

21 556

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

### **NADERE MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 20 september 1993

#### **Inleiding**

In september 1993 heeft de vaste Commissie voor Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een nader voorlopig verslag uitgebracht over het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake de sanering van de bodem. In het nader voorlopig verslag hebben de leden van de CDA- en van de VVD-fractie een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt, waarop in het hierna volgende wordt ingegaan. De hierboven bedoelde vragen en opmerkingen zijn ondergebracht in de volgende rubrieken.

#### **I Kostenverhaal**

- I.1 Algemeen
  - I.2 De betekenis van artikel 47, vijfde lid
  - I.3 De betekenis van artikel VI
  - I.4 Financiële aspecten
  - I.5 Positie verzekeraars
  - I.6 Procedurele aspecten
- #### **II Saneringsbevel**
- II.1 Algemeen
  - II.2 Beschikking op grond van artikel 22a
  - II.3 Procedure voorschriften
  - II.4 Inwerkingtreding.

Dezerzijds wordt de hoop uitgesproken dat aldus de inzichtelijkheid wordt bevorderd in de beantwoording van hetgeen door de leden van de CDA- en de VVD-fractie nader aan de orde is gesteld.

#### **I. Kostenverhaal**

##### *1. Algemeen*

De leden van de CDA-fractie betreunden de verwarring die bestaat over de betekenis van artikel 47, vijfde lid, en wilden voor zichzelf helderheid verkrijgen. De leden van de VVD-fractie meenden wel dat op een aantal punten duidelijkheid was geschapen, maar wilden weten of zij zich een juist beeld hadden gevormd.

Voordat hierop concreet wordt ingegaan, wordt de aandacht gevestigd op het volgende. Ten aanzien van de betekenis van artikel 47, vijfde lid, is er geen verschil tussen de bedoeling van de regering in 1982, 1990 en 1993. Ook is er geen verschil tussen hetgeen de eerste-ondergetekende tijdens de openbare behandeling in de Tweede Kamer op 30 maart 1993 naar voren heeft gebracht en hetgeen aan de Eerste Kamer bij de schriftelijke voorbereiding tot nu toe is geantwoord. De indruk dat sprake zou zijn van een mogelijk «woordenspel» is naar het oordeel van de ondergetekenden wellicht terug te voeren op de omstandigheid dat desgevraagd de onderhavige materie diverse malen in andere bewoordingen of vanuit een ander gezichtspunt uiteengezet is.

De leden van de VVD-fractie vroegen of het aansprakelijkheidsrecht niet ten voordele van de overheid wordt aangepast. Het voorgestelde verhaalsartikel is gekoppeld aan het wettelijke financieringsstelsel. Aldus wordt beoogd dat saneringskosten ten laste komen van degene die onrechtmatig bodemverontreiniging heeft veroorzaakt en wordt dus recht gedaan aan het beginsel «de vervuiler betaalt». Het bevoordelen van de Staat speelt hierbij dus geen rol. Een soortgelijk verhaalsartikel ten gunste van degene die de bodem in eigen beheer saneert is niet overwogen, omdat zich in dergelijke gevallen op het punt van de relativiteit in de praktijk, voor zover bekend, geen problemen voordoen en deze ook niet worden verwacht.

De leden van de VVD-fractie meenden dat de Hoge Raad terecht had aangenomen, dat het in 1982 niet in de bedoeling van de wetgever heeft gelegen om het vereiste te schrappen dat ook jegens de overheid onrechtmatig is gehandeld.

Dezerzijds is niet betoogd, dat de Hoge Raad op grond van de door hem geraadpleegde parlementaire stukken tot een onjuist oordeel zou zijn gekomen. Integendeel, erkend is dat de gewenste duidelijkheid destijds inderdaad niet in voldoende mate was gegeven (Kamerstukken II 1989/90, 21 556, nr. 3, blz. 57). Wel is in de schriftelijke voorbereiding van de openbare behandeling in de Tweede Kamer uitvoerig betoogd dat anderszins van deze bedoeling blijkt.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of het niet enigszins haaks staat op de strekking van de wet, indien de Staat in niet-urgente gevallen tot een verhaalsactie zou overgaan louter om de sanering uit de daaruit verkregen ontvangsten te kunnen vervroegen, kan bevestigend worden beantwoord (zie de aangehaalde passage uit de memorie van antwoord, blz. 17, laatste zinnen van paragraaf 3.3).

## *2. De betekenis van artikel 47, vijfde lid*

Met belangstelling is kennis genomen van de nadere opmerkingen en vragen van de leden van de fracties van het CDA en de VVD over de betekenis van artikel 47, vijfde lid. In reactie daarop geldt in algemene zin dat met het opnemen van artikel 47, vijfde lid, primair is beoogd te bewerkstelligen dat de in de Van Amersfoort-, Akzo Resins- en Van Wijngaarden-arresten van de Hoge Raad – in het kader van de relativiteitsvraag – gestelde eis dat de vervuiler moest kunnen voorzien dat de overheid vermogensnadeel zou lijden in de zin van saneringskosten niet langer zal worden gesteld.

Uiteraard is er daarbij van uitgegaan dat deze eis van voorzienbare vermogensschade aan de zijde van de overheid niet terugkeert in het kader van de onrechtmatigheid of in de vraag of de saneringskosten in zodanig verband staan met de gebeurtenis waarop de aansprakelijkheid

van de vervuiler berust dat deze kosten hem als gevolg van de vervuilende handeling kunnen worden toegerekend (het causaal verband). Ware dit anders, dan zou de ingreep van artikel 47, vijfde lid, immers zinloos zijn. Het vorenstaande betekent dus niet dat met het opnemen van artikel 47, vijfde lid, wordt beoogd de inhoud van de zorgvuldigheidsnorm te wijzigen, een nieuwe causaliteitsleer te introduceren en/of het schuldvereiste te veranderen. Deze wetswijziging behelst een uitbreiding van de verhaalsmogelijkheden voor de Staat in verband met gedragingen die in het verleden reeds als onrechtmatig moesten worden beschouwd. Nu de verhaalsmogelijkheden gebaseerd zijn op in het verleden gepleegde onrechtmatige daden, is er in die zin geen aanleiding om te spreken van uitbreiding van aansprakelijkheden.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de leden van de fracties van de VVD en het CDA over de vraag of hier nu sprake is van ecartering van het relativiteitsvereiste wordt het volgende opgemerkt.

In de destijds aan de Raad van State ter advisering voorgelegde notitie inzake kostenverhaal bij bodemsanering is aangegeven, dat het opnemen van artikel 47, vijfde lid, zou leiden tot ecartering van het relativiteitsvereiste. De Raad van State oordeelde deze aanduiding minder gelukkig. De Raad gaf daarbij aan, dat het relativiteitsbeginsel als zodanig moeilijk kan worden geëcarteerd, omdat het civiele onrechtmatigheidsrecht nu eenmaal geen abstract onrechtmatigheidsbegrip kent. De bedoeling van het opnemen van het betrokken artikellid is, volgens de Raad van State, dat onrechtmatigheid jegens de overheid ten tijde van het ontstaan van de verontreiniging geen vereiste meer is. Deze ingreep is door de Raad van State als aanvaardbaar beoordeeld. In het nader rapport van 24 februari 1992 zijn deze beschouwingen van de Raad van State onderschreven (Kamerstukken II 1991/92, 21 556, C). De «breuk» met het geldende recht is derhalve beperkt tot het niet langer hoeven stellen van de eis dat ten tijde van het ontstaan van de verontreiniging jegens de overheid onrechtmatig is gehandeld.

Aan bedoelde eis moet naar het thans nog geldende recht – zonder artikel 47, vijfde lid – wél worden voldaan. Indien aan deze eis naar het oordeel van de rechter niet kan worden voldaan, leidt dat tot afwijzing van een krachtens artikel 21, eerste lid, van de Interimwet bodemsanering ingestelde verhaalsactie. Indien wél sprake is van onrechtmatig handelen jegens de overheid komen vragen betreffende toerekening (schuld) en causaal verband aan de orde. In dat kader spelen «derden» geen rol. Het niet langer stellen – krachtens artikel 47, vijfde lid – van de eis dat jegens de overheid onrechtmatig moet zijn gehandeld, kan overigens, gezien de moeilijk individualiseerbare gevolgen van bodemverontreiniging, toch moeilijk de nieuwe eis met zich brengen dat de overheid in rechte zou moeten aantonen dat jegens een aanwijsbare derde onrechtmatig is gehandeld en dat causaal verband bestaat tussen de door een bepaalde derde geleden schade en het onrechtmatig handelen.

De mogelijke verwarring in deze over de positie van derden wordt wellicht veroorzaakt door de overweging in het advies van de Raad van State, dat de vervuiler wel moet hebben beseft dat zijn activiteiten in het algemeen gesproken aan derden nadeel zouden kunnen berokkenen. Ook die visie is door de eerste ondergetekende overgenomen in het genoemde nader rapport van 24 februari 1992. Daarmee is echter geenszins beoogd de hiervoor bedoelde eisen te stellen betreffende onzorgvuldig handelen jegens een aanwijsbare derde en/of causaal verband met door een aanwijsbare derde geleden schade.

Volgens de leden van de CDA-fractie zou de belangrijkste functie van het relativiteitsvereiste, namelijk het stellen van een grens aan de kring van benadeelden die een vordering kunnen instellen, ten gevolge van artikel 47, vijfde lid, in materiële zin geheel zijn verdwenen, als de Staat

niet behoeft aan te wijzen voor welke groep benadeelden zij in de plaats is getreden. Ook de leden van de VVD-fractie vroegen hiernaar. De nadere memorie van antwoord aan de Tweede Kamer bevat een verwijzing naar de memorie van antwoord bij het Ontwerp Nieuw Burgerlijk Wetboek, artikel 6:163 (Kamerstukken II 1991/92, 21 556, blz. 56). Deze passage komt erop neer dat er vanuit mag worden gedaan dat een norm in beginsel sterkt 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 6:98 als een gevolg van deze overtreding kan worden toegerekend.

Het is derhalve niet primair aan de Staat om te bewijzen dat aan het relativiteitsvereiste is voldaan. Artikel 47, eerste lid, legt expliciet vast dat de overheid behoort tot de kring van gedupeerden die een vordering kan instellen. Gedaagde zal dan het verweer kunnen voeren dat hij van zijn gedrag geen nadeel bij enige derde had behoeven te verwachten.

Zoals reeds in eerdere stukken is betoogd, onder andere met verwijzing naar het advies van de Raad van State (punt 3), is dit benadelingsbesef eveneens van belang bij de – wel primair door de Staat te beantwoorden – vraag of een zorgvuldigheidsnorm is geschonden. De functie van het relativiteitsvereiste is derhalve in materiële zin niet verdwenen. Zij is terug te vinden in het relatieve karakter van de zorgvuldigheidsnorm.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een verduidelijking van de stelling dat het verhaalsartikel geen vorm van subrogatie is. De Staat heeft een eigen vorderingsrecht en treedt dus niet in de plaats van een derde. Er is derhalve geen sprake van subrogatie.

### *3. De betekenis van artikel VI*

De leden van de fractie van het CDA vroegen naar het materiële verschil tussen onmiddellijke werking en terugwerkende kracht. De dezerzijds gemaakte opmerking dat de term «terugwerkende kracht» niet op zijn plaats is, had steeds een formeel karakter, getuige ook de verwijzing naar de Aanwijzingen voor de regelgeving. Niet is betoogd dat er in casu grote materiële verschillen zouden bestaan. De materiële verschillen liggen met name op het vlak van de schuldvergelijking en de verschuldigdheid van de wettelijke rente.

De leden van de CDA-fractie hadden er nota van genomen dat de keuze voor onmiddellijke werking met name door financiële belangen was ingegeven. Voorop zij gesteld, dat zonder onmiddellijke werking aan artikel 47, vijfde lid, weinig materiële betekenis toekomt. De overwegingen die hebben geleid tot het opnemen van artikel 47, vijfde lid, komen overeen met de overwegingen die hebben geleid tot het voorgestelde artikel VI. Daarbij speelden – zoals hierna zal worden uiteengezet – meer dan alleen financiële belangen een rol.

Volgens deze leden leidde het uitzonderen van procedures in cassatie van de onmiddellijke werking tot het curieuze resultaat, dat enkele grote veroorzakers buiten schot blijven. De grote zaken die thans bij de Hoge Raad voorliggen betreffen het storten en lozen van (afval)stoffen buiten het eigen bedrijfsterrein, waarvoor de Raad expliciet in het midden heeft gelaten of daarvoor dezelfde overwegingen hebben te gelden als ten aanzien van bedrijfsterreinen. Hoewel de arresten van de betrokken gerechtshoven daartoe aanleiding geven, zal moeten worden afgewacht of de bedoelde veroorzakers ook na beoordeling door de Hoge Raad buiten schot zullen blijven.

De gekozen overgangsregel kan er inderdaad toe leiden, dat de vraag of vóór of na de datum van inwerkingtreding van de wet een cassatie-

beroep is ingediend van groot belang wordt voor de uitkomst van een aantal procedures. Deze aan het overgangsrecht van het Burgerlijk Wetboek ontleende regel hangt samen met de omstandigheid dat de Hoge Raad moet uitgaan van de feiten zoals de lagere rechter die heeft vastgesteld. De datum van inwerkingtreding van de wet kan derhalve een toevallig effect op de afloop van een procedure hebben. Dit is evenwel inherent aan een iedere datum.

#### *4. Belangenafweging*

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het minder aanvaardbaar is te kiezen voor de vele miljoenen belastingbetalers dan voor de bijzonder veel kleinere kring van (potentieel) gedaagden. De leden van de VVD-fractie vroegen of het financiële belang van de Staat bij de voorgestelde wijziging opwoog tegen de financiële nadelen bij de betrokken ondernemingen en verzekeraars (of verzekerden in geval van insolventie). Met de voorgestelde wijziging zijn meer dan financiële belangen gemoeid. Met een goed functionerend verhaalsartikel wordt in de eerste plaats het belang van de bescherming van de bodem gediend, omdat verwacht wordt dat veroorzakers van bodemverontreiniging daardoor meer geneigd zullen zijn de sanering in eigen beheer uit te voeren en meer belang zullen gaan hechten aan preventieve maatregelen. Deze verwachtingen zijn in de periode 1983-1990 meer dan uitgekomen (zie het aan de Tweede Kamer overgelegde verslag inzake kostenverhaal bodemsanering 1982-1992, nr. MB-93-170 en Kamerstukken II 1992/93, 22 800 XI, nr. 77).

Een goed functionerend verhaalsartikel doet in de tweede plaats – meer dan heffingen en veel meer dan algemene belastingen – recht aan het beginsel «de vervuiler betaalt». De verhaalsacties richten zich bovendien niet tegen veroorzakers zonder meer, maar worden toegespitst op onrechtmatige veroorzakers. Bij de afweging van de financiële belangen tenslotte is het meer verdedigbaar dat onrechtmatig veroorzaakte verontreiniging voor rekening komt van de betrokken veroorzakers, dan van de onschuldige gedeputeerden of de onschuldige belastingbetalers. Naast hetgeen hierover reeds in de memorie van antwoord is opgemerkt, kan worden opgemerkt dat de overheid zich genoodzaakt heeft gezien zich de gevolgen van de bodemverontreiniging aan te trekken. Wij achten het niet redelijk dat de financiële gevolgen daarvan geheel zouden worden afgewenteld en de overheid en daarmee de belastingbetaler. Ten aanzien van het rechtzekerheidsbeginsel wordt opgemerkt, dat wij de regeling aanvaardbaar achten, omdat aan betrokkenen de onrechtmatigheid van de handeling bekend was ook al gingen zij er vanuit dat vereist zou zijn dat ook jegens de overheid onrechtmatig moet zijn gehandeld. Kortom, wij blijven van mening dat ten aanzien van de in het geding zijnde rechtsbeginselen een juiste afweging is gemaakt.

#### *5. Positie verzekeraars*

De leden van de fracties van het CDA en de VVD gingen in op de stelling, dat het probleem van verzekeraars niet is terug te voeren op een gewijzigde rechtsregel, maar op de omstandigheid dat bij het inschatten van de risico's destijds geen rekening is gehouden met bodemverontreiniging. Zij lazen daarin de suggestie dat de verzekeraars terzake een verwijt treft.

Er wordt met nadruk op gewezen dat het geenszins de bedoeling was deze suggestie te wekken. De stelling was constaterend van aard en moet ook worden gelezen in verbinding met de latere opmerking dat de schade voor hen blijkbaar niet voorzienbaar was. Niet alleen de verzeke-

raars, maar bijvoorbeeld ook banken, institutionele beleggers en particuliere grondeigenaren schonken hieraan destijds weinig aandacht.

Het gaat er derhalve niet om dat verzekeraars door de overheid worden geconfronteerd met de nadelige consequenties van een bepaalde keuze, maar door hun verzekerden worden geconfronteerd met een schade waarvoor de polis in een aantal gevallen wel dekking blijkt te bieden, zonder dat de verzekeraars voor die schade een voorziening hebben gevormd. Wij blijven van mening dat de problemen voor de verzekeraars worden veroorzaakt door bodemverontreiniging. Het wetsvoorstel vergroot slechts de mogelijkheid dat de verzekeraars tezame met claims worden geconfronteerd, en wel in die gevallen waarin de Staat als eiser optreedt en zonder het voorgestelde artikel 47, vijfde lid, geen aansprakelijkheid zou bestaan.

In de ruim 1000 bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in behandeling zijnde verhaalszaken, lijkt maar een gering gedeelte van de kosten te worden gedekt door een aansprakelijkheidsverzekering. Dit neemt niet weg dat op voorhand niet is uit te sluiten dat verzekeraars solvabiliteitsproblemen kunnen krijgen. Mocht zich een dergelijke situatie voordoen en blijkt dat deze problemen aanzienlijk zijn, dan bestaat bij de eerste ondergetekende de bereidheid met de betrokken branche en de Minister van Financiën in overleg te treden, om te bezien of en zo ja, op welke wijze daaraan het hoofd kan worden geboden.

De leden van de CDA-fractie vroegen of ondergetekenden zich hebben verstaan met verzekeraars en/of de Verzekeringskamer en/of het betrokken departement over de solvabiliteitsmarge. Naar de mening van deze leden is de solvabiliteitsmarge een door de Verzekeringskamer op basis van de Wet toezicht verzekeringsbedrijf vast te stellen marge waaraan een verzekeraar moet voldoen om uiteindelijk al zijn lopende verplichtingen te kunnen nakomen en niet een soort algemene financiële voorziening voor oude schaden die niet voorzien zijn. De mening van deze leden wordt niet ingedeeld. Ingevolge de Wet toezicht verzekeringsbedrijf dient een verzekeraar ter dekking van zijn aangegane verplichtingen te beschikken over voldoende financiële middelen (de zgn. technische voorzieningen). Onderdeel van deze technische voorzieningen vormen o.a. de schadevoorziening en de premievoorziening. Daarnaast moet een verzekeraar over vrije middelen beschikken die dienen om de wisselvalligheden van het verzekeringsbedrijf te kunnen opvangen (de zgn. solvabiliteitsmarge). Tegenover de solvabiliteitsmarge staan derhalve, in tegenstelling tot de technische voorzieningen, geen aangegane verplichtingen. Kunnen schadegevallen niet uit de technische voorzieningen worden betaald, dan dient de solvabiliteitsmarge te worden aangesproken. Volledigheidshalve wordt er op gewezen dat ter zake van deze kwestie afstemming heeft plaatsgevonden met het Ministerie van Financiën. Op zijn beurt heeft het genoemde Ministerie zich verstaan met aansprakelijkheidsverzekeraars en met de Verzekeringskamer.

De leden van de VVD-fractie wilden vernemen welk standpunt de Minister van Financiën inneemt ten aanzien van de vraag of verzekeraars wel in staat zullen zijn alsnog dekking te verlenen.

Bij de beantwoording van deze vraag is er van uitgegaan dat de leden van de VVD-fractie het standpunt van de Minister van Financiën wensten te vernemen over de vraag of verzekeraars in staat zullen zijn uitkeringen te verrichten op basis van bestaande verzekeringen en derhalve niet of verzekeraars in staat zullen zijn nieuwe aansprakelijkheidsverzekeringen te sluiten. Nu verzekeraars voor de onderhavige risico's geen technische voorzieningen (schadevoorziening) hebben kunnen vormen, zullen zij alles in het werk moeten stellen om hiervoor alsnog zorg te dragen.

Indien dit niet meteen lukt, zal dit geleidelijk moeten gebeuren. Daar lijkt ruimte voor aangezien mag worden aangenomen dat er in de meeste gevallen nog de nodige tijd zal verstrijken alvorens tot (volledige) betaling moet worden overgegaan. Uiteraard zal de Verzekeringskamer bij deze ontwikkeling een vinger aan de pols houden.

Voorts wensten de leden van de VVD-fractie te vernemen of de regering en in het bijzonder de Minister van Financiën – in haar afweging om het rechtszekerheidsbeginsel op te offeren aan het financiële belang van de Staat – ook had betrokken dat ernstige concurrentievervalsing valt te duchten, indien op de markt van de aansprakelijkheidsverzekering maatschappijen met elkaar moeten concurreren die alsnog een aantasting van de solvabiliteitsmarge moeten herstellen en maatschappijen die oorspronkelijk hun werkterrein buiten Nederland hadden en die op de Nederlandse markt premies kunnen offeren bij de berekening waarvan vergoedingen van onvoorziene saneringskosten geen rol spelen.

Of en in hoeverre verzekeraars die in het verleden aansprakelijkheidsverzekeringen dekten in een nadelige concurrentiepositie kunnen komen ten opzichte van verzekeraars die dit soort risico's in Nederland niet dekten, hangt af van de feitelijke claims waarmee deze verzekeraars te maken krijgen en van de financiële positie waarin zij zich bevinden. Hierover is op dit moment in algemene zin geen uitspraak te doen. Wel kan er op worden gewezen dat het feit dat alsnog voorzieningen moeten worden getroffen ten laste van de solvabiliteitsmarge, niet hoeft te betekenen dat deze marge daardoor daalt beneden het krachtens de Wet toezicht verzekeringsovereenkomst vastgestelde minimum. In dergelijke gevallen zal de concurrentiepositie van de betrokken verzekeraars niet wezenlijk worden aangetast. De verzekeraars waarvan de solvabiliteit eventueel zou dalen beneden het minimumbedrag van de solvabiliteitsmarge, zullen maatregelen dienen te treffen om aan die situatie een eind te maken. Indien ervoor wordt gekozen om dit te bereiken (mede) door de premies te verhogen, zal dat uiteraard van invloed zijn op de concurrentiepositie van de betrokken verzekeraar. Uit het bovenstaande moge tevens de betrokkenheid van de Minister van Financiën blijken, waarnaar de leden van de VVD vroegen.

#### *6. Procedure aspecten*

In het kader van de vrees die de leden van de CDA-fractie eerder uitspraken voor de identificatie van de regering met de Staat als procespartij, vroegen zij naar de betrokkenheid van de landsadvocaat bij de totstandkoming van de memorie van antwoord. De landsadvocaat is enkele keren om informatie en advies gevraagd, met name over de in de lopende rechtszaken aan de orde zijnde rechtsvragen en de passages over het kostenverhaal bij de schriftelijke voorbereiden. Dit ligt gezien de onderhavige materie ook voor de hand. Daarnaast heeft de landsadvocaat, mede op verzoek van de Tweede Kamer, advies uitgebracht over de criteria voor de «onschuldige eigenaar» (artikel 27d-3, eerste lid). Dezerzijds wordt eraan gehecht op te merken, dat dit niets afdoet aan de ministeriële verantwoordelijkheid voor de tekst en inhoud van de gegeven antwoorden, alsmede dat de landsadvocaat bij deze werkzaamheden bij de verhaalsacties steeds in strikte opdracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer de Staat in rechte vertegenwoordigt en op verzoek juridische adviezen geeft.

De leden van de fracties van het CDA en de VVD meenden dat het aan de Raad van State gevraagde advies afweek van de gebruikelijke advisering van de Raad van State vóór indiening bij het parlement.

Zoals reeds in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is opgemerkt, werden de artikelen 47, vijfde lid, en V (later VI) opgenomen

naar aanleiding van het kort daarvoor door de Hoge Raad gewezen Van Amersfoort-arrest (Kamerstukken II 1989/90, 21 556, nr. 3, blz. 57). Het advies van de Raad van State was reeds geruime tijd daarvoor gegeven en gaf daarom geen aanleiding om de genoemde artikelen voor te stellen. Het is niet gebruikelijk om aanvullingen en wijzigingen, die in een wetsvoorstel of ontwerpbesluit bij nader rapport worden aangebracht, aan de Raad van State voor te leggen, tenzij deze aanvullingen en wijzigingen van ingrijpende aard zijn. Hetzelfde geldt overigens eveneens voor nota's van wijzigingen en amendementen.

Aangezien in 1990 werd beoogd met de betrokken artikelen de uitleg zoals die reeds in 1982 was bedoeld in de wet vast te leggen, is – onder meer op grond van de toenmalige stand van de jurisprudentie – gemeend dat het hier niet om een ingrijpende aanvulling ging en dat een afzonderlijk advies van de Raad van State daarom niet voor de hand lag. Nadat de Tweede Kamer aangaf wel behoefte te hebben aan een advies is daaraan gevolg gegeven. Achteraf bezien had een eerdere advisering wellicht in de rede gelegen, maar dit maakt de gevolgde procedure nog niet minder zorgvuldig of evenwichtig.

De door de leden van de VVD-fractie geschetste gang van zaken met betrekking tot de besluitvorming omtrent het toevoegen van artikel 47, vijfde lid, en artikel V (thans VI) geeft ons geen aanleiding tot het maken van opmerkingen.

In het antwoord op de desbetreffende vraag van de leden van de VVD-fractie wordt opgemerkt dat aan het woord «onaanvaardbaar» in relatie tot de consequenties van de arresten van de Hoge Raad geen staatsrechtelijke betekenis moet worden gehecht.

## **II. Saneringsbevel**

### *1. Algemeen*

De leden van de CDA-fractie gingen nader in op de uitleg in de memorie van antwoord (blz. 24) van het begrip «duurzame rechtsbetrekking» zoals bedoeld in artikel 27d-3. Deze leden vonden iedere situatie van in theorie denkbare invloed nogal ver gaan. Zij meenden dat het accent zou moeten liggen op feitelijke invloed waarbij de betrokkene bovendien in meerdere of mindere mate het verwijt gemaakt zou moeten kunnen worden dat hij die invloed niet heeft aangewend om het ontstaan van de verontreiniging te voorkomen.

Bij de uitleg van bedoelde bepaling moet niet uit het oog worden verloren dat deze betrekking heeft op een persoon die eigenaar of erfpachter is van het verontreinigde grondgebied. In verband met het beginsel dat de eigenaar en daarmee gelijk te stellen zakelijk gerechtigden in de regel hebben in te staan voor aan de zaak eigen risico's, is ervoor gekozen dat aan hen onderzoeks- en saneringsbevelen kunnen worden opgelegd, behoudens enige specifiek omschreven uitzonderingen. In dit licht bezien is het niet onredelijk om de eigenaar of erfpachter die ten tijde van de veroorzaking een zodanige rechtsbetrekking met de veroorzaker had dat hij op basis daarvan de mogelijkheid had om invloed uit te oefenen op de veroorzaking, niet onder de uitzondering te brengen. Het zou niet in de hiervoor – kort – weergegeven gedachtengang passen, indien men zou eisen dat betrokkene in meerdere of mindere mate een verwijt gemaakt zou moeten kunnen worden dat hij het ontstaan van de verontreiniging niet heeft voorkomen. Indien er sprake zou moeten zijn van een feitelijke invloed, zoals de leden bedoelen, zal men in veel gevallen al kunnen spreken van (mede) veroorzaken van de verontreiniging. De stelling van de positie van meerder-

heidsaandelenhouders kan door zijn algemene karakter niet worden onderschreven. Het gaat immers om de binnen de vennootschapsrechtelijke verhoudingen bestaande mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de gang van zaken binnen de betreffende onderneming.

De vraag van leden van de CDA-fractie of het gestelde in artikel 27d, vijfde lid, van overeenkomstige toepassing is in geval een deelsanering is uitgevoerd, kan bevestigend worden beantwoord.

## *2. Beschikking op grond van artikel 22a*

De leden van de CDA-fractie vroegen of uit de imperatieve tekst van artikel 22a mag worden afgeleid, dat het bevoegde gezag niet de bevoegdheid heeft zonder nader onderzoek of een melding van een saneringsvoornemen te beschikken of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging.

Het imperatieve karakter van artikel 22a bestaat hierin, dat het bevoegde gezag verplicht is een beschikking te nemen nadat een nader onderzoek is voorgelegd of een melding is gedaan. Mede tegen de achtergrond van de plenaire behandeling in de Tweede Kamer, wordt opgemerkt dat dit artikel zich er niet tegen verzet dat de onderhavige beschikking (reeds) wordt genomen naar aanleiding van een oriënterend onderzoek, waaruit redelijkerwijs mag worden afgeleid dat geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging.

Deze leden vroegen tevens of in bovenbedoelde situatie een bevel kan worden gegeven. Op grond van de voorgestelde artikelen 27d en 27d-1 staan gedeputeerde staten diverse bevelsmogelijkheden ter beschikking. In deze artikelen wordt bepaald welk bevel in welke gevallen kan worden gegeven. Gedeputeerde staten kunnen aan, bijvoorbeeld, degene door wiens handelen een onderzoeksgeval is veroorzaakt, bevelen op de daarbij aangegeven wijze nader onderzoek te verrichten. Het nader onderzoek dient er juist toe te kunnen vaststellen of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging. Als vaststaat dat sprake is van een geval van ernstige verontreiniging – blijkend uit een beschikking op grond van artikel 22a – kan bovendien een saneringsbevel worden gegeven.

## *3. Procedurevoorschriften*

Met verwijzing naar de artikelen 27d-2 en 27d-4 vroegen deze leden zich voorts af of het daarbij in beginsel gaat om waarborgsnormen die bij niet naleving in beginsel moeten leiden tot vernietiging van in strijd daarmee gegeven beschikkingen. In beginsel kan het niet in acht nemen van een voorschrift de rechter aanleiding geven tot vernietiging van de gegeven beschikking. Of dit ook het geval is ten aanzien van vormvoorschriften als neergelegd in de artikelen 27d-2 en 27d-4 zal afhangen van de ernst van de door de rechter geconstateerde strijdigheid. Mede in het licht van de Algemene wet bestuursrecht kan worden gesteld dat, ondanks schending van een vormvoorschrift, een beschikking in stand kan worden gelaten indien blijkt dat de belanghebbende door de schending niet is benadeeld.

## *4. Inwerkingtreding*

De leden van de CDA-fractie hadden de indruk, dat het een vreemde gang van zaken zou zijn indien er allerlei saneringsbevelen gegeven zouden worden, alvorens de regelingen zoals onder meer bedoeld in artikel 27a-1, 27a-3, tweede en derde lid, vastgesteld zouden worden.

Deze vraag wordt aldus opgevat, dat het ongewenst is saneringsbevelen te geven, indien nog onvoldoende duidelijkheid bestaat over de

vraag wanneer sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, wanneer de sanering urgent is en wat de doelstelling van de sanering is.

Dezerzijds bestaat de overtuiging dat hieromtrent thans reeds voldoende duidelijkheid bestaat. Op grond van de Interimwet bodemsanering is in de afgelopen jaren reeds een normenstelsel opgebouwd voor interventie (C-waarden) en doelstelling (MILBOA, Kamerstukken II 1992/93, nr. ) thans nog te vinden in de Leidraad bodembescherming. Tevens is de notitie Uniformering van beoordeling en aanpak van gevallen van bodemverontreiniging-lokatiespecifieke omstandigheden (Kamerstukken II 1992/93, 22 727, nr. 2) van belang, waarin in het bijzonder wordt ingegaan op de besluitvormingsprocedure bij een geval van ernstige verontreiniging en op de rol van locatiespecifieke omstandigheden bij de beoordeling van de in een saneringsplan aangegeven saneringsdoelstelling. Genoemde notitie is op 24 september 1992 behandeld in de Vaste commissie voor het milieubeheer van de Tweede Kamer, die zich in het algemeen met de inhoud van de notitie kon verenigen (Kamerstukken II 1992/93, 22 727, nr. 3). Daarnaast zijn voor de uitvoering van de Interimwet bodemsanering door de provincies en de vier grote gemeenten reeds urgentiesystematieken ontwikkeld die zijn opgenomen in de provinciale milieuprogramma's. De hiervoor aangegeven documenten zullen uitgangspunt zijn voor de bedoelde, nog te formuleren, algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen. Bedoelde documenten bieden voldoende houvast voor een goede uitvoeringspraktijk, ook na het inwerkingtreden van de onderhavige regeling.

De in het wetsvoorstel opgenomen artikelen of artikelleden die algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen voorschrijven, die nog niet beschikbaar zijn, zullen voorshands niet in werking treden.

In de aan de bevoegde gezagen rond de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel toe te zenden circulaire, zal worden ingegaan op het overgangsbeleid dat zal gelden zolang die artikelen en daarop gebaseerde algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen nog niet van kracht zijn. In de memorie van antwoord is reeds aangegeven dat ernaar wordt gestreefd de ontwerpen van de bedoelde *algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen zo spoedig mogelijk te publiceren.*

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

De Minister van Justitie,  
E. M. H. Hirsch Ballin