraak die immers volgens artikel 27m alleen dient plaats te vinden op in het programma opgenomen gevallen. Zoals in het algemeen deel van deze memorie is uiteengezet, heb ik besloten bij nota van wijziging te bepalen dat alle tussentijds aan te pakken gevallen in het programma moeten worden opgenomen.

Artikel 27m

Anders dan de leden van de PvdA-fractie meenden, heeft dit artikel betrekking op het gehele terrein dat het wetsvoorstel dekt, op twee uitzonderingen na. De inspraakverordening strekt zich niet uit over de uitvoering van oriënterend onderzoek, noch over de aanpak door derden in eigen beheer van een bodemverontreiniging die niet een saneringsgeval in de zin van het wetsvoorstel is. Op de reden van deze uitzonderingen is in hoofdstuk III, paragraaf 7, reeds ingegaan. De betrokkenheid van belanghebbenden bij de uitvoering van het programma, waar deze leden om vroegen, is reeds geregeld in het eerste lid, onder b.

Op het voorstel van de leden van de fractie van de PvdA dat de provincie bepaalde stappen, bijvoorbeeld de wijze van aanpak, in een beschikking neerlegt, waartegen belanghebbenden beroep moeten kunnen instellen, is in paragraaf 7 van hoofdstuk III reeds ingegaan.

In tegenstelling tot wat de leden van deze fractie in de memorie van toelichting meenden te lezen, is daarin niet gesteld dat in artikel 27m beroep tegen een specifieke saneringskeuze is geregeld.

De door de leden van de PvdA-fractie gesuggereerde constructie waarbij in de Provinciewet zou worden bepaald dat artikel 27m van het onderhavige voorstel vervalt, zou eventueel mogelijk zijn geweest.

Daarvoor zou het nodig zijn geweest dat het onderhavige voorstel reeds ingediend was op het moment waarop het wetsvoorstel met betrekking tot de wijziging van de Provinciewet de Tweede Kamer bereikte. Beide wetsvoorstellen kennen echter een lange voorbereidingsprocedure. Onzekerheid over de vraag welk voorstel het eerst de eindstreep zou halen, heeft geleid tot de nu gekozen constructie. Het wetsvoorstel tot wijziging van de Provinciewet voorziet inderdaad in een minder specifieke regeling en bevat geen expliciete verplichting voor gedeputeerde staten om bij verordening inspraak op de concrete uitvoering van onderzoek en sanering te regelen. Ik acht het echter gewenst dat deze verplichting na de inwerkingtreding van de gewijzigde Provinciewet expliciet in de wet voorgeschreven blijft. Bij nota van wijziging is hierin voorzien.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom bij de bepaling met betrekking tot delegatie naar het bodemsaneringsprogramma wordt verwezen. Zij meenden dat dit onnodig beperkend was.

De provincie kan de gemeente op grond van artikel 27n bodemsaneringsstaken opdragen. Daarbij kan het alleen gaan om gevallen die de provincie zelf wil aanpakken. Die gevallen worden, eventueel tussentijds, opgenomen in het bodemsaneringsprogramma. Hoewel de verwijzing naar het bodemsaneringsprogramma in het artikellid dus niet onnodig beperkend is, kan zij worden gemist. Bij nota van wijziging is derhalve de verwijzing in het artikellid geschrapt. Wellicht ten overvloede zij vermeld dat ook gevallen van nieuw optredende ernstige verontreiniging veroorzaakt door een ongewoon voorval als bedoeld in artikel 23 van de Wet bodembescherming, en gevallen van nieuw optredende bodemverontreiniging (ernstig of niet ernstig) als bedoeld in artikel 21 – eventueel tussentijds – in het bodemsaneringsprogramma moeten worden opgenomen. Ook ten aanzien van deze gevallen kan de gemeente verzoeken met onderzoek en sanering te worden belast, althans voor zover zij niet door derden in eigen beheer of op grond van een provinciaal bevel worden aangepakt. Laatstgenoemde categorieën van gevallen vallen buiten de delegatiebepaling.

Voor informatie over de gemeentelijke respectievelijk provinciale bevoegdheden en verantwoordelijkheden bij de artikelen 27n (delegatie aan gemeenten) en 22 (27b) (vrijwillige sanering), waarom de leden van de fracties van de PvdA en Groen Links vroegen, zij verwezen naar hetgeen hieromtrent in Hoofdstuk III, paragrafen 1 en 6 is gesteld. In paragraaf 6 van dat hoofdstuk is voorts reeds ingegaan op vragen met betrekking tot de criteria voor de beslissing omtrent goedkeuring van een gemeentelijk verzoek tot delegatie.

Onderdeel O

Artikel 44a

Met betrekking tot de mogelijkheid die artikel 44a biedt, in bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen categorieën van gevallen de verplichting op te leggen onderzoek te verrichten naar de kwaliteit van de bodem, vroegen de leden van de fracties van de PvdA en Groen Links aan te geven aan welke gevallen hierbij wordt gedacht en waarom niet de voorkeur is gegeven aan regeling in de wet zelf. De keuze voor regeling bij algemene maatregel van bestuur in plaats van in de wet berust op twee overwegingen: het instrument van de algemene maatregel van bestuur is flexibeler dan de wet en regeling bij algemene maatregel van bestuur sluit aan bij de wijze van regelgeving voor andere bodemonderzoeken. Voorshands zal de onderzoeksverplichting op grond van dit artikel op twee wijzen toepassing krijgen. Een eerste, inmiddels in de Staatscourant voorgepubliceerde, algemene maatregel van bestuur zal een verplicht bodemonderzoek verlangen van bedrijven die niet mee doen aan de vrijwillige inventarisatie van bodemverontreiniging van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen zoals voorgesteld door de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen. Deze regeling, die een aanvulling vormt op de vrijwillige actie als voorgesteld door deze commissie, is gericht op individuele bedrijven van bepaalde bedrijfscategorieën. In het kabinetsstandpunt inzake het Tien jaren-scenario bodemsanering is op grond van de overwegingen van de commissie als doelstelling geformuleerd, dat binnen vijf jaar 25% van de bedrijfsterreinen met het hoogste risico onderzocht moet zijn; de overige dienen in

een volgende fase onderzocht te worden. Hierop zal ook in het kabinetstandpunt inzake het eindrapport van de commissie worden ingegaan. Nu kan nog niet het exacte moment van afronding per branche worden aangegeven. Dit zal per branche en per provincie anders kunnen liggen, aangezien zowel de totale problematiek als de branches niet evenredig over alle provincies verspreid zijn, terwijl bij de vaststelling van de definitieve volgorde per provincie ook rekening zal worden gehouden met mogelijkheden tot clustering van bedrijven.

Een tweede algemene maatregel van bestuur op grond van dit artikel zal het uitvoeren van controle-onderzoek verplicht stellen. Ook hiervoor geldt, dat op grond van thans beschikbare informatie geen limitatieve opsomming van branches kan worden gegeven.

Gelet op het bovenstaande is het dan ook nog niet mogelijk nu reeds in de wet vast te leggen welke categorieën van gevallen op welk moment tot onderzoek zullen worden verplicht.

Andere regelgeving voor bodemonderzoek in combinatie met preventieve maatregelen vindt eveneens plaats in de vorm van algemene maatregelen van bestuur (zoals op grond van artikel 2a van de Hinderwet en de artikelen 8-13 van de Wet bodembescherming). De invulling van het bodemonderzoek via de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 44a sluit hierbij aan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom artikel 44, en met name het derde lid daarvan, dat betrekking heeft op schadevergoeding, van overeenkomstige toepassing is verklaard in artikel 44a.

Op grond van artikel 44 kan bij algemene maatregel van bestuur worden bepaald dat degene die onderzoek moet doen, de overheid kan verzoeken aan de rechthebbende op een grondgebied waar hij voor dat onderzoek handelingen moet verrichten, een gedoogplicht op te leggen. Zonder die mogelijkheid zou degene die het onderzoek moet doen, dat wellicht niet kunnen verrichten. Ook degene die op grond van artikel 44a tot onderzoek zal worden verplicht, zal over deze mogelijkheid moeten kunnen beschikken. Het derde lid van artikel 44 heeft slechts consequenties voor zover het grondgebied betreft waarop degene die verplicht wordt de bodem te onderzoeken niet zelf rechthebbende is. De overheid dient hem dan zodanige voorwaarden op te leggen dat de rechthebbenden aan wie een gedoogplicht wordt opgelegd voldoende van vergoeding van hun schade zijn verzekerd. Het gaat dus niet – zoals deze leden wellicht meenden – om schadevergoeding aan degene die het onderzoek moet doen en ook niet om schadevergoeding aan de veroorzaker. Overigens vindt geen schadevergoeding plaats voor zover de tot schadevergoeding gerechtigde door de schadevergoeding ongerechtvaardigd wordt verrijkt dan wel de schade hem kan worden toegerekend.

Anders dan de leden van de PvdA-fractie meenden, kan de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 44a ook gericht worden tot een rechthebbende op een grondgebied dat thans niet in gebruik is. Dit blijkt uit de woorden «... waar een handeling is verricht ...» van genoemd artikel.

Niet is overwogen de mogelijkheid van een generieke onderzoeksverplichting uit te breiden met een generieke saneringsverplichting, zoals de leden van de fractie van Groen Links voorstelden. Indien in het kader van de inventarisatie conform de aanbevelingen van de Commissie bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen een geval van bodemverontreiniging wordt geconstateerd, is voor de vervolgcacties maatwerk nodig. Daartoe biedt het voorliggende wetsvoorstel de nodige basis in de artikelen 22 respectievelijk 27b. Indien betrokkenen geen vrijwillige medewerking verlenen aan deze vervolgcacties, scheidt artikel 27d de

mogelijkheid voor gedeputeerde staten een nader onderzoek, een saneringsonderzoek dan wel sanering op te leggen. Het instrument van het bevel van gedeputeerde staten kan beter worden afgestemd op de specifieke omstandigheden van het geval dan algemene regels in een algemene maatregel van bestuur zouden kunnen doen. Naar mijn mening dient tegen deze achtergrond de suggestie van deze leden dan ook niet gevolgd te worden.

De vraag van de leden van de VVD-fractie, of de kosten van onderzoek in het kader van de algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 44a altijd voor rekening van de betrokkene moeten komen, wordt bevestigend beantwoord. Uiteraard kan deze, als hij zelf niet de veroorzaker is, trachten de kosten op de veroorzaker te verhalen.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen daarnaast om een overzicht van de wijze waarop thans aan de bestaande onderzoeksartikelen 42–44 uitvoering is gegeven, alsmede een toelichting wat het nieuwe artikel 44a precies toevoegt aan die artikelen. Tot nu toe is er geen behoefte geweest artikel 42 uit te voeren.

Wat de artikelen 43 en 44 betreft: van de tot nu uitgevaardigde besluiten op grond van de artikelen 8–13 heeft het Lozingenbesluit *bodembescherming* (Stb. 1990, 217) *uitwerking gegeven aan die beide artikelen*, terwijl het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (Stb. 1987, 114) een op artikel 43 berustende bepaling bevat. In een aantal in voorbereiding zijnde besluiten (zoals het Stortbesluit *bodembescherming*, het Besluit opslaan in ondergrondse tanks en het Bouwstoffenbesluit *bodem- en oppervlaktewaterenbescherming*) zullen eveneens bepalingen worden opgenomen die hun grondslag vinden in de artikelen 43–44. De artikelen 42 en 43 betreffen verplichtingen met betrekking tot van overheidswege te verrichten onderzoek.

Artikel 44 betreft het geval dat iemand zelf op grond van een algemene maatregel van bestuur op grond van de artikelen 8–13 onderzoek moet verrichten, doch ten aanzien van een deel van de te onderzoeken bodem de nodige bevoegdheid mist. Op de behoefte, in gevallen waarin geen algemene maatregel van bestuur met preventieve voorschriften op grond van de artikelen 8–13 van toepassing is, tóch een onderzoeksverplichting te kunnen scheppen, is in het voorgaande reeds ingegaan. Verder maakt artikel 44a het mogelijk onderzoek op te leggen met betrekking tot een grondgebied waar niet langer een handeling wordt verricht, maar waar een handeling in het verleden is verricht, waarbij stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten, op of in de bodem kunnen zijn gebracht.

Onderdeel Q

Artikel 46

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere beschouwing over het schrappen van de mogelijkheid tot schadevergoeding voor degenen die worden geconfronteerd met een bevel tot het verrichten van onderzoek of het uitvoeren van een sanering.

Anders dan deze leden meenden vormde de opmerking van de Raad van State onder nummer 16 wel de aanleiding tot deze wijziging. De Raad vroeg het verschil in rechtsgangen tegen beslissingen over schadevergoedingen op grond van de artikelen 45 respectievelijk 46 te motiveren dan wel dezelfde rechtsgang te creëren. In reactie op dit onderdeel van het advies van de Raad van State heb ik het volgende overwogen.

Tussen de artikelen 45 en 46 bestaat inderdaad een verschil in rechts-

gangen. Artikel 45 van de Wet bodembescherming bepaalt dat de vordering tot schadevergoeding ter kennisneming van de burgerlijke rechter staat. Daar staat tegenover een rechtsgang op basis van de Tijdelijke wet Kroongeschillen tegen een beslissing op grond van artikel 46 van de oorspronkelijke tekst van het wetsvoorstel, zoals voorgelegd aan de Raad van State. Dit verschil kan worden gemotiveerd uit de omstandigheid, dat de grondslag voor schadevergoeding in de artikelen 45 en 46 verschillend is. Deze artikelen hebben gemeen dat de schadevergoeding betrekking heeft op schade die het gevolg is van een opgelegde gedoogplicht. In tegenstelling tot artikel 45 voegt artikel 46 daaraan een grondslag van redelijkheid en billijkheid toe.

Dit verschil in grondslag voor schadevergoeding is bij nadere beschouwing niet goed te motiveren. Beide artikelen zien zoals gezegd op schade ten gevolge van onderzoek en/of sanering. Daarom is het gewenst dat vergoeding van schade op dezelfde grondslag plaatsvindt. De motivering voor het verschil in rechtsgangen komt daarmee eveneens te vervallen. Ik acht het niet gewenst dat de burgerlijke rechter en de administratieve rechter zich over dezelfde rechtsvragen moeten uitlaten.

Voor de vergoeding van schade als bedoeld in de artikelen 45 en 46 diende derhalve een gelijke grondslag en rechtsgang te worden gecreëerd. Zoals opgemerkt in de memorie van toelichting sluiten de artikelen naar hun aard aan bij het systeem van de Belemmeringenwet privaatrecht (Stb. 1927, 159). Bovendien leert de uitvoeringspraktijk van de Interimwet bodemsanering dat er geen redenen zijn de schadevergoeding te mitigeren volgens de in de administratiefrechtelijke jurisprudentie uitgewerkte regelen van redelijkheid en billijkheid. In de memorie van toelichting zijn drie wenselijke uitzonderingen op de mogelijkheid van schadevergoeding genoemd, namelijk voor de omstandigheid dat degene tot wie het gedoogbevel zich richt:

- tevens de veroorzaker van de verontreiniging is, of,
- zijn algemene rechtsplicht tot schadebeperking heeft verzaakt, dan wel,
- ongerechtvaardigd wordt verrijkt ten gevolge van vergoeding van de schade.

Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat deze uitzonderingen in de redactie van het oorspronkelijke, aan de Raad van State voorgelegde artikel 46, wel mogelijk waren geweest. Omdat die redactie om bovenvermelde redenen is komen te vervallen heb ik het noodzakelijk geoordeeld de uitzonderingen expliciet in een afzonderlijk derde lid te moeten vastleggen in het voorstel zoals dat aan de Tweede Kamer werd toegezonden.

Onderdeel R

Artikel 47

De leden van de fractie van de PvdA vroegen nader in te gaan op de in de toelichting aangeroerde kwestie van de verjaringstermijn. De leden van de VVD-fractie vroegen om een beschouwing over de verlenging van de verjaringstermijn van 30 naar bijvoorbeeld 50 jaar. In de toelichting op dit artikel wordt de verjaringskwestie genoemd in verband met onduidelijkheid in de lagere rechtspraak en de voorgestelde wijziging van het Nieuw Burgerlijk Wetboek. In de lagere rechtspraak met betrekking tot artikel 21 van de Interimwet bodemsanering komt niet de lengte van de verjaringstermijn maar het aanvangsmoment daarvan aan de orde. Vaak wordt dat moment identiek geoordeeld aan het moment van veroorzaking van de bodemverontreiniging. In deze benadering speelt de verjaring een rol van betekenis: verontreinigingen die vóór de zestiger jaren zijn veroorzaakt, zijn dan inmiddels verjaard. Daarnaast zijn twee belangrijk latere momenten genoemd:

– de ontdekking van de bodemverontreiniging, omdat er daarvoor niet van een opeisbare rechtsvordering sprake was;

– het niet-saneren van bodemverontreiniging door de betrokkene, waardoor de verjaringstermijn pas een aanvang neemt na afloop van de sanering door de overheid.

In artikel 3:310 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek is bepaald dat een rechtsvordering tot vergoeding van schade verjaart na verloop van 5 jaar na de dag waarop de benadeelde met zowel de schade als met de daarvoor aansprakelijke persoon bekend is geworden, en in ieder geval na verloop van 20 jaar na de gebeurtenissen waardoor de schade is veroorzaakt. Ingevolge het overgangsrecht van het Nieuw Burgerlijk Wetboek zal deze regel vanaf 1 januari 1993 ook gaan gelden voor bestaande gevallen van bodemverontreiniging.

Veel van die gevallen zullen aan de vereisten voor de korte termijn van 5 jaar voldoen. Doordat op 1 januari 1993 in een deel van die gevallen de vijf-jaars-termijn reeds verstreken is, zullen op die datum de desbetreffende vorderingen verjaard zijn. Dit is ongewenst, omdat het in strijd is met het beginsel «de vervuiler betaalt» en het ook niet strookt met de wens van het parlement om de kosten van bodemsanering te verhalen door middel van het aansprakelijkheidsrecht. Daarom zal de regering op korte termijn met voorstellen komen over verjaring van vorderingen in verband met bodemverontreiniging. Daarbij zal de suggestie de verjaringstermijn uit te breiden tot 50 jaar worden betrokken. Voorshands gaan de gedachten er naar uit om in ieder geval de huidige verjarings-termijn van 30 jaar te behouden.

De leden van de VVD-fractie deden de suggestie, door de overheid gemaakte saneringskosten aan te merken als boedelschuld in een faillissement met een hoge preferentie van uitkering. Volgens het thans geldende recht kunnen de kosten van beveiligingsmaatregelen thans reeds worden opgevat als een boedelschuld. Bovendien is het in bepaalde gevallen gebruikelijk dat de curator met toestemming van andere crediteuren en de rechter-commissaris het verontreinigde onroerend goed voor een symbolisch bedrag aan de Staat afstaat tegen finale kwijting.

Het verlenen van preferentie aan de dan voor de Staat resterende kosten – hetgeen betekent dat zij ten laste van andere crediteuren komen – komt mij, gelet op recente ontwikkelingen (zie het rapport «Voorrecht en bodemrecht»)³⁵ anachronistisch voor. Veeleer dient een oplossing te worden gezocht in het instrument van de financiële zekerheid, eventueel in combinatie met een schadefonds.

Het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de SGP of de kosten gemoeid met de inzet van het gemeentelijke of provinciale apparaat ook verhaalbaar zijn, luidt binnen redelijke grenzen (urenvergoeding voor de diensten en een beperkte kostenomslag voor het apparaat) bevestigend.

Artikel 47, tweede lid

Wat betreft het tweede lid vroegen de leden van de PvdA-fractie om de daar gegeven bevoegdheid in een verplichting om te zetten. Uit artikel 21 van de Interimwet bodemanering volgt dat de Staat ook de bijdragen van de (provincie en de) gemeente verhaalt. Voorafgaand aan het instellen van een verhaalsactie vindt overleg tussen de betrokken overheden plaats. Het ligt in de bedoeling dat de Staat dit overleg ook in de toekomst voert. De bepleite omzetting leidt er toe, dat de Staat niet meer zou kunnen tegemoetkomen aan de wens van andere overheden

³⁵ Kamerstukken II 1989/90, 20 588, nr. 3.

om de voor hun rekening komende kosten niet te verhalen. Deze uit juridische en lokale maatschappelijke overwegingen voortkomende wens wordt bij de uitvoering van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering door de Staat doorgaans gerespecteerd.

De vraag of burgers zich in een door de Staat geëntameerde zaak kunnen voegen, is er een die wordt beheerst door de algemene regels van burgerlijke rechtsvordering. De artikelen 285 en volgende van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Stb. 1896, 156) regelen dit onderwerp. Volgens artikel 285 kan een ieder die een belang heeft in een rechtsgeding hangende tussen andere partijen, vorderen zich daarin te mogen voegen. Het initiatief voor een dergelijke voeging gaat uit van de belanghebbende die zich in de zaak wil voegen.

Mogelijk doelen de leden van de PvdA-fractie niet op een «voeging» zoals hierboven beschreven, maar willen zij de Staat zelf de schade laten verhalen die particulieren lijden.

De Staat kan bij het verhalen van de kosten die ten laste komen van het Rijk, desgevraagd tevens schade verhalen die een derde lijdt. Ook is het mogelijk dat derden hun vorderingen aan het Rijk cederen. Een bepaling in de Wet bodembescherming is daarvoor niet nodig.

De leden van de fracties van de PvdA en D66 stelden dat de opbrengst van kostenverhaal geheel aan bodemsanering zou moeten worden besteed. De laatstgenoemde leden achtten de opvatting dat deze gelden naar eigen goeddunken kunnen worden besteed, in strijd met het beginsel «de vervuiler betaalt».

Als gevolg van de aanvaarding door de Tweede Kamer van het amendement Van der Vaart op de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zullen de aan het Rijk toevallende opbrengsten van het kostenverhaal weer voor bodemsanering worden ingezet.³⁶

De provincies en gemeenten bekostigen hun financiële bijdrage aan bodemsanering uit hun eigen algemene middelen. Zij zijn zelf verantwoordelijk voor de besteding van die algemene middelen. Ook als ze de algemene middelen aanzuiveren met de opbrengst van de verhaalsacties, is het de vervuiler die betaalt, zij het dat het bedrag eerst door de provincie is «voorgesloten».

Provincies en gemeenten zijn vrij in de besteding van de opbrengsten uit de verhaalsacties, maar het is zeer wel denkbaar dat zij zich bij hun besluitvorming daarover door dezelfde overwegingen zullen laten leiden als het Rijk.

Artikel 47, derde lid

In overeenstemming met de opmerking in de artikelsgewijze toelichting bij het wetsvoorstel dat kostenverhaal op grond van ongerechtvaardigde verrijking ook vooraf kan plaatsvinden, zijn bij nota van wijziging de woorden «is verrijkt» vervangen door «wordt verrijkt».

Artikel 47, vierde lid

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een wettelijke procedure voor het in het vierde lid bedoelde geval dat de Staat geen gebruik maakt van zijn verhaalsbevoegdheid.

Deze bepaling is uitsluitend bedoeld voor de uitzonderlijke situaties, waarin de Staat om andere dan juridische redenen afziet van kostenverhaal. Een besluit van die strekking zal niet dan na overleg met de betrokken andere overheden worden genomen. Door gemeenten wordt thans reeds in toenemende mate gevraagd duidelijkheid te verschaffen

³⁶ Kamerstukken II 1991/92, 22 300
hoofdstuk XI, nr. 27.

of van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering gebruik zal worden gemaakt. Deze vraag wordt meestal niet met de bedoeling gesteld om bij een negatief antwoord zelf een verhaalsprocedure te starten. Vaak bestaat dan het voornemen een bedrijf finale kwijting te verlenen als onderdeel van een ander project (bijvoorbeeld een bedrijfsverplaatsing).

Met het completeren van een verhaalsdossier is geruime tijd gemoeid. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat na verloop van tijd belangrijke aanwijzingen omtrent de veroorzaking worden verkregen (bijvoorbeeld tijdens de afgravingswerkzaamheden). Het in een vroeg stadium verstrekken van verklaringen omtrent gebruikmaking van de verhaalsbevoegdheid zou doorgaans tot het prijsgeven van rechten leiden. Een wettelijke procedure met termijnen zou dit nadelige effect versterken.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de rijksoverheid in het kader van het vierde lid bereid is assistentie te verlenen aan andere overheden.

In het kabinetsstandpunt betreffende het Tien jaren-scenario bodemsanering is aangegeven, dat met het Interprovinciaal Overleg en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten overleg zal worden gevoerd om invulling te geven aan de door de Stuurgroep Tien jaren-scenario bodemsanering voorgestelde onderhandelings- en procesteams ter invulling van de benodigde expertise voor het gebruiken van juridische dwangmiddelen (paragraaf 5.2.3, actiepunten 10). Hiermee wordt de thans bestaande praktijk uitgebouwd, waarin de betrokken juristen van mijn departement en de Landsadvocaat steeds vaker diensten verlenen aan provincies en gemeenten.

Artikel 47, vijfde lid

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA wezen er terecht op, dat in het vijfde lid het woord «reeds» één maal teveel is opgenomen. Bij nota van wijziging is dit euvel weggenomen.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een reactie op de suggestie om het saneringsbevel als alternatief voor kostenverhaal te gaan gebruiken.

Voorop wordt gesteld dat een intensiever gebruik van het saneringsbevel juist één van de hoofdpunten van dit wetsvoorstel vormt. De suggestie gaat evenwel uit van de onjuiste gedachte, dat met het vijfde lid een ingrijpende wijziging van het recht wordt bewerkstelligd.

De voorkeur van deze fractieleden voor het administratiefrechtelijke saneringsbevel boven het civielrechtelijke kostenverhaal wordt gebaseerd op het feit dat het om rechtsbetrekkingen tussen overheid en burgers gaat. Deze stelling kan ik noch in het algemeen noch in dit kader onderschrijven. Rechtsbescherming dient niet selectief op alleen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur te worden beoordeeld, nog daargelaten de juistheid van de stelling dat de burgerlijke rechter daaraan (nog) niet volledig toetst.

Artikel 48

De leden van de PvdA-fractie wilden weten wat «vanwege gedeputeerde staten» in artikel 48 betekent.

In het eerste lid van dat artikel is bepaald dat de provincies jaarlijks een bijdrage ontvangen ter tegemoetkoming in de kosten van bepaalde activiteiten die door of vanwege gedeputeerde staten worden uitgevoerd. Het gaat om activiteiten die door gedeputeerde staten zelf of in opdracht van hen door een ander – meestal zal dat laatste het geval zijn – worden verricht.

Deze leden vroegen voorts of ook de schadevergoedingen bij vrijwillige medewerking onder de formulering van artikel 48 vallen. In het derde, vierde en vijfde lid van het bij nota van wijziging aangepaste artikel 48 is aangegeven wat uit de bijdrage wordt betaald. Schadevergoedingen die zijn verleend op grond van artikel 46, vallen er inderdaad onder. Het gaat om vergoeding van kosten ten gevolge van een bevel op grond van artikel 23, derde of vierde lid, dan wel op grond van artikel 27f juncto die bepalingen. Dat zijn bevelen gericht tot degene die rechthebbende is op een grondgebied, die er toe strekken hem te verplichten bepaalde handelingen met betrekking tot zijn grondgebied te gedogen. Ook als door vrijwillig medewerken van de rechthebbende geen bevel nodig is, wordt op grond van artikel 46 schadevergoeding gegeven. Deze bepalingen zijn niet bedoeld voor gevallen waarin de rechthebbende op enigerlei wijze betrokken is bij de veroorzaking van de verontreiniging. Daarvoor is artikel 27d geschreven. Er wordt dus op grond van artikel 46 niet bij ieder vrijwillig medewerken aan het aanpakken van bodemverontreiniging schadevergoeding gegeven.

De leden van deze fractie informeerden naar de rol van het verslag zoals bedoeld in artikel 52 met het oog op de onderuitputting van de aan de provincie toegezegde budgetten.

Met betrekking tot de verlaging door de minister van een aan de provincie toegekende bijdrage moet een onderscheid gemaakt worden in incidentele bijsturing in enig budgetjaar op basis van informatie uit de halfjaarlijkse voortgangsgesprekken en een meer structurele bijsturing door middel van een wijziging van de verdeelsleutel. Dit onderscheid komt in de redactie van de artikelen 48, derde lid, alsmede 49, tweede lid van het aan de Tweede Kamer voorgelegde wetsvoorstel onvoldoende tot uitdrukking. Indien een provincie haar budget in het jaar waarvoor dit bestemd is, niet geheel kan verplichten is, mede gelet op de randvoorwaarden die de Comptabiliteitswet (Stb. 1976, 671) stelt, in het licht van de omvangrijke werkvoorraden bij de provincies herverdeling van de onbestede budgetruimte gewenst. Zoals in paragraaf 4 van hoofdstuk IV van deze memorie is opgemerkt, moet hiervan een stimulans uitgaan voor volledige uitputting van de rijksbijdrage. Gezien het feit dat het verslag ingevolge artikel 52 betrekking heeft op het kalenderjaar dat aan het uitbrengen van dat verslag vooraf gaat, kan een herverdeling tijdens enig budgetjaar niet geschieden op basis van dit verslag. Een tussentijdse bijsturing kan wel plaatsvinden op basis van de informatie die ook nu reeds bij de voortgangsgesprekken, die halfjaarlijks tussen rijk en provincies worden gevoerd, wordt verstrekt. Bij nota van wijziging is de verplichting voor de provincies om de minister te informeren over de voortgang van de bodemsanering in de wet vastgelegd: zie artikel 49a, eerste lid. De mogelijkheid om op basis van deze informatie tot een tussentijdse herverdeling van de rijksbijdrage tussen provincies over te gaan is opgenomen in het tweede lid van dit artikel.

Hiernaast kan de benutting door de provincie van het in een bepaald jaar toegekende budget in samenhang met de formele vaststelling van de aanwending van het budget van het voorafgaande jaar (blijkend uit het verslag ingevolge artikel 52) aanleiding zijn voor een structurele bijsturing van de aan de provincie toe te meten budgetruimte, dat wil zeggen een wijziging van de verdeelsleutel.

Het verslag ingevolge artikel 52 dient overigens naast financiële gegevens ook inhoudelijke gegevens met betrekking tot onderzoek en sanering te bevatten, zodat inzicht gevormd kan worden in de doelmatigheid, soberheid en rechtmatigheid van de bestedingen. Het verslag dient op een zodanig tijdstip (vóór 1 september van ieder jaar) ingeleverd te worden dat met de inhoud daarvan rekening kan worden gehouden bij het toezeggen van de budgetten voor het erop volgende jaar.

Krachtens het onderhavige wetsvoorstel worden de regels met betrekking tot de berekening van bijdragen aan provincies door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer vastgesteld. Hiermee wordt aangesloten bij de huidige praktijk, waarbij het Interprovinciaal Overleg op verzoek van de minister een voorstel voor een verdeelsleutel doet. Naar mijn mening zijn geen zwaarwegende redenen aanwezig van deze praktijk af te wijken, zoals de leden van de VVD-fractie voorstelden. Bovendien kunnen met deze opzet, sneller dan wanneer de wijze van berekening van de verdeling in de wet zou zijn vastgelegd, door de praktijk gewenste veranderingen in de wijze van berekening in overleg met de betrokken lagere overheden worden doorgevoerd.

Om de volgende redenen acht ik het niet aan te bevelen het voorstel van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten aan de provincies een budgetbijdrage voor een langere periode te geven, te volgen.

De budgetbijdrage wordt op verplichtingenniveau en op kasniveau vastgesteld (zoals ook voor de rijksbegroting geldt). De aangegane verplichtingen beslaan echter op kasbasis verschillende jaren. In het kader van behoorlijk bestuur is het Rijk gebonden betalingen in latere jaren van eerder goedgekeurde budgetverplichtingen financieel af te dekken. Een indicatie van het budget voor de komende twee jaar wordt gegeven, zodat eventuele meerjarenplanningen kunnen worden opgesteld. Hieraan kan een provincie echter geen rechten ontnemen. Opschorting of staking van de financiering van de bodemsaneringsoperatie door het Rijk op enig tijdstip moet mogelijk blijven. Het gaat daarbij om een politiek besluit. Ook zal de suggestie van de leden van de VVD-fractie het budgetrecht van de Tweede Kamer beperken.

Artikel 49

De in het eerste lid van dit artikel opgenomen clausule «voor zover hij (in casu de minister) met het onderzoek en de sanering van dat geval instemt» – naar de betekenis hiervan vroegen de leden van de PvdA-fractie – betreft instemming met de wijze van aanpak van het geval. De woorden «voor zover» betekenen: voor dat gedeelte waarmee de minister instemt. De situatie zou zich dus kunnen voordoen dat de minister een minder vergaande aanpak voorstaat dan de provincie, en alleen een financiële bijdrage levert in de kosten van deze minder vergaande aanpak. Het wetsvoorstel geeft geen regeling voor het geval dat de provincie desondanks kiest voor een meer ingrijpende aanpak. De provincie zal dan de resterende kosten, indien zij tot die ingrijpende aanpak overgaat, uit eigen middelen moeten financieren.

Bij de omvangrijke gevallen wordt onder meer in het kader van de halfjaarlijkse voortgangsgesprekken door de provincie aan het Rijk informatie verstrekt over wijzigingen die zich voordoen in de uitvoering van onderzoek en sanering. Op basis van deze informatie kan de door het Rijk voor een geval toegezegde verplichting worden verlaagd. De vrijgekomen ruimte kan dan – in datzelfde jaar – aan andere omvangrijke gevallen in dezelfde of in een andere provincie of aan de budgetfinanciering ten goede komen. (Verdere) bevoorschotting vindt plaats op grond van de gewijzigde verplichting. Vaststelling geschiedt op basis van een eindrapportage van de betreffende deelprojectfase. Het verslag ingevolge artikel 52 geeft hiervan een overzicht. Uiteindelijk worden de werkelijke kosten vergoed.

Voor een toelichting op de huidige praktijk bij een verlaging van de gemeentelijke bijdrage, waarom de leden van de PvdA-fractie vroegen, zij hier korthedshalve verwezen naar de Leidraad bodembescherming, deel I, pagina's 19 en volgende.

De reden om de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer thans niet meer in deze beoordelingsprocedure te betrekken is dat dit in lijn is met het streven van het kabinet de betrokkenheid van het Rijk bij de bodemsaneringsoperatie waar mogelijk en wenselijk te verminderen; bovendien is een reden geweest het zuiver financiële karakter van de beoordelingsprocedure. De discussies ter zake hebben immers betrekking op enerzijds de financiële draagkracht van de lagere overheid, een belang dat de Minister van Binnenlandse Zaken behartigt, en anderzijds een mogelijk grotere financiële bijdrage van het Rijk, een belang waarvoor met name het Ministerie van Financiën verantwoordelijk is. Gelet op het feit dat de huidige regeling voor vaststelling van een lagere gemeentelijke bijdrage in de praktijk geen problemen oplevert, bestaat er naar mijn mening geen aanleiding het voorstel van de leden van deze fractie, de grondslag voor een verlaagde gemeentelijke bijdrage nader in de wet te regelen, over te nemen. Wel is, zoals in hoofdstuk IV, paragraaf 3.1. van deze memorie reeds is aangegeven, bij nota van wijziging het gemeentelijk drempelbedrag in het wetsvoorstel opgenomen, waarvoor de leden van de PvdA-fractie hadden gepleit.

De suggestie van de leden van de fractie van de PvdA de gemeentelijke bijdrage anders te regelen door een maximum bedrag per inwoner per jaar in te stellen en achteraf (genoemd werd een periode van 3-5 jaar) het verschil tussen de gemeentelijke bijdrage en het maximum totaalbedrag rechtstreeks met het Rijk te verrekenen, heeft naar mijn mening enkele nadelen. Ten eerste zou het kunnen voorkomen dat een gemeente bijvoorbeeld reeds in het tweede jaar van genoemde periode in een artikel 12-situatie als bedoeld in de Financiële Verhoudingswet 1984 komt of dreigt te komen. Hiervoor zal pas na afloop van de gehele periode van de zijde van het Rijk een financiële oplossing kunnen worden geboden. Dit uitstel van hulp zal grote ongewenste nadelige maatschappelijke gevolgen voor de gemeente kunnen hebben. Uitvoering van het voorstel dat het Rijk rechtstreeks de teveel betaalde gemeentelijke bijdrage aan de betrokken gemeente vergoedt, zal voorts tot gevolg hebben dat de betrokkenheid van het Rijk bij de bodemsaneringsoperatie zal toenemen. Dit staat haaks op het streven van het kabinet ter zake. Voorts zou het strijdig zijn met het streven van het kabinet de omvang van het ambtenarenapparaat te verminderen. Om dezelfde redenen ben ik er geen voorstander van een soortgelijk systeem voor de provincies in te voeren.

De leden van de fractie van de PvdA stelden voor artikel 50, vierde lid, te schrappen en te vervangen door een regeling waarin het Rijk rechtstreeks de kosten aanvult, dan wel het provinciale budget aanvult met het door de provincie extra te betalen bedrag. De in artikel 50, vierde lid, genoemde aanvulling door de provincie uit de door het Rijk verstrekte bijdrage is bekend bij de vaststelling van de hoogte van die bijdrage. Deze wordt direct aangevuld met het bedrag dat de provincie extra moet betalen, waardoor het dus volledig ten laste komt van het Rijk.

Rechtstreekse aanvulling van de kosten door het Rijk zou in strijd zijn met het streven van het kabinet, de betrokkenheid van het Rijk bij de aanpak van concrete gevallen van bodemverontreiniging te beperken. Door vergroting van deze betrokkenheid zal de omvang van het rijksambtenarenapparaat toenemen. Dit zou haaks staan op het voornemen van het kabinet, deze omvang te verkleinen.

De leden van deze fractie vroegen naar de reden van het vijfde lid en voorts of aan de overeenkomstige bepaling in de huidige wet uitvoering was gegeven.

Artikel 50, vijfde lid, van het wetsvoorstel biedt, evenals artikel 18, vierde lid, van de Interimwet bodemsanering de mogelijkheid het drempelbedrag te differentiëren naar verschillende categorieën van gemeenten. Van deze mogelijkheid is bij het Besluit drempelbedrag bodemsanering (Stb. 1983, 159; gewijzigd Stb. 1985, 395) gebruik gemaakt. In dit besluit is immers onderscheid gemaakt tussen de categorie van gemeenten tot 20 000 inwoners en de categorie van gemeenten met meer inwoners.

Artikel 52

De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom het in artikel 52 genoemde verslag niet per kwartaal of halfjaar is verplicht. Daarnaast stelden zij voor dat de minister een samenvattende notitie van de rapportages van de provincies voor de Kamer samenstelt. Tenslotte vroegen zij op welke wijze controle op de doelmatigheid en rechtmatigheid van de bestede gelden zal plaatsvinden.

Ter voorkoming van een te grote belasting van het provinciale ambtelijke apparaat is in artikel 52 voorgesteld de rapportage jaarlijks en niet met een grotere frequentie te laten opstellen. Voor zover het artikel 52-verslag tot doel heeft de uitgaven te toetsen is het ondoelmatig dit verslag een maal per jaar te laten uitbrengen. Het voorstel voor een samenvatting van de provinciale rapportages wordt niet overgenomen, omdat dit een te grote belasting van het ambtelijk apparaat van het Rijk zou betekenen. Overigens stel ik voor dat de Tweede Kamer zich voor informatie over de provinciale artikel 52-verslagen rechtstreeks tot het Interprovinciaal Overleg of individuele provinciale besturen wendt, onder wier primaire verantwoordelijkheid deze verslagen worden opgesteld.

Het toezicht op de rechtmatigheid van de bestedingen vindt eenmaal per jaar plaats op basis van het verslag ingevolge artikel 52. Dit geldt ook voor de toetsing achteraf van de doelmatigheid van de budgetfinanciering. Het toezicht op de rechtmatigheid van de bestedingen in het kader van de projectfinanciering vindt plaats bij de vaststelling van deelprojectfasen. De toetsing van de doelmatigheid van de projectfinanciering vindt in belangrijke mate vooraf plaats.

Onderdeel S

Artikel 56

De beschikkingen op grond van bepalingen in het wetsvoorstel die voor beroep vatbaar zijn behoren tot de categorie waarvoor beroep is geregeld in artikel 56 van de Wet bodembescherming. Hoofdstuk 3, paragraaf 5 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne is op dit beroep van toepassing. Dat betekent dat beroep kan worden ingesteld door belanghebbenden. Wie dat zijn, hangt af van de betrokken beschikking. In ieder geval zal dat degene zijn, tot wie de beschikking is gericht; in een aantal gevallen vallen ook anderen hieronder. De Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State beslist hierover.

Bij nota van wijziging is voorgesteld de formulering van het eerste lid van artikel 56 af te stemmen op de formulering zoals die zal luiden nadat het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne met hoofdstukken over onder meer vergunningen en algemene regels voor inrichtingen tot wet zal zijn verheven. Een opsomming van de

voor beroep vatbare beschikkingen uit het wetsvoorstel zoals dit zal luiden na aanpassing conform de nota van wijziging volgt hieronder. Tevens zijn daarbij op verzoek van de leden van de PvdA-fractie degenen aangeduid die in het algemeen als belanghebbende zullen worden beschouwd en dus beroep kunnen instellen.

– Aanwijzingen ten aanzien van te nemen maatregelen bij het ontstaan van verontreiniging of aantasting van de bodem: in ieder geval degene tot wie de aanwijzingen zijn gericht (toegevoegd bij nota van wijziging).

– Beslissing op een verzoek binnen drie maanden na de melding te mogen starten met de aanpak van de bodemverontreiniging: degene die het verzoek heeft gedaan (toegevoegd bij nota van wijziging).

– Bevel handelingen als bedoeld in artikel 22, eerste lid, te staken, omdat niet is voldaan aan de ingevolge dat artikel geldende meldingsverplichting: degene tot wie het bevel is gericht (toegevoegd bij nota van wijziging).

– Beschikking naar aanleiding van een nader onderzoek: in ieder geval degene die de resultaten van dat nader onderzoek heeft overgelegd bij de melding ingevolge artikel 22 (toegevoegd bij nota van wijziging).

– Beslissing inzake goedkeuring van een saneringsplan: in ieder geval degene die het plan heeft ingediend.

– Onderzoeks- en saneringsbevel, een bevel tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen (toegevoegd bij nota van wijziging en een bevel tot het opstellen van een saneringsplan (ook toegevoegd bij nota van wijziging): in ieder geval degene tot wie het bevel is gericht.

– Bevel tot staken van een handeling die naar het oordeel van gedeputeerde staten (mede) de oorzaak van de verontreiniging of aantasting is: degene tot wie het bevel is gericht.

– Bevel alsnog volgens het goedgekeurde saneringsplan te handelen: degene tot wie het bevel is gericht.

– Bevel tot gedogen: degene tot wie het bevel is gericht.

– Beslissing op een verzoek van een gemeente haar met sanering te belasten: de gemeente.

– Toekenning van een rijksbijdrage: de provincie.

– Verlaging van een rijksbijdrage: de provincie.

– Verlaging van een gemeentelijke bijdrage: de gemeente.

– Inhouding van een rijksbijdrage aan een provincie wegens het niet voldoen aan de verslagplicht: de provincie.

In het algemeen zullen ook derden die kunnen aantonen dat zij belang hebben bij een aanwijzing, een bevel, een goedkeuring of een andere beslissing als hierboven bedoeld, als belanghebbende kunnen worden aangemerkt, bijvoorbeeld omdat zij eigenaar zijn van een perceel dat grenst aan het grondgebied waar zich de verontreiniging voordoet.

Opgemerkt zij dat belanghebbenden ook andere mogelijkheden hebben om de uitvoering van saneringen te beïnvloeden. Zij kunnen gebruik maken van de inspraakmogelijkheden die in de provinciale verordening zijn neergelegd. Milieu-organisaties kunnen evenals anderen beroep instellen indien zij bij de betrokken beslissing belang hebben. Of dat het geval is, wordt getoetst aan de doelstelling van de organisaties (zie artikel 79 van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne).

De leden van vorengenoemde fractie vreesden dat het beroepsorgaan voor moeilijke beslissingen zou komen te staan door het ontbreken van materiële criteria in de wet. Zij vroegen op welke grondslag bijvoorbeeld een geschil over delegatie aan een gemeente wordt beoordeeld.

De wet geeft voor de beslissing al dan niet te delegeren geen criteria. Er zijn hiervoor ook geen algemene criteria te geven, buiten de vraag of te verwachten is dat de gemeente de taken zal kunnen uitvoeren. Bij de passage over artikel 27n in hoofdstuk III, paragraaf 6, heb ik gesteld, dat naar mijn mening slechts zwaarwegende argumenten tot afwijzing van

het verzoek om delegatie zouden moeten leiden. De provincie zal zelfstandig moeten beoordelen of het verantwoord is de gemeente te belasten met onderzoek en sanering. De beroepsinstantie zal bij beroep tegen de beschikking – zoals zij doet bij alle beroepen tegen beschikkingen die onder het «freies Ermessen» van een bestuursorgaan vallen – bezien of de provincie in redelijkheid tot haar oordeel had kunnen komen.

Naar aanleiding van de desbetreffende vraag van de leden van de PvdA-fractie is bij nota van wijziging het beroepsrecht geregeld ten aanzien van de beschikking tot het toekennen van een financiële bijdrage voor de aanpak van een omvangrijk geval.

Onderdeel U

Artikel 66

De leden van de PvdA-fractie vroegen welke nieuwe rechten en plichten bovengemeentelijke organen krijgen.

Op grond van artikel 66 krijgt een bovengemeentelijk openbaar lichaam bij de toepassing van de regeling inzake de sanering van de bodem dezelfde positie als een gemeente. Zij bezit die reeds bij de toepassing van de regeling voor maatregelen die gedeputeerde staten en de Commissaris van de Koningin kunnen treffen bij ongewone voorvallen, bij de voorbereiding van het intentieprogramma voor bodembeschermingsgebieden en bij de voorbereiding van het plan voor de bescherming van de kwaliteit van het grondwater.

Daarbij komen nu alle rechten en verplichtingen die in het kader van de onderhavige regeling aan een gemeente worden toegekend.

Onderdeel V

Artikel 68

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie waarom de mogelijkheid tot vrijstelling en ontheffing die kan worden verleend in verband met de landsverdediging, betrekking heeft op de gehele saneringsparagraaf en niet alleen op de inspraakbepalingen van de wet, zij opgemerkt dat het uit veiligheidsoverwegingen van belang kan zijn, over bepaalde gevallen alleen op rijksniveau te overleggen.

Overigens is er tot op heden er geen behoefte geweest van de in dat artikel opgenomen mogelijkheid gebruik te maken. De thans in voorbereiding zijnde maatregelen van bestuur ingevolge de artikelen 8 tot en met 13 van de Wet bodembescherming geven evenmin daartoe aanleiding.

Onderdeel VA

Artikel 71

Na indiening van het voorliggende wetsvoorstel bij de Tweede Kamer is geconstateerd, dat de algemene maatregelen van bestuur op grond van de artikel 44a en 50, eerste lid, onder a, bij vergissing niet onder de werkingssfeer van artikel 71 van de Wet bodembescherming zijn gebracht. Bij nota van wijziging is in deze omissie voorzien.

Ook de algemene maatregelen van bestuur op grond van de bij nota van wijziging ingevoerde artikelen 27a-1 en 27a-2 (tweede lid) zullen de in artikel 71 vastgestelde procedure doorlopen.

Artikel II

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat in de tekstuitgave waarover zij beschikken, de Wet bodembescherming in de Wet op de economische delicten voorkomt in artikel 1, onder 30, en niet onder 40, zoals in het wetsvoorstel.

Sinds 1 januari 1990 is in die wet een wijziging aangebracht, waardoor de betrokken bepalingen van de Wet bodembescherming nu voorkomen in de opsomming onder 40

Artikel III

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een toelichting op artikel III.

In dit artikel wordt bepaald dat in de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne onderdeel g van artikel 61a, eerste lid, vervalt. Het onderdeel waar het hier om gaat, regelt de mogelijkheid van vergoeding van schade ten gevolge van het toepassen van de artikelen 23 en 24 van de Wet bodembescherming. Voor zover nodig wordt dit onderwerp nu geregeld in artikel 46.

Artikel IV

De leden van de PvdA-fractie vroegen door wie de verplichtingen bedoeld in artikel IV moeten zijn aangegaan.

De Interimwet bodemsanering blijft van toepassing op een geval als bedoeld in artikel 7, tweede lid, van die wet, voor zover daarvoor vóór het in werking treden van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming bij de voorbereiding of de uitvoering van een saneringsprogramma als bedoeld in de Interimwet bodemsanering financiële verplichtingen zijn aangegaan. In het wetsvoorstel zoals dat bij de Tweede Kamer is ingediend, wordt in artikel IV verwezen naar artikel 7 van de Interimwet bodemsanering. Dit betekent dat deze overgangsbepaling betrekking heeft op alle gevallen die in het saneringsprogramma zijn genoemd, ongeacht het moment waarop de aanpak van dat geval is voorzien. Bij nota van wijziging is de werking van deze bepaling toegepast op de in het tweede lid van artikel 7 bedoelde gevallen. Artikel 7, tweede lid, van de Interimwet bodemsanering betreft de verlening van een rijksbijdrage voor de aanpak van gevallen die in het programma zijn opgenomen onder het kalenderjaar, volgend op dat waarin het betrokken programma aan de minister volgens de wet moet worden (zijn) voorgelegd. Het gaat dus om verplichtingen aangegaan door provincies of, krachtens delegatie, door gemeenten ten laste van het door het Rijk voor dat jaar of voor de voorafgaande jaren verstrekte budget. Verplichtingen, door de provincie aangegaan ten laste van door het Rijk nog toe te kennen verplichtingenruimte, zoals dat bij voorfinanciering het geval is, vallen derhalve niet onder deze bepaling en zullen worden afgewerkt volgens het in het wetsvoorstel opgenomen financieringssysteem.

De overgangsbepaling gaat niet zover dat indien voor een bepaalde deelprojectfase reeds een verplichting is aangegaan, ook de gehele verdere aanpak van dat geval onder de Interimwet bodemsanering valt. Alle volgende deelprojectfasen vallen onder de voorgestelde wettelijke regeling.

Voorfinanciering – de vorenbedoelde leden vroegen daar naar – is een figuur die noch in de Interimwet noch in het onderhavige wetsvoorstel voorkomt. Daarvoor is dan ook geen afzonderlijke overgangsregeling nodig.

Een afzonderlijke bepaling voor het overgangsrecht voor bijdragen van het Rijk voor de aanpak van omvangrijke gevallen is – ook hiernaar informeerden deze leden – niet nodig, omdat de bepalingen van het

wetsvoorstel met betrekking tot die gevallen niet verschillen van wat nu gebruikelijk is ten aanzien van budgetgevallen.

Artikel V

De leden van de PvdA-fractie vroegen of vordering van wettelijke rente over de periode vóór inwerkingtreding van de wet mogelijk is.

Toewijzing van een dergelijke vordering ligt in de rede. De vraag of de Staat vóór inwerkingtreding van de wet een rechtsvordering had is in veruit de meeste lopende procedures óf niet aan de orde gesteld óf bevestigend beantwoord. Vordering van wettelijke rente zal naar verwachting derhalve slechts in enkele gevallen pas vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet worden toegewezen.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

Naar aanleiding van een vraag van de leden van de PvdA-fractie naar de omvang van de hoofdafdeling Bodem, is in onderstaande tabel een overzicht gegeven van het aantal medewerkers (exclusief financiële en administratieve medewerkers) dat is ingezet ten behoeve van de ontwikkeling en uitvoering van het preventieve en curatieve bodembeschermingsbeleid. Er is hierbij geen onderverdeling naar de aard van het dienstverband van deze medewerkers gemaakt (bijvoorbeeld formatieve aanstelling respectievelijk aanstelling op projectbasis; vol-respectievelijk deeltijdsaanstelling).

Bijzondere (veelal kortdurende) aanstellingen in verband met stage, vervangende dienstplicht en detachering zijn buiten beschouwing gebleven, evenals de medewerkers van de Technische Commissie Bodembescherming. Vanaf 1990 is een aantal onderwerpen (bijvoorbeeld aspecten van bodemkwaliteitsnormstelling, bodem- en grondwaterbeschermingsgebieden, vermesting en beleid met betrekking tot de doelgroep landbouw) door een reorganisatie niet langer toegewezen aan de hoofdafdeling Bodem.

jaar	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
aant. med.	26	27	28	29	29	31	34	27	27

In verband met de «afslanking» van de rijksoverheid zijn bij de hoofdafdeling Bodem vier formatieplaatsen geschrapt.

Afslanking van de onder de hoofdafdeling Bodem vallende afdeling bodemsanering is op dit ogenblik geen doelstelling.

HOOFDSTUK III. INHOUD VAN HET WETSVORSTEL

2.2. Waterbodem

De leden van de VVD-fractie vroegen om een actuele raming van de totale saneringskosten van gevallen van waterbodemverontreiniging in rijks- en regionale wateren.

Uitgaande van de eerste schatting van waterbodemverontreiniging in rijkswateren volgens het concept-Saneringsprogramma waterbodem rijkswateren 1990–2000³⁷, en rekening houdend met nieuwe gegevens omtrent gebieden als Amer, Merwede en Hollandsch Diep, en met extra benodigde onderzoekskosten bedragen de totale geraamde kosten van onderzoek en sanering van verontreinigde waterbodems in rijkswateren circa 600 miljoen. Van dit bedrag wordt ook uitgegaan in het Saneringsprogramma waterbodem rijkswateren 1991–2000³⁸.

Uitgaande van de inventarisaties genoemd in de brief van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 19 januari 1990³⁹ en recente aanvullende gegevens, worden de totale onderzoeks- en saneringskosten van verontreinigde waterbodems in regionale wateren ook geraamd op bijna f 600 miljoen. Daarmee komt het meest actuele ramingsbedrag voor onderzoek en sanering van de gehele Nederlandse waterbodem op circa f 1,2 miljard.

6. Onderzoek en sanering op kosten van de overheid

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de tijdstippen van inwerkingtreding van de preventieve algemene maatregelen van bestuur op

³⁷ Kamerstukken II 1988/89, 19 866, nr. 10.

³⁸ Kamerstukken II 1989/90, 21 656, nrs. 1–2.

³⁹ Kamerstukken II 1989/90, 19 866, nr. 11.

grond van de Wet bodembescherming en andere relevante wetten.

Op grond van de Wet bodembescherming respectievelijk de Hinderwet zijn reeds in werking getreden:

Besluit gebruik dierlijke meststoffen (WBB)	1987
Besluit brood- of banketbakkerijen Hinderwet	1987
Besluit slagerijen Hinderwet	1987
Besluit woon- en kantoorgebouwen Hinderwet	1987
Besluit riool- of poldergemalen Hinderwet	1988
Besluit detailhandel Hinderwet	1989
Besluit doe-het-zelfbedrijven Hinderwet	1989
Besluit chemische wasserijen Hinderwet	1990
Besluit herstelrichtingen voor motorvoertuigen Hinderwet	1990
Besluit opslag goederen Hinderwet	1990
Lozingenbesluit bodembescherming (WBB)	1990
Besluit mestbassins Hinderwet	1990
Besluit melkrundveehouderijen Hinderwet	1991
Wijziging besluit gebruik dierlijke meststoffen	1991

De planning voor de inwerkingtreding van verdere preventieve algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wet bodembescherming respectievelijk de Hinderwet is weergegeven in onderstaand overzicht:

Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (WBB)	begin 1992
Besluit scholen en opleidingsinstituten Hinderwet	eind 1991
Besluit horecabedrijven Hinderwet	medio 1992
Besluit opslaan in ondergrondse tanks (WBB en Wet milieubeheer)	medio 1992
Stortbesluit bodembescherming (WBB en Wet Milieubeheer)	medio 1992
Besluit akkerbouw Hinderwet	voorjaar 1993
Besluit verplicht bodemonderzoek (WBB)	eind 1992
Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlakte-waterenbescherming (WBB en WVO)	eind 1992
Besluit grens omvangrijke gevallen bodemsanering (WBB)	eind 1992
Besluit benzinestations Hinderwet (tevens op grond van de WBB)	voorjaar 1993
Besluit houtverwerkende bedrijven Hinderwet	voorjaar 1993
Besluit locatiespecifieke omstandigheden	voorjaar 1993
Besluit ernstig gevaar	voorjaar 1993

Besluit metaalverwerkende bedrijven Hinderwet	medio 1993
Besluit tuinbouwbedrijven met bedekte teelt Hinderwet	medio 1993
Infiltratiebesluit bodembescherming (WBB)	medio 1993
Opslagbesluit bodembescherming (WBB)	voorjaar 1995

Ten aanzien van de regeling van richtlijnen voor de inrichting van baggerspeciedepots zal nog een beslissing worden genomen of deze zal geschieden bij wijze van inbouw in het Stortbesluit bodembescherming, dan wel in een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet bodembescherming.

HOOFDSTUK IV. FINANCIËLE BEPALINGEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie vroegen om een overzicht van de totale geraamde kosten van saneringen, waarbij aangegeven zou moeten worden welke kosten voor grondreiniging en welke voor opslag zullen zijn. In de rapportage van de Stuurgroep Tien jaren-scenario bodemsanering is getracht een totaalbeeld van de verontreiniging van de bodem te schetsen. Eerdere becijferingen hebben slechts betrekking op deelaspecten (stortplaatsen, bedrijfsterreinen, milieu-urgente gevallen van bodemverontreiniging). Het kabinetsstandpunt dat naar aanleiding van deze rapportage is uitgebracht, presenteert een samenvatting van deze becijferingen met een raming van de totale kosten van de aanpak ervan ter grootte van circa f 50 miljard. Zoals is opgemerkt in paragraaf 1 van hoofdstuk IV van deze memorie, kunnen dankzij voortschrijdende technologische vernieuwing (bijvoorbeeld op het terrein van *in situ* grondreiniging) de kosten van saneringen dalen. De kosten van het storten van niet reinigbare grond zullen naar verwachting toenemen. Gelet op het feit dat de inventarisatie een raming van het aantal gevallen betreft, kan ook het feitelijke aantal bodemverontreinigingsgevallen anders blijken te zijn. Terughoudendheid bij extrapolaties op basis van deze cijfers is dientengevolge geboden. De verhouding tussen reinigbare en niet-reinigbare (te storten) grond was in de jaren 1987 - 1990 circa 1:1. Uitgaande van deze verhouding en van de gemiddelde huidige tarieven zal naar schatting van de in het kabinetsstandpunt genoemde totale kosten circa 50% aan reiniging en circa 20% aan storten worden besteed.

De vragen van de leden van de fracties van de VVD en D66 naar de kosten van (tijdelijke) opslag van verontreinigde grond kunnen niet eenvoudig worden beantwoord. De kosten van opslag maken integraal deel uit van de kosten van sanering en worden niet afzonderlijk door provincies opgegeven. Van de in het kader van de budgetfinanciering uitgevoerde saneringen ontbreekt derhalve de gevraagde informatie.

Met betrekking tot de projectfinanciering bestaat weliswaar meer inzicht in de hoeveelheid grond die in afwachting van reiniging wordt opgeslagen, maar ook hiervan ontbreekt een betrouwbaar overzicht. De opslagkosten bestaan uit kosten van aan- en afvoer van de grond en kosten van het verblijf op de tijdelijke opslagplaats (TOP), waarvan de hoogte afhankelijk is van de duur van het verblijf. Bij een goede doorstroming van de huidige volumina verontreinigde grond bedragen de opslagkosten globaal geschat circa f 2,5 miljoen/jaar. Bij langere verblijf-

tijden (als gevolg van minder optimale afstemming van vraag en aanbod) kan een verdubbeling tot verdrievoudiging van deze kosten optreden.

In het kabinetsstandpunt inzake het Tien jaren-scenario bodemsanering is tevens ingegaan op de duur van de saneringsoperatie. Tot ver na het jaar 2000 zullen saneringsactiviteiten plaats dienen te vinden. In aansluiting op het in het Nationaal Milieubeleidsplan gestelde (pagina 75, punt 3.1.) wordt evenwel vastgehouden aan de eis dat een generatie (20 tot 25 jaar) geen negatieve «milieu-erfenis» mag achterlaten en deze derhalve tot aanvaardbare proporties dient terug te brengen.

In reactie op de vraag van de leden van de VVD-fractie naar de saneringswijze van verontreinigde grond in landbouwgebieden, geluidswallen, bij lekkende ondergrondse tanks en rioleringen en naar de wijze van prioriteitstelling, verwijs ik eveneens naar het kabinetsstandpunt inzake het Tien jaren-scenario bodemsanering.

Hierin is op de aanpak van genoemde verontreinigingscategorieën ingegaan. Vanuit verschillende invalshoeken worden prioriteiten gesteld: zo geldt in algemene zin de voorkeursvolgorde preventie – inventarisatie – beveiliging – sanering. Bij sanering worden prioriteiten gesteld primair op milieuhygiënische gronden. In het kader van de in voorbereiding zijnde integrale herziening van de Leidraad zal aandacht worden geschonken aan de mogelijkheid tot uniformering van milieuhygiënische urgentiefactoren op basis van actuele risico's voor mens en milieu als gevolg van blootstelling aan bodemverontreiniging. Daarnaast geldt in financiële zin de volgorde vervuiler – gebruiker – overheid.

Al deze invalshoeken bepalen de feitelijke prioriteit die de provincies aan individuele gevallen schenken.

In antwoord op een vraag van de leden van de D66-fractie zij gesteld dat vanaf het begin van de bodemsaneringsoperatie door het Rijk een bedrag van circa f 110 miljoen aan schadevergoedingsverplichtingen is aangegaan.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar een overzicht van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel voor alle overheden, terwijl de fractieleden van de PvdA in het bijzonder naar de financiële gevolgen voor de gemeenten hadden gevraagd.

De uitvoering van de regeling uit dit wetsvoorstel brengt een herverdeling met zich van de kosten van bodemsanering over de verschillende overheden. De provincies zullen per geval 2,5% gaan betalen van de totale kosten na aftrek van het gemeentelijk drempelbedrag, terwijl zij voor inwerkingtreding van de onderhavige regeling geen rechtstreekse financiële bijdrage per geval hoefden te leveren.

De gemeenten gaan enerzijds een lagere bijdrage per geval betalen dan onder de Interimwet bodemsanering, maar anderzijds een (nieuwe) bijdrage in de kosten van schadevergoeding, minnelijke overeenkomst en vordering. Indien de verhouding tussen de kosten van onderzoek en sanering enerzijds en schadevergoeding, minnelijke overeenkomst en vordering anderzijds kleiner is dan 3:1, gaan de gemeenten per saldo meer betalen dan onder de werking van de Interimwet bodemsanering. De verhouding blijkt uit de cijfers over de jaren 1989 en 1990 echter veel groter dan 3:1 te zijn. Voor individuele gemeenten kan zich (bij uitzondering) een saneringsgeval voordoen waarbij de verhouding 3:1 benaderd of onderschreden wordt. De uitgaven van de gemeenten kunnen bovendien per jaar (anders dan onder de werkingsperiode van de Interimwet bodemsanering) sterk fluctueren (bij hoge schadevergoedingen die in relatief korte tijd uitgekeerd moeten worden ten opzichte van meer gespreide saneringsuitgaven). Voor het Rijk zal, in vergelijking

met de bijdrage op grond van de Interimwet bodemsanering, een beperkte besparing gerealiseerd worden. Uitgaande van de kostenverhoudingen uit de jaren 1989 en 1990, kan deze besparing op circa 0,2% geschat worden.

Om een antwoord te kunnen geven op de vraag naar de feitelijke financiële gevolgen voor de overheden van het onderhavige wetsvoorstel, dient volledig inzicht te bestaan in het aantal verontreinigingsgevallen, de kosten van de aanpak daarvan en het aantal daarvan dat door derden in eigen beheer dan wel op provinciaal bevel zal worden aangepakt. Een dergelijk exact inzicht bestaat thans niet. Als compensatie in verband met de herverdeling van kosten voor bodemsanering nodig blijkt, zal dit in overleg met de beheerders van het Gemeentefonds en het Provinciefonds worden bezien.

3.2. De provinciale bijdrage

De leden van de PvdA-fractie vroegen per provincie om een indicatie van het aandeel van de toekomstige provinciale bijdrage als een percentage van de provinciale begrotingen.

Bij de berekening daarvan is uitgegaan van de algemene middelen van de provincies, dat wil zeggen de algemene uitkering uit het Provinciefonds vermeerderd met de capaciteit tot heffing van provinciale opcenten op de motorrijtuigenbelasting.

De bodemsaneringsuitgaven, die zijn uitgedrukt als percentage van de algemene middelen van de provincies, zijn afgeleid van de kasuitgaven in het kader van zowel budget- als projectfinanciering. Uitgaande van de cijfers van 1990 variëren de bijdragen (2,5% van de bodemsaneringsuitgaven) van circa 0,1% (Zeeland, Limburg, Flevoland) tot maximaal 0,8% (Utrecht). Gemiddeld bedraagt het percentage 0,4. Jaarlijkse variatie in deze percentages is mogelijk afhankelijk van de voortgang van (met name) de bodemsanering in het kader van de projectfinanciering. Gelet op de intensivering van de bodemsanering in het kader van het Nationaal Milieubeleidsplan-plus zullen de percentages de komende jaren stijgen. Er moet rekening gehouden worden met het feit dat de percentages ook kunnen stijgen als gevolg van dalingen in de omvang van het Provinciefonds, met name als het daarbij om ombuigingen gaat. Bij eventuele ombuigingen deelt het Provinciefonds conform de gemaakte afspraken⁴⁰ mee in de ombuigingsronde (dit geldt ook voor het Gemeentefonds).

De financiële bijdrage van de provincie weerspiegelt de medeverantwoordelijkheid van de provincies voor de oplossing van een probleem op hun grondgebied. Bovenstaande berekeningen wijzen uit dat een provinciaal aandeel van 2,5% in de kosten van onderzoek en sanering per geval na aftrek van het gemeentelijk drempelbedrag de financiële positie van de provincies in zekere mate nadelig beïnvloedt. Niettemin is geen vrijstellingsregeling voor «onschuldige» provincies overwogen, in grote lijnen om dezelfde redenen als die welke ten aanzien van vrijstelling van gemeenten zijn aangevoerd (zie hoofdstuk IV, paragraaf 3.1. van deze memorie).

De verhouding tussen het Provinciefonds en het Gemeentefonds bedraagt circa 1:13.

Deze verhouding kan echter niet zonder meer worden vergeleken met die tussen de provinciale en gemeentelijke bijdragen. Enerzijds zou exact moeten vaststaan om hoeveel gevallen het gaat, welke de kosten van aanpak daarvan zouden zijn en welke gevallen door derden worden aangepakt. Een dergelijk exact inzicht ontbreekt. Anderzijds kan uit de relatieve omvang van het Gemeentefonds en het Provinciefonds niets

⁴⁰ Bestuursakkoord Rijk-IPO (Kamerstukken II 1986/87, 19 967, nr. 1).

worden afgeleid over de flexibiliteit van gemeentelijke respectievelijk provinciale uitgaven.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar een splitsing van de beschikbare rijksmiddelen voor bodemsanering in budgetfinanciering, omvangrijke gevallen en eventuele andere categorieën. In onderstaande tabel wordt de verdeling van de beschikbare rijksmiddelen (op verplichtingenbasis) tot en met 1994 globaal weergegeven. Zoals daaruit blijkt, worden met ingang van 1991 ook middelen beschikbaar gesteld specifiek voor onderzoek en sanering van regionale waterbodemonverontreiniging.

bedragen x f 1 mln	1991	1992	1993	1994	1995
Budgetfinanciering (incl. knelpuntgeld)	124	248	124	124	124
Regionale waterbodems	3.5	14.7	10	-	-
Omvangrijke gevallen	76.5	102.3	142	171	179
Subtotaal	204	365	276	295	303
Totaal	204	376	289	310	323

Bron: Rijksbegroting 1992⁴¹ (verplichtingen). De totaalbedragen 1992-1995 zijn inclusief de bij nota van wijziging bij de begroting voorgestelde structurele ophoging van f 6 mln.⁴² en de verwerking van het amendement-Van der Vaart.⁴³

N.B. In het kader van de besluitvorming inzake de financieringsstructuur van de aanvullende regeling voor de sanering van de waterbodems is de verdeling van de algemene middelen over de begrotingen van VROM (ten behoeve van waterbodems in regionale wateren) en Verkeer en Waterstaat (ten behoeve van de waterbodems in rijkswateren) in de jaren 1994 en 1995 een onderwerp van overleg tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en mijn ministerie. In 1992 wordt de reguliere budgettoekenning 1992 aangevuld met de budgettoekenning voor 1993 (als gevolg van de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, thans voorzien op 1 januari 1993). Een eenmalige dubbele toezegging (alleen op verplichtingenbasis) is daarvan het gevolg.

§ 6. Kostenverhaal

De leden van de CDA-fractie vroegen om een overzicht van de lopende procedures, de tot nu toe geclaimde kosten en de toewijzing door de rechter daarvan. Voorts vroegen zij naar de geschatte omvang van de vrijwillige saneringen in het zicht van verhaalsacties. Het aantal ingezette verhaalsprocedures bedraagt momenteel 149. De in die procedures door de Staat gevorderde onderzoeks- en saneringskosten belopen een bedrag van ruim f 1 miljard. In de afgelopen vijf jaar zijn 93 rechterlijke uitspraken gedaan (vonnissen betreffende vrijwarings- en voegingsincidenten, deskundigenbenoemingen en dergelijke daargelaten) in door de Staat aangespannen procedures op grond van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering. Er zijn 2 arresten van de Hoge Raad en 7 van de gerechtshoven (waarvan 3 voor de Hoge Raad zijn gebracht). De rechtbanken wezen 57 vonnissen, waartegen in 28 gevallen hoger beroep is ingesteld.

Een gedetailleerd overzicht van de lopende procedures, de geclaimde kosten, de rechterlijke vonnissen en de omvang van de daarmee verband houdende vrijwillige saneringen zal afzonderlijk in het voorjaar van 1992 aan de Tweede Kamer worden voorgelegd.

⁴¹ Kamerstukken II 1991/92, 22 300, hoofdstuk XI, nrs. 1-3.

⁴² Kamerstukken II 1991/92, 22 300, hoofdstuk XI, nr. 37.

⁴³ Kamerstukken II 1991/92, 22 300, hoofdstuk XI, nr. 37.

Tijdens de parlementaire behandeling van het ontwerp van de Interimwet bodemsanering in 1982⁴⁴ werd langdurig stilgestaan bij de verschillende verantwoordelijkheden voor het ontstaan van de in het verleden veroorzaakte bodemverontreiniging.

De regering achtte het wenselijk hieraan primair op collectieve wijze vorm te geven. Voor het «vervuilende» bedrijfsleven werd voorzien in de mogelijkheid van specifieke heffingen (artikel 14 van het wetsvoorstel). Voor de overheid werd voorzien in bijdragen uit de algemene middelen.

De Tweede Kamer legde evenwel, vooral bij de verantwoordelijkheden van het bedrijfsleven, meer nadruk op een individuele benadering. Het werd onjuist geacht «onschuldige» bedrijven op te zadelen met de erfenis van bedrijven die in strijd met de normen van destijds de vervuiling hebben veroorzaakt. Bij amendement werd het voorgestelde heffingenartikel geschrapt.⁴⁵ In het bijzonder met een beroep op de rechtvaardigheid legde de Tweede Kamer een duidelijk accent bij de individuele aansprakelijkheid. Dit accent werd korte tijd later versterkt door unanieme aanvaarding van een motie, die door de regering als ondersteuning van het beleid werd aanvaard. In de motie werd aangedrongen op grote voortvarendheid bij de opsporing van veroorzakers en het aanspannen van daadwerkelijke verhaalsprocedures⁴⁶.

Het aldus door de wetgever beoogde actieve verhaalsbeleid, als onlosmakelijk onderdeel van de toen ingezette bodemsaneringsoperatie, had betrekking op bodemverontreiniging die in het verleden is veroorzaakt, met een duidelijk zwaartepunt in de zestiger en zeventiger jaren. Het in het wetsvoorstel opgenomen verhaalsartikel (aanvankelijk 13, naderhand 21) zag derhalve uitdrukkelijk op de toen al bestaande verontreiniging van de bodem en niet zo zeer op naderhand veroorzaakte verontreiniging.

In de parlementaire stukken en de juridische literatuur uit het begin van de jaren tachtig overheersten pessimistische geluiden over het verhaalsartikel. Daarbij werd stilgestaan bij de problemen van het kostenverhaal. Deze problemen zijn steeds terug te voeren op het zojuist bedoelde erfeniskarakter van de bodemverontreiniging. Ten gevolge van het tijdsverloop tussen het veroorzaken van de verontreiniging enerzijds en het instellen van de rechtsvordering anderzijds werden problemen verwacht met onder meer de identiteit, solvabiliteit en rechtspersoonlijkheid van de veroorzaker, het bewijzen van overtreding van een wettelijke norm of zorgvuldigheidsnorm en het herleiden van de oorzaak naar tijdstip en locatie.

Mede in overeenstemming met de wens van de Tweede Kamer is niettemin vanaf 1983 actief uitvoering gegeven aan artikel 21 van de Interimwet bodemsanering (Stb. 1982, 763). In eerste instantie is uitsluitend van juridische criteria uitgegaan, niet alleen in verband met de wens om een actief verhaalsbeleid te voeren, maar ook om recht te doen aan het gelijkheidsbeginsel. Op die basis zijn voor sanering in aanmerking komende projecten op verhaalsmogelijkheden geselecteerd, (rechts-)personen aansprakelijk gesteld, onderhandelingen gevoerd en rechtszaken aangespannen.

De juridische acties zijn met de nodige openbaarheid omringd. Met het bekendheid geven aan het verhaalsbeleid van de Staat werd – niet zonder succes – mede beoogd veroorzakers van bodemverontreiniging te prikkelen saneringen in eigen beheer uit te voeren en verontreinigende activiteiten te staken. Met de publiciteit is zorgvuldig omgegaan: pas op het moment van dagvaarding – dus eerst nadat de onderhandelingen met

⁴⁴ Kamerstukken II 1980/81, 1981, 1981/82, 1982 en 1982/83, 16 821, nrs. 1 e.v.; Handelingen II 1981/82, blz. 4307–4326, 1982/83, blz. 63–77, 90–114, 152–194, 162–165; Kamerstukken I 1982/83, 16 821, nrs. 30 e.v.; Handelingen I 1982/83, blz. 259–266, 280–287.

⁴⁵ Kamerstukken II 1982/83, 16 821, nr. 30.

⁴⁶ Kamerstukken II 1982/83, 17 600 hoofdstuk XI, nr. 67; Handelingen II 1982/83, blz. 2487.

de aangesprokene waren vastgelopen – werd in vrijwel alle gevallen een kort persbericht opgesteld. Andere publiciteit is in het kader van de vrije nieuwsgaring tot stand gekomen.

De in die procedures door de Staat gevorderde onderzoeks- en saneringskosten belopen een bedrag van f 1 miljard. Met de omstandigheid dat van individuele bedrijven veelal (in relatie tot de bedrijfsvoering) grote bedragen worden gevorderd, is op twee manieren rekening gehouden:

– In de eerste plaats bepaalt artikel 21 van de Interimwet bodemsanering in afwijking van artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek dat aan de rechter een matigingsbevoegdheid toekomt. Hij kan van deze bevoegdheid gebruik maken indien toekenning van een volledige schadevergoeding tot kennelijk onaanvaardbare gevolgen leidt. In de praktijk heeft de rechter al enkele malen van deze bevoegdheid gebruik gemaakt.

– In de tweede plaats gaat de regering er van uit dat een bedrijf in beginsel niet in zijn voortbestaan dient te worden bedreigd door de uitkomst van schikkingsonderhandelingen na erkenning van aansprakelijkheid dan wel door rechterlijke vaststelling daarvan. Voorwaarde is dat het bedrijf thans milieuhygiënisch verantwoord werkt en economisch gezond is. Tot nu toe hebben de verhaalsacties van de Staat dan ook in geen enkel geval tot faillissement van de aangesprokene geleid.

De kern van artikel 21, eerste lid, van de Interimwet bodemsanering luidt dat de saneringskosten kunnen worden verhaald op degene door wiens onrechtmatige daad de bodemverontreiniging is veroorzaakt. Hiermee is aangesloten bij het commune recht, meer in het bijzonder bij artikel 1401 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Naar de huidige stand van de jurisprudentie – zoals neergelegd in artikel 6.162 van het Nieuw BW – komt dit artikel hierop neer, dat een ieder die jegens een ander een onrechtmatige daad pleegt welke aan hem kan worden toegerekend, verplicht is de schade die de ander dientengevolge lijdt, te vergoeden. Onder onrechtmatige daad is in dit verband te verstaan: een inbreuk op een recht (bijvoorbeeld eigendom) en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht (bijvoorbeeld een vergunningvoorschrift) of met hetgeen volgens het ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt, een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond. Bij de beantwoording van de vraag of sprake is van een toerekenbare onrechtmatige gedraging is met name van belang, dat moet worden geoordeeld naar de kennis en de stand van de wetenschap die destijds aanwezig was of behoorde te zijn over het gevaar of de schadelijkheid van de in de bodem gebrachte stoffen. Met de woorden «behoorde te zijn» wordt uitgedrukt, dat de kenbaarheid van het gevaar of de schadelijkheid volgens objectieve normen moet worden vastgesteld. Hedendaagse kennis speelt bij de beoordeling van handelingen in het verleden geen rol.

Evenmin spelen voorgestelde risico-aansprakelijkheden een rol. In de toelichting bij het wetsvoorstel 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 is deze zienswijze nog eens uitdrukkelijk bevestigd.⁴⁷ Het is derhalve niet zo, dat men op grond van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering aansprakelijk kan worden gesteld voor de door de bodemverontreiniging veroorzaakte schade, terwijl men – beoordeeld naar de kennis en wetenschap van destijds – niet onrechtmatig handelde.

⁴⁷ Kamerstukken II 1988/89, 21 202, nr. 3, blz. 15.

HOOFDSTUK II. HET HOGE RAAD-ARREST INZAKE STAAT/VAN AMERSFOORT

Het arrest van de Hoge Raad van 9 februari 1990, nos 14 129 en 14 130, inzake de Staat der Nederlanden tegen de vennootschap Galvanische Bedrijven Van Amersfoort en haar directeuren⁴⁸ had geen betrekking op zojuist behandelde vraag of onrechtmatig was gehandeld. Aan de orde was de vraag welke betekenis los daarvan aan artikel 21 van de Interimwet bodemsanering moet worden toegekend.

De desbetreffende rechtsoverwegingen worden hierna afzonderlijk besproken, mede in het licht van de door partijen aangevoerde cassatiemiddelen. Bovendien wordt waar nodig ingegaan op de overwegingen van de Rechtbank Utrecht⁴⁹ en het Gerechtshof Amsterdam⁵⁰ in deze zaak.

2.1. De werking van de Interimwet bodemsanering

Eén van de cassatiemiddelen van de Staat had betrekking op de werking van de Interimwet bodemsanering. Aan de vraag naar de werking van de wet (voor het verleden) komt betekenis toe, indien de wet beoogt iets voor de minister mogelijk te maken, wat vóór de inwerking-treding niet het geval was.

De Rechtbank had in de aan de orde zijnde zaak overwogen dat artikel 21 uitsluitend kan worden toegepast op verontreinigingen veroorzaakt ná inwerking-treding van de Interimwet, omdat wetten alleen voor het toekomstige werken en geen terugwerkende kracht hebben (met verwijzing naar artikel 4 van de Wet Algemene Bepalingen).

In appel voerde de Staat aan dat ook niet was beoogd aan artikel 21 terugwerkende kracht (dat wil zeggen: de rechtsgevolgen door de wet, verbonden aan de elementen die in de bepaling zijn genoemd, werken vanaf een tijdstip in het verleden) toe te kennen; echter, wel was beoogd onmiddellijke werking (dat wil zeggen: vanaf het moment waarop de bepaling van kracht wordt, werken de rechtsgevolgen terstond), omdat de Interimwet bodemsanering juist ziet op in het verleden veroorzaakte bodemverontreiniging. Een groot aantal rechtbanken ondersteunde dit standpunt.

Het Gerechtshof kon zich daarin evenwel niet vinden en in cassatie sloot de Advocaat-Generaal zich bij de zienswijze van het Hof aan. De Hoge Raad (rechtsoverwegingen 3.1.1 en 3.2) stelde de Staat op dit punt in het gelijk. Hij oordeelde dat het verhaalsrecht blijkens inhoud en wordingsgeschiedenis in belangrijke mate in het leven geroepen is om de kosten van sanering van in het verleden ernstig verontreinigde grond te doen dragen door «degene door wiens onrechtmatige daad de verontreiniging (...) is veroorzaakt», en onmiddellijke werking heeft.

2.2. Wordt het saneringsbelang door artikel 1401 BW beschermd?

Een tweede cassatiemiddel van de Staat had betrekking op de vraag of artikel 1401 BW het belang bij sanering beoogt te beschermen in gevallen waarin de bodem zodanig is of dreigt te worden verontreinigd, dat «ernstig gevaar» voor de volksgezondheid of het milieu bestaat.

De Rechtbank overwoog dat artikel 21 van de Interimwet bodemsanering nieuw recht scheidt – zij het eerst van toepassing vanaf de datum van inwerking-treding van de wet – onder meer inhoudende dat tot de belangen die artikel 1401 BW beoogt te beschermen ook het belang van de Staat bij bodemsanering behoort. In appel overwoog het Gerechtshof, dat door het nieuw gecreëerde verhaalsrecht de vraag of voldaan is aan het bovenomschreven vereiste niet meer ter zake dienend is voor veront-

⁴⁸ Gepubliceerd in de jaargang 1990 van: Rechtspraak van de Week no 51; Nederlands Juristenblad blz. 399, Bouwrecht blz. 375, Tijdschrift voor Milieu en Recht blz. 170; Tijdschrift voor Milieuaansprakelijkheid blz. 107; Administratiefrechtelijke Beslissingen no 409; Ars Aequi blz. 871.

⁴⁹ Vonnis van 17 februari 1988, nos. 29–30/86, gepubliceerd in Bouwrecht 1988 bla. 512, Tijdschrift voor Milieu en Recht 1988 blz. 141 en Tijdschrift voor Milieuaansprakelijkheid 1988 blz. 33.

⁵⁰ Arrest van 16 maart 1989, nos. 426–427/88, gepubliceerd in Bouwrecht 1989 blz. 833, Tijdschrift voor Milieuaansprakelijkheid 1990, blz. 25.

reinigingen veroorzaakt na de datum van inwerkingtreding van de wet. Ook de Advocaat-Generaal verdedigde deze visie in cassatie.

De Staat voerde aan dat het stellen van dit vereiste irrelevant is, niet zozeer omdat artikel 21 van de Interimwet bodemsanering het vereiste ecarteert, als wel omdat dit vereiste bij verhaalsacties geen rol speelt. Bij dergelijke acties wordt vergoeding van schade en kosten gevorderd, welk belang per definitie door artikel 1401 BW wordt beschermd.

De Hoge Raad sloot zich bij de visie van de Staat aan (rechtsoverweging 3.1.5). De vraag of en zo ja, vanaf wanneer tot de belangen die artikel 1401 BW beoogt te beschermen ook het belang bij bodemsanering behoort, is derhalve irrelevant bij verhaal van saneringskosten, ook en vooral als het gaat om vóór de inwerkingtreding van de Interimwet bodemsanering in het al dan niet verre verleden veroorzaakte verontreinigingen.

2.3. *Relativiteitsvereiste van toepassing?*

Een tweetal andere cassatiemiddelen van de Staat had voornamelijk betrekking op het zogenaamde relativiteitsvereiste, inhoudende dat de geschonden norm moet strekken tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden. In concreto leidt dit vereiste tot de vraag of in het verleden veroorzaakte verontreiniging van de bodem ook jegens de overheid onrechtmatig was.

Dit vereiste staat los van het in paragraaf 1 genoemde uitgangspunt dat de vervuiler onrechtmatig moet hebben gehandeld, dat wil zeggen dat deze zijn handelen achterwege had behoren te laten, gegeven het gevaar of de schadelijkheid van de betrokken stoffen die hem naar de stand van de kennis en de wetenschap van destijds op grond van objectieve maatstaven bekend had moeten zijn.

De enige vraag die bij het relativiteitsvereiste in dit verband aan de orde is, is of een onrechtmatige bodemverontreiniging niet alleen aansprakelijkheid schept jegens derden-belanghebbenden (omwonenden, waterleidingbedrijven, etc.), maar ook jegens de overheid op wie de taak rust de bodemverontreiniging en de schadelijke gevolgen daarvan op te heffen of tegen te gaan en op wie de daarmee gemoeide kosten primair worden afgewenteld. Niet de schadeplicht als zodanig maar uitsluitend de kring van gerechtigden op schadevergoeding is van belang.

De Staat heeft zich steeds op het standpunt gesteld dat artikel 21 van de Interimwet bodemsanering dit vereiste beoogt te ecarteren. Daartoe werd verwezen naar de wetsgeschiedenis. Bij de introductie van het verhaalsartikel bij Tweede nota van wijzigingen van het ontwerp van de Interimwet bodemsanering stelde de regering – naar thans wordt ingezien ten onrechte – dit artikel in het licht van het ecarteren van het belangenvereiste (als hierboven behandeld in paragraaf 2.2).⁵¹ In de toelichting bij het voorliggende wetsvoorstel (blz. 57) is dezerzijds reeds geconstateerd dat de regering bij de behandeling van de Interimwet bodemsanering met name in de Tweede Kamer dan ook niet de gewenste duidelijkheid heeft verschaft. Ook de leden van de CDA-fractie constateerden thans na bestudering van de parlementaire behandeling in 1982 dat het relativiteitsvereiste destijds nauwelijks in de Tweede Kamer aan de orde was gesteld. Eerst in antwoord op vragen van de CDA-fractie in de Eerste Kamer is destijds op dit punt ingegaan: «...bij tweede nota van wijzigingen een specifiek verhaalsrecht van het Rijk is opgenomen, ongeacht het antwoord op de vraag jegens wie de onrechtmatige daad is gepleegd.»⁵² In de lagere jurisprudentie werd dit standpunt van de Staat in de uitspraken in soortgelijke geschillen in overwegende mate gevolgd. In de onderhavige zaak waren ook de Rechtbank, het Gerechtshof en de Advocaat-Generaal bij de Hoge Raad

⁵¹ Kamerstukken II 1981/82, 16 821, nr. 15, blz. 2.

⁵² Kamerstukken I 1982/83, 16 821, nr. 30b, blz. 4.

het op het punt van de ecartering van het relativiteitsvereiste met de Staat eens, zij het eerst vanaf de datum van inwerkingtreding van de wet.

De Hoge Raad heeft in het arrest overwogen, dat niet kan worden gezegd dat de in het ontwerp van de Interimwet bodemsanering voorgestelde verandering ondubbelzinnig een wijziging in het bestaande, aan de verhaalsvordering ten grondslag liggende recht beoogde. Overwogen is dat met name niet kan worden aanvaard, dat de verandering ondubbelzinnig tot strekking had om mede ten nadele van hen op wier handelen of nalaten bestaande bodemverontreiniging viel terug te voeren, voor de Staat de mogelijkheid in het leven te roepen ter zake in méér of andere gevallen verhaal te nemen dan destijds reeds mogelijk was ingevolge het toenmaals geldende onrechtmatige-daadsrecht. Ook is overwogen dat de Tweede Kamer niet kan worden geacht zich, na afweging van de betrokken belangen, met een dergelijke wijziging van het recht zoals dat gold ten tijde van bedoeld handelen of nalaten, te hebben verenigd.

Gevolg hiervan is dat naar het oordeel van de Hoge Raad verhaalsacties krachtens artikel 21, eerste lid, van de Interimwet bodemsanering zowel bij vóór als na inwerkingtreding van de wet veroorzaakte bodemverontreiniging slechts mogelijk zijn, indien niet alleen onrechtmatig is gehandeld, maar ook is vastgesteld dat die handeling jegens de overheid onrechtmatig was.

Uit het arrest blijkt evenwel op geen enkele wijze dat de Hoge Raad van opvatting zou zijn, dat de wetgever het relativiteitsvereiste niet had mogen ecarteren, bijvoorbeeld omdat dit in strijd zou zijn met beginselen van behoorlijke wetgeving, maar slechts dat de wetgever dit niet voldoende ondubbelzinnig heeft gedaan.

In dit verband moet nog worden opgemerkt dat het relativiteitsvereiste moet worden opgevat als een zelfstandig vereiste voor aansprakelijkheid, en niet als een onlosmakelijk deel van het onrechtmatigheidsbegrip. In een enkel vonnis is van het tegendeel uitgegaan. De Staat bestreed deze zienswijze onder andere met de stelling, dat het relativiteitsvereiste pas betekenis heeft bij de beantwoording van de vraag door wie de pleger van de onrechtmatige daad aansprakelijk kan worden gesteld. In het Nieuw BW wordt deze splitsing ook gemaakt: artikel 6162 bevat de vereisten voor onrechtmatige daad; daarnaast vermeldt artikel 6163 het relativiteitsvereiste als vereiste voor de «verplichting tot schadevergoeding». De Hoge Raad heeft deze opvatting bevestigd (rechtsoverweging 3.1.4, laatste volzin).

2.4. Sinds wanneer wordt aan het relativiteitsvereiste voldaan?

De gedaagde partijen stelden in hun (incidentele) cassatiemiddelen, dat eerst jegens de overheid onrechtmatig zou worden gehandeld, vanaf het tijdstip waarop de feitelijke uitvoering en financiering van bodemsanering tot de wettelijke taken van de Staat waren gaan behoren. Concreet werd daarbij op het jaar 1980 gedoeld in verband met de eerste op centraal niveau uitgevoerde bodemsanering in Lekkerkerk-West en het in verband daarmee tot stand gekomen voorde-
ringswetje (Stb. 1980, 278).

De Rechtbank had in de onderhavige zaak al aangeduid, dat op grond van artikel 1401 BW het veroorzaken van bodemverontreiniging ook reeds vóór Lekkerkerk onrechtmatig jegens de overheid kon zijn. Ook het Gerechtshof ging uit van een daarvóór gelegen tijdstip. De Hoge Raad haalde de overwegingen van het Hof letterlijk aan, daarbij vermeldend dat het Hof terecht tot deze oordelen kwam. Van belang zijn «de ontwikkelingen in de maatschappelijke opvattingen omtrent de ernst van bodemverontreinigingen, die ertoe hebben geleid dat de overheid zich de zorg voor het milieu – dan wel de volksgezondheid die daarmee samenhangt – ook op dat punt is gaan aantrekken». Bepalend is «het moment

waarop het aan de veroorzaker voldoende duidelijk was dan wel had behoren te zijn dat de overheid zich de zorg voor de bodem in dat opzicht zou gaan aantrekken.» (rechtsoverweging 4.2).

De Hoge Raad oordeelde bovendien dat het daarbij niet ging om de zorg van de Staat in het bijzonder, maar die van de (gehele) overheid, ongeacht het antwoord op de vraag welke specifieke overheid zich in een bepaald geval de bedoelde belangen aantrok (rechtsoverweging 4.1).

De cassatiemiddelen van de gedaagde partijen werden derhalve door de Hoge Raad verworpen.

HOOFDSTUK III. ACHTERGRONDEN VAN HET VOORGESTELDE VERHAALSARTIKEL

Het oordeel van de Hoge Raad leidt mij tot de conclusie, dat artikel 21, eerste lid, van de Interimwet bodemsanering voldoet aan de daaraan gestelde verwachtingen en daarom in principe ongewijzigd in het wetsvoorstel kan worden overgenomen. Naar aanleiding van enkele van de hierboven aangehaalde overwegingen van de Hoge Raad heb ik mij niettemin beraden op de wenselijkheid toch nadere voorzieningen voor te stellen. De in de paragrafen 2.1, 2.2 en 2.3 behandelde onderwerpen passeren hier opnieuw de revue, zij het ter wille van de logica van wetgeving in omgekeerde volgorde.

3.1. Ecartering van het relativiteitsvereiste

Zoals opgemerkt onder paragraaf 2.3. staat het relativiteitsvereiste los van het uitgangspunt dat de vervuiler onrechtmatig moet hebben gehandeld. Dat wil zeggen dat vereist is dat deze zijn handelen of nalaten achterwege had behoren te laten, gegeven het gevaar of de schadelijkheid van de betrokken stoffen die hem naar de stand van de kennis en de wetenschap van destijds op grond van objectieve maatstaven bekend had moeten zijn. Het relativiteitsvereiste beperkt zich tot de vraag of de overtreden norm strekt tot bescherming van het betrokken belang.

Bij verhaalsacties als de onderhavige gaat het om overtreding van zorgvuldigheidsnormen, waarvoor naar mijn oordeel geldt, dat die normen strekken tot bescherming van het belang van de overheid bij het tegengaan van ernstige bodemverontreiniging. Bedacht moet worden dat sanering slechts plaatsvindt indien de belangen van volksgezondheid of het milieu in het geding zijn. De overheid trekt zich het belang van de volksgezondheid en van de natuur in elk geval al tenminste ruim een eeuw aan, bijvoorbeeld door toezicht op de hygiëne van vuilstortplaatsen en de kwaliteit van uit grondwater bereid drinkwater in verband met de bestrijding van volksziekten. Deze opvatting lag ook ten grondslag aan de opmerkingen die daarover (indertijd) bij de behandeling van het ontwerp van de Interimwet bodemsanering in de Eerste Kamer zijn gemaakt.⁵³ Duidelijk is voorts dat de opvatting dat kostenverhaal eerst mogelijk zou zijn ten aanzien van na Lekkerkerk veroorzaakte bodemverontreiniging onjuist is. De uitvoerige overweging van de Hoge Raad (rechtsoverweging 3.1.1), dat artikel 21 van de Interimwet bodemsanering ook en vooral gelding heeft voor erfenisgevallen, zou volstrekt haar betekenis verliezen indien deze opvatting wel juist zou zijn. De Hoge Raad koos in navolging van het Hof bovendien voor een formulering van het relativiteitsvereiste, waarbij het zich door de overheid aantrekken van de zorg voor het milieu wordt geplaatst in het kader van het tegengaan van ernstige bodemverontreiniging in het algemeen, en niet in het kader van het treffen van concrete saneringsmaatregelen.

In een belangrijk deel van de sinds het arrest van de Hoge Raad

⁵³ Kamerstukken I 1982/83, 16 821, nr. 30b, blz. 4.

gewezen vonnissen wordt deze invulling aan het relativiteitsvereiste gegeven en in een aantal gevallen is tot ten minste het begin van de jaren zestig teruggegaan, mede vanwege de reeds lang bestaande overheidszorg voor zuiver grondwater met het oog op de drinkwaterwinning, waarbij het evident gaat om het belang van de volksgezondheid. Echter, in enkele uitspraken lijkt toch het moment van de aanvang van de in samenhang met Lekkerkerk genomen feitelijke saneringsmaatregelen van belang te worden geacht. Niet alleen bij de onrechtmatigheidsvereisten maar ook bij het relativiteitsvereiste wordt soms gedifferentieerd naar de aard van de verontreinigende stoffen en de hoedanigheid van de veroorzaker, hetgeen er toe heeft geleid dat in die uitspraken uiteenlopende tijdstippen worden gehanteerd vanaf wanneer onrechtmatig wordt gehandeld jegens de overheid, liggende ergens aan het eind van de zestiger jaren en in de zeventiger jaren.

Om een aantal redenen acht ik het niet gewenst de bevestiging van de zojuist gegeven invulling van het relativiteitsvereiste in de jurisprudentie af te wachten.

De belangrijkste reden is dat het nimmer in de bedoeling van de wetgever heeft gelegen het relativiteitsvereiste voor de overheid te stellen. De Tweede Kamer heeft als alternatief voor heffingen het aansprakelijkheidsrecht benadrukt, dat zou moeten voorzien in de dekking van de onderzoeks- en saneringskosten voor gevallen die in het verleden zijn veroorzaakt. Voor de veroorzaker brengt de keuze voor dat instrument met zich mee, dat hij een onrechtmatige daad moet hebben gepleegd. Voor de overheid zou die keuze evenwel niet moeten leiden tot een afzonderlijke ontvankelijkheidsvraag. Met het in werking treden van de Interimwet bodemsanering kreeg de overheid de wettelijke taak en de financiële en juridische middelen om in het verleden veroorzaakte ernstige gevallen van bodemverontreiniging op te heffen of tegen te gaan, mede in het belang van de gedupeerde partijen. Nu de overheid door de saneringsmaatregelen de gevolgen van de verontreiniging voor de betrokken gedupeerde partijen voor het belangrijkste gedeelte wegneemt, treedt zij als het ware in hun positie van eiser tegen de vervuiler. Artikel 21, eerste lid, van de Interimwet bodemsanering bedoelde aan deze overneming vorm te geven door de minister een rechtstreekse verhaaltitel voor de saneringskosten te verlenen. Een dergelijke wettelijke vastlegging leidde in die visie niet tot vergroting van de aansprakelijkheid zelf, maar uitsluitend tot vergroting van de kans om aansprakelijk te worden gesteld, ten gevolge van een doelmatige bundeling van de kring van individuele gedupeerden en een efficiënte concentratie van verhaalsrechten binnen de overheid. In deze zin moet ook de opmerking in de Nota naar aanleiding van het eindverslag bij het ontwerp van de Interimwet bodemsanering worden gelezen: «...is artikel 13 bij nota van wijzigingen zodanig aangepast dat in een groter aantal gevallen tot aansprakelijkheid kan worden gekomen.»⁵⁴

Een tweede reden om de ontwikkelingen in de jurisprudentie niet af te wachten is gelegen in de verwachting dat anders de lopende procedures op dit punt tot aan de Hoge Raad zullen worden gevoerd. Omdat het bij dergelijke procedures om ingewikkelde problemen van feitelijke en juridische aard gaat, zal hiermee de nodige tijd gemoeid zijn. In de komende periode zal er derhalve onzekerheid op dit punt bestaan. De genoemde verschillen tussen de rechterlijke uitspraken zullen er ook toe kunnen leiden dat bedrijven, die onder dezelfde omstandigheden gemeten naar de kennis van destijds op onrechtmatige wijze de bodem hebben verontreinigd, in het ene geval wel en in het andere geval niet voor de saneringskosten aansprakelijk kunnen worden gesteld, zonder dat bij het handelen destijds een rol heeft gespeeld of ook jegens de overheid onrechtmatig werd gehandeld. Een dergelijke uitkomst levert onaantvaardbare ongelijkheid op.

⁵⁴ Kamerstukken II 1981/82, 16 821, nr. 14, blz. 14.

Ik acht het van groot belang deze effecten weg te nemen, hetgeen ook al in 1982 de opzet van de regering was. Naar mijn overtuiging heeft de Hoge Raad ook niet bedoeld deze effecten teweeg te brengen. Daarom acht ik het gewenst uitdrukkelijk in de wet zelf vast te leggen dat de overheid bij kostenverhaal niet behoeft aan te tonen, dat ten tijde van de onrechtmatige daad waaruit de kosten voortvloeien sprake was van onrechtmatigheid jegens de overheid ofwel van een overheidszorg betreffende ernstige bodemverontreiniging. Voorgesteld is het relativiteitsvereiste thans ondubbelzinnig te ecarteren door toevoeging van een vijfde lid aan artikel 47 voor verhaal van kosten van onderzoek en sanering van in de wet bedoelde gevallen van bodemverontreiniging, uiteraard voor zover veroorzaakt door een onrechtmatige daad.

Ik meen dat dit resultaat, ook afgezien van de voorgeschiedenis, redelijk is. Door het arrest van de Hoge Raad is de wetgever voor de vraag gesteld of het geen overtrokken eis is, dat de vervuiler ook moest weten dat de overheid zich de zorg voor de bodem in dat opzicht aantrok of zou gaan aantrekken, wanneer enerzijds vaststaat dat onrechtmatig handelen in het verleden wel aansprakelijkheid schept jegens enigerlei kring van derden en anderzijds uitsluitend de overheid de gevolgen van de onrechtmatige gedraging ten behoeve van deze derden effectief kan wegnemen, waardoor de (verdere) schade voor deze derden in belangrijke mate wordt voorkomen. Ik ben van oordeel dat deze vraag bevestigend kan worden beantwoord, ook al kan het zo zijn dat de door de overheid te verhalen saneringskosten meer bedragen dan de som van de schaden bij derden. In elk geval levert de ecartering door de wetgever van het relativiteitsvereiste geen onaanvaardbare inbreuk op de rechtszekerheid op. Ook de Hoge Raad lijkt overigens daarvan uit te gaan.

3.2. Verhouding tot publiekrechtelijke wegen

Met betrekking tot het vereiste dat artikel 1401 BW bescherming moet bieden aan het saneringsbelang oordeelde de Hoge Raad als volgt: dit vereiste is irrelevant, omdat bij de onderhavige verhaalsacties vergoeding van schade en kosten wordt gevorderd. Het oordeel van de Hoge Raad leidt er toe, dat er geen reden is dienaangaande thans wettelijke voorzieningen voor te stellen. Het vereiste kan wel een rol spelen bij civielrechtelijke gebods- en verbodsacties. Aan de burgerlijke rechter kan bijvoorbeeld worden verzocht een gebod op te leggen om maatregelen te nemen teneinde verontreiniging of aantasting van het milieu te voorkomen. Indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, kan hem worden verzocht een gebod op te leggen om de schadelijke gevolgen daarvan zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken. Teneinde de naleving van dergelijke geboden te verzekeren kan bovendien worden gevraagd om het opleggen van een dwangsom.

Indien een overheidsorgaan dergelijke acties onderneemt, kan de verhouding tot de administratiefrechtelijke bestuursdwang en dwangsom aan de orde worden gesteld. Een overheidsorgaan kan die bevoegdheden in casu uitoefenen op grond van de Wet van 3 september 1990, Stb. 478, tot uitbreiding van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne c.s.. Met deze wet zijn onder andere de artikelen 75 en 76 van de Wet bodembescherming komen te vervallen. Bij een civielrechtelijke gebodsactie om de schadelijke gevolgen van opgetreden bodemverontreiniging zoveel mogelijk te beperken en ongedaan te maken kan in het bijzonder de vraag naar de verhouding tot het saneringbevel (artikel 27d) aan de orde komen.

Ter zake van de exclusiviteit van die administratiefrechtelijke bevoegd-

heden merk ik het volgende op. In de toelichting bij het ontwerp van bovengenoemde wet is opgemerkt dat beoogd werd te voorzien in een administratiefrechtelijke leemte, die destijds door civielrechtelijke gebods- en verbodsacties was opgevuld. Daarmee werd niet tevens beoogd de administratiefrechtelijke bevoegdheden in de plaats te doen treden van de civielrechtelijke acties. Bedoelde bevoegdheden laten derhalve onverlet dat een overheidsorgaan zich tot de burgerlijke rechter kan wenden.

3.3. Overgangsrecht: onmiddellijke werking

De Hoge Raad overwoog dat artikel 21 van de Interimwet bodemsanering onmiddellijke werking heeft (zie onder 2.1). Deze overweging geldt ook ten aanzien van artikel 47 van het wetsvoorstel. Voorgesteld is dit expliciet in de wet vast te leggen (artikel V, eerste lid). Van een terugwerkende kracht van artikel 47 is derhalve geen sprake.

Aangezien artikel 47 van het wetsvoorstel nieuw materieel recht bevat ten opzichte van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering – in het bijzonder de ecartering van het relativiteitsvereiste in het vijfde lid – dient de vraag naar het overgangsrecht voor de lopende procedures zich aan. Deze vraag luidt: wordt het oude recht geëerbiedigd of werkt het nieuwe recht onmiddellijk? Bij het beantwoorden van deze vraag heb ik mij door de volgende overwegingen laten leiden:

- in de meeste lopende procedures is de ecartering van het relativiteitsvereiste ofwel niet aan de orde gekomen ofwel op de door de Staat voorgestane wijze geëcarteerd; de vraag blijft derhalve tot enkele procedures beperkt;
- aangezien de ecartering van het relativiteitsvereiste de procespositie van de Staat verbetert, zou eerbiediging van het oude recht er toe leiden dat de Staat het uitbrengen van dagvaardingen opschort tot het moment van inwerkingtreding van deze wet;
- eerbiedigende werking zou niet tegemoetkomen aan het hierboven (onder 3.1) aangeroerde probleem van de ongelijkheid ten aanzien van vóór en na de inwerkingtreding van de wet gedagvaarde partijen;
- proceseconomisch gezien zou eerbiedigende werking nadeliger zijn dan onmiddellijke werking: in beide systemen worden de in de lopende procedures door de partijen ter zake ingebrachte stellingen en conclusies overbodig; in het eerste geval zal de eisende partij om roeyment van de lopende procedure verzoeken en een nieuwe procedure aanhangig maken en in het tweede geval zal de eisende partij verzoeken om in de gelegenheid te worden gesteld de stellingen en conclusies aan te passen;
- in het systeem van het burgerlijke procesrecht komt het regelmatig voor dat tijdens de procedure nieuwe rechtsregels in beeld komen, bijvoorbeeld in verband met de mogelijkheid om de eis te vermeerderen of te wijzigen en de opdracht aan de rechter ambtshalve het recht toe te passen;
- onmiddellijke werking van het materiële recht is meer gangbaar dan eerbiedigende werking en sluit onder meer aan bij het overgangsrecht van de in deze kwestie uiterst relevante Boeken 3, 5 en 6 van het Nieuw BW.

Op grond van deze overwegingen wordt voorgesteld artikel 47 ook onmiddellijk te laten werken ten aanzien van de lopende procedures. Het tweede lid van artikel V regelt dat partijen door de rechter in de gelegenheid kunnen worden gesteld hun stellingen en conclusies voor zover nodig aan te passen aan het nieuwe recht.

De regel mist uiteraard toepassing indien sprake is van rechterlijke beslissingen die kracht van gewijsde hebben gekregen. In navolging van het overgangsrecht bij de Boeken 3, 5 en 6 van het Nieuw BW wordt in

het derde lid van artikel V bovendien een uitzondering gemaakt voor cassatieberoepen en daaruit voortvloeiende verwijzingen tegen uitspraken, die vóór inwerkingtreding van de wet tot stand zijn gekomen.

Bij de Hoge Raad zouden voor het toepasselijke nieuwe recht relevante vragen van feitelijke aard immers niet meer aan de orde kunnen komen. Vordering van wettelijke rente over de periode vóór inwerkingtreding van de wet vormt een specifiek vraagpunt. Toewijzing van een dergelijke vordering ligt in de rede. Zoals eerder opgemerkt is de vraag of de Staat vóór inwerkingtreding van de wet een rechtsvordering had in veruit de meeste lopende procedures óf niet aan de orde gesteld óf bevestigend beantwoord. Vordering van wettelijke rente zal naar verwachting derhalve slechts in enkele gevallen pas vanaf het moment van inwerkingtreding van de wet worden toegewezen.

HOOFDSTUK IV. GEVOLGEN VOOR HET BEDRIJFSLEVEN

Op het arrest van de Hoge Raad en de voorgestelde wijziging van het verhaalsartikel is veel commentaar gegeven, niet alleen in de aan de Vaste commissie voor milieubeheer toegezonden brieven, maar ook in de (vak-)pers. Een lijst van publikaties volgt hieronder.

4.1. Commentaren

Van de zijde van het bedrijfsleven zijn bezwaren ingebracht tegen het voorgestelde verhaalsartikel. Deze bezwaren komen onder meer naar voren in de brieven aan de Vaste commissie voor milieubeheer van de Tweede Kamer (van het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van VNO/NCW, het Koninklijk Nederlands Ondernemers Verbond en het Amsterdamse Centrum voor Milieurecht) en de Vaste commissie voor justitie (van het Nederlands Genootschap van Bedrijfsjuristen), in artikelen in de dagbladvakpers (Financieel Dagblad, NRC-Handelsblad), bedrijfsorganen (o.a. het blad Nederlandse Chemische Industrie) en juridische tijdschriften (o.a. Nederlands Juristenblad, Advocatenblad).

De daarin vervatte beschouwingen komen in de kern neer op de stelling, dat ecartering van het relativiteitsvereiste er (in strijd met de rechtszekerheid) toe leidt dat men aansprakelijk kan worden gesteld, terwijl men – beoordeeld naar de kennis en wetenschap van destijds – niet onrechtmatig handelde. Naar het mij voorkomt zijn deze stelling en de daaruit voortvloeiende overige bezwaren in het bovenstaande weerlegd.

De rechtstheoretische bezwaren worden nu achteraf naar voren gebracht, terwijl de uitleg die de Staat aan het verhaalsartikel gaf al sinds 1983 bij de betrokkenen bekend was en in de tussenliggende periode blijkbaar geen rechtstheoretische bezwaren opriep. De procedure inzake de Staat/Van Amersfoort was aanvankelijk ook de enige zaak, waarin deze kwestie – en bovendien via een andere weg – aan de orde werd gesteld.

Bovendien mag uit de overwegingen van de Hoge Raad niet worden afgeleid, dat juridische waarden al te zeer in het geding waren, te meer nu de meeste rechtbanken en het betrokken Gerechtshof zich in de uitleg van de Staat (althans voor de toekomst) konden vinden. In de aan de orde zijnde juridische discussie had de Staat niet méér gesteld, dan dat de wetgever had getracht twijfel weg te nemen over de beantwoording van de relativiteitsvraag. De Hoge Raad concludeerde vervolgens uitsluitend dat daaromtrent uit de parlementaire stukken geen ondubbelzinnige aanwijzingen waren verkregen.

Het belang van de rechtszekerheid vormt een goed voorbeeld van «te zwaar» aangezette kritiek. In de bovenvermelde brief van het Centrum

voor Milieurecht en in een eerder artikel van de auteur daarvan⁵⁵ wordt de indruk gewekt, dat de Raad zou hebben overwogen dat ecartering van het relativiteitsvereiste op zichzelf reeds schadelijk zou zijn voor de rechtszekerheid. De overwegingen van de Hoge Raad hielden evenwel slechts in, dat van nieuwe verhaalsrechten op ondubbelzinnige wijze moet blijken in verband met het erfeniskarakter van de problematiek.

4.2. Financiële gevolgen voor het bedrijfsleven

Ten aanzien van de financiële gevolgen van het voorgestelde artikellid voor het bedrijfsleven kan het volgende worden opgemerkt. Een positief effect gaat uit van het uitsparen van proceskosten en -inspanningen. De omvang van het financiële nadeel is gelijk aan de omvang van het gedeelte van de onderzoeks- en saneringskosten, dat zonder het artikellid onverhaalbaar zou blijken te zijn. Het gaat om de gevallen waarin de overheid niet aan het relativiteitsvereiste kan voldoen.

In paragraaf 3.1 is uiteengezet dat die gevallen zich niet zullen voordoen. Aangegeven is dat de overheid zich de zorg om ernstige bodemverontreiniging reeds gedurende tenminste een eeuw aantrekt. Daarna is betoogd dat het onjuist is om van het moment van financiële saneringszorg uit te gaan. Tenslotte is gewezen op de bevestigende tendens in de inmiddels gevormde lagere jurisprudentie. In geval de overheid niet aan het relativiteitsvereiste zou kunnen voldoen, zouden de financiële gevolgen voor het bedrijfsleven overigens beperkt blijven tot het gedeelte van de saneringskosten die uitgaan boven de som van de schaden bij derden.

Ook is in paragraaf 3.1 uiteengezet waarom het artikellid wordt voorgesteld. Gemotiveerd wordt hoe recht is gedaan aan de oorspronkelijke bedoeling van de wetgever. Daarnaast wordt de noodzaak behandeld om een einde te maken aan een periode van onzekerheid en ongelijkheid.

⁵⁵ Nederlands Juristenblad 1990 nr. 11, blz. 413-415.

LIJST VAN PUBLIKATIES

R. J. J. van Acht, «Aansprakelijkheid bodemvervuiler. HR breidt aansprakelijkheid niet uit», *Publiek Domein* 1990, blz. 85.

E. Bauw, «Eindelijk duidelijkheid over art. 21 Interimwet bodemsanering?», *Nederlands Juristenblad*, 17 maart 1990, blz. 413–415.

Idem, «Naar een bodemloze aansprakelijkheid?», bewerking van brief Centrum voor Milieurecht, Universiteit van Amsterdam aan Vaste Commissie van Milieubeheer, 28 juni 1990, *Tijdschrift voor Milieu en Recht* 1990, blz. 509–519.

L. de Boer, «Dubieuze dubbelrol Staat als wetgever en procespartij», *Advocatenblad*, 23 november 1990, blz. 570–573.

Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden VNO en NCW, Brief aan de Vaste Commissie voor Milieubeheer, 2 juli 1990, paragraaf 2.

A. G. Castermans, «Aansprakelijkheid voor bodemverontreiniging: kenbaarheid en relativiteit», *Weekblad voor Privaatrecht, Notarisambt en Registratie*, 13 oktober 1990, blz. 628–630.

H. J. M. Desain, «Alders lanceert geheim wapen», *Het Financieele Dagblad*, 10 juli 1990.

TH. G. Drupsteen, «De betekenis van artikel 21 Interimwet bodemsanering», in «Artikel 21 Interimwet bodemsanering; annotaties en jurisprudentie», Vereniging voor Milieurecht, Zwolle 1990, pag. 3–11. Idem, «De betekenis en toepassing van art. 21 Interimwet bodemsanering», *Tijdschrift voor Milieu en Recht* 1990, blz. 498–508.

J. M. van Dunné, noot onder arrest Staat/Van Amersfoort in *Tijdschrift voor Milieuaansprakelijkheid* 1990, blz. 114–116.

P. W. A. Gerritzen-Rode, noot onder het arrest Staat/Van Amersfoort in *Tijdschrift voor Milieu en Recht* 1990, blz. 173–175.

T. Hartlief en G. van Maanen, noot onder het arrest Staat/Van Amersfoort in *Kwartaalbericht NBW* 1990, blz. 101–104.

C. J. Kleijs-Wijn Nobel, noot onder het arrest Staat/Van Amersfoort in *Administratiefrechtelijke Beslissingen* 1990, nr. 409, blz. 1264–1266.

N. S. J. Koeman, «Partijdige wetgever in milieurecht», *Financieel Economisch Maandblad* 1990, nr. 17, blz. 44–45.

Koninklijk Nederlands Ondernemersverbond, Brief aan de Vaste Commissie voor Milieubeheer van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 28 juni 1990, paragraaf 2.

S. C. J. J. Kortmann, noot onder het arrest Staat/Van Amersfoort in *Ars Aequi* 1990, blz. 873–877.

G. E. van Maanen, «Publiek domein en het belang van de overheid bij bodemsanering: een ongewassen varken?», inaugurele rede Maastricht, Deventer 1990.

H. G. von Meijenfeldt, noot onder arrest Staat/Van Amersfoort in Vermande Milieuwetgeving B¹ (Wet bodembescherming/Interimwet bodemsanering), D-8, blz. 498-501.

Nederlandse Chemische Industrie, «Grondbeginselen van recht», 1 augustus 1990, blz. 1 en 10-12.

Nederlands Genootschap van Bedrijfsjuristen, «Brief aan de Vaste Commissies van Justitie en van Milieubeheer van de Tweede Kamer», Advocatenblad, 28 september 1990, blz. 463-467.

G. J. Niezen, «Wetsontwerp bodemsanering in strijd met rechtsstaat», NRC-Handelsblad, 18 september 1990.

W. J. Ouwerkerk, «De nieuwe kleren van de keizer; de Hoge Raad in de zaak van de Staat tegen Van Amersfoort», in «Aansprakelijkheden», opstellen rond het thema ontwikkelingen in het aansprakelijkheidsrecht bij gelegenheid van het 60-jarig bestaan van het Nederlands Genootschap van Bedrijfsjuristen», Deventer 1990, blz. 145-158.

J. Spier, «Sluipende schade», inaugurele rede, Tilburg 1990; «Milieuverontreiniging op scherp: uitbreiding van de Wet bodembescherming», Tijdschrift voor milieuaansprakelijkheid 1991, blz. 21-26.

F. H. A. M. Thunnissen, «Hoeft rechtszekerheid niet in het milieu?», Nederlands Juristenblad, 8 november 1990, blz. 1511-1516.

A. J. O. baron van Wassenaer van Catwijck, «Sanering van 'oude' bodemverontreinigingen voor de Hoge Raad», Nieuwsbrief Bedrijfsjuridische Berichten, 3 april 1990/nr. 7, blz. 70-71.