

Vergaderjaar 1991-1992

21 556

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

C

ADVIES RAAD VAN STATE

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 3 december 1991

Bij Kabinetsmissive van 8 juli 1991, nr. 89.002414, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt een notitie inzake kostenverhaal bij bodemsanering. (Voorstel van wet tot uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake de sanering van de bodem (kamerstukken II 1989-1990, 21 556), artikel 47, vijfde lid.)

1. Het bij koninklijke boodschap van 18 mei 1990 bij de Tweede Kamer der Staten-Generaal ingediende wetsvoorstel 21 556 (uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake de sanering van de bodem) is na de advisering door de Raad van State gewijzigd, onder meer doordat de bepalingen omtrent het kostenverhaal (artikel 47) en omtrent het daarmee samenhangende overgangsrecht werden aangepast. Op die wijziging heeft betrekking de aan de Raad voorgelegde notitie van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, getiteld Notitie inzake

NADER RAPPORT

Aan de Koningin

's-Gravenhage, 24 februari 1992

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw Kabinet van 8 juli 1991, nr. 89.002414, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State, zijn advies inzake de bovenvermelde notitie rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 3 december 1991, nr. W08.91.0343, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft in overweging de notitie alsmede zijn advies met de daarbij behorende bijlagen te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat aan zijn opmerkingen aandacht zal zijn geschonken. Op die opmerkingen ga ik hieronder in.

1 en 2. De Raad constateert dat na zijn advies wijzigingen zijn aangebracht in de bepalingen met betrekking tot kostenverhaal in het voorstel van wet tot uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake de sanering van de bodem (kamerstukken II 1989-1990, 21 556). De aanpassingen houden in dat met zo veel woorden wordt verwezen naar de regeling van de onrechtmatige daad (Titel 3 van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek) en dat een overgangsbepaling is opgenomen in een nieuw artikel V. Over deze aanpassingen is alsnog advies gevraagd aan de Raad. Mijn standpunt over deze aanpassingen is

kostenverhaal bij bodemsanering. Uw Minister wenst blijkens zijn brief van 2 juli 1991, nr. 910207/1088, aan de Vice-President het advies van de Raad te vernemen met betrekking tot vorenbedoelde aanpassingen en de in de notitie neergelegde standpunten. De genoemde brief van de minister is als bijlage aan dit advies toegevoegd.

neergelegd in een notitie die tegelijkertijd aan de Raad is voorgelegd, en die tevens als bijlage bij de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer is toegezonden.

2. In het destijds aan de Raad voorgestelde wetsvoorstel luidde artikel 47, voor zover hier van belang, als volgt:

1. de provincie en de gemeente kunnen – behoudens matiging door de rechter – de onderscheidenlijk te hunnen lasten komende kosten van onderzoek en sanering van onderzoeks- en saneringsgevallen verhalen op degene die krachtens burgerlijk recht aansprakelijk is voor de verontreiniging van de bodem in het betrokken geval;

3. de bevoegdheden, bedoeld in het eerste (...) lid, komen toe aan de Staat voor zover kosten als bedoeld in het eerste lid te zijnen lasten komen. Ingeval de Staat van deze bevoegdheden gebruik maakt, verhaalt hij – in afwijking van het eerste (...) lid – daarbij tevens de kosten die in het betrokken geval ten laste zijn gekomen van een provincie of een gemeente.

In het wetsvoorstel zoals dit werd ingediend na advisering door de Raad, luidt artikel 47, voor zover hier van belang, als volgt:

1. de Staat kan – behoudens matiging door de rechter – de ten laste van het Rijk komende kosten van onderzoek van onderzoeksgevallen en van onderzoek en sanering van saneringsgevallen verhalen op degene door wiens onrechtmatige daad de verontreiniging of de aantasting van de bodem in het betrokken geval is veroorzaakt of die anderszins krachtens burgerlijk recht buiten overeenkomst aansprakelijk is voor de gevolgen daarvan;

5. voor de toepassing van dit artikel is niet vereist dat op het tijdstip waarop de oorzaak van de verontreiniging of de aantasting zich heeft voorgedaan reeds jegens de overheid (reeds) onrechtmatig werd gehandeld (het tweede woord «reeds» is kennelijk een niet bedoelde doublure).

Volledigheidshalve zij vermeld dat de wijzigingen na de advisering door de Raad tevens betrekking hadden op de verhouding tussen verhaalsvorderingen van het Rijk enerzijds en

verhaalsvorderingen van lagere overheden anderzijds. Dit aspect kan hier buiten beschouwing blijven. Om die reden zijn de beide versies van artikel 47 hiervoor niet volledig geciteerd. Uit de niet geciteerde gedeelten blijkt dat hetgeen geldt voor de Staat ook geldt voor provincies en gemeenten. Waar het thas om gaat is dat in het eerste lid van artikel 47 met zoveel woorden wordt verwezen naar de regeling van de onrechtmatige daad (Titel 3 van Boek 6 van het nieuw Burgerlijk Wetboek (BW)) en dat werd toegevoegd het nieuwe vijfde lid. In verband met die laatste toevoeging werd het wetsvoorstel voorzien van een nieuw artikel V, voor zover hier van belang, luidende:

– artikel 47 van de Wet bodembescherming is mede van toepassing indien de oorzaak van de verontreiniging of aantasting van de bodem zich vóór de inwerkingtreding van deze wet heeft voorgedaan.

Artikel V werd als volgt toegelicht:

– dit artikel bevat overgangsrecht in verband met artikel 47 van de Wet bodembescherming. Nu in het vijfde lid van dat artikel uitdrukkelijk is vastgelegd dat onrechtmatigheid jegens de overheid ten tijde van het ontstaan van de verontreiniging geen vereiste is, is het zinvol ook uitdrukkelijk het overgangsrecht dienaangaande te regelen.

Deze toelichting geeft naar het oordeel van de Raad zeer beknopt, doch niettemin volledig aan, welke aanpassing van het «gewone» onrechtmatigheidsrecht is beoogd.

3. De Raad oordeelt het doelmatig, op deze plaats met een enkel woord aan te geven welke de betekenis is van het relativiteitsbegrip in het onrechtmatigheidsrecht. Artikel 6:163 van het nieuw BW geeft het relativiteitsbeginsel als volgt weer:

– geen verplichting tot schadevergoeding bestaat, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.

Artikel 6:163 geeft weer hetgeen in rechtspraak en literatuur algemeen wordt aanvaard; dat een enkele auteur het relativiteitsbeginsel elders in het onrechtmatigheidsrecht onderbrengt maakt dit niet wezenlijk anders. De achtergrond van het relativiteitsbeginsel is dat het burgerlijk recht, anders dan het strafrecht en anders dan ook het bestuurrecht, geen instrument biedt

3. De Raad geeft een beschouwing over het relativiteitsbeginsel in het onrechtmatigheidsrecht. Hij benadrukt dat het relativiteitsbeginsel van groot belang is wanneer het gaat om overtreding van een wettelijk voorschrift. Het is, zo stelt de Raad, daarentegen van veel minder belang wanneer het gaat om schending van een zorgvuldighedenorm die meebracht dat men een bepaald gedrag achterwege liet, juist met het oog op het daarvan te verwachten nadeel voor anderen. Ik kan mij geheel vinden in de opmerking van de Raad dat bij schending van zulk een zorgvuldighedenorm in de regel ook is vastgesteld dat deze diende om het geschonden belang te beschermen.

om onrechtmatig gedrag in abstracto tegen te gaan. Het gaat slechts om vergoeding van door onrechtmatig gedrag geleden nadeel. Doch dan ligt het voor de hand dat die vergoeding niet toekomt aan iemand die schade leed enkel door de overtreding van de norm die niet in het leven werd geroepen om zijn belang te beschermen. Echter is niet zelden naast een wettelijke norm ook overtreden een algemene norm van zorgvuldigheid die de benadeelde wel bescherming biedt (H.R. 17 januari 1958, N.J. 1961, 568 en H.R. 14 maart 1958, N.J. 1961, 570).

Steeds dient voor ogen te worden gehouden dat het relativiteitsbeginsel van groot belang is wanneer het gaat om overtreding van een wettelijk voorschrift, doch van veel minder belang wanneer het gaat om schending van een zorgvuldigheidsnorm die meebracht dat men een bepaald gedrag achterwege liet juist met het oog op het daarvan te verwachten nadeel voor anderen. Is zulk een zorgvuldigheidsnorm geschonden, dan is daarmee in de regel ook vastgesteld dat zij diende om het geschonden belang te beschermen.

4. De ingreep die met de hiervoor omschreven aanpassing in het wetsvoorstel wordt beoogd, wordt in de notitie beschreven als «ecartering van het relativiteitsvereiste». De rechtvaardiging ervan wordt in de notitie gevonden, deels in bedoelingen van de vroegere wetgever, deels in de redelijkheid en deels in een verwijzing naar dreigende rechtsonzekerheid. De Raad is overigen met de notitie van oordeel dat uit het in de notitie besproken arrest Staat/Van Amersfoort op geen enkele wijze blijkt dat in de ogen van de Hoge Raad de wetgever niet tot deze ingreep zou mogen overgaan. Het komt de Raad echter minder gelukkig voor, de ingreep aan te duiden als ecartering van de relativiteitseis. De bedoeling van de ingreep wordt weergegeven door de hiervoor geciteerde zin uit de toelichting: onrechtmatigheid jegens de overheid ten tijde van het ontstaan van de verontreiniging is geen vereiste. Het relativiteitsbeginsel als zodanig kan moeilijk worden geëcarteerd, omdat het civiele onrechtmatigheidsrecht nu eenmaal geen abstract onrechtmatigheidsbegrip kent, doch het onrechtmatigheidsbegrip aanstonds verbindt met de eis dat onrechtmatig

4. Het verheugt mij dat de Raad instemt met de conclusie in de notitie dat uit het arrest Staat/Van Amersfoort op geen enkele wijze blijkt dat in de ogen van de Hoge Raad de wetgever niet mocht overgaan tot de ingreep die door de bovenbedoelde aanpassingen wordt beoogd. De bedoeling van die ingreep is volgens de Raad in de toelichting bij artikel V terecht weergegeven als: vastleggen dat voor kostenverhaal overeenkomstig artikel 47 onrechtmatigheid jegens de overheid ten tijde van het ontstaan van de verontreiniging geen vereiste is.

Ik heb er kennis van genomen dat de Raad deze ingreep karakteriseert als een materiële wijziging van het onrechtmatigheidsrecht, inhoudende dat degenen die in de toekomst benadeeld zouden worden, worden vervangen door de overheid, die bodemverontreiniging ongedaan heeft gemaakt en daarmee gemoeide kosten vordert. Met de Raad acht ik de term «ecartering van het relativiteitsvereiste» als aanduiding hiervoor bij nader inzien minder gelukkig. De paragrafen 2.3 e 3.1 van de notitie dienen met deze aantekening te worden gelezen.

werd gehandeld tegenover iemand. Wat de ingreep in het wetsvoorstel beoogt is, degenen die mogelijk in de toekomst benadeeld zouden worden door de bodemverontreiniging te vervangen door de overheid, die de bodemverontreiniging ongedaan heeft gemaakt en de daarmee gemoeide kosten vordert. Dat is een materiële wijziging van het onrechtmatigheidsrecht (daarom is artikel V nodig) doch in de ogen van de Raad geen ecartering van het relativiteitsbeginsel.

De notitie voert ten gunste van hetgeen daarin ecartering wordt genoemd verschillende argumenten aan, doch naar de Raad meent, moet voorop worden gesteld dat de vervuiler ten tijde van de vervuiling, wil de vervuiling toerekenbaar zijn (het schuldvereiste), moet hebben beseft dat zijn activiteit aan derden nadeel zou kunnen berokkenen. Het doet er niet toe dat die derden bij milieuschade wellicht moeilijk aan te wijzen zijn.

5. In Staat/Van Amersfoort heeft de Hoge Raad een aantal opmerkingen gemaakt over de wijze waarop de rechter de vraag naar de relativiteit zou moeten benaderen. Hij zou moeten onderzoeken of de overheid zich ten tijde van het veroorzaken van de verontreiniging het saneringsbelang reeds aantrok dan wel voor de veroorzaker voldoende duidelijk was of behoorde te zijn dat zij zich dat belang zou gaan aantrekken. Voor de beantwoording van de relativiteitsvraag zouden van belang zijn de ontwikkelingen in de maatschappelijke opvattingen omtrent de ernst van de bodemverontreiniging die ertoe hebben geleid dat de overheid zich de zorg voor het milieu ook op dat punt is aan aantrekken. Wanneer nu de wetgever zegt dat hij de relativiteitsvragen wil ecarteren, is begrijpelijk dat de vrees ontstaat dat de hier door de Hoge Raad bedoelde vragen niet meer gesteld zullen worden. Die vrees is echter ongegrond, omdat de vraag wat de pleger van een onrechtmatige daad wist of had moeten weten weer terugkeert in het kader van het vereiste dat de vervuiling de vervuiler toegerekend kan worden (artikel 6:162, derde lid, nieuw B.W. en artikel 173 van de Overgangswet nieuw B.W.). Ook dan geldt hetgeen reeds eerder werd opgemerkt met betrekking tot relativiteitsvragen, te

Ik ben het eens met de Raad dat – wil de vervuiling toerekenbaar zijn – voorop moet worden gesteld dat de vervuiler ten tijde van de vervuiling moet hebben beseft dat de activiteit aan derden nadeel zou berokkenen, waarbij het niet van belang is dat die derden wellicht moeilijk aan te wijzen zijn.

5. De Raad stelt dat het door de Hoge Raad geformuleerde hoofdcriterium («de ontwikkelingen in het maatschappelijke opvattingen omtrent de ernst van bodemverontreiniging die er toe hebben geleid dat de overheid zich de zorg voor het milieu ook op dat punt is gaan aantrekken») terugkeert in het kader van het vereiste dat de vervuiling de vervuiler toegerekend kan worden. Er is – zo merkt de Raad op – geen reden voor vrees dat de vraag wat een dader van een onrechtmatige daad wist of had moeten weten niet wordt gesteld. Dergelijke relativiteitsvragen dienen van geval tot geval te worden beantwoord, aldus de Raad.

Ik stem met de uiteenzetting van de Raad over het relativiteitsbeginsel in het onrechtmatigheidsrecht in en beschouw haar als een belangrijke aanvulling op de notitie.

De Raad is niet geheel overtuigd van de juistheid van het betoog in de notitie over de geschiedenis van de betrokkenheid van de overheid bij het tegengaan van ernstige bodemverontreiniging. Hij adviseert deze tekst nog eens kritisch te bezien.

Ik neem aan dat de Raad op de passage in paragraaf 3.1 van de notitie doelt, waarin wordt gesteld dat de overheid zich het belang van de volksgezondheid en van de natuur in elk geval al ten minste ruim een

weten dat zij van geval tot geval beantwoord zullen moeten worden en dat daar weinig algemene regels voor kunnen worden gegeven. Het is de Raad in dit verband opgevallen dat de notitie, kennelijk om het belang van de ingreep te verkleinen, een betoog bevat over de geschiedenis van de betrokkenheid van de overheid bij het tegengaan van ernstige bodemverontreiniging. De Raad is van de juistheid van deze beschouwingen niet geheel overtuigd. De tekst ware nog eens kritisch te bezien.

6. Met inachtneming van de voorgaande beschouwingen heeft de Raad van State geen bezwaar tegen de hier aan de orde zijnde wijziging van artikel 47, eerste en vijfde lid, van de Wet bodembescherming, en tegen het voorgestelde artikel V.

7. Voor een redactionele kanttekening moge het college verwijzen naar de bij het advies behorende bijlage.

De Raad van State geeft in overweging de notitie van Uw minister alsmede dit advies met de daarbij behorende bijlagen aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden nadat aan het vorenstaande aandacht zal zijn geschonken.

Tegen openbaarmaking van dit advies met de daarbij behorende bijlagen bestaat bij de Raad geen bezwaar.

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

eeuw aantrekt, bij voorbeeld door toezicht op de hygiëne van vuilstortplaatsen en op de kwaliteit van uit grondwater bereid drinkwater in verband met de bestrijding van volksziekten.

Ik twijfel niet aan de juistheid van deze passage. Wel kan ik mij voorstellen dat de passage te summier is om te overtuigen. Voor een uitvoerige uiteenzetting over deze kwestie zij verwezen naar een in opdracht van de Rechtbank Almelo vervaardigd rapport van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie (E.M.T. Beenackers, «Aandacht van de overheid voor bodembescherming, sinds wanneer?», WODC K.7, 1991). Indien de Raad bedoelt dat met deze passage nog niet voor eens en altijd vaststaat dat een vervuiler destijds behoorde te beseffen dat hij door ernstige verontreiniging van de bodem de overheid nadeel zou berokkenen, be ik het met de Raad eens. Met de Raad ben ik van mening dat van geval tot geval moet worden nagegaan of de daad aan de vervuiler kan worden toegerekend en dat daarvoor weinig algemene regels kunnen worden gegeven.

6. Het verheugt mij dat de Raad geen bezwaar heeft tegen de in het voorstel van wet tot uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake de sanering van de bodem opgenomen wijziging van artikel 47, eerste en vijfde lid, noch tegen het daarin opgenomen artikel V.

7. De Raad wijst er voorts op dat de vindplaatsen van het arrest Staat/Van Amersfoort kunnen worden uitgebreid. Noot 48 op bladzijde 3 van de notitie, waar deze vindplaatsen zijn aangegeven, behoeft inderdaad uitbreiding met: Nederlandse Jurisprudentie 1991, 462 met noot Brunner.

Ik moge U hierbij de notitie opnieuw doen toekomen. De notitie is als bijlage bij de memorie van antwoord met betrekking tot het bovengenoemde wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet bodembescherming (kamerstukken II 1991-1992, 21 556, nr. 5) toegezonden aan de Tweede Kamer. Overeenkomstig artikel 25a van de Wet op de Raad van State j^o artikel 4, derde en vierde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur zal ook dit nader rapport door mij worden bekend gemaakt, samen met het advies van de Raad en mijn brief van

2 juli 1991, nr. 910207/1088,
hierover aan de Vice-President van
de Raad, die de Raad als bijlage bij
zijn advies heeft gevoegd. Ik verzoek
U mij te machtigen deze stukken
hier toe te zenden aan de Tweede
Kamer van de Staten-Generaal. Van
de toezending zal ik mededeling
doen in de Staatscourant.

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

**Redactionele kanttekening,
behorende bij het advies nr.
W08.91.0343 van de Raad van
State van 3 december 1991.**

– De in de notitie genoemde
vindplaatsen van het arrest-
Staat/Van Amersfoort kunnen
worden uitgebreid met: Nederlandse
Jurisprudentie 1991, 462.

Aan de Vice-president van de Raad van State

's-Gravenhage, 2 juli 1991

Bij Koninklijke boodschap van 18 mei 1990 is bij de Tweede Kamer het wetsvoorstel ingediend tot uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake de sanering van de bodem (kamerstukken II 1989-1990, 21 556).

De Raad van State heeft over het voorstel van wet geadviseerd op 9 oktober 1989 (nr. W089.002414).

Na de advisering door de Raad is het wetsvoorstel op een aantal punten aangepast. Die wijzigingen betreffen onder meer de bepaling omtrent het kostenverhaal (artikel 47) en het daarmee samenhangend overgangsrecht (artikel V).

Met deze wijzigingen is beoogd de consequenties te trekken uit de uitspraak die inmiddels is gedaan door de Hoge Raad op 9 februari 1990, nrs. 14 129 en 14 130, inzake de Staat der Nederlanden tegen de vennootschap Galvanische Bedrijven Van Amersfoort en haar directeuren (gepubliceerd in Rechtspraak van de Week 1990, nr. 51; Bouwrecht 1990, nr. 5, blz. 375-378; Tijdschrift voor Milieu-aansprakelijkheid 1990, nr. 4, blz. 107-117, Nederlands Juristenblad 1990 blz. 399, Tijdschrift voor Milieu en Recht 1990 blz. 170, Ars Aequi 1990 blz. 871 en Administratiefrechtelijke Beslissingen 1990, nr. 409, blz. 1249).

In deze zaak was de uitleg van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering in het geding, dat dezelfde materie regelt als het voorgestelde artikel 47 van de Wet bodemsanering. Eén van de aan de orde zijnde vragen luidde of de overheid bij kostenverhaal diende aan te tonen dat er ten tijde van het plegen van de onrechtmatige daad waaruit de kosten voortvloeien, sprake was van onrechtmatigheid jegens de overheid zelf («relativiteit»). De Hoge Raad stelde in zijn arrest onder meer dat uit de parlementaire stukken met betrekking tot dit artikel geen ondubbelzinnige aanwijzingen waren verkregen dat de regering met dit artikel het zogenaamde relativiteitsvereiste beoogde te ecarteren. Dit was echter wel de bedoeling bij het ontwerpen van de bepaling van de Interimwet bodemsanering.

Om voor de toepassing van artikel 47 alle twijfel hieromtrent weg te nemen is in het wetsvoorstel een vijfde lid toegevoegd aan dat artikel alsmede een artikel V waarin het overgangsrecht is geregeld. In het nader rapport aan Hare Majesteit de Koningin is daarop ingegaan.

Aangezien hiermee slechts werd beoogd de bedoeling van artikel 47 nader te verduidelijken, heb ik het niet noodzakelijk geacht de nieuwe bepalingen aan de Raad van State voor te leggen. Leden van de diverse fracties hebben in het voorlopig verslag opmerkingen gemaakt over deze bepalingen. Zij vroegen naar de aanvaardbaarheid hiervan in relatie tot het eerder genoemde arrest; ook werd voorgesteld alsnog het oordeel van de Raad van State te vragen over deze bepalingen. Mede naar aanleiding hiervan heb ik het bij nader inzien ter wille van een zorgvuldige procedure gewenst geacht deze bepalingen alsnog aan de Raad voor te leggen, vergezeld van een notitie waarin het standpunt van het Kabinet over verhaal van kosten is neergelegd. Aan Hare Majesteit de Koningin heb ik verzocht deze stukken aan Uw Raad ter advisering voor te leggen.

Het ligt in mijn bedoeling bovenbedoeld standpunt als bijlage bij de binnenkort uit te brengen memorie van antwoord te voegen.

In de memorie van antwoord zal ik melding maken van deze adviesaanvraag. Ik zou het op prijs stellen indien het mogelijk zou zijn de mening van de Raad spoedig te vernemen, zodat deze kan worden betrokken bij de verdere parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. Ik verzoek u goed te vinden dat het advies van de Raad daartoe te zijner tijd aan de Tweede Kamer van de Staten-Generaal wordt gezonden.

J. G. M. Alders