

21 556

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

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER¹

Vastgesteld juli 1993

Het voorbereidend onderzoek gaf aanleiding tot het formuleren van de volgende vragen en opmerkingen.

1. Algemeen

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling van dit wetsvoorstel kennisgenomen. Zij wilden mede aan de hand van informatie die zij van derden hadden ontvangen hierna nog bij een aantal kwesties stilstaan. Daarbij konden deze leden niet uitsluiten dat daarbij ook door hen vragen zouden worden gesteld die reeds in meer of mindere mate in dezelfde zin eerder in de zeer omvangrijke stukken betreffende dit wetsvoorstel aan de orde waren geweest.

Met instemming en belangstelling hadden de leden van de **PvdA**-fractie kennis genomen van het voornemen van de regering om de sanering van de bodem niet langer te regelen via de Interimwet bodemsanering maar dit onder te brengen in de Wet bodembescherming.

Deze leden stelden hier de volgende vragen.

Hoe wordt de positie van de vier grote gemeenten als de plannen uit Besturen op Niveau (BON) worden uitgevoerd? Gaan de bevoegdheden dan over naar de regionale gebiedsautoriteiten?

Het is de bedoeling dat de registratie bij het Kadaster gaat vermelden of er sprake is van vervuilde grond. In hoeverre wordt deze regeling al toegepast?

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat collectieve veronachtzaming, geheel of gedeeltelijke onwetendheid en boze opzet oorzaak zijn van de gigantische droge en natte bodemverontreiniging in Nederland. Wetsvoorstel 21 556 beperkt zich tot de droge bodemverontreiniging en introduceert een nieuw begrip «de gebruiker betaalt.» De leden hier aan het woord waren van mening dat, met uitsluiting van boze opzet, de rechtsafwikkeling dient te geschieden op basis van behoorlijk bestuur.

¹ Samenstelling:

Baarda (CDA), Rongen (CDA), Vermaat (CDA), Van Kuilenburg-Lodder (PvdA), K. Zijlstra (PvdA), (voorzitter), Schuyer (D66), Staal (D66), Ginjaar (VVD), Korthals Altes (VVD), Pitstra (GroenLinks), Holdijk (SGP), Schuurman (RPF), Veling (GPV).

Deze leden vroegen in dit verband welke financiële consequenties dit wetsvoorstel heeft voor de doelstellingen van de Vinex (Vierde nota over de ruimtelijke ordening extra, Kamerstuk 21 879) en de onlangs gepubliceerde Trendbrief (Kamerstuk Tweede Kamer, 22 800 XI, nr. 51)? Is betaalbare huisvesting nog wel een toekomstperspectief, mede gelet op de geringe bijdrage aan de grondkosten?

Vervolgens legden de leden van de fractie van D66 een relatie naar het zgn. mestakkoord.

Hoe verhoudt zich het voorliggende wetsvoorstel tot de onlangs door het kabinet gesloten overeenkomst met het Landbouwschap, beter bekend als het mestakkoord? Prevaleert die overeenkomst boven dit wetsvoorstel?

Wat betekent sanering van de bodem in het licht van het mestakkoord? Zal een Provinciaal bestuurder een grondbezitter kunnen dwingen een met fosfaat verzadigde bodem te reinigen of te doen reinigen? Immers volgens voormeld akkoord mag het storten van fosfaatverbindingen, kunstmest en organisch afval worden voortgezet.

De leden van de **VVD**-fractie waren doordrongen van de wenselijkheid en de noodzaak van een sluitende wettelijke regeling van de bodemsanering. Zij hadden echter met verontrusting kennis genomen van de gang van zaken bij de invoeging van en de gedachtenwisseling over het vijfde lid van artikel 47 en artikel VI (oorspronkelijk V). Zij zeiden hierop in de volgende paragraaf van dit verslag nader te zullen terugkomen.

De leden van de **SGP**-fractie hadden met belangstelling doch tevens met een zekere verontrusting van het wetsvoorstel kennis genomen. Hun verontrusting was vooral gewekt door een aan de Kamer gerichte brief van het Bureau milieu en ruimtelijke ordening² van de Raad van Nederlandse werkgeversverbonden VNO en NCW d.d. 17 juni 1993, die in het bijzonder betrekking heeft op artikel 47 en artikel VI. Ook deze leden zeiden hierop in de volgende paragraaf te zullen terugkomen.

2. Kostenverhaal

De leden van de **CDA**-fractie wilden stilstaan bij de kwestie van het gestelde in het vijfde lid van art. 47 in relatie met de overgangsbepaling opgenomen in artikel VI van het wetsvoorstel.

Deze leden wilden bekennen dat zij soms met enige verbazing van de daarop betrekking hebbende ontwikkelingen en de terzake door de bewindslieden geleverde beschouwingen kennis hadden genomen. Naar de indruk van deze leden had zich in de stukken in enige mate het risico geopenbaard dat de bewindslieden de neiging zouden hebben zich te identificeren met de Staat als procespartij ten aanzien van de hier aan de orde zijnde aansprakelijkheidsproblematiek. Een deel van de in de stukken geleverde beschouwingen oogde als ware zij afkomstig van een procespartij die er nu eenmaal om begrijpelijke redenen aan hecht om met name zijn kant van de zaak te benadrukken met zoveel mogelijk een selectie van feiten en argumenten die de eigen positie ondersteunt. Een en ander is naar de indruk van deze leden de gewenste evenwichtigheid van de terzake te leveren beschouwingen niet altijd ten goede gekomen. Deze leden konden begrijpen dat dat verschijnsel ook in de dit wetsvoorstel begeleidend literatuur niet onopgemerkt is gebleven en van de nodige kritische kanttekeningen is voorzien. Het leek echter deze leden niet zinvol die kritiek nog eens kort weer te geven.

² Deze brief is ter inzage gelegd op het Centraal Informatiepunt onder griffiennr. 110921 en ter kennis gebracht van de bewindsman.

Wezenlijk leek hen met name de vraag of, en zo ja, tot welke materiële verandering in het aansprakelijkheidsrecht art. 47, vijfde lid al dan niet zal leiden. De kern van deze problematiek kort samengevat: aanvankelijk heeft de minister gesteld het relativiteitsvereiste te willen ecarteren. De minister heeft zich echter in een later stadium aangesloten bij de mening van de Raad van State dat het relativiteitsvereiste moeilijk kan worden geëcarteerd. Wat zal er nu veranderen door art. 47, vijfde lid? Deze leden menen het standpunt van de bewindslieden met name te kunnen ontlenen aan hetgeen de Minister van VROM terzake uiteenzette tijdens de UCV van de vaste Commissie voor Milieubeheer, gehouden op 18 maart 1993. Zie UCV Handelingen Tweede Kamer 1992-1993, nr. 19, blz. 28. Dit standpunt kan worden uiteengezet aan de hand van de navolgende vijf citaten:

a. «De overheid maakt op grond van wettelijke opdracht, saneringskosten die de schade bij die derde grotendeels wegneemt. Dus is het redelijk en billijk dat een overheid de rechten tegenover de vervuiler van hen overneemt. Voorkomen moet worden dat iedere benadeelde zijn recht aan de Staat moet overdragen zoals bij de kredietbanken of dat de Staat per geval in hun rechten zou moeten treden zoals bij de verzekerders. Daarom regelt de wet dat de Staat voor de rechter als partij optreedt ... Voor de rechter en vervuiler is er ook sprake van een doelmatige bundeling van verhaalsrechten aan de kant van de benadeelden.»

b. «De betekenis van de wijziging is niet dat één van de onrechtmatigheidsvereisten (onzorgvuldigheid, toerekenbaarheid en causaliteit) wordt geschrapt. Het betekent ook niet dat het relativiteitsvereiste als zodanig – art. 6:163 BW – wordt gecarteerd.»

c. «Geeoordeeld moet worden naar de kennis en de stand van de wetenschap die aanwezig was of behoorde te zijn over het gevaar of de schadelijkheid van de stof op het moment dat zij in de bodem geraakte. Hedendaagse kennis speelt derhalve geen rol.»

d. «Ook na aanvaarding van het vijfde lid van art. 47 zal van enig nadeel bij derden moeten blijken.»

e. «De Staat »hoeft niet aan te wijzen voor welke groepen van benadeelden zij in de plaats is getreden. ... De individuele schades kunnen niet uitputtend worden benoemd of gesommeerd.»

De leden hier aan het woord hadden de indruk dat de discussie thans in feite draait om het vijfde element. Deze leden vroegen zich af in hoeverre de relativiteitsnorm in stand blijft indien men zou accepteren dat de Staat niet meer hoeft aan te wijzen voor welke groepen van benadeelden zij in de plaats is getreden. Als er geen derden meer aangewezen kunnen worden, jegens welke derden onrechtmatig is gehandeld en dan toch tot onrechtmatig handelen geconcludeerd zou mogen worden, dan komt die situatie toch in feite neer op het ecarteren van het relativiteitsvereiste. Dat laatste echter is naar de stelling van de bewindsman niet aan de orde.

Van die stellingname uitgaande bepaalt art. 47, vijfde lid dan naar de indruk van deze leden niet meer dan dat aan het uitdrukkelijk gehandhaafde relativiteitsvereiste ook is voldaan, indien ten tijde van de verontreiniging onrechtmatig jegens aanwijsbaar aanwezige derden is gehandeld, in wiens rechten de Staat dan treedt. Wil aan het relativiteitsvereiste echter dan zijn voldaan dan moet het de vervuiler op grond van de ontwikkelingen in de maatschappelijke opvattingen omtrent de ernst

van de bodemverontreiniging duidelijk zijn geweest dat die derde(n) zich het belang van de bodemsanering aantrok(ken) of zou(den) gaan aantrekken en daartoe kosten zou(den) maken. Het logische gevolg van deze redenering is dan ook dat de Staat in dat geval ook niet meer kan vorderen dan die derde(n). Voor het meerdere is immers niet aan het relativiteitsvereiste voldaan. Kunnen de bewindslieden deze lezing bevestigen en kunnen de bewindslieden indien zij deze interpretatie niet kunnen bevestigen, uiteenzetten waarom zij dan niettemin van mening zijn dat het relativiteitsvereiste niet is geëcarteerd?

Vervolgens wilden deze leden nog stilstaan bij het gestelde in art. VI. Terzake vernamen deze leden gaarne de reactie van de bewindslieden op het navolgende citaat uit het artikel van Mr E. Bauw, «Verhaal van kosten van bodemsanering in beslissend stadium» verschenen in het Advocatenblad van 4 november 1992: «Ten aanzien van het overgangsrecht stelt de regering in de notitie: «De Hoge Raad overwoog dat art. 21 (...) onmiddellijke werking heeft. Deze overweging geldt ook ten aanzien van art. 47 van het wetsvoorstel. Voorgesteld is dit expliciet in de wet vast te leggen (art. V eerste lid). Van een terugwerkende kracht van art. 47 is derhalve geen sprake.» Deze redenering is niet goed te volgen. De Hoge Raad verleent aan art. 21 Interimwet bodemsanering inderdaad onmiddellijke werking maar welke uitleg gaf de Raad nu eigenlijk aan deze bepaling? Een voor de aangesprokene slechts gunstige: geen ecartering van de relativiteitseis, maar wel de bevoegdheid voor de rechter om de vordering van de Staat te matigen. Nu wil de regering de relativiteitseis terzijde schuiven, met als gevolg dat nieuwe vorderingsrechten ontstaan – een voor de aangesprokene zeer negatieve werking derhalve – en tegelijk suggereren dat het verlenen van wat zij noemt «onmiddellijke werking» aan deze ecartering door de Hoge Raad is goedgekeurd; het tegendeel is uiteraard het geval.

Als argument voor onmiddellijke werking wordt verder nog aangevoerd dat «onmiddellijke werking» (...) meer gangbaar (is) dan eerbiedigende werking en (aan)sluit (...) bij het overgangsrecht van de in de kwestie uiterst relevante boek 3, 5 en 6 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Nog relevanter lijkt mij echter het overgangsrecht betreffende de onrechtmatige daad in het BW en in het nieuwe wetsvoorstel inzake de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water en bodem (wetsvoorstel 21 202). In beide regelingen wordt uitgegaan van eerbiedigende werking.»

Deze leden vroegen nog of er ooit sprake is geweest van een met art. VI vergelijkbaar precedent op het terrein van het aansprakelijkheidsrecht.

Hoeveel zaken ex art. 21 IBS zijn op dit moment bij de landsadvocaat in behandeling gegeven, waarvan de uiteindelijke uitkomst wezenlijk beïnvloed kan worden door het gestelde in art. VI en welk aandeel van deze zaken richt zich tegen natuurlijke personen?

Vanaf globaal welk tijdstip zijn in door aansprakelijkheidsverzekeraars uitgegeven polissen, clausules opgenomen ter uitsluiting voor geleidelijk optredende milieuschade? Wat is het commentaar van de bewindslieden op het verwijt van verzekeraars dat de wetgever in de voorliggende wet tracht de aansprakelijkheid voor bepaalde schaden met terugwerkende kracht uit te breiden, terwijl de aansprakelijkheidsverzekeraars die tenslotte die schade zullen moeten dragen uit hoofde van geldend recht, de premie terzake van dat verhoogde risico en/of voorwaarden ter uitsluiting van het risico niet met terugwerkende kracht kunnen wijzigen?

De leden van de **PvdA**-fractie merkten op dat het wetsvoorstel tijdens de behandeling in de Tweede Kamer vele wijzigingen en aanscherpingen

heeft ondergaan, zoals b.v. het aanpassen van de artikelen 47, vijfde lid en – V, later artikel VI, waarover overigens wel een tussentijds advies aan de Raad van State is gevraagd.

De leden van deze fractie zeiden de gedachtengang van de Raad van State te volgen, maar zij wilden echter na de uitvoerige behandeling in de Tweede Kamer nog de volgende vragen stellen over de gevolgen van het wijzigen van dit artikel.

In hoeverre is het voor veroorzakers van milieuschade, die geconfronteerd worden met het verhalen van saneringskosten, mogelijk zich te beroepen op het bij hen ontbreken van kennis van de zorgvuldigheidsnorm, als zij ten tijde van de vervuiling onkundig waren van het feit dat hun handelen aan derden nadeel oplevert?

Welke omstandigheden zullen bepalen wanneer wel en wanneer niet verhaald wordt op vervuilers uit het verleden? Zijn hiervoor objectieve criteria te noemen? Hoe wordt voorkomen dat de onschuldige eigenaar (mede-)slachtoffer de dupe wordt van het verhaalsrecht?

Deze leden stelden in dit verband nog de volgende vragen.

Welke belangrijke saneringen die nu onder de rechter zijn, vallen onder het nieuwe artikel 47, vijfde lid, die na aanvaarding van dit wetsvoorstel, de positie van de Staat beïnvloeden? Om welke bedragen gaat het?

Is de signalering van de verzekeraars juist dat zij nu nog als gevolg van de wijziging van artikel 47, vijfde lid en artikel VI aansprakelijk gesteld kunnen worden voor vervuilingen waar zij in de jaren vijftig en zestig in hun polisvoorwaarden geen rekening mee konden houden en dus ook geen reserves voor hebben kunnen vormen?

In hoeverre is hun bewering juist, dat het voor hen onmogelijk is hun risico's her te verzekeren? De leden hier aan het woord vernamen daarnaast gaarne van de minister of door de wijziging van deze twee artikelen de veelal internationaal opererende herverzekeringsmaatschappijen Nederlandse maatschappijen uitsluiten van herverzekering?

Ook de leden van de fractie van **D66** voelden de behoefte opmerkingen te maken over artikel 47, vijfde lid en artikel VI van het wetsvoorstel. De minister stelt dat artikel VI aan artikel 47, vijfde lid, geen terugwerkende kracht verleent, de onmiddellijke werking daarvan verzacht, waarmee wordt voorzien in een partiële eerbiedigende werking terzake van het kostenverhaal. Daarbij wordt voorbijgegaan aan het feit dat eerbiedigende werking in gevallen waarop artikel 47, vijfde lid, betrekking heeft, hoofdregel is. Het overgangsrecht voor verhaal van schade is geregeld in de artikelen 69 en 173 van de Overgangswet Nieuw BW. Toepassing van deze hoofdregel impliceert dat voor bestaande gevallen van bodemverontreiniging op basis van artikel 121 lbs juncto artikel 6: 162 BW dient te worden beslist. Artikel VI van het voorliggende wetsvoorstel zet die hoofdregel terzijde. Dit nu is in strijd met artikel 43 van het Statuut van het Koninkrijk, inzake rechtszekerheid.

De vraag rijst hierbij hoe betrouwbaar het geldende recht nog is.

Artikel 47 vermeldt veelvuldig de staat, het derde lid van dit artikel vermeldt het rijk en het vijfde lid de overheid. Kan de minister uitleggen wie waarmee wordt bedoeld?

Alvorens de leden van de **VVD**-fractie zich een definitief oordeel zouden kunnen vormen over de vraag of aan fundamentele eisen van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid is voldaan, dienden zij in de schriftelijke voorbereiding over een aantal vragen opheldering en verduidelijking te verkrijgen.

Is de waarneming van deze leden juist dat in het wetsvoorstel, zoals het bij Kabinetsmissive van 31 januari 1989, no. 89 002414, bij de Raad van State ter overweging aanhangig is gemaakt, niet alleen het vijfde lid van artikel 47 van het bij Koninklijke boodschap van 18 mei 1990 ingediende voorstel van wet ontbrak, maar ook het artikel dat thans is genummerd VI?

Nu de aanvullingen van het wetsvoorstel met het vijfde lid van artikel 47 en met artikel V (later vernummerd tot artikel VI) is tot stand gekomen na ontvangst van het advies van de Raad van State, zouden die aanvullingen krachtens de geldende procedureregels niet behoeven te zijn voorgelegd aan de ministerraad. De leden van de VVD-fractie wensten gaarne te vernemen of deze aanvullingen desalniettemin berusten op een besluit van de ministerraad dan wel of de toen enige ondertekenaar daartoe zelfstandig of na voorafgaand gebleken uitdrukkelijke overeenstemming met zijn ambtgenoot van Justitie heeft besloten. Deze vraag wordt mede gesteld omdat de mede-ondertekening door de Minister van Justitie pas voor het eerst is vermeld in de derde nota van wijziging van 16 december 1992, met als motivering dat bij de regeling van het verhaalsrecht een zo nauwe betrokkenheid van deze minister voor de hand ligt. De hier aan het woord zijnde leden onderschreven dat een zeer nauwe betrokkenheid van de Minister van Justitie bij een van het commune burgerlijk recht afwijkende regeling van verhaalsrecht in de rede ligt en wilden daarom een nauwkeurige opgave ontvangen van het tijdstip waarop de Minister van Justitie bij deze regeling betrokken raakte. Uit de mededeling in de derde nota van wijzigingen hadden zij de indruk gekregen dat van die betrokkenheid pas sprake is geweest tussen de vaststelling van het eindverslag van de Tweede Kamer op 8 oktober 1992 en de inzending van de derde nota van wijziging op 15 december 1992.

De leden van de VVD-fractie hadden uit de inhoud van de derde Nota van wijzigingen niet de indruk gekregen dat de medeondertekening door de Minister van Justitie enige invloed heeft gehad op de bepalingen inzake het verhaalsrecht en artikel VI (toen nog V). Zij meenden derhalve aan de medeondertekening door de Minister van Justitie de conclusie te moeten verbinden dat deze minister door zijn mede-ondertekening alsnog voor zijn rekening neemt de grillige koers met betrekking tot het eerst wel en vervolgens niet beoogde ecarteren van het relativiteitsbeginsel, het eerst niet en daarna wel beoogde ingrijpen in het verhaalsrecht en het niet-opnemen van een overgangsbepaling die eerbiedigende werking verleent aan het bestaande recht in aanhangige procedures. Is deze conclusie juist? Zo neen, waarom niet?

De leden van de VVD-fractie hadden begrepen dat de regering met de opneming van het vijfde lid van artikel 47 aanvankelijk voor ogen stond het relativiteitsvereiste te ecarteren (zie memorie van antwoord Tweede Kamer, 21 556, nr. 5, bijlage 2, blz. 93 onder § 3.3). Daags na de ontvangst van deze memorie van antwoord (2 december 1991) heeft de Raad van State advies uitgebracht naar aanleiding van een bij kabinetsmissive van 8 juli 1991, nr. 89 002414, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakte notitie inzake kostenverhaal bij bodemsanering, zulks op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het was deze leden opgevallen dat die kabinetsmissive niet berust op een voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de Minister van Justitie gezamenlijk. Deze leden wilden vernemen of toen nog niet de gedachte had post gevat dat een nauwe betrokkenheid van

de Minister van Justitie voor de hand ligt bij een (van het commune recht afwijkende) regeling van het verhaalsrecht, zulks te meer nu intussen vaststond dat het relativiteitsbeginsel krachtens artikel 163 van Boek 6 BW met ingang van 1 januari 1992 gecodificeerd recht zou worden.

De leden van de VVD-fractie hadden in het advies van de Raad van State van 3 december 1991 gelezen dat de Raad van oordeel is dat het relativiteitsbeginsel als zodanig moeilijk kan worden geëcarteerd, omdat het civiele onrechtmatigheidsrecht nu eenmaal geen abstract onrechtmatigheidsbegrip kent, doch het onrechtmatigheidsbegrip aanstonds verbindt met de eis dat onrechtmatig werd gehandeld tegenover iemand. De leden van de VVD-fractie hadden voorts in het nader rapport van 24 februari 1992 gelezen dat de Minister van VROM de term «ecartering van het relativiteitsvereiste» bij nader inzien minder gelukkig achtte. Zien de hier aan het woord zijnde leden het goed dat de Minister van VROM – en sedert diens mede-ondertekening ook de Minister van Justitie – de gedachte dat met artikel 47, vijfde lid, het relativiteitsvereiste zou worden geëcarteerd definitief en onherroepelijk hebben laten vallen? Is het thans definitief en onherroepelijk het doel van artikel 47, vijfde lid, te bewerkstelligen dat de overheid die de bodemverontreiniging ongedaan heeft gemaakt, daarbij optreedt als vervanger van degenen die mogelijk in de toekomst benadeeld zouden worden door die bodemverontreiniging en derhalve de met de ongedaanmaking van de verontreiniging gemoeide kosten mag vorderen? De Raad van State noemt deze ingreep, die zijns inziens met het wetsvoorstel wordt beoogd, een materiële wijziging van het onrechtmatigheidsrecht. De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of de door de Raad van State gevolgde redenering niet veel gemeen heeft met die van wettelijke subrogatie, te weten dat de overheid die de bodemverontreiniging ongedaan heeft gemaakt, daarmee in de plaats treedt van degenen die mogelijk in de toekomst benadeeld zouden worden en daarom de schade – in casu de met de ongedaanmaking van de verontreiniging gemoeide kosten – kan vorderen ten laste van de vervuiler, die, aldus de Raad van State, ten tijde van de vervuiling, wil de vervuiling toerekenbaar zijn (het schuldvereiste), moet hebben beseft dat zijn activiteit aan derden nadeel zou kunnen berokkenen.

Onderschrijft de regering dat artikel 47, vijfde lid, slechts dan een verhaalsrecht scheidt, wanneer de vervuiler ten tijde van de vervuiling onrechtmatig handelde al was het maar omdat hij moet hebben beseft dat zijn activiteit aan derden, die wellicht moeilijk aan te wijzen zijn, nadeel zou berokkenen (nader rapport van 24 februari 1992, blz. 5, rechter kolom bovenaan)? Zien de leden van de VVD-fractie het goed dat voor de toepassing van artikel 47 wel is vereist dat op het tijdstip waarop de oorzaak van de verontreiniging of de aantasting zich heeft voorgedaan, de veroorzaker van deze verontreiniging of aantasting onrechtmatig heeft gehandeld tegenover een of meer, wellicht moeilijk aan te wijzen, derden, en dat dus bij gebreke van onrechtmatigheid, toerekenbaarheid of causaal verband (de vereisten die artikel 162.1 Boek 6 BW cumulatief stelt) de overheid geen vorderingsrecht heeft, ook niet als gevolg van het vijfde lid van artikel 47?

Met het oog op de passage in het nader rapport van 24 februari 1992 over de geschiedenis van de betrokkenheid van de overheid bij het tegengaan van ernstige bodemverontreiniging en in het bijzonder het slot van § 5, wilden de leden van de VVD-fractie nog eens onomwonden beaamd zien dat in elk voorkomend geval rechtens zal dienen vast te staan dat op het tijdstip waarop verontreiniging of aantasting van de bodem plaatsvindt de veroorzaker onrechtmatig handelde jegens een derde (I), dat deze onrechtmatige daad de veroorzaker kon worden

toegerekend (II) en dat er causaal verband is tussen de verontreiniging of aantasting en de door de derde geleden schade (III).

Ook artikel VI (destijds V), dat de Raad van State als zodanig nodig acht vanwege de materiële wijziging van het onrechtmatigheidsrecht zonder overigens op de inhoud van deze bepaling in te gaan, riep bij de leden van de VVD-fractie vragen op. Deze leden hadden kennis genomen van de overigens niet gemotiveerde opvatting van de Raad van State dat het voorgestelde artikel V (thans VI) geen bezwaar heeft. Zij toonden zich daarover verbaasd, omdat het overgangsrecht als gevolg van deze bepaling van een totaal ander beginsel uitgaat dan dat wat ten grondslag ligt aan het overgangsrecht dat geldt voor Afdeling 1 van Titel 3 (onrechtmatige daad) van Boek 6 BW. Hoofdfregel van het overgangsrecht inzake onrechtmatige daad volgens Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek is dat nieuw recht niet terugwerkt en dat het nieuwe recht evenmin aansprakelijkheid doet ontstaan voor feiten die voor zijn inwerkingtreding reeds zijn voltooid. Deze leden wezen op de artikelen 79 en 173 van de Overgangswet en de toelichting daarop, gegeven in de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel (Tweede Kamer 18 998, nr. 3, in het bijzonder de bladzijden 78 en 91). Deze leden vroegen of de regering erkent dat de in artikel VI voorgestelde regeling in velerlei opzicht het tegendeel bepaalt van wat als overgangsrecht voor onrechtmatige daad in het huidige Burgerlijk Wetboek geldt. Zij zeiden het te betreuren dat de Raad van State daaraan voorbij is gegaan en dat de regering ook niet eigener beweging een uiteenzetting heeft gegeven van de beweegredenen om in artikel VI, zo kort nadat met het oog op de invoering van het Burgerlijk Wetboek een geheel andere – volgens deze leden meer in overeenstemming met het rechtszekerheidsbeginsel – regeling is vastgesteld. Er moeten volgens deze leden toch wel zeer dringende, zo geen dwingende, redenen zijn om bij deze ingreep in het onrechtmatigheidsrecht van geheel andere overgangsrechtelijke rechtsbeginselen uit te gaan. Hadden deze leden het bij het rechte eind dat het juist het doel van de regering is om met behulp van de artikelen 47, vijfde lid, en artikel VI in te grijpen in aanhangige procedures waarin de Staat partij was en nog is? Moet, zo vroegen de leden, door invoering van het vijfde lid van artikel 47, juncto artikel VI, bewerkstelligd worden dat schadevergoedingsprocessen die krachtens geldend recht wellicht door de Staat worden verloren, alsnog worden gewonnen? Indien het antwoord ontkennend luidt dan vroegen zij waarom de regels dan worden voorgesteld. Mocht het antwoord daarentegen bevestigend luiden, dan wilden zij weten waarop dan wel de stelling van de regering berust dat de voorgestelde regeling niet in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel.

Deze leden hadden kennis genomen van de opvatting van de regering dat slechts sprake is van onmiddellijke werking. De overgangsbepaling van artikel VI bewerkstelligt echter naar het oordeel van de leden van de VVD-fractie een wijziging van het materiële onrechtmatigheidsrecht die ook van toepassing is op vervuiling die in het verleden heeft plaatsgevonden en wijzigt zelfs het in aanhangige procedures toepasselijke materiële onrechtmatigheidsrecht. Deelt de regering deze opvatting?

Deze leden waren niet uit op een abstracte discussie over de vraag of al dan niet sprake is van formele of materiële terugwerkende kracht. Vast staat echter dat twee gelijke gevallen van verontreiniging van de grond, veroorzaakt in exact dezelfde periode, in beide gevallen door de Staat ongedaan gemaakt, waarbij in beide gevallen op dezelfde dag wordt gedagvaard, niettemin tot een ander eindoordeel kunnen leiden, omdat in geval A reeds een eindarrest is gewezen door een gerechtshof in

overeenstemming met de arresten van de Hoge Raad van 9 februari 1990 (Staat/Van Amersfoort, NJ 1991, 462) en van 24 april 1992 (Staat/AKZO Resins) en in geval B nog geen arrest is geweest door een gerechtshof, als gevolg waarvan artikel 47, vijfde lid, zal gelden. Deelt de regering deze analyse en hoe verhoudt, naar haar oordeel, het resultaat zich tot het beginsel van de rechtsgelijkheid? Is het rechtsgelijkheidsbeginsel niet de reden geweest voor het uitgangspunt bij de invoering van artikel 162 van Boek 6 BW dat voor het overgangsrecht eerbiedigende werking gold?

De leden van de **SGP**-fractie vroegen met betrekking tot artikel 47, vijfde lid of de regering kan bevestigen dat hierin niet de ecartering van het relativiteitsbeginsel met terugwerkende kracht moet worden gelezen. Indien deze lezing bevestigd wordt, brengt dat dan niet mee dat de staat niet méér kan vorderen dan de derde jegens wie onrechtmatig is gehandeld?

Met betrekking tot artikel VI vroegen deze leden of aan deze bepaling materieel terugwerkende kracht toekomt en of zulks in overeenstemming wordt geoordeeld met de artikelen 69 en 173 van de Overgangswet Burgerlijk Wetboek, waarin toch als hoofdregel geldt dat, indien alle feiten vaststaan, het bestaande verhaalsrecht geldt. Deze leden vreesden dat materieel terugwerkende kracht, die tot gevolg zou hebben dat het gewijzigde recht ook van toepassing zou zijn op procedures die reeds aanhangig zijn, een zeer nadelig effect zou kunnen hebben op een effectieve aanpak van de bodemverontreiniging, op het investeringsklimaat voor het bedrijfsleven en op de verzekeraarbaarheid van risico's.

3. Sanering

De leden van de **CDA**-fractie wilden weten of niet moet worden gevreesd dat, zolang de technische criteria op te nemen in de amvb als bedoeld in de art. 27a-1 en 27a-3 niet beschikbaar zijn, de vrijwillige BSB-operatie niet goed van start kan gaan.

Hoe verhoudt zich overigens de door het bevoegde gezag ingevolge het gestelde in art. 27a-2, eerste lid vast te stellen urgentie met de urgentiescore in het kader van de BSB-operatie?

Moet uit de formulering van art. 27a-1 worden afgeleid dat het daarbij gaat om één en dezelfde amvb waarin zowel de bepaling van de betreffende gevallen als regels met betrekking tot de urgentie zijn neergelegd?

Op grond van art. 27a-2, zesde lid kunnen bij de maatregel als bedoeld in art. 27a-1 regels worden gesteld onder meer over de urgentiecategorie waartoe een geval van ernstige verontreiniging behoort. Is de minister voornemens deze regels tegelijkertijd in te voeren met de (urgentie)regels als bedoeld in art. 27a-1? Kan de minister tevens bevestigen dat de urgentiecategorieën die zullen worden gehanteerd in de BSB-operatie niet strenger zullen zijn dan die als bedoeld in art. 27a-2?

In art. 27d is urgentie niet expliciet genoemd als voorwaarde voor het geven van een saneringsbevel. Volgt echter uit het gestelde in art. 27a-2, tweede lid niet logisch dat, indien er geen urgentie is, ook een saneringsbevel niet aan de orde is?

Op grond van art. 27a-2 dienen gedeputeerde staten niet alleen vast te stellen dat er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, doch ook of er van urgentie sprake is, waarbij bepaald moet worden in welke urgentiecategorie de verontreiniging valt. Geldt dit ook ten aanzien van de gevallen van ernstige verontreiniging waarin de Staat een procedure tot verhaal van kosten heeft aangespannen of voornemens is daartoe over te gaan? Indien niet, waarom niet?

De urgentiecategorieën bedoeld in art. 27a-2 zijn door amendering in het wetsvoorstel ingevoerd. Kunnen de bewindslieden in het licht van de mogelijkheid van uitstel van saneringsmaatregelen in overleg met hun ambtgenoot van Financiën, uiteenzetten in welke gevallen en onder welke voorwaarden, bedrijven voorzieningen zullen mogen treffen in hun financiële boeken voor later te maken kosten terzake? Stel de situatie waarin een sanering de eerste vijf jaar nog niet behoeft te worden uitgevoerd en dat ook niet precies kan worden vastgesteld wat de latere kosten van die sanering zullen zijn mede omdat ook over de wijze waarop die sanering uitgevoerd zou moeten worden nog enige onduidelijkheid zou bestaan. Kan een dergelijke onzekerheid ertoe leiden dat dan door betreffende bedrijven nog geen voorzieningen mogen worden getroffen?

Deze leden hadden de indruk dat de criteria die zullen worden toegepast bij de goedkeuring van voorgestelde saneringsplannen in de praktijk nog belangrijker zullen blijken te zijn dan de duidelijkheid die in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel eventueel verkregen zou kunnen worden ten aanzien van de bij de betreffende wetgeving betrokken juridische aspecten. Van die criteria zal immers de omvang van het voor saneringsactiviteiten benodigde bedrag in hoge mate afhangen. Afhankelijk van de wijze van saneren en het saneringsdoel kan de sanering een factor 10 in kosten verschillen. Zolang de inhoud van de amvb op grond van art. 27a-3 niet bekend is, kan niet of nauwelijks een schatting worden gemaakt van de omvang van de voor de in dit wetsvoorstel voorgestelde operatie benodigde kosten en in dat verband mede de omvang van de beleidsvrijheid die de minister en/of de Colleges van gedeputeerde staten terzake wordt gelaten. Naar de indruk van deze leden laat de globale normstelling in art. 27a-3 twee uitwerkingen toe:

1. sanering moet leiden tot multifunctionaliteit: alle functies die de ongerepte bodem biedt, moeten worden hersteld;
2. sanering moet leiden tot herstel van de eigenschappen die nodig zijn voor de functie die de bodem nu of naar verwachting, in de nabije toekomst zal hebben.

Het is uiteraard verleidelijk om te kiezen voor uitwerking 1., doch dwingt een nuchtere en realistische afweging van baten en kosten niet vooralsnog tot een keuze voor de tweede optie?

Leidt een uitwerking van de normstelling in de richting voor multifunctionaliteit niet tot een probleem in de situatie waarin een bodemverontreiniging de A-waarde overschrijdt, maar de concentraties beneden de C-waarde liggen? Er is dan immers geen saneringsnoodzaak maar de bodem is niet multifunctioneel. Dreigt dan niet een zekere rechtsongelijkheid te ontstaan tussen personen die door de enkele overschrijding van de C-waarde hun terrein moeten saneren tot aan de A-waarde, terwijl bijvoorbeeld hun buurman die net onder het C-niveau blijft, in het geheel niets hoeft te ondernemen?

Kan in het kader van een IBC-gericht aanpak van bodemverontreiniging aan de betreffende eigenaar of veroorzaker ook de verplichting worden opgelegd om over te gaan tot oprichting van een nazorgfonds waaruit controle en beheersmaatregelen voor de toekomst kunnen worden betaald?

Kunnen gedeputeerde staten uitsluitend op verzoek van degene die de bodem saneert, bepalen dat de sanering in fasen wordt uitgevoerd, of kunnen ze dit ook ambtshalve bepalen (art. 27a-3, vierde lid)?

Kunnen gedeputeerde staten in de situatie bedoeld in het vijfde lid van art. 27a-3 een zodanige wijziging ook doorvoeren ten aanzien van reeds uitgevoerde gedeelten van de sanering?

Wanneer is er sprake van de in art. 27d, tweede lid bedoelde situatie dat de betreffende (rechts-)persoon het betreffende perceel in gebruik heeft of heeft gehad in de uitoefening van een bedrijf? Wat is met name bedoeld met «bedrijf»? Is daarmee eenzelfde type begrenzing beoogd als bij hantering van de formulering «in het kader van de uitoefening van een bedrijf» zoals opgenomen in art. 14 van de SER-fusie Gedragsregels? Dient wellicht «bedrijf» begrepen te worden, zoals gedefinieerd in de Van Dale, zijnde «beroepswerkzaamheid», «algemene benaming voor de als beroep uitgeoefende werkzaamheid in industrie, handel of verkeer», «inrichting voor de uitoefening van een bepaalde tak van industrie of handel»? Dient wellicht gedacht te worden aan het begrip «onderneming» zoals neergelegd in de belastingwetgeving, zijnde alsdan «een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid, gericht op de deelneming aan het maatschappelijk productieproces met het oogmerk om winst te behalen»? Is om van een bedrijf te kunnen spreken, een zekere omvang essentieel? Heeft iemand die wat bijklust in een schuur achter zijn woning en daarbij diensten verricht tegen betaling, een bedrijf? Is een zelfstandige kunstschilder te beschouwen als een bedrijf?

Op grond van art. 27d lid 2 kunnen bevelen tot onderzoek of tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen alleen worden gegeven aan degene die een zakelijk of persoonlijk recht heeft op het grondgebied en het tevens in gebruik heeft of heeft gehad in de uitoefening van het bedrijf. Waarom kunnen dergelijke bevelen niet ook gegeven worden aan andere gebruikers, bijvoorbeeld een gemeentelijke overheid die het terrein in gebruik heeft gehad als stortplaats?

Deze leden wilden vervolgens stilstaan bij de kwestie in welke gevallen in redelijkheid geen saneringsbevel gegeven zou dienen te worden. Kan een ondernemer die zijn bedrijf steeds keurig heeft geleid en nog steeds met de grootst mogelijke zorgvuldigheid de normen en voorschriften van de overheid heeft opgevolgd en in zijn bedrijfsvoering heeft ingepast, door middel van een saneringsbevel worden gedwongen eventueel niettemin opgetreden bodemverontreiniging op zijn kosten te doen verwijderen? Is het in dat kader relevant of de betreffende ondernemer/eigenaar wist of behoorde te weten dat de wijze waarop hij toen zijn bedrijf uitoefende op enig moment de noodzaak van sanering en het maken van kosten daartoe zou betekenen?

Zou wellicht niet ten aanzien van het hanteren van de bevoegdheid om een saneringsbevel te geven aan de hand van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur als nadere normstelling ontwikkeld moeten worden het uitgangspunt dat het bevoegde gezag in redelijkheid pas tot een bevel kan komen ten aanzien van verontreiniging die opgetreden is op het moment dat het de vervuiler op grond van de ontwikkelingen in de maatschappelijke opvattingen omtrent de ernst van de bodemverontreiniging duidelijk moet zijn geweest dat de overheid zich het belang van een sanering aantrok, of zou aantrekken, welk tijdstip de Hoge Raad voor de verontreiniging van eigen bedrijfsterreinen in beginsel gesteld heeft op 1 januari 1975?

Kan een bedrijf met een beroep op de algemene beginselen van behoorlijk bestuur zich verweren tegen een bevel indien hij reeds is geconfronteerd met een kostenverhaalprocedure? Geldt hier een soort ne bis in idem of staat het het bevoegde gezag vrij beide procedures na en zelfs naast elkaar te gebruiken?

Zou het ook niet redelijk zijn indien de rechter die over het bevel zal oordelen bij de toetsing aan de beginselen van behoorlijk bestuur ook de

in de memorie van antwoord (Kamerstuk 21 556, nr. 5) opgenomen voorkeursvolgorde zou betrekken? Het lijkt immers voor de hand te liggen dat van de daar aangegeven volgorde niet zonder goede grond en ongemotiveerd zou worden afgeweken.

Kunnen de bewindslieden uiteenzetten op welke wijze bij de uitvoering van de wet, vooral ten aanzien van het geven van bevelen, kan worden gewaarborgd dat het gelijkheidsbeginsel zal worden toegepast, dit laatste met name gelet op het feit dat de bevoegdheid tot het geven van deze bevelen in het voorgestelde stelsel aan lagere overheden is gedelegeerd.

Zal de noodzaak van de in een bevel opgedragen maatregelen op eenvoudige wijze getoetst kunnen worden aan de technische criteria die in de amvb's involge de art. 27a-1 en 27a-3 zullen worden vastgesteld?

Kan bij het geven van een bevel ook worden afgeweken van de prioriteitstelling die voor de aanpak van het betrokken geval zou gelden als het door de provincie zou worden onderzocht of gesaneerd?

In geval een eigenaar die de verontreiniging niet heeft veroorzaakt, niettemin een saneringsbevel krijgt op grond van art. 27d, derde lid zal hij de kosten van de sanering naar alle waarschijnlijkheid willen verhalen op degene die als veroorzaker van die verontreiniging moet worden aangemerkt. Het enkele feit echter dat de betreffende eigenaar het saneringsbevel heeft gekregen, betekent waarschijnlijk nog niet dat die veroorzaker jegens hem onrechtmatig heeft gehandeld. Zijn de bewindslieden van mening dat de verhaalsactie of een actie op grond van ongerechtvaardigde verrijking in zo een geval als regel mogelijk zal zijn? Met welke andere actie kan zondig degene tot wie het saneringsbevel zich richt, verhaal zoeken bij de veroorzaker? Is het feit dat in bepaalde gevallen die verhaalsmogelijkheid voor zo een onschuldige eigenaar volledig zou ontbreken, een element van weging bij de beslissing zo een eigenaar al dan niet een bevel tot sanering te geven?

Ingeval van bodemverontreiniging voorziet art. 47, vijfde lid in het verhaalsrecht voor de Staat terwijl art. 27d aan gedeputeerde staten de mogelijkheid biedt bepaalde bevelen te geven. Hoe wordt het beleid ten aanzien van het gebruik van beide instrumenten tussen de minister en de colleges van gedeputeerde staten gecoördineerd? Teneinde dit beleid te coördineren dienen de respectievelijke uitgangspunten voor het gebruik van deze instrumenten op elkaar te zijn afgestemd. Kan de minister uiteenzetten wat deze respectievelijke beleidsuitgangspunten zullen zijn?

Is er naast de uitzonderingen van art. 27d, vijfde lid nog ruimte voor een vernietiging door de rechter van een bevel op grond dat daaraan geen financiële tegemoetkoming is verbonden?

In art. 27d-2, derde lid is bepaald dat gedeputeerde staten niet tot het geven van de daar bedoelde bevelen overgaan zonder aan de betrokkene(n) de gelegenheid te hebben geboden binnen een bepaalde gestelde termijn zelf te doen wat met het te geven bevel wordt beoogd. Mag zonder al te veel voorbehoud op grond van deze bepaling worden geconcludeerd dat geen bevel zal worden gegeven aan een bedrijf dat lokaal deelneemt aan de BSB-operatie?

Wanneer is er sprake van de in art. 27d-3, eerste lid bedoelde «duurzame rechtsbetrekking» met de veroorzaker of veroorzakers? Is het daarbij essentieel dat er in verband met dat grondgebied een vorm van

zeggenschap bestond ten aanzien van de veroorzaker of veroorzakers? Gaat het daarbij om feitelijke invloed of in theorie denkbare invloed? Welke verhouding moet er aanwezig zijn tussen enerzijds de duur van de duurzame rechtsbetrekking en anderzijds de duur van de periode waarin de verontreiniging is veroorzaakt? Stel het geval waarin die laatste periode 10 jaar is geweest en de duurzame rechtsbetrekking bijvoorbeeld als meerderheidsaandeelhouder van die veroorzaker in die periode slechts gedurende 3 maanden heeft bestaan. Wat is dan nog de betekenis van die duurzame rechtsbetrekking met het oog op de door de veroorzaker veroorzaakte verontreiniging?

Onderschrijven de bewindslieden dat voor de «in overwegende mate betrokkenheid» als bedoeld in art. 27d-3, tweede en vijfde lid sprake moet zijn van een betrokkenheid van tenminste 50% (bij veroorzaking van) de betreffende verontreiniging? Gaat het daarbij om tenminste 50% betrokkenheid bij de veroorzakende activiteiten, of om betrokkenheid bij tenminste 50% van de verontreiniging of om betrokkenheid bij de verontreiniging die tenminste 50% van de kosten uitmaakt? Op welke wijze kan dit alles worden vastgesteld, althans door de eigenaar of erfpachter worden weerlegd op het moment dat hij met de dreiging van een bevel tot sanering wordt geconfronteerd?

In art. 27d-3, derde lid is vastgelegd dat het tweede lid van dat artikel van overeenkomstige toepassing is op de medeveroorzaker die niet in overwegende mate is betrokken bij de veroorzaking van de verontreiniging. Deze bepaling lijkt niet geheel duidelijk. De medeveroorzaker voldoet per definitie aan het gestelde in het eerste lid onder b. Het gestelde in het tweede lid onder a kan dus niet van toepassing zijn omdat aan de overige vereisten van het eerste lid moet zijn voldaan. Resteert derhalve de uitzondering van het tweede lid onder b. Het is echter onduidelijk aan welke voorwaarden de medeveroorzaker dan moet voldoen. Het eerste lid onder a en c is immers geschreven voor de eigenaar/erfpachter en niet direct op de medeveroorzaker toe te passen.

Op blz. 4 van de memorie van toelichting (Kamerstuk 21 556, nr. 3) wordt vermeld, aldus de leden van de fractie van het CDA, dat 230 terreinen van voormalige (gemeentelijke) gasfabrieken moeten worden gesaneerd. Zal bij deze sanering het beginsel «de vervuiler betaalt» worden toegepast, of de bijdrageregeling vervat in art. 50? Leidt de vernietiging van een beschikking als bedoeld in de art. 22a, eerste lid en 27a-2, eerste lid en van de bevelen als bedoeld in art. 23, 27d, 27d-1 en 27f in beginsel tot civielrechtelijke aansprakelijkheid van de betreffende overheid voor schade die tengevolge daarvan is opgetreden bij de betreffende justitiabelen?

De leden van de **PvdA**-fractie wezen in dit verband op de mogelijkheid dat eigenaren van woningen op te saneren gronden, deze nu aan gemeenten kunnen verkopen. Kopers van gronden die achteraf geconfronteerd worden met bestaande vervuiling en als onschuldigen door middel van een saneringsbevel opdracht krijgen te saneren, kunnen hun kosten verhalen op de vervuiler. Wat gebeurt er wanneer deze mogelijkheid in de praktijk niet toepasbaar is?

In hoeverre worden nu al, anticiperend op deze Wet, door de gemeenten woningen aangekocht van burgers die op te saneren grond wonen?

De leden van de fractie van de PvdA waren geïnteresseerd in het tijdschema van de amvb's, die na aanvaarding van deze wet zullen worden afgekondigd. Zij waren met name geïnteresseerd in de inhoud

van de amvb die artikel 27a-1 uitwerkt en naar het tijdstip waarop deze in werking zal treden. Hetzelfde geldt voor de amvb die artikel 27a-3 uit moet werken.

Kan een overzicht worden verstrekt van de beoogde tijdstippen van inwerkingtreding van de amvb's die bij deze wet horen?

Deze leden merkten op dat de taken van het Service Centrum Grondreiniging in het wetsvoorstel zijn opgenomen. Is deze regeling toereikend? Moet de betrokkenheid niet meer inhouden dan alleen advies? In hoeverre wordt overwogen het SCG ook een rol te laten spelen bij de controle op de uitvoering van de sanering volgens het advies? In hoeverre is het mogelijk dat artikel 50a, dat regelt dat onschuldige gemeenten worden vrijgesteld van kosten van sanering, ook geldt voor reeds afgesloten saneringen?

Bij de behandeling van dit wetsvoorstel in de Tweede Kamer was ook een amendement van de leden Schimmel-Willems aan de orde betreffende verplicht onderzoek in geval van vervreemding van een zakelijk recht (Kamerstuk 21 556, nr. 99).

Dit amendement is verworpen. Is de minister voornemens een regeling te treffen, waarbij bij verkoop van bedrijfsterreinen een verplicht onderzoek naar bodemverontreiniging plaats vindt?

Tenslotte stelden deze leden in dit verband nog de volgende vragen.

Aan welke projecten wordt de 500 miljoen die extra voor de bodemsanering is uitgetrokken besteed?

Hoe denkt de minister de omvangrijke taak te realiseren om binnen 10 jaar de bodem van Nederland «gesaneerd» te hebben?

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat «saneren» in deugdelijk taalgebruik wil zeggen «gezond maken, zuiveren».

Artikel 1, tweede lid, geeft een nieuwe betekenis aan dit woord, voegt daaraan toe beperken, isoleren.

Een ministeriële bijdrage aan taalkundige vervuiling maar bovenal een bijdrage op termijn aan misverstanden. Waarom «saneren» gebruikt als dat in werkelijkheid niet wordt beoogd? Onder het begrip «saneren» wordt ook begrepen het deponeren van vervuilde grond op een andere plaats, zoals dit veelvuldig wordt toegepast o.a. met baggerspecie, b.v. Rijkswaterstaat stortingen in zee.

Dit voorbeeld bracht hen op de volgende vraag.

Wat is het effect van de droge bodemreiniging zolang er geen wet voorligt voor de natte bodemreiniging? Is dat niet dweilen met de kraan open? Wanneer zal dat wetsvoorstel worden ingediend en waarom zijn de twee voorstellen niet aan elkaar gekoppeld?

Op welke wijze denkt de minister zijn doelstelling, de sanering van de bodem, binnen 20 jaren te voltooien bij een kostenprognose van 200 miljard. Graag in- en overzicht over de wijze van financiering.

Vrijwilligheid staat, aldus de leden van de fractie van **D66**, in dit wetsvoorstel voorop, dwang als uiterste middel. Een goed uitgangspunt, zo meenden zij, te meer omdat zulks doorgaans een gevolg is van langdurige en kostbare procedures. Waarom niet een premie op eigen initiatief, waarom geen fiscale tegemoetkoming aan «vervuilers, gebruikers» die eigener beweging het initiatief nemen tot reiniging?

De leden van de **VVD**-fractie zagen gaarne uiteengezet welke verhouding de regering ziet tussen het ongedaan maken van verontreiniging van overheidswege met een verhaalsrecht op grond van artikel 47

en het ongedaan doen maken van vervuiling op grond van een saneringsbevel (artikelen 27d en 27d-1).

Zij zouden gaarne vernemen of er naar het oordeel van de regering grond is voor de zienswijze dat wanneer sanering op grond van de artikelen 27a-1 en volgende regel wordt, er voor sanering van overheidswege met een verhaalsrecht op grond van artikel 47 (vrijwel) geen aanleiding meer is.

In verband met de eis van multifunctionaliteit van de bodem vroegen de leden van de VVD-fractie de aandacht voor de alarmerende berichten dat de saneringskosten de waarde van de grond in niet-verontreinigde toestand in veel gevallen overtreft, bijvoorbeeld zelfs in geval van betrekkelijk kleinschalige objecten, zoals benzinepomstations. Kan de regering nog eens uiteenzetten in hoeverre zij bereid is de eis van multifunctionaliteit te laten vallen, indien voorzienbaar is dat de grond nooit meer voor bepaalde functies die een zeer grote mate van niet-verontreinigdheid vergen (land- en tuinbouw) gebruikt zal worden (b.v. industrieterrein, stedelijke bebouwing, autosnelwegen e.d.)?

Wil de regering uiteenzetten waarom zij bij bodemverontreiniging een bewijslastverdeling waarbij een negatief feit bewezen moet worden (niet-bekendheid met bodemverontreiniging) aanvaardbaar vindt.

4. Artikelen

Artikel 1

A

De leden van de fractie van **D66** merkten op dat het eerste lid van artikel 1 het belang omschrijft van de bescherming die de bodem voor mens, plant of dier heeft. In zijn antwoord in de Tweede Kamer geeft de minister een nadere uiteenzetting over de functionele eigenschappen van de bodem, o.a. de ecologische-, de draag- en de teeltfunctie. Kort daarop wordt het begrip «multifunctioneel» geïntroduceerd. Veel aanduidingen, die in de ogen van deze leden behoorlijk verwarrend zijn.

Als over ecologische waarden wordt gesproken, waarom dan met geen woord gerept over de bescherming van de eencelligen, de schimmels, de bacteriën?

Als de mens al een aparte plaats inneemt, waarom dan niet in plaats van dier of plant «organismen» vermeldt?

E

Artikel 20a

De leden van de **CDA**-fractie vroegen of de in het tweede lid bedoelde termijn van vier weken niet erg kort is. Denken de bewindslieden dat zo een termijn haalbaar is?

Artikel 21

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat in het derde lid wordt gesproken van de mogelijkheid van melding «bij degene die de handelingen verricht». Is daarmee bedoeld degene die ter plaatse feitelijk leiding geeft aan het verrichten van de betreffende handeling, of degene onder wiens uiteindelijke verantwoordelijkheid de betreffende handelingen ter plaatse worden uitgevoerd?

F

Artikel 22

In het derde lid is voorzien dat in de daarbedoelde gevallen de betreffende melding achterwege kan blijven, aldus de leden van de **CDA**-fractie. Geldt de betreffende uitzondering uitsluitend voor de betreffende melding of werkt die uitzondering ook door in andere elementen van het wetsvoorstel? Deze leden namen overigens aan dat, indien bij uitvoering van werkzaamheden zou blijken dat de situatie ter plaatse niet langer voldoet aan de in dit lid neergelegde criteria alsdan alsnog onverwijld tot melding moet worden overgegaan.

Artikel 22a

Binnen welke termijn, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie, dienen gedeputeerde staten de beschikking te nemen, bedoeld in het eerste lid van dit artikel, in het geval zij een melding hebben gekregen en na 2,5 maand aan de betreffende (rechts)persoon hebben laten weten dat de verstrekte gegevens nog onvolledig waren, en de betreffende (rechts)persoon die ontbrekende gegevens dan alsnog binnen drie weken verstrekt. Hebben gedeputeerde staten dan nog twee weken de tijd om daarop te reageren, of begint er dan weer een nieuwe termijn te lopen van drie maanden?

N

Artikel 27g

In verband met het gestelde in het vierde lid vroegen de leden van de **CDA**-fractie zich af of de daarin neergelegde regeling wel logisch is. In het betreffende artikel wordt immers gesteld dat bij de bepaling van de schadeloosstelling de verontreiniging van de bodem buiten beschouwing blijft, voor zover de schade aan de tot schadeloosstelling gerechtigde is toe te rekenen. Naarmate de schade dus meer aan de tot schadeloosstelling gerechtigde is toe te rekenen, blijft de (door hem veroorzaakte) verontreiniging van de bodem bij bepaling van de schadeloosstelling meer buiten beschouwing. Dit nu is een wel zeer genereuze regeling daar waar hij een premie lijkt te stellen, op het verontreinigen van de bodem, hetgeen deze leden bezwaarlijk konden begrijpen onder meer omdat in artikel 46, derde lid het tegendeel wordt voorgesteld. Moet niet in artikel 27g, vierde lid na het woord «schade» het woord «niet» worden toegevoegd?

O

Artikel 44a

Welke sanctie staat op de bij algemene maatregel van bestuur op te leggen verplichting als bedoeld in dit artikel, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie.

R

Artikelen 50a en 53

De leden van de **CDA**-fractie wilden weten of tegen de beslissing bedoeld in artikel 50a, eerste lid en artikel 53 enige beroepsgang openstaat.

Artikel 52

De leden van de **CDA**-fractie waren niet erg enthousiast over het bij amendement toegevoegde derde lid. Een samenvatting van samenvattingen opstellen kan toch bezwaarlijk als een zinvolle bezigheid worden gezien.

S

Voorgesteld wordt om aan artikel 56 een derde lid toe te voegen. De formulering daarvan leek de leden van de **CDA**-fractie niet geheel correct. In zijn letterlijke formulering zou immers dit derde lid ertoe leiden dat indien gedeputeerde staten naar aanleiding van zo een verzoek een saneringsbevel uitvaardigen (met afschrift van dat saneringsbevel aan degene die hen daartoe heeft benaderd), degene tegen wie het saneringsbevel zich richt, daartegen geen beroep zou kunnen instellen.

Deze leden begrepen niet de nummering van art. 56 zoals dat bij onderdeel S van het wetsvoorstel is gewijzigd.

T

Artikel 65

Wat is de reden dat de in art. 65 neergelegde gelijkstelling niet heeft plaatsgevonden met betrekking tot de art. 27b-1 en 27c-1, zo vroegen de leden van de **CDA**-fractie.

Artikel VIII

De leden van de **CDA**-fractie merkten op dat ingevolge art. VIII de bepalingen van de wet op verschillende tijdstippen in werking kunnen treden. Is de minister voornemens enige bepaling van de wet in te voeren alvorens de amvb's zoals bedoeld in art. 27a-1 en 27a-3 voor invoering gereed zijn?

De leden van de **VVD**-fractie vroegen in verband hiermee met ingang van welke datum de inwerkingtreding van het wetsvoorstel wordt beoogd.

5. Slotopmerking

De leden van de commissie wilden reeds in dit voorlopig verslag te kennen geven dat de aanwezigheid van de Minister van Justitie bij de openbare behandeling van dit wetsvoorstel hun onontbeerlijk voorkomt.

De voorzitter van de commissie,
K. Zijlstra

De wnd. griffier van de commissie,
Hordijk