

Vergaderjaar 1991-1992

21 556

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

Nr. 14

NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 28 augustus 1992

INHOUDSOPGAVE

I.	INLEIDING	3
II.	UITGANGSPUNTEN VAN HET WETSVORSTEL	8
III.	INHOUD VAN HET WETSVORSTEL	13
1.	Inleiding	13
2.	Reikwijdte	13
2.1.	Saneringsnoodzaak en saneringsdoelstelling	13
	Saneringsnoodzaak	13
	Saneringsdoelstelling	18
2.2.	Waterbodem	21
2.3.	Landbouwgronden en natuurterreinen	22
2.4.	Bedrijfsterreinen	22
3.	Aanmelding van gevallen	22
4.	Onderzoek en sanering door anderen dan de provincie	24
4.1.	Aanpak van nieuw optredende bodemverontreiniging	24
	Melding	24
4.2.	Aanpak van in de bodem aanwezige verontreiniging	25
	Saneringsplan	30
	Grondreiniging	32
5.	Onderzoek en sanering krachtens provinciaal bevel	36
6.	Onderzoek en sanering op kosten van de overheid	40
7.	Saneringsprogramma, overleg en inspraak	41
IV.	FINANCIËLE BEPALINGEN	45
1.	Inleiding	45
2.	Kostenverdeling tussen de overheden	45
2.1.	De gemeentelijke bijdrage	45
2.2.	De provinciale bijdrage	46
2.3.	De bijdrage van het Rijk	47
3.	De verdeling van de rijksbijdrage	50
4.	Schadevergoeding	52
5.	Kostenverhaal	55
	De relativiteitsvraag	55
	Wetsgeschiedenis	56
	Betekenis van de voorgestelde wijziging	58
	Verhouding tot de onrechtmatigheidsvereisten	60
	Overgangsrecht	63
	Financiële gevolgen	64
	Belangenafweging	65

V. DEREGULERING

68

VI. ARTIKELEN

69

HOOFDSTUK I. INLEIDING

Zoals blijkt uit de algemene opmerkingen uit het nader voorlopig verslag van de vaste Commissie voor milieubeheer hebben de meeste leden met belangstelling kennis genomen van de memorie van antwoord. Met genoegen is geconstateerd, dat door de leden van diverse fracties wordt aangedrongen op een spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel. De wijzigingsvoorstellen die bij nota van wijziging zijn aangebracht, werden merendeels als een verbetering van het wetsvoorstel ervaren. Desondanks hebben de leden van de diverse fracties nog een aanzienlijk aantal vragen en opmerkingen gemaakt. In deze nadere memorie van antwoord wordt daarop ingegaan. Daarbij zijn de vragen zoveel mogelijk gegroepeerd volgens de indeling in hoofdstukken en paragrafen van de memorie van antwoord.

Op 25 augustus 1992 zond het kabinet twee notities aan de Tweede Kamer. Het betreft de notitie Uniformering van beoordeling en aanpak van gevallen van bodemverontreiniging – locatiespecifieke omstandigheden – en de notitie Bodemverontreiniging en grondtransacties. In deze memorie wordt bij de beantwoording van vragen op een aantal plaatsen korthedshalve naar die notities verwezen.

Naar aanleiding van de gewijzigde redactie van artikel VII van het wetsvoorstel, voorgesteld bij de bij de memorie van antwoord gevoegde nota van wijziging, wilden de leden van de CDA-fractie weten welke onderwerpen in ieder geval direct in werking zullen treden. Zij wezen een later tijdstip van inwerkingtreding van met name de artikelen 27a-1 en 27a-2 af en vroegen op welke andere punten een afwijkend tijdstip van inwerkingtreding wordt voorzien. De leden van de PvdA-fractie merkten op graag mee te werken aan de inwerkingtreding van de beoogde wet op 1 januari 1993, maar zij constateerden, dat deze datum moeilijk haalbaar lijkt. Deze leden konden er mee instemmen, dat om tijdswege een aantal onderwerpen niet meer in dit wetsvoorstel wordt ingebracht, zoals de regeling van het Service Centrum Grondreiniging (SCG), de aanpak van bodemverontreiniging in het landelijk gebied en de sanering van de waterbodems. Zij stonden wel op aanvulling van dit wetsvoorstel met een regeling van de vrije woonkeuze en een voorziening voor onschuldige gemeenten van welke redelijkerwijze geen eigen bijdrage kan worden verlangd. De leden van de VVD-fractie vroegen of wordt vastgehouden aan het streven om de tot stand te brengen wet met ingang van 1 januari 1993 in werking te laten treden. Het leek deze leden, dat deze doelstelling niet te verwerklijken is. Zij vroegen welke consequenties een latere inwerkingtreding heeft. De leden van de fractie van D66 benadrukten de wenselijkheid van een snelle afhandeling teneinde de beoogde wet op 1 januari 1993 in werking te laten treden. Graag vernamen zij nog met welke mogelijke vertragingen nu nog serieus rekening wordt gehouden. De leden van de PvdA-fractie vroegen waarom thans de mogelijkheid van verschillende tijdstippen van inwerkingtreding per artikel wordt opgenomen, terwijl de leden van de fractie van D66 de vraag stelden welke artikelen of onderdelen zich lenen voor een latere datum van inwerkingtreding, zonder dat de beoogde doelen van de onderhavige regeling worden uitgehold.

Inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel per 1 januari 1993 wordt om een aantal redenen nagestreefd. Een belangrijke reden is het zo spoedig mogelijk beschikbaar hebben van de juridische randvoorwaarden voor onderzoek en sanering in eigen beheer. Ik denk hierbij in het bijzonder aan de zogenaamde operatie Bodemsanering op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen (BSB). Onder andere deze operatie veronderstelt de aanwezigheid van een aantal instrumenten, zoals de meldingsplicht en

het onderzoeks- en saneringsbevel. Daarnaast dient het gewijzigde verhaalsartikel (artikel 47) zo spoedig mogelijk in werking te treden in verband met de voortdurende onzekerheid op dat punt. Ook het verlenen van de provinciale status aan de vier grote steden duldt weinig uitstel.

Het wetsvoorstel bevat een aantal artikelen, die de aanwezigheid van een algemene maatregel van bestuur of ministeriële regeling veronderstellen. Het betreft de artikelen:

artikel 27a-1	a.m.v.b.	«ernstig gevaar»
artikel 27a-2, tweede lid	a.m.v.b.	uniformering van locatie-specifieke omstandigheden
artikel 48, tweede lid	ministeriële regeling	budgettoekenning aan provincies (verdeelsleutel)
artikel 49, eerste lid	a.m.v.b.	grens omvangrijke gevallen bodemsanering (grensbudget- en projectfinanciering)
artikel 49, derde lid	ministeriële regeling	indiening verzoek bijdrage omvangrijk geval
artikel 52, tweede lid	ministeriële regeling	verslag provincie

Gelet op de met de totstandkoming van deze regelgeving (in het bijzonder geldt dit voor de algemene maatregelen van bestuur) gemoeide tijd is het niet mogelijk de desbetreffende bepalingen in werking te laten treden op 1 januari 1993. Deze bepalingen houden daarom een mogelijke bron van vertraging van de inwerkingtreding van het wetsvoorstel in. Indien deze bepalingen niet op 1 januari 1993 in werking zouden treden, behoeft dit evenwel aan de inwerkingtreding van de overige delen van het wetsvoorstel op die datum niet in de weg te staan. Het niet op 1 januari 1993 in werking treden van de genoemde bepalingen heeft geen onoverkomelijke gevolgen voor de uitvoering van de bodemsaneringsoperatie. Met de provincies (en de vier grote gemeenten) zijn reeds afspraken gemaakt over de hoogte van het voor 1993 toe te kennen budget. Ook is in budgettoewijzing voorzien. De algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 49, eerste lid, zal op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel in concept gereed zijn. Dezerzijds zal worden aangegeven dat in de periode tussen dat moment en het tijdstip waarop bedoelde algemene maatregel van bestuur in werking treedt de huidige grens waarbij sprake is van een omvangrijk geval zal worden gecontinueerd. Een soortgelijke werkwijze zal worden gevolgd met betrekking tot de ministeriële regeling ingevolge artikel 49, derde lid. Met betrekking tot de in de algemene maatregelen van bestuur ingevolge de artikelen 27a-1 en 27a-2 te regelen onderwerpen geef ik er de voorkeur aan de gedachtenwisseling met de Tweede Kamer over de desbetreffende kamernotities af te ronden, alvorens deze artikelen in werking te laten treden. Aan de materiële inhoud van de bepalingen van de onderhavige algemene maatregelen van bestuur zal voldoende kenbaarheid worden gegeven.

Gelet op het bovenstaande zal naar verwachting ten aanzien van de meeste van de hierboven vermelde bepalingen gebruik gemaakt worden van de mogelijkheid deze bepalingen op een later tijdstip dan de overige bepalingen in werking te laten treden. Uiteraard wordt er naar gestreefd dat betrokken bepalingen en daarmee de daarop steunende regelgeving zo spoedig mogelijk na 1 januari 1993 in werking zullen treden.

Diverse fracties drongen er op aan alsnog enige onderwerpen deel te laten uitmaken van het thans aanhangige wetsvoorstel. De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie bleven van oordeel, dat er een regeling voor «onschuldige gemeenten», van welke redelijkerwijs geen eigen bijdrage kan worden verlangd, in het onderhavige wetsvoorstel moet worden opgenomen. Datzelfde gold voor een regeling van de vrije woonkeuze, aldus de leden van de PvdA-fractie. De leden van de

CDA-fractie vroegen of zodanige regeling nog in dit wetsvoorstel zal worden opgenomen. Voor «onschuldige gemeenten» bepleitten de leden van de VVD-fractie een hardheidsclausule in het wetsvoorstel op te nemen. Voorts vroegen de leden van de CDA-fractie in dit wetsvoorstel aan het SCG een wettelijke basis te verschaffen. De leden van de Groen Links-fractie waren van mening, dat in het onderhavige wetsvoorstel een regeling moet worden getroffen voor het SCG, voor «waterbodemsanering», voor een «vervreemdingsverbod» en voor «vrije woonkeuze». De leden van de fractie van D66 betreurden het, dat in het aanhangige wetsvoorstel noch de «waterbodemsanering», noch het SCG zijn opgenomen en waren benieuwd hoe het staat met de door de minister toegezegde wettelijke «vervreemdingsregeling». Ook de leden van de SGP-fractie spraken hun teleurstelling uit over het uitblijven van een regeling over «waterbodemsanering» en vroegen, evenals de leden van de fractie van D66, naar de stand van zaken van dit onderwerp. Door de leden van de CDA-fractie, van de fractie van D66 en van de Groen Links-fractie werd een overeenkomstige vraag gesteld over het kabinetsstandpunt inzake de rapportage van de werkgroep «Aanpak bodemverontreiniging in het landelijk gebied». De leden van de PvdA-fractie vroegen nog naar de tijdsplanning van de nog tot stand te brengen wettelijke regelingen inzake het SCG, «de aanpak van bodemverontreiniging in landelijk gebied» en «waterbodemsanering.»

Met de voornoemde fracties wordt er dezerzijds mee ingestemd dat het wenselijk en noodzakelijk is om de hierbovenstaande onderwerpen op korte termijn een wettelijke basis te geven, zij het met uitzondering van «onschuldige gemeenten» en «bodemverontreiniging in het landelijk gebied», waarop hierna afzonderlijk wordt teruggekomen. Eerdergenoemde onderwerpen zouden met uitzondering van de vrije woonkeuze, niet bij nota van wijziging in het onderhavige wetsvoorstel moeten worden geïncorporeerd, maar bij separate wetgeving aan de orde dienen te worden gesteld. De onderhavige onderwerpen vallen geheel, althans grotendeels, buiten het bestek van het thans aanhangige wetsvoorstel, omdat deze – het ene in meerdere mate dan het andere – nieuwe dimensies aan het wetsvoorstel toevoegen. Mede daarom is het wenselijk over zulke aangelegenheden het oordeel van de Raad van State te vernemen. Daarnaast bestaat behoefte daarover de externe adviesorganen te raadplegen, zodat aan de hand van hun reacties beter kan worden beoordeeld of en, zo ja in welke mate, ter zake consensus bestaat.

Zoals hierboven is uiteengezet is het streven er nog steeds op gericht, dat het wetsvoorstel met ingang van 1 januari 1993 grotendeels in werking zullen treden, aangezien hiermee een verbeterd wetgevingsinstrumentarium voor het milieubeleid tot stand wordt gebracht. Verdere vertraging van de inwerkingtreding is dan ook zeer ongewenst. Zouden een of meer van de hiervoor genoemde onderwerpen – hoe noodzakelijk deze ook mogen zijn – bij nota van wijziging worden aangebracht, dan is buiten kijf, dat het beoogde tijdstip van inwerkingtreding ruimschoots zal worden overschreden. Niet alleen, omdat verwacht kan worden dat een dergelijke nota aanleiding zal geven tot een uitvoerige gedachtenwisseling in de Kamer, maar ook zal al voor het tijdstip van indiening van bedoelde nota vertraging kunnen optreden, omdat het gelet op het voorgaande niet bij voorbaat is uit te sluiten, dat behoefte bestaat over deze bij nota van wijziging te regelen zaken de Raad van State te horen.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, D66 en Groen Links stelden vragen over de vrije woonkeuzeregeling.

Conform het gestelde in de memorie van antwoord en in de notitie Bodemverontreiniging en grondtransacties (paragraaf 4.2.) zal een regeling van de vrije woonkeuze worden opgesteld. Deze regeling zal in

het onderhavige wetsvoorstel worden opgenomen. Dit zal geschieden bij derde nota van wijziging, die zo spoedig mogelijk zal worden opgesteld nadat de nadere memorie van antwoord en de daarbij behorende tweede nota van wijziging naar de Tweede Kamer zijn gezonden. Over het onderwerp heeft overleg met het Interprovinciaal Overlegorgaan en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten plaatsgevonden en is met de Tweede Kamer van gedachten gewisseld. Bij de spoedig na het uitbrengen van deze nadere memorie van antwoord en de daarbij gaande tweede nota van wijziging op te stellen derde nota van wijziging zal worden voorgesteld dit onderwerp bij algemene maatregel van bestuur te regelen.

In hoofdstuk IV, paragraaf 5, van deze memorie wordt op de inhoudelijke vragen over de regeling nader ingegaan.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen of aan het ontbreken van een wettelijke regeling voor het SCG weinig bezwaren kleven.

Inschakeling van het SCG is thans reeds verplicht bij saneringen die met behulp van het financieringssysteem van de Interimwet bodemsanering worden uitgevoerd, omdat het Rijk naleving van de Leidraad bodembescherming als voorwaarde stelt om voor een bijdrage in aanmerking te komen. Voor deze gevallen is een wettelijke regeling van het SCG derhalve niet noodzakelijk.

Voor saneringen die niet met financiering op basis van de Interimwet bodemsanering (dan wel de onderhavige beoogde wet) worden gesaneerd, is het inderdaad wenselijk dat een wettelijke regeling tot stand komt. In die regeling zal worden vastgelegd welke rol het SCG speelt bij beoordeling van de reinigbaarheid en bij de reiniging van grond en baggerspecie en op welke wijze wordt bewerkstelligd dat alle daarvoor in aanmerking komende grond en baggerspecie daadwerkelijk wordt gereinigd. Een voorstel voor een wettelijke regeling zal, nadat de gebruikelijke procedure is doorlopen, in de eerste helft van 1993 aan de Raad van State kunnen worden voorgelegd.

De leden van de Groen Links-fractie vroegen waarom geen stortverbod voor reinigbare grond in de wet wordt opgenomen en of de regering alsnog bereid is dit op te nemen.

Inmiddels heb ik bij derde nota van wijziging bij het wetsvoorstel houdende uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer (afvalstoffen)¹ voorgesteld om in het hoofdstuk afvalstoffen van de Wet milieubeheer een algemeen stortverbod buiten inrichtingen op te nemen (artikel 10.1a. Wet milieubeheer). Het storten van verontreinigde grond valt onder dit stortverbod, zodat een specifiek stortverbod niet langer nodig is. Een verbod voor het storten van reinigbare grond binnen inrichtingen kan worden gerealiseerd bij een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 8.44 van de Wet milieubeheer. Ik ben voornemens om, in samenhang met de bovenbedoelde wettelijke regeling van het SCG, een dergelijke algemene maatregel van bestuur op te stellen.

Hoewel het onderhavige wetsvoorstel ook ziet op sanering van de waterbodem, is toch een aanvullend daarop gericht wetsvoorstel nodig, dit in antwoord op een vraag van de leden van de Groen Links-fractie. Reden daarvan is dat aanvullende bepalingen nodig zijn om vorm te geven aan de betrokkenheid van de waterkwaliteitsbeheerder in bestuurlijk en financieel opzicht. Daarvoor zal het door het kabinet in te nemen standpunt over het rapport van de «Commissie onderzoek financieringsstelsel waterbeheer», waaraan de leden van de fractie van D66 refereerden, bepalend zijn.

Naar verwachting kan in de eerste helft van 1993 een wetsvoorstel voor advies aan de Raad van State worden verzonden.

¹ Kamerstukken II 1991/92, 21 246, nr. 11.

Ten aanzien van de «vervreemdingsregeling» zij opgemerkt dat het in de bedoeling ligt ter zake een afzonderlijke wettelijke regeling te ontwerpen. Verwezen zij naar de notitie Bodemverontreiniging en grondtransacties (hoofdstuk 3).

Op het onderwerp «onschuldige gemeenten» wordt in hoofdstuk IV, paragraaf 3.1., van deze nadere memorie nader ingegaan.

Naar wordt aangenomen doelden de leden van de fracties van de PvdA en van Groen Links met hun vraag over de wettelijke regeling inzake bodemverontreiniging in het landelijk gebied op het kabinetsstandpunt ter zake van het rapport van de werkgroep «Aanpak bodemverontreiniging in het landelijk gebied». Dit kabinetsstandpunt is in voorbereiding. Er wordt naar gestreefd dit standpunt begin 1993 aan de Tweede Kamer te doen toekomen. Daarbij is een wettelijke regeling vooralsnog niet aan de orde.

Gelet op het belang van een spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel zou een heroverweging van de regeling voor de ongewone voorvallen, die is toegezegd in de memorie van antwoord, thans tot onaanvaardbare vertraging kunnen leiden. Deze heroverweging zal zo spoedig mogelijk geschieden bij afzonderlijk wetsvoorstel.

De leden van de fractie van het CDA achtten de verplichting van bedrijfsgezondheidszorg in het kader van de bodemsanering nog onvoldoende sluitend. Zo'n verplichting zou namelijk geen betrekking hebben op het personeel van het bedrijf waar de sanering plaatsvindt en dat daar toch gevolgen van kan ondervinden, noch op toezichhoudend personeel van derden, bijvoorbeeld een betrokken ingenieursbureau.

In dit verband is van belang dat inmiddels aan de Raad van State ter advisering is voorgelegd het voorstel tot wijziging van de Arbeidsomstandighedenwet (Stb. 1980, 664), mede ter uitvoering van de EG-richtlijn betreffende de ten uitvoerlegging van maatregelen ter bevordering van de verbetering van de veiligheid en de gezondheid van de werknemers op het werk². Dit voorstel zal naar verwachting in het voorjaar van 1993 kracht van wet krijgen en beoogt onder meer iedere werkgever de verplichting op te leggen zich te voorzien van deskundige bijstand op het gebied van de preventie van en de bescherming tegen de risico's voor de gezondheid die de arbeid voor eigen werknemers met zich mee kan brengen.

Voorts zal iedere werkgever zijn werknemers regelmatig in de gelegenheid dienen te stellen een geneeskundig onderzoek te ondergaan in relatie tot de risico's voor de gezondheid die uit het werk kunnen voortvloeien. Deze algemene zorgplicht voor preventie respectievelijk arbeidsomstandigheden maakt dat bijzondere maatregelen met betrekking tot de bedrijfsgezondheidszorg voor bedrijven die belast zijn met de uitvoering van bodemsaneringsprojecten thans niet meer aan de orde zijn, aangezien genoemd wetsvoorstel daarin voorziet.

Diverse fracties hebben in hoofdstuk I van het nader voorlopig verslag vragen gesteld met betrekking tot de Leidraad bodembescherming, alsmede vragen in verband met de begrippen saneringsnoodzaak, saneringsurgentie en saneringsdoelstelling. Deze worden beantwoord in hoofdstuk II, respectievelijk hoofdstuk III van deze nadere memorie van antwoord.

² Richtlijn 89/391/EEG, vastgesteld 12 juni 1989, PbEG L 183, 29 juni 1989.

II. UITGANGSPUNTEN VAN HET WETSVORSTEL

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA refereerden aan de passage in de memorie van antwoord (blz. 3-4), waarin wordt onderschreven 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. De leden van de CDA-fractie merkten in dit verband nog op, dat het wetsvoorstel geen enkele rem bevat op al te grote provinciale inmenging, indien daartoe geen noodzaak bestaat. In het verlengde van hun vragen van algemene aard deden deze leden concrete suggesties.

Ingevolge het wetsvoorstel dient aan de vrijwillige saneerder inderdaad duidelijk te zijn aan welke eisen een goede uitvoering van onderzoek en sanering moet voldoen. Het is juist met het oog hierop dat algemene maatregelen van bestuur zullen worden vastgesteld ter zake van «ernstig gevaar» en locatiespecifieke omstandigheden. In hoofdstuk I is aangegeven dat de desbetreffende algemene maatregelen van bestuur niet op 1 januari 1993 gereed zullen zijn. De Leidraad bodembescherming behoudt ten aanzien van genoemde onderwerpen zijn normerende werking tot aan het moment dat bedoelde algemene maatregelen van bestuur in werking treden. Ten aanzien van de locatiespecifieke omstandigheden geldt dat de materiële inhoud van de op te stellen algemene maatregel van bestuur reeds in de notitie Uniformering van beoordeling en aanpak van gevallen van bodemverontreiniging (hoofdstuk 4) is vastgelegd.

Bij de door de genoemde leden aangehaalde passage uit de memorie van antwoord wordt het volgende aangetekend. Het spreekt vanzelf dat wederzijdse informatie-uitwisseling tussen de saneerder in eigen beheer en de overheid noodzakelijk is om de uitgangspunten met betrekking tot vrijwillige sanering te kunnen realiseren. Met de «controle achteraf» waartoe de overheid zich bij een goede uitvoering van onderzoek en sanering door een derde kan beperken (zie de bedoelde passage) is dan ook niet bedoeld te zeggen dat het contact met de overheid pas plaatsvindt na afloop van de sanering. Uiteraard kan het eindresultaat van de sanering pas na afloop worden beoordeeld. Het eindresultaat wordt echter in stappen bereikt. Het is daarbij beslist niet de bedoeling dat de overheid voortdurend meekijkt over de schouder van de saneerder in eigen beheer. Met de in het wetsvoorstel neergelegde systematiek is de formele bemoeienis van de overheid met sanering in eigen beheer daarom beperkt tot twee belangrijke momenten.

Het eerste is het moment van de melding van de aanpak van een verontreinigde bodem, waarbij gedeputeerde staten de daarbij overgelegde onderzoeksresultaten beoordelen terzake van met name de vraag of sprake is van «ernstig gevaar» (zie de definitie van nader onderzoek in artikel 1). Het tweede moment – alleen relevant voor gevallen waarin sprake is van «ernstig gevaar» (saneringsgevallen) – is het tijdstip waarop het saneringsplan ter goedkeuring aan gedeputeerde staten wordt voorgelegd (zie artikel 27b).

Een en ander is uitgewerkt in de artikelen 22 respectievelijk 27b. Enkele fracties hebben specifieke vragen over deze artikelen gesteld of suggesties tot wijziging ervan gedaan. Hierop zal in hoofdstuk III, paragraaf 4.2., van deze nadere memorie van antwoord worden ingegaan.

Naar het oordeel van de leden van de CDA-fractie behoort de Leidraad bodembescherming niet meer te zijn, dan een praktische handreiking voor de uitvoering van de wet, zoals het Handboek lucht. Zij verzetten zich tegen de visie van de regering, dat de Leidraad normerende werking

heeft. De Leidraad mag, huns inziens, dan ook niet het karakter krijgen van pseudo-wetgeving. De leden van de VVD-fractie gaven de voorkeur aan een juridische basis voor de Leidraad. Zij vroegen in dit verband, hoe de regering staat tegenover het instrument pseudo-wetgeving en hoe zij de rol ziet voor het parlement bij de totstandkoming ervan. Tenslotte vroegen zij of het, in het licht van de handhaafbaarheid, niet realistischer is bij de keuze van, zo begrijp ik hun vraag, de doelstelling van de saneringsregeling, van minimum in plaats van van maximumnormen uit te gaan. De leden van de fractie van D66 waren van mening, dat de makkelijk aan te passen Leidraad in veel gevallen de duidelijkheid en rechtszekerheid niet ten goede komt en vroegen zich af of de normen en criteria voor saneringsvarianten en voor de behandeling van afgegraven vuile grond al niet dusdanig uitgekristalliseerd zijn, dat deze zouden kunnen worden geformaliseerd. De leden van de fractie van Groen Links vroegen wanneer een herziening van de Leidraad verwacht kan worden en welke onderdelen bij of krachtens de wet zullen worden geregeld. Ook de leden van de SGP-fractie constateerden, dat de Leidraad het karakter heeft van pseudo-wetgeving. Deze leden vroegen aan te geven welke principiële bezwaren er bestaan tegen het neerleggen van de inhoud van de Leidraad in een algemene maatregel van bestuur. De leden van de GPV-fractie vroegen, tenslotte, of wel gesteld kan worden, dat de Leidraad in de jurisprudentie normerende werking wordt toegekend en of er voldoende eensgezindheid in de rechtspraak bestaat over de wetenschappelijke onderbouwing van de zogenaamde A-, B- en C-waarden in de Leidraad. De hierboven weergegeven vragen worden in die zin verstaan, dat de leden van de voornoemde fracties een voorkeur uitspreken voor het, waar mogelijk, formaliseren van de Leidraad bodembescherming. Hiermee wordt dezerzijds van harte ingestemd.

De regering heeft haar standpunt over pseudo-wetgeving in algemene zin bekend gemaakt naar aanleiding van het eindrapport «Orde in de regelgeving» van de Commissie Wetgevingsvraagstukken en in verband met de parlementaire enquête bouwsubsidies³. Korthedshalve zij naar de desbetreffende Kamerstukken verwezen. De regering beraadt zich thans over het Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht, derde tranche, waarbij regels worden voorgesteld met betrekking tot beleidsregels.

De Leidraad vervulde in het verleden een nuttige functie, omdat het saneringsbeleid toen nog volop in ontwikkeling was. Voor een succesvolle en slagvaardige beleidsuitvoering was het hebben van een flexibel beleidsinstrument noodzaak. Om deze reden heeft de Leidraad bodembescherming de vorm van een losbladige praktijkuitgave die door middel van het geregeld uitbrengen van nieuwe afleveringen op onderdelen wordt herzien. Iedere aflevering van de Leidraad doorloopt een vaste procedure alvorens zij wordt uitgebracht. Daarbij zijn onder meer de regionale inspecties milieuhygiëne, het IPO en de VNG betrokken. Tot op heden zijn zeven afleveringen uitgebracht. Het ligt in de bedoeling dat een integrale herziening van de Leidraad, waarbij alle onderdelen op het onderhavige wetsvoorstel zullen worden afgestemd, zal worden afgerond nadat het wetsvoorstel door het parlement is aangevaard.

De Leidraad bevat alleen vastgesteld beleid. Teneinde misverstanden te voorkomen, wordt er op gewezen, dat de Leidraad niet alleen beleidsregels, maar ook algemene informatie omvat over de Wet bodembescherming en de uitvoering daarvan. Zo zijn ook de teksten van de Interimwet bodemsanering en van de Wet bodembescherming en de op deze wetten gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en de bijbehorende uitvoeringsregelingen opgenomen. Verder bevat de Leidraad veel technische informatie.

Tevens zullen krachtens het huidige wetsvoorstel al enige belangrijke onderwerpen die momenteel in de Leidraad geregeld zijn bij algemene maatregel van bestuur worden geregeld. Het gaat om de uitwerking van

³ Kamerstukken II 1986/87, 20 038, nr. 2, respectievelijk Kamerstukken II 1987/88, 19 623, nr. 30.

het begrip «ernstig gevaar» (artikel 27a-1) en de locatiespecifieke omstandigheden waaronder kan worden afgeweken van de saneringsdoelstelling (artikel 27a-2). Daarnaast zijn in het voorgestelde artikel 1, bij de eerste nota van wijziging, enige begrippen uit de Leidraad overgenomen, zoals «geval van verontreiniging». Gelet op het bovenstaande is de Leidraad in toenemende mate vergelijkbaar met het Handboek lucht. Alleen het geven van een wettelijke grondslag voor het Besluitvormingsmodel verwijdering verontreinigde grond (Leidraad bodembescherming, blz. II-SAN-27) ligt nog in de rede, gelet op de toekomstige wettelijke regeling van het SCG. Bij die regeling zal de grondslag voor het opnemen van het Besluitvormingsmodel in een algemene maatregel van bestuur dan ook in de wet worden opgenomen.

Voor het antwoord op de vraag van de fractie van de VVD inzake de keuze tussen minimum- en maximumnormen zij verwezen naar hoofdstuk III, paragraaf 2.1., van deze nadere memorie van antwoord.

Naar aanleiding van de hierboven weergegeven vragen van de leden van de GPV-fractie inzake de jurisprudentie, kan het volgende worden medegedeeld. In de memorie van antwoord is de normerende werking van de Leidraad geïllustreerd met een vonnis van de rechtbank Assen (voetnoot 8 op bladzijde 2). In het genoemde vonnis Staat/Van Wijk & Boerma van 17 januari 1989⁴ overweegt de rechtbank dat het overschrijden van de C-waarde niet betekent dat niet meer onderzocht zou moeten worden of van een ernstig gevaar sprake is. Vervolgens komt de rechtbank op grond van de onderzoeksrapporten tot de conclusie dat dit gevaar wel aanwezig is, omdat sprake is van een onaanvaardbaar verhoogd risico van nadelige effecten voor de volksgezondheid en – in ieder geval – het milieu. Een deskundigenrapport wordt overbodig geacht. De rechtbank volgt met deze uitspraak de Leidraad op de voet, daarmee de normerende werking daarvan onderstempelend. Ook in latere vonnissen gaat de rechtbank Assen uit van de normatieve werking van de Leidraad.⁵ Datzelfde doen ook andere rechtbanken en een gerechtshof⁶.

De vraag of de A-, B- en C-waarden wetenschappelijk zijn onderbouwd is voor zover bekend nimmer ter beoordeling aan een rechter voorgelegd. Een dergelijke vraag is in juridische geschillen minder relevant, omdat het gaat om de vraag of deze waarden, gelet op de stand van de kennis, een redelijke maatstaf zijn voor de beoordeling van gevallen van bodemverontreiniging. Deze vraag wordt in de jurisprudentie bevestigend beantwoord.

In de memorie van antwoord is aangegeven dat er voorsnog de voorkeur aan wordt gegeven het begrip verontreiniging niet in de wet vast te leggen. De leden van de PvdA-fractie vroegen daarom om de toelichting op dit begrip in de Leidraad. Bovendien wilden zij weten waarom dit niet in de wettekst zou kunnen worden opgenomen.

In de Leidraad bodembescherming wordt bodemverontreiniging als volgt omschreven. «Van verontreiniging van de bodem is sprake, indien stoffen zich op een dusdanige wijze op of in de bodem bevinden, dat deze stoffen

– zich met de bodem kunnen vermengen, met de bodem kunnen reageren, zich in de bodem kunnen verspreiden en/of ongecontroleerd kunnen verplaatsen en

– één of meer van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant en dier heeft, verminderen of bedreigen.

Bij de functionele eigenschappen van de bodem moet worden gedacht aan de ecologische functie, de teeltfunctie, de dragersfunctie en de functie van de bodem als vind- en winplaats van grondwater en delfstoffen» (Leidraad bodembescherming blz. I-SAN-1).

Gelet op de beleidsmatige aard van deze omschrijving is opname in de wet van het begrip verontreiniging niet goed mogelijk. Immers de bovenstaande omschrijving is zo ruim gesteld, dat het juridisch gezien

⁴ Rolnummer 208/1986, gepubliceerd: Bouwrecht 1989, blz. 287; Tijdschrift voor Milieu-Aansprakelijkheid 1990, blz. 57; Tijdschrift voor Milieu en Recht 1989, blz. 175; Vereniging voor Milieurecht-bundel 1990/5, blz. 193; Vermande-bundel WBB/IBS (D-8), blz. 159.

⁵ Staat/Evenblij c.s., 23 oktober 1990, rolnummer 762/1987, gepubliceerd: Tijdschrift voor Milieu-Aansprakelijkheid 1991, blz. 138; Vermande-bundel WBB/IBS (D-8), blz. 689; Staat/Beekhuis, 11 juni 1991, rolnummer 345/1988, gepubliceerd: Vermande-bundel WBB/IBS (D-8), blz. 861.

⁶ Een overzicht is gegeven in het thema-nummer «Verhaalsacties bij bodemverontreiniging» van het Tijdschrift voor Milieu-Aansprakelijkheid, mei 1992.

ondoenlijk is een zodanig sluitende definitie op te stellen dat alle gevallen onder de reikwijdte van de op te stellen definitie komen te vallen. Een begripsomschrijving zou, zo enigzins mogelijk, niet inhoudelijk van aard dienen te zijn. Een begripsomschrijving waar de leden van de PvdA-fractie op aandringen is, daarentegen, sterk inhoudelijk van aard en leent zich dus niet goed voor formalisering.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering voorts om een beschouwing over de werking van de Leidraad bodembescherming en dan met name over de invloed van de Leidraad op de omvang van de saneringsgevallen.

Met betrekking tot de algemene werking van de Leidraad bodembescherming wordt verwezen naar het eerder in dit hoofdstuk gegeven antwoord op vragen van de leden van diverse fracties over het karakter van de Leidraad. Voor zover de genoemde leden met het woord «omvang» bedoelden te vragen hoe wordt bepaald wat één geval van bodemverontreiniging is, wordt opgemerkt dat een definitie van «geval van verontreiniging» in artikel 1 van het wetsvoorstel is opgenomen. Onder een geval van verontreiniging wordt verstaan een geval van verontreiniging of dreigende verontreiniging van de bodem dat betrekking heeft op grondgebieden die vanwege die verontreiniging, de oorzaak of de gevolgen daarvan in technische, organisatorische en ruimtelijke zin met elkaar samenhangen. Een nadere uitwerking hiervan is in de Leidraad opgenomen. Verwezen zij naar de toelichting op artikel 1 in hoofdstuk VI van deze memorie waar bedoelde passage is geciteerd. Hieraan kan worden toegevoegd dat door middel van het nader onderzoek een goed beeld wordt verkregen van de aard, omvang, concentraties en verspreidings(kansen) van de verontreinigende stoffen door onder meer de omvang van het gebied waar stofgehalten boven de (lokale) streefwaarden voorkomen te bepalen. Op deze wijze kan de omvang van het geval worden vastgesteld.

De leden van de SGP-fractie vroegen welke leidraad precies werd bedoeld in de memorie van antwoord (blz. 5, eerste alinea), waar werd gesproken van een door het overleg Overheid-Bedrijfsleven Bodemsanering ontworpen Leidraad.

Gedoeld werd op de Leidraad voor te hanteren geschiktheidseisen en gunningscriteria bij de aanbesteding en gunning van bodemsaneringswerken. Deze publicatie was een uitwerking van het Uniform Aanbestedingsreglement 1986 (Stcrt. 1986, 118) en is in samengevatte vorm overgenomen in de Leidraad bodembescherming, deel II, paragraaf 2.5. (Uitbesteding van onderzoek en sanering).

Diverse fracties stelden vragen over de wijze waarop het Rijk controle uitoefent op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van de voor bodemsanering beschikbaar gestelde middelen. Voor het antwoord op deze vragen zij verwezen naar hoofdstuk IV, paragraaf 3.3., van deze memorie.

De leden van de CDA-fractie vroegen of een eenvoudiger opzet van het centraal informatiesysteem bodemsanering mogelijk was dan in de memorie van antwoord genoemd. De gedachten van deze leden gingen daarbij uit naar een integratie van de bij het Rijk, provincies en het SCG bestaande systemen, in plaats van een geheel nieuw vierde systeem.

Zoals ook uit de memorie van antwoord blijkt, zijn de thans aanwezige systemen opgezet ten behoeve van de voortgangsbewaking van de bodemsaneringsoperatie. Daarnaast zal in de toekomst, als gevolg van het gestelde over een saneringsgarantie bij grondtransacties in de eerder genoemde notitie Bodemverontreiniging en grondtransacties en andere

ontwikkelingen voortvloeiend uit het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering en bedrijfsterreinen⁷ een steeds grotere behoefte ontstaan aan algemene bodemkwaliteitsgegevens. Aangezien het informatie betreft van een geheel andere aard dan die betreffende de voortgang van de operatie, is daarvoor de opzet van een nieuw systeem vereist. Daarbij wordt er wel naar gestreefd een eventuele integratie nadien te vergemakkelijken.

De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie vroegen voorts om opnemingen van vastgestelde verontreiniging in de bestaande kadastrale registratie en naar de rol van de Rijksdienst voor het Kadaster in de informatievoorziening over de bodemkwaliteit.

In de notitie Bodemverontreiniging en grondtransacties is op beide onderwerpen ingegaan (hoofdstuk 6). In aanvulling hierop kan ik nog het volgende opmerken. Naast de Rijksdienst voor het Kadaster zullen in een dergelijk systeem provincies, waterkwaliteitsbeheerders en gemeenten een belangrijke rol spelen. Deze overheden zullen in het kader van onderhavig wetsvoorstel en uit andere hoofde vele bodemkwaliteitsgegevens ontvangen. Gemeenten zullen bijvoorbeeld bodemkwaliteitsgegevens ontvangen op grond van de verplichting op basis van de bouwverordening ingevolge artikel 8, derde lid, onder a, van de herziene Woningwet (Stb. 1991, 439). Met het IPO, de VNG, de Unie van Waterschappen en Rijkswaterstaat wordt bezien welke rol deze instanties in dit verband kunnen spelen. Tezamen met de Rijksdienst voor het Kadaster dient vervolgens te worden bezien op welke wijze een centraal informatiesysteem bodemkwaliteit kan worden vormgegeven en beheerd, en hoe de invoering van een dergelijk systeem kan worden gepland. Met betrekking tot dit laatste is van belang, dat afspraken over een eenduidige registratievorm worden gemaakt en dat door de betrokken instanties wordt aangegeven wat de logistieke problemen zijn bij het vullen van het systeem met de reeds thans aanwezige informatie en welke inzet zij bereid zijn daartoe te leveren.

Op de in deze paragraaf van het voorlopig verslag gestelde vragen van de leden van de fracties van de VVD en van Groen Links over de saneringsdoelstelling wordt nader ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 2.1., van deze memorie.

Op de vragen van diverse fracties met betrekking tot de reiniging van verontreinigde grond wordt ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 4.2., van deze memorie. De vraag van de leden van de CDA-fractie inzake de wettelijke basis van het SCG is reeds beantwoord in het voorgaande hoofdstuk.

⁷ Kamerstukken II 1989/90, 21 557, nrs. 1-2.

III. INHOUD VAN HET WETSVOORSTEL

1. Inleiding

Op de vraag van de leden van de fractie van de SGP de gewenste voorkeur voor de volgorde van de aanpak van saneringen wordt ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 5, van dit hoofdstuk.

2. Reikwijdte

2.1. Saneringsnoodzaak en saneringsdoelstelling

Saneringsnoodzaak

In de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Interimwet bodemsanering werd gesteld dat voor die gevallen van bodemverontreiniging, waarbij eerst op langere termijn de noodzaak van onderzoek en het treffen van maatregelen zich zal aandienen, de Wet bodembescherming het aangewezen wettelijk kader zal zijn. Waarom blijft een belangrijk deel van deze gevallen nog steeds buiten het wettelijk kader, zo vroegen de leden van de Groen Links-fractie zich af. Ook waren deze leden geïnteresseerd hoe kan worden gegarandeerd dat alle gevallen van bodemverontreiniging voor aanpak in aanmerking komen.

Bij het ontwerpen van de Interimwet bodemsanering is er, mede gelet op de beschikbare middelen, van uitgegaan dat de saneringsoperatie door de overheid («milieu-operatie») zich zou dienen te beperken tot de aanpak van gevallen van ernstige bodemverontreiniging. In 1988 is met het oog op een herbezinning van de bodemsaneringsoperatie voor het eerst getracht een landelijk beeld te krijgen van de omvang van de bodemverontreiniging. Hieruit (en ook uit latere inventarisaties) blijkt dat het aantal potentieel voor onderzoek en sanering in aanmerking komende locaties het honderdvoudige bedraagt van het aantal waarop de Interimwet bodemsanering betrekking heeft. Mede op grond hiervan heeft de regering in haar standpunt over het advies van de Stuurgroep Tien jaren-scenario bodemsanering aangegeven dat nog tot ver na het jaar 2000 saneringsactiviteiten ten aanzien van ernstige gevallen dienen plaats te vinden.

Dit betekent niet dat de niet-ernstig verontreinigde bodem niet wordt aangepakt of dat een wettelijk kader hiervoor ontbreekt. Dit kader wordt sinds 1 januari 1987 gevormd door de Wet bodembescherming, die in artikel 14 de verplichting kent om iedere (sindsdien ontstane) verontreiniging te saneren. Dit artikel maakt geen onderscheid naar de ernst van de verontreiniging. De verantwoordelijkheid voor de aanpak ligt bij de veroorzaker.

Uiteraard zou ook niet-ernstige bodemverontreiniging uit het verleden bij voorkeur dienen te worden gesaneerd. Ook kunnen gebruiksmaatregelen worden getroffen, zoals teeltwisseling en aanleg van bijzondere bouwkundige voorzieningen. Er is voor gekozen de aanpak van niet-ernstige verontreinigingen via de andere beleidsterreinen te reguleren, bijvoorbeeld via de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Stb. 1985, 626) en de Woningwet (Stb. 1991, 439). De omvang van de problematiek van ernstige bodemverontreiniging rechtvaardigt dat de overheid zich bij de «milieu-operatie» op basis van de Interimwet bodemsanering en het onderhavige wetsvoorstel beperkt tot gevallen van ernstige bodemverontreiniging.

De leden van de Groen Links-fractie misten een duidelijk antwoord op hun vragen over de reikwijdte van het saneringscriterium. Zo hadden zij een reactie gevraagd op het advies van de CRMH over verbreding van

het saneringscriterium zodat geen onderscheid meer gemaakt wordt tussen de in artikel 1 omschreven saneringsgevallen en de overige, minder ernstige gevallen. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen nogmaals een beschouwing van de regering op het punt van de redactionele wijziging van het criterium voor het vaststellen van de saneringsnoodzaak.

De gewijzigde redactie van het saneringscriterium komt voort uit de noodzakelijke afstemming met de terminologie van de Wet bodembescherming. Zou een wijziging van het saneringscriterium zijn beoogd, dan zouden – los van de redactie ervan – wijzigingen in de vigerende C-toetsingswaarden moeten zijn aangebracht. Door middel van deze waarden is het saneringscriterium immers geoperationaliseerd. Van zodanige wijziging is geen sprake.

Overigens is wijziging van de huidige C-toetsingswaarden wel voorzien om een andere reden, namelijk de verbeterde wetenschappelijke onderbouwing van deze waarden door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne.

De leden van de PvdA-fractie vroegen wanneer de Tweede Kamer een rapportage, c.q. een voorstel kan verwachten over de op basis van het onderzoek door het RIVM op te stellen nieuwe C-toetsingswaarden⁸. Zij vroegen zich hierbij af of deze een toereikend fundament vormen, omdat sommige functies van de grond wellicht vanuit andere overwegingen bescherming vragen (schade aan goederen, overschrijding van Warenwetnormen). Het ontbreken van duidelijke criteria voor wat een saneringsgeval is, werd door de leden van de SGP-fractie als een serieuze omissie ervaren.

Het RIVM heeft in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een verbeterd technisch-wetenschappelijk kader aangegeven voor de beoordeling van het begrip «ernstig gevaar». Het advies van de Technische Commissie Bodembescherming over deze rapportage is te zamen met de rapportage zelf op 19 augustus 1992 aan de Tweede Kamer gezonden. Vervolgens zal in een notitie die ultimo 1992 aan de Tweede Kamer zal worden gezonden een voorstel worden gedaan voor verduidelijking van het toetsingscriterium «ernstig gevaar», waarbij de twee beoordelingsaspecten (te weten de aard en concentraties van de verontreinigende stoffen en de lokale verontreinigingssituatie) worden geïntegreerd. Deze nieuwe C-toetsingswaarden zijn een toereikend fundament voor de beoordeling van de bodemkwaliteit en de functionele eigenschappen van de bodem. De nieuwe C-toetsingswaarden (of interventiewaarden) komen, overeenkomstig de aard van deze waarden, overeen met een verontreinigingsniveau waarbij de gebruiksmogelijkheden van de bodem in ernstige mate kunnen zijn verminderd. Deze waarden zullen de materiële basis vormen voor de nadere invulling van artikel 27a-1.

Bij overschrijding van de streefwaarden bodem (die zijn opgenomen in de notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water⁹ zijn risico's voor ecosystemen niet langer verwaarloosbaar en kunnen niet alle gebruiksfuncties van de bodem volledig gewaarborgd worden. Interventiewaarden hebben niet tot doel bescherming te bieden aan gebruiksfuncties, maar geven juist het kwaliteitsniveau aan boven het maximaal toelaatbaar risico, waarvan de overschrijding zou moeten leiden tot saneringsactiviteiten. Bij een bodemkwaliteit tussen streef- en interventiewaarden kunnen zich derhalve meer dan verwaarloosbare en minder dan maximaal toelaatbare risico's voor ecosystemen voordoen en zijn niet alle gebruiksfuncties volledig beschermd. De teelfunctie van de bodem is bijvoorbeeld bij een dergelijke bodemkwaliteit niet volledig te waarborgen. Bescherming van deze teelfunctie is van belang voor de productie van veilig voedsel. De Interimwet bodemsanering en het

⁸ RIVM-rapport nr. 725201007, september 1991.

⁹ Kamerstukken II 1990/91, 21 990, nr. 1.

voorliggende wetsvoorstel zien onder meer op de aanpak van de voor de volksgezondheid of het milieu schadelijke gevolgen van de verontreiniging. Onder deze gevolgen wordt begrepen dat de bodemverontreiniging zich zodanig autonoom verspreidt in milieucompartimenten of objecten dat schadelijke effecten voor de volksgezondheid of het milieu optreden. Zodra er evenwel sprake is van een menselijke verspreidingsactiviteit wordt niet meer van de gevolgen als hier bedoeld uitgegaan. De oogst van verontreinigde gewassen is hiervan een voorbeeld. Op deze gevolgen is regelgeving met betrekking tot de menselijke verspreidingsactiviteit van toepassing, in casu de Warenwet (Stb. 1988, 360). Op de productie van veilig voedsel kan derhalve niet op grond van de Interimwet bodemsanering of het onderhavige wetsvoorstel worden toegezien; overschrijding van de Warenwetnormen kan derhalve niet als element bij de ontwikkeling van de C-toetsingswaarden worden meegenomen.

De leden van de fracties van de PvdA en van Groen Links stelden vragen over het mede betrekken van het huidige en het toekomstige gebruik van de bodem bij de beoordeling van de noodzaak van sanering van gevallen van bodemverontreiniging. De leden van de PvdA-fractie constateerden dat artikel 27a-1 geen materiële criteria bevat voor een nadere invulling van het begrip saneringsgeval en bepleitten nadrukkelijk ook de huidige en toekomstige functie van de grond waarin de verontreiniging wordt aangetroffen een rol te laten spelen in de beoordeling van het risico-niveau. De leden van de fractie van Groen Links vroegen of de minister de mening deelt dat als de voorstellen van de VNG gevolgd worden er geen garantie meer is dat alles wordt gedaan om de meest verontreinigde gronden daadwerkelijk en zo snel mogelijk schoon te maken. Zij vroegen de regering hoe zal worden voorkomen dat de prioriteiten op grond van de toekomstige bestemming van de bodem worden gesteld.

Het opnemen van het huidige en toekomstige gebruik van de grond als criterium voor de algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 27a-1, zou een fundamentele wijziging betekenen in het tot nu toe gevoerde bodemsaneringsbeleid en belangrijke methodologische problemen met zich brengen. Het bodemgebruik bepaalt niet of sprake is van «ernstig gevaar» en derhalve van saneringsnoodzaak. Methodologisch is de bepaling van «ernstig gevaar» te beschouwen als een beoordeling van eigenschappen van verontreinigende stoffen (zoals de toxiciteit ervan) en van de gevolgen van deze stoffen in de bodem. Het gaat om een beoordeling van de bodemkwaliteit op basis waarvan verschillende gevallen van bodemverontreiniging op eenduidige wijze met elkaar vergeleken kunnen worden. Bij introductie van het bodemgebruik wordt het perspectief van de beoordeling verschoven van mogelijke (potentiële) risico's naar de zich feitelijk voordoende (actuele) risico's. Deze actuele risico's zijn uiteraard maatgevend voor het moment van aanpak van de bodemverontreiniging. Methodologisch kan bij de beoordeling van actuele risico's niet worden volstaan met een bodemkwaliteitsbeoordeling. Het gaat in deze fase van het onderzoek (uitsluitend bij die gevallen waar van saneringsnoodzaak sprake is) immers om een zo precies mogelijke schatting van de feitelijke blootstelling. Dit vraagt kwantificering van de op het geval van bodemverontreiniging ingenomen hoeveelheden van bodemverontreinigende stoffen, ter beoordeling van de gezondheid van de blootgestelden. Bij de op basis van de resultaten van deze beoordeling te bepalen urgentie van de aanpak van de bodemverontreiniging dienen tevens andere factoren en verontreinigingsbronnen te worden betrokken.

In de notitie Uniformering van beoordeling en aanpak van gevallen van bodemverontreiniging wordt uitvoerig ingegaan op de begrippen

saneringsnoodzaak en saneringsurgentie en op hun onderlinge samenhang. Voor een meer uitvoerige beschouwing over deze begrippen in antwoord op bovenvermelde vragen zij korthedshalve verwezen naar de paragrafen 2.2. en 2.3. van deze notitie.

De leden van de VVD-fractie vroegen de regering de verbanden tussen de verschillende normen en de wenselijkheid van de verschillende (sanerings)criteria uiteen te zetten. De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of bij de uitwerking van het begrip «ernstig gevaar» wordt aangesloten bij het systeem van de risicobenadering, zoals neergelegd in de notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water. De leden van de CDA-fractie vroegen zich verder af of het de bedoeling was om «ernstig gevaar» conform de risicobenadering te vertalen in grens- en streefwaarden, waarbij de door het RIVM ontwikkelde C-toetsingswaarden een belangrijke rol zullen spelen.

In de notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water is de methodiek voor ecotoxicologische risico-evaluatie, zoals neergelegd in de notitie Omgaan met risico's¹⁰ concreet toegepast. In de door het RIVM uitgevoerde ecotoxicologische risico-evaluatie die mede als basis dient voor het invullen van nieuwe C-toetsingswaarden wordt gebruik gemaakt van dezelfde ecotoxicologische risico-evaluatie *methodiek*. Daarnaast worden de C-waarden gebaseerd op een humaan toxicologische risico-evaluatie. Dit vindt plaats in aansluiting op hetgeen hierover is gesteld in de notitie Omgaan met risico's. Binnen de risicobenadering als beleidskader heeft goede afstemming plaatsgevonden over de wijze waarop risicogrenzen worden berekend. De relatie tussen de verschillende milieukwaliteitsdoelstellingen en risicogrenzen is als volgt weer te geven:

Beleidskader	Risicogrenzen	Milieukwaliteitsdoelstellingen
herziening C-waarden notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water	«ernstig gevaar» maximaal toelaatbaar risico verwaarloosbaar risico	interventiewaarde* grenswaarde** streefwaarde***

* Het begrip interventiewaarde vervangt C-toetsingswaarde en signaleringswaarde

** Het begrip grenswaarde vervangt algemene milieukwaliteit (kwaliteitsdoelstelling 2000) voor het zoete oppervlaktewater en de waterbodem

*** Het begrip streefwaarde vervangt A-waarde, referentiewaarde en algemene milieukwaliteit voor de waterbodem

Het is niet in overeenstemming met de risico-benadering om, hetgeen de leden van de CDA-fractie vroegen, «ernstig gevaar» te vertalen in streef- en grenswaarden. Om te komen tot interventie-/C-waarden respectievelijk grens- en streefwaarden wordt de risicomaatlat namelijk op verschillende punten afgelezen. Materieel is het «ernstig gevaar» één rij getallen. De interventiewaarde ligt op of boven het maximaal toelaatbaar risico-niveau. Deze waarde geeft een milieukwaliteit aan waarbij ingrijpen (saneren) op enig moment noodzakelijk is.

De leden van de PvdA-fractie vonden dat de wet zich niet zou moeten richten op de sanering van gevallen waarin sprake is van een ernstig gevaar voor vermindering van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft, maar op de gevallen waarin sprake is van een onaanvaardbaar verhoogd risico voor mens, plant of dier. Nu dit volgens de memorie van antwoord (blz. 53) ook de strekking van de opgenomen bepalingen is, hechtten zij aan een wettelijke formulering die dat ook preciezer tot uiting brengt.

Met de leden van de PvdA-fractie bestaat geen verschil van inzicht

¹⁰ Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nr. 3.

over de strekking van de betrokken bepaling (artikel 27a-1). De door hen voorgestelde wijziging is echter om twee redenen ongewenst. In de eerste plaats legt de term «ernstig gevaar» een duidelijk verband met de terminologie van de Interimwet bodemsanering en de gegroeide praktijk, iets waaraan dezerzijds groot belang wordt gehecht. Voorts is de term «onaanvaardbaar risico» evenzeer als de term «ernstig gevaar» niet zonder meer duidelijk. De Technische Commissie Bodembescherming wijst er op dat uit een in opdracht van de Gezondheidsraad gemaakte publicatie blijkt dat vele verschillende definities van het begrip risico bestaan. De uitwerking van het begrip «ernstig gevaar» in relatie tot het begrip «onaanvaardbaar verhoogd risico» zal geschieden in de algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 27a-1.

De leden van de CDA-fractie verzochten de regering in dit verband nader in te gaan op de kritiek van de VNG dat de relatie tussen de nieuwe C-toetsingswaarden en de risicobenadering onvoldoende uit de verf komt. De kritiek van de VNG houdt met name in dat zij het toetsingscriterium «ernstig gevaar» wil relateren aan het huidige bodemgebruik en de daarbij behorende actuele risico's. Tevens vroegen deze leden een reactie op het commentaar van de Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden die ervoor pleit de risicobenadering in de omschrijving van het begrip saneringsgeval op te nemen, waardoor van een saneringsgeval pas dan sprake kan zijn indien het maximaal toelaatbaar risico wordt overschreden en voorts om het maximaal toelaatbaar risico te differentiëren aan de hand van criteria als de aard en concentratie van de verontreinigende stoffen, de mate van verspreiding en mogelijk contact en het huidige en in de toekomst te verwachten gebruik.

Zoals hierboven al is aangegeven, is bij de verduidelijking van het begrip «ernstig gevaar» de risicobenadering gevolgd. De potentiële risico's van blootstelling aan en verspreiding van verontreiniging in de bodem zijn daarbij gerelateerd aan het maximaal toelaatbare risiconiveau. Daarbij is opgemerkt dat in de algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 27a-1 de uitwerking van dit begrip zal worden opgenomen. Reeds vanaf het ontwerp van de Interimwet bodemsanering is bij het begrip «ernstig gevaar» de nadruk gelegd op de aannemelijkheid van contact en de waarschijnlijkheid van schadelijke gevolgen (via autonome verspreiding van de verontreinigende stoffen) voor mens of milieu en niet op een acute bedreiging. Nadruk op het bodemgebruik en introductie van actuele risico's bij de beoordeling of sprake is van «ernstig gevaar» betekent een vergaande wijziging in het beleid. Voor een nadere toelichting op dit punt zij verwezen naar de notitie Uniformering van beoordeling en aanpak van gevallen van bodemverontreiniging.

De Raad van Nederlandse Werkgeversverbonden vreest bovendien dat de definitie in het wetsvoorstel van het begrip saneringsgeval betekent dat in beginsel reeds bij een zeer lichte verontreiniging van een saneringsgeval sprake zou kunnen zijn. Refererend aan deze reactie vroegen de leden van de CDA-fractie of de regering dit ook beoogt met de gekozen definitie.

Bij een saneringsgeval kunnen de gebruiksmogelijkheden van de bodem in ernstige mate zijn verminderd. Zoals hierboven is aangegeven is «ernstig gevaar» gebaseerd op onaanvaardbare risico's voor mens of milieu ten gevolge van blootstelling aan of verspreiding van verontreinigende stoffen in de bodem. Bij gevallen van zeer lichte bodemverontreiniging doen zich dergelijke risico's niet voor. Deze zijn derhalve geen saneringsgevallen in de zin van het wetsvoorstel.

Saneringsdoelstelling

De leden van de PvdA-fractie constateerden dat de notitie over de locatiespecifieke omstandigheden lang op zich laat wachten. De leden van de fractie van Groen Links vroegen zich af waarom de locatiespecifieke omstandigheden waaronder van multifunctionaliteit als saneringsdoelstelling afgeweken kan worden bij algemene maatregel van bestuur en niet in de wet zullen worden geregeld. Ook deze leden vroegen wanneer de reeds aangekondigde notitie terzake aan de Kamer zal worden aangeboden.

De notitie Uniformering van beoordeling en aanpak van gevallen van bodemverontreiniging – locatiespecifieke omstandigheden – is inmiddels naar de Tweede Kamer gezonden. De geüniformeerde locatiespecifieke omstandigheden, zoals die in hoofdstuk 4 genoemde notitie wordt weergegeven, zullen worden geformaliseerd in een algemene maatregel van bestuur, omdat het, afhankelijk van de ervaringen, gewenst kan zijn in deze uitwerking wijzigingen aan te brengen.

De definitie van saneren omvat twee elementen, te weten «het beperken» en het «zoveel mogelijk ongedaan maken» van verontreiniging en de directe gevolgen daarvan. De leden van de SGP-fractie wilden in verband hiermee weten waarom is gekozen voor een definitie die afwijkt van de begripsomschrijving die is gehanteerd in het Tien jaren-scenario bodemsanering.

In het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering en bedrijfsterreinen is saneren 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.

Met de redactie van het begrip «saneren» in het wetsvoorstel is geen andere reikwijdte beoogd dan met die in het kabinetsstandpunt Tien-jaren scenario bodemsanering. Gezien het voorlopig verslag en de thans gestelde vragen ter zake heeft deze redactionele wijziging tot onbedoelde onduidelijkheden geleid. In de formulering in het wetsvoorstel wordt met betrekking tot de gevolgen van de verontreiniging gedoeld op de autonome verspreiding van de verontreiniging in andere milieucompartmenten (water en lucht) of objecten (mens, plant, dier of goed). Deze gevolgen worden in het vorenvermelde kabinetsstandpunt omschreven als «schadelijke gevolgen». Daarnaast kan bodemverontreiniging door autonome verspreiding ook gevolgen hebben voor de bodem zelf. In de begripsomschrijving van saneren in het vorenvermeld kabinetsstandpunt waren de gevolgen voor de bodem zelf als vanzelfsprekend meegenomen. In het wetsvoorstel heb ik een meer precieze formulering passend geacht, zodanig dat de «directe» gevolgen expliciet worden vermeld.

In het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering komt het «ongedaan maken» overeen met het «definitief opheffen» (verwijderen) van de bodemverontreiniging en de directe gevolgen daarvan, zodat de multifunctionaliteit van de bodem wordt hersteld. Het «beperken» duidt op het «tegengaan» (isoleren) van de bodemverontreiniging en de directe gevolgen daarvan. In de omschrijving van saneren in artikel 1 van het wetsvoorstel geven de woorden «zoveel mogelijk» de beleidsmatige voorkeur voor het herstellen van de multifunctionaliteit van de bodem aan. Op grond van locatiespecifieke omstandigheden, kan het de voorkeur verdienen van dit herstel af te zien en de verontreiniging te beperken. In dergelijke gevallen dient de bodemverontreiniging (en de directe gevolgen daarvan) te worden geïsoleerd, beheerst en gecontroleerd.

De leden van de SGP-fractie wilden weten of het resultaat van een sanering in eigen beheer altijd moet zijn dat de multifunctionaliteit van de bodem wordt hersteld. De leden van de SGP-fractie vroegen zich voorts af of uit het wetsvoorstel voortvloeit dat provincies en gemeenten bij de door hen uitgevoerde saneringen een soepeler toepassing kunnen maken van de locatiespecifieke omstandigheden dan in gevallen waarin het gaat om saneringen in eigen beheer door particulieren. Deze leden vroegen zich verder af in hoeverre een saneerder in eigen beheer een al dan niet geclausuleerde keuzemogelijkheid met betrekking tot de saneringsmaatregelen heeft.

Het antwoord op de eerste van deze vragen luidt ontkennend. Op dit punt moge ik verwijzen naar bovenvermelde notitie.

De saneringsdoelstelling en de locatiespecifieke omstandigheden gelden zowel voor saneringen door provincies of gemeenten in het kader van de milieu-operatie als voor saneringen in eigen beheer door overheden of door particulieren. Een saneerder in eigen beheer heeft wel meer keuzemogelijkheden in het tijdstip en de wijze van saneren en eventuele combinatie met andere werkzaamheden.

Op de vragen van de leden van de fractie van de SGP over een stortverbod van reinigbare grond en over de beschikbare reinigingscapaciteit wordt ingegaan in paragraaf 4.2. van dit hoofdstuk.

Diverse fracties stelden vragen over het mede betrekken van het huidige en het toekomstige gebruik van de bodem bij de doelstelling van de sanering.

In de bovenvermelde notitie wordt uiteengezet op welke wijze de saneringsdoelstelling in de uitvoeringspraktijk van de bodemsanering gestalte kan krijgen. Daarin wordt ook op de door de VNG aangevoerde knelpunten op het operationele vlak ingegaan. Voor het antwoord op de bovenvermelde vragen zij korthedshalve verwezen naar genoemde notitie.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af hoe voor zeer zwaar verontreinigde gebieden een aparte regeling zou kunnen worden ontworpen om deze zo buiten het toepassingsgebied van het wetsvoorstel te houden. Zij vroegen of dat niet te verkiezen is boven al te vergaande uitzonderingsmogelijkheden in de wet zelf.

De in het wetsvoorstel vastgelegde saneringsdoelstelling en de in eerdergenoemde notitie gegeven en in een algemene maatregel van bestuur op te nemen uitwerking en uniformering van de locatiespecifieke omstandigheden, waaronder van de saneringsdoelstelling mag worden afgeweken, beogen een totaalkader te bieden voor de aanpak van alle gevallen waarin sprake is van ernstige bodemverontreiniging.

De leden van de VVD-fractie stelden dat uit het rapport van het «Landelijk onderzoek bodemsanering budgetgevallen» blijkt dat de grond in 92% van de onderzochte gevallen niet multifunctioneel gesaneerd wordt. Zij stelden verder dat er verschillen in saneringsdoelen bestaan tussen de verschillende provincies en vroegen in hoeverre een eenduidig beleid wenselijk is.

Het bedoelde onderzoek dat door de Rijksuniversiteit Utrecht in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is verricht, betreft een evaluatie van bodemsaneringsgevallen die in de periode 1985–1990 binnen de budgetfinanciering ingevolge de Interimwet bodemsanering zijn gesaneerd. Over de resultaten van de evaluatie vindt overleg plaats met het IPO en de VNG. Gebleken is dat met het oog op de aanpak van toekomstige gevallen verduidelijking en aanvulling van de Leidraad bodembescherming noodzakelijk is en dat over een aantal aspecten van de afzonderlijke

geëvalueerde gevallen bij brief een nader standpunt van de betrokken provincies zal worden gevraagd. Vooruitlopend hierop kan het volgende worden opgemerkt.

Op grond van het evaluatierapport kan niet zonder meer tot het aangehaalde percentage worden gekomen. Wel ben ik het met de genoemde leden eens, dat het rapport vragen oproept ten aanzien van de kwaliteit van de uitvoering door de provincies van onderzoek en sanering. Op basis van de verplichte eindrapportages van afgeronde saneringen die de provincies indienen ter verantwoording van de doelmatigheid van hun bestedingen, wordt nader bezien in hoeverre bij de onderzochte projecten sprake was van saneringsgevallen, in hoeverre in redelijkheid tot de door de provincies gekozen oplossingen had mogen worden besloten en in hoeverre de kosten voor een bijdrage in aanmerking kwamen.

In het algemeen kan worden gesteld dat decentralisatie van de bodem-saneringsoperatie enerzijds en regionale verschillen anderzijds, een zeker verschil in de realisatie van de beleidsdoelstelling tot gevolg hebben. Naar aanleiding van de reacties van de colleges van gedeputeerde staten op bovengenoemde brief, alsmede naar aanleiding van de in het kader van de Leidraad bodembescherming verplichte eindrapportages van afgeronde saneringen die de provincies indienen ter verantwoording van de bestedingen, wordt bezien in hoeverre de verschillen bij de provincies aanvaardbaar kunnen worden geacht.

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie is het mogelijk dat, indien sprake is van een saneringsgeval, op basis van locatiespecifieke omstandigheden pas wordt gekozen voor het effectueren van de sanering op het moment van vervreemding dan wel verandering van bestemming.

Sanering van ernstige gevallen van bodemverontreiniging met een lage urgentie kan bij ongewijzigd bodemgebruik, conform de voorstellen van de Commissie BSB, voor relatief lange termijn worden uitgesteld. Veelal zal een wijziging van het bodemgebruik (bijvoorbeeld bedrijfsinvesteringen of stadsvernieuwing) dan wel vervreemding van het onroerend goed aanleiding geven de feitelijke sanering (versneld) ter hand te nemen. De locatiespecifieke omstandigheden, zoals omschreven in de Leidraad bodembescherming en uitgewerkt in eerdergenoemde notitie, zijn hierop niet van invloed, omdat zij zien op de te kiezen saneringsdoelstelling en niet op het tijdstip daarvan.

De leden van de PvdA-fractie waardeerden in het voorgestelde artikel 27a-2 dat het gewenste einddoel van de bodemsanering eenduidig wordt vastgelegd, maar zouden aan de formulering verwaarloosbaar risico als einddoel de voorkeur geven.

Het uitgangspunt van het bodembeschermingsbeleid is het duurzaam handhaven of herstellen van de multifunctionaliteit van de bodem. Met het uitbrengen van het kabinetsstandpunt over de notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water is de te bereiken kwaliteit van de bodem na verwijdering van de verontreiniging nader gepreciseerd in de vorm van de streefwaarden bodem. Deze waarden zijn een eerste beschrijving van het niveau waaronder er slechts verwaarloosbare risico's voor mens en ecosysteem optreden.

In de toelichting bij de algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 27a-2 zullen de relaties tussen «multifunctionaliteit van de bodem», de streefwaarden bodem en het verwaarloosbare risiconiveau nader worden geëvalueerd.

Daarnaast vonden de leden van de fractie van de PvdA het een goede zaak indien in de algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel

27a-2 wordt gewerkt met zowel richtwaarden als grenswaarden in de zin van de Wet milieubeheer, waarbinnen de bevoegde gezagen een afweging kunnen maken. De leden van de VVD-fractie vroegen of artikel 27a-2 van het wetsvoorstel niet op gespannen voet staat met artikel 20 van de Wet bodembescherming.

Artikel 20 van de Wet bodembescherming zal vervallen als gevolg van de inwerkingtreding van het hoofdstuk Milieukwaliteitseisen van de Wet milieubeheer. Zowel het bedoelde artikel als het hoofdstuk is gericht op het wettelijk vastleggen van grens- en richtwaarden voor de algemene milieukwaliteit. Voor de betrokken overheden zijn deze grens- en richtwaarden respectievelijk een resultaats- en een inspanningsverplichting. Het instrumentarium is met name ontwikkeld ter sturing van het brongerichte beleid: emissiereductie van bestaande bronnen leidt tot verbetering van de milieukwaliteit, waarna de grens- en richtwaarden worden aangescherpt (voortschrijdende normstelling). De afweging tussen wat milieuhygiënisch noodzakelijk en wat maatschappelijk, economisch en financieel haalbaar is vindt plaats in het proces dat voorafgaat aan de invulling van de grens- en richtwaarden, niet in het hanteren van de eenmaal vastgestelde grens- en richtwaarden. In het beleidsstandpunt over de notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water is aangegeven waarom het instrument van voortschrijdende normstelling voor de bodem niet zonder meer toepasbaar is en dat derhalve wordt afgezien van het stellen van grenswaarden voor de bodem. In het Nationaal Milieubeleidsplan¹¹ is bovendien aangegeven dat bodemsanering niet als bron- maar als effectgerichte maatregel moet worden gezien. Noch artikel 20 van de Wet bodembescherming, noch het hoofdstuk Milieukwaliteitseisen van de Wet milieubeheer zijn derhalve op bodemsanering van toepassing. Sturing van het brongerichte beleid houdt op daar waar «het kwaad reeds is geschied» en slechts sprake is van het opruimen van erfenissen uit het verleden.

2.2. Waterbodem

De leden van de CDA-fractie vroegen om een nadere beschouwing over het feit dat de Minister van Verkeer en Waterstaat bevoegd zal zijn tot het opstellen van een saneringsplan voor gevallen van bodemverontreiniging in rijkswateren. Voorts vroegen deze leden waarom in de toekomstige aanvullende wettelijke regeling van de waterbodemsanering de sanering van de waterbodem door de Minister van Verkeer en Waterstaat niet behoort tot de categorie van sanering in eigen beheer. Het samenvallen van drie bevoegdheden (planning, goedkeuring, uitvoering) achtten deze leden niet gewenst.

In de memorie van antwoord is de inhoud van de aanvullende waterbodemsaneringsregeling, die thans in voorbereiding is, globaal geschetst. Over de in de aanvullende regeling gekozen bevoegdheidsverdeling merk ik het volgende op. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft de eindverantwoordelijkheid met betrekking tot het toezicht over de waterstaat en is tevens beheerder van een deel van de waterstaatkundige infrastructuur. Tot deze beheerstaak behoort onder meer het ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Stb. 1981, 573) aan de Minister van Verkeer en Waterstaat opgedragen waterkwaliteitsbeheer in rijkswateren. Gelet op de nauwe samenhang tussen waterbodemsanering en waterkwaliteitsbeheer is het gewenst dat een specifieke wettelijke regeling voor de waterbodem aansluit bij de bestuurlijke verhoudingen in het waterbeheer. Om deze reden is in de onderhavige regeling de zorg voor onderzoek en sanering van waterbodems in rijkswateren opgedragen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, zijnde waterkwaliteitsbeheerder in die wateren. Ten aanzien van het samenvallen van taken met betrekking tot planning, goedkeuring en uitvoering merk ik op

¹¹ Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nrs. 1 en 2.

dat de positie van de Minister van Verkeer en Waterstaat in dit opzicht niet zal verschillen van de positie die de provincies in onderhavige regeling innemen.

Het genoemde wetsvoorstel werpt zijn schaduw vooruit. In het ontwerp van dat wetsvoorstel wordt er van uit gegaan dat het in het geval het waterkwaliteitsbeheer in regionale wateren door de provincies is gedelegeerd aan de regionale waterkwaliteitsbeheerders in de rede ligt, dat ook de taken en bevoegdheden op het gebied van de uitvoering van onderzoek en sanering van de waterbodembodem aan de waterkwaliteitsbeheerders zullen worden gedelegeerd. Daarbij zal moeten worden bezien of toedeling van deze bevoegdheden aan de vier grote gemeenten voor de hand ligt. Met de VNG, het IPO en de Unie van Waterschappen zal hierover in het kader van de voor te bereiden aanvullende saneringsregeling voor de waterbodembodem overleg plaatsvinden. Om die reden ligt het niet voor de hand om reeds nu een wijziging in de bestaande taakverdeling aan te brengen. Daarom is bij *nota van wijziging* artikel 65 in die zin gewijzigd, dat de provinciale status van de vier grote gemeenten geen betrekking zal hebben op onderzoek en sanering van de waterbodembodem.

De vraag van de leden van de fractie van de SGP naar de stand van zaken met betrekking tot de aanvullende saneringsregeling voor de waterbodembodem is beantwoord in hoofdstuk I van deze memorie.

2.3. Landbouwgronden en natuurterreinen

De vraag van de leden van de fractie van het CDA naar het kabinetsstandpunt over de rapportage van de werkgroep «Aanpak bodemverontreiniging in het landelijk gebied» is reeds beantwoord in hoofdstuk I van deze memorie.

2.4. Bedrijfsterreinen

De leden van de PvdA-fractie vonden dat enkele afspraken rond de BSB-operatie nader wettelijk geregeld zouden kunnen worden. Zo gaven zij in overweging een erkenningsregeling voor de provinciale BSB-stichtingen in het leven te roepen.

Zoals de leden van de PvdA-fractie bekend is, is het kabinetsbeleid mede gericht op vereenvoudiging en vermindering van regelgeving. In het algemeen dient geen wettelijke regeling te worden getroffen indien de verwachting is dat de gemaakte afspraken ook zonder wettelijke regeling zullen worden nageleefd. Gegeven dit beleid acht ik het niet nodig met betrekking tot de BSB-operatie over te gaan tot een regeling, zoals bepleit door genoemde leden.

Ook suggereerden deze leden in de wet te regelen dat bij loyale deelname aan de BSB-operatie geen saneringsbevel kan worden gegeven. Hierop wordt ingegaan in paragraaf 5 van dit hoofdstuk.

Op de suggesties van deze leden met betrekking tot de relatie tussen het plan van aanpak en de toegestane uitstelperioden voor saneringsonderzoek en sanering enerzijds en het bodemsaneringsprogramma anderzijds wordt ingegaan in paragraaf 4.2. van dit hoofdstuk. Hetzelfde geldt voor de vragen van de leden van de fractie van het GPV naar de juridische betekenis van het plan van aanpak in het kader van de BSB-operatie, mede in relatie tot de melding ingevolge artikel 22 en het saneringsplan ingevolge artikel 27b.

3. Aanmelding van gevallen

Het leek de leden van de CDA-fractie met het oog op de rechtsze-

kerheid een logische stap in de wet vast te leggen dat de gemeente contact opneemt met de rechthebbende alvorens een melding aan de provincie te doen als bedoeld in artikel 27c.

Een wettelijk voorschrift als door de leden van de CDA-fractie bepleit, acht ik overbodig. Immers, in de praktijk zal het aan de rechthebbende bekend moeten zijn, dat op het desbetreffende grondgebied (mogelijk) sprake is van bodemverontreiniging. Aan de vaststelling daarvan gaat onderzoek vooraf. Het zal niet voorkomen dat de onderzoeksactiviteiten kunnen en zullen worden uitgeoefend zonder dat er contact is (geweest) met de rechthebbende. In het stadium daarvóór gaat het slechts om de melding van het ene overheidsorgaan aan het andere en zijn belangen van de rechthebbende niet al te zeer in het geding. Niettemin ligt het voor de hand dat de betrokken gemeente reeds op dat moment contact opneemt met de rechthebbende op het grondgebied.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar de consequenties van de komende Interimwet bestuur stedelijke gebieden voor de toedeling van bevoegdheden op basis van het onderhavige wetsvoorstel. Het voorstel van een Kaderwet bestuur in verandering (voorheen: Interimwet bestuur stedelijke gebieden), ligt thans voor advies bij de Raad van State. Zoals bekend mag in die fase over wetsvoorstellen geen inhoudelijke informatie worden gegeven. In het ontwerp dat aan dat voorstel is voorafgegaan is een bepaling opgenomen die strekt tot wijziging van artikel 65 van de Wet bodembescherming, zoals dat komt te luiden indien het voorliggende wetsvoorstel kracht van wet krijgt. Op basis van de Kaderwet zal het regionaal bestuur in de toekomst de taken en bevoegdheden op het terrein van de (droge) bodemsanering van de provincies en de vier grote steden kunnen overnemen. Ik ben echter van mening, dat opname van bodemsanering in het minimumpakket van aan het regionaal bestuur over te dragen taken en bevoegdheden thans niet voor de hand ligt. Voornaamste reden hiervoor is, dat in verband met de gemiddelde kosten van de aanpak van gevallen van bodemverontreiniging verdere versnippering van de voor bodemsanering beschikbare middelen dient te worden voorkomen.

Wel is het van belang dat bodemsanering in het taken- en bevoegdheidspakket van het regionaal bestuur wordt opgenomen in de stedelijke gebieden waar afspraken zijn of worden gemaakt over de lokaties die zijn aangewezen in de Vierde Nota over de Ruimtelijke Ordening Extra en over de daarbij behorende budgetten. In de komende periode wordt bezien of een adequate oplossing mogelijk is om bodemsanering in het minimumpakket op te nemen. Hiervoor zal overleg plaatsvinden met het IPO en de VNG. Indien een oplossing mogelijk is, zal het genoemde wetsvoorstel dienovereenkomstig worden aangepast.

Enkele fracties plaatsten kritische kanttekeningen bij het verlenen van de provinciale status aan de vier grote gemeenten. De leden van de fractie van D66 vroegen, op basis van hun oordeel over de bestaande praktijk in deze gemeenten, naar de argumenten voor de aparte positie die in het wetsvoorstel aan de vier grote steden wordt gegeven. Zij vroegen of de grote steden niet onder provinciaal toezicht zouden moeten blijven. De leden van de Groen Links-fractie uitten zich in soortgelijke zin. De leden van de CDA-fractie meenden dat het in één hand leggen van uitvoering, toetsing en controle niet bevorderlijk werkt voor een verantwoorde aanpak.

De provinciale status die in het wetsvoorstel aan de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, 's-Gravenhage en Utrecht wordt toegekend, is een uitvloeisel van het Grote-Stedenbeleid uit de jaren tachtig. In dat kader deelde de Kamer de opvatting van de achtereenvolgende kabinetten, dat bij de vier grote gemeenten op het terrein van onder

meer de bodemsanering voldoende kennis en ervaring aanwezig is om deze steden een grotere beleidsvrijheid te geven ten opzichte van de provincies. Op dit moment is er geen doorslaggevend argument om het voornemen om de vier grote gemeenten de provinciale status te geven te heroverwegen. Argument daarvoor kan in ieder geval niet zijn dat uitvoering en controle op het eindresultaat van onderzoek en sanering in één hand zijn: dit is immers bij de provincies ook het geval.

Deze vorm van decentralisatie betekent ook niet dat de wijze waarop de grote steden met hun taken en bevoegdheden zullen omgaan minder goed te toetsen is dan thans het geval is. De vier grote steden zullen op dezelfde wijze als de provincies verantwoording moeten afleggen aan het Rijk voor de wijze waarop de voor bodemsanering beschikbaar gestelde middelen worden besteed.

Dit zal gebeuren aan de hand van het verslag ingevolge artikel 52, eerste lid. Daarbij zullen van overheden waarvoor de besteding van de op basis van de artikelen 48 en 49 toegekende bijdragen een nieuwe bevoegdheid betekent, zoals bij de vier grote gemeenten het geval is, meer gegevens kunnen worden verlangd. Ook in andere gevallen zal voor de toetsing achteraf een uitgebreidere steekproef worden genomen, indien de aanvankelijke steekproef daar aanleiding toe geeft. In de ministeriële regeling op basis van het tweede lid van artikel 52 zullen hiervoor criteria worden gegeven.

4. Onderzoek en sanering door anderen dan de provincie

4.1. Aanpak van nieuw optredende bodemverontreiniging

Melding

De leden van de CDA-fractie constateerden, dat de wijze waarop de meldingsplicht is vastgelegd tot onduidelijkheid kan leiden bij de meldingsplichtigen. In het onderhavige wetsvoorstel dienen meldingen te worden gedaan bij gedeputeerde staten, terwijl in andere milieuregeling, zoals de Hinderwet en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en het binnen afzienbare tijd in werking tredende hoofdstuk Vergunningen en Algemene regels van de Wet milieubeheer, vaak het college van burgemeester en wethouders het daartoe aangewezen orgaan is. Voorts wezen zij op de aparte positie die de vier grote gemeenten in het onderhavige wetsvoorstel innemen. Het leek deze leden overzichtelijk om in het wetsvoorstel het college van burgemeester en wethouders aan te wijzen als meldpunt, dat vervolgens gemakkelijker in contact kan treden met gedeputeerde staten.

Hetgeen door de leden van de CDA-fractie naar voren wordt gebracht betreft de regeling van bevoegdheden tussen de diverse overheden. In de wettelijke regelingen waarnaar deze leden verwijzen geldt ter zake dat het orgaan dat bevoegd is tot optreden met betrekking tot de handeling waarop de melding betrekking heeft, wordt aangewezen als het orgaan waaraan gemeld moet worden. Met andere woorden het orgaan waaraan met betrekking tot bepaalde handelingen bevoegdheden zijn verleend, vervult terzake tevens een «loket-functie». In de vigerende Interimwet bodemsanering en in het thans aanhangige wetsvoorstel zijn gedeputeerde staten mede belast met de voorbereiding en de uitvoering van het (bodem-)saneringsprogramma. Mede in verband met het vervallen van de toetsing door het Rijk van het saneringsprogramma zijn in het wetsvoorstel bijna alle bevoegdheden die bij de uitvoering van onderzoek en sanering kunnen worden uitgeoefend, toegekend aan gedeputeerde staten. De ingezetenen van een provincie dienen zich te wenden tot gedeputeerde staten, omdat deze het bevoegd gezag zijn ter zake van onderzoek en sanering.

Het bovenstaande geldt ten aanzien van de in artikel 21, eerste lid, opgenomen meldingsplicht evenzeer als ten aanzien van de meldingsplicht ingevolge artikel 22.

De overige in deze paragraaf van het nader voorlopig verslag gestelde vragen worden beantwoord in de volgende paragraaf.

4.2. Aanpak van in de bodem aanwezige verontreiniging

De leden van verscheidene fracties stelden vragen met betrekking tot de reikwijdte van de in artikel 22 opgenomen meldingsverplichting.

Zoals in hoofdstuk II van deze nadere memorie is uiteengezet, is de meldingsplicht bedoeld om de overheid inzicht te geven in alle activiteiten op of in verontreinigde bodem en, in combinatie met de goedkeuring van het saneringsplan door gedeputeerde staten, een goede sanering van ernstige bodemverontreiniging te waarborgen. Daarnaast is het doel het zicht houden op verontreinigde grondstromen met het oog op het tegengaan van het storten van reinigbare verontreinigde grond en baggerspecie. Om die redenen heeft de meldingsplicht een breed karakter. Niet alleen een voorgenomen sanering van de bodem, doch ook handelingen die er slechts op gericht zijn de verontreiniging van de bodem te verminderen of verontreinigde grond (of baggerspecie) te verplaatsen, vallen onder de werking van het artikel.

Zo kan, anders dan de leden van de CDA-fractie meenden, niet worden gesteld dat het hier per definitie om lichte verontreiniging zou gaan. Het bodemonderzoek, de beoordeling van de bij de melding overgelegde onderzoeksgegevens en het eventueel daaruit voortvloeiende overleg tussen de melder en gedeputeerde staten zullen juist duidelijk moeten maken in hoeverre sprake is van lichte dan wel van ernstige bodemverontreiniging.

Onder meer om deze reden kan ook de suggestie van de leden van de PvdA-fractie om de werkingssfeer van het artikel te beperken tot saneringsgevallen (dat wil zeggen tot gevallen van ernstige bodemverontreiniging) niet zonder meer worden gevolgd.

Handelingen waarbij verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst kunnen evenzeer betrekking hebben op ernstige bodemverontreiniging als handelingen waarbij bodemsanering het primaire oogmerk is. Indien, zoals de leden van de PvdA-fractie suggereerden, aan regeling door de provincies zou worden overgelaten hoe de aanpak zal plaatsvinden van saneringsgevallen die via de melding van eerstbedoelde handelingen aan het licht komen, zouden voor de aanpak van saneringsgevallen verschillende regimes gaan gelden. Dit zou de melding nodeloos ingewikkeld maken en zou haaks staan op de beoogde uniformerende werking van de in de artikelen 22 en 27b neergelegde systematiek.

De leden van de CDA-fractie herhaalden hun suggestie de meldingstermijn te bekorten tot een maand. Zij achtten de meldingstermijn van drie maanden voor lichte gevallen te lang. Dit gold naar hun mening ook voor de goedkeuringstermijn van artikel 27b, tweede lid. Bovendien zou de mogelijkheid deze termijn te verlengen huns inziens beperkt moeten blijven tot vier maanden. De leden van de Groen Links-fractie vroegen of de voorgestelde regeling zodanig is, dat snelle uitvoering van een sanering mogelijk is. Ook vroegen zij of naar verwachting de provincies binnen drie maanden kunnen reageren. Ook de leden van de SGP-fractie vroegen naar de mogelijkheid van een door de melding veroorzaakte vertraging van de werkzaamheden.

Met de conclusie van de leden van de fractie van D66, dat goede werkafspraken ertoe kunnen leiden dat geen onnodige bureaucratische

handelingen worden verricht, wordt ingestemd. Het is de meldingsplichtige zelf die in belangrijke mate in de hand heeft of door de provincie voortvarend op zijn melding wordt gereageerd. Hetzelfde geldt ten aanzien van de goedkeuring van het saneringsplan. Hij is immers zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit van het verrichte bodemonderzoek en de wijze waarop de resultaten daarvan aan de provincie worden gepresenteerd. Naar mag worden aangenomen zal de provincie op een adequate melding steeds ruim binnen de termijn van drie maanden kunnen reageren. Indien tijdig met mogelijk aanwezige bodemverontreiniging rekening wordt gehouden behoeft voor vertraging in de voorgenomen werkzaamheden dan ook niet te worden gevreesd en kan indien nodig snel tot sanering worden overgegaan. In zulke gevallen ligt het dan ook in de rede dat de melder gebruik maakt van de mogelijkheid de provincie te verzoeken eerder met de voorgenomen activiteit te mogen beginnen. Bij het bepalen van de maximale termijn dient evenwel rekening te worden gehouden met meldingen, waarbij elementaire informatie ontbreekt of het nodige overleg moet plaatsvinden.

Indien de melding blijkens de onderzoeksresultaten een evident saneringsgeval betreft doet de meldingsplichtige er goed aan meteen een saneringsplan over te leggen. In dat geval valt de meldingstermijn van artikel 22, eerste lid, en de goedkeuringstermijn van artikel 27b, tweede lid, samen, hetgeen tijdswinst betekent.

Het is echter denkbaar dat het voortraject niet altijd voortvarend zal of kan verlopen. Voor die gevallen is de termijn van drie maanden voor de reactie van de provincie respectievelijk goedkeuring door de provincie wellicht zelfs aan de krappe kant. In gevallen waarin het bodemonderzoek op onjuiste of op onvolledige wijze is uitgevoerd zal overleg tussen de provincie en de meldingsplichtige plaatsvinden om te bewerkstelligen dat alsnog juiste en volledige gegevens worden overgelegd. Aanvullend bodemonderzoek kan noodzakelijk zijn. Indien het saneringsplan moet worden bijgesteld of indien de meldingsplichtige er bij zijn melding van uit was gegaan dat geen saneringsplan behoefde te worden ingediend en het tegendeel eerst naar aanleiding van de reactie van de provincie op de melding blijkt, is er meer tijd benodigd voor de goedkeuring. Op grond van het bovenstaande moet een beoordelingsstermijn van één maand voor de provincies onwerkbaar worden geacht. In dit licht meen ik ook geen wijziging te moeten aanbrengen in de mogelijkheid de goedkeuringstermijn met drie maanden te verlengen voor ingewikkelde gevallen.

Wel is het bij nadere overweging mogelijk de meldingsplicht te beperken op andere wijze. Voor zover de genoemde fracties met hun suggesties om «lichte gevallen» van de meldingsplicht uit te zonderen doelden op veel voorkomende kleinschalige activiteiten die geen betrekking hebben op ernstig verontreinigde bodem, deel ik hun mening dat dit mogelijk moet zijn. Ook de bij de brief van 24 april 1992 geuite kritiek van de VNG op de consequenties van de in artikel 22 opgenomen meldingsplicht voor grondverzet in stedelijke milieus, heeft hierbij een rol gespeeld. In de memorie van toelichting en de memorie van antwoord was reeds aangegeven dat voor kleinschalige grondverplaatsing geen melding nodig is. In het belang van een goede uitvoeringspraktijk moet deze nuancering scherper worden omljnd.

De afweging van de mogelijkheden van de beperking van de reikwijdte van de meldingsplicht heeft plaatsgevonden in het licht van de hiervóór reeds aangegeven beide doelen die met de melding op grond van artikel 22 worden beoogd:

- het bevoegd gezag de mogelijkheid geven saneringsgevallen te onderkennen en te onderscheiden van overige gevallen van bodemverontreiniging, en

– het bevoegd gezag inzicht te geven in vrijkomende stromen verontreinigde grond en grondwater.

Gelet op het eerste doel zou de melding beperkt kunnen blijven tot gevallen waarvan aangenomen moet worden dat er sprake is van een saneringsgeval. Om het tweede doel in voldoende mate te bereiken is een nadere afweging tussen milieuhygiënische wenselijkheid (volledig inzicht) en uitvoerbaarheid (alleen melding van grotere hoeveelheden) van de melding gemaakt. Op grond van deze afweging wordt bij beperking van de melding tot hoeveelheden grond van meer dan 50 m³ of een hoeveelheid grondwater van meer dan 1000 m³ naar verwachting bereikt, dat veel voorkomend, veelal niet vooraf gepland, kleinschalig grondverzet en zodanige grondwateronttrekkingen niet hoeft te worden gemeld terwijl de grotere, meestal vooraf geplande, werkzaamheden wel moeten worden gemeld. Bij nota van wijziging is artikel 22 zodanig gewijzigd dat het eerste lid niet van toepassing is, indien redelijkerwijze kan worden aangenomen dat de sanering of de handeling, waarop het voornemen betrekking heeft, geen saneringsgeval betreft en indien de hoeveelheid vrijkomende verontreinigde grond de 50 m³ of de hoeveelheid vrijkomend verontreinigd grondwater de 1000 m³ niet te boven gaat.

De beoordeling of er bij een geconstateerde verontreiniging van de bodem sprake is van een saneringsgeval vindt plaats op grond van bodemonderzoek. Definitieve vaststelling daarvan vindt plaats op grond van het nader onderzoek. Indien het nader onderzoek uitwijst dat er geen sprake is van overschrijding van de interventiewaarde (C-waarde) dan is er geen sprake van een saneringsgeval.

In een aantal situaties is het evenwel mogelijk reeds in de fase van het oriënterend onderzoek vast te stellen dat er naar verwachting geen sprake zal zijn van een saneringsgeval, zodat uitvoering van een nader onderzoek achterwege kan blijven.

Indien het oriënterend onderzoek uitwijst dat er geen sprake is van overschrijding van de helft van de som van streefwaarde en interventiewaarde, kan in redelijkheid worden aangenomen dat er geen sprake zal zijn van een saneringsgeval.

Voor homogene verontreinigingen van de waterbodem is het in sommige situaties denkbaar dat reeds op basis van het (nog in ontwikkeling zijnde) verkennend bodemonderzoek in redelijkheid kan worden aangenomen dat er geen sprake zal zijn van een saneringsgeval, eveneens indien uit het onderzoek ter plaatse blijkt dat er geen sprake is van overschrijding van de helft van de som van streefwaarde en interventiewaarde.

Voor «droge» bodems kan niet met het (reeds in NVN 5740 genormaliseerde) verkennend onderzoek worden volstaan, omdat daarbij zowel de mogelijke oorzaken als de verspreidingsmechanismen eerder kunnen leiden tot kleine maar ernstige gevallen van bodemverontreiniging dan bij waterbodems.

Voor «droge» bodems heeft een verkennend bodemonderzoek een te groot risico in zich dat ten onrechte wordt besloten dat er geen vermoeden van een saneringsgeval is.

De leden van de GPV-fractie vroegen in hoeverre de provincie rechtskracht kan ontlenen aan de melding, zoals die is geformuleerd in artikel 22, bijvoorbeeld of naleving van het gemelde tijdstip waarop de sanering zou worden aangevangen kan worden geëist.

De vraag of het tijdstip, waarop met een in artikel 22 bedoelde handeling wordt begonnen, kan worden afgedwongen is met name van belang indien sprake is van een saneringsgeval. Betreft de melding blijkens de reactie van gedeputeerde staten geen saneringsgeval dan staat het de meldingsplichtige vrij om zijn voorgenomen handeling aan te

vangen (bijvoorbeeld het verplaatsen of het saneren van niet-ernstig verontreinigde bodem). Gedeputeerde staten zullen alleen dan een tijdstip moeten kunnen afdwingen, indien het om saneren van een saneringsgeval gaat. Of bij een saneringsgeval na de melding (eventueel alsnog) uitstel van de sanering mogelijk is, zal moeten blijken uit de resultaten van het saneringsonderzoek, die als onderdeel van het saneringsplan aan gedeputeerde staten ter goedkeuring dienen te worden voorgelegd. De urgentie van de sanering van een saneringsgeval wordt uiteindelijk door gedeputeerde staten bepaald. Via het bevelsinstrumentarium kunnen onderzoek en sanering zo nodig worden afgedwongen.

Op de vragen van de leden van deze fractie met betrekking tot de relatie tussen het plan van aanpak in het kader van de BSB-operatie en het saneringsplan, zij verwezen naar het onderdeel «Saneringsplan» van deze paragraaf.

De leden van de fractie van de VVD vroegen welke voordelen eigenaren/exploitanten van verontreinigde terreinen hebben bij het melden van een voorgenomen sanering.

Het is om verschillende redenen van belang dat men op de hoogte is van de kwaliteit van de bodem van het terrein ten aanzien waarvan men rechthebbende is. Dit geldt bijvoorbeeld indien het voornemen bestaat tot vervreemding van het terrein. Kennis omtrent de kwaliteit van de bodem is ook van belang om te voorkomen dat wordt gebouwd op verontreinigde bodem en ter bescherming van werknemers. Voor eigenaren en exploitanten van verontreinigde terreinen is het voordeel van een melding gelegen in de duidelijkheid die wordt verkregen bij het nemen van de afzonderlijke stappen die bij een sanering in eigen beheer te onderscheiden zijn. De melding en de reactie van de overheid daarop kunnen de kwaliteit van de voorgenomen activiteit ten goede komen. Indien niet wordt gemeld loopt de eigenaar of exploitant bovendien het risico van aanzienlijke vertragingsschade. De provincie kan immers ingevolge artikel 22a van het wetsvoorstel degene die handelingen verricht als bedoeld in artikel 22, eerste lid, zonder te hebben voldaan aan de voor hem ingevolge dat artikel geldende meldingsverplichting, bevelen die handelingen te staken. Een tijdige melding voorkomt dat de activiteiten moeten worden stilgelegd.

Door te melden kan bovendien de kans worden verkleind dat kosten moeten worden gemaakt om een eventuele onjuiste of onvolledige uitvoering van bodemonderzoek of van een saneringsplan te herstellen. Tenslotte wordt door een tijdige melding de kans op een onderzoeks- of saneringsbevel verkleind.

De leden van de PvdA-fractie waren niet overtuigd door de memorie van antwoord waar deze ingaat op hun veronderstelling, dat de meldingsplicht eenvoudig ontdoken kan worden door bijvoorbeeld geen onderzoek naar de kwaliteit van de te verplaatsen grond uit te voeren. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen naar de handhavingsmogelijkheden van artikel 22.

Of de bodem verontreinigd is, zal dikwijls reeds bekend zijn uit bodemonderzoek dat in verschillende kaders wordt voorgeschreven. Gewezen zij op bouwactiviteiten en op activiteiten waarvoor een vergunning of melding op grond van de Hinderwet (in de toekomst de Wet milieubeheer) of een andere milieuwet benodigd is. Ingevolge de bouwregelgeving en de milieuregelgeving is voorafgaand bodemonderzoek veelal verplicht. Indien nog geen onderzoek ter plaatse is uitgevoerd kan afhankelijk van de omstandigheden niet licht worden aangenomen dat de bodem niet verontreinigd is. De uitoefening van risicovolle bedrijfsactiviteiten, bijvoorbeeld, zal voldoende grond zijn voor het

vermoeden dat de bodem verontreinigd kan zijn. Bij naar verwachting 120 000 bedrijven zal de bodem op de aanwezigheid van bodemverontreiniging worden onderzocht conform de tussen bedrijfsleven en overheid gemaakte afspraken in het kader van de BSB-operatie.

Bij voormalige bedrijfsterreinen wettigt eveneens de wetenschap omtrent risicovolle bedrijfsactiviteiten die daar in het verleden hebben plaatsgevonden het vermoeden van bodemverontreiniging. Ook de ligging van de lokatie binnen een (stedelijk) gebied waarvan bekend is dat de bodem lokaal of meer diffuus verontreinigd is kan een vermoeden van de aanwezigheid van bodemverontreiniging op die lokatie opleveren. Bij verschillende gemeenten wordt gewerkt aan een systeem om de informatie over de kwaliteit van de bodem binnen het gemeentelijk grondgebied systematisch te ordenen en toegankelijk te maken.

De in artikel 22 opgenomen meldingsplicht is in het leven geroepen, omdat de overheid niet van te voren op de hoogte is van alle door derden voorgenomen handelingen in of met verontreinigde bodem. Het voldoen aan de meldingsplicht is de verantwoordelijkheid van de betrokkene zelf. De handhaving van de meldingsplicht door de overheid zal in verband met het voorgaande geschieden langs meer indirecte weg. Door alle informatie over (vermoedelijke) bodemverontreiniging of handelingen daarmee, die langs de hierboven besproken wegen en langs andere wegen beschikbaar komt, te combineren, kan de provincie ten onrechte niet gemelde handelingen op het spoor komen. Overigens is het niet voldoen aan de meldingsverplichting in artikel II van het wetsvoorstel strafbaar gesteld ingevolge de Wet op de economische delicten (Stb. 1950, K 258).

Zowel de leden van de CDA-fractie als die van de PvdA-fractie vroegen, naar aanleiding van een reactie in de memorie van antwoord op de vraag over de rechtsgevolgen van het voor kennisgeving aannemen van een melding of een saneringsplan, om in het wetsvoorstel tot uitdrukking te brengen of ter zake sprake is van een fictieve goedkeuring of een fictieve weigering. De leden van de CDA-fractie spraken hun voorkeur uit voor een fictieve goedkeuring.

Met de door genoemde fracties uitgesproken voorkeur om expliciet vast te leggen, dat het uitblijven van een goedkeuring van een saneringsplan door gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 27b, tweede lid, van het wetsvoorstel neerkomt op een goedkeuring, wordt dezerzijds ingestemd. Bij *nota van wijziging* bij deze memorie is artikel 27b in voorgaande zin aangepast.

Ingevolge artikel 22 van het wetsvoorstel is het niet vereist dat op de melding een reactie van gedeputeerde staten volgt. De melding heeft een informerend karakter. In de memorie van toelichting (blz. 42) is reeds vermeld dat indien de meldingsplichtige binnen drie maanden na de melding geen of geen positieve reactie van gedeputeerde staten heeft ontvangen, hij zijn aangemelde activiteiten onbelemmerd kan aanvangen. Gedeputeerde staten kunnen afzien van het geven van een reactie indien de bij de melding verstrekte gegevens goed onderbouwd en volledig zijn. Onder dit informatieve traject vallen alle gevallen, waarover tussen gedeputeerde staten en de melder geen verschil in inzicht bestaat. In het licht van het voorgaande is dan ook niet gekozen voor, bijvoorbeeld, een goedkeuringsprocedure. Het informatieve traject kan, echter, bij verschil in inzicht over de vraag of al dan niet sprake is van een saneringsgeval, overgaan in een formeel traject. Indien dit niet reeds is geschied kunnen gedeputeerde staten in een dergelijk geval verlangen dat de resultaten van een nader onderzoek worden overgelegd met het oog op de beantwoording van de vraag of sprake is van «ernstig gevaar». Gedeputeerde staten geven daarover uitsluitel in de door hen te nemen beschikking, waarin dat onderzoek blijkt de begripsomschrijving in artikel 1 van het

wetsvoorstel uitmondt. Is sprake van een saneringsgeval dan is artikel 27b van toepassing. Hiermede bevindt het geval zich in een formeel ingekaderde procedure, omdat ingevolge artikel 27b, tweede lid, het in te dienen saneringsplan goedkeuring van gedeputeerde staten behoeft.

Saneringsplan

De leden van de GPV-fractie vroegen, onder verwijzing naar de Uitgebreide Commissievergadering van de vaste Commissie voor milieubeheer d.d. 30 maart 1992 over de eindrapportage van de Commissie BSB en de kabinetsstandpunten ter zake, nadere verduidelijking van de juridische betekenis van het plan van aanpak. Zo vroegen zij wat de verschillen tussen het plan van aanpak en het saneringsplan zijn. De leden van de PvdA-fractie bepleitten het plan van aanpak wettelijk te regelen.

De verschillen tussen beide plannen zijn de volgende. Bedrijven die in het kader van de BSB-operatie uitstel van het uitvoeren van het saneringsonderzoek en van de sanering kunnen verkrijgen gaan over tot de opstelling van een plan van aanpak dat aan de regionale BSB-stichting en de provincie ter hand wordt gesteld. Dit dient te gebeuren aan het begin van de uitstelperiode, dat wil zeggen na de afronding van het nader onderzoek. Het saneringsplan daarentegen wordt opgesteld op basis van het saneringsonderzoek, dat wil zeggen uiterlijk aan het einde van de uitstelperiode. In het plan van aanpak wordt aangegeven wanneer tijdelijke beveiligingsmaatregelen zullen worden getroffen, wat de aard van deze maatregelen is en op welke tijdstippen het saneringsonderzoek en de sanering zullen plaatsvinden. Het doel er van is duidelijkheid te scheppen voor zowel het bedrijf als de overheid over de verontreinigingssituatie en de noodzaak van beveiligingsmaatregelen en over het verder te volgen traject. In het saneringsplan wordt een beschrijving gegeven van de wijze waarop de sanering zal worden uitgevoerd en van de effecten die met de te treffen maatregelen worden beoogd, waaronder de kwaliteit van de bodem na de sanering. Een belangrijk inhoudelijk verschil tussen het plan van aanpak en het saneringsplan is derhalve dat het plan van aanpak zich nog niet zal kunnen uitspreken over de aard van de te treffen saneringsmaatregelen. Dit is pas mogelijk op basis van het saneringsonderzoek dat resulteert in een saneringsplan.

Zowel in het plan van aanpak als in het saneringsplan wordt ook financiële informatie opgenomen. Enerzijds kan het bedrijf op grond van de financiële planning rekening houden met de financiering van de kosten; anderzijds kan de overheid op grond van de door het bedrijf aan te geven financieringsmogelijkheden inzicht verkrijgen in de financiële haalbaarheid van de sanering. Gelet op het moment waarop het plan van aanpak wordt opgesteld zal daarin slechts van een indicatie van de saneringskosten kunnen worden uitgegaan. Tot de financiële informatie behoren ook gegevens over de kostendragers en financiers. Naast het betrokken bedrijf kunnen dat zijn (mede-)veroorzakers, beleggers, verzekeraars, bancaire instellingen of de overheid zelf. Uit het plan van aanpak en, in een later stadium, het saneringsplan moet blijken in hoeverre het bedrijf gebruik wenst te maken van de in het kader van de BSB-operatie ontwikkelde financiële faciliteiten.

In het aanvullend kabinetsstandpunt heeft het kabinet tevens aangegeven dat het formele goedkeuring van of instemming met het plan van aanpak afwijst. Zoals in hoofdstuk III, paragraaf 2.4., van deze nadere memorie van antwoord is vermeld zullen gedeputeerde staten, indien zij kunnen instemmen met de in het plan van aanpak opgenomen tijdstippen waarop tijdelijke beveiligingsmaatregelen worden getroffen en waarop het saneringsonderzoek en de sanering zullen plaatsvinden, deze gegevens vermelden in het provinciale bodemsaneringsprogramma.

Indien de provincie echter met het bedrijf in overleg is omdat zij het niet eens is met (onderdelen van) het plan van aanpak of indien zij overweegt een bevel te geven wordt dat ook in het saneringsprogramma aangegeven. Voor zover bovenbedoelde tijdstippen uit het plan van aanpak door de provincie in het saneringsprogramma zijn overgenomen mag het bedrijf er dus van uit gaan dat de provincie geen bevel zal opleggen. Het noemen in de wet van het plan van aanpak acht ik in dit licht een vorm van overregulering.

Bij nota van wijziging zijn aan de vereisten waaraan een saneringsplan moet voldoen twee vereisten toegevoegd. Ten eerste ligt het naar mijn oordeel, gelet op het bovenstaande, in de rede dat gegevens omtrent de kosten en de financiering van de sanering in een saneringsplan ingevolge artikel 27b, eerste lid, worden opgenomen. Ten tweede is opname van de bestemming van bij de sanering vrijkomende grond aan bedoelde vereisten toegevoegd. Op deze laatste toevoeging wordt in het onderdeel «Grondreiniging» van deze paragraaf nader ingegaan.

Ik deel de conclusie van de leden van de fractie van Groen Links dat het belang van het saneringsplan rechtvaardigt, dat de goedkeuring ervan door gedeputeerde staten bij beschikking geschiedt. Artikel 27b, tweede lid, spreekt over een beslissing ter zake van gedeputeerde staten. Tegen deze beslissing staat ingevolge artikel 56 van het wetsvoorstel beroep open bij de Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State.

De leden van de fracties van het CDA, van de VVD en van Groen Links plaatsten kanttekeningen bij de verplichting tot het betalen van een bedrag bij de indiening ter goedkeuring van het saneringsplan.

Tijdens de Uitgebreide Commissievergadering van de vaste Commissie voor milieubeheer van 30 maart 1992 over de BSB-operatie is aangegeven dat de beoordeling van het eindresultaat van de sanering en van de uitvoering van de nazorg wordt beschouwd als behorende bij de beoordeling van het saneringsplan. Gelet op de door genoemde fracties naar voren gebrachte bezwaren ben ik bij nadere overweging van mening dat de verplichting om bij de indiening van het saneringsplan een bedrag te voldoen beperkt dient te blijven tot de kosten die direct op de beoordeling van het saneringsplan betrekking hebben. Daarvan maakt de beoordeling van de resultaten van het nader onderzoek en het saneringsonderzoek, waar het saneringsplan op is gebaseerd, deel uit, hetgeen bij nota van wijziging meer expliciet in het derde lid van artikel 27b is verwoord. De bijdrage zal dus, in afwijking van hetgeen daaromtrent in de memorie van antwoord en in de kabinetsstandpunten over de eindrapportage van de Commissie BSB is vermeld, geen betrekking hebben op de kosten gemoeid met controle van het eindresultaat en van de nazorgactiviteiten.

De leden van de CDA-fractie bepleitten het opnemen in de wet van de doelstelling en de berekeningsgrondslag van het te betalen bedrag. Hetzelfde deden de leden van de PvdA-fractie, die de regering tevens vroegen in te gaan op de aard van de werkzaamheden van de provincie die uit het tarief kunnen worden gedekt. De fractieleden van de PvdA en van de VVD vroegen een inschatting van de omvang van deze kosten.

Van de werkzaamheden die worden verricht bij de beoordeling door de provincie van het saneringsplan en de daaraan ten grondslag liggende onderzoeken kan een indruk worden gekregen uit de wijze van toetsing door het Rijk van door de provincie ingediende saneringsplannen en daaraan ten grondslag liggende onderzoeken.

Afhankelijk van de aard en omvang van de verontreiniging en de

complexiteit van de te treffen saneringsmaatregelen zal de uitvoering van deze beoordelingswerkzaamheden meer of minder tijd kosten. Door de nadere regels die de provincie ingevolge artikel 27b, eerste lid, kan stellen, kan de informatie evenwel zodanig worden gestructureerd dat een gestandaardiseerde en dus snelle beoordeling mogelijk is. Ondanks deze standaardisatie kunnen de voor de beoordeling benodigde tijd en daarmee de daarvoor berekende kosten per geval verschillen.

Een indruk van de kosten kan worden ontleend aan de rapportage van de Commissie BSB. In het kader van de werkzaamheden van de commissie is onder meer onderzoek verricht naar mogelijke logistieke knelpunten (bijlage 4 van het eindrapport van voornoemde commissie). Hierin is aangenomen, zonder rekening te houden met de tijdswinst die kan worden geboekt met de standaardisatie op basis van de verordening ingevolge artikel 27b, eerste lid, dat de begeleiding van een vrijwillige sanering 20–30% kost van de tijd die voor de begeleiding van een door de provincie zelf in het kader van de Interimwet bodemsanering uitgevoerde sanering benodigd is. Dit betekent dat voor een vrijwillige sanering van een geval dat naar aard en omvang vergelijkbaar is met gevallen die thans in het kader van de Interimwet bodemsanering de hoogste prioriteit hebben een totale provinciale inzet van 10–30 mensdagen per geval moet worden aangehouden (ten opzichte van 50–100 mensdagen per geval bij uitvoering door de provincie zelf). De inhoudelijke beoordeling van het saneringplan en de daaraan ten grondslag liggende rapporten is hiervan, naast de procedurele afwikkeling, een onderdeel.

Vrijwillige saneringen kunnen evenwel ook betrekking hebben op saneringsgevallen die volgens de door provincies gehanteerde systematiek een lagere prioriteit hebben en dus veelal kleiner of minder complex zijn. Het tijdsbeslag van de provincie zal in die gevallen ook geringer kunnen zijn.

Uitgaande van een gemiddeld dagtarief van f 1000,- per mensdag voor de beoordeling van een saneringsplan betekent het voorgaande dat het te betalen tarief kan lopen van f 2000,- tot, bij erg grote en complexe gevallen, f 10 000,- tot f 30 000,-.

Er bestaat een grote variatie in verontreinigingen, bodemtypen en geohydrologische situaties en daarmee tevens een grote variatie in technische en milieuhygiënische wijzen van uitvoering van de sanering. Zelfs naar oorzaak gelijke verontreinigingen kunnen leiden tot sterk verschillende saneringsmaatregelen. Gelet hierop is een voor Nederland uniforme berekeningsgrondslag niet haalbaar. Wel is uniformering mogelijk van de wijze waarop de ter beoordeling aan de provincie aangeboden gegevens worden gepresenteerd, ook in complexe situaties. De provinciale regels ingevolge artikel 27b, eerste lid, kunnen hiertoe strekken.

Op de vragen van de leden van de fractie van de VVD naar aanleiding van het onderzoek Bodemsanering budgetgevallen is reeds ingegaan in paragraaf 2.1. van dit hoofdstuk.

Grondreiniging

De leden van de CDA-fractie vroegen zich af of grond reeds bij een niveau direct boven de huidige A-waarden licht verontreinigd is.

Voor zover deze leden doelden op de beoordeling van de bodemkwaliteit dient het antwoord op hun vraag te worden gezien in relatie tot het begrip «multifunctionaliteit». De multifunctionaliteit als uitgangspunt van het bodembeschermingsbeleid houdt in dat het huidige gebruik de functies en daarmee samenhangende gebruiksmogelijkheden van de bodem die van nature aanwezig zijn, niet onomkeerbaar of onherstelbaar

mag aantasten. Aan multifunctionaliteit is invulling gegeven met het begrip «goede bodemkwaliteit». Aan de getalsmatige benadering hiervan is inhoud gegeven door middel van een systeem van «referentiewaarden voor een goede bodemkwaliteit». Deze dienen blijkens de notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water beschouwd te worden als streefwaarden bodem. In de Leidraad bodembescherming werden deze waarden tot op heden ook wel A-waarden genoemd. Indien deze waarden permanent worden overschreden, is er sprake van bodemverontreiniging. Uitzondering is het geval dat van nature stoffen in de bodem voorkomen in gehalten boven de streefwaarden, of dat de overschrijding tijdelijk is als gevolg van het toegelaten gebruik van de bodem, bijvoorbeeld na toepassing van toegelaten bestrijdingsmiddelen. Onder dergelijke omstandigheden is, gelet op de definitie van het begrip multifunctionaliteit, geen sprake van bodemverontreiniging.

Voor zover deze leden met hun vraag doelden op de kwalificatie van bij sanering vrijkomende grond is voor het antwoord op die vraag het «Besluitvormingsmodel verwijdering verontreinigde grond» dat in deel II van de Leidraad bodembescherming (blz. II-SAN-23 – II-SAN-25) is opgenomen, maatgevend. Op basis van dit model beoordeelt het SCG de reinigbaarheid van bij ontgraving vrijkomende verontreinigde grond. De reinigbaarheid wordt onder meer beoordeeld op basis van de relatie tussen de kosten en de inspanning die gepaard gaan met het realiseren van de reiniging (en de daarbij noodzakelijke bestrijding van milieueffecten) en het resultaat van die reiniging. Met het oog op deze relatie wordt in de Leidraad onderscheid gemaakt tussen licht verontreinigde en zwaar verontreinigde grond.

Het onderscheid tussen de beide categorieën is in de Leidraad gebaseerd op de concentraties van stoffen. Met licht verontreinigde grond wordt grond aangeduid, waarin zich gehalten bevinden tussen 1 en 10 maal de referentiewaarden voor minerale olie en anorganische verbindingen (inclusief zware metalen) of tussen 1 en 100 maal de referentiewaarden voor overige stoffen. Op grond hiervan wordt grond reeds op een niveau direct boven de huidige A-waarden als licht verontreinigd aangemerkt. Verontreinigde grond die niet aan deze criteria voldoet, wordt op deze wijze geïnclassificeerd als zwaar verontreinigd.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het reëel is om van een bedrijf of gemeente te verwachten dat zij overgaan tot reiniging van licht verontreinigde grond die vrijkomt in het kader van nieuwe investeringen of van een bouwplan, terwijl in die gevallen geen saneringsplicht bestaat.

In de notitie *De verwijdering van verontreinigde grond is geen onderscheid gemaakt tussen grond die bij saneringen vrijkomt en grond die bij andere activiteiten vrijkomt*. In genoemde notitie wordt de voorkeur uitgesproken voor reiniging van verontreinigde grond tot een produkt dat toepasbaar is zonder restricties. Vervolgens wordt echter geconstateerd dat voor licht verontreinigde grond de reinigingskosten veelal niet zullen opwegen tegen de reinigingsprestatie. In het besluitvormingsmodel is dit numeriek uitgewerkt. Slechts indien de reinigingskosten minder dan f 100,- per ton bedragen, wordt aangenomen dat de kosten tegen het resultaat opwegen. Ook van een bedrijf of een gemeente mag worden verwacht dat het een dergelijk bedrag aan reiniging van licht verontreinigde grond zal besteden, ongeacht de reden waarom de grond wordt afgegraven. Dit te meer daar storkosten tegenwoordig veelal niet ver onder dit bedrag zullen liggen.

Overigens wordt er op gewezen dat ook bij saneringsgevallen licht verontreinigde grond kan vrijkomen en – omgekeerd – bij niet-saneringsgevallen het vrijkomen van zwaar verontreinigde grond niet is uitgesloten.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen hoe zal worden gewaarborgd dat reinigbare grond, afkomstig van zowel reiniging door de overheid als in eigen beheer, ook daadwerkelijk gereinigd wordt. Voorts vroegen zij op welke wijze normen vastgelegd zullen worden om te bepalen of grond al dan niet reinigbaar is. De leden van de SGP-fractie informeerden of het bevoegde gezag aan artikel 22, tweede lid, de bevoegdheid kan ontlenen tot een stortverbod van reinigbare grond.

Ingevolge artikel 22, tweede lid, dient bij de melding van af te graven grond te worden aangegeven of deze zal worden gereinigd, en indien de grond – geheel of gedeeltelijk – niet zal worden gereinigd, wat daarvoor de redenen zijn. Naar verwachting zal hiermee de reiniging van grond worden gestimuleerd, doordat degene die een melding wil gaan verrichten zijn onderzoek mede moet richten op de vraag of de af te graven grond reinigbaar is en moet gaan zoeken naar reinigingsmogelijkheden. Indien hij grond niet wil laten reinigen, zal hij dit tegenover het bevoegd gezag moeten motiveren.

Het SCG is bij uitstek deskundig in het beoordelen van de reinigbaarheid van verontreinigde grond en heeft een grote kennis van de beschikbare reinigingsmogelijkheden. Gedeputeerde staten zullen derhalve een grote waarde toekennen aan het oordeel van het SCG. Om deze redenen ligt het voor de hand dat degenen die verontreinigde grond willen afgraven van te voren een oordeel van het SCG vragen en dit oordeel bij de melding aan gedeputeerde staten voegen.

Zoals hiervoor is gesteld beoordeelt het SCG de reinigbaarheid aan de hand van het Besluitvormingsmodel verwijdering verontreinigde grond. Degene die af te graven grond niet wil laten reinigen, kan zo mogelijk aan het besluitvormingsmodel argumenten ontlenen om van reiniging af te zien.

Bij saneringsgevallen dienen gedeputeerde staten aan het saneringsplan goedkeuring te kunnen onthouden, indien het niet voorziet in reiniging van reinigbare grond. In dit verband is het dan ook wenselijk om expliciet in de wet tot uitdrukking te brengen dat de bestemming van bij de sanering vrijkomende verontreinigde grond en vrijkomende verontreinigd grondwater in het saneringsplan moet worden aangegeven. Bij *nota van wijziging* is artikel 27b van het wetsvoorstel in deze zin gewijzigd. Indien een goedgekeurd plan wel in reiniging voorziet en er desondanks niet gereinigd wordt, kunnen gedeputeerde staten op grond van artikel 27d, tweede lid, een bevel geven om alsnog overeenkomstig dat plan te handelen en daadwerkelijk te reinigen.

Reiniging van grond zal voorts – ook bij niet-saneringsgevallen – worden gestimuleerd, door andere verwijderingsmogelijkheden voor reinigbare grond te beperken. Storten van reinigbare grond wordt tegengaan door middel van het in hoofdstuk I van deze nadere memorie van antwoord genoemde stortverbod en – vooruitlopend daarop – door het aanscherpen van het acceptatiebeleid voor stortplaatsen. Inmiddels is in het kader van het wetsvoorstel houdende uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer (afvalstoffen) met het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen overeengekomen, dat het instrumentarium uit de afvalstoffenwetgeving (plannen, vergunningen) zal worden ingezet om het storten van reinigbare grond te voorkomen.

Naast het storten van grond is een andere «lekstroom», waarbij men zich zonder te reinigen van verontreinigde grond kan ontdoen: het ongereinigd hergebruik van reinigbare grond. De provincie-besturen hebben thans op grond van de afvalstoffenwetgeving reeds de mogelijkheid om deze lekstroom af te sluiten en verschillende provincies hebben daarvan gebruik gemaakt. Blijkens informatie van het IPO wordt in Drenthe, Noord-Holland, Zuid-Holland, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg hergebruik van verontreinigde grond slechts toegestaan indien deze niet-reinigbaar is. In Flevoland en Zeeland is hergebruik van veront-

reinigde grond (buiten stortplaatsen) in het geheel niet toegestaan. In de overige provincies is nog geen uitgewerkt beleid voor het gebruik van verontreinigde grond buiten stortplaatsen geformuleerd.

Overigens is in de brief over het Bouwstoffenbesluit¹² het voornemen geuit om de voorwaarden voor het toepassen van verontreinigde grond als bouwstof te reguleren in het Bouwstoffenbesluit.

De leden van de GPV-fractie vroegen of stortplaatsbeheerders en bevoegd gezag op grond van de Afvalstoffenwet (Stb. 1977, 455) het storten van reinigbare grond zouden kunnen weigeren, wat de wettelijke basis zou zijn van een dergelijke weigering en of dit een besluit van de stortplaatsbeheerder en gedeputeerde staten vergt.

Of stortplaatsbeheerders reinigbare grond kunnen weigeren hangt af van de vergunning van de desbetreffende stortplaats en het afvalstoffenplan in de desbetreffende provincie. In de bedoelde vergunning kan worden opgenomen dat slechts grond die door het SCG als niet reinigbaar wordt beoordeeld, mag worden geaccepteerd. De wettelijke basis is het provinciaal afvalstoffenplan (in de toekomst het provinciaal milieubeleidsplan), waarin de doelmatige verwijdering van afvalstoffen in hoofdlijnen is weergegeven. De stortplaatsbeheerder dient bij iedere partij na te gaan of acceptatie van de betreffende partij zich verdraagt met de vergunning van de stortinrichting. Gedeputeerde staten dienen toezicht te houden op de naleving van de vergunningvoorwaarden.

De leden van de SGP-fractie vroegen of in het in voorbereiding zijnde wetsvoorstel een bepaling zal worden opgenomen die in alle gevallen tot inschakeling van het SCG verplicht.

Het ligt in het voornemen de beoordeling door het SCG van de reinigbaarheid van verontreinigde grond van toepassing te laten zijn op alle gevallen die onder de artikelen 21 en 22 vallen. Het gaat bij artikel 22 niet alleen om saneringen, maar ook op handelingen ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst. Bezien wordt of het mogelijk is specifieke categorieën van gevallen, waarvan op voorhand duidelijk is dat de daarbij vrijkomende grond niet reinigbaar zal zijn, van bedoelde beoordeling vrij te stellen.

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre het Rijk zelf afgegraven verontreinigde grond reinigt en deze niet stort. De leden merkten daarbij op dat het hun niet juist voorkomt deze strakke procedure wel toe te passen op reiniging in eigen beheer, terwijl de overheid zelf terughoudend is met schoonmaak. De leden van de Groen Links-fractie vroegen naar mijn oordeel over het beleid van het Ministerie van Defensie om niet alle vrijkomende grond aan het SCG aan te bieden en of het de bedoeling is dat ook Defensie zich aan de algemene regel gaat houden.

Op dit moment is er geen verplichting om vrijkomende, verontreinigde grond aan te bieden aan het SCG, tenzij het grond betreft die vrijkomt bij saneringen in het financieel kader krachtens de Interimwet bodemsanering. De ministeries voeren hun saneringen in eigen beheer binnen de wettelijke kaders uit. Uiteraard gelden voor het Rijk als saneerder in eigen beheer dezelfde normen als voor andere saneerders in eigen beheer. In de notitie Bodemverontreiniging en grondtransacties heeft het kabinet aangekondigd dat in de circulaire over het omgaan met bodemverontreiniging in staatseigendommen zal worden vastgelegd dat af te graven verontreinigde grond aan het SCG wordt gemeld ter beoordeling van de reinigbaarheid.

Vooruitlopende hierop volgt het Ministerie van Defensie, zoals in het Bodemsaneringsprogramma Defensie 1992¹³ is vermeld, bij de beoordeling van de reinigbaarheid van alle bij saneringen vrijkomende grond

¹² Kamerstukken II 1991/92, 22 683, nr. 1.

¹³ Kamerstukken II 1991/92, 21 332, nr. 4.

reeds het «Besluitvormingsmodel verwijdering verontreinigde grond» dat is opgenomen in de Leidraad bodembescherming. Reinigbare grond wordt gereinigd. Tevens wordt de grond die vrijkomt bij de sanering van twee specifieke gevallen aangemeld aan het SCG ter beoordeling van de reinigbaarheid en voorts geleverd voor opslag en reiniging. Op basis van de ervaringen hiermee, zal dit najaar besluitvorming plaatsvinden over de wijze waarop het SCG door het Ministerie van Defensie structureel zal worden ingeschakeld.

De structurele inzet van het SCG kan daarna in het Bodemsaneringsprogramma Defensie 1993 worden vastgelegd.

De leden van de SGP-fractie vroegen hoe het is gesteld met de uitbreiding van de reinigingscapaciteit en of de uitbreiding wordt belemmerd door onzekerheid omtrent het aanbod van te reinigen grond. Ook vroegen zij of de beschikbare reinigingscapaciteit optimaal wordt benut.

De reinigingscapaciteit zal binnenkort worden uitgebreid met een installatie met een capaciteit van 60 000 ton per jaar, die geschikt zal zijn voor de verwerking van met HCH (een residu van de linaanproductie) verontreinigde grond. Er bestaan meer plannen tot uitbreiding, maar deze worden niet in uitvoering genomen, zolang de huidige reinigingscapaciteit nog niet optimaal wordt benut. Naar verwachting van het SCG zal in 1992 circa 400 000 ton door het SCG ter reiniging worden aangeboden. Tezamen met circa 300 000 ton van andere aanbieders, waaronder buitenlandse, zal dit tot een reinigingsprestatie van circa 700 000 ton leiden, op een totale capaciteit van circa 1 000 000 ton per jaar.

5. Onderzoek en sanering krachtens provinciaal bevel

De leden van de fractie van de PvdA en van de SGP achtten het gewenst de volgorde, waarin vervuilers met een saneringsbevel zouden moeten worden aangepakt, bij wet vast te leggen. Een overeenkomstige opvatting spraken de leden van de voornoemde fracties uit met betrekking tot de volgorde van aanpak in het algemeen (te weten vrijwillig – saneringsbevel – overheidsfinanciering).

Bij een en ander trokken zij een vergelijking met het wetsvoorstel 21 246, waarbij zij doelen op artikel 10.1. van het wetsvoorstel houdende uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer (afvalstoffen). Dat artikel bevat een codificatie van een aantal uitgangspunten bij de bescherming van het milieu tegen verontreiniging door afvalstoffen en is gericht tot overheden bij de uitoefening van hun bevoegdheden op het gebied van milieubeheer. In het artikel wordt met betrekking tot afvalstoffen een voorkeursvolgorde uitgesproken. De overheden dienen bij de hantering van de aan hen toegekende bevoegdheden rekening te houden met deze voorkeursvolgorde.

Bij het onderhavige wetsvoorstel gaat het om natuurlijke en rechtspersonen tot wie een saneringsbevel kan worden gericht. Zou er een wettelijke voorkeursvolgorde worden vastgelegd, dan zal dit – in tegenstelling tot het eerstgenoemde wetsvoorstel – kunnen leiden tot procedures, omdat wellicht velen aan een saneringsbevel zullen trachten te ontkomen door in voorkomende gevallen te verwijzen naar een rechthebbende die een hogere plaats inneemt in de wettelijk voorgeschreven voorkeursvolgorde. Als gevolg daarvan zal de overheid zich in vele (sanerings)gevallen genoodzaakt kunnen zien om procedures te voeren.

Het wettelijk vastleggen van een voorkeursvolgorde is niet alleen onwenselijk, in enkele gevallen is het overbodig. Uit de jurisprudentie van de Raad van State blijkt bijvoorbeeld dat een bevel niet kan worden opgelegd, dan nadat gebleken is dat met betrokkene geen overeen-

stemming kan worden bereikt. Uit de volgorde waarin de desbetreffende artikelen in het wetsvoorstel zijn geplaatst kan een voorkeur worden afgeleid. Het ligt in de verwachting dat de provincies in beginsel zullen handelen overeenkomstig deze volgorde.

Teneinde eventuele misverstanden te voorkomen, zijn in het kader van dit onderwerp de volgende drie kanttekeningen relevant. Ten eerste impliceert de voorgestane beleidsmatige voorkeursvolgorde niet, dat de betrokken overheden zich ontslagen zouden mogen voelen van een inspanningsverplichting om in concrete gevallen te onderzoeken of het saneringsbevel niet primair tot de veroorzaker zou kunnen worden gericht.

In de tweede plaats houdt het niet wettelijk vastleggen van een voorkeursvolgorde niet in, dat de overheid geheel willekeurig haar gang zal mogen gaan. Immers, zoals bij de memorie van antwoord is opgemerkt, is de uiteindelijke keuze van degene tot wie een saneringsbevel wordt gericht, toetsbaar aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

In de derde plaats is de categorie van de in artikel 27d, vijfde lid, van het wetsvoorstel bedoelde eigenaren uitgebreid. Hierdoor wordt, zij het indirect, het primair aanpakken van de veroorzaker in de beleidsmatige voorkeursvolgorde nog sterker dan voorheen benadrukt.

Gelet op het voorgaande wordt, zij het gedeeltelijk, tegemoet gekomen aan de wensen van de voornoemde fractieleden.

De leden van de PvdA-fractie stelden voor om in de wet vast te leggen dat een bedrijf niet getroffen zal worden door een saneringsbevel zolang dat blijkens de rapportage van de betrokken BSB-stichting loyaal deelneemt aan de BSB-operatie, behoudens gevallen waarin nieuwe feiten aan het licht komen.

In het aanvullende kabinetsstandpunt van 19 maart 1992 over de eindrapportage van de Commissie BSB is aangegeven dat het bevelsinstrumentarium eerst in beeld komt wanneer de provincie de opstelling van een bedrijf niet anders kan uitleggen dan als een weigering om loyaal aan de BSB-operatie deel te nemen.

Het vastleggen van het door deze leden gevraagde in het wetsvoorstel wordt dezerzijds niet zinvol geacht. Immers, iedere beschikking waarbij een bevel wordt gegeven zal door de provincie deugdelijk dienen te worden gemotiveerd en zal ook anderszins moeten voldoen aan algemene beginselen van behoorlijk bestuur. In beroepsprocedures zal steeds aan deze beginselen worden getoetst. Vastleggen van de gevraagde waarborg in het wetsvoorstel heeft in dit licht geen toegevoegde waarde.

Op het voorstel van de leden van de PvdA-fractie om in het wetsvoorstel een erkenningsregeling voor provinciale BSB-stichtingen op te nemen is reeds ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 2.4., van deze memorie. Voor het antwoord op hun overige vragen in het kader van de BSB-operatie zij verwezen naar hoofdstuk III, paragraaf 4.2., van deze memorie.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en D66 stelden vragen over de beperking van een onderzoeks- en beveiligingsbevel tot bedrijfsuitoefening. De leden van de fracties van het CDA en D66 vroegen naar de redenen van deze beperking. De leden van de PvdA-fractie leek het onjuist dat deze beperking niet ook voor het saneringsbevel geldt.

De beperking tot de bedrijfsuitoefening is ingegeven door de wens de reikwijdte van de betrokken bevelen te beperken, onder meer met het oog op het ontbreken van schadevergoedingen. Aangezien het in vergelijking met de Interimwet bodemsanering om nieuwe bevelen gaat, die

hun invoering ontleen aan een behoefte voortkomend uit de flankering van de BSB-operatie, is gemeend het onderzoeks- en beveiligingsbevel tot deze operatie te moeten beperken. Onvoldoende zwaarwegende argumenten zijn voorhanden om de mogelijkheid te creëren, dat recht-hebbende particulieren met een dergelijk bevel worden geconfronteerd, met name omdat in geval van een onderzoeksbevel niet vaststaat dat zich werkelijk een ernstige verontreiniging voordoet en in geval van een beveiligingsbevel ook andere particuliere rechthebbenden dan de eigenaar kunnen worden betrokken.

De beslissing om de beperking tot bedrijfsuitoefening niet ook ten aanzien van het saneringsbevel voor te stellen, vloeit uit het voorgaande voort. Het huidige artikel 12 van de Interimwet bodemsanering kent deze beperking evenmin. Voorts bestaat, in tegenstelling tot bij het onderzoeksbevel, bij het saneringsbevel geen twijfel meer dat sanering noodzakelijk is. Bovendien is aan het saneringsbevel een andere, meer relevante beperking verbonden, namelijk dat alleen de eigenaar en niet andere rechthebbenden kunnen worden betrokken.

Indien wel tot beperking van het saneringsbevel tot de bedrijfsuit-oefening zou worden overgegaan, zouden belangrijke categorieën eigenaren worden uitgesloten. Met name moet worden gedacht aan professionele eigenaren die geen bewoner zijn (beleggers, verhuurders, ontwikkelaars etc.).

De leden van de CDA-fractie meenden dat de rechtszekerheid en rechtseenheid vereisen, dat een saneringsbevel aan een veroorzaker aan dezelfde voorwaarden moet voldoen als een succesvolle kostenverhaals-procedure. De leden van de PvdA-fractie vonden de afbakening van het saneringsbevel nogal ruim en vroegen naar bezwaren tegen het hanteren van de formulering van het verhaalsartikel. De leden van de fractie van D66 vroegen naar een reactie op het oordeel van het Verbond van Nederlandse Ondernemingen (VNO) en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (NCW), dat de door de Hoge Raad gegeven datum van 1 januari 1975 ook voor het saneringsbevel zou moeten gelden.

Het beperken van het saneringsbevel tot hetgeen op grond van kosten-verhaal mogelijk is leidt tot een naar mijn oordeel ernstige vermindering van de mogelijkheden om tot sanering in eigen beheer te komen. Aangezien vorderingen op grond van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering regelmatig zien op verhaal van slechts een gedeelte van de kosten en het saneringsbevel er daarentegen toe leidt dat betrokkene alle kosten voor zijn rekening neemt, zou het bevel zelfs minder vaak kunnen worden toegepast dan het kostenverhaal.

Een dergelijke beperking zal vooral leiden tot een verlamming van de vrijwillige BSB-operatie. In haar eindrapport schrijft de Commissie BSB het volgende: «Dit uitgangspunt van vrijwilligheid betekent niet dat er geen mogelijkheden zouden moeten zijn om bedrijven die niet wensen mee te werken aan de vrijwillige aanpak over de streep te halen. De overheid dient naar de mening van de Commissie voor dergelijke gevallen over een adequaat wettelijk instrumentarium als vangnet te beschikken. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de mogelijkheid om een onderzoeksbevel te geven of een saneringsbevel» (blz. 57). De Commissie is er voor het welslagen van de BSB-operatie van uitgegaan dat alle deelnemende bedrijven met een saneringsbevel kunnen worden geconfronteerd, met uitzondering van de in lijn met artikel 27d, vijfde lid, beschreven categorie van de «onschuldige eigenaars».

De leden van de fractie van de VVD vroegen de regering wat gedaan wordt indien een beroep op de uitzonderingsgronden slaagt en geen saneringsbevel wordt gegeven. De leden van de fractie van het GPV

vroegen wie verantwoordelijk zal zijn voor het ongedaan maken van de bodemverontreiniging, als de veroorzaker niet op te sporen is en de eigenaar voldoet aan de gestelden eisen om te ontkomen aan een saneringsbevel. Voor het antwoord op deze vragen zij verwezen naar hoofdstuk IV, paragraaf 5, van deze memorie.

Deze leden vroegen de regering voorts een beschouwing te geven over de vraag in hoeverre het geven van een saneringsbevel een eventueel later door de overheid te voeren procedure op grond van onrechtmatige daad uitsluit. Zij vroegen of de overheid bij samenloop niet voor de bestuursrechtelijke weg moet kiezen. De leden van de D66-fractie vroegen naar een reactie op het oordeel van het VNO en het NCW dat een bedrijf niet met zowel een saneringsbevel als een verhaalsactie mag worden geconfronteerd.

In paragraaf 3.2. van de notitie betreffende kostenverhaal bij de memorie van antwoord is een beschouwing gegeven over de verhouding van het verhaalsartikel tot publiekrechtelijke wegen. Daarin is onder andere opgemerkt dat niet werd beoogd de administratiefrechtelijke bevoegdheden (zoals het saneringsbevel) exclusief te maken dan wel in de plaats te doen treden van civielrechtelijke acties.

In geval van een sanering in eigen beheer (eventueel met saneringsbevel) bestaat geen noodzaak tot kostenverhaal. Slechts indien de provincie een financiële bijdrage wil verlenen aan een onschuldige eigenaar zullen sluitende afspraken met de minister moeten worden gemaakt over het afzien van kostenverhaal.

Indien de provincie nog de keuze heeft tussen sanering door betrokkene in eigen beheer (eventueel met saneringsbevel) en sanering door de overheid (met kostenverhaal), bestaat een beleidsmatige voorkeur voor het eerste. In geval de provincie uiteindelijk besloten heeft de sanering zelf uit te voeren en met gebruikmaking van het wettelijke systeem van overheidsbijdragen te financieren, is het voorhanden zijn van het instrument van het saneringsbevel evenwel geen argument om een verhaalsactie aanstonds te doen stranden.

De leden van de CDA-fractie meenden dat een saneringsbevel weinig zinvol is, als de veroorzaker geen overeenstemming heeft met de eigenaar. Zij vroegen welke rechten een eigenaar heeft.

Gedeputeerde staten geven geen saneringsbevel dan na overleg met de rechthebbende van het betrokken grondgebied (artikel 27d, zesde lid). Indien een veroorzaker een sanering in eigen beheer – vrijwillig of gedwongen – uitvoert op andermans terrein, zal hij de toestemming van de eigenaar moeten hebben. Voorafgaand overleg tussen veroorzaker en eigenaar is derhalve geboden, waarbij de veroorzaker onder meer een redelijke vergoeding van de door de eigenaar te lijden schade zal moeten aanbieden. Indien de eigenaar desalniettemin geen toestemming verleent, kan de sanering geen doorgang vinden. De veroorzaker kan de overheid in dat geval verzoeken met de eigenaar in overleg te treden en hem eventueel een gedoogbevel (artikel 27f juncto artikel 23, derde en vierde lid) te geven. Tegen dit bevel dan wel tegen de aangeboden schadevergoeding kan de eigenaar in beroep gaan, in het eerste geval bij de administratieve rechter, in het tweede geval bij de burgerlijke rechter.

De leden van de CDA-fractie en de PvdA-fractie bleven moeite hebben met artikel 27d, vijfde lid, van het wetsvoorstel, ook na aanpassing van deze bepaling bij de eerste nota van wijziging. Zij achtten, kortgezegd, deze bepaling te rigide en gaven de voorkeur aan een minder strakke regeling. Ook de leden van de GPV-fractie vroegen of de clausulering niet te minimaal was gemaakt.

Conform de notitie Bodemverontreiniging en grondtransacties (hoofdstuk 4, paragraaf 1) is bij nota van wijziging in het wetsvoorstel

een uitbreiding opgenomen van de categorie «onschuldige eigenaars». Daarin wordt het begrip duurzame rechtsbetrekking geïntroduceerd, zodat incidentele rechtshandelingen (bijvoorbeeld koopcontracten) buiten beschouwing blijven, maar jarenlange verhoudingen (bijvoorbeeld erfpachtcontracten) niet. Een uitbreiding ter zake van eigenaren die voor een zeer gering gedeelte aan de verontreiniging hebben bijgedragen, wordt daarin niet voorgesteld. Nog afgezien van de vraag welk percentage «zeer gering» is, is de categorie moeilijk af te bakenen. Vraag is bijvoorbeeld of er van een kwantitatieve of een kwalitatieve bijdrage mag worden uitgegaan, welke gegevens over de bijdragen van de andere veroorzakers moeten worden overgelegd, etc. Gevreesd moet bovendien worden voor een toevloed van «semi-onschuldige eigenaren», die wellicht het welslagen van de BSB-operatie in gevaar brengt.

De leden van de PvdA-fractie meenden, dat in artikel 27d van het wetsvoorstel enige criteria, bijvoorbeeld de urgentie van de sanering versus de bedrijfseconomische gevolgen, zouden moeten worden opgenomen, waaraan gedeputeerde staten hun voornemen om een saneringsbevel uit te vaardigen zouden moeten toetsen.

De criteria waarop wordt gedoeld, lijken neer te komen op een toetsen aan opvattingen omtrent redelijkheid en billijkheid, in het licht van het spanningsveld tussen individuele en algemene belangen. Krachtens het voorgestelde artikel 27d, zevende lid, moeten gedeputeerde staten het saneringsbevel met redenen omkleed vaststellen. Hieruit vloeit voort, dat gedeputeerde staten gehouden zijn in concrete gevallen alle zich voordoende belangen tegen elkaar af te wegen. Per saneringsgeval zal dus moeten worden gezien of het te geven saneringsbevel ook voldoet aan zulke regels van ongeschreven recht. Dergelijke regels lenen zich er niet toe op uniforme wijze in regelgeving te worden vastgelegd.

6. Onderzoek en sanering op kosten van de overheid

De leden van de PvdA-fractie lieten zich er niet van overtuigen dat het niet wenselijk is in het voorgestelde artikel 27n criteria op te nemen met betrekking tot het overhevelen van de daarin genoemde taken.

In het kader van artikel 108 van het wetsvoorstel inzake Nieuwe bepalingen met betrekking tot provincies¹⁴, pendant van artikel 27n, worden als criteria gesteld, dat over te dragen bevoegdheden zich daartoe naar hun aard en schaal moeten lenen en dat de betrokken besturen met die overdracht moeten instemmen. Het eerste criterium maakt impliciet deel uit van artikel 27n. Uiteraard kan een gemeente niet met uitvoeringstaken worden belast die zich naar hun aard en schaal daartoe niet lenen. Het tweede criterium komt in artikel 27n terug. Krachtens artikel 27n, eerste lid, is het aan het gemeentebestuur te beslissen al dan niet een verzoek te doen om met uitvoeringstaken te worden belast. Een wijziging van artikel 27n als voorgesteld door de leden van de PvdA-fractie ligt dan ook niet in de rede.

De leden van de fractie van het GPV stonden stil bij de passage in de memorie van antwoord waarin wordt ingegaan op het loslaten van de termijn die oorspronkelijk voor de sanering van gevallen van ernstige bodemverontreiniging was gesteld. Zij hadden begrepen dat in de praktijk deze termijn niet gehaald wordt, maar vroegen of dit tot gevolg moest hebben dat van geen enkele termijn meer sprake is en of het stellen van een realistischer termijn niet beter zou zijn.

In de passage waaraan deze leden refereerden is aangegeven dat het om verschillende redenen niet mogelijk is gebleken alle ernstige gevallen in de termijn die daarvoor bij het ontwerpen van de Interimwet bodemsanering voor ogen stond (5 jaar) te onderzoeken en te saneren. Tegelijk is

¹⁴ Kamerstukken I 1990/91, 19 836, nr. 256.

aangegeven dat conform het Nationaal Milieubeleidsplan (blz. 75, punt 3.3.) wordt vastgehouden aan de eis dat één generatie (20 tot 25 jaar) geen negatieve milieu-erfenis mag achterlaten en deze derhalve tot aanvaardbare proporties dient terug te brengen. Ten aanzien van de belangrijke categorie van bedrijven die aan de BSB-operatie deelnemen is dit verder verduidelijkt in het kabinetsstandpunt BSB d.d. 26 november 1991 en het aanvullende kabinetsstandpunt d.d. 19 maart 1992¹⁵. In deze standpunten is aangegeven dat 2015 het uiterste jaar is, waarin de problematiek volledig moet zijn opgelost (de bodem gesaneerd) of in ieder geval tot een beheersbare situatie moet zijn gereduceerd. Dit betekent dat in 2015 ten minste tijdelijke beveiligingsmaatregelen moeten zijn genomen die gebaseerd zijn op een uitgevoerd saneringsonderzoek en op een ingediend saneringsplan. De bedrijven in de urgentieclassen 7 en 8 dienen derhalve vóór 2015 een saneringsplan in te dienen. Waar nodig, bijvoorbeeld in geval van gebruikswijziging, zullen vóór 2015 ook tijdelijke beveiligingsmaatregelen moeten worden getroffen in de urgentieclassen 9 en 10. Gelet op de omvang van de problematiek en gelet op de voorstellen van de Commissie BSB voor urgentiebepaling en maximale uitstelperioden, die het kabinet heeft overgenomen en op onderdelen aangescherpt, meent het kabinet dat hiermee op een realistische wijze kan worden toegewerkt naar het doel, namelijk dat na één generatie sprake dient te zijn van een beheersbare situatie.

7. Saneringsprogramma, overleg en inspraak

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA vroegen naar de verhouding tussen het provinciale bodemsaneringsprogramma op basis van artikel 27i en het jaarlijkse milieuprogramma op basis van artikel 4.14 van de Wet milieubeheer, waarin eveneens gevallen van bodemverontreiniging moeten worden opgenomen. De leden van de PvdA-fractie vroegen in dit verband naar het verschil met wetsvoorstel 21 163 op het punt van de opname in het programma van financiële gegevens.

In noot 31 van de memorie van antwoord was reeds aangegeven dat het onderhavige wetsvoorstel nog niet volledig is afgestemd op de wetsvoorstellen inzake de hoofdstukken Vergunningen en algemene regels en Plannen van de Wet milieubeheer. Zekerheidshalve heeft eerst afstemming plaatsgevonden tussen de Interimwet bodemsanering en genoemde wetsvoorstellen, rekening houdend met het mogelijk ontstaan van de situatie dat deze wetten naast elkaar zullen gelden. Nu de wetsvoorstellen door de Eerste Kamer zijn aanvaard en naar verwachting op 1 januari 1993 in werking zullen treden is afstemming daarmee van ook het onderhavige wetsvoorstel thans noodzakelijk. Het bodemsaneringsprogramma op grond van het onderhavige wetsvoorstel zal integraal onderdeel gaan uitmaken van het provinciale milieuprogramma. Bij nota van wijziging zijn de daarvoor noodzakelijke wijzigingen in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen.

In het onderhavige wetsvoorstel vormt het bodemsaneringsprogramma anders dan het geval is onder vigeur van de Interimwet bodemsanering niet de basis voor de verstrekking van rijksmiddelen. Bij het systeem van budgetfinanciering, dat in het onderhavige wetsvoorstel wordt geregeld, kan een indicatieve raming in het programma van de kosten van onderzoek en sanering immers achterwege blijven. Dit zal niet anders zijn in de situatie dat het bodemsaneringsprogramma onderdeel uitmaakt van het provinciale milieuprogramma. Om deze reden wordt in de nota van wijziging bepaald dat artikel 4.14, tweede lid, onderdeel b, van de Wet milieubeheer geen betrekking heeft op het onderdeel bodemsanering van het provinciale milieuprogramma. Het vastleggen in de Wet milieubeheer van de verplichting tot motivering van de prioriteitstelling tussen gevallen

¹⁵ Kamerstukken II 1991/92, 21 557, nrs. 17 en 19.

in het provinciale milieuprogramma is vooralsnog ongewenst. Op de reden daarvan wordt hieronder ingegaan.

De leden van de D66-fractie vroegen zich af of de regering van mening is dat het opnemen van een verplichting tot milieuhygiënische prioritering in artikel 27i zal leiden tot een situatie waarbij uit de wet voortvloeiende milieugelden worden ingezet op die plekken, waar dat milieuhygiënisch het noodzakelijkst is. De leden van de Groen Links-fractie vroegen naar de betekenis van de Leidraad in dit opzicht. Zij vroegen zich af wat er tegen is de prioriteitsstelling op milieuhygiënische grondslag in de wet vast te leggen. Met name voor de inspraak leek het hen ook van belang dat inzichtelijk gemaakt wordt op welke gronden tot een bepaalde prioriteitsstelling gekomen is.

Volgens de Leidraad bodembescherming (blz. SAN-I-4, SAN-II-13) dient prioriteitsstelling primair op milieuhygiënische gronden te geschieden. Bij gelijke milieu-urgentie kunnen andere aspecten de prioriteitsstelling bepalen. Bij de uitvoering van de Interimwet bodemsanering is per provincie een systematiek voor het bepalen van (milieu)prioriteit tot stand gekomen. Verschillende provincies hebben deze door hen ontwikkelde systemen opgenomen in hun respectieve saneringsprogramma's.

Het wettelijk verplichten tot milieuhygiënische prioriteitsstelling in artikel 27i is in lijn met het gestelde in het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering en bovendien van betekenis vanuit een oogpunt van inspraak, maar kan eerst op zinvolle wijze worden geëffectueerd indien de provincies een methodologisch meer adequate systematiek ter beschikking hebben en zekerheid bestaat dat voor de toepassing ervan een duidelijk draagvlak bestaat.

Op basis van de studie van het RIVM is een methodologie beschikbaar gekomen waarmee op adequate wijze de actuele risico's voor blootstelling van mens en milieu aan en verspreiding van verontreiniging in de bodem beschreven kunnen worden. Hiermee kan op meer verfijnde wijze dan tot nu toe gebruikelijk invulling worden gegeven aan milieuhygiënische prioritering. De bepaling van de blootstellingsrisico's voor het milieu (ecosystemen) kan op korte termijn evenwel nog worden verbeterd. Ook de interpretatie van de uitkomsten van de blootstelling van ecosystemen aan bodemverontreiniging verdient standaardisatie. Tenslotte vraagt de onderlinge weging van blootstellings- en verspreidingsrisico's aandacht voordat de gehele systematiek van prioriteitsstelling bij wet verplicht gesteld kan worden. Overleg met het IPO en de VNG, aan de hand van ervaringen met de door het RIVM voorgestelde methodologie, kan resulteren in verbreding van het draagvlak voor de implementatie van de systematiek.

Op korte termijn volstaat derhalve met opneming van de methodologie van het RIVM in de Leidraad bodembescherming. Daarmee kan worden bewerkstelligd dat andere overheden van deze methodologie gebruik maken. Ook vindt daarmee implementatie in de BSB-operatie plaats. In een later stadium kan een wettelijke regeling tot stand worden gebracht.

De leden van de fractie van de PvdA misten in de memorie van antwoord een expliciete reactie op hun gedachte dat burgers met name ook in actie moeten kunnen komen tegen het niet handelen van de overheid.

Voorop staat dat de burger zich over de aanpak van onderzoeks- en saneringsgevallen kan uitspreken in het kader van de inspraak bij de voorbereiding van het saneringsprogramma. Zo kan hij aangeven het niet eens te zijn met de door de provincie voorgenomen prioriteitsstelling. Uiteraard staat het de burger daarnaast altijd vrij de provincie uit te nodigen over te gaan tot het doen van onderzoek, het geven van een

bevel e.d., indien de provincie daartoe niet uit zichzelf overgaat. Of de reactie van de provincie een beschikking zal vormen waartegen beroep kan worden ingesteld, wordt bepaald door de vraag of sprake is van een voor beroep vatbare beschikking als bedoeld in de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen. Deze biedt hiervoor een algemeen kader.

Met betrekking tot de inspraak vroegen de leden van de fractie van D66 of niet zou dienen te worden vastgelegd dat binnen drie maanden na het van kracht worden van de wet door de provincies een inspraakverordening in werking moet worden gesteld.

De suggestie van deze leden is ook gedaan in het voorlopig verslag door de leden van de fractie van Groen Links. In reactie daarop heb ik er mijn vertrouwen in uitgesproken dat de provincies reeds op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel hun inspraakverordening gereed zullen hebben. Dit vertrouwen zou ik ook nu weer willen uitspreken.

De leden van de D66-fractie meenden dat artikel 27n in die zin zou moeten worden aangepast dat gemeenten pas met sanering mogen beginnen als er een inspraakverordening is vastgesteld.

De door deze leden gevraagde aanpassing van artikel 27n is overbodig. Zou een gemeente overgaan tot de uitvoering van onderzoek en sanering zonder dat een inspraakverordening is vastgesteld, dan zou dit in strijd zijn met artikel 27o van het wetsvoorstel.

Overigens zijn het de provincies (en in voorkomende gevallen de gemeenten) die bepalen hoe de inhoud van hun inspraakverordening eruit komt te zien. Dit betreft onder meer – de leden van de D66-fractie vroegen hiernaar – de wijze waarop wordt gegarandeerd dat de voor inspraak relevante informatie goed toegankelijk is voor derden.

De leden van de fractie van Groen Links stelden voor dat in ieder geval de conclusies van het oriënterend onderzoek onder de inspraakverordening worden gebracht door aanvulling van artikel 27m, eerste lid, onder b. De leden van de fractie van D66 vroegen de regering om een reactie op het voorstel van het samenwerkingsverband rond de Stichting Nederland Giftvrij om in artikel 27m ten aanzien van de conclusies van oriënterend onderzoek en bij saneringen die niet tot de categorie «saneringsgevallen» behoren, een lichte vorm van inspraak in de provinciale inspraakverordening te regelen.

Het gaat naar mijn oordeel te ver om ook inspraak open te stellen op de wijze waarop met gevallen van bodemverontreiniging wordt omgegaan die geen saneringsgeval vormen in de zin van het wetsvoorstel. Degene die handelingen met licht verontreinigde grond wil uitvoeren is na de melding ingevolge artikel 22 immers vrij deze handeling te verrichten, voor zover uit de reactie van gedeputeerde staten op de melding blijkt dat het niet om een saneringsgeval gaat. Gedeputeerde staten bieden daaromtrent zekerheid in de beschikking die na het nader onderzoek wordt genomen. Hieraan wordt toegevoegd dat de meldingen ingevolge artikel 22 worden gepubliceerd in dag-, nieuws- en huis-aan-huisbladen. Bovendien staat het derden vrij de provincie te verzoeken mee te delen waarom in een voorkomend geval na het oriënterend onderzoek geen nader onderzoek nodig wordt geacht. De reactie daarop kan afhankelijk van de omstandigheden een beschikking vormen waartegen ingevolge de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen beroep mogelijk is.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen wanneer de herziening van de Leidraad verwacht mag worden alsmede welke onder-

delen van de Leidraad een wettelijke basis zullen krijgen. Hierop is reeds ingegaan in hoofdstuk II van deze memorie.

De leden van de Groen Links fractie meenden dat de vaststelling van een saneringsplan in een beschikking dient te resulteren. In hoofdstuk III, paragraaf 4.2., is reeds aangegeven dat het wetsvoorstel hierin voorziet.

IV. FINANCIËLE BEPALINGEN

1. Inleiding

De leden van de fractie van de VVD vroegen een beschouwing over de winst- en verliesrekening van saneringsoperaties. Voorts vroegen zij of het beleid, dat uit het wetsvoorstel voortvloeit, tot een verhoging of tot een verlaging van de rijksuitgaven in de zin van artikel 15 van de Comptabiliteitswet (Stb. 1976, 671) zal leiden en zo ja, wat de gevolgen voor de ramingen zijn.

Deze vragen worden beantwoord in paragraaf 6 van dit hoofdstuk.

2. Kostenverdeling tussen de overheden

2.1. De gemeentelijke bijdrage

De leden van de fracties van CDA, PvdA en VVD bleven bij hun wens voor onschuldige gemeenten een regeling te treffen om hun financiële bijdrage kwijt te schelden. De leden van de CDA-fractie waren ervan overtuigd dat een criterium te vinden moest zijn, bijvoorbeeld het zich tot in hoogste instantie verzetten tegen de veroorzakende activiteit. De leden van de PvdA-fractie wensten een soortgelijk criterium op basis van billijkheidsargumenten, voorzien van een beroepsmogelijkheid; zij achtten de stelling dat het rijksambtenarenapparaat wordt belast nogal overtrokken. De leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere motivering van het te verwachten veelvuldige beroep op de regeling.

Ten aanzien van dit onderwerp wordt dezerzijds voor een afhoudende positie gekozen.

Ten eerste treden bij het zoeken naar een criterium meer problemen op dan bij de onschuldige eigenaar. In het laatste geval gaat het om de vraag of de eigenaar zelf de verontreiniger is of daarmee in een rechtsverhouding stond, dan wel van de verontreiniging op de hoogte had behoren te zijn. Dit zijn betrekkelijk eenvoudig vast te stellen feiten.

In geval van een betrokken gemeente gaat het om de vraag in hoeverre zij zich tegen de veroorzakende activiteit heeft verzet, hetgeen veel moeilijker meetbaar is. Wellicht kan een objectief criterium worden geformuleerd, maar de vraag is of zodanige eis ten opzichte van de gemeente redelijk is, omdat het voorkómen van bodemverontreiniging in het verleden vaak niet langs directe weg kon worden voorgeschreven. De Hindervet bood bijvoorbeeld tot en met de wijziging in 1981 onvoldoende aanknopingspunten om binnen een inrichting de bodem op zichzelf te beschermen. In de bijlage bij de memorie van toelichting bij het ontwerp van de Wet bodembescherming van 16 december 1980¹⁶ is een overzicht gegeven van de (beperkte) mogelijkheden die de bestaande wetgeving op dat moment bood. Indien een gemeente er niettemin in slaagde tot in laatste instantie verzet aan te tekenen tegen de bodembedreigende handelingen, is dit vaak met een andere argumentatie geschied. Gemeenten die zich wel op het bodembedreigende karakter beriepen zullen vaak in een eerder stadium op de ontvankelijkheidsvraag zijn gestuit. Bij diffuus veroorzaakte gevallen van bodemverontreiniging, bijvoorbeeld waterbodems, is voorts vaak wel van onschuld maar niet van verzet tegen de veroorzakende handeling sprake.

De uitkomst van het voorgestelde criterium kan derhalve zijn, dat een verkeerde categorie gemeenten geheel of gedeeltelijk van de verplichting tot bijdrageverlening zou worden vrijgesteld.

Met betrekking tot de belasting van het rijksambtenarenapparaat wordt op het volgende gewezen. Weliswaar zou een criterium kunnen worden gekozen waardoor het om een zeer beperkt aantal gevallen gaat, maar gelet op de belangen is de verwachting dat het aantal verzoeken en

¹⁶ Kamerstukken II 1980/81, 16 529, nr. 4.

daarop volgende beroepsprocedures een veelvoud daarvan bedraagt.

Aangezien kwijtschelding van de gemeentelijke bijdrage leidt tot een verhoging van de rijksbijdrage zal aan rijksbetrokkenheid bij een dergelijke regeling niet snel kunnen worden ontkomen.

Het in de eerdere discussies genoemde argument, dat de gemeentelijke bijdrage niet slechts een vertaling is van de verantwoordelijkheid voor de veroorzaking van de problematiek maar vooral ook voor de oplossing daarvan, is nog steeds van kracht. De rijksbijdrage is vooral aan laatstbedoelde verantwoordelijkheid te ontleen en veel minder aan het ontstaan van de verontreiniging. Ook de voorgestelde provinciale bijdrage komt uit die verantwoordelijkheid voort.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar het aantal bodemsaneringsgevallen waarvan de totale kosten beneden het drempelbedrag zijn gebleven.

In deel I van het informatiesysteem bodemsanering zijn 436 gevallen in het kader van de Interimwet bodemsanering bekend, waarvan de totale geraamde kosten beneden het drempelbedrag blijven. Dit komt overeen met ca 4% van de geregistreerde bodemsaneringsgevallen in het kader van de Interimwet bodemsanering.

De leden van de fractie van de PvdA verzochten, in geval een gemeente verkeert in een geval als artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (Stb. 1983, 650) dan wel door haar bijdrage in de bodemsanering zou komen te verkeren, de maximum-bijdrage van die gemeente in de wet op te nemen. Daarnaast drongen zij erop aan expliciet in de wet op te nemen dat het Rijk het bedrag waarvoor de gemeente wordt vrijgesteld aan het provinciaal budget toevoegt.

Het bezwaar van het stellen van een maximum aan de bijdrage van een gemeente, die zich in een (dreigende) artikel 12-situatie bevindt, aan de kosten van bodemsanering is dat daarmee het criterium van de draagkracht van de gemeente losgelaten wordt. De maximum-bijdrage van een dergelijke gemeente wordt immers bepaald na een individuele beoordeling van de financiële positie van de betrokken gemeente door de Inspectie Financiën Lagere Overheden van het Ministerie van Binnenlandse Zaken. De uiteindelijke hoogte van de maximum-bijdrage zal dus niet voor iedere gemeente gelijk zijn en is afhankelijk van de draagkracht van de gemeente. Om die reden is een maximum-bijdrage van een gemeente niet in het wetsvoorstel opgenomen.

Het voorgestelde systeem van financiering van de verlaagde gemeentelijke bijdrage, waarbij dit deel door de provincie in eerste instantie ten laste van het budget wordt gebracht en later door het Rijk bij de bepaling van de hoogte van het budget wordt vergoed is een verandering ten opzichte van de huidige uitkeringsmethode. Het is gewenst eerst de ervaringen met deze methode in de praktijk af te wachten, voordat tot het formaliseren van deze methodiek in de wet wordt overgegaan. Wel zal in de Leidraad bodembescherming de geschetste methodiek worden uitgewerkt.

2.2 De provinciale bijdrage

De leden van de fractie van de PvdA betwijfelden of de hoogte van de provinciale bijdrage van 2,5% wel effect zou hebben op het streven naar een sobere en doelmatige uitvoering van de aanpak van gevallen van bodemverontreiniging. Indien er geen provinciale bijdrage zou worden ingevoerd wilden zij de hoogte van de gemeentelijke bijdrage weten, die een neutrale overgang ten opzichte van de huidige verdeling van de financiering door de overheden zou bewerkstelligen.

Ondanks het feit dat de provinciale bijdrage gemiddeld circa 0,4% is

van de provinciale begroting, legt de bijdrage een aanzienlijk beslag op de vrij besteedbare middelen. Bovendien kan een bijdrage van 2,5% bij grotere projecten aanzienlijk zijn en de provincie stimuleren tot een sobere en doelmatige aanpak. Indien de provincie geen bijdrage verschuldigd zou zijn, is de overgang ten opzichte van de huidige verdeling van de financiering door de overheden afhankelijk van de verhouding tussen de totale kosten van onderzoek en sanering en de schadevergoeding. In de jaren 1989 en 1990 blijkt deze verhouding in de totale kosten circa 11:1 te zijn. Uitgaande van deze verhouding zou de gemeentelijke bijdrage 9% moeten bedragen. De bijdrage van het Rijk in de kosten van onderzoek, sanering en schadevergoeding is hierbij op 90% gehandhaafd.

Hierbij passen de volgende kanttekeningen. De uitgaven van de gemeente kunnen per jaar sterk fluctueren. De saneringsuitgaven zullen zich over enkele jaren uitspreiden, terwijl schadevergoedingen in relatief korte tijd worden uitgekeerd. De hierboven genoemde verhoudingen kunnen bovendien per geval van bodemverontreiniging sterk verschillen. Met het oog hierop is er voor gekozen geen neutrale overgang van de gemeentelijke bijdrage te realiseren.

De leden van de fractie van de PvdA vonden het een bezwaar dat de grote steden geen provinciale bijdrage behoeven te betalen.

De gemeentelijke bijdrage ten bedrage van het drempelbedrag plus 7,5% van de overige kosten dient naar mijn mening gelijkelijk door alle gemeenten te worden betaald. Nu deze bijdrage voornamelijk een vertaling is van de medeverantwoordelijkheid van de gemeenten voor de oplossing van de problematiek is er bij de toedeling aan deze gemeenten van provinciale bevoegdheden niet opnieuw behoefte aan een dergelijke financiële vertaling.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het Rijk ook de provinciale bijdrage zal overnemen als grootstedelijke gebieden zullen worden aangewezen op basis van de Interimwet bestuur stedelijke gebieden.

Het wetsvoorstel Kaderwet bestuur in verandering (voorheen Interimwet bestuur stedelijke gebieden) biedt de mogelijkheid dat het regionaal bestuur de provinciale taken en bevoegdheden inzake bodemsanering krijgt toebedeeld. Per samenwerkingsgebied moet een op de situatie gerichte invulling worden gegeven. Zoals in hoofdstuk III, paragraaf 3, reeds is opgemerkt, is met name vanwege de mogelijk te ver gaande versnippering van de bodemsaneringsbudgetten bodemsanering in dit wetsvoorstel niet verplicht gesteld. De komende periode zal in overleg met het IPO en de VNG worden bezien of een adequate oplossing mogelijk is. De verdeling van de bijdragen is hiervan een onderdeel.

2.3. De bijdrage van het Rijk

Ten aanzien van het toezicht van het Rijk op de aanpak van omvangrijke gevallen, vroegen de leden van de CDA-fractie of dit toezicht nog wel in alle gevallen noodzakelijk is. Naar hun mening was een toetsing van verschillende aspecten logisch, maar zij vroegen een nadere omschrijving van wat de regering verstaat onder «toezicht». Het Rijk moet zich volgens hen niet bezig houden met de concrete uitvoering van een eenmaal goedgekeurd saneringsplan. De leden van de fractie van de PvdA waren niet gerustgesteld over de mate waarin het Rijk controle uitoefent op de rechtmatigheid en doelmatigheid van de besteding van bodemsaneringsgelden in relatie tot de bereikte resultaten en de kwaliteit van de uitgevoerde saneringen. Zij vroegen naar de feitelijke betekenis van de zogenaamde bijzondere projectevaluatie en de halfjaar-

lijkse voorgangsgesprekken en vroegen opnieuw aandacht voor een steekproefsgewijze controle op de effectiviteit van de besteding van gelden en informeerden naar de aandacht van de accountantsdienst. Tevens vroeg men naar de doelmatigheid van bestedingen door provincies en gemeenten.

De leden van de fracties van CDA, PvdA en D66 stelde vragen over het jaarlijks door de provincie op te stellen verslag als bedoeld in artikel 52. Naar hun mening vormt dit verslag een voortgangsdokument, waarover in het jaarlijkse milieuprogramma aan de Tweede Kamer gerapporteerd zou moeten worden. De leden van de fractie van D66 vroegen of hieraan geen wettelijke grondslag moet worden gegeven.

Met de invoering van het systeem van budgetfinanciering in 1985 is de betrokkenheid van het Rijk bij de uitvoering van bodemsanering verminderd en is de bestuurlijke verantwoordelijkheid van de provincie versterkt. De kaders van het systeem van budgetfinanciering zijn in de Leidraad bodembescherming uitgewerkt. De toetsing vooraf door het Rijk per geval, die in het kader van de budgetfinanciering wordt uitgevoerd, is vervangen door een toetsing achteraf op de technische aanpak en de financiering van de kosten. Deze toetsing is gebaseerd op het uiteindelijk resultaat van de sanering. Voor de bepaling van de vraag of een definitieve bijdrage kan worden verleend wordt bezien of sprake is geweest van «ernstig gevaar», of in redelijkheid tot de gekozen aanpak had mogen worden besloten en of de kosten voor een bijdrage in aanmerking komen. Een dergelijke toetsing van rechtmatigheid en doelmatigheid is in principe op ieder bodemsaneringsgeval in het kader van de budgetfinanciering toepasbaar. Een steekproefsgewijze toetsing achteraf ligt echter meer in de rede. Bij de eindrapportages per project van de provincie aan het Rijk wordt thans geen accountantsverklaring gevoegd. De accountantsverklaring die jaarlijks door de provincie wordt ingediend heeft betrekking op het totale in het betreffende jaar bestede budget. Met deze accountantsverklaring en een einddeclaratie kan een financiële vaststelling van het beschikbare gestelde kasbudget plaatsvinden. Het accountantsoordeel is derhalve niet van toepassing op de afzonderlijke gevallen van bodemverontreiniging. In de accountantsverklaring wordt een oordeel gegeven over de juistheid en rechtmatigheid van de bestedingen. Het uitgangspunt van een sobere en doelmatige uitvoering zal de accountant waarschijnlijk niet kunnen toetsen. Deze zal derhalve bij de toetsing achteraf worden beoordeeld. Aan belangrijke afwijkingen van materiële betekenis en feitelijke ondoelmatigheden zal door de accountant echter aandacht besteed moeten worden. Bij een steekproefsgewijze toetsing per geval achteraf zullen voorwaarden moeten worden gesteld aan de wijze van rapporteren door de provincie en de jaarlijkse controle door de accountant op de rechtmatigheid van de uitgaven. Een controle-protocol zal zodanig uitgewerkt moeten zijn dat de accountant reeds onderdelen van de toetsing achteraf als bijvoorbeeld «ernstig gevaar» kan opnemen in de jaarlijkse controle.

Een voorbeeld van steekproefsgewijs toetsen op de effectiviteit van de besteding van gelden op een eerder moment dan de toetsing achteraf, zoals de leden van de PvdA naar mijn oordeel suggereerden is het onderzoek dat door de Rijksuniversiteit Utrecht is verricht. In dit door mij opgedragen onderzoek worden een aantal bodemsaneringsgevallen geëvalueerd, die in het kader van de budgetfinanciering zijn gesaneerd. In hoofdstuk III van deze nadere memorie van antwoord ga ik hier nader op in. Op het uitvoeren van vergelijkbare onderzoeken in de toekomst zal ik mij nog beraden.

In geval van projectfinanciering vindt toetsing vooraf per deelprojectfase plaats. Voor de start van een volgende fase in de uitvoering van de sanering wordt door het Rijk pas goedkeuring verleend als de vorige fase inhoudelijk is beoordeeld. Bevoorschotting vindt plaats op aanvraag

van de provincies, na toetsing van de voortgang van de onderscheiden deelprojectfasen en tot maximaal 90% van de toegezegde bijdrage. Per deelprojectfase vindt een eindafrekening plaats op basis van een einddeclaratie en bijbehorende accountantsverklaring van de provincie. Nadat het gehele project is afgerond wordt een eindrapportage aan het Rijk toegezonden. De eindrapportage zal zich met name richten op de wijze waarop de sanering is uitgevoerd. De vorige fasen zijn immers reeds vooraf en achteraf inhoudelijk getoetst. In de toetsing zal onder andere aandacht besteed worden aan de relatie tussen uitvoering van de sanering en het saneringsbestek, het vaststellen van het resultaat van de uitgevoerde sanering, de wijze waarop eventuele nazorg wordt uitgevoerd en de totale kosten.

Afrekening van budget- en projectfinanciering geschiedt derhalve op basis van een verschillende financiële verantwoording met bijbehorende accountantsverklaring en op niet met elkaar samenvallende tijdstippen.

De bijzondere projectevaluatie dient, anders dan de leden van de PvdA suggereerden, niet ter controle op rechtmatigheid en doelmatigheid van besteding van bodemsaneringsgelden. De bijzondere projectevaluatie is een instrument om provinciale (en gemeentelijke) activiteiten te evalueren en zo nodig bij te sturen. Een bijzondere projectevaluatie van één of meer gevallen van bodemverontreiniging tegelijk kan door een provincie worden uitgevoerd, indien zich bijzondere feiten voordoen of uit methodologisch oogpunt waardevolle technieken zijn toegepast. De evaluatie heeft tot doel lering te trekken uit de gevolgde aanpak en hierdoor de uitvoering van de bodemsanering in het algemeen in kwalitatieve zin te verbeteren. Het uitvoeren van een dergelijke evaluatie vergt vooraf instemming van het Rijk, daar de te maken kosten volledig voor een Rijksbijdrage in aanmerking komen.

De halfjaarlijkse voortgangsgesprekken tussen provincie en Rijk verschaffen het Rijk inzicht in de uitputting van de toegezegde budgetten en feitelijke besteding van middelen. Mede aan de hand van de uitkomst hiervan vindt bevoorschotting aan de provincies plaats en kan incidenteel voor het betreffende kalenderjaar een bijsturing in de bestedingen plaatsvinden. Op deze momenten vindt geen toetsing op doelmatigheid en rechtmatigheid plaats, daar deze toetsing, zoals hierboven is beschreven jaarlijks rond het gehele budget door de accountant wordt uitgevoerd. Daarnaast vindt deze toetsing per geval achteraf plaats.

In het onderhavige wetsvoorstel wordt door de provincies door middel van het verslag ingevolge artikel 52 inzicht geboden in de voortgang van de bodemsanering, zowel via de project- als de budgetfinanciering. In een terugblik wordt op een geaggregeerd niveau inzichtelijk gemaakt wat het resultaat van verschillende saneringen is geweest. Hieruit kan bijvoorbeeld worden opgemaakt in welke mate en om welke redenen per provincie wordt afgezien van herstel van de multifunctionaliteit van de bodem. Eventuele verschillen in provinciaal beleid komen via deze rapportage in het verslag tot uiting. Ook de resultaten van saneringen die door gemeenten op grond van artikel 27n worden uitgevoerd en van saneringen door derden kunnen op dezelfde wijze bij de verslaglegging worden betrokken. In het verslag wordt een overzicht opgenomen van de afzonderlijke gevallen, die voor toetsing achteraf bij het Rijk zijn, c.q. in het betreffende jaar worden ingediend.

De informatie in het artikel 52-verslag over de bestedingen in het kader van de budgetfinanciering kan worden gebruikt bij de bepaling of de bijsturing van de verdeling van de budgetten over de verschillende provincies. Het verslag dient daartoe te worden ingediend op een moment, dat met de inhoud ervan rekening gehouden kan worden bij de toewijzing van budgetten voor het volgend jaar. Een zodanig tijdstip heeft echter tot gevolg dat opname van de gegevens in het jaarlijkse

milieuprogramma eerst in het volgend jaar mogelijk is. Daarmee zou derhalve tussen uitvoering en publicatie een periode van twee jaar verstrijken, waardoor de informatie afgeleid van het verslag ingevolge artikel 52 aan actualiteit en waarde inboet. Aan de hand van ervaringen met de verslaglegging krachtens artikel 52 zal worden bezien in hoeverre en in welke vorm deze zich leent voor nadere publicatie.

Het ligt voor de hand de jaarlijkse accountantsverklaring bij de verantwoording van het jaarlijkse provinciale bodemsaneringsbudget te koppelen aan het jaarlijkse verslag ingevolge artikel 52. Hiermee kan worden bewerkstelligd dat de accountantsverklaring op een vast tijdstip bij het Rijk wordt ingediend. Deze accountantsverklaring kan gelijktijdig worden opgesteld met de jaarverantwoording van de provincie. Er zal een controle-protocol voor de provinciale accountant ten behoeve van de controle van uitgaven aan bodemsanering worden opgesteld.

Het verslag zal een overzicht moeten bieden van de gerealiseerde uitgaven per deelprojectfase in het kader van de budgetfinanciering. De accountant zal ook een oordeel moeten vormen over de uitgaven aan projecten in het kader van de projectfinanciering. De gerealiseerde uitgaven per deelprojectfase in het kader van de projectfinanciering zullen in een separaat overzicht worden vermeld. Afzonderlijke accountantsverklaringen over de uitgaven aan deelprojectfasen in het kader van de projectfinanciering kunnen dan achterwege blijven. Beide overzichten zijn een onderdeel van de financiële verantwoording. Afrekening van budget- en projectfinanciering zal dan kunnen geschieden op met elkaar samenvallende tijdstippen.

3. De verdeling van de rijksbijdrage

De leden van de fractie van de PvdA vonden een nadere wettelijke regeling van het systeem van verdeling van de rijksbijdragen gewenst. Zij hadden de voorkeur voor een regeling van de verdeelsleutel bij algemene maatregel van bestuur, op basis van wettelijke criteria als de relatieve aandelen in de omvang van de verontreiniging en de omvang van de benodigde inspanning. Zij vroegen als alternatief of een verdeling op voorstel van de gezamenlijke provincies ook wetstechnisch denkbaar is.

In het wetsvoorstel wordt aangesloten bij de huidige praktijk, waarbij het IPO op verzoek van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een voorstel doet over de verdeling van de rijksbijdrage. Op grond van het onderhavige wetsvoorstel zal dit voorstel door de minister worden beoordeeld aan de hand van de beschikbare informatie over de omvang van de verontreiniging en de voortgangsinformatie uit het jaarlijkse provinciale verslag ingevolge artikel 52 van dit wetsvoorstel, waarna de verdeelsleutel wordt vastgesteld. Het voorstel van genoemde leden de verdeelsleutel bij wet te regelen alsook het alternatief waarin de huidige praktijk in of bij wet vastgelegd wordt, hebben beide als nadeel dat gewenste wijzigingen in de verdeling van de rijksbijdrage minder snel doorgevoerd kunnen worden. Om bovenstaande redenen wordt in dit wetsvoorstel bij de huidige praktijk aangesloten.

De leden van de fractie van de PvdA waren nog niet overtuigd van de redenen om het toevoegen van rente-inkomsten aan bodemsanering niet via een wettelijke bepaling te regelen. Zij waren geïnteresseerd in een indicatie van de omvang van rente-opbrengsten in de toekomst op basis van veronderstellingen over het gemiddelde tijdsverloop tussen de bevoorschotting vanuit het Rijk en de besteding door de provincies. Daarnaast vroegen zij naar de wijze waarop sinds 1988 is gecontroleerd dat de toen gemaakte afspraken over de inzet van rente ook zijn nagekomen. Verder vroegen zij naar de omvang van de rente-inkomsten bij provincies sinds 1988.

Er is niet voor gekozen de provincies wettelijk te verplichten de rente-

opbrengsten aan bodemsanering te besteden, nu dit met de provincies reeds is overeengekomen, gelet op de omvang van de problematiek van bodemverontreiniging ten opzichte van de voor onderzoek en sanering beschikbare middelen. Door de bevoorschotting af te stemmen op de financiële planning van de provincies, zoals deze in de voortgangsoverzichten tijdens de voortgangsgesprekken worden gepresenteerd, wordt het ontstaan van substantiële rente-opbrengsten voorkomen. In plaats van wettelijke bepalingen zullen richtlijnen worden opgesteld omtrent de berekening van de hoogte van de rente-opbrengsten en een protocol voor de controlerende accountant bij de provincies, die het toezicht op het vermelden van rente-opbrengsten zullen verbeteren. Deze richtlijnen en het controle-protocol zullen worden opgenomen in de Leidraad bodembescherming. De provincies zullen zich volgens afspraak daaraan houden.

Of de gemaakte afspraken worden nageleefd blijkt tijdens de voortgangsgesprekken. Dit beperkt zich tot de vraag of al dan niet rente wordt opgegeven en richt zich niet op de juistheid van de hoogte van de rente-opbrengsten.

Aan rente-opbrengsten is door de provincies vanaf 1988 tot en met 1991 een totaalbedrag van ca. f 7,1 mln. opgegeven.

De leden van de PvdA-fractie misten in de memorie van antwoord een reactie op hun vraag of de oplegging van een strafkorting aan een provincie die niet voldoet aan de verslagverplichting ingevolge artikel 52 wel billijk is jegens belanghebbende derden.

Uiteraard zullen, indien in enig jaar een korting wordt opgelegd, in het daaropvolgende jaar minder gevallen van bodemverontreiniging kunnen worden onderzocht of gesaneerd. Ik ga er van uit dat het nadeel dat hiermee aan derden-belanghebbenden zou worden berokkend, voor de provincie één van de voornaamste redenen zal zijn om het niet op een korting als bedoeld in artikel 53 te laten aankomen. Via de inspraak op het bodemsaneringsprogramma van het jaar dat volgt op dat waarin de korting is opgelegd, kunnen degenen die menen nadeel te ondervinden van hun bezwarenelijk geven.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen om verduidelijking van een eventuele wijziging binnen 5 à 10 jaar van de financiële grens van omvangrijke gevallen. Daarnaast misten zij de argumenten achter de huidige keuze van f 10 mln en vroegen zij of hun indruk juist was dat het een uniform voor alle provincies geldend bedrag betreft. Daarnaast meenden zij dat de grens van een omvangrijk geval van invloed blijft op de snelheid waarmee in een provincie zaken kunnen worden afgehandeld.

De onder vigeur van de Interimwet bodemsanering gehanteerde grens tussen budgetgevallen en gevallen waarop de projectfinanciering van toepassing is zal onder het onderhavige wetsvoorstel vooralsnog worden gecontinueerd. De wenselijkheid van een eventuele wijziging van de grens van een omvangrijk geval kan voortkomen uit een verwachte stijging van het aantal omvangrijke gevallen van bodemverontreiniging binnen genoemde periode. Rekening houdend met de betrokkenheid van het Rijk bij de uitvoering van bodemsanering van omvangrijke gevallen kan een heroriëntatie van het begrip «omvangrijk» noodzakelijk worden.

Het bedrag van f 10 mln is in 1984 afgeleid van de praktijk in de uitvoering van bodemsanering als reactie op een voorstel in het evaluatierapport van de Interimwet bodemsanering. De grens van f 10 mln geldt weliswaar uniform voor alle provincies, maar daarnaast bestaat een grens die aan de omvang van de som van drie achtereenvolgende jaarbudgetten is gekoppeld.

De leden van de fractie van de PvdA concludeerden terecht dat zodra

een geval als omvangrijk is aangemerkt, ook onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel het provinciaal budget niet langer met de kosten van een dergelijk geval kan worden belast. Met de provincies zijn afspraken gemaakt over de «terugbetaling» van gemaakte kosten aan omvangrijke gevallen door incidentele verhogingen van het provinciale budget, indien de uitputting van het provinciaal budget hiertoe aanleiding geeft. Daarnaast is het op basis van de Leidraad mogelijk een geval van bodemverontreiniging als «voorlopig omvangrijk» aan te merken. De kosten van een dergelijk geval komen dan slechts voor 50% ten laste van het provinciaal budget. De overige 50% worden in het kader van de projectfinanciering toegezegd. Door middel van dergelijke instrumenten worden verstoringen van het provinciale budget in een vroeg stadium voorkomen.

Het op het moment van inwerkingtreding van het wetsvoorstel nog niet gereed zijn van de algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 49, eerste lid, en van de ministeriële regeling ingevolge artikel 49, derde lid, behoeft niet tot onduidelijkheden te leiden bij de uitvoering van de wet. In hoofdstuk I van deze memorie is hierop nader ingegaan.

4. Schadevergoeding

De leden van de VVD-fractie vroegen wanneer het onderzoek naar de oplossing binnen het Fonds luchtverontreiniging voor de zogenaamde knelsituaties komt. Ook de leden van de Groen Links-fractie vroegen naar de stand van zaken.

Het onderzoek naar uitbreiding van het Fonds luchtverontreiniging naar andere compartimenten zal nog tot in het jaar 1993 voortduren. Juist in verband met die stand van zaken is in de memorie van antwoord aangegeven dat thans reeds een regeling voor knelsituaties in woonwijken wordt getroffen. In de notitie Bodemverontreiniging en grondtransacties (paragraaf 4.2.) is daarop ingegaan.

Deze regeling heeft geen betrekking op overige schadegevallen, zoals de schade ten gevolge van met HCH verontreinigde landbouwgronden. Tot op heden is niet gebleken dat in dergelijke gevallen geen oplossing werd bereikt, althans voorhanden was. In de HCH-kwestie (de onzorgvuldige verwijdering van residuen van linaanproductie) heeft de Staat bijvoorbeeld aangetoond, dat er goede mogelijkheden zijn de schade op de veroorzaker te verhalen.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, D66 en Groen Links stelden vragen over de vrije woonkeuzeregeling.

Zoals in hoofdstuk I van deze memorie is vermeld zal een regeling van de vrije woonkeuze in het onderhavige wetsvoorstel worden opgenomen.

Met betrekking tot de financiering van de regeling vroegen de leden van de Groen Links-fractie hoe het eventuele verlies van de gemeente wordt gedekt. De leden van de PvdA-fractie meenden dat de bodemsaneringsgelden hiervoor zouden moeten worden aangesproken.

Uit de voorgestelde regeling vloeien weliswaar kosten voor de gemeenten voort, maar die kosten maken zij nu ook al. De regeling is immers beperkt tot gevallen waarin gemeenten in de praktijk toch al een regeling treffen of door de rechter tot schadevergoeding worden veroordeeld. De regeling leidt niet alleen bij de bewoners maar ook bij de gemeente tot een besparing op juridische kosten.

De suggestie om de gemeentelijke kosten uit de bodemsaneringsgelden te dekken wordt dezerzijds niet onderschreven. Afgezien van de in de memorie van antwoord genoemde redenen om de kosten van de regeling voor rekening van de gemeenten te laten komen, geldt dat de voorgestelde regeling is ontworpen om de bewoners de helpende hand te bieden, niet om een eventueel financieel probleem bij gemeenten op te lossen.

Voor het antwoord op de overige inhoudelijke vragen over de regeling wordt korthedshalve verwezen naar hoofdstuk 4, paragraaf 2, van de notitie Bodemverontreiniging en grondtransacties.

De leden van de CDA-fractie vroegen in verband met de UCV van 30 maart jl. naar de vergoeding van door onschuldige eigenaars gemaakte kosten van vrijwillige sanering in eigen beheer.

De leden van de VVD-fractie vroegen wat gedaan wordt indien een beroep op de uitzonderingsgronden slaagt en geen saneringsbevel wordt gegeven. De leden van de GPV-fractie vroegen wie verantwoordelijk is voor het ongedaan maken van de bodemverontreiniging, als de veroorzaker niet is op te sporen en de eigenaar onschuldig is.

In laatstbedoelde omstandigheden kunnen andere mogelijkheden worden nagegaan. Het is bijvoorbeeld mogelijk te bezien of de betrokken onschuldige eigenaar bereid is in eigen beheer te saneren, eventueel met ondersteuning van een overheidsbijdrage. Ook kan worden bezien of andere partijen tot sanering kunnen worden bewogen. In milieu-urgente gevallen is aanpak krachtens het wettelijke financieringsstelsel door de provincie mogelijk.

In het aanvullende kabinetsstandpunt van 19 maart jl. over het eindrapport van de Commissie BSB is aangegeven, dat onschuldige eigenaars in het kader van het in artikel 27d, vierde lid, bedoelde overleg een verzoek om een bijdrage kunnen doen. Gedeputeerde staten zullen de dekking voor hun bijdrage moeten vinden in het financieringsstelsel van de wet. Dit betekent onder meer dat de provinciale prioriteitsstelling van invloed wordt op het uitvoeringsmoment van dit soort vrijwillige saneringen. De provinciale bijdrage is een vorm van kostendeling tussen eigenaar en overheid en dient niet te worden beschouwd als schadevergoeding van de overheid aan de eigenaar. Dit zou immers op gespannen voet staan met het ontbreken van een schadevergoedingstitel bij het saneringsbevel.

De leden van de fractie van D66 meenden, dat artikel 46, vierde lid, van het wetsvoorstel een zware financiële drempel voor rechtzoekenden kan vormen, gelet op de verplichte rechtsbijstand en hoge griffierskosten. Zij vroegen hoe de regering staat ten opzichte van een beroepsmogelijkheid bij de Raad van State.

Uit de praktijk is gebleken, dat in bijna alle gevallen rechtspersonen zijn betrokken bij dit soort procedures en zelden natuurlijke personen. De verplichte rechtsbijstand en de griffiekosten vormen voor de bedoelde rechtspersonen, in het algemeen genomen, niet een zware drempel. Bovendien zijn deze kosten fiscaal aftrekbaar en verzekeraar. Indien in artikel 46 administratiefrechtelijk beroep zou worden gecreëerd, dan zouden er, gelet op het bepaalde in artikel 45 van het wetsvoorstel, ten aanzien van dezelfde rechtsvragen twee verschillende rechtsgangen naast elkaar bestaan: een civielrechtelijke en een administratiefrechtelijke. Dit is niet wenselijk.

De leden van de fractie van D66 wilden weten hoe in de regeling meer en betere voorfinancieringsmogelijkheden opgenomen kunnen worden. De leden van de fractie van de PvdA vroegen in het kader van voorfinanciering naar de vorderingen van de regering in het in de memorie van antwoord aangekondigde onderzoek naar knelpunten, die gemeenten ondervinden bij de realisering van belangrijke maatschappelijke doelen op ernstig verontreinigde gronden. Ook de leden van de fractie van de VVD vroegen hiernaar. De leden van de fractie van de PvdA dachten daarbij aan een algemene regeling, die snel duidelijkheid zou moeten geven aan gemeenten en provincies omtrent de hoogte van de rijksbij-

drage en het tijdstip van bijdrageverlening in geval zij een groot geval willen voorfinancieren. Ook de leden van de fractie van D66 uitten deze wens. Duidelijkheid zou volgens de leden van de fractie van de PvdA ook gegeven moeten worden over de vraag of voorgefinancierde bedragen meetellen in de beoordeling van artikel 50, derde lid.

Bij de discussie met betrekking tot voorfinanciering moet voorop staan dat hiervan geen sprake is wanneer sanering door derden, waaronder gemeenten, in eigen beheer plaatsvindt. Immers volgens dit wetsvoorstel kan de derde op eigen kosten overgaan tot aanpak van het geval van bodemverontreiniging met toepassing van de bepalingen met betrekking tot aanpak in eigen beheer (artikelen 22 respectievelijk 27b juncto 22). Daarbij bepaalt de derde in overleg met de provincie zelf het tijdstip van aanvang en het uitvoeringstempo van de sanering.

Alleen indien er geen sprake is van sanering in eigen beheer zal de overheid in het kader van de milieu-operatie voor de sanering zorgdragen. De gemeente kan de provincie verzoeken, eventueel onder toepassing van artikel 27n, de uitvoering van bodemsanering van een geval van bodemverontreiniging eerder te starten dan in het provinciaal saneringsprogramma is aangegeven. Indien de provincie hiermee instemt kan de gemeente met de provincie een planning opstellen en afspraken maken over de terugbetaling van door de gemeente voorgefinancierde bedragen. Bij deze planning blijft echter een prioriteitstelling op basis van milieu-urgentie van toepassing en zal volstrekte zekerheid aan gemeenten niet kunnen worden gegeven. De provincie zal deze planning ook in de richting van het Rijk als aangegane verplichtingen, met vermelding van de planning van uitbetaling aan de gemeente, ten laste van het bodemsaneringsbudget dienen te verantwoorden.

In de situatie waarin het geval van bodemverontreiniging door het Rijk als omvangrijk is aangemerkt is de provinciale planning in relatie tot de besteding van het provinciale budget niet langer relevant. De hoogte van de beschikbare middelen op de rijksbegroting voor bodemsanering kunnen in de toekomst een knelpunt vormen. Indien de dan te nemen maatregelen (prioritering en fasering) onvoldoende resultaat opleveren om de knelpunten op te lossen, bestaat ook dan de mogelijkheid van voorfinanciering door de gemeente. Het is niet noodzakelijk in het wetsvoorstel met betrekking hiertoe expliciete voorfinancieringsmogelijkheden op te nemen.

Met betrekking tot de knelpunten van gemeenten door de samenloop van bodemsanering met andere maatschappelijke ontwikkelingen kan het volgende worden gemeld. Om te beginnen wordt gewezen op de binnen het budget beschikbaar gestelde knelpuntgelden. Daarnaast vindt interdepartementaal overleg plaats over de samenloop van bodemsanering met infrastructurele projecten. De Tweede Kamer zal op het moment dat het overleg is afgerond over de resultaten worden geïnformeerd.

Als de provincie nog niet met de gemeente tot afrekening overgaat en dus de gemeentelijke bijdrage in de kosten van het geval van bodemsanering nog niet bij de gemeente in rekening heeft gebracht worden de voorgefinancierde uitgaven nog niet tot de kapitaallast van de gemeente gerekend. Slechts de gemeentelijke bijdrage in de totale uitgaven wordt tot de kapitaallast van de gemeente gerekend. Dit gebeurt pas zodra, overeenkomstig de planning in het saneringsprogramma, het provinciaal budget met de kasuitgaven wordt belast. Op indirecte wijze beïnvloeden de voorgefinancierde uitgaven echter de hoogte van de gemeentelijke bijdrage. Door de uitgaven aan bodemsanering voor te financieren zal de gemeente haar reserves hebben moeten aanspreken dan wel heeft zij leningen op de kapitaalmarkt afgesloten. Hierdoor wordt de reservepositie, één van de criteria bij de beoordeling van de gemeentefinanciën door de Inspectie Financiën Lagere Overheden aan een dreigende artikel 12-situatie als bedoeld in de Financiële-Verhoudingswet 1984,

verslechterd. Dit is van invloed op de hoogte van de gemeentelijke bijdrage.

Daarnaast vroegen de leden van de fractie van de PvdA om een overzicht van de mogelijkheden, die provincies wat betreft voorfinanciering aan gemeenten bieden, voorzover het uit het provinciaal budget te financieren gevallen betreft.

De uitvoering van de aanpak van gevallen van bodemverontreiniging, met name in het kader van de budgetfinanciering, vindt decentraal plaats. Het Rijk heeft periodiek overleg over de voortgang van de bodemsanering met de provincies. De mogelijkheden die provincies aan gemeenten bieden met betrekking tot voorfinanciering komen daar echter niet aan de orde. Bij het Rijk bestaat derhalve geen volledig beeld van de voorfinancieringsmogelijkheden, die provincies aan gemeenten bieden.

5. Kostenverhaal

De meeste fracties stelden vragen over het verhaal van kosten, zoals voorgesteld in artikel 47, in het bijzonder het vijfde lid. Daarin wordt bepaald dat het bij kostenverhaal niet vereist is, dat op het tijdstip waarop de oorzaak van de bodemverontreiniging of -aantasting zich heeft voorgedaan reeds jegens de overheid onrechtmatig werd gehandeld.

Over dit onderwerp is de Tweede Kamer een aantal malen afzonderlijk geïnformeerd¹⁷:

- een notitie over dit onderwerp werd op 8 juli 1991 ter overweging bij de Raad van State aanhangig gemaakt en bij de memorie van antwoord gevoegd (bijlage 2, blz. 85-97);
- het advies van de Raad van State van 3 december 1991 werd bij brief van 13 maart 1992, vergezeld van het nader rapport, aan de Tweede Kamer toegezonden;
- bij brief van 1 juni 1992 werd ingegaan op de consequenties van de Hoge Raad-arresten van 24 april jl.

Naar aanleiding van deze stukken namen de fracties de volgende algemene standpunten in. De leden van de CDA-fractie behielden hun twijfels en waren vooralsnog niet overtuigd. De leden van de PvdA-fractie wensten een versterking van de positie van de staat in verhaalsprocedures en konden met het voorstel instemmen. De leden van de VVD-fractie vroegen of het voorgestelde artikellid niet beter kon worden geschrapt. De leden van de fractie van D66 waren van mening, dat het voorstel alleen in het volle besef van de juridische consequenties en financiële belangen doorgang mag vinden. De leden van de SGP-fractie vroegen om een nadere toelichting op de materiële wijziging. De leden van de GPV-fractie konden zich vinden in de uitleg die de Raad van State aan de bewuste artikelen gaf.

In het onderstaande worden de gestelde vragen beantwoord rondom enkele thema's: de relativiteitsvraag, de wetsgeschiedenis, de betekenis van de wijziging, de verhouding tot de onrechtmatigheidseis, het overgangsbeleid, de financiële consequenties en tenslotte de afweging van de betrokken belangen.

De relativiteitsvraag

De leden van verschillende fracties kenden aan de relativiteitsvraag een belangrijke plaats in het onrechtmatige-daadsrecht toe.

In aanvulling op de algemene beschouwing van de Raad van State hierover is het goed het volgende bij de gedachtenbepaling te betrekken.

De relativiteitsleer is in Nederland voor het eerst verdedigd in 1919

¹⁷ Kamerstukken II 1991/92, 21 556, nrs. 5, 10 en 11.

door J. van Gelein Vitringa, onder verwijzing naar de Duitse «Schütznorm»-theorie. In de jurisprudentie is deze aanvaard in een arrest van de Hoge Raad van 1928, waarbij kan worden opgemerkt dat Van Gelein Vitringa inmiddels één van de raadsheren was. In de literatuur bleef de leer niet onomstreden. Als bestrijders kunnen onder meer worden genoemd Meijers, Scholten, Wertheim, Van Nispen van Sevenaer, Smits en Wolfsbergen¹⁸.

In de wetgeving is de leer uiteindelijk gecodificeerd in artikel 6:163 van het Burgerlijk Wetboek (BW): geen verplichting tot schadevergoeding bestaat, wanneer de geschonden norm niet strekt tot bescherming tegen de schade, zoals de benadeelde die heeft geleden. In de memorie van antwoord is het volgende opgemerkt¹⁹:

«Het in dit artikel neergelegde relativiteitsvereiste stelt belangrijke nadere eisen aan een actie uit onrechtmatige daad. In de woorden «tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden» ligt besloten dat de vordering moet worden afgewezen, zowel wanneer de geschonden norm niet ter bescherming van de eiser strekt, als wanneer de soort schade of de wijze waarop de schade is ontstaan buiten het bereik van die bescherming vallen. Het is de vraag of deze gevallen scherp te onderscheiden zijn.

Uitgangspunt van het artikel is dat een norm in beginsel strekt ter bescherming van allen die als gevolg van overtreding ervan schade kunnen lijden en wel ter bescherming tegen alle schade die aan de dader op voet van artikel 98 als een gevolg van deze overtreding kan worden toegerekend. Voor een geslaagd beroep op dit artikel moet derhalve het tegendeel komen vast te staan, aan de gedaagde te bewijzen.»

Het relativiteitsvereiste is van gewicht in gevallen waarin sprake is van handelen in strijd met wettelijke verplichtingen. In het Duitse recht blijft de «Schütznorm» hiertoe ook beperkt. Indien het niet gaat om overtreding van een wettelijk voorschrift, maar om schending van een zorgvuldigheidsnorm, dan gaat ook de Raad van State (advies, onder 3) er van uit, dat daarmee in de regel tevens is vastgesteld dat zij diende om de geschonden norm te beschermen.

Bij het veroorzaken van bodemverontreiniging in het verleden gaat het meestal niet om overtreding van wettelijke voorschriften. Bij de discussie over de vraag sinds wanneer de overheid zich de zorg om de bodem is gaan aantrekken, is nog eens komen vast te staan hoe gebrekkig de preventieve voorschriften destijds waren. Bij het veroorzaken van bodemverontreiniging in het verleden gaat het vrijwel uitsluitend om schending van destijds bestaande zorgvuldigheidsnormen. Daarbij was en is het relativiteitsvereiste van ondergeschikt belang. Om deze reden is er bij de behandeling van het ontwerp van de Interimwet bodemsanering in de Tweede Kamer, zonder dat dit – in tegenstelling tot in de Eerste Kamer – expliciet aan de orde is gesteld, van uitgegaan dat bij de uitvoering van artikel 21 per definitie mede aan het relativiteitsvereiste zou zijn voldaan.

Wetsgeschiedenis

Naar de mening van de leden van de CDA-fractie blijkt uit de wetsgeschiedenis van de Interimwet bodemsanering, dat de wetgever met de inhoud van het verhaalsartikel niet heeft bedoeld een duidelijke wijziging aan te brengen in het gangbare onrechtmatige-daadsrecht. Deze leden bestreden de opvatting van de regering, dat de wetgever nimmer de bedoeling heeft gehad het relativiteitsvereiste voor de overheid te stellen.

In de memorie van toelichting bij het thans in behandeling zijnde wetsvoorstel is dezerzijds reeds erkend, dat de regering in 1982 niet de gewenste duidelijkheid over het onderhavige punt heeft verschaft. Dit

¹⁸ Een overzicht is gegeven door J.M. van Dunné, Tijdschrift voor Milieu-Aansprakelijkheid 1990/4, blz. 116.

¹⁹ Handboek Tekst en Commentaar op het Nieuw Burgerlijk Wetboek, PG6, blz. 637–638.

laat onverlet het antwoord op de vraag of de regering destijds wel die bedoeling heeft gehad.

De conclusie van de leden van de CDA-fractie gaat dan ook verder dan die van de Hoge Raad. In het Van Amersfoort-arrest (vierde alinea van rechtsoverweging 3.1.2.) overweegt de Raad dat op grond van de geschiedenis van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering niet kan worden gezegd, dat de voorgestelde verandering ondubbelzinnig een wijziging in het bestaande recht beoogde. De Raad heeft het niet over een «duidelijke» wijziging en zei bovendien niet dat de wetgever deze wijziging «niet heeft bedoeld». Het is van belang op deze verschillen – hoe gering zij wellicht ook lijken – te wijzen.

Van de eigenlijke bedoeling van de wetgever is op een aantal wijzen gebleken. In de eerste plaats heeft in de Eerste Kamer een discussie over het relativiteitsvereiste plaatsgehad. In het voorlopig verslag betwijfelden de leden van de CDA-fractie of bij het verhaal sprake kan zijn van een onrechtmatige daad jegens het Rijk²⁰. De regering antwoordde dat juist om iedere twijfel betreffende verhaal door het Rijk te voorkomen, een specifiek verhaalsrecht voor het Rijk is opgenomen, ongeacht het antwoord op de vraag jegens wie de onrechtmatige daad is gepleegd. Overigens kwam de Hoge Raad tot de conclusie dat die uitspraak beslissende betekenis mist voor de juiste uitleg van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering, voornamelijk omdat deze uitspraak niet ook in de Tweede Kamer was gedaan.

In de tweede plaats is het kabinet er onmiddellijk na de parlementaire behandeling van de IBS vanuit gegaan, dat het relativiteitsvereiste voor de overheid niet gold. Aan de landsadvocaat werd ook gevraagd in deze zin te reageren namens de staat, toen enkele gedaagde partijen op dit punt verweer gingen voeren in de procedures op grond van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering.

Veel belangrijker acht de regering nog, dat ook het bedrijfsleven in het algemeen en de gedaagde bedrijven in het bijzonder er in de periode 1983–1989 vanuit gingen, dat het relativiteitsvereiste voor de overheid niet gold. Dit is terug te vinden in de 46 vóór het Van Amersfoort-arrest gewezen (tussen-)vonnissen. Op dit punt werd meestal geen verweer gevoerd of in een enkel geval slechts impliciet en zonder succes. In sommige gevallen waaronder in de Van Amersfoort-procedure – gingen gedaagde partijen er zelfs van uit, dat artikel 21 van de IBS wél het relativiteitsvereiste voor de staat ecarteert. In slechts één zaak werd het verweer expliciet gevoerd en bovendien met succes²¹.

Ook in de vakliteratuur werd er van uitgegaan, dat het relativiteitsvereiste voor de overheid niet gold. In de eerste vergadering van de Vereniging voor Milieurecht van februari 1983 onderschreven met name de advocaten die voor gedaagde bedrijven opkomen deze visie. Er was zelfs enige kritiek op het feit dat alleen het Rijk dit voordeel van de wetsbepaling genoot²².

De standpunten van het bedrijfsleven, de jurisprudentie en de literatuur in de periode 1983–1989 versterken derhalve de opvatting, dat het nimmer in de bedoeling van de wetgever heeft gelegen het relativiteitsvereiste voor de overheid te stellen.

De leden van de CDA-fractie ontleenden aan het ontbreken van een speciale overgangsbepaling bij artikel 21 Interimwet bodemsanering de overtuiging dat geen belangrijke verandering in het onrechtmatige-daadsrecht werd beoogd.

Dit verband tussen bedoeling van de wetgever en het overgangsrecht mag zo niet worden gelegd. De bepalingen van de IBS hebben onmiddellijke werking. Tijdens de parlementaire behandeling bestond daarover geen misverstand. De Hoge Raad heeft het verweer tegen deze conclusie

²⁰ Kamerstukken I 1983/84, 16 821, nr 31a, blz. 3.

²¹ Rechtbank Assen, 17 januari 1989, rolnummer 208/1986, Staat/Van Wijk & Boerma, gepubliceerd in *Bouwrecht* 1989, blz. 287, *Tijdschrift voor Milieu en Recht* 1989, blz. 175, *Tijdschrift voor Milieu-Aansprakelijkheid* 1990, blz. 57, *Vereniging voor Milieurecht-bundel* 90/5, blz. 193 en *Vermande WBB/IBS-bundel* D-8, blz. 159.

²² F. Waardenburg, «Aansprakelijkheid voor milieuschade (toegesplitst op het kostenverhaal bij bodemsanering)», *Vereniging voor Milieurecht* 1983/1, blz. 16.

ook verworpen (Van Amersfoort-arrest, rechtsoverweging 3.1.1.) De wet zou immers elke zin verliezen indien zij niet van toepassing zou zijn op gevallen van bodemverontreiniging, die vóór haar inwerkingtreding zijn veroorzaakt. Om deze reden is destijds geen overgangsartikel nodig geoordeeld. Gelet op de huidige discussie over artikel 47, vijfde lid, heeft de regering het verstandig geoordeeld thans wel een expliciete overgangsbepaling voor te stellen (artikel V).

Betekenis van de voorgestelde wijziging

De leden van de VVD-fractie vroegen of het burgerlijk recht wordt gebruikt om een beleidsdoel te realiseren en het huidige voorstel wordt gedaan omdat het burgerlijk recht daartoe ontoereikend is.

Zowel artikel 21 IBS als artikel 47 van het wetsvoorstel zijn voorbeelden van privaatrechtelijke instrumenten om een beleidsdoel te realiseren. Ook de artikelen 11 en 13 IBS respectievelijk de artikelen 23 en 27g van het wetsvoorstel zijn daar een voorbeeld van. Tevens kan worden gewezen op artikel 14 van de Wet bodembescherming. Privaatrechtelijke instrumenten komen ook op andere terreinen van overheidsbeleid veelvuldig voor. Aangenomen wordt dat de leden van de VVD-fractie hiertegen geen bezwaren hebben bedoeld te uiten.

Het onderhavige wetsvoorstel wordt niet gedaan omdat het burgerlijk recht ontoereikend is, maar omdat de overheid daartoe onvoldoende toegang krijgt.

De leden van de fractie van D66 merkten op dat door toevoeging van het vijfde lid aan artikel 47 het relativiteitsvereiste wordt geëcarteerd. Ook de leden van de VVD-fractie gingen er van uit dat het de bedoeling is het relativiteitsvereiste te ecarteren of in te perken. Zij vroegen in dit verband om een reactie op de stelling van het VNO en van het NCW, betreffende materiële wijziging van het onrechtmatige-daadsrecht.

In de bij de memorie van antwoord gevoegde notitie werd dit artikellid inderdaad ook samengevat met de term «ecartering van het relativiteitsvereiste». De Raad van State merkte op dat deze term de inhoud van het voorgestelde artikellid minder gelukkig weergeeft, omdat niet het vereiste zelf wordt geschrapd. Het artikellid heeft uitsluitend tot gevolg dat het bij kostenverhaal niet vereist is, dat op het tijdstip waarop de oorzaak van de bodemverontreiniging of -aantasting zich heeft voorgedaan reeds jegens de overheid onrechtmatig werd gehandeld. In het nader rapport is hiermee ingestemd. Het betreft hier derhalve een redactionele correctie en geen verlies van betekenis van de voorgestelde wijziging.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of het lid niet beter kan worden geschrapd wordt derhalve ontkennend beantwoord. Indien het artikellid overbodig was geweest had de Raad van State daar zeker op gewezen. De door het wetsvoorstel beoogde materiële wijziging van het onrechtmatige-daadsrecht is – ook volgens de Raad van State – dat de overheid die onrechtmatig toegebrachte schade ongedaan maakt in de plaats treedt van derden-benadeelden, te weten allen die deze schade hebben geleden of zouden hebben geleden, indien zij niet ongedaan zou zijn gemaakt door de overheid. Dit laat onverlet dat voor degene die de bodem onrechtmatig verontreinigde wel kenbaar moet zijn geweest dat hij derden nadeel berokkende. Zoals door de Raad van State opgemerkt mag nadeel bij derden in geval van schending van zorgvuldigheidsnormen in de regel worden aangenomen.

De leden van de CDA-fractie vroegen naar precedënten voor het buiten werking stellen van vereisten voor het begrip onrechtmatige daad en de daarbij aangevoerde argumenten.

Zoals hierboven opgemerkt gaat artikel 47, vijfde lid, minder ver dan het buiten werking stellen van een vereiste voor onrechtmatige daad. De strekking van het artikellid is dat – aangenomen dat aan alle vereisten voor onrechtmatige daad is voldaan – de overheid niet met een extra ontvankelijkheidsvraag wordt geconfronteerd.

Overigens zijn er talrijke precedents waarin één van de vereisten van het begrip onrechtmatige daad in een bepaald geval buiten werking is gesteld.

– Onrechtmatigheid: allereerst kan worden gewezen op de precedents, waarin onrechtmatigheid en/of de toerekening als vereiste(n) voor aansprakelijkheid in de rechtspraak of de wetgeving zijn of worden geëcarteerd (meestal aangeduid als risico-aansprakelijkheid). Genoemd kunnen worden de aansprakelijkheden van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek voor kinderen (artikel 165), voor ondergeschikten, niet-ondergeschikten en vertegenwoordigers (artikelen 170–172), voor gebrekkige zaken en opstallen (artikelen 173–174) en voor dieren (artikel 179), alsmede de voorgestelde aansprakelijkheden voor gevaarlijke stoffen, stortplaatsen en boorgaten (artikelen 175–177). Buiten het Burgerlijk Wetboek kunnen worden genoemd de aansprakelijkheden voor schade door motorrijtuigen en olietankschepen.

– Schuld: wat betreft het tweede klassieke vereiste voor het begrip onrechtmatige daad kan in het bijzonder worden gewezen op het derde lid van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek, waarin naast de toerekening door schuld is gesteld een oorzaak welke krachtens de wet of in het verkeer geldende opvattingen voor rekening van de dader komt. Een onder invloed van een geestelijke of lichamelijke tekortkoming verrichte onrechtmatige daad wordt bijvoorbeeld toch aan de dader toegerekend, mits het gaat om een als een doen te beschouwen gedraging van een persoon van 14 jaar of ouder (artikel 6:165 Burgerlijk Wetboek).

– Causaal verband: ook het derde vereiste voor het begrip onrechtmatige daad, het causaal verband, wordt wel door de wet buiten werking gesteld. Gewezen kan worden op de omkering van de bewijslast ten aanzien van de vraag wie de schade heeft veroorzaakt (artikel 6:99 Burgerlijk Wetboek) en op het ecarteren van het causaliteitsvereiste voor handelingen in groepsverband (artikel 6:166 BW).

Voor deze ingrepen in het onrechtmatige-daadsrecht worden verscheidene grondslagen naar voren gebracht, waaronder het profijtbeginsel (wie de lusten heeft moet ook de lasten dragen), het gevaarzettingsbeginsel (op degene die voor anderen een gevaar in het leven roept rust naar evenredigheid een zwaardere aansprakelijkheid), de verhaalsmogelijkheid (op degene die tot de werkelijke, maar minder verhaal biedende dader in een bepaalde relatie staat) en de billijkheid.

Voorts zijn er enkele precedents van in de wet geregelde verhaalsrechten, waarbij – zoals in het voorgestelde artikellid – niet de eis wordt gesteld dat ook jegens het verhalende lichaam onrechtmatig is of wordt gehandeld door degene die een onrechtmatige daad pleegt.

Gewezen kan worden op het verhaalsrecht van de bedrijfsvereniging in het kader van arbeidsongeschiktheidsverzekeringen, van het ziekenfonds en van het ambtelijke uitkeringslichaam in geval van ongevallen. Ook kan worden genoemd het verhaalsrecht van het Waarborgfonds Motorverkeer.

Een ander voorbeeld is het verhaalsrecht van een derde die anders dan krachtens verzekering kosten maakt ten behoeve van iemand die lichamelijk of geestelijk letsel oploopt (artikel 6:107, eerste lid, Burgerlijk Wetboek).

De leden van de CDA-fractie vonden het in het licht van het voorstel om het relativiteitsvereiste te schrappen vreemd dat de regering opmerkt dat er zich geen gevallen zullen voordoen waarin de overheid daaraan niet zou kunnen voldoen.

In de bij de memorie van antwoord gevoegde notitie werd een bepaalde verwachting uitgesproken over de mogelijkheden van de overheid om aan het relativiteitsvereiste te kunnen voldoen. De gedaagde partijen en in het bijzonder de rechter kwamen evenwel tot een andere conclusie. Juist omdat op dit punt geen zekerheid kon worden geboden en voortdurende twijfel daarover onwenselijk werd geacht, is het vijfde lid van artikel 47 voorgesteld.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het advies van de Raad van State en de arresten van de Hoge Raad geen aanleiding vormden voor een verder toegespitste wetswijziging, inhoudende dat een verhaalsactie moet kunnen slagen indien het voor de veroorzaker kenbaar kon zijn dat er schade ontstond, los van de vraag of de overheid zich te dien tijde al bewust was van die schadelijkheid of zich dat aantrok.

Het thans voorgestelde artikellid heeft uitdrukkelijk deze betekenis. Het advies van de Raad van State bevestigt dit. De relativerende opmerking (onder 5) over de ontwikkeling in de overheidszorg voor de bodem wordt meer terzijde gemaakt en heeft slechts betekenis indien het vijfde lid niet zou zijn voorgesteld.

De leden van de GPV-fractie vroegen of op grond van de huidige jurisprudentie al enkele criteria kunnen worden gegeven ter beantwoording van de door de Raad van State gestelde vraag sinds wanneer de overheid zich het saneringsbelang aantrok.

In de brief van 1 juni jl. is aangegeven hoe de Hoge Raad in zijn arresten van 24 juni jl. de nadere criteria heeft gegeven.

Deze leden veronderstelden blijkbaar dat het door de Hoge Raad gegeven criterium per saldo ook bij de Raad van State (onder 5) terugkeert, namelijk in het kader van het vereiste dat de vervuiling de vervuiler kan worden toegerekend. In de brief van 4 juni jl. van het VNO en het NCW lijkt hier ook van te worden uitgegaan.

Deze veronderstelling berust op een verkeerde lezing van het advies van de Raad van State. In de vakliteratuur wordt ook gewaarschuwd tegen een verkeerde interpretatie van deze passage²³. De vraag of een verontreiniging aan de veroorzaker kan worden toegerekend, is immers een geheel andere vraag dan die naar de relativiteit. Laatstbedoelde vraag luidt volgens de Hoge Raad of voor de verontreiniger van het eigen bedrijfsterrein was te voorzien, dat daardoor een vermogensnadeel voor de overheid zou ontstaan. De vraag naar de toerekenbaarheid heeft een ruimer bereik, namelijk of door zijn activiteiten enigerlei nadeel voor enigerlei derden zou kunnen ontstaan. Een onrechtmatige daad is toerekenbaar, indien de veroorzaker zijn handelen of nalaten achterwege had moeten 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 gaat hier om hetgeen op grond van zijn bedrijfsmatige deskundigheid van hem mocht worden verwacht. Het gaat hier derhalve uitdrukkelijk niet om hetgeen voor de veroorzaker uit de stand van het publieke debat (aan de hand van parlementaire stukken) duidelijk was of behoorde te zijn. Volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad gaat het bij de overtreding van normen van maatschappelijke zorgvuldigheid juist om iets ruimers dan overheidsvoorschriften en vormt het feit dat binnen deze voorschriften is gehandeld in beginsel geen afdoende verweer.

²³ J. Spier en C.H.W.M. Sterk, «Mythvorming omtrent milieu-aansprakelijkheid», Tijdschrift voor Milieu-Aansprakelijkheid 1992/4, blz. 127. E. Bauw, noot onder Staat/Akzo Resins, Bouwrecht 1992, blz. 560.

Verhouding tot de onrechtmatigheidsvereisten

De leden van de CDA-fractie vroegen om een reactie op de stelling dat als er onrechtmatig is gehandeld dit altijd moet zijn geschied jegens

iemand. De leden van de fractie van D66 vroegen of het relativiteitsvereiste wel van het onrechtmatigheidsvereiste zelf kan worden losgekoppeld.

In de bij de memorie van antwoord gevoegde notitie (blz. 88–89) is een scherp onderscheid gemaakt tussen het relativiteitsvereiste en de onrechtmatigheidsvereisten. Hoewel deze begrippen niet geheel te scheiden zijn, maakt het onderscheid duidelijk dat thans geen wijziging wordt voorgesteld in de eisen voor onrechtmatigheid zelf. Het relativiteitsvereiste heeft immers pas betekenis bij de beantwoording van de vraag door wie de pleger van de onrechtmatige daad aansprakelijk kan worden gesteld en is derhalve op te vatten als een ontvankelijkheidseis.

Het heeft weinig betekenis het relativiteitsvereiste te verheffen tot één van de vereisten voor onrechtmatigheid. In twee andere vereisten, namelijk dat onzorgvuldig is gehandeld en een ander daardoor nadeel (schade) heeft ondervonden, ligt immers reeds besloten dat de onrechtmatige daad is gepleegd jegens iemand. Ook de Raad van State wijst er op, dat in gevallen als de onderhavige, waarin sprake is van overtreding van normen van maatschappelijke betamelijkheid, de onrechtmatigheid jegens derden een gegeven is.

De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband om een reactie op de opvatting dat, indien destijds niet onrechtmatig gehandeld zou zijn jegens de Staat, het nauwelijks mogelijk zal zijn onrechtmatigheid aan te tonen. Zij vroegen om een reactie op artikelen van De Boer en Spier.

Bovenbedoelde opvatting is om te beginnen in strijd met de arresten van de Hoge Raad van 24 april jl. Zoals opgemerkt in de brief van 1 juni jl. volgt uit de arresten dat er een periode was, waarin het voor een veroorzaker van ernstige bodemverontreiniging onvoldoende duidelijk was of behoorde te zijn dat zijn handelwijze – waarvan het onrechtmatig karakter juist wordt verondersteld – een vermogensnadeel voor de overheid zou meebrengen.

De opvatting is eveneens in strijd met de visie van de Raad van State. De Raad concludeerde dat de betekenis van artikel 47, vijfde lid, niet is dat het relativiteitsvereiste als zodanig wordt geëcarteerd, maar wel de vraag of ook jegens de overheid onrechtmatig werd gehandeld. Dit laat de mogelijkheid open dat wel jegens derden onrechtmatig is gehandeld.

Waar de Raad van State stelt dat met de zorgvuldigheidsvraag in de regel ook de relativiteitsvraag is beantwoord, meent De Boer omgekeerd dat met de relativiteitsvraag tevens de zorgvuldigheidsvraag is beantwoord. Hij ziet wet- en regelgeving namelijk als een reflectie van in de maatschappij levende normen en inzichten, waaronder de stand van de wetenschap en die van de industrie. Hij ziet daarmee over het hoofd, dat met deze reflectie vaak vele jaren of zelfs tientallen jaren gemoeid zijn. In het soort gevaarzettende activiteiten als hier aan de orde, is het eerst en vooral de industrie die zich de inzichten in het gevaar van de stoffen en in het bijzonder de mate waarin de stoffen op of in de bodem geraken ten gevolge van onzorgvuldige handelingen eigen maakt. Daarna volgen de wetenschap – en meestal naar aanleiding van concrete schadegevallen – de milieubeweging en milieu-inspectie. Tenslotte wordt het proces na een maatschappelijke en parlementaire discussie afgerond met wet- en regelgeving. Alleen al met de laatstbedoelde fase kunnen vele jaren gemoeid zijn: tussen de publikatie van het voorontwerp van wet inzake de bodemverontreiniging en het in werking treden van de Wet bodembescherming ligt een periode van meer dan 15 jaar. Bij deze gang van zaken moet goed voor ogen worden gehouden, dat de vanzelfsprekendheid waarmee de mogelijkheden van herstel van de bodem nog tot in de zeventiger jaren werd aangenomen, slechts bestond bij diegenen die geen weet hadden van de werkelijke aard en omvang van de stortingen en lozingen van stoffen op of in de bodem.

Spier beperkt bovenbedoelde opvatting tot de situatie dat iemand zijn eigen (bedrijfs-)terrein verontreinigt, terwijl de verontreiniging geen (potentieel) gevaar oplevert voor de omgeving. In een dergelijke situatie is het inderdaad moeilijk voorstelbaar dat betrokkene destijds onzorgvuldig handelde jegens een derde. Dit is evenwel een theoretische situatie, aangezien de verhaalsacties betrekking hebben op gevallen waarin juist een ernstig gevaar voor de volksgezondheid of het milieu bestaat. Dit impliceert dat de verontreinigende stoffen zich autonoom (kunnen) verspreiden naar mensen, dieren, planten en goederen. Daarmee is de vraag of jegens derden onzorgvuldig wordt gehandeld bevestigend beantwoord.

De leden van de fractie van D66 vroegen wie de gedupeerde partijen zijn in wier positie de overheid treedt.

In de bij de memorie van antwoord gevoegde notitie zijn genoemd omwonenden en waterleidingbedrijven (blz. 88). Daaraan kunnen hier worden toegevoegd landbouwers en volkstuinders (inkomenschade), opdrachtgevers voor projecten in de woning- en utiliteitsbouw of verkeers- en vaarwegen (stagnatie- en extra investeringskosten) en particuliere of bedrijfsmatige grondeigenaren (waardevermindering). Een uitputtende opsomming kan niet worden gegeven, omdat milieuschade zich juist kenmerkt door het feit dat gedupeerden eerst op langere termijn en wellicht pas in de volgende generatie met hun schade bekend worden.

Deze partijen worden door de sanering van de bodem voor een belangrijk gedeelte in hun oorspronkelijke vermogenspositie hersteld. Zij behoeven derhalve geen rechtsvordering tegen de veroorzaker van de bodemverontreiniging meer in te stellen, ofschoon een dergelijke vordering op grond van de huidige stand van de jurisprudentie goede kans van slagen heeft²⁴. Met de voorgestelde wijziging wordt een doelmatige bundeling van de kring van individuele gedupeerden bewerkstelligd, zonder dat vele gedupeerde partijen per geval van bodemverontreiniging hun rechten aan de Staat moeten overdragen.

De leden van de CDA-fractie waren van mening dat differentiatie naar aard van de verontreinigende stoffen en de hoedanigheid van de veroorzaker bij het zorgvuldigheidsvereiste moet worden geaccepteerd als uitvloeisel van een normale en zorgvuldige rechtsgang. Zij vroegen of de voorgestelde wijziging niet tot rechtsongelijkheid leidt.

Met een differentiatie op grond van de zorgvuldigheidsvraag kan geheel worden ingestemd. In de notitie bij de memorie van antwoord (blz. 91) wordt dan ook in een geheel ander verband van een ongelijke behandeling gesproken. Het ging om het feit dat juist niet deze differentiatie maar de vraag of de overheid al dan niet mag verhalen doorslaggevend wordt voor aansprakelijkheid.

Rechtsgelijkheid dient in verband te worden gebracht met hetgeen waarop betrokkene in redelijkheid had mogen vertrouwen. Daarbij dient centraal te staan de vraag of de veroorzaker zijn handelen of nalaten achterwege had moeten 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. Juist in gevallen van milieuverontreiniging zal de vraag jegens wie hij onrechtmatig handelt op dat moment niet precies kunnen worden beantwoord. De Raad van State kwam tot dezelfde conclusie (onderdeel 4, laatste alinea).

De leden van de GPV-fractie vroegen of de omstandigheid dat de zorgvuldigheidsnorm moeilijk in algemene regels te vatten is en van geval tot geval moet worden bekeken, geen grote belasting van de rechterlijke macht zal betekenen.

²⁴ Zie onder meer Gemeente Den Haag/Bensal-Bohemen Holding (Hoge Raad 13 november 1987, gepubliceerd: Administratiefrechtelijke Beslissingen 1988, nr. 338) en Van Heek-Scholco tegen Gemeente Wierden (Hoge Raad 30 april 1990, gepubliceerd: Vermande bundel WBB/IBS (D-7, blz. 105).

De voorgestelde wijziging zal juist een verlichting van de belasting van de rechterlijke macht betekenen. De rechter zal bij iedere verhaalsactie van geval tot geval tot een oordeel moeten komen. Naast een beoordeling van overtreding van de zorgvuldigheidsnorm zal hij de vraag naar de veroorzaking, de schade en een aantal andere relevante vragen aan de hand van de concrete omstandigheden van het individuele geval beoordelen. Hij zal evenwel niet meer behoeven te beoordelen of ook jegens de overheid onrechtmatig werd gehandeld.

Overgangsrecht

De leden van de fracties van het CDA, de VVD en D66 wilden weten of met terugwerkende kracht in het geldende recht en de gevormde jurisprudentie wordt ingegrepen.

Met veel nadruk wordt er nog eens op gewezen, dat er – in tegenstelling tot de voortdurend herhaalde stelling van enkele auteurs in de vakliteratuur – geen terugwerkende kracht aan het wetsvoorstel wordt gegeven.

In de notitie bij de memorie van antwoord is ingegaan op het overgangsbeleid met betrekking tot artikel 47 van het wetsvoorstel. Daaruit blijkt onmiskenbaar dat daaraan door middel van het voorgestelde artikel V onmiddellijke werking wordt gegeven. Dat een wet onmiddellijke werking heeft is een hoofdregel van overgangsrecht. De overgangsbepalingen van artikel V verzachten – overigens volstrekt naar analogie van de Overgangswet Nieuw BW – de onmiddellijke werking ten aanzien van lopende procedures, door vanaf arresten van gerechtshoven eerbiedigende werking aan de nieuwe wet te verlenen.

De onmiddellijke werking leidt er niet toe dat alsnog aansprakelijkheden worden gecreëerd die op basis van het destijds geldende recht niet aanwezig zouden zijn geweest. Wel is het zo dat het in gevallen waarin de bodem van het eigen bedrijfsterrein vóór 1975 onrechtmatig werd verontreinigd, niet langer uitgesloten is dat naast derden-gedupeerden ook de overheid kostenverhaal kan plegen.

De leden van de fractie van D66 waren van mening, dat door deze wijziging een last voor betrokkenen ontstaat, waarmee zij geen rekening hebben kunnen houden.

In het bovenstaande is uiteengezet, dat het merendeel van de betrokkenen er tot het Van Amersfoort-arrest vanuit gingen dat het relativiteitsvereiste geen rol speelde. Aangezien sindsdien een discussie ontstond over de juiste uitleg van het door de Hoge Raad geformuleerde criterium en in mei 1990 bovendien het onderhavige wetsvoorstel werd gepubliceerd, is de situatie sindsdien nauwelijks gewijzigd.

Zeker ten opzichte van de overheid was het gemeengoed, dat bij acties in rechte gemakkelijk werd aanvaard dat aan het relativiteitsvereiste was voldaan. In een noot onder het arrest van de Hoge Raad van 26 mei 1978 constateerde Scholten: «opnieuw is gebleken dat de vraag of het betrokken belang beschermd wordt door 1401 (en, specifiek, door de verkeersregels) eerder wordt aanvaard t.a.v. de overheid dan t.a.v. anderen. Zoals ik onder H.R. 19 december 1975 schreef: het is redelijk aan te nemen dat de overtreden norm niet alleen beschermt die zij direct op het oog heeft, maar ook het openbaar lichaam dat de belangen behartigt van die direct beschermde personen, juist tegen schade door overtreding van die norm»²⁵.

Zonder wetswijziging zouden de recente Hoge Raad-arresten juist moeten worden gekenschetst als een lastenverlichting, waarmee betrokken tot nu toe geen rekening hebben gehouden. Hieraan doet materieel niet af dat de Hoge Raad bepaalt wat rechtens is en geen nieuw recht scheidt.

²⁵ G.J. Scholten, Nederlandse Jurisprudentie 1987, nr. 615.

De leden van de CDA-fractie hadden bezwaren tegen een «inbreuk» op de lopende verhaalsprocedures.

De inbreuk is gering, omdat tot aan de recente arresten van de Hoge Raad in de meeste procedures aan het relativiteitsvereiste kon worden voldaan of omdat het vereiste niet aan de orde is gekomen. Het alternatief voor een «inbreuk» is dat de Staat om royement van de relevante procedures vraagt en een nieuwe procedure aanhangig maakt. In de notitie is op de nadelen van een dergelijke constructie ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de regering heeft overwogen om de bepalingen over het verhaalsrecht in een afzonderlijk wetsvoorstel aanhangig te maken bij de Staten-Generaal, omdat de bedoelde artikelen relatief urgent en snel een uitspraak van de Staten-Generaal vergen.

Na de arresten van de Hoge Raad van 24 april 1992 is inderdaad overwogen of het de voorkeur verdient de bepalingen over het verhaalsrecht bij afzonderlijk wetsvoorstel bij de Tweede Kamer aanhangig te maken. Omdat het thans aanhangige wetsvoorstel zich al in een ver gevorderd stadium van behandeling bevindt, is daarvan afgezien. Het lijkt dan ook twijfelachtig, dat het bedoelde afzonderlijke wetsvoorstel op een eerder tijdstip in werking zou kunnen treden dan het onderhavige wetsvoorstel. Deze keuze is overigens wel een reden te meer naar inwerkingtreding per 1 januari 1993 te streven.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de voorgestelde wijziging al een rol speelt in de lopende rechtszaken.

Noch de bij de rechtszaken betrokken partijen, noch de rechterlijke colleges lopen vooruit op het aanhangige wetsvoorstel. Wel is het zo dat betrokkenen veelal een afwachtende houding aannemen ten aanzien van de uitkomst van de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel. In een enkel geval heeft de rechter de discussie over dit onderdeel geschorst, zodat de discussie over de andere onderdelen – in afwachting van de parlementaire behandeling van de voorgestelde wijziging – kan worden voortgezet²⁶.

Financiële gevolgen

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de financiële gevolgen van de voorgestelde wijziging. De leden van de SGP-fractie vroegen naar de gevolgen voor saneringsgevallen van vóór 1975. De leden van de PvdA-fractie vroegen of uit de brief van 1 juni jl. volgt dat de voorgestelde wijziging minimaal neerkomt op circa f 160 miljoen ten voordele van de belastingbetalende burger.

Met het berekende bedrag kan worden ingestemd. Er van uitgaande dat de onverhaalbaarheid van f 269 miljoen ongedaan wordt gemaakt door het wetsvoorstel, doch dat een totaalbedrag van f 109 miljoen door arresten van gerechtshoven onaantastbaar kan worden, treedt inderdaad afhankelijk van de uitkomst van de procedures een wijziging van ten minste f 160 miljoen op.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering zich gerealiseerd had, dat milieucclaims fiscale aftrekposten creëren voor het bedrijfsleven. Zij vroegen om een winst-verlies-rekening.

Het is aan bedrijven geoorloofd een voorziening op de balans te vormen, indien er een redelijke kans bestaat door de rechter te worden veroordeeld. Op grond van de aanschrijving van de Staatssecretaris van Financiën van 12 september 1991 dient het bedrijf daartoe wel reeds door de Staat aansprakelijk te zijn gesteld. Het gaat op dit moment om 233 bedrijven en een bedrag van f 1 418 063.174,-.

²⁶ Rechtbank Amsterdam, 31 oktober 1990, rolnummer H 88 0088, Staat/Van Houten, gepubliceerd: *Bouwrecht* 1991, blz. 293, *Tijdschrift voor Milieu en Recht* 1991, blz. 289, *Tijdschrift voor Milieu-Aansprakelijkheid* 1991, blz. 132, Vermande IBS/WBB-bundel (D-8), blz. 700.

Ter voorkoming van misverstanden wordt er op gewezen, dat de voorziening uitsluitend leidt tot rentevoordeel. Daar staat een nadeel van de bedrijven tegenover, te weten de door de Staat bij de vordering aangezegde wettelijke rente (thans 12%). Bovendien worden zij met een ander fiscaal nadeel geconfronteerd: in het verhaalde bedrag ligt 18,5% omzetbelasting besloten, die voor het bedrijf niet terugvorderbaar is.

Een winst-verlies-rekening van saneringsoperaties kan vanwege de grote doorlooptijden van de projecten moeilijk worden gegeven.

De leden van de fractie van de VVD vroegen naar de gevolgen van wetsvoorstel op de hoogte van de rijksuitgaven in de zin van artikel 15 van de Comptabiliteitswet. Indien dit het geval was vroegen zij naar de gevolgen voor de financiële ramingen.

In bijlage 1 van de memorie van antwoord is aangegeven dat door dit wetsvoorstel voor het Rijk een beperkte besparing te realiseren is. Uitgaande van de kostenverhoudingen uit de jaren 1989 en 1990 kan deze besparing op ca 0,2% geschat worden. Dit is het resultaat van de verlaagde rijksbijdrage in de uitgaven aan schadevergoeding, minnelijke overeenkomst en vordering en hogere bijdrage in de uitgaven aan bodemsaneringsgevallen die zich in de vier grote gemeenten voordoen. Rekening houdend met de nog aanwezige werkvoorraden en de geringe besparing is er nog geen aanleiding de financiële ramingen voor de komende jaren naar beneden bij te stellen.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het zeer juridische karakter van de discussie over artikel 47 niet rechtvaardigt, dat de Minister van Justitie als mede-ondertekenaar van de wet optreedt.

Mede-ondertekening kan worden overwogen, indien de regeling in betekenende mate de verantwoordelijkheid van een andere minister raakt. De in artikel 47 geregelde materie is zeker juridisch zwaarwichtig van aard. Maar deze enkele omstandigheid rechtvaardigt niet mede-ondertekening door de Minister van Justitie. Mede-ondertekening in het onderhavige geval strookt dan ook niet met het bestendig gebruik om het aantal mede-ondertekenaars van een regeling zo veel mogelijk te beperken. Wellicht ten overvloede wordt opgemerkt dat dit onderdeel van de regeling uiteraard in nauw overleg met het Ministerie van Justitie tot stand is gekomen.

Belangenafweging

De leden van de CDA-fractie vroegen wat nu precies een afwijking rechtvaardigt van het onrechtmatige-daadsrecht, dat vrijwel ongewijzigd is neergelegd in het zojuist in werking getreden Burgerlijk Wetboek. De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering voor alle duidelijkheid nog eens in ronde bewoordingen uiteen te zetten wat haar bedoeling is met de onderhavige wetswijzigingen.

De betekenis van het voorgestelde artikellid is de volgende. Zonder bodemsaneringsoperatie van de overheid zou de schade ten gevolge van de bodemverontreiniging (waaronder ook de kosten van onderzoek en sanering) door een complexe en niet altijd direct aanwijsbare groep van gedupeerden, al dan niet in onderlinge samenwerking, op de veroorzaker kunnen worden verhaald. Nu de overheid volgens wettelijke opdracht de gevolgen van de bodemverontreiniging wegneemt, is het redelijk en ook voor de veroorzaker doelmatig dat die gedupeerden worden vervangen door de overheid. Echter, op grond van het huidige recht kan het relativiteitsvereiste meebrengen, dat de onzorgvuldige veroorzaker niet door de overheid in rechte kan worden verplicht de kosten van onderzoek en sanering te voldoen. Thans wordt beoogd deze onbillijkheid weg te nemen, zonder de vereisten van onrechtmatigheid zelf te wijzigen.

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 waaraan de regering ontleent dat de Hoge Raad er van lijkt uit te gaan, dat de voorgestelde wijziging geen onaanvaardbare inbreuk op de rechtszekerheid oplevert, wordt verwezen naar rechtsoverweging 3.1.4. van het Van Amersfoort-arrest. De Raad overweegt dat in het bijzonder de eis van rechtszekerheid in aanmerking moet worden genomen, nu het verhaalsrecht van artikel 21 IBS in belangrijke mate bedoeld is voor verontreiniging die in het verleden heeft plaatsgevonden. Hieruit komt de eis naar voren, dat de tekst van de wet of de wetsgeschiedenis *ondubbelzinnige* aanwijzingen moet geven over bovenbedoelde wijziging. Artikel 47, vijfde lid, voldoet aan deze eis.

De Hoge Raad overweegt derhalve niet, dat de voorgestelde wijziging op zichzelf in strijd met de rechtszekerheid zou zijn. Ook de Raad van State meent dat uit het arrest op geen enkele wijze blijkt, dat in de ogen van de Hoge Raad de wetgever niet tot deze ingreep zou mogen overgaan (onderdeel 4).

In de vakliteratuur wordt deze conclusie ondersteund: «Dat de wetgever dit niet zou kunnen, berust op een misverstand. Niet de Hoge Raad stelt de wet in Nederland, maar de wetgever. Als de wetgever bepaalt dat er een verhaalsrecht kan zijn zonder relativiteit, dan is dat er²⁷.» In de vakliteratuur wordt deze conclusie overigens ook wel aangevochten, evenwel zonder verwijzing naar concrete rechtsoverwegingen van de Hoge Raad.

Dit neemt niet weg dat – zoals de leden van de fracties van het CDA en D66 stelden – aan een behoorlijke wetgeving een zorgvuldige belangenafweging zal moeten voorafgaan.

Het gaat hier enerzijds om de rechtszekerheid: de belangen van de personen die in het verleden door onzorgvuldig handelen of nalaten bodemverontreiniging hebben veroorzaakt, bij wie het gerechtvaardigde vertrouwen zou kunnen zijn ontstaan dat de overheid jegens hen geen verhaalsrecht zou hebben. Anderzijds gaat het om het bevorderen van de prikkel om bodemverontreiniging te voorkomen, te beheersen en te verwijderen en om de rechtvaardigheid: het beginsel «de vervuiler betaalt» en de billijkheid die besloten ligt in collectivisering van verhaalsrechten (voor de overheid, maar ook voor belangengroepen) in geval van complexe milieuschade.

Deze discussie is geen novum; zij werd bijvoorbeeld gevoerd bij het verhaalsrecht op grond van artikel 90 van de Wet op de arbeidsongeschiktheid. In dit verband schreef Bloembergen in een noot onder het arrest van de Hoge Raad van 10 februari 1978: «Bescherming van gerechtvaardigd vertrouwen ligt met name voor de hand, als degene die vertrouwde dat zijn juridische situatie ongewijzigd zou blijven, door onmiddellijke werking van de wet (of door terugwerkende kracht) in een ongunstiger positie wordt gebracht; vergelijk art. 1, lid 2, Sr. Vandaar dat de H.R. veel aandacht besteedt aan de eventuele verzwaring van de positie van de aansprakelijke persoon. Het arrest laat zien, dat rechtszekerheid en bescherming van vertrouwen wel belangrijke, maar niet de enige gezichtspunten zijn. In dit geval wegen zij zelfs minder zwaar dan het financiële belang van de bedrijfsvereniging²⁸.»

In het bovenstaande en in de notitie bij de memorie van antwoord is aangegeven, waarom bij het voorgestelde artikellid het belang van de rechtszekerheid niet al te zeer in het geding is en zonder het voorgestelde artikellid aan de rechtvaardigheid van de verhaalsacties tekort wordt gedaan. Hierbij is van belang dat de Raad van State (advies, onder 4) concludeert dat voorop staat dat de veroorzaker destijds, wil de

²⁷ Th.G. Drupsteen, «Relativiteit per 1 januari 1975», Nederlands Juristen Blad 1992, blz. 786 e.v.

²⁸ A.R. Bloembergen, Nederlandse Jurisprudentie 1979, nr. 217.

verontreiniging toerekenbaar zijn (het schuldvereiste), moet hebben beseft dat zijn activiteit aan derden nadeel zou kunnen berokkenen, hoe moeilijk deze derde bij milieuschade wellicht ook is aan te wijzen. Bovendien kan worden gewezen op de 30-jarige verjaringstermijn en de overige verjaringsregels, zoals die bij uw Kamer aanhangig zijn (wetsvoorstel 22 559). Om deze reden wordt vastgehouden aan het voorgestelde artikel 47, vijfde lid.

HOOFDSTUK V. DEREGULERING

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van het GPV inzake het stellen van een termijn voor de oplossing van de problematiek van ernstige bodemverontreiniging zij verwezen naar hoofdstuk III, paragraaf 6, van deze memorie.

HOOFDSTUK VI. ARTIKELEN

Artikel 1

De leden van de PvdA-fractie vroegen om een nadere toelichting op de nieuw opgenomen omschrijving van «geval van verontreiniging».

Met de definitie van «geval van verontreiniging» is beoogd de omschrijving van een geval van verontreiniging uit de Leidraad bodembescherming (blz. I-SAN-2a) in de wet vast te leggen. De definitie wordt hieronder nader toegelicht.

Een geval bestaat uit een geheel van grondgebieden die èn in technische èn in organisatorische èn in ruimtelijke zin met elkaar samenhangen vanwege de zich daarop bevindende verontreiniging, de zich daarop voordoende oorzaak of de gevolgen daarvan.

Een technische samenhang is aanwezig, als de verontreinigingen zijn veroorzaakt als gevolg van een zelfde productieproces, installatie of mechanisme, bijvoorbeeld een stelselmatige afvoer van afvalstoffen of verschillende lozingen vanuit dezelfde rioolbuis of schoorsteen. Een dergelijke samenhang doet zich ook voor, als de naar oorzaak verschillende verontreinigingen zich onderling hebben vermengd. Een organisatorische samenhang bestaat, wanneer de veroorzaking van de verontreinigingen niet kan worden gescheiden in verschillende organisatorische eenheden, bijvoorbeeld in een gasfabriek. Van een ruimtelijke samenhang is sprake, indien de verontreinigingen in aan elkaar grenzende of in elkaars directe nabijheid gelegen grondgebieden voorkomen.

Een stortplaats of een individueel bedrijfsterrein met verschillende verontreinigingen dient derhalve als één geval te worden beschouwd. Een bodemverontreiniging die via een sloot over kilometers is verspreid, wordt ook gezien als één geval. Twee naast elkaar liggende bedrijven die ieder afzonderlijk de bodem verontreinigen, worden echter als twee gevallen behandeld tenzij de verontreiniging niet splitsbaar is.

Deze leden vroegen zich voorts af of er sprake is van één geval van bodemverontreiniging op grond van samenhang vanwege de gewenste aanpak, ook al is er sprake van verschillende bronnen.

Verscheidene verontreinigingen kunnen tot één geval worden gerekend indien sprake is van technische, organisatorische en ruimtelijke samenhang met betrekking tot de oorzaak en eventuele gevolgen. Uit de bovenstaande beschrijving volgt dat samenhang vanwege een gecombineerde aanpak van de verontreiniging niet tot gevolg heeft dat sprake is van één geval van bodemverontreiniging.

Vanuit het huidige gebruik kan het gewenst zijn gevallen van bodemverontreiniging gecombineerd aan te pakken, of een geval in segmenten of deelgebieden te verdelen. Noch de aanpak van het geval zelf, noch de uitvoering van bijvoorbeeld een stadsvernieuwingsproject hoeft daardoor te worden belemmerd. Indien, zoals ook aangegeven is het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering (blz. 7), bodemonderzoek vroegtijdig wordt verricht, kan ruim voor de uitvoering van het stadsvernieuwingsproject zorg worden gedragen voor (financiering van de) sanering door de vervuiler (vrijwillige of gedwongen sanering in eigen beheer of kostenverhaal vooraf) of de huidige eigenaar/gebruiker (vrijwillige gedwongen sanering, aftrek van waarde verminderende invloed c.q. verrijking op of verminderde onteigeningsschadeloosstelling). Hierdoor kunnen de financiële lasten als gevolg van bodemverontreiniging ten laste van het stadsvernieuwingsproject in belangrijke mate worden verminderd of zelfs geheel worden voorkomen. Stagnatieschade in de uitvoering van het stadsvernieuwingsproject is hierdoor tevens te vermijden. Immers, de uitvoering van bodemsanering kan, voor

zover deze niet reeds voor de ontwikkeling heeft plaatsgevonden, volledig worden ingepast in de uitvoering van de stadsvernieuwing.

Op het pleidooi van de leden van de PvdA-fractie om een omschrijving van het begrip «verontreiniging» op te nemen in artikel 1 is in hoofdstuk II van deze memorie reeds ingegaan.

Artikel 14

Het kwam de leden van de SGP-fractie voor dat de definitie van «saneren» in artikel I, onderdeel A, van het wetsvoorstel niet geheel spoot met de terminologie die gehanteerd wordt in het gewijzigde artikel 14. In dit artikel wordt naast «sanering» gesproken van «aantasting». Hieruit concludeerden deze leden dat «saneren» iets anders is dan het «zoveel mogelijk beperken en ongedaan maken van de aantasting van de bodem en de directe gevolgen daarvan». Zij vroegen in dit verband of de leesbaarheid van artikel 14 niet verbetert, indien de zinsnede «of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken» wordt geschrapt.

Het begrip «saneren» heeft betrekking op verontreiniging van de bodem door stoffen. Het begrip wordt derhalve vanuit een chemische invalshoek benaderd.

Met het begrip «aantasting» wordt daarentegen bedoeld op de situatie die ontstaat ten gevolge van 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. Deze definitie geeft aan het begrip «aantasting» een fysische benadering.

Het schrappen in de tekst van artikel 14 van de zinsnede over «aantasting» heeft derhalve tot gevolg dat de zorgplicht zich niet langer zou uitstrekken tot zowel chemische als fysische belasting van de bodem, maar zich nog slechts zou beperken tot de chemische belasting van de bodem.

Artikel 21

Op de vraag van de leden van de fractie van de VVD inzake de voordelen voor eigenaren en exploitanten van het melden van een voorgenomen sanering is reeds ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 4.2.

Artikel 23

Op de vragen van de leden van de fracties van het CDA en de PvdA met betrekking tot de heroverweging van de regeling voor ongewone voorvallen is reeds ingegaan in hoofdstuk I van deze nadere memorie.

Artikel 27i

De leden van de fractie van Groen Links vroegen waarom in dit artikel niet bepaald wordt dat het op te stellen saneringsprogramma aan dezelfde eisen voldoet als in artikel 2 van de Interimwet bodemsanering zijn gesteld.

Zodanige bepaling zou niet passen bij de veranderde functie die het bodemsaneringsprogramma ingevolge het onderhavige wetsvoorstel zal krijgen. In de memorie van antwoord is reeds gezegd dat in aansluiting op de gedachten over het provinciale milieuprogramma in de nieuwe Wet milieubeheer met onder meer een hoofdstuk over plannen het bodemsaneringsprogramma – dat deel zal gaan uitmaken van het milieuprogramma – een overwegend interne functie heeft: het plannen van de

beschikbare menskracht en van financiële middelen. Om die reden behoeven sommige gegevens, anders dan onder de werking van de Interimwet bodemsanering, niet meer in het bodemsaneringsprogramma te worden opgenomen.

De vraag van de leden van de fractie van D66 met betrekking tot het opnemen in de wet van een verplichting tot milieuhygiënische prioritering is reeds beantwoord in hoofdstuk III, paragraaf 7, van deze memorie.

Met name voor de inspraak leek het de leden van de fractie van Groen Links ook van belang dat inzichtelijk gemaakt wordt hoe de provincie tot een bepaalde prioriteitsstelling gekomen is. Een milieuhygiënische prioritering zou daarbij voorop moeten staan.

Op deze vraag is reeds ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 7, van deze memorie.

Artikel 27o

De leden van de PvdA-fractie vroegen of artikel 27o geen aanpassing behoeft in de zin van het voorgestelde artikel 27m-1.

Artikel 27o is bij nota van wijziging aangepast. De analogie met artikel 27m van het wetsvoorstel, dat eveneens wordt gewijzigd, dwingt daarbij tot een andere oplossing dan deze leden suggereerden. Verwezen zij naar de toelichting bij de nota van wijziging.

Artikel 46

Op de vraag van de leden van de fractie van D66 inzake de beroepsmogelijkheden tegen beslissingen aangaande schadevergoeding is reeds ingegaan in hoofdstuk IV, paragraaf 5, van deze memorie.

Artikel 47

De leden van de PvdA-fractie beoogden wettelijk vast te leggen, dat de landsadvocaat kosteloos de claims van particulieren behartigt. Deze leden vroegen in te gaan op de bestaande praktijk terzake. Via de provincies en gemeenten wordt zoveel mogelijk getracht na te gaan of bij een geval van bodemverontreiniging gedupeerde particulieren andere schade dan de kosten van onderzoek en sanering hebben te vorderen. Indien de Staat besluit een verhaalsactie te voeren, wordt aan deze particulieren de gelegenheid geboden in dezelfde of een afzonderlijke procedure mee te procederen. Voor zover de landsadvocaat de vordering juridisch haalbaar acht en geen tegenstellingen met de belangen van de Staat ziet, kunnen de betrokkenen van zijn diensten gebruik maken. Voor hen is daaraan het voordeel verbonden, dat de landsadvocaat in dit soort zaken bijzondere expertise heeft opgebouwd en in de betrokken zaak reeds voorbereidende werkzaamheden voor de Staat heeft getroffen. De aan de betrokkenen in rekening gebrachte kosten betreffen in de regel niet de aan de orde zijnde rechtsvragen (die immers voor de Staat ook spelen), doch uitsluitend de voor een individueel geval specifieke schadesituaties. Gelet op al het bovenstaande zijn dergelijke deklaraties beperkt van omvang.

Tot op heden is nog maar op beperkte schaal van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. In een aantal gevallen is aan bewoners bijstand verleend (Zellingwijk Gouderak, Volgermeerpolder Amsterdam, Zandgat Dieren), soms aan waterleidingbedrijven (Triverontreiniging Bergh, Cadmiumverontreiniging Soestduinen) en regelmatig aan gemeenten, die overigens vaak door de gedaagde partij in de rechtszaak worden betrokken (Magnus/Amsterdam, Verboon/Bergschenhoek,

Wijnstekers-Tollens/Lekkerkerk, Nederlandse Spoorwegen/Vlissingen, Placid Oil/Den Helder). Mogelijke belangentegenstellingen hebben zich nauwelijks voorgedaan.

De oorzaak van het beperkte gebruik van deze mogelijkheid moet in twee richtingen worden gezocht. In de eerste plaats wordt door de uitvoering van onderzoek en sanering de meeste schade bij particulieren weggenomen. Daarmee wordt nog eens de beoogde werking van het voorgestelde vijfde lid van artikel 47 geïllustreerd. In de tweede plaats worden de betrokkenen nog niet systematisch van deze mogelijkheid op de hoogte gesteld. Een wettelijke vastlegging van een specifiek recht op kosteloze rechtsbijstand voor particulieren zal daar vermoedelijk weinig verandering in brengen. Een suggestie ter zake wordt mede om die reden niet overgenomen. Met de betrokken andere overheden en organisaties zal overleg worden gevoerd over de verbetering van de informatievoorziening hierover. De Kamer zal van de resultaten daarvan op de hoogte worden gesteld.

Artikel 50

Ik deel de constatering van de leden van de PvdA-fractie, dat het vijfde lid van artikel 50 ten onrechte is blijven staan. Bij de bij deze nadere memorie gevoegde nota van wijziging wordt dat lid geschrapt.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of het schrappen van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer uit het derde lid van artikel 50 ook tot gevolg heeft dat de kosten van een tegemoetkoming aan een gemeente voor rekening komen van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Financiën.

Bij een verlaging van de gemeentelijke bijdrage aan de kosten van bodemsanering zal die verlaagde bijdrage door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer worden overgenomen. De provincie brengt de verlaagde gemeentelijke bijdrage in eerste instantie ten laste van het provinciaal budget. De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zal vervolgens bij de bepaling van de hoogte van het provinciaal budget rekening houden met de ten laste van het budget gebrachte gemeentelijke bijdragen.

Artikel 52

De leden van de fractie van de PvdA deden nogmaals het verzoek de Tweede Kamer te informeren over de voortgang in de bodemsanering op basis van de provinciale verslagen. Zij deden het voorstel over de voortgang te rapporteren in het jaarlijkse milieuprogramma.

Voor het antwoord op deze vraag wil ik verwijzen naar hetgeen over dit onderwerp in hoofdstuk II van deze memorie reeds is gemeld.

Artikel 56

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de mogelijkheid van beroep krachtens de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen tegen een door gedeputeerde staten verleende vrijstelling van het bestemmingsplan niet expliciet in artikel 56 wordt opgenomen.

De Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen biedt een algemene, aanvullende rechtsbescherming tegen overheidsoptreden in de vorm van beschikkingen. De wet werkt algemeen, omdat de beroepsmogelijkheid openstaat zodra sprake is van een beschikking, dat wil zeggen een schriftelijk besluit van een administratief orgaan, gericht op rechtsgevolg in een concreet geval. Aangenomen mag worden, dat een besluit van gedeputeerde staten waarop de leden van de CDA-fractie

doelen, gezien zijn aard zal worden aangemerkt als een beschikking in de zin van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen en waartegen dus krachtens die wet beroep kan worden ingesteld. Expliciete vermelding in de wet van de mogelijkheid van beroep krachtens de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen is onnodig. Volgens vast gebruik is er dan ook mee volstaan om de mogelijkheid van beroep krachtens de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen in de toelichting op te nemen.

Artikel VI

Aan de suggestie van de leden van de PvdA-fractie om een hernoeringsbepaling in het wetsvoorstel op te nemen, heb ik, zoals blijkt uit de bij deze nadere memorie bijgevoegde nota van wijziging, gehoor gegeven.

Artikel VII

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de fractie van de PvdA over de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid om het tijdstip van inwerkingtreding van de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend te stellen zij verwezen naar hoofdstuk I van deze memorie.

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