

Vergaderjaar 1992-1993

**21 556**

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

**Nr. 21**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET EINDVERSLAG**

Ontvangen 16 december 1992

#### **Inhoudsopgave**

<b>I.</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>2</b>
<b>II.</b>	<b>UITGANGSPUNTEN VAN HET WETSVORSTEL</b>	<b>6</b>
<b>III.</b>	<b>INHOUD VAN HET WETSVORSTEL</b>	<b>9</b>
1.	Reikwijdte	9
2.1.	Criteria bij aanpak van bodemverontreiniging	10
2.1.1.	Saneringsnoodzaak	10
2.1.2.	Saneringsurgentie	13
2.1.3.	Saneringsdoelstelling	14
2.2.	Bedrijfsterreinen	20
3.	Aanmelding van gevallen	20
4.	Onderzoek en sanering door anderen dan de provincie	22
4.1.	Aanpak van nieuw optredende bodemverontreiniging	22
4.2.	Aanpak van in de bodem aanwezige verontreiniging	23
4.2.1.	Melding	23
4.2.2.	Saneringsplan	26
4.2.3.	Grondreiniging	27
5.	Onderzoek en sanering krachtens provinciaal bevel	32
6.	Onderzoek en sanering op kosten van de overheid	37
7.	Saneringsprogramma, overleg en inspraak	38
<b>IV.</b>	<b>FINANCIËLE BEPALINGEN</b>	<b>40</b>
1.	De gemeentelijke bijdrage	40
2.	De provinciale bijdrage	41
3.	De bijdrage van het Rijk	42
4.	De verdeling van de rijksbijdragen	45
5.	Schadevergoeding	46
6.	Kostenverhaal	48
<b>V.</b>	<b>ARTIKELEN</b>	<b>54</b>

## I. INLEIDING

Op 8 oktober 1992 heeft de vaste Commissie voor het Milieubeheer haar eindverslag over het wetsvoorstel tot Uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake de sanering van de bodem vastgesteld. In haar eindverslag heeft de commissie nog verscheidene vragen gesteld en opmerkingen gemaakt.

Bij deze nota wordt ingegaan op de in het eindverslag gestelde vragen en gemaakte opmerkingen.

Ik hecht er aan er op te wijzen, dat het wetsvoorstel een lange voorbereidingstijd heeft gehad, zowel vóór als na het indienen bij de Tweede Kamer. Het is verheugend, dat de leden van de meeste fracties opnieuw aandringen op een spoedige inwerkingtreding van het wetsvoorstel. Uitstel van de behandeling van het wetsvoorstel brengt een aantal problemen met zich. Essentiële onderwerpen van het wetsvoorstel zijn het zogenoemde flankerend beleid van de operatie van bodemsanering van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen (BSB-operatie) en het kostenverhaal. De commissie BSB heeft in haar in 1990 uitgebrachte eindrapportage erop aangedrongen dat wordt zorggedragen voor een wettelijk instrumentarium, waarbij het mogelijk wordt gemaakt bedrijven die te kennen hebben gegeven niet te willen meewerken aan de BSB-operatie, door middel van een onderzoeks- respectievelijk een saneringsbevel te kunnen dwingen alsnog onderzoek uit te voeren dan wel te saneren.

Inmiddels zijn de nodige voorbereidingen getroffen voor de uitvoering van de BSB-operatie in de verschillende provincies. Uitstel van de openbare behandeling van het onderhavige wetsvoorstel zou tot onwenselijke stagnatie van de BSB-operatie kunnen leiden. Bovendien zou de inmiddels verkregen onderzoeksinformatie door die stagnatie verouderen.

Wat betreft het kostenverhaal is artikel 47 van het wetsvoorstel van belang voor de veiligstelling van het beginsel «de vervuiler betaalt». Zie hierover hoofdstuk IV, paragraaf 5, van deze nota naar aanleiding van het eindverslag.

Tijdens het op 24 september 1992 gehouden mondeling overleg over de notities «Bodemverontreiniging en grondtransacties» en «Uniformering van beoordeling en aanpak van gevallen van bodemverontreiniging – locatiespecifieke omstandigheden»<sup>1</sup> (hierna te noemen notitie «Grondtransacties» respectievelijk notitie «Uniformering») is de werkgroep Welschen ter sprake gekomen. Deze werkgroep, die bestaat uit vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en het Directoraat-Generaal Milieubeheer (DGM) is in het leven geroepen voor het doen van voorstellen voor de vertaalslag van strategische beleidsuitgangspunten naar de praktijk, c.q. het genereren van oplossingen voor operationele problemen. Hierbij zullen tevens zoveel mogelijk de door de Vereniging van Nederlandse Ondernemingen en het Nederlands Christelijk Werkgeversverbond (VNO/NCW) gemaakte kanttekeningen worden meegenomen om het bodemsaneringsbeleid verder te operationaliseren. Daarbij wordt onder meer de door de VNG gepubliceerde notitie «Omgaan met bodemsanering» betrokken. De werkgroep is voortvarend van start gegaan.

Op dit moment is de werkgroep Welschen ver gevorderd met de inventarisatie van knelpunten, waarvoor zij zal trachten oplossingen te vinden. Naar verwachting zal de werkgroep haar interimrapport uitbrengen in januari 1993, waarna in maart 1993 het eindrapport zal volgen.

Zoals in de nadere memorie van antwoord is aangegeven, is de regeling van een aantal onderwerpen niet in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. De leden van de fractie van D66 verlangden in

<sup>1</sup> Kamerstukken II 1991/92, 27 727, nrs. 1 en 2.

dit verband – eventueel in een bijlage – een schematisch overzicht met een gedetailleerde tijdplanning van onderwerpen met betrekking tot bodemsanering die nog in separate wetgeving dan wel in algemene maatregelen van bestuur, dan wel anderszins geregeld moeten worden. Zij vroegen daarin tevens op te nemen een korte toelichting van het doel, de stand van zaken op dit moment en de knelpunten die de voortgang zouden kunnen vertragen. Zij noemden vervolgens een groot aantal in het overzicht op te nemen onderwerpen. De leden van de fractie van de SGP merkten op, dat in de nadere memorie van antwoord slechts ten aanzien van een beperkt aantal onderwerpen is aangegeven welk tijdspad de regering voor ogen staat bij de verdere uitbouw van de Wet bodembescherming. Deze leden vroegen om een totaaloverzicht van de gewenste aanvullingen op de in het wetsvoorstel neergelegde saneringsregeling.

Het gevraagde overzicht is opgenomen in de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het eindverslag. Daarbij wordt opgemerkt dat met betrekking tot het landelijk gebied een kabinetsstandpunt over het rapport van de werkgroep «Aanpak van bodemverontreiniging in het landelijk gebied» in voorbereiding is. Er wordt naar gestreefd dit standpunt in 1993 aan de Tweede Kamer te doen toekomen. Daarbij is een regeling bij of krachtens de wet vooralsnog niet aan de orde, zodat dit onderwerp niet in de bijlage is opgenomen. Dit laatste geldt ook voor het door de leden van de fractie van D66 genoemde onderwerp milieuhygiënische prioriteitsstelling. Verwezen zij naar hetgeen daarover in hoofdstuk III van deze nota naar aanleiding van het eindverslag is gesteld. Voor alle in de bijlage opgenomen regelingen geldt dat de voorbereiding ervan in een zodanig stadium verkeert dat thans nog niet concreet kan worden aangegeven welke mogelijke knelpunten, die de voortgang zouden kunnen vertragen, mogen worden verwacht.

De leden van de SGP-fractie spraken hun voorkeur uit voor een bundeling van alle aanvullingen in één wetsvoorstel. Zij vroegen of het haalbaar is een dergelijk wetsvoorstel nog in 1993 aan de Raad van State ter advisering voor te leggen.

De voorkeur van deze leden wordt dezerzijds niet gedeeld. De reden daarvoor is dat, naar uit het in de bijlage bij deze nota gegeven overzicht blijkt, zowel de aard als de planning van de afzonderlijke in voorbereiding zijnde onderwerpen zeer uiteen loopt. Bundeling in één wetsvoorstel vergroot de kans op vertraging van bepaalde onderdelen aanmerkelijk en is om die reden ongewenst.

De leden van de fractie van D66 vroegen wat de reden is van de vertraging van de regeling voor de ongewone voorvallen, die al wel toegezegd was in de memorie van antwoord. Zij vroegen naar de stand van zaken op dit moment.

De voorbereiding van het bedoelde wetsontwerp is nog niet gestart. De regeling van de ongewone voorvallen betreft een complexe materie. Voor een aanpassing van de regeling moet enige tijd worden ingeruimd. Er is geen sprake van een leemte in de regelgeving of van andere redenen die aanpassing van het desbetreffende hoofdstuk op korte termijn vereisen. Gelet op de prioriteit die de eerst komende tijd moet worden gegeven aan het tot stand brengen van andere regelgeving op het gebied van bodembescherming, is een zekere temporisering van sommige regelingen onvermijdelijk. Zoals uit de bijlage bij deze nota naar aanleiding van het eindverslag blijkt, is adviesaanvraag aan de Raad van State over het bedoelde wetsvoorstel voorzien voor de tweede helft van 1994.

De leden van de VVD-fractie drongen bij de regering aan op spoedige toezending van de in het mondeling overleg van 24 september 1992 toegezende nota van wijziging. De leden van de fractie van Groen Links

waren blij met de belofte dat het wetsvoorstel aangevuld zou worden met een vrije woonkeuzeregeling, hoewel zij nog wel een aantal vragen hadden over de nadere invulling.

Op dit onderwerp wordt ingegaan in hoofdstuk IV, paragraaf 4.

De leden van de PvdA-fractie stelden vast dat aan hun verzoek om een nadere normatieve inbedding van de algemene maatregelen van bestuur op grond van de artikelen 27a-1 en 27a-2 geen gevolg is gegeven. Tegen die achtergrond achtten deze leden het dan ook gewenst de parlementaire betrokkenheid bij de bedoelde algemene maatregelen van bestuur te verzekeren door middel van voorwaardelijke delegatie. Voorts vroegen zij welke andere voorhangprocedures op de diverse algemene maatregelen van bestuur van het wetsvoorstel van toepassing zouden worden en tevens in te gaan op de voorhangprocedures die gelden voor de overige algemene maatregelen van bestuur in de Wet bodembescherming. De leden van de fractie van D66 wilden weten op welke wijze zij op de hoogte worden gesteld van de materiële inhoud van de algemene maatregelen van bestuur, gebaseerd op de beoogde wetgeving inzake bodembescherming.

Er wordt aan herinnerd, wellicht ten overvloede, dat ter zake drie hoofdvormen worden onderscheiden: tijdelijke, gecontroleerde en voorwaardelijke delegatie. Tijdelijke delegatie – dat wil zeggen: voorschriften worden tijdelijk bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld, doch deze maatregel moet op korte termijn door een wet worden vervangen – is hier niet aan de orde, zodat gecontroleerde en voorwaardelijke delegatie resteren. Van deze twee figuren is voorwaardelijke delegatie het zwaarste instrument om de parlementaire betrokkenheid te verzekeren. Zij wordt slechts toegepast, indien voor de regeling van een materie in het algemeen kan worden volstaan met een lagere regeling, maar het wenselijk is de mogelijkheid open te houden dat in bepaalde gevallen voor de totstandkoming ervan de wetsprocedure wordt gevolgd. Het moge voor zich spreken, dat deze figuur gereserveerd moet blijven voor onderwerpen van gewichtige aard. Dit klemt te meer omdat, indien een der kamers de wens zou hebben geuit het betrokken onderwerp bij wet te regelen, dit in vrijwel alle gevallen een aanzienlijke vertraging zal betekenen voor de totstandkoming van de desbetreffende regeling. Met betrekking tot de algemene maatregelen van bestuur op grond van de artikelen 27a-1 en 27a-2 acht ik het zeer wenselijk de in artikel 71 vastgelegde gecontroleerde delegatie te handhaven, aangezien de daarbij te regelen materie zich vanwege haar sterk technische karakter en de niet uit te sluiten noodzaak van snelle wijzigingen niet goed leent voor regeling bij wet.

De in artikel 71 neergelegde procedure is de figuur van een uitgebreide gecontroleerde delegatie, een minder zware dan de voorwaardelijke delegatie. Uitgebreid, omdat niet alleen de beide kamers der Staten-Generaal, maar tevens een ieder in de gelegenheid wordt gesteld opmerkingen over de desbetreffende ontwerpen ter kennis van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer te brengen. Deze procedure geldt voor de algemene maatregelen van bestuur, genoemd in de artikelen 8 tot en met 13a, 20, 27a-1, 27a-2, tweede lid, 27a-3, tweede lid, 44a en 49, eerste lid, van het wetsvoorstel. Het voorgestelde artikel 71 komt materieel overeen met het thans vigerende artikel 71 van de Wet bodembescherming, zij het dat de laatstgenoemde bepaling slechts van toepassing is op de artikelen 8 tot en met 13a en 20 van die wet.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen de regering spoed te maken met de wettelijke regeling van het Service Centrum Grondreïning (SCG) en achtten uitstel tot ver in 1993 ongewenst.

Aan de gevraagde regeling wordt met voortvarendheid gewerkt. Nadat de gebruikelijke procedure is doorlopen zal een voorstel van wet medio 1993 aan de Raad van State kunnen worden voorgelegd.

De leden van de CDA-fractie vroegen om uitsluitel over de door hen tijdens het mondeling overleg van 24 september jl. gedane suggestie met betrekking tot het op korte termijn bij wet regelen van de verplichting tot gestandaardiseerd onderzoek en melding bij vervreemding en beëindiging van het gebruik van bedrijfsterreinen en daarmee gelijk te stellen onroerend goed.

Zij drongen voorts aan op een spoedige wettelijke regeling van een eenvoudige kadastrale vastlegging van overschrijding van de interventiewaarden, met verwijzing naar elders aanwezige informatie over de precieze aard van de verontreiniging. De leden van de VVD-fractie vroegen om een beschouwing over het hiervoor door de leden van de CDA-fractie aan de orde gestelde onderwerp.

In de notitie «Grondtransacties» is de nadere juridische vormgeving van de saneringsgarantie aangekondigd. Daarbij zal uitdrukkelijk rekening worden gehouden met de suggestie om op korte termijn wettelijke maatregelen voor te stellen voor een onderzoeks- en registratieverplichting en meer tijd te nemen voor de discussie over een saneringsgarantie.

Bezien zal worden of de mogelijkheid bestaat om met registratie te beginnen op basis van vrijwilligheid. Zo spoedig mogelijk wordt de Tweede Kamer hierover geïnformeerd.

De leden van de CDA-fractie meenden dat, nu de gedachtenwisseling met de Kamer over (onder meer) de notitie over de locatiespecifieke omstandigheden heeft plaatsgevonden, de regering met voortvarendheid de algemene maatregelen van bestuur op grond van artikel 27a dient op te stellen.

Onderdelen van de notitie «Uniformering» zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 27a-3, tweede lid, (nieuw) van het wetsvoorstel. Ter voorbereiding hierop zullen die onderdelen van de notitie eerst in de Leidraad bodembescherming worden opgenomen. Nu met genoemde notitie een betere uitwerking van de locatiespecifieke omstandigheden is geformuleerd, dient deze informatie zo spoedig mogelijk in een voor de praktijk handzame vorm te worden aangeboden. Verder is van belang dat over de desbetreffende teksten voor de Leidraad overleg zal plaatsvinden met de betrokken partijen, waaronder het IPO en de VNG. In dat kader zal nadere aandacht worden gegeven aan bepaalde, op de uitvoering gerichte, aspecten van de locatiespecifieke omstandigheden. Bij de voorbereiding van de algemene maatregel van bestuur kan met de resultaten daarvan rekening worden gehouden.

Ten aanzien van de algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 27a-1 van het wetsvoorstel zij gewezen op het gestelde in de nadere memorie van antwoord. Daarin is aangegeven dat in een notitie aan de Tweede Kamer een voorstel zal worden gedaan voor verduidelijking van het toetsingscriterium «ernstig gevaar» (thans: ernstige dreiging), waarbij de beoordelingsaspecten aard en concentraties van de verontreinigende stoffen en de lokale verontreinigingssituatie – worden geïntegreerd. Ook hierover vindt intradepartementaal overleg en overleg met IPO en VNG plaats. Nadat deze notitie aan de Tweede Kamer is gezonden zullen de nieuwe C-toetsingswaarden (interventiewaarden) in de Leidraad bodembescherming worden opgenomen. Vervolgens zal worden begonnen met de voorbereiding van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur.

Overigens wordt met betrekking tot het begrip «ernstig gevaar» een terminologische wijziging voorgesteld, waarop in Hoofdstuk III nader wordt ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de eventuele consequenties van de zorgplichtbepaling, die is opgenomen in het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet milieubeheer met een hoofdstuk afvalstoffen, voor de zorgplichtbepaling in de Wet bodembescherming.

Op deze vraag wordt ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 4.1.

Voorts vroegen de leden van de PvdA-fractie welke wettelijke regelingen van toepassing zijn of in voorbereiding zijn voor gevallen van bodemverontreiniging die geen saneringsgevallen zijn in de zin van het wetsvoorstel.

Op deze vraag wordt ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 2.1.

De leden van de PvdA-fractie waren met de regering van mening dat een wettelijke omschrijving van bodemverontreiniging niet zou kunnen stoelen op de omschrijving in de Leidraad. Zij suggereerden de omschrijving uit de notitie «Uniformering», namelijk «een permanente overschrijding van de streefwaarden bodem, voorzover het gevolg van menselijk handelen», in de wet over te nemen.

Hoewel de in de notitie opgenomen omschrijving in beleidsmatige zin voldoet, biedt de formulering in juridische zin nog altijd te weinig houvast. Een sluitende definitie, die de basis moet vormen voor de wet, vraagt aanvullende bepalingen. Allereerst moet ondubbelzinnig worden gedefinieerd op welk ruimtelijk schaalniveau het begrip moet worden toegepast: bijvoorbeeld elke  $m^2$ , elk perceel, elke hectare van de bodem van Nederland. Daarnaast moet worden vastgesteld welke afwijkingen ten opzichte van de streefwaarden worden getolereerd en met welke statistische grootheid de streefwaarde moet worden beschreven (gemiddelde, mediaan, percentielwaarde). Ook is nadere duiding van de nauwkeurigheid waarmee uitspraken moeten kunnen worden gedaan noodzakelijk. Dit laatste bepaalt hoeveel bodemmonsters genomen moeten worden om een verantwoorde uitspraak te doen over het zich al of niet voordoen van verontreiniging. Van sommige stoffen doen zich tenslotte ook analytisch-chemische problemen voor bij de vaststelling van verontreiniging. Niet altijd kan ondubbelzinnig een onderscheid worden aangebracht tussen stoffen die van nature in de bodem voorkomen en stoffen die voorkomen als gevolg van menselijk handelen. In dergelijke gevallen moet op statistische gronden een ruimtelijke afbakening ten opzichte van de achtergrondconcentraties plaatsvinden. Ook hierbij doen zich bovenvermelde vragen met betrekking tot schaal, statistiek en nauwkeurigheid voor.

Ik meen daarom dat van het definiëren van het begrip verontreiniging in de wet zou moeten worden afgezien. Eerder ligt het in de rede via normalisatie van meetvoorschriften de uitvoeringsproblemen, die zich in de praktijk kunnen voordoen, te verkleinen.

## II. UITGANGSPUNTEN VAN HET WETSVORSTEL

De leden van de CDA-fractie wezen er op dat de Leidraad bodembescherming naast informatie slechts een beschrijving van vastgesteld, met het IPO en de VNG besproken, beleid mag bevatten. Zij vroegen de herziene Leidraad te zijner tijd ter kennis van de Kamer te brengen.

Voor de huidige Leidraad geldt, dat alle teksten vastgesteld beleid betreffen en met het IPO en de VNG zijn besproken. Niet alleen de aan de Leidraadteksten ten grondslag liggende beleidsdocumenten zijn met

hen besproken, maar vervolgens ook de concept-Leidraadteksten. Deze praktijk zal worden gecontinueerd. Bij het verschijnen van de achtste aflevering van de Leidraad (voorzien voor begin 1993) zullen de Eerste en de Tweede Kamer een abonnement op de Leidraad ontvangen. Aldus zal ook de op basis van het onderhavige wetsvoorstel herziene Leidraad bodembescherming, zodra zij gereed is, de Kamers bereiken.

De leden van de PvdA-fractie meenden dat (voorgenomen) onderdelen van de Leidraad met normatieve werking alsnog voor een wettelijk verankerde ministeriële regeling in aanmerking moeten komen en vroegen zo concreet mogelijk aan te geven wat de aard van die onderwerpen is. Ook de leden van de GPV-fractie vroegen welke onderwerpen niet wettelijk worden geregeld en welke overwegingen daarbij een rol spelen. De leden van de fractie van Groen Links drongen er op aan die onderdelen zoveel mogelijk in de wet en niet in algemene maatregelen van bestuur of lagere regelingen te regelen.

Onderdelen van de huidige Leidraad die normatieve werking hebben, en in de loop van de tijd zodanig zijn uitgekristalliseerd dat deze kunnen worden geformaliseerd, hebben inmiddels een wettelijke basis in het wetsvoorstel gekregen, met uitzondering van het Besluitvormingsmodel verwijdering verontreinigde grond, waarvoor de grondslag in het wetsvoorstel inzake de wettelijke regeling van het SCG zal worden opgenomen. Bij beantwoording van de vraag of het wenselijk is een onderwerp al dan niet wettelijk te regelen is het volgende van belang. Beslissingen om over te gaan tot ingrijpen door de centrale overheid dienen gebaseerd te zijn op een nauwkeurige analyse van de betrokken zaak. Daarbij moet tevens worden overwogen of ingrijpen via formele regelgeving het meest aangewezen instrument is of dat de voorkeur moet worden gegeven aan het toepassen van bestaande bestuurlijke instrumenten waarvoor geen wettelijke basis is vereist. Zo is regelgeving niet wenselijk, indien de eventuele inhoud van de desbetreffende wetgeving nog niet exact genoeg kan worden bepaald, of indien niet vaststaat dat van wetgeving voldoende effectiviteit of doelmatigheid mag worden verwacht. Ook dient te worden overwogen of een en ander op adequate wijze kan worden gehandhaafd.

De leden van de fractie van D66 wilden weten in hoeverre criteria voor uitbesteding van onderzoek en sanering genormeerd zijn en of het niet te verkiezen is dergelijke criteria in de wet op te nemen. Voorts wilden zij weten aan welke eisen degenen die het onderzoek en de sanering uitvoeren moeten voldoen en hoe de handhaving is geregeld.

Door de opdrachtgever kunnen aan de uit te besteden werkzaamheden geschiktheidseisen worden gesteld. Deze eisen kunnen worden onderscheiden in maatschappelijke, technische, organisatorische en financieel-economische geschiktheid. Bedoelde eisen worden zozeer bepaald door de specifieke werkzaamheden, die ieder afzonderlijk geval met zich meebrengt, dat normering niet goed mogelijk is. Daarnaast kunnen criteria gesteld worden, op grond waarvan offertes die aan de gestelde geschiktheidseisen voldoen kunnen worden afgewogen. Op onderzoeksopdrachten zijn meestal de zogenaamde RVOI-voorwaarden van toepassing verklaard (Regeling van de Verhouding tussen Opdrachtgever en adviserend Ingenieursbureau), opgesteld door het Koninklijk Instituut van Ingenieurs en de Orde van Nederlandse Raadgevende Ingenieurs. Saneringen worden volgens het gestelde in de Leidraad aanbesteed door middel van bestekken volgens de daarvoor mede in opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer door de Stichting Rationalisatie en Automatisering Grond- Water en Wegenbouw ontwikkelde systematiek, alsmede volgens het Uniform Aanbestedingsreglement (UAR). De overheid is voor de inschrijvingspro-

cedures ten behoeve van onderzoeksopdrachten thans niet aan regels gebonden. Deze situatie verandert per 1 juli 1993, zijnde de ingangsdatum van de EG-richtlijn voor diensten. Voor de inschrijvingsprocedures ten behoeve van het saneringsbestek dienen verscheidene regelingen te worden nageleefd. Voor saneringswerken boven de 5 miljoen Europese Rekeneenheden is het Rijk ingevolge het Besluit aanbesteding van werken 1973 (Stb. 1991, 475) gebonden aan de richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 18 juli 1989 (89/440/EEG) tot wijziging van de richtlijn van 26 juli 1971 (71/305/EEG) betreffende de coördinatie van procedures voor het plaatsen van overheidsopdrachten voor de uitvoering van werken (de zogenaamde Coördinatie-richtlijn). Daarenboven geldt ingevolge artikel 6 van genoemd besluit, dat het Rijk verplicht is het UAR-EG 1991 toe te passen. Krachtens de Wet aanbesteding van werken lagere publiekrechtelijke lichamen (Stb. 1977, 669) zijn ook de provincies en gemeenten aan die richtlijn gebonden. Voor saneringswerken beneden de 5 miljoen Europese Rekeneenheden geldt voor het Rijk ter zake van de wijze van aanbesteding het Besluit aanbesteding van werken 1973. Daarnaast is ingevolge artikel 6 van dat besluit toepassing het UAR 1986 door het Rijk verplicht. Voor provincies geldt artikel 107 van de Provinciewet. Gemeenten zijn gehouden aan artikel 176 van de Gemeentewet. Daarnaast gelden eisen die aan het saneringsplan worden gesteld op grond van artikel 27b van het wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vroegen of bij benadering kan worden aangegeven welke kosten gepaard zullen gaan met het opzetten en bijhouden van de verschillende informatiesystemen ten aanzien van bodemsanering en hoe deze kosten gefinancierd zullen worden. Zij waren er nog niet van overtuigd dat een centraal informatiesysteem niet efficiënter en goedkoper zal zijn.

Over de kosten die gepaard zullen gaan met het opzetten en bijhouden van de verschillende Informatiesystemen kan het volgende worden opgemerkt. Thans is bij het DGM, ten behoeve van de voortgangsbewaking van de bodemsaneringsoperatie het informatiesysteem bodemsanering operationeel. De ambtelijke inzet voor het bijhouden van dit systeem bedraagt circa 0,5 mensjaar en de financiële inzet enkele tienduizenden guldens per jaar. Daarnaast is bij het DGM ten behoeve van kostenverhaal het systeem CIPRO (civiele procedures) in ontwikkeling. De ontwikkelingskosten bedragen naar de huidige verwachting circa f 0,5 miljoen. Voor het bijhouden van dit systeem kan worden uitgegaan van een met het Informatiesysteem bodemsanering vergelijkbare personele en financiële inzet. Volledigheidshalve wordt opgemerkt dat CIPRO niet alleen wordt ontwikkeld voor het kostenverhaal bodemsanering, maar ook voor de voortgangsbewaking van alle binnen het DGM lopende civiele procedures. Een eventuele integratie met het Informatiesysteem bodemsanering is daardoor problematisch.

De kosten van ontwikkeling en onderhoud van deze beide systemen worden gefinancierd uit de voor materiële uitgaven beschikbare middelen op de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De ontwikkeling van een systeem bij het SCG om inzicht te krijgen in de verwerking van bij bodemsanering vrijkomende grondstromen en van het informatiesysteem bodemkwaliteit zijn thans nog in een dusdanig vroeg stadium, dat geen indicatie van de daarmee gepaard gaande kosten kan worden gegeven. Het lijkt zeker bij het informatiesysteem bodemkwaliteit redelijk dat naast de overheid ook de potentiële bevrager van dit systeem (bijvoorbeeld in verband met grondtransacties) in de kosten van ontwikkeling en onderhoud bijdraagt.

Ten aanzien van de integratie van de genoemde systemen tot één centraal informatiesysteem wordt opgemerkt, dat deze zeker in deze fase



niet in de rede ligt. Immers, de systemen worden opgezet voor specifieke doelgroepen (overheden, daarmee gelieerde instellingen, particulieren) met ieder een eigen informatiebehoefte (voortgangsbewaking, inzicht in grondstromen, informatie over bodemkwaliteit op perceelniveau). Juist vanuit een oogpunt van kostenbeheersing en efficiëntie heeft een op de doelgroep en specifieke informatiebehoefte toegespitst systeem de voorkeur. Bij een evaluatie van de verschillende systemen zou kunnen worden gezien of de efficiëntie zou kunnen worden vergroot door middel van (gedeeltelijke) integratie. Met het oog hierop wordt er bij de ontwikkeling van de systemen wel naar gestreefd eventuele integratie nadien te vergemakkelijken.

De leden van de Groen Links-fractie vroegen om rapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang in de bodemsanering op basis van de provinciale verslagen. In aansluiting daarop stelden zij vragen met betrekking tot de sanering van het Neproma-terrein in de gemeente Arnhem.

Voor het antwoord op deze vragen zij verwezen naar hoofdstuk IV, paragraaf 3.3.

### **III. INHOUD VAN HET WETSVORSTEL**

#### **1. Reikwijdte**

De leden van de PvdA-fractie vroegen naar de geldende en toekomstige regelingen voor gevallen van niet-ernstige bodemverontreiniging. De leden van de fractie van Groen Links misten een duidelijk wettelijk kader voor die gevallen en vroegen zich af hoe dit zich verhoudt tot de eerdere overwegingen om minder ernstige gevallen wel in de Wet bodembescherming te regelen. Zij vroegen naar voorbeelden van saneringen op grond van de andere regelingen en vroegen zich af of in de Wet bodembescherming niet tenminste het uitgangspunt moet worden gesteld dat ook andere terreinen moeten worden gesaneerd. Ook stelden zij de vraag of de laatste gegevens over de omvang van de bodemverontreiniging geen reden zouden moeten zijn om meer middelen voor bodemsanering beschikbaar te stellen.

Het kabinet heeft de aanbeveling van de Stuurgroep Tien jaren-scenario bodemsanering gevolgd, om in het milieubeleid om redenen van prioriteitsstelling onderscheid te blijven maken tussen ernstige en niet-ernstige bodemverontreiniging. In het kabinetsstandpunt<sup>2</sup> is een beleidsvisie over de aanpak van diffuse (meestal niet-ernstige) verontreiniging aangekondigd. De werkgroep Welschen buigt zich eveneens over de aanpak van diffuse bodemverontreiniging in stedelijke gebieden. Vooruitlopend hierop kan het volgende worden opgemerkt.

Het curatieve beleid ten aanzien van niet-ernstige bodemverontreiniging wordt niet alleen via milieuwetgeving gereguleerd. Onderzoek, melding en sanering van na 1 januari 1987 ontstane ernstige en niet-ernstige bodemverontreiniging is gereguleerd in de Wet bodembescherming en ook in de voor vergunningen in de plaats tredende algemene maatregelen van bestuur op grond van de Wet milieubeheer. Niet-ernstige gevallen van voor dat tijdstip zullen eerst worden onderzocht, gemeld en gesaneerd zodra daartoe vanuit andere belangen aanleiding bestaat. Het marktmechanisme vervult hier een centrale rol, maar op cruciale punten zijn er wettelijke waarborgen voorhanden of voorgesteld. Deze waarborgen zullen in de praktijk vaak leiden tot het treffen van saneringsmaatregelen. Bij wijziging van een bestemmingsplan, bijvoorbeeld, dient de bodem niet alleen te worden onderzocht, maar dient bij de beoordeling van de financiële haalbaarheid van

<sup>2</sup> Kamerstukken II 1989/90, 21 557, nr. 2, blz. 30.

het plan met de gevolgen van bodemverontreiniging rekening te worden gehouden. Bij de beoordeling van een aanvraag voor een bouwvergunning dient te worden voorkomen dat gebouwd wordt op verontreinigde grond.<sup>3</sup>

Over de totale omvang van de niet-ernstige bodemverontreiniging zijn geen recente gegevens beschikbaar gekomen, die het bovenstaande in een ander daglicht stellen. In elk geval bestaat er geen aanleiding algemene middelen beschikbaar te stellen voor een bodemsaneringsoperatie voor niet-ernstige gevallen.

## 2.1. *Criteria bij aanpak van bodemverontreiniging*

### 2.1.1. Saneringsnoodzaak

De SGP sprak haar verbazing uit over de passage in de nadere memorie van antwoord waarin wordt gesteld, dat in geval dat van nature stoffen in de bodem voorkomen in gehalten boven de streefwaarden er geen sprake is van verontreiniging. Daarnaast vroeg de SGP zich af of bij de beoordeling of een bodem multifunctioneel is, rekening wordt gehouden met de bodemsoort en de daarmee samenhangende specifieke kwalitatieve kenmerken van de bodem.

De groep stoffen waar het in deze passage van de nadere memorie van antwoord over gaat zijn de zware metalen en arseen: deze stoffen komen van nature voor in de Nederlandse bodem. Ook voor deze stoffen zijn er streefwaarden vastgesteld. In de notitie «Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water» is beschreven en in het beleidsstandpunt over de notitie is vastgelegd, dat de streefwaarden voor deze stoffen (zware metalen en arseen) zijn gelegd op het niveau van de huidige achtergrondgehalten in relatief onbelaste gebieden.<sup>4</sup> Het zijn streefwaarden voor de algemene milieukwaliteit die betrekking hebben op heel Nederland. De van nature voorkomende gehalten aan zware metalen en arseen variëren over Nederland. Met deze variatie is deels rekening gehouden in het formuleren van de streefwaarden: de streefwaarden zijn gedifferentieerd naar het organische-stof- en lutumgehalte van de bodem. Plaatselijk komen echter hogere (bijvoorbeeld arseenhoudende oergronden) en lagere concentraties (bijvoorbeeld arme zandgronden) van nature voor. In de genoemde notitie is vastgelegd dat bij de beoordeling van de kwaliteit van individuele bodems met deze natuurlijke variatie rekening gehouden dient te worden. Van nature plaatselijk voorkomende hogere of lagere concentraties kunnen voor het betreffende gebied als streefwaarde beschouwd worden, zonder dat deze plaatselijke concentraties bepalend zijn voor de streefwaarden die voor geheel Nederland gelden.

Wat betreft de beoordeling van de multifunctionaliteit van de bodem wordt gekeken of de bodem de potentie heeft om al haar van nature mogelijke functies te vervullen. Derhalve wordt in de beoordeling of een bodem multifunctioneel is rekening gehouden met de bodemsoort (organische-stof- en lutumgehalte) en de specifieke kwalitatieve kenmerken van de bodem zoals draagkracht, vochtvasthoudend vermogen etc.

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom bij het bepalen van de nieuwe C-waarden geen rekening is gehouden met de samenstelling van de bodem.

Anders dan deze leden veronderstelden is bij het vaststellen van de interventie-waarden voor grond en sediment zo veel mogelijk rekening gehouden met de samenstelling van de bodem. De interventiewaarden voor zware metalen zijn analoog aan de streefwaarden afhankelijk

<sup>3</sup> Zie artikel 8 van de herziene Woningwet (Stb. 1991, 439).

<sup>4</sup> Kamerstukken II 1990/91, 21 990, nr. 1, respectievelijk Kamerstukken II 1991/92, 21 990 en 21 250, nr. 3.

gesteld van het lutumgehalte (de minerale bestanddelen met een diameter kleiner dan 2 µm) en het organische-stofgehalte. Voor overige anorganische verbindingen zijn de interventiewaarden niet gerelateerd aan bodemkarakteristieken. De interventiewaarden van organische verbindingen zijn uitsluitend gerelateerd aan het organische-stofgehalte van de bodem.

De leden van de fracties van CDA, PvdA en VVD vroegen om uitsluitel over de door hen gedane suggesties tijdens het mondeling overleg van 24 september 1992. De leden van de CDA-fractie meenden dat de aanduiding «ernstig gevaar» niet gehanteerd zou moeten worden in alle situaties waarbij de interventiewaarde wordt overschreden. Zij zouden dan van een interventiegeval willen spreken en pas bij een acuut ernstig gevaar van een saneringsgeval.

Ten aanzien van de terminologie van het wetsvoorstel is gebleken dat redactionele wijzigingen kunnen worden opgevat als beleidswijzigingen. Velen lezen in, bijvoorbeeld, de voorgestelde redactionele wijziging van de (IBS-)term «ernstig gevaar (thans: ernstige dreiging) voor de volksgezondheid of het milieu» een inhoudelijke wijziging. Daarnaast moet worden opgemerkt dat over de terminologie van de Interimwet bodemsanering eerst na verloop van een groot aantal jaren de nodige duidelijkheid is ontstaan in de uitvoeringspraktijk en de jurisprudentie; na de introductie van nieuwe termen in het onderhavige wetsvoorstel kan een zelfde aantal jaren nodig blijken te zijn.

Niettemin worden de termen «ernstig gevaar voor de volksgezondheid» en «saneringsgeval» door velen als te zware aanduidingen gevoeld voor verontreiniging van de bodem, waarvan, vanwege overschrijding van de interventiewaarden, de gebruiksmogelijkheden in belangrijke mate kunnen zijn verminderd. De term «volksgezondheid» kan ten onrechte de indruk wekken dat een beoordeling van de gezondheid van de bevolking plaatsvindt, terwijl het hier gaat om een risicoschatting voor blootgestelde individuen. Daarom verdient het de voorkeur een term te bezigen, die aangeeft dat de kwaliteit van de bodem zelf onaanvaardbaar is verminderd, zonder dat een uitspraak wordt gedaan die lijkt te raken aan de actuele risico's voor mens en milieu als gevolg van blootstelling aan de bodemverontreiniging. Om redenen van continuïteit is daarbij zo nauw mogelijk aangesloten bij de terminologie van de Interimwet bodemsanering en de Wet bodembescherming (onder andere de vigerende regeling voor ongewone voorvallen van de Wet bodembescherming) door te kiezen voor de term «(geval van) ernstige bodemverontreiniging». De term «saneringsgeval» kan daarmee ook worden gemist. Bij nota van wijzigingen wordt het wetsvoorstel in deze zin aangepast.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of wordt erkend dat op basis van ervaringsfeiten gestandaardiseerde situaties zijn te onderscheiden, waarin de interventiewaarden worden overschreden maar stelselmatig van interventie wordt afgezien vanwege het ontbreken van een werkelijk risico. Zij zouden voor die situaties – als alternatief voor afwijkende C-waarden – in het uitvoeringsbesluit een uitzonderingsmogelijkheid willen maken om te besluiten dat niet van een geval van ernstige verontreiniging sprake is en vroegen of het wetsvoorstel die mogelijkheid al biedt.

Voor de berekening van de potentiële nadelige effecten van bodemverontreiniging op mens, plant of dier ter bepaling van de interventiewaarden is op grond van huidige wetenschappelijke inzichten het aantal theoretische mogelijkheden van blootstelling teruggebracht tot acht relevante blootstellingsroutes, uitgaande van autonome fysisch-chemische verspreiding van verontreinigende stoffen. Een aantal van de acht routes bepaalt in hoofdzaak de blootstelling van de mens:

het consumeren van gewassen die op een geval van bodemverontreiniging zijn geteeld, het inhaleren van vluchtige verbindingen en de ingestie van grond en stof. Er doen zich geen situaties voor waarvan op voorhand (dan wel op basis van ervaringsfeiten) kan worden gesteld dat nu of in de toekomst geen blootstelling van mens, plant of dier plaatsvindt of zal plaatsvinden. Zeker bij intensief gebruikte bodems is een aantal vormen van blootstelling van de mens nauwelijks te vermijden: inhalatie van vluchtige stoffen en stof, ingestie van grond en stof, consumptie van zelfgeteelde gewassen (uit (moes)tuinen), een eigen drinkwatervoorziening. Voor plant en dier geldt in het algemeen dat er geen keuze in blootstellingsroutes bestaat. Voor «het milieu» kan geen principieel onderscheid tussen potentiële en actuele blootstelling worden gemaakt. Het verschil tussen potentiële en actuele blootstelling voor bodemorganismen wordt vooral bepaald door toepassing van gevalsspecifieke bodemomstandigheden die de beschikbaarheid van de verontreinigende stoffen bepalen. Bij actuele blootstelling van milieu zou ook naar het aantal blootgestelde soorten gekeken kunnen worden.

De milieukwaliteit die als maatgevend is beschouwd voor de afleiding van de interventiewaarden gaat uit van overschrijding van het maximaal toelaatbaar risico van blootstelling van de mens uitsluitend als gevolg van bodemverontreiniging. Er is derhalve geen rekening gehouden met de achtergrondblootstelling via andere milieucompartimenten en voeding. (De feitelijke blootstelling van de mens wordt daarnaast bepaald door onder andere beroepsmatige blootstelling en blootstelling via geneesmiddelen en medicijnen). De milieukwaliteit waarbij 50% van de soorten die potentieel in een gebied voorkomen nadelige effecten ondervindt voor vitale levensfuncties zoals groei en reproductie is eveneens maatgevend voor de afleiding van interventiewaarden.

Op grond van toxicologische argumenten kan dus, gelet op het bovenstaande, worden aangetoond dat bij overschrijding van de interventiewaarden niet kan worden gesteld dat zich bij (niet vermijdbare) blootstelling geen nadelige effecten zullen voordoen. Ingrijpen op enig moment bij overschrijding van de interventiewaarde is derhalve naar mijn mening afdoende onderbouwd.

De leden van de fractie van de VVD vroegen de regering nogmaals om een beschouwing waarom het onwenselijk is ook de huidige en toekomstige functie van de bodem bij de afweging tot sanering te betrekken. Zij meenden dat het bepalen van het feitelijke risico voor de volksgezondheid op basis van de gebruiksfunctie van de bodem een grotere rol dient te spelen in de afweging om tot sanering over te gaan.

Niet alle bodemverontreiniging uit het verleden wordt op grond van de Interimwet bodemsanering (of in de toekomst het onderhavige wetsvoorstel) gesaneerd. De regelgeving is beperkt tot ernstige bodemverontreiniging. Deze reikwijdte moet naar mijn mening eenduidig en uniform vastgesteld kunnen worden zodat gelijke gevallen gelijk worden beoordeeld en behandeld. Daarbij spelen niet alleen argumenten met betrekking tot volksgezondheid, maar evenzeer argumenten vanuit een oogpunt van bescherming van het milieu een rol. Indien de gebruiksmogelijkheden van de bodem voor mens en milieu in ernstige mate kunnen zijn verminderd, is voor het betreffende geval van bodemverontreiniging sprake van saneringsnoodzaak. Daar bij de beoordeling hiervan de potentiële nadelige effecten op onder andere de mens via alle relevante blootstellingsroutes worden betrokken, wordt in zekere zin aan de wens van de leden van de VVD-fractie tegemoet gekomen.

Op de term «ernstig gevaar (thans: ernstige dreiging) voor de volksgezondheid» ben ik in bovenstaande al ingegaan.

Met het feitelijke risico voor de volksgezondheid op basis van de gebruiksfunctie van de bodem kunnen deze leden slechts doelen op de

actuele inname van verontreinigende stoffen en de daarmee samenhangende kans op gezondheidsschade. Deze inname laat zich niet eenvoudig vaststellen. Gedetailleerde metingen zijn nodig van concentraties van verontreinigende stoffen in grond, grondwater, drinkwater, gewassen en dergelijke. Tevens zijn gegevens over het sociale gedrag specifiek voor het betreffende geval van bodemverontreiniging vereist. Niet alleen staat deze benadering ten principale een eenduidige beoordeling van bodemverontreiniging en de daarmee samenhangende vaststelling van saneringsnoodzaak in de weg, ook moeten in een vroeg stadium voor alle gevallen van bodemverontreiniging kosten worden gemaakt. Door een analyse van de actuele risico's bij alle gevallen van bodemverontreiniging uit te voeren nemen de kosten van onderzoek sterk toe. Ik wijs deze benadering af. De noodzaak tot sanering komt met de nieuwe beoordelingssystematiek neer op het beoordelen van de bodemkwaliteit. De verontreiniging wordt op eenduidige wijze beoordeeld en niet de gezondheid van de blootgestelde mens (die, zoals eerder uiteengezet, immers ook wordt beïnvloed door andere verontreinigingsbronnen en factoren) of het blootgestelde milieu.

### 2.1.2. Saneringsurgentie

De leden van de fractie van D66 vroegen op grond van welke criteria wordt vastgesteld wanneer sprake is van een ernstig geval met een lage urgentie. De leden van de SGP-fractie vroegen hoe het actuele risico moet worden bepaald en of daarvoor geen landelijke regels zouden moeten worden vastgesteld.

Van ernstige bodemverontreiniging is sprake indien voor een of meer stoffen op een daarvoor relevant ruimtelijk schaalniveau de gemeten concentratie in de bodem de interventiewaarde overschrijdt. Rekening houdend met alle relevante vormen van blootstelling wordt bij deze concentraties het maximaal toelaatbaar risico voor mens, plant of dier (ver) overschreden. Bij individuele gevallen van bodemverontreiniging doen zich niet altijd al deze vormen van blootstelling voor. Afhankelijk van de mobiliteit van de verontreinigende stoffen en de lokale bodemgesteldheid kan de verspreiding van deze stoffen in meerdere of mindere mate plaatsvinden. Grofweg kan worden gesteld dat bij toenemende diepte beneden het maaiveld en bij afnemende mobiliteit van de verontreiniging de blootstellingsmogelijkheden en verspreidingskansen afnemen en daarmee de urgentie van de aanpak van de verontreiniging. In de notitie «Uniformering» zijn tien voorbeelden gegeven van gevallen van ernstige bodemverontreiniging met een verschillende urgentie. De bepaling van het actuele risico kent drie elementen (humane blootstelling, blootstelling van plant of dier en verspreiding van de verontreiniging) en valt in verschillende stappen uiteen. Allereerst worden in verband met humane blootstelling de ter plaatse in het geding zijnde blootstellingsroutes bepaald. Per route wordt de blootstelling gekwantificeerd door meting van concentraties van verontreinigende stoffen in de grond en het grondwater, maar ook van concentraties in bijvoorbeeld drinkwater en gewassen, op basis waarvan berekening van de blootstelling (feitelijke inname van verontreinigende stoffen) kan plaatsvinden. Daarmee is de mate van overschrijding van het maximaal toelaatbaar risico gekwantificeerd. In aanvulling hierop wordt een schatting van de schadelijke effecten van bodemverontreiniging op plant of dier gemaakt. Het aantal soorten dat wordt blootgesteld aan bodemverontreiniging kan daarbij gelden als maat voor de ecologische urgentie. Van de risico's van verspreiding van de verontreiniging kan met behulp van geohydrologische modellen een schatting worden gemaakt. Of voor het bepalen van het actuele risico landelijk uniforme regels moeten worden gesteld is een van de vragen waarover de werkgroep Welschen zich thans buigt.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen naar mijn reactie op de notitie «Omgaan met bodemsanering» van de VNG en daarbij aan te geven of overleg met de VNG de standpunten al dichter bij elkaar heeft kunnen brengen.

Met betrekking tot deze vraag zij verwezen naar hetgeen in hoofdstuk I van deze nota naar aanleiding van het eindverslag is gezegd over de activiteiten van de werkgroep Welschen.

De leden van de fractie van Groen Links achtten het wenselijk, in verband met de doelstelling om binnen één generatie alle ernstige gevallen van bodemverontreiniging aan te pakken, in de wet een termijn te stellen waarbinnen de sanering moet zijn voltooid.

Naar aanleiding van bovenstaande vragen en ook naar aanleiding van vragen van andere fracties heb ik geconstateerd dat een expliciete bepaling in het wetsvoorstel met betrekking tot de vaststelling van de urgentie van de sanering van een geval van ernstige bodemverontreiniging op zijn plaats is. Daarom is bij nota van wijzigingen bepaald dat in de beschikking van gedeputeerde staten, waarin ieder nader onderzoek resulteert (reeds opgenomen in artikel 1 van het wetsvoorstel) een oordeel over de urgentie wordt opgenomen (artikel 27a-2, eerste lid (nieuw)). Omdat bij uitstel van de sanering veelal tijdelijke beveiligingsmaatregelen noodzakelijk zijn, is bepaald dat de beschikking ook daarop ziet. Verder zullen gedeputeerde staten in de beschikking kunnen ingaan op andere elementen van het nader onderzoek, zoals de ruimtelijke begrenzing van het geval en eventuele gebruiksbepalingen. Met deze wijziging wordt voldaan aan de wens van verschillende fracties, waaronder de bovengenoemde, dat per geval een termijn wordt gesteld, waarbinnen het onderzoek of de sanering moet zijn begonnen. Het geheel van de door gedeputeerde staten genomen beschikkingen, waarin per geval een uitspraak wordt gedaan over de urgentie, vormt een in het provinciale milieuprogramma op te nemen reeks, waaruit blijkt dat een deel van de gevallen in een later stadium kan worden aangepakt. Om te bewerkstelligen dat de urgentievaststelling in de provincies op eenduidige wijze geschiedt is in het tweede lid van artikel 27a-2 (nieuw) voorzien in de mogelijkheid om bij of krachtens algemene maatregel van bestuur daartoe regels te stellen.

Een wijziging van het artikel in de Wet milieubeheer inzake het provinciale milieuprogramma is, gelet op de voorgestelde aanvullende bepaling, niet nodig. In het programma wordt een overzicht van alle onderzoeksgevallen en van alle gevallen van ernstige bodemverontreiniging opgenomen. De urgentieuiding bij beschikking zal zich vertalen in de aanduiding van het geval in dit overzicht.

### 2.1.3. Saneringsdoelstelling

De leden van de CDA-fractie constateerden dat de decentrale uitvoering van de bodemsaneringsoperatie tot verschillen in aanpak en resultaat kan leiden die zij in een aantal gevallen (Amsterdam, Rotterdam en Zuid-Holland) niet acceptabel achten. De leden zagen graag bevestigd dat het onderhavige wetsvoorstel deze verschillen tot een acceptabel niveau terug brengt.

Het onderhavige wetsvoorstel biedt betere mogelijkheden dan die welke tot nu toe beschikbaar waren voor het uniformeren van de beoordeling en de aanpak van bodemverontreiniging in de verschillende provincies. Immers, in artikel 27a-3, tweede lid, wordt de grondslag geboden voor een algemene maatregel van bestuur inzake de locatiespecifieke omstandigheden. Een aanzet voor de inhoud daarvan is reeds

gegeven in de notitie «Uniformering». Hierdoor is een uniforme besluitvorming in deze mogelijk, hetgeen tevens waarborgt dat de verschillen in aanpak en resultaat van de bodemsanering bij decentrale uitvoering meer beperkt zullen worden.

De leden van de PvdA-fractie vonden het gewenst dat de formulering van artikel 27a-2 nader wordt afgestemd op de beleidslijnen van de notitie «Uniformering». Deze leden oordeelden dat zowel de omschrijving van de locatiespecifieke omstandigheden als de geboden flexibiliteit qua fasering en mengvormen van herstel en isolatie in de wettekst tot uiting dienen te komen.

Mede naar aanleiding van deze vraag is artikel 27a-2 (thans artikel 27a-3) bij nota van wijzigingen aangepast. Voorgesteld wordt het eerste lid van dit artikel zodanig te wijzigen dat meer ondubbelzinnig wordt aangegeven, dat naast de optie herstel van de multifunctionaliteit van de bodem, subsidiair het treffen van maatregelen, die leiden tot het isoleren en het beheersen van de verontreiniging en alsmede tot het controleren van de effecten van het isoleren en het beheersen een volwaardig resultaat van de sanering kan opleveren. Dit is ook in overeenstemming met de omschrijving van de term saneren (zie het voorgestelde artikel 1), die in dit artikellid wordt gehanteerd. In samenhang hiermee is een nieuw tweede lid geformuleerd, dat tot uitdrukking brengt, dat de locatiespecifieke omstandigheden bepalend zijn voor de keuze voor IBC-maatregelen die de in het eerste lid omschreven saneringsdoelstelling mogelijk maakt. Met betrekking tot fasering van de uitvoering van de sanering zij opgemerkt dat onderzoek en sanering per definitie gefaseerd verlopen. In hoeverre eventueel uitstel van de feitelijke sanering mogelijk is zal moeten blijken uit de beschikking van gedeputeerde staten terzake van (onder meer) de urgentie van de sanering. Aanpassing van artikel 27a-2 (oud) is daarom overbodig, en, gelet op het feit dat het hier niet gaat om de doelstelling van sanering als zodanig, ook oneigenlijk. Mengvormen van herstel van de multifunctionaliteit van de bodem en isolatie, beheersing en controle van de verontreiniging vormen geen zelfstandige sanerings-categorie. Bij deze mengvormen wordt de multifunctionaliteit van de bodem van het desbetreffende geval van bodemverontreinig immers niet (geheel) hersteld, waardoor per definitie sprake is van isolatie van de verontreiniging. Deze mengvorm is daarom niet aan het artikel inzake de saneringsdoelstelling toegevoegd. De grondslag voor het vastleggen van de locatiespecifieke omstandigheden in een algemene maatregel van bestuur is eveneens opgenomen in het tweede lid van artikel 27a-3.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het daadwerkelijk vasthouden aan het beginsel van herstel van de multifunctionaliteit gevolgen heeft voor het aantal te saneren terreinen, gelet op het beperkte budget voor sanering bij de verschillende overheden.

Conform het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering en bedrijfsterreinen zullen de kosten van onderzoek en sanering primair door de vervuiler en secundair door de gebruiker worden gedragen. De (rijks)overheid financiert krachtens de Interimwet bodemsanering (en, na inwerkingtreding, krachtens de beoogde wijziging van de Wet bodembescherming) onderzoek en sanering van die gevallen van bodemverontreiniging die uit milieuhygiënisch oogpunt geen uitstel dulden en waarvoor op korte termijn geen kostendrager aanwezig is (de milieu-operatie als vangnet). Het uitgangspunt van de bodemsaneringsoperatie is het in beginsel herstellen van de multifunctionaliteit. Dit beleidsuitgangspunt is in operationele zin in de notitie «Uniformering» nader gedefinieerd. Aangezien het hier een verbijzondering van bestendig beleid betreft, zijn er voor het aantal gevallen van bodemverontreiniging, dat binnen het financierings-

systeem van de Interimwet bodemsanering dan wel het wetsvoorstel 21 556 wordt c.q. zal worden aangepakt, geen gevolgen te verwachten.

Tenslotte vroegen deze leden of de alternatieven van de VNG voor de artikelen 27a-1 en 27a-2 niet beter aansluiten bij de huidige praktijk en meer recht doen aan het rechtsbewustzijn van de mensen die daadwerkelijk met de uitvoering van de bodemsanering bezig zijn.

De systematiek zoals neergelegd in vaker vermelde notitie uniformeert de besluitvorming met betrekking tot de beoordeling en aanpak van bodemverontreiniging en is op de praktijk toegesneden. In het verlengde hiervan is de werkgroep Welschen, bestaande uit vertegenwoordigers van de VNG, het IPO en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer actief. Verwezen zij naar het in hoofdstuk 1 omtrent deze werkgroep gestelde.

Zowel de leden van de fractie van D66 als die van de fractie van Groen Links achtten het gewenst de beslissing om niet multifunctioneel te saneren te kunnen herzien bij het beschikbaar komen van nieuwe technieken dan wel bij gewijzigde omstandigheden.

Zoals in de notitie «Uniformering» is aangegeven, kan, indien zich locatiespecifieke omstandigheden van milieuhygiënische, technische of financiële aard voordoen, van herstel van de multifunctionaliteit worden afgezien. Binnen het huidige wettelijk regime is in dergelijke situaties het isoleren van de verontreiniging, conform de IBC-criteria (Isoleren, Beheersen en Controleren), een volwaardige eindoplossing. De voorgestelde herevaluatie zou er toe kunnen leiden dat, indien wordt besloten tot afzien van herstel van multifunctionaliteit, de dan te nemen saneringsmaatregelen het midden houden tussen definitieve IBC-maatregelen in de huidige betekenis en tijdelijke beveiligingsmaatregelen die werden getroffen vooruitlopend op de sanering. Hieruit vloeit voort dat het onduidelijk zal zijn wanneer zulke maatregelen alsnog als definitief moeten worden beschouwd, hetgeen in zowel technische, financiële als juridische zin leidt tot een aanpak met een open einde. Dit zal zeker voor de vrijwillige saneerder tot onoverkomelijke bezwaren leiden. Overigens zal de vrijwillige saneerder in een later stadium steeds op eigen kosten kunnen overgaan tot een nieuwe sanering waarbij de multifunctionaliteit van de bodem wordt hersteld om zodoende gebruiksbelemmeringen, die kleven aan de IBC-oplossing, weg te nemen.

De leden van de fractie van Groen Links spraken er de voorkeur voor uit de locatiespecifieke omstandigheden waaronder van herstel van multifunctionaliteit kan worden afgeweken in de wet worden vast te leggen.

De notitie «Uniformering» vormt de basis voor het opstellen van de algemene maatregel van bestuur waarin de locatiespecifieke omstandigheden worden vastgelegd (voorgesteld artikel 27a-2, tweede lid). Het concept van deze algemene maatregel van bestuur zal op grond van artikel 71 van de Wet bodembescherming ook aan het parlement worden voorgelegd. Aangezien de bedoelde omstandigheden in hoge mate van technische aard zullen zijn, verdient het de voorkeur deze bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen. Overigens wordt opgemerkt, dat, vooruitlopend op deze wettelijke regeling de locatiespecifieke omstandigheden aan de hand van het gestelde in vorenvermelde notitie in de Leidraad bodembescherming zullen worden uitgewerkt.

De leden van de VVD-fractie constateerden op grond van de resultaten van het rapport van de Universiteit van Utrecht «Landelijk onderzoek budgetgevallen bodemsanering» (L.O.B.B.) dat in slechts een klein deel van de budgetgevallen sanering daadwerkelijk multifunctioneel plaats-



vindt. Gelet hierop vroegen deze leden zich af of het niet onrealistisch is om geheel los van het rechtsgevoel van de «mensen uit de praktijk» te zware normen in de wet op te nemen of anders gezegd: de wettelijke doelstelling uitzondering te laten zijn, en de uitzondering in de praktijk regel te laten zijn. Tevens vroegen de leden hoe het handhaven van dit uitgangspunt wordt gecontroleerd en wat te doen als hiervan wordt afgeweken zoals uit het rapport van de Universiteit van Utrecht blijkt.

Aan de hand van het rapport van de Universiteit van Utrecht kan worden geconstateerd dat, onder andere ten gevolge van omissies voorafgaand aan de saneringskeuze, het thans niet eenduidig is vast te stellen in welke gevallen van herstel van multifunctionaliteit is afgeweken. Dit betekent dat de constatering van de leden van de VVD-fractie, dat in slechts een klein aantal budgetgevallen multifunctioneel is gesaneerd, niet is te staven. Ook dient in aanmerking te worden genomen dat het rapport betrekking heeft op gevallen die sinds de inwerkingtreding van de Interimwet bodemsanering in 1983 zijn onderzocht en gesaneerd, zodat deze activiteiten derhalve beoordeeld dienden te worden in het licht van de toenmalige afleveringen van de Leidraad bodembescherming. In de nadere memorie van antwoord is reeds aangegeven dat in het kader van de budgetfinanciering een toetsing achteraf op de technische aanpak en de financiering van de kosten wordt uitgevoerd. Deze toetsing vindt plaats aan de hand van verplichte eindrapportages die de provincies ter verantwoording van doelmatigheid van hun bestedingen opstellen. Hierbij wordt bezien in hoeverre bij de onderzochte projecten sprake was van gevallen van ernstige verontreiniging (voorheen: saneringsgevallen), in hoeverre in redelijkheid de door de provincies uitgevoerde oplossing had mogen worden gekozen en in hoeverre de kosten voor een bijdrage in aanmerking kwamen. Een dergelijke toetsing is in principe op ieder geval van bodemverontreiniging in het kader van de budgetfinanciering toepasbaar. Een steekproefsgewijze toetsing achteraf ligt echter meer in de rede. Afhankelijk van de resultaten van een dergelijke toetsing achteraf zal vervolgens worden bezien in hoeverre in algemene zin nadere duiding van het bestaande beleid, onder andere in de vorm van herziening van de Leidraad bodembescherming, noodzakelijk is, of dat in individuele gevallen corrigerend dient te worden opgetreden.

De leden van de VVD-fractie vroegen voorts waarom het bijna twee jaar heeft geduurd voordat het rapport van het «Landelijk onderzoek bodemsanering budgetgevallen» aan de Tweede Kamer is toegezonden.

Ten behoeve van een standpunt over het rapport werd over de conclusies uit het rapport en de daaruit volgende acties overleg gevoerd met het IPO en de VNG. Juist het feit dat het overleg met het IPO en de VNG over de conclusies van het rapport nog niet was afgerond, vormde voor mij de reden het rapport niet vooruitlopend hierop aan de Tweede Kamer toe te zenden. Naar aanleiding van een verzoek daartoe van de vaste Commissie voor het Milieubeheer, is het rapport op 18 september jl. aan de Tweede Kamer ter kennisname aangeboden.

Naar aanleiding van het rapport vroegen de leden van de VVD-fractie zich af of geconcludeerd kan worden dat in 92% van de gevallen niet multifunctioneel is gesaneerd en dat in slechts 9% van de gevallen door de provincies «ernstig gevaar» (thans: ernstige dreiging) is geconstateerd.

Dezerzijds bestaat de mening dat dergelijke conclusies niet rechtstreeks aan het rapport ontleend kunnen worden. Inderdaad wordt in het rapport geconcludeerd dat in 10% van de onderzochte gevallen vastgesteld kon worden dat sprake is van een multifunctionele bodem na afloop van de sanering. De redenen waarom dit in de overige gevallen niet

bepaald kon worden, lopen sterk uiteen: het eindresultaat was niet vast te stellen omdat voorafgaand aan de sanering onvoldoende inzicht bestond in de omvang van de verontreiniging; de grondwatersanering was ten tijde van het onderzoek nog niet afgerond; er werd een hogere terugsaneerwaarde gehanteerd dan de A-waarde; voor de aanvulling werd materiaal gebruikt waarvan de kwaliteit weliswaar niet was vastgesteld doch gegarandeerd werd geacht op grond van informatie over de herkomst; het grondwater werd niet gesaneerd omdat verwacht werd dat in een veen- of kleigebied de verontreiniging tegelijk met de grondontgraving zou worden verwijderd; het resultaat van de sanering werd na afloop niet gecontroleerd. Derhalve kan naar aanleiding van de conclusie uit het rapport niet zonder meer gesteld worden dat in 92% van de onderzochte gevallen niet multifunctioneel is gesaneerd, noch een ander, correct, percentage worden genoemd.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder wat ik bedoelde toen ik tijdens het mondeling overleg van 24 september 1992 sprak over «witter dan wit» en over een nuance ten aanzien van het halen van de A-waarde.

In genoemd overleg heb ik met betrekking tot het eerste aspect bedoeld op het volgende. Indien het lokale achtergrondniveau van een bepaalde stof lager is dan de A-waarde (streefwaarde), acht ik het geoorloofd dat sanering tot de A-waarde plaatsvindt. Onder zulke omstandigheden treedt het (lagere) achtergrondgehalte derhalve niet in de plaats van de A-waarde. De door mij beoogde nuanceringen ten aanzien van het in alle gevallen halen van de A-waarde kan ik aan de hand van twee voorbeelden illustreren. Bij volledig verwijderen van de verontreiniging is de A-waarde richtinggevend. Een eindconcentratie in de bodem rond de A-waarde is dan het resultaat. Als gevolg van onnauwkeurigheden in het onderzoek voorafgaand aan de sanering en van de technische uitvoering van de sanering kan nooit een eindconcentratie lager dan de A-waarde gegarandeerd worden tenzij zeer grote veiligheidsmarges worden gehanteerd, hetgeen zich vertaalt in aanzienlijke meerkosten. Ik ben bereid genoeg te nemen met een beperkte spreiding rondom de A-waarde. Dit wil niet zeggen dat ik als doelstelling van een sanering de B-waarde accepteer. Als tweede voorbeeld moge de volgende praktijksituatie dienen. Bij lokaal verhoogde achtergrondconcentraties boven de A-waarde kan in horizontale zin het geval van bodemverontreiniging noodgedwongen slechts afgebakend worden ten opzichte van de achtergrondconcentratie en niet ten opzichte van de A-waarde. In verticale zin geldt deze beperking uiteraard niet. Ook in deze gevallen acht ik een saneringsresultaat van respectievelijk achtergrondwaarde (horizontaal) en rond de A-waarde (verticaal) geoorloofd.

Verder wordt in het rapport geconcludeerd dat in slechts 9% van de onderzochte gevallen geconstateerd kon worden dat gedeputeerde staten expliciet hebben vastgesteld dat sprake is van «ernstig gevaar» (thans: ernstige dreiging). In zeker 82% van de onderzochte gevallen heeft deze vaststelling evenwel impliciet plaatsgevonden door opname van de betreffende gevallen in het door gedeputeerde staten vastgestelde bodemsaneringsprogramma en/of als conclusie in een door gedeputeerde staten vastgesteld onderzoeksrapport. Derhalve kan niet zonder meer geconcludeerd worden dat er gevallen in het kader van de IBS gesaneerd zijn waarbij volgens de provincie geen sprake zou zijn van «ernstig gevaar» (thans: ernstige dreiging).

Ten aanzien van de uitkomsten van het overleg met het IPO en de VNG over de conclusies van het rapport, waar de leden van de fractie van D66 naar informeerden, kan het volgende worden opgemerkt.

Overeenstemming bestaat over de noodzaak van verduidelijking van verschillende aspecten van de Leidraad bodembescherming teneinde behandeling van toekomstige gevallen meer eenduidig te doen verlopen.

Dezerzijds wordt gedacht aan:

- uitvoering aan de hand van protocollen voor oriënterend en nader onderzoek;
- toepassing van de geüniformeerde locatiespecifieke omstandigheden zoals op 24 september jl. in een mondeling overleg met de vaste Commissie voor het milieubeheer besproken;
- opname in de Leidraad bodembescherming van een procedure voor de doelmatigheidstoetsing door het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van uitgevoerde budgetgevallen (toetsing achteraf);
- toepassing van een nog op te stellen controleprotocol ten behoeve van de provinciale accountantsverklaring over de rechtmatigheid van de besteding van de budgetgelden.

Ten aanzien van de geëvalueerde gevallen zullen de afzonderlijke provincies benaderd worden met het verzoek inzicht te verschaffen in de rechtmatigheid en doelmatigheid van de uitgaven in het kader van de IBS. De betreffende rechtmatigheidsaspecten «vaststelling ernstig gevaar» (thans: ernstige dreiging) en «afweging saneringsalternatieven» zijn eenvoudig alsnog te repareren. Het merendeel van de geconstateerde gebreken wat betreft de doelmatigheid zal naar verwachting eveneens te repareren zijn. De alsnog door de provincies te leveren inspanning varieert van uitvoeren van controlemetingen tot het treffen van nazorgmaatregelen. Mogelijk zullen er financiële consequenties voor de provincies zijn bij de afwikkeling van enkele individuele gevallen in die zin dat niet alle kosten voor vergoeding in het kader van de IBS of het onderhavige wetsvoorstel in aanmerking komen.

Door de fractieleden van D66 werd gevraagd in hoeverre verschillen bij bodemsanering tussen de verschillende provincies aanvaardbaar geacht worden.

Er bestaan regionale verschillen, zowel wat betreft bodemeigenschappen (zoals klei, veen of zand; hoge versus lage grondwaterstand; van nature verhoogde achtergrondgehalten) als wat betreft de (vaak mede door die eigenschappen aangetrokken) activiteiten, die tot verschillende soorten bodemverontreiniging hebben geleid (zoals havenactiviteiten, leerlooierijen, champignonkwekerijen, koperslagerijen, papierfabrieken). Waar derhalve geen geval van bodemverontreiniging hetzelfde is, is het moeilijk aan te geven of provincies gelijke gevallen verschillend behandelen. Verschillen ten aanzien van de beoordeling en de aanpak van de verontreiniging kunnen tot aanvaardbare proporties worden teruggebracht wanneer hieraan een uniforme besluitvorming ten grondslag ligt.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af in hoeverre er sprake is van een discrepantie tussen Hoofdstuk 5 (Milieukwaliteitseisen) in de Wet milieubeheer en het vervallen artikel 20 in de Wet bodembescherming. Beide artikelen hebben betrekking op het formuleren van milieukwaliteitseisen.

Artikel 20 van de Wet bodembescherming biedt de mogelijkheid bodemkwaliteitseisen te stellen, rekening houdend met de functies en het karakter van de bodem. Na inwerkingtreding van het hoofdstuk Milieukwaliteitseisen van de Wet milieubeheer zal artikel 5.1 van die wet dezelfde mogelijkheid bieden. De reikwijdte van artikel 5.1 van de Wet milieubeheer is met betrekking tot de bescherming van de bodem niet anders dan die van artikel 20 van de Wet bodembescherming.

De VVD vraagt zich af in hoeverre bodemsanering niet ook als brongerecht beleid kan worden gezien en derhalve aangestuurd kan worden met grens- en richtwaarden. Dit naar aanleiding van de passage in de nadere

memorie van antwoord waarin wordt ingegaan op de functie die grens-richtwaarden hebben in het aansturen van het brongericht beleid.

In het milieubeleid wordt in de aanpak van huidige bronnen van milieubelasting gewerkt vanuit een tweesporenbeleid: bron- en effectgericht beleid. Er wordt uitgegaan van de betekenis van deze begrippen zoals geïntroduceerd in het IMP-Milieubeheer 1986-1990: binnen het effectgericht beleid worden doelstellingen voor de milieukwaliteit geformuleerd die in Nederland als geheel of in bepaalde gebieden moeten worden nagestreefd en wordt aangegeven welke taakstellingen hier uit voortvloeien voor de doelgroepen. In het brongericht beleid wordt bepaald hoe en in welk tempo het gedrag van doelgroepen zal worden «bijgestuurd», mede gezien de binnen het effectgericht beleid gestelde milieukwaliteitsdoelstellingen. Vanuit deze invulling van begrippen werkend, met het oog op het aanpakken van milieubelasting ten gevolge van menselijke activiteiten, is bodemsanering geen brongericht beleid. Noch artikel 20 van de Wet bodembescherming, noch hoofdstuk 5 van de Wet milieubeheer zijn derhalve op bodemsanering van toepassing.

## *2.2. Bedrijfsterreinen*

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af in hoeverre mijn reactie op vragen van de leden van de PvdA-fractie in het nader voorlopig verslag om enkele zaken rond de BSB-operatie wettelijk te regelen, aansluit bij het kabinetsstandpunt over het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten over convenanten.

Vooraf zij er op gewezen, teneinde eventuele misverstanden te vermijden, dat, indien in de praktijk onverhoopt mocht blijken dat de BSB-operatie niet of onvoldoende door bedrijven wordt uitgevoerd, het bij het onderhavige wetsvoorstel geïntroduceerde en op onderdelen op deze operatie toegesneden beleidsinstrumentarium – men denke in het bijzonder aan de artikelen 27d en 44a van het wetsvoorstel – zal worden toegepast. Het wettelijk inbedden van een organisatorische structuur van de BSB-operatie is overbodig, omdat het betrokken bedrijfsleven zich bereid heeft verklaard zelf een dergelijke structuur op te zetten.

De leden van de fractie van D66 gaan er kennelijk vanuit, dat de in het kader van de BSB-operatie gevoerde gesprekken en gemaakte afspraken het karakter dragen van een convenant. Volgens het genoemde advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsvraagstukken kan van een convenant worden gesproken bij een:

- schriftelijke afspraak (of samenstel van afspraken),
- tussen de rijksoverheid en een of meer wederpartijen, en door hen ondertekend,
- die in elk geval mede strekt ter verwezenlijking van beleid van de rijksoverheid.

De in het kader van de BSB-operatie gevoerde gesprekken en gemaakte afspraken voldoen niet aan alle hierboven genoemde cumulatieve kenmerken. Zo is er geen schriftelijke afspraak gemaakt in de zin van dat advies. Een convenant op landelijk niveau is ook door de Commissie BSB niet voorzien. Mede gelet op de over het rapport uitgebrachte kabinetsstandpunten van 26 november 1991 en 19 maart 1992 en de instemming van de Tweede Kamer daarmee worden de in het rapport neergelegde afspraken geacht de geledingen voldoende te binden, ook zonder dat daarover een formele afspraak tussen overheid en bedrijfsleven is gemaakt in een convenant.

## **3. Aanmelding van gevallen**

De leden van de CDA-fractie vroegen nogmaals, onder verwijzing naar mogelijk in het geding zijnde belangen van de rechthebbende (eigenaar),

de gemeente bij wet te verplichten de bedoelde rechthebbende op de hoogte te stellen van haar melding aan de provincie dat er van verontreiniging sprake is.

Aangezien het niet ondenkbaar is, dat er voor de rechthebbende reeds in een vroeg stadium belangen in het spel kunnen zijn, zal gevolg worden gegeven aan het hierboven vermelde verzoek van de leden van de CDA-fractie. In de bij deze nota gevoegde nota van wijziging is ter zake in artikel 27c een voorziening getroffen.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het overleg met het IPO en de VNG over de regeling van bodemsanering in de ontwerp-Kaderwet Bestuur in verandering nog tot gewijzigde opvattingen heeft geleid.

Het overleg met het IPO en de VNG over de vraag of een adequate oplossing mogelijk is om bodemsanering in het minimumpakket van taken van het regionaal bestuur op te nemen zal binnenkort worden gestart.

Tevens vroegen deze leden om een reactie van de regering op het mogelijke gevaar dat bij de vier grote gemeenten «de ene hand de andere gaat wassen», gelet op samenvallende bevoegdheden enerzijds en hun privaatrechtelijke positie van eigenaar/beheerder van een aanzienlijk aantal te saneren terreinen anderzijds.

In antwoord op deze vraag zij gesteld dat bij de vier grote gemeenten op het terrein van de bodemsanering zoveel kennis en ervaring aanwezig wordt verondersteld, dat deze gemeenten geacht worden opgewassen te zijn tegen het gevaar waarop deze leden doelden. Hieraan kan worden toegevoegd dat door middel van de verslagen, die de grote steden opstellen ingevolge het voorgestelde artikel 52, het Rijk toeziet op een rechtmatige en doelmatige besteding van de voor bodemsanering bestemde middelen.

In dit verband vroegen de leden van de D66-fractie hoe het gesteld is met de verwezenlijking door de grote steden van het bodemsaneringsbeleid in vergelijking met die door de provincies. In dit verband vroegen zij of niet de zwakke positie van de gemeentelijke bodemafdeling ten opzichte van de afdelingen grondzaken en woningbouw de verwezenlijking van het bodemsaneringsbeleid bemoeilijkt.

Met betrekking tot de vier grote gemeenten acht ik het gevaar waarop deze leden doelden relatief beperkt. De bodemverontreiniging in deze steden is naar aard en omvang zodanig, dat deze steden inmiddels een adequaat apparaat hebben opgebouwd om deze problematiek het hoofd te kunnen bieden. Daarbij vindt in toenemende mate samenwerking plaats met de afdeling grondzaken om – conform het rijksbeleid van een integrale aanpak – te bereiken dat vroegtijdig met mogelijk aanwezige bodemverontreiniging rekening wordt gehouden.

Sedert het moment waarop in het kader van het Grote-Stedenbeleid is besloten de grote steden de provinciale status te geven is de kennis en ervaring van deze steden op het gebied van de bodemsanering groter geworden. Het antwoord op de vraag van de leden van genoemde fractie, of de kans van slagen van de bodemsaneringsoperatie niet groter zal zijn indien deze steden onder provinciaal toezicht zouden staan, luidt op grond van het bovenstaande derhalve ontkennend.

De leden van de fractie van D66 wilden verder weten hoe provincies en grote gemeenten aankijken tegen het vereiste van multifunctionaliteit, alsook of er een verschil tussen beide bestaat ten aanzien van het verwezenlijken van het bodemsaneringsbeleid.

De doelstelling van het bodemsaneringsbeleid – herstel van de multifunctionaliteit van de bodem tenzij hiervan vanwege locatiespecifieke omstandigheden kan worden afgeweken – wordt door de provincies en gemeenten onderschreven. Dit blijkt onder meer uit de rapporten van de

Stuurgroep Tien jaren-scenario bodemsanering en de Commissie Bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen. Zowel in de Stuurgroep als in de Commissie hebben het IPO en de VNG zitting gehad. Bij het aanbieden van de notitie «Uniformering» aan de Tweede Kamer is overigens reeds aangegeven dat een werkgroep bodemsanering onder voorzitterschap van de heer Welschen in het leven is geroepen (werkgroep Welschen) ten behoeve van het ontwikkelen van oplossingen voor operationele problemen bij het verwezenlijken van het bodemsaneringsbeleid. In hoofdstuk I van deze nota naar aanleiding van het eindverslag is op deze werkgroep reeds ingegaan.

#### **4. Onderzoek en sanering door anderen dan de provincie**

##### *4.1. Aanpak van nieuw optredende bodemverontreiniging*

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de bij de zesde nota van wijziging van het wetsvoorstel Uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer (afvalstoffen)<sup>5</sup> voorgestelde zorgplichtbepaling (zie artikel 1.1a) nog consequenties moet hebben voor de in artikel 14 van de Wet bodembescherming (Stb. 1986, 374) verwoorde zorgplichtbepaling. Deze vraag wordt in die zin begrepen, dat deze leden zich afvroegen hoe de genoemde bepalingen zich tot elkaar verhouden en of, wellicht, nog onderlinge afstemming noodzakelijk is.

Met voorgestelde artikel 1.1a is een algemeen geformuleerde bepaling die ertoe strekt het milieu in zijn totaliteit te beschermen. Blijkens de toelichting zal deze bepaling «niet strafrechtelijk, maar vooral civielrechtelijk» gehandhaafd worden. Artikel 14 van de Wet bodembescherming, daarentegen, richt zich op «handelingen als bedoeld in de artikelen 8–13» en strekt tot bescherming van de bodem. Bovendien wordt genoemd artikel 14 ook strafrechtelijk gehandhaafd. Uit het voorgaande moge blijken, dat artikel 1.1a een generale en artikel 14 een speciale regeling omvat. Dit betekent dat indien bij verontreiniging van de bodem, onderdeel van het te beschermen milieu als bedoeld in het genoemde artikel 1.1a, door de overheid actie zal worden ondernomen dit in vrijwel alle gevallen op grond van de Wet bodembescherming zal geschieden. Zou de Wet bodembescherming in een concrete situatie niet kunnen worden toegepast, dan kan van eerdergenoemd artikel 1.1a gebruik worden gemaakt. Artikel 1.1a fungeert dus in zoverre als vangnet. Daarnaast zal dit artikel, evenals artikel 14 van de Wet bodembescherming, door burgers aangegrepen kunnen worden, om in een civiele procedure op te treden tegen andere burgers, die zich schuldig maken aan bodemverontreiniging.

De leden van de CDA-fractie herhaalden hun voorkeur voor een «één-loketsysteem» voor alle meldingen in het kader van de milieuwetgeving.

Van meet af aan hebben gedeputeerde staten een prominente rol gespeeld in de bescherming van de bodem en het grondwater, ook in de periode dat wettelijke regelingen nog ontbraken. Zo waren in vele provincies in het kader van Hoofdstuk VII van de Provinciewet autonome verordeningen tot stand gebracht, die strekten tot bescherming van bodem en grondwater. Deze rol is in de Wet bodembescherming in belangrijke mate geformaliseerd. Bij de Interimwet bodemsanering is er sprake van een vergelijkbare situatie. Deze leidende rol wordt in het onderhavige wetsvoorstel bestendig. Het continueren van deze lijn komt de duidelijkheid ten goede. Met andere woorden: het is aan zowel de burger als de ondernemer genoegzaam bekend, dat deze zich waar het de sanering van grond en grondwater betreft tot de provincie dienen te wenden, overeenkomstig het in de hiervoor genoemde regelingen

<sup>5</sup> Kamerstukken II 1992/93, 21 246, nr. 37.

vastgelegde uitgangspunt, dat de instantie tot wie men zich moet wenden ook de beslissingsbevoegde instantie is. Het ligt voor de hand dat de inwoners van de vier grote gemeenten, nu deze steden een provinciale status krijgen, er tijdig van op de hoogte zullen worden gesteld, dat zij zich met hun gemeente moeten verstaan. Er wordt van uit gegaan dat, in geval een gemeente wordt belast met de uitvoering van saneringsactiviteiten, zulks tijdig en algemeen binnen de gemeente zal worden bekend gemaakt. Naar mijn oordeel dient juist een gedifferentieerde toepassing van het «één-loketsysteem» in de milieuwetgeving de duidelijkheid. Het laat zich toch moeilijk denken, dat een andere overheid dan de provincie als meldpunt zou gelden, terwijl de provincie het beslissingsbevoegde orgaan is. Overigens zij opgemerkt dat bij eerste nota van wijziging aan het voorgestelde artikel 21 een lid is toegevoegd, dat bepaalt dat gedeputeerde staten (onder meer) burgemeester en wethouders zo spoedig mogelijk op de hoogte stellen van meldingen van (nieuw optredende) bodemverontreiniging. Geconcludeerd wordt, dat het niet wenselijk is een «één-loketsysteem» als door de leden van de CDA-fractie bepleit, in te voeren.

#### 4.2. *Aanpak van in de bodem aanwezige verontreiniging*

##### 4.2.1. Melding

De leden van de CDA-fractie vroegen nader toe te lichten waarop de uitspraak in de nadere memorie van antwoord is gebaseerd, dat de provincies op een adequate melding binnen de termijn van drie maanden kunnen reageren. Zij meenden dat er niets op tegen is de termijn te verkorten, nu immers een verlengingsmogelijkheid bestaat. Zij achtten een meldingstermijn van een maand weliswaar erg kort, doch drie maanden wel heel lang.

Bij de keuze van de termijn van drie maanden waarbinnen gedeputeerde staten op een melding moeten reageren, heeft, naast het in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord gestelde, het volgende een rol gespeeld. Op grond van artikel 22, vierde lid, stellen gedeputeerde staten de inspecteur en, indien het niet hun voornemen betreft, burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente op de hoogte van een ingevolge het eerste lid van genoemd artikel gedane melding. Tegelijkertijd geven zij daarvan kennis in één of meer dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen. Naar aanleiding van de door gedeputeerde staten gedane kennisgeving kan een ieder aan gedeputeerde staten zijn of haar mening kenbaar maken over de melding. Belanghebbenden moeten in de gelegenheid worden gesteld de melding met de daarbij behorende stukken in te zien. Zij kunnen gedeputeerde staten bijvoorbeeld verzoeken een onderzoeks- of saneringsbevel te geven. Voorts moeten gedeputeerde staten een gemotiveerd oordeel kunnen geven naar aanleiding van de melding en over de eventueel naar aanleiding van de melding ontvangen reacties. Zoals in de nadere memorie van antwoord is uiteengezet zal dit in sommige gevallen overleg vergen met degene die de melding heeft gedaan. Een zorgvuldige behandeling van de belangen van zowel degene die de melding heeft gedaan als van degenen die naar aanleiding van de melding hebben gereageerd dient plaats te kunnen hebben. Daartoe dienen gedeputeerde staten over voldoende tijd te beschikken. De in het wetsvoorstel opgenomen maximale periode van drie maanden is tegen de achtergrond van het vorenstaande noodzakelijk. Als de omstandigheden dat toelaten kunnen gedeputeerde staten tegemoet komen aan het op grond van artikel 22, eerste lid, ingediende verzoek van degene die de melding heeft gedaan hem toe te staan op een eerder tijdstip over te gaan tot het saneren of het verrichten van de handelingen ten gevolge waarvan de verontrei-

niging wordt verminderd of verplaatst. Overigens wordt opgemerkt, dat artikel 22, anders dan artikel 27b, tweede lid, geen verlengstermijn kent.

Hoewel de leden van de CDA-fractie de bij de tweede nota van wijziging aangebrachte aanpassing van artikel 27b, tweede lid, als een verbetering beschouwden, achtten zij de in de artikelen 27b, tweede lid, en 22, eerste lid, genoemde termijn van drie maanden nog steeds te lang. Zij bepleitten met betrekking tot artikel 22, eerste lid, dan ook hetzij gedeputeerde staten wettelijk te verplichten uiterlijk binnen drie maanden een positieve beschikking af te geven hetzij de bedoelde meldingstermijn te bekorten. Ook de leden van de PvdA-fractie konden instemmen met het gewijzigde artikel 27b, tweede lid. Wel vroegen deze leden of een soortgelijke bepaling niet ook in artikel 22 opgenomen moet worden. Voorts attendeerden zij er op, dat aan de toepassing van artikel 22a geen tijdsgrens is gesteld. Zij vroegen alsnog om antwoord op hun meer algemene vraag hoe op andere terreinen van milieubeleid de keuze tussen fictieve weigering en fictieve goedkeuring is gemaakt.

Dezerzijds wordt vastgehouden aan het in artikel 22 tot uitdrukking gebrachte uitgangspunt, dat de melding een informerend karakter dient te hebben. Deze lichte procedure brengt, zoals bekend, voor zowel de melder als de provincie weinig (beleids)lasten met zich. Overigens zij er op gewezen, dat al naar gelang de omstandigheden het informatieve traject kan overgaan in een formeel traject.

Dat aan de toepassing van artikel 22a geen enkele tijdlimiet is verbonden, berust op een misverstand. Immers, alléén voor de duur dat handelingen als bedoeld in artikel 22, eerste lid, worden verricht, kunnen gedeputeerde staten op grond van artikel 22a betrokkene bevelen die handelingen te staken.

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, de VVD, D66 en Groen Links konden instemmen met de voorgestelde beperking van de meldingsplicht. De leden van de fracties van het CDA en de PvdA vroegen om een nadere toelichting op de gekozen grenzen van 50 m<sup>3</sup> grond en 1000 m<sup>3</sup> grondwater. De leden van de fractie van de PvdA vroegen of hieromtrent overleg met het IPO en de VNG was gevoerd.

Bij het bepalen van een ondergrens aan de meldingsverplichting is enerzijds gezocht naar hoeveelheden waarbij recht wordt gedaan aan de milieuhygiënische uitgangspunten van het wetsvoorstel en het bodemsaneringsbeleid. Dit betekent dat zicht bestaat op vrijkomende stromen verontreinigde grond en verontreinigd grondwater, dat alle saneringsgevallen zichtbaar dienen te worden gemaakt aan de overheid en dat voor de aanpak van gevallen van ernstige verontreiniging (voorheen: saneringsgevallen) binnen de termijn van een generatie zicht op een oplossing wordt geboden. Anderzijds is getracht overregulering te voorkomen en een grens te vinden die in de praktijk voldoende werkbaar is door met name veel voorkomende adhoc-activiteiten met betrekking tot (vermoedelijk) verontreinigde bodem niet in dit kader te reguleren. Hier kan een parallel worden getrokken met artikel 2 van het Werkenbesluit op grond van de Afvalstoffenwet (Stb. 1985, 221) inzake de toepassing van afvalstoffen in werken, waarbij een soortgelijke afweging moest worden gemaakt. De onderhavige afweging heeft uiteindelijk geresulteerd in een overeenkomstige hoeveelheid grond (50 m<sup>3</sup>) als in bedoeld besluit. Ten aanzien van grondwater wordt een ondergrens van 1000 m<sup>3</sup> geacht te voldoen aan de hierboven gehanteerde uitgangspunten.

De leden van de PvdA-fractie vroegen tevens welke betekenis moet worden toegekend aan de in de nadere memorie van antwoord



genoemde overschrijding van de helft van de som van streefwaarden en interventiewaarden.

Het oriënterend onderzoek is naar zijn aard globaal van opzet. Daarmee is het niet met voldoende zekerheid uit te sluiten dat in dit onderzoek niet de meest ernstige verontreiniging zal worden gevonden. Een toetsing van de resultaten van het oriënterend onderzoek aan het saneringsnoodzaak-criterium (de C-waarde, rekening houdend met de mogelijkheden voor verspreiding of contact) zou in een dergelijk geval ten onrechte kunnen leiden tot de conclusie dat er geen sanering noodzakelijk is. Om dergelijke mogelijk onjuiste beslissingen te vermijden is in de huidige, in de Leidraad bodembescherming vastgelegde, systematiek de zgn. B-waarde gedefinieerd. Indien in het oriënterend onderzoek geen overschrijding van de C-waarde doch wel een overschrijding van de B-waarde wordt geconstateerd is uitvoering van een nader onderzoek noodzakelijk om te kunnen besluiten of er wel of niet sprake is van saneringsnoodzaak.

De vaste A-waarde is in de Leidraad inmiddels vervangen door de naar lutum- en humusgehalte corrigeerbare streefwaarde, de vaste C-waarde zal naar verwachting op korte termijn kunnen worden vervangen door een eveneens naar lutum- en humusgehalte corrigeerbare interventiewaarde. Deze waarden zijn bovendien toxicologisch onderbouwd. Gelet hierop is handhaving van een vaste B-waarde, die niet toxicologisch is onderbouwd, niet logisch. Daarom is, in het kader van de door TNO ontwikkelde onderzoeksprotocollen voor oriënterend en nader onderzoek, voorgesteld bij de besluitvorming over de vraag of nader onderzoek noodzakelijk is, toetsing aan de vaste B-waarde te laten vervallen en te vervangen door toetsing aan het gemiddelde van streef- en interventiewaarde (de helft van de som van streefwaarde en interventiewaarde). Deze laatste waarde is, net zoals de streef- en interventiewaarde corrigeerbaar voor het lutum- en humusgehalte. Deze nieuwe waarde is uitsluitend een criterium om te bepalen of een volgende onderzoeksfase noodzakelijk is. De waarde heeft uitdrukkelijk geen betekenis als saneringsdoelstelling, risicogrens, produktbeoordeling enz.

De leden van de VVD-fractie verwelkomden de versoepeling ten aanzien van de melding, doch vroegen of deze geen handhavingproblemen en vluchtgedrag zal opleveren. De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of grondverplaatsingsprojecten niet zodanig in stukken kunnen worden geknipt, dat men van de meldingsplicht wordt uitgezonderd.

Hoewel het risico waarop deze leden doelden niet denkbeeldig is, moet in ogenschouw worden genomen dat meer grootschalige werkzaamheden zoals bouwprojecten en aanleg van riolering tevoren worden gepland. Het voornemen daartoe wordt veelal door publicatie bekend gemaakt, hetgeen controle vergemakkelijkt. Bovendien is op kleine hoeveelheden vrijkomende verontreinigde grond het instrumentarium van de Afvalstoffenwet onverminderd van toepassing. Daarom zal het opknippen in kleinere hoeveelheden en soortgelijk vluchtgedrag naar verwachting slechts sporadisch voorkomen.

De leden van de fractie van Groen Links achtten het belangrijk dat achteraf controle wordt uitgeoefend op van melding vrijgestelde werkzaamheden.

Ten aanzien van werkzaamheden die niet conform het voorgestelde systeem behoeven te worden gemeld is controle uiteraard niet mogelijk. De controle op wel gemelde activiteiten is vooral van belang als het gaat om gevallen van ernstige verontreiniging (voorheen: saneringsgevallen). In die gevallen is een saneringsplan vereist en vindt controle plaats via de goedkeuring door gedeputeerde staten van dat plan.

De leden van de fractie van D66 wilden weten of de provincies alle informatie volgens een voorgeschreven systeem ordenen, waaruit zij zouden kunnen afleiden dat handelingen ten onrechte niet gemeld worden.

Een systeem als waarop deze leden doelden is niet voorgeschreven. Er wordt vanuit gegaan dat de provincies zelf een adequaat systeem van de ordening van de informatie, die via de meldingen worden verkregen, zullen opzetten. De provincie zal daarbij soms gebruik kunnen maken van haar in het kader van doorlopende inventarisaties reeds bekende gegevens over de bodemkwaliteit om te kunnen vaststellen of door een derde terecht kon worden aangenomen dat de bodem niet verontreinigd was, of dat geen sprake was van een geval van ernstige verontreiniging (voorheen: saneringsgeval), zodat niet behoefde te worden gemeld. Ook hebben de provincies de mogelijkheid om door middel van informatie over vrijkomende afvalstromen (in casu verontreinigde grond) na te gaan of de meldingsplicht in voldoende mate wordt nageleefd.

#### 4.2.2. Saneringsplan

Naar aanleiding van de passage in de nadere memorie van antwoord over het financiële gedeelte van het plan van aanpak ingevolge de BSB-operatie vroegen de leden van de fractie van het GPV of gedeputeerde staten bij hun beoordeling van het plan van aanpak ook het eigen financiële aandeel daarin moeten beoordelen. In hoeverre is sprake van een vorm van committing, waaraan anderen bepaalde verwachtingen kunnen ontleen.

Zoals in het aanvullende kabinetsstandpunt over de eindrapportage van de Commissie BSB is aangegeven, zal alleen door de bedrijven die worden ingedeeld in de urgentieclassen 4 tot en met 8 een plan van aanpak worden opgesteld. Deze bedrijven zullen wel een beroep kunnen doen op de Regeling Borgstelling MKB-Kredieten 1988 en de Regeling Bijzondere Financiering 1971, doch niet op een financiële bijdrage op basis van het financieringsstelsel van de Wet bodembescherming.<sup>6</sup> Beoordeling door de provincie van een eigen financieel aandeel in het plan van aanpak is derhalve niet aan de orde.

De leden van de VVD-fractie zagen niet in waarom in het saneringsplan ook gegevens omtrent de kosten en financiering van de sanering vermeld moeten worden en vroegen om een nadere motivering van deze wijziging.

De reden van bedoelde wijziging is de provincie inzicht te verschaffen in de kosten die het bedrijf voornemens is aan onderzoek en sanering te besteden. Mede aan de hand daarvan is de provincie beter in staat te beoordelen of de juiste saneringsvariant is gekozen en of, en in hoeverre, de voorgenomen maatregelen reëel en toereikend zijn.

Hoewel goedkeuring van het saneringsplan door gedeputeerde staten reeds een belangrijke waarborg inhoudt dat saneringen in eigen beheer op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden uitgevoerd acht ik het wenselijk in de wet meer expliciet op te nemen dat gedeputeerde staten het eindresultaat van de op basis van een goedgekeurd plan uitgevoerde sanering kunnen controleren. Daarbij ligt het uitbrengen van een evaluatierapport door de saneerder aan gedeputeerde staten het meest in de rede. Bij nota van wijzigingen is aan artikel 27b, eerste lid, een bepaling terzake toegevoegd.

De leden van de fractie van D66 gingen er terecht van uit dat ook tegen de fictieve goedkeuring van een saneringsplan beroep openstaat ingevolge artikel 56 van het wetsvoorstel.

<sup>6</sup> Kamerstukken II 1991/92, 21 557, nr. 19, blz. 12.

Het leek de leden van de CDA-fractie zinvol na verloop van tijd te bezien hoe de tarieven voor het bij indiening van een saneringsplan te betalen bedrag zich in de verschillende provincies en grote steden hebben ontwikkeld. Het antwoord op hun vraag of de regering bereid is daarin bijvoorbeeld twee jaar na de invoering van het wetsvoorstel inzicht in te verschaffen luidt bevestigend.

Op de vraag van de leden van de PvdA-fractie over de in het kader van de BSB-operatie verleende uitstelperioden in relatie tot het provinciale milieuprogramma is reeds ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 2.1, van deze nota naar aanleiding van het eindverslag.

#### 4.2.3. Grondreiniging

De leden van de fractie van het GPV vroegen naar aanleiding van het bij de (tweede) nota van wijziging gewijzigde artikel 27b met betrekking tot de verwijdering van af te graven grond waarom niet besloten is het SCG een bindend advies te laten geven en waarom de uiteindelijke beoordeling toch nog aan gedeputeerde staten wordt overgelaten.

Door de uiteindelijke besluitvorming bij gedeputeerde staten te laten berusten wordt beter aangesloten bij de systematiek van dit wetsvoorstel, waarin gedeputeerde staten de eindverantwoordelijkheid voor onderzoek en sanering dragen. Bovendien is op die wijze de rechtsbescherming gewaarborgd, zonder dat een nieuw voor beroep vatbaar besluit in het leven is geroepen. Tegen de beschikkingen van gedeputeerde staten staat immers krachtens het voorgestelde artikel 56 van dit wetsvoorstel beroep open.

De leden van de fractie van D66 vroegen hoeveel saneringen worden uitgevoerd zonder financiering op grond van de IBS (dan wel de onderhavige beoogde wet) waarbij naleving van de Leidraad bodembescherming niet is voorgeschreven.

In het rapport van de werkgroep Tien jaren-scenario bodemsanering is vermeld dat de omvang van het niet via de IBS gefinancierde, zogenaamde aanvullend circuit, op een aantal punten van gelijke grootte is als die van de milieu-operatie op grond van die wet. Het is niet precies bekend hoeveel saneringen in eigen beheer op dit moment zijn en worden uitgevoerd. In de saneringsprogramma's van de provincies zijn thans ruim 2000 gevallen vermeld die in eigen beheer worden onderzocht of gesaneerd. Hierbij moet echter worden aangetekend dat de provinciale programma's op dit punt niet steeds eenduidige informatie bevatten. Eerst onder het regime van het onderhavige wetsvoorstel wordt het verplicht om aan de overheid te melden dat een sanering in eigen beheer wordt uitgevoerd (artikel 21, eerste lid en artikel 22). Ingevolge artikel 4.14, tweede lid, onder 1<sup>o</sup>, van de Wet milieubeheer, als gewijzigd bij de nota van wijzigingen bij deze nota naar aanleiding van het eindverslag, worden onderzoeksgevallen en gevallen van ernstige verontreiniging (voorheen: saneringsgevallen) die in eigen beheer worden aangepakt in het provinciale milieuprogramma vermeld. Naar verwachting zal daarmee geleidelijk een beter beeld ontstaan van het aantal vrijwillige saneringen.

De leden van D66 vroegen tevens of het juist is dat de saneerder in deze gevallen niet is gebonden aan de regels met betrekking tot de beoordeling van reinigbaarheid en reiniging van reinigbare grond. Ten aanzien van de huidige vrijwillige saneringen luidt het antwoord op deze vraag bevestigend.

Voorts vroegen zij hoe in deze gevallen de reinigbaarheid van de grond beoordeeld wordt en in hoeverre grond wordt gereinigd.

Nu een deel van deze saneringen zich aan waarneming door de overheid onttrekt, kan geen precieze uitspraak worden gedaan over de wijze waarop bij de huidige vrijwillige saneringen met verontreinigde grond wordt omgegaan. Uit de cijfers van het SCG blijkt dat tot 1 juni 1992 van de totale hoeveelheid gemelde verontreinigde grond circa 8 procent van niet in het kader van de IBS gefinancierde saneringen afkomstig is. Bij reinigingsbedrijven die zijn aangesloten bij de Nederlandse Vereniging van Procesmatige Grondreinigingsbedrijven (NVPG) is volgens eigen opgave in 1991 circa 250 000 ton grond ter reiniging aangevoerd, die van saneringen in eigen beheer binnen Nederland afkomstig is. Bij niet bij de NVPG aangesloten bedrijven is er ruim 100 000 ton grond in een reinigingsinstallatie gereinigd. Aangenomen mag worden dat het merendeel daarvan afkomstig is van saneringen in eigen beheer.

De leden van D66 wilden voorts weten of er nog andere bezwaren kleven aan het feit dat bij de saneringen in eigen beheer geen beroep op de Leidraad kan worden gedaan, in het bijzonder met betrekking tot de locatiespecifieke omstandigheden.

Omdat, zoals hierboven reeds is gememoreerd, de IBS geen bepalingen voor sanering in eigen beheer bevat en een deel van de vrijwillige saneringen zich aan waarneming door de overheid onttrekt, bestaan er onvoldoende garanties dat deze saneringen op een verantwoorde wijze plaatsvinden. Hiervoor zijn de locatiespecifieke omstandigheden mede van belang. Het scheppen van een wettelijk kader voor sanering in eigen beheer is een van de belangrijke doelstellingen van het onderhavige wetsvoorstel. Daarmee wordt beoogd de kwaliteit van de in eigen beheer uitgevoerde saneringen te verhogen en normen vast te leggen voor de in een concreet geval te kiezen saneringswijze. In dit verband is van belang dat de locatiespecifieke omstandigheden in een algemene maatregel van bestuur ingevolge artikel 27a-3, tweede lid, zullen worden vastgelegd.

De leden van de VVD-fractie vroegen een reactie op de cijfers over storten en reinigen in het artikel «Reinigen, niet storten» uit het tijdschrift *Natuur en Milieu* van september jl.

In de brief die ik op 13 oktober jl. aan de Tweede Kamer heb gezonden zijn gegevens over grondreiniging opgenomen in reactie op een eerdere vraag van de leden van de VVD-fractie. Daarbij is aangegeven dat de onderliggende informatie niet volledig en niet betrouwbaar is. In aanvulling daarop zij vermeld dat uit een recente inventarisatie bij stortplaatsen naar voren is gekomen dat in 1991 minimaal 1,2 miljoen ton verontreinigde grond is gestort op stortplaatsen. De strekking van het artikel in het tijdschrift *Natuur en Milieu*, dat het storten van reinigbare grond dient te worden tegengegaan, kan worden onderschreven. Van de daarin genoemde cijfers kan echter moeilijk worden vastgesteld of ze juist zijn. In genoemde inventarisatie is niet nagegaan hoeveel grond op stortplaatsen is gebruikt als (tussen)afdekgrond. Dit kan het verschil verklaren met de cijfers die in het artikel worden genoemd. Voorts is niet vastgesteld welk deel van de gestorte grond reinigbaar is en kan men slechts door extrapolatie daarover uitspraken doen.

De leden van de CDA-fractie gaven te kennen dat zij van oordeel zijn dat met voortvarendheid gewerkt dient te worden aan de algemene maatregel van bestuur waarin het stortverbod voor reinigbare grond moet worden geregeld. Deze leden achtten het niet nodig te wachten tot het SCG een wettelijke basis heeft en meenden dat aan het storten van reinigbare grond zo spoedig mogelijk een halt moet worden toege-

roepen. Zij vroegen om reeds thans aan te geven hoe de betreffende algemene maatregel van bestuur er uit zal zien.

In de nadere memorie van antwoord is reeds vermeld dat een stortverbod wordt voorbereid. Inderdaad is het voor een dergelijk stortverbod niet nodig te wachten tot het SCG een wettelijke basis heeft. Het voornemen bestaat het stortverbod op te nemen in een algemene maatregel van bestuur waarin het storten van verschillende categorieën afval, waaronder in ieder geval groente-, fruit- en tuinafval (GFT) en onbewerkt bouw- en sloopafval, zal worden verboden. De algemene maatregel van bestuur zal een verbod inhouden reinigbare grond binnen een inrichting te storten. Aan de betreffende algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet milieubeheer wordt met voortvarendheid gewerkt. Zoals in de nadere memorie van antwoord bij het onderhavige wetsvoorstel is opgemerkt, is in het wetsvoorstel houdende uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer (afvalstoffen)<sup>7</sup> een algemeen stortverbod voor afvalstoffen buiten inrichtingen opgenomen (artikel 10.1a van de Wet milieubeheer). Na inwerkingtreding van deze wet zal er derhalve niet meer buiten inrichtingen worden gestort.

De leden van de GPV-fractie vroegen of de vergunningvoorschriften met betrekking tot stortinrichtingen thans zodanig zijn geformuleerd dat reinigbare grond niet op een stortplaats behoeft te worden geaccepteerd. Voorts vroegen zij of het aan stortplaatsbeheerders wordt overgelaten om reinigbare grond al dan niet te accepteren en zo ja, op grond van welke criteria deze beslissing wordt genomen. Ook vroegen zij hoe op dit punt de bevoegdhedenverdeling tussen gedeputeerde staten en de stortplaatsbeheerder is.

In de nadere memorie van antwoord is vermeld dat het IPO, de VNG en de Unie van Waterschappen op zich hebben genomen zich in te spannen om het storten van reinigbare grond tegen te gaan. Deze afspraak is in het voorjaar van 1992 gemaakt. Thans is nog niet voor alle stortplaatsen in de vergunningvoorwaarden opgenomen dat reinigbare grond niet geaccepteerd mag worden. In die gevallen, waarin de vergunning recent is verleend of gewijzigd, is deze voorwaarde veelal wel opgenomen. Ontbreekt de voorwaarde, dan hangt het van de inhoud van de overige vergunningvoorwaarden van de betreffende stortplaats af of er ruimte is voor een eigen acceptatiebeleid door de stortplaatsbeheerder. Er valt geen algemene uitspraak te doen over het acceptatiebeleid dat de stortplaatsbeheerders in die gevallen voeren en de daarbij gehanteerde criteria. Met betrekking tot afvalstoffeninrichtingen zijn gedeputeerde staten de vergunningverlenende instantie. Op hen rust derhalve de verantwoordelijkheid bestaande vergunningen aan te scherpen en nieuwe vergunningen stringent te formuleren. De beheerder van de stortplaats is als exploitant van de inrichting de vergunninghouder. De beheerder heeft de taak de stortplaats optimaal te exploiteren, onder meer door een doelmatig gebruik van de stortruimte.

De leden van de fractie van D66 vroegen naar de wijze waarop de provincies momenteel omgaan met ongereinigd hergebruik van verontreinigde grond en vroegen hoe dit in het Bouwbesluit geregeld zal worden.

In de nadere memorie van antwoord is aangegeven dat in zes provincies hergebruik van verontreinigde grond alleen wordt toegestaan als de grond niet reinigbaar is en in twee provincies hergebruik van verontreinigde grond buiten stortplaatsen in het geheel niet wordt toegestaan. In de overige provincies is het beleid nog niet uitgekristalliseerd.

In de standpuntbrief over het concept-Bouwstoffenbesluit – aangenomen dat deze leden op dat besluit doelden – is het voornemen vermeld om vanuit een oogpunt van bodem- en oppervlaktewaterenbescherming regels te stellen met betrekking tot de toepassing van verontreinigde

<sup>7</sup> Kamerstukken II 1991/92, 21 246, nr. 11.

grond<sup>8</sup>. Die regels zullen de voorwaarden bevatten waaronder het toepassen kan plaatsvinden. Het bewerkstelligen dat reinigbare grond wordt gereinigd past derhalve niet goed in het Bouwstoffenbesluit. Dit wordt geregeld in het onderhavige wetsvoorstel en in de toekomstige wettelijke regeling van het SCG en daarmee samenhangende maatregelen.

De leden van de fractie van Groen Links waren erkentelijk voor de voorgestelde wijziging van artikel 27b. Zij meenden echter dat er nog geen garantie is dat alle vrijkomende reinigbare grond daadwerkelijk gereinigd zal worden.

Deze opvatting wordt dezerzijds gedeeld. Er zijn nog aanvullende maatregelen nodig om te bewerkstelligen dat alle vrijkomende verontreinigde grond daadwerkelijk wordt gereinigd. Daarop wordt hieronder nader ingegaan. De voorgestelde wijziging biedt echter wel aan gedeputeerde staten de mogelijkheid om voor gevallen van ernstige verontreiniging (voorheen: saneringsgevallen) reiniging van reinigbare verontreinigde grond te bewerkstelligen.

De leden van Groen Links hebben voorts opgemerkt dat het niet voor de hand ligt om grond die alleen om financiële redenen niet gereinigd behoeft te worden, als niet reinigbaar aan te merken.

Deze leden merkten terecht op dat met de term niet-reinigbare grond wordt bedoeld op zowel grond die in technische zin niet-reinigbaar is, als op grond waarvan het – om financiële redenen – niet doelmatig wordt geacht om deze te reinigen. Dit blijkt uit het Besluitvormingsmodel verwijdering verontreinigde grond in de Leidraad bodembescherming. Daar niet verwacht wordt dat deze ingeburgerde term tot misverstand zal leiden acht ik het verantwoord hem te blijven gebruiken. Van de gelegenheid wordt gebruik gemaakt om te wijzen op een andere onzuiverheid in het reeds enigszins ingesleten taalgebruik. Strikt genomen is reinigen slechts een van de middelen waarmee verontreinigde grond (inclusief baggerspecie) kan worden verwerkt met het oog op hergebruik (gehalten onder de streefwaarde) of nuttige toepassing (gehalten boven de streefwaarde, toepasbaar onder restricties). Andere middelen zijn scheiden of immobiliseren. Waar over reinigen wordt gesproken, worden veelal mede deze andere verwerkingstechnieken bedoeld.

De leden van Groen Links vroegen voorts of de grens van f 100 per ton niet te laag is, gezien de stijging van de storttarieven, en of het geen tijd wordt de Leidraad op het punt van de beoordeling van reinigbaarheid van grond aan te passen. Zij wilden weten of over dit onderdeel van de Leidraad advies wordt ingewonnen.

Met name in de westelijke provincies benaderen de storttarieven veelal – afhankelijk van de stortplaats en het te storten materiaal – de grens van f 100 per ton of overschrijden deze zelfs. Indien bij alle stortplaatsen de tarieven hoger zouden liggen dan f 100 zou de grens uit het Besluitvormingsmodel geen betekenis meer hebben. Deze situatie doet zich echter nog niet voor. Indien hierin verandering komt, zal worden bezien of het Besluitvormingsmodel moet worden aangepast.

De leden van de fractie van het SGP meenden dat er sprake is van een vicieuze cirkel die ertoe leidt dat plannen tot uitbreiding van de reinigingscapaciteit niet worden gerealiseerd. Zij vroegen of deze opvatting gedeeld wordt en of de regering van mening is dat deze cirkel moet worden doorbroken. Zij vroegen om aan te geven met welke middelen, anders dan een stortverbod, kan worden bevorderd dat meer reinigbare grond wordt gereinigd. Voorts vroegen zij of de regering bereid is om meer actief te bevorderen dat vervuilde grond wordt gereinigd.

Naar aanleiding van de vragen van de leden van de SGP-fractie in het

<sup>8</sup> Kamerstukken II 1991/92, 22 683, nr. 2.

nader voorlopig verslag werd in de nadere memorie van antwoord reeds aangegeven dat de huidige reinigingscapaciteit niet optimaal wordt benut. Deze situatie is niet bevorderlijk voor de uitbreiding van de reinigingscapaciteit. Het blijkt dat desondanks de reinigingscapaciteit wordt uitgebreid. Niettemin ben ik met deze leden van mening dat het wenselijk is om reiniging verder te stimuleren. Om die reden zijn in het onderhavige wetsvoorstel bij eerste en tweede nota van wijzigingen enige wijzigingen aangebracht ter stimulering van de reiniging van verontreinigde grond. Verder zij gewezen op de aanpassing van het wetsvoorstel Verbruiksbelasting op milieugrondslag, waarop hieronder nader wordt ingegaan en op het aangekondigde wetsvoorstel waarin de rol en de positie van het SCG wordt geformaliseerd. Tenslotte is in dit verband van belang het hierboven genoemde stortverbod. Andere denkbare middelen ter bevordering van reiniging zijn financiële instrumenten, stimuleren van techniekontwikkeling, voorlichting en afspraken met doelgroepen. De reinigingsbranche, de universiteiten en het SCG houden zich gezamenlijk, en afzonderlijk, bezig met het stimuleren van techniekontwikkeling. Het SCG ontplooit tevens activiteiten op het terrein van voorlichting. Door deze activiteiten en het bestaande beleid goed uit te voeren en voortvarend de reeds aangekondigde maatregelen ter bevordering van reiniging tot stand te brengen, meen ik dat er thans voldoende inspanningen worden verricht om reiniging van grond te bevorderen.

Voorts wezen de leden van Groen Links er op dat storten ontmoedigd zou kunnen worden door middel van een heffing op het storten. De leden vroegen een reactie op het idee om in deze wet een basis te scheppen voor zo'n heffing.

Indien de tarieven van storten van verontreinigde grond (incl. baggerspecie) door een heffing zouden worden opgetrokken tot tenminste het niveau van de kosten van reinigen, zou het storten daardoor worden ontmoedigd. Zolang echter het reinigen duurder blijft, zijn andere maatregelen noodzakelijk. In dit verband is van belang het wetsvoorstel inzake de Wet verbruiksbelastingen op milieugrondslag. Daarin wordt voorgesteld om een afvalstoffenbelasting in te stellen op de afgifte ter verwerking van afvalstoffen, met name door middel van storten. Hiervan is uitgezonderd de afgifte van verontreinigde baggerspecie of verontreinigde grond, voor zover deze blijkt een verklaring van het SCG niet reinigbaar zijn tot een nuttig toepasbaar produkt. De belasting drukt derhalve op het storten van baggerspecie en grond die – kort gezegd – reinigbaar is. Hiermee wordt gedeeltelijk aan de suggestie van de leden van Groen Links tegemoet gekomen. Op de mogelijkheden om via storten verbrandingstarieven te sturen richting preventie en hergebruik van afvalstoffen, waaronder verontreinigde grond, zal nader worden ingegaan in de notitie Tarieven afvalstoffen, die in 1993 aan de Tweede Kamer zal worden aangeboden.

De fractieleden van Groen Links kregen de indruk dat het Ministerie van Defensie zich aan de regels uit deze wet zou kunnen onttrekken. Zij waren van mening dat het Ministerie van Defensie, evenals alle andere departementen, het SCG zou moeten inschakelen.

In de nadere memorie van antwoord is beoogd aan te geven dat het Ministerie van Defensie met betrekking tot het omgaan met verontreinigde grond die vrijkomt bij bodemsanereringen die niet binnen het kader van de IBS door de provincie gefinancierd worden, in zekere zin vooruitloopt op een in voorbereiding zijnde wettelijke regeling van het SCG. In het bodemsaneringsprogramma 1992 van het Ministerie van Defensie is aangegeven dat van alle vrijkomende grond de reinigbaarheid zal worden beoordeeld volgens het Besluitvormingsmodel in de Leidraad en dat alle als reinigbaar beoordeelde grond zal worden gereinigd. Zoals in de

notitie «Grondtransacties» is aangegeven wordt een circulaire aan de departementen voorbereid inzake de wijze waarop de rijksoverheid bodemverontreiniging tegengaat en hoe met bodemverontreiniging moet worden omgegaan bij verwerving, beheer en vervreemding. De bepalingen van de op te stellen circulaire zullen van toepassing zijn op alle rijksorganen, die onroerende zaken gebruiken of beheren. Hieronder vallen alle ministeries, dus ook het Ministerie van Defensie. In de circulaire zal onder meer worden voorgeschreven dat af te graven verontreinigde grond bij het SCG wordt aangemeld ter beoordeling van de reinigbaarheid. In twee specifieke gevallen heeft het Ministerie van Defensie dit jaar het SCG ingeschakeld voor zowel de beoordeling van de reinigbaarheid, de opslag als de reiniging van de vrijkomende grond. De ervaring met deze projecten in organisatorisch, logistiek en financieel opzicht zal op korte termijn worden geëvalueerd.

## **5. Onderzoek en sanering krachtens provinciaal bevel**

De leden van de PvdA-fractie lieten zich door de nadere memorie van antwoord grotendeels overtuigen om de voorkeursvolgorde niet wettelijk vast te leggen. Toch meenden zij dat de gegeven argumenten niet beletten om in artikel 27e als instructienorm aan gedeputeerde staten op te nemen, dat het geven van een saneringsbevel de voorkeur verdient boven aanpak krachtens dat artikel binnen het saneringsbudget.

Een instructiebevoegdheid houdt in dat een met name genoemd orgaan de bevoegdheid heeft om aangeduide andere organen aanwijzingen te geven. Zulke aanwijzingen dienen door de betrokkenen te worden opgevolgd. De door de leden van de PvdA-fractie bepleite instructienorm lijkt daarentegen een aansporend karakter te bezitten. Ik ben dan ook van mening, dat een instructienorm hiervoor niet het geëigende instrument is.

De leden van de GPV-fractie vroegen naar de juistheid en een onderbouwing van de constatering, dat eigenaren, die in een duurzame rechtsbetrekking hebben gestaan met de veroorzaker, mede verantwoordelijk kunnen worden geacht voor de verontreiniging. Zij vroegen of bijvoorbeeld een gemeente aansprakelijk kan worden gehouden op grond van een 60 jaar oud erfpachtcontract, of dat er een limitering in de tijd is aangebracht tot bijvoorbeeld de Lekkerkerk-affaire.

De eigenaar die in een duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker stond, heeft wezenlijke invloed kunnen uitoefenen op het voorkómen dan wel ongedaan maken van bodemverontreiniging. Daarom behoort hij niet tot de categorie van de onschuldige eigenaars. Het gaat er niet zozeer om hem mede-verantwoordelijk te houden voor het ontstaan van de bodemverontreiniging, als wel om hem aan zijn verantwoordelijkheid als eigenaar te houden. In het gegeven voorbeeld is de aansprakelijkheid van de gemeente niet aan de orde, maar heeft de gemeente in haar positie van erfverpachter een bijzondere mogelijkheid na afloop van de erfpachttermijn van de erfpachter herstel in de oude toestand te vorderen, ongeacht de kenbaarheid van milieuschade 60 jaar geleden.

De leden van de GPV-fractie vroegen welke andere partijen dan de onschuldige eigenaar zouden kunnen worden bewogen de bodem in eigen beheer te saneren en of, bij gebreke daarvan, sprake is van overheidsfinanciering.

Gedacht wordt onder andere aan bedrijfsmatige huurders, kredietbanken, verzekeringsmaatschappijen en projectontwikkelaars. Indien geen van deze partijen de bodem saneert, is de provincie op grond van artikel 27e belast met de sanering. Op het moment van sanering zal overigens naar de mogelijkheden van terugvordering van kosten wegens



ongerechtvaardigde verrijking worden gekeken, bijvoorbeeld de door de sanering bewerkstelligde waardeinstijging van onroerende zaken bij de onschuldige eigenaar (artikel 47, derde lid).

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de reikwijdte van het saneringsbevel en vroegen in dat verband of aan bijvoorbeeld de Minister van Defensie een saneringsbevel kan worden gegeven.

Afgezien van de in het vijfde lid van artikel 27d beschreven uitzonderingen, kunnen gedeputeerde staten het saneringsbevel aan iedere eigenaar en iedere veroorzaker geven. Onderdelen van de rijksdienst zijn hiervan niet uitgesloten. Gelet op de voorbeeldfunctie van de rijks-overheid op dit terrein mag overigens worden verwacht dat het nooit zover zal behoeven te komen.

Deze leden wilden voorts weten in welke situaties een saneringsbevel wordt gegeven, met name of er niet tenminste sprake moet zijn van een actueel risico.

In beginsel zal bij het geven van saneringsbevelen rekening moeten worden gehouden met de provinciale urgentiesystematiek, die primair gebaseerd moet zijn op actuele risico's voor mens of milieu. Dit beginsel geldt niet voor bevelen, die een reactie zijn op een melding van een saneringsvoornemen (artikel 22 juncto 27b) of op een niet overeenkomstig een goedgekeurd saneringsplan uitgevoerde sanering (artikel 27d, tweede lid).

De leden van de SGP-fractie vroegen om een nadere beschouwing over de vraag, waarom de verder zo benadrukte voorkeursvolgorde voor een saneringsbevel niet wettelijk kan worden geregeld. Zij toonden zich gevoelig voor de vrees voor procedures om aan het saneringsbevel te ontkomen.

De argumenten tegen het wettelijk vastleggen van een voorkeursvolgorde zijn in de memorie van antwoord (blz. 60) en de nadere memorie van antwoord (blz. 36-37) neergelegd. Daarbij is de vrees voor procedures doorslaggevend geweest.

De leden van de fracties van het CDA en de PvdA wensten een koppeling tussen het loyaal meewerken aan de BSB-operatie en de onmogelijkheid in die omstandigheden een saneringsbevel te geven. De leden van de PvdA-fractie suggereerden een bepaling, dat bij de uitoefening van het bevelsrecht rekening wordt gehouden met de in het provinciale milieuprogramma neergelegde, in BSB-kader overeengekomen uitstelperioden.

In het voorgestelde artikel 27d, vierde lid, is overleg met degene aan wie het saneringsbevel wordt gegeven verplicht gesteld. Deze bepaling sluit niet uit, dat ondanks het feit dat betrokkene aanbiedt vrijwillig in eigen beheer te saneren, gedeputeerde staten hem niettemin een bevel opleggen. Gesteld is dat een dergelijke gang van zaken valt onder de werking van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (onder meer de motiveringsplicht). Om die reden bestaat dezerzijds geen behoefte aan wijziging van bedoeld artikel. Nu de betrokken fracties echter aan hun wens vasthouden en dezerzijds inhoudelijk met het beoogde doel wordt ingestemd, wordt alsnog een expliciete voorziening in het wetsvoorstel getroffen. Uit oogpunt van rechtsgelijkheid zou een dergelijke wettelijke voorziening voor iedere potentiële ontvanger van een saneringsbevel moeten gelden, niet alleen voor degenen die aan de BSB-operatie willen meewerken. Aansluiting is gezocht bij artikel 25, tweede lid, van de Wet bodembescherming. Bij nota van wijzigingen is een bepaling toegevoegd, inhoudende dat aan een onderzoeks- of saneringsbevel geen toepassing wordt gegeven, zonder aan de

betrokkene de gelegenheid te hebben geboden het onderzoek of de sanering binnen een daartoe te stellen termijn onder goedkeuring van gedeputeerde staten uit te voeren.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het saneringsbevel alleen aan de eigenaar en niet ook aan de gebruiker (niet-eigenaar) kan worden gegeven. De leden van de PvdA-fractie vroegen naar een reactie op hun voorstel tot beperking van het saneringsbevel, niet tot de bedrijfsuitoefening, maar met uitsluiting van eigenaren-bewoners.

De beperking van het saneringsbevel tot de eigenaar is bij eerste nota van wijziging aangebracht om eventuele onaanvaardbare gevolgen vanwege het ontbreken van schadevergoeding te vermijden en de betrokken bevoegdheden nader te kanaliseren (memorie van antwoord, blz. 31). Hieraan kan worden toegevoegd dat in het bijzonder de eigendom geldt als het meest volstrekke recht op een zaak en dat als consequentie daarvan wordt aanvaard dat gebreken aan die zaak voor rekening van de eigenaar zijn, ongeacht het antwoord op de vraag of hij het gebrek zelf heeft veroorzaakt. Schade aan het eigen gebouw of aan derden ten gevolge van bodemverzakkingen of grondwaterstijging komen bijvoorbeeld in beginsel ook voor zijn rekening. Zowel de burgerlijke rechter als de onteigeningsrechter gaan er (bovendien) van uit dat bodemverontreiniging een eigendomsrisico is. Tenslotte geldt voor de eigenaar dat hij een aan zijn eigendomsrecht ontleende juridische actie kan ondernemen tegen de veroorzaker van de bodemverontreiniging.

Het uitzonderen van eigenaren-bewoners van het saneringsbevel zou wellicht verder kunnen gaan dan de leden van de PvdA-fractie beogen. Vooral bij het midden- en kleinbedrijf kan het voorkomen, dat degene aan wie een bevel wordt gegeven om een in gebruik zijnd bedrijfsterrein te saneren, tevens de eigenaar-bewoner is. Zelfs indien het een uitsluitend voor bewoning bestemd perceel betreft, is het, bijvoorbeeld in geval van een beperkte sanering door een vereniging van eigenaren vanwege een lekkage door een huisbrandolietank, onwenselijk geen saneringsbevel aan die vereniging te kunnen geven.

De leden van de CDA-fractie vroegen of een saneringsbevel zich ook kan richten op de hypotheekhouder. Zij waren, evenals de leden van de SGP-fractie, tevens benieuwd of deze zou kunnen worden aangesproken wegens ongerechtvaardigde verrijking.

Het saneringsbevel kan uitsluitend worden gegeven aan de veroorzaker en de eigenaar, dus niet aan de hypotheekhouder. Een hypotheekrecht is een beperkt zakelijk recht, dat niet onder het eigendomsrecht wordt begrepen.

De tekst van artikel 47, derde lid, sluit niet uit, dat een actie wegens ongerechtvaardigde verrijking tegen de hypotheekhouder wordt gericht. Het gaat om een ieder die door onderzoek en sanering ongerechtvaardigd wordt verrijkt. Kostenverhaal op de hypotheekhouder dient overeenkomstig de regels betreffende ongerechtvaardigde verrijking plaats te vinden. Voorop staat de vraag of de hypotheekhouder door de sanering wordt verrijkt. Een tweede vraag is of de verrijking van de hypotheekhouder ongerechtvaardigd is en een verhaalsactie redelijkerwijs kan plaatsvinden. De beantwoording van deze vragen is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Omstandigheden die daarbij een rol kunnen spelen zijn de positie van de hypotheekhouder ten opzichte van het vermogen van de eigenaar, de betrokkenheid van de hypotheekbank bij de – tot bodemverontreiniging leidende – bedrijfsvoering en de wetenschap die de hypotheekhouder had of had behoren te hebben omtrent de verontreinigde staat van de onroerende zaak op het moment van vestiging van de hypotheek en in de daarop volgende periode.

De leden van de CDA-fractie vroegen of uit het commentaar van VNO/NCW niet blijkt, dat de Commissie BSB ook heeft bedoeld dat het saneringsbevel zich zou moeten beperken tot een onrechtmatige veroorzaker. Zij vroegen of de Commissie bij het saneringsbevel niet vooral het oog had op bedrijven die onwillig waren aan de BSB-operatie deel te nemen.

De Commissie BSB heeft in haar eindrapport over het saneringsbevel en kostenverhaal opgemerkt dat de overheid het recht behoudt om bedrijven bij een geconstateerde bodemverontreiniging aan te schrijven nader bodemonderzoek c.q. sanering te doen plaatsvinden of dat bij weigering op kosten van het bedrijf feitelijk te doen plaatsvinden (Eindrapport blz. 15).

De stelling van VNO/NCW, dat het saneringsbevel – en dus impliciet de verplichting tot deelname aan de BSB-operatie, zoals de CDA-leden terecht opmerkten – beperkt zou moeten blijven tot na 1 januari 1975 veroorzaakte bodemverontreiniging, wijkt af van hetgeen in BSB-kader overeengekomen is, en zou tevens betekenen dat een groot deel van de in gebruik zijnde bedrijfsterreinen buiten de BSB-operatie zou worden geplaatst. Dit zou een onaanvaardbare inbreuk op de gemaakte BSB-afspraken zijn.

De leden van de PvdA-fractie vroegen of het denkbaar is, dat de Raad van State zich in beroepszaken tegen het saneringsbevel zal laten leiden door uitspraken van de Hoge Raad in civielrechtelijke verhaalsacties. Zij namen aan dat degene tot wie een saneringsbevel is gericht een civielrechtelijke actie tegen de Staat kan starten, waarin de onrechtmatigheidsvraag alsnog aan de orde komt.

De Afdeling voor de geschillen van bestuur van de Raad van State kan in ieder geval toetsen of aan de door de wet aan het bevel gestelde eisen is voldaan. Ten aanzien van één vereiste is het denkbaar dat een parallel getrokken zou worden met de jurisprudentie van de Hoge Raad in het kader van civielrechtelijke verhaalsacties. Het onderzoeks- of saneringsbevel dient, onder meer, te worden gegeven aan «degene door wiens handelen een onderzoeksgeval of geval van ernstige verontreiniging (voorheen: saneringsgeval) is veroorzaakt». Het kostenverhaal richt zich daarentegen op «degene door wiens onrechtmatige daad de verontreiniging of aantasting van de bodem in het betrokken geval is veroorzaakt of die anderszins krachtens burgerlijk recht buiten overeenkomst aansprakelijk is voor de gevolgen daarvan.» Deze duidelijk van elkaar verschillende formuleringen, tezamen met hetgeen hierover in de memorie van antwoord en de nadere memorie van antwoord is opgemerkt, zullen er vermoedelijk toe leiden dat de administratieve rechter slechts zal nagaan of de betrokkene feitelijk-causaal als veroorzaker kan worden aangemerkt.

Degene die op grond van een saneringsbevel een bodemsanering in eigen beheer op eigen kosten heeft moeten uitvoeren, kan achteraf geen civielrechtelijke actie tot schadevergoeding tegen de Staat starten, waarin de onrechtmatigheidsvraag alsnog aan de orde komt. Indien een saneringsbevel door verstrijking van een beroepstermijn of door een uitspraak van de administratieve rechter onherroepelijk is geworden, moet van de rechtmatigheid daarvan worden uitgegaan (memorie van antwoord, blz. 47). Een kort geding tegen een aangekondigd of opgelegd saneringsbevel zal daarom afstuiten op de in de wet gegeven administratieve beroepsgang.

De leden van de CDA-fractie meenden dat het evident is, dat zeer nadrukkelijk moet worden nagegaan of het redelijk is de sanering via bevel geheel voor rekening van de betrokkene te laten. Zij vroegen in

hoeverre de positie van de gedeeltelijke veroorzaker in een verhaalsactie tegen derden-veroorzakers wordt verzwakt ten gevolge van een afgedwongen sanering. De leden van de PvdA-fractie vroegen welk redelijk bezwaar bestaat tegen uitbreiding van de voorwaarde onder b van het vijfde lid van artikel 27d met de onschuldige eigenaar, die nagenoeg geen betrokkenheid heeft gehad bij de veroorzaking.

Indien gedeputeerde staten overwegen een saneringsbevel te geven, is het aan de betrokkene in het daaraan voorafgaande overleg een uitdrukkelijk beroep te doen op zijn «onschuld». Hij zal in eerste instantie moeten aantonen aan de drie cumulatieve uitzonderingsvoorwaarden van artikel 47, vijfde lid, te kunnen voldoen. Vervolgens zullen gedeputeerde staten niet alleen zorgvuldig moeten nagaan of aan deze voorwaarden is voldaan, maar in geval van twijfel ook of het in de rede ligt het bevel aan een andere betrokken partij te geven.

In dit verband is dezerzijds nog niet eerder gewezen op de mogelijkheid in bepaalde gevallen een bevel tot het uitvoeren van een deelsanering te geven. Deze mogelijkheid biedt niet alleen een oplossing voor soms wenselijke saneringsbevelen per saneringsfase, maar ook voor het spreiden van deze bevelen over verschillende – het meest daarvoor in aanmerking komende – partijen. Deze mogelijkheid doet zich uiteraard alleen voor, indien de sanering zich in deelsaneringen laat scheiden en indien die scheiding enigszins overeenkomt met de betrokkenheid van de diverse partijen. In het algemeen kan worden gesteld dat deze mogelijkheid zich eerder zal voordoen bij verwijdering van grond en minder bij onttrekking van grondwater of bij het treffen van IBC-voorzieningen.

Het uitzonderen van eigenaren die maar een (zeer) geringe verontreiniging hebben veroorzaakt geeft meer problemen dan oplossingen. De door de leden van de PvdA-fractie gesuggereerde woorden «nagenoeg geen betrokkenheid» leiden er naar verwachting toe, dat dit punt door veel eigenaren wordt aangegrepen om de kwantiteit en kwaliteit van de eigen bijdrage sterk te relativiseren ten opzichte van de bijdragen van anderen. In de praktijk van de verhaalsacties blijkt dit een moeilijk te bewijzen, maar ook moeilijk te bestrijden stelling te zijn. Ook het burgerlijk recht kent daarom regels om dit soort problemen te vermijden: de hoofdelijke aansprakelijkheid voor het geheel van de schade, de alternatieve causaliteit (zie het recente DES-dochters-arrest van de Hoge Raad)<sup>9</sup> en de groepsaansprakelijkheid.

De omstandigheid dat een partieel veroorzaker door een wettelijke maatregel wordt gedwongen de gehele schade ongedaan te maken, doet aan zijn mogelijkheden om de niet door hem veroorzaakte schade op andere veroorzakers civielrechtelijk te verhalen niet af. Hij zal integendeel minder problemen kennen bij het bewijzen van de schade, in casu de noodzaak van sanering en de redelijkheid van de maatregelen. Zijn positie zou alleen dan kunnen worden verzwakt, ingeval gedeputeerde staten in hun beschikking zouden overwegen dat de eigenaar tevens de veroorzaker is van alle bodemverontreiniging.

De leden van de VVD-fractie vroegen of rekening is gehouden met de mogelijkheid, dat bedrijven afzien van sanering in eigen beheer zodra de saneringskosten hoger zijn dan de waardeestijging van het perceel. Voor onschuldige eigenaren zou een onbillijke situatie ontstaan indien toch moet worden gesaneerd.

De bereidheid van bedrijven om de bodem van het eigen bedrijfs-terrein te saneren zal inderdaad onder meer voortkomen uit de waardeestijging van de betrokken onroerende zaken. De Commissie BSB noemt in haar eindrapport een aantal redenen op grond waarvan mag worden verwacht, dat bedrijven ook bereidheid zullen tonen de daarboven liggende kosten voor hun rekening te nemen (blz. 33–36). Bij

<sup>9</sup> Arrest van 9 oktober 1992, RvdW 1992, 219.

onschuldige eigenaren is om redenen van billijkheid juist de mogelijkheid geboden ter zake van laatstbedoelde kosten om een bijdrage van de provincie te verzoeken.

## **6. Onderzoek en sanering op kosten van de overheid**

De leden van de VVD-fractie vroegen of 2015 als uiterste jaar ook voor verontreinigde bodems in eigendom van overheden geldt.

Het jaar 2015 geldt, zoals in het aanvullende kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Commissie BSB is vermeld, als het uiterste jaar waarin bij gevallen van ernstige verontreiniging (voorheen: saneringsgevallen) die tot de urgentieclassen 7 en 8 van de BSB-operatie behoren, tenminste tijdelijke beveiligingsmaatregelen behoren te zijn genomen op basis van uitgevoerd saneringsonderzoek en een ingediend Saneringsplan. In de notitie «grondtransacties en bodemverontreiniging» is aangegeven dat de (rijks)overheid een inventarisatie zal uitvoeren naar de kwaliteit van de bodems die zij in eigendom heeft. Deze inventarisatie wordt gevolgd door een plan van aanpak. Onderzoek en sanering zullen op programmatische wijze plaatsvinden. Deze operatie zal gelijkenis vertonen met de BSB-operatie.

De doelstelling van het Nationaal milieubeleidsplan dat een generatie geen negatieve milieu-erfenis mag achterlaten en deze derhalve tot aanvaardbare proporties dient terug te brengen, geldt algemeen en is dus taakstellend voor de overheid bij deze operatie. Deze operatie is evenwel niet zonder meer vergelijkbaar met de BSB-operatie. Zij kent, hoewel de inventarisatie naar de omvang van de milieu-operatie niet is afgerond, waarschijnlijk grotere aantallen gevallen van bodemverontreiniging.

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom de termijn uit het Nationaal milieubeleidsplan om binnen de periode van één generatie de bodemverontreiniging tot aanvaardbare proporties terug te brengen als beleidsdoelstelling niet in het wetsvoorstel wordt vastgelegd.

Genoemde doelstelling uit het Nationaal milieubeleidsplan geldt voor alle soorten van milieuverontreiniging en is dus algemeen van aard. Het is de vraag welke meerwaarde van vastlegging van deze doelstelling in sectorale milieuwetten zou mogen worden verwacht. In dit verband zij gewezen op het feit dat in de Wet milieubeheer reeds twee in dit opzicht relevante artikelen zijn opgenomen. Artikel 4.3, tweede lid, van die wet bepaalt ten aanzien van het Nationaal milieubeleidsplan onder meer dat dit plan de hoofdzaken bevat van het door de regering te voeren milieubeleid, dat in het bijzonder is gericht op een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee voor toekomstige generaties de mogelijkheden in gevaar te brengen om ook in hun behoeften te voorzien. Artikel 4.6, derde lid, van diezelfde wet bepaalt dat de organen van het Rijk in elk geval rekening houden met het geldende Nationale milieubeleidsplan bij het nemen van een besluit dat daartoe is aangewezen in de Wet milieubeheer of in de bijlage van die wet genoemde wetten. Daartoe behoort ook de Wet bodembescherming. Een verdergaande codificatie van eerdergenoemde beleidsdoelstelling wordt gelet op het voorgaande niet nodig geacht.

De leden van de PvdA-fractie hielden vast aan hun opvatting dat artikel 27n zodanig moet worden aangepast, dat de in die bepaling genoemde taken aan een gemeente worden overgedragen indien, ruw gesteld, omvang en ervaring van die gemeente als toereikend worden geoordeeld.

De opvatting van de hiervoor genoemde leden wordt aldus verstaan, dat artikel 27n in die zin dient te worden gewijzigd dat gedeputeerde staten worden verplicht gemeenten met de in artikel 27n genoemde

taken te belasten tenzij er, zoals deze leden eerder aangaven in het nader voorlopig verslag, sprake is van «zwaarwegende bezwaren». Krachtens het voorgestelde artikel 27n, eerste lid, dient het initiatief van een gemeente uit te gaan. Het ligt voor de hand, dat een gemeente bij een dergelijk verzoek mede aangeeft dat zij in staat is die taken naar behoren te verrichten. Gedeputeerde staten zijn ingevolge het tweede lid van artikel 27n gehouden ter zake een met redenen omklede beslissing te nemen. Daarbij zullen zij zich mede dienen uit te spreken over de vraag of de betrokken gemeente huns inziens de bedoelde taken metterdaad naar behoren zou kunnen uitvoeren. Bovendien zullen gedeputeerde staten zich bij hun oordeelsvorming ook rekenschap geven van de doelmatigheid van het decentraal uitvoeren van de onderhavige taken. Het laatste zou er toe kunnen leiden dat op het gemeentelijk verzoek afwijzend wordt beschikt, ook al zou de omvang van de gemeente en haar ervaring met bodemsanering als toereikend worden geoordeeld. Op grond van het vorenstaande wordt dan ook geconcludeerd, dat de door de leden van de fractie van de PvdA bepleite wijziging geen materiële verandering betekent voor artikel 27n.

### **7. Saneringsprogramma, overleg en inspraak**

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA, Groen Links en de SGP spraken hun voorkeur uit voor milieuhygiënische prioriteitsstelling bij de aanpak van bodemverontreiniging, drongen aan op uniformering van de methodologie en vroegen naar de mogelijkheden van een verankering daarvan in de regelgeving.

Met de leden van deze fracties ben ik van mening dat prioriteitsstelling van onderzoek en sanering op milieuhygiënische gronden dient plaats te vinden. Aan uniformering van de systematiek voor het stellen van prioriteiten hecht ik grote waarde. Het RIVM-onderzoek heeft een goede basis geschapen voor beoordeling van actuele risico's bij blootstelling aan bodemverontreiniging van mens en milieu en voor beoordeling van verspreiding van verontreinigende stoffen. Een verdere uitwerking is evenwel noodzakelijk. Het advies van de Technische commissie bodembescherming zal hierbij worden betrokken. Ervaringen van provincies bij het stellen van prioriteiten en de thans in gebruik zijnde systemen zijn eveneens zeer relevant. Dit geldt ook voor de expertise van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat bij de uitvoering van het Saneringsprogramma waterbodem rijkswateren. Ook de uitvoering van de *BSB-operatie levert ervaringsgegevens van onderzoeksbureau's en bedrijfsleven*. Thans wordt een onderzoeksprogramma en een infrastructuur opgezet waarin praktijkgegevens, validatie van methoden en uitvoeringsconsequenties systematisch voor alle betrokkenen beschikbaar zullen komen. Dit zal leiden tot aanpassing van de methodologie. Daarmee wordt bewerkstelligd dat de sturende en voorwaardenscheppende rol van het Rijk gekoppeld wordt aan de implementatie van de resultaten bij het management van de bodemsaneringsoperatie door provincies en derden die de sanering van bodemverontreiniging zelfstandig ter hand nemen. Bij alle betrokkenen bestaat een grote bereidheid aan deze integrale benadering op basis van samenwerking mee te werken. Ook de werkgroep Welschen buigt zich over de uniformering van de urgentiebepaling. Op dit moment acht ik het in het vooruitzicht stellen van een algemene maatregel van bestuur niet bevorderlijk voor dit proces. Dit laat onverlet, dat, indien niet het beoogde resultaat van deze samenwerking wordt geboekt, alsnog nadere regels opgesteld kunnen worden.

Naast de ontwikkeling en implementatie van een systematiek van milieuhygiënische prioriteitsstelling is expliciete besluitvorming over de urgentie van de aanpak van elk individueel geval van bodemverontrei-

niging van groot belang. In hoofdstuk III van deze nota naar aanleiding van het eindverslag is hierop reeds ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie zagen geen noodzaak om de weergaven van de financiële gevolgen van bodemsanering als verplicht programma-element te schrappen. Zij waren van opvatting dat de stelling dat het milieuprogramma uitsluitend een interne functie binnen de provincie heeft en daarom een weergave van de gewenste bijdrage van het Rijk voor bodemsanering niet passend is, wordt weersproken door de wel gehandhaafde rol van dit programma in de geluidssanering.

In de nadere memorie van antwoord is gerefereerd aan een van de uitgangspunten van het onderhavige wetsvoorstel, namelijk verdergaande decentralisatie van taken en bevoegdheden in de richting van de provincies. Dit is in overeenstemming met de resultaten van de evaluatie van de Interimwet bodemsanering die in 1984 heeft plaatsgevonden. Als een van de uitvloeiselen hiervan is het reeds in 1985 ingevoerde systeem van budgetfinanciering in het onderhavige wetsvoorstel geformaliseerd. Dit betekent dat het programma niet langer de basis vormt voor de verstrekking van de rijksbijdragen aan de provincies, zoals onder de werking van de Interimwet bodemsanering wel het geval is. Het programma heeft daarmee vooral een interne functie voor de provincie gekregen. Opname in het programma van financiële informatie is niet langer voorgeschreven, nu in het systeem van budgetfinanciering de verdeelsleutel onafhankelijk van de provinciale programma's tot stand komt. Met het doen opgaan van het provinciale bodemsaneringsprogramma in het provinciale milieuprogramma bij tweede nota van wijziging bij het onderhavige wetsvoorstel is niet beoogd hierin verandering te brengen. Ook het provinciale milieuprogramma heeft immers een interne functie. Hieraan doet niet af dat ingevolge artikel 4.14, tweede lid, onder b, van de Wet milieubeheer met betrekking tot geluidssanering in het programma dient te worden aangegeven welke bijdragen daarvoor van het Rijk worden gevraagd. Deze bepaling is opgenomen, omdat ten aanzien van geluidssanering nog niet vaststaat volgens welk systeem de rijksbijdragen zullen worden toegekend. Voorhands wordt het zinvol geacht dat in het programma aan het Rijk inzicht wordt geboden in de middelen die nodig zijn voor de uitvoering van de in het programma opgenomen gevallen van geluidssanering.

Overigens oordeelden deze leden terecht dat de tweede nota van wijzigingen niet bewerkstelligt hetgeen wordt beoogd. In de tweede nota van wijziging wordt onderdeel b van artikel 4.14, tweede lid, van de Wet milieubeheer beperkt tot abusievelijk onderdeel a, onder 1°, van hetzelfde artikellid. In de bij deze nota naar aanleiding van het eindverslag gevoegde nota van wijzigingen wordt dit recht gezet door het genoemde onderdeel b alléén van toepassing te laten zijn op het tweede lid, onder 2°, van artikel 4.14, dus op het overzicht van de in de volgende vier jaren noodzakelijke maatregelen tot bestrijding van de geluidhinder.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de vier grote gemeenten geen provinciaal milieuprogramma kennen en vroegen zich af welke programmaverplichting nu gaat gelden voor deze gemeenten die met betrekking tot het terrein van bodemsanering een provinciale status bezitten.

Bij de tweede nota van wijziging is artikel 65, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel in die zin aangepast dat op de bedoelde vier grote gemeenten van overeenkomstige toepassing is: het in artikel 4.14, tweede lid, onder a, onder 1°, van de Wet milieubeheer genoemde provinciale milieuprogramma en de in artikel 4.15, tweede lid, van diezelfde wet verplichte toezending van het programma aan onder

andere de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De leden van de fracties van D66 waren benieuwd hoe ver de provincies gevorderd zijn met hun inspraakverordening en wilden weten aan welke minimumeisen de inspraak moet voldoen.

Het IPO heeft een concept-model inspraakverordening ontwikkeld, die thans de gebruikelijke vaststellingsprocedure doorloopt. Inmiddels zijn verschillende provincies op basis van dit concept gestart met de voorbereiding van de eigen inspraakverordening.

De minimumeisen waaraan de inspraak moet voldoen, zijn geformuleerd in artikel 27m, tweede lid, van het wetsvoorstel. De verordening bevat in ieder geval regels met betrekking tot de wijze waarop de in het eerste lid bedoelde organen en personen in staat worden gesteld hun mening omtrent de uitvoering van het onderzoek of de sanering kenbaar te maken en daarover met het bestuur van gedachten te wisselen. Daarnaast dienen regels te worden gesteld inzake de rapportering van deze inspraak en de uitkomsten daarvan alsmede inzake de wijze waarop belanghebbenden in de gelegenheid worden gesteld hun beklag te doen over de uitvoering van de verordening.

De leden van de fractie van Groen Links vroegen of het niet toch beter zou zijn inspraak open te stellen voor gevallen, waarin bewoners de conclusie aanvechten dat er geen sprake is van een geval van ernstige verontreiniging (voorheen: saneringsgeval) in de zin van het wetsvoorstel.

Gegeven de protocollen voor oriënterend en nader onderzoek, waarin deze onderzoeken verregaand zijn gestandaardiseerd en waarnaar een verwijzing in de Leidraad bodembescherming zal worden opgenomen, mag er van worden uitgegaan dat uitvoering van deze onderzoeken leidt tot een eenduidig oordeel omtrent het antwoord op de vraag of (mogelijk) sprake is van een geval van ernstige verontreiniging (voorheen: saneringsgeval) of niet. Een situatie als waarop deze leden doelden zal zich naar verwachting slechts incidenteel voordoen. Een structurele inspraakregeling gaat daarom te ver. De in de nadere memorie van antwoord geschetste mogelijkheid om te verzoeken om een nadere motivering van de beslissing om na het oriënterend onderzoek af te zien van nader onderzoek kan eventuele bezwaren in voldoende mate ondervangen.

#### **IV. FINANCIËLE BEPALINGEN**

##### **1. De gemeentelijke bijdrage**

De leden van de fracties van CDA, PvdA en VVD waren niet overtuigd door de argumenten tegen een regeling voor onschuldige gemeenten. De leden van de PvdA-fractie drongen aan op een nota van wijziging op dit punt en de leden van de VVD-fractie vroegen om een nadere motivering.

Bij de behandeling van het ontwerp van de Interimwet bodemsanering in 1982, in diverse schriftelijke en mondelinge gedachtenwisselingen in de periode 1984–1990 en bij de behandeling van het onderhavige wetsvoorstel zijn dezerzijds vele argumenten aangedragen die tegen een regeling voor onschuldige gemeenten pleiten. Hoewel deze argumenten de meerderheid van de Kamer blijkbaar nimmer hebben kunnen overtuigen, zijn er evenmin tegenargumenten naar voren gekomen die de regering hebben kunnen overtuigen. Op dit punt blijven de standpunten derhalve verdeeld.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar een nadere wettelijke bepaling over de maximumbijdrage ingeval een gemeente in een



artikel 12-status dreigt te geraken. Zij meenden dat thans in de Leidraad bodembescherming reeds een expliciet maximum is gesteld. Daarnaast hielden zij vast aan hun opvatting dat de verhoging van het provinciale budget met de kosten van dergelijke tegemoetkomingen in de wet wordt vastgelegd.

Blijkbaar is over de maximumbijdrage van een gemeente sprake van enige begripsverwarring. De maximale bijdrage van een gemeente in de kosten van bodemsanering is in artikel 50, eerste lid, van dit wetsvoorstel beschreven. Deze bestaat uit een drempelbedrag en 7,5% van de resterende kosten. De bijdrage van de gemeente kan verlaagd worden, indien de gemeente door de uitgaven aan bodemsanering in een situatie als beschreven in artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet 1984 dreigt te geraken. Thans zijn in de Leidraad bodembescherming expliciet minimale bijdragen van f 0 en f 20 per inwoner aangegeven, afhankelijk van de procedurele situatie waarin de gemeente zich bevindt op het moment dat zij op basis van artikel 18, derde lid, van de Interimwet bodemsanering om een verlaagde bijdrage verzoekt. Deze bedragen zijn zodanig dat globaal bezien overeenstemming bestaat met de minimale eigen bijdrage waartoe gemeenten verplicht zijn in geval zij in een artikel 12-situatie volgens de Financiële Verhoudingswet 1984 geraken. Bovenbedoelde minimale eigen bijdrage voor artikel 12-gemeenten wordt jaarlijks bekendgemaakt in de zogenaamde juni-circulaire van het Gemeentefonds. Deze wordt sinds enkele jaren niet meer uitgedrukt per inwoner maar per woonruimte en bedraagt in 1993 f 48 per woonruimte. Wijzigingen in deze bijdrage moeten, gelet op het bovenstaande, ook tot wijzigingen in de minimale bijdrage aan bodemsanering kunnen leiden. Uit het voorgaande vloeit voort, dat er met betrekking tot de bedoelde bijdrage flexibel en slagvaardig moet kunnen worden gehandeld, hetgeen alleen mogelijk is door gebruik te maken van een flexibel bestuurlijk instrument. Zou dat bestuurlijke instrument wettelijk worden vastgelegd, dan zou dat in hoge mate afbreuk doen aan de noodzakelijke flexibiliteit en slagvaardigheid.

Met betrekking tot het verzoek van de genoemde leden de verhoging van het budget met de kosten van verlaagde bijdragen van gemeenten wettelijk vast te leggen, zij opgemerkt dat deze een onderdeel zal vormen van de ministeriële regeling ingevolge artikel 48, tweede lid, van het wetsvoorstel. Op die wijze kunnen eventueel noodzakelijke verbeteringen op basis van de eerste ervaringen met deze nieuwe uitkeringsmethodiek binnen redelijk korte termijn worden doorgevoerd.

## **2. De provinciale bijdrage**

De leden van de fractie van het CDA bleven twijfel houden bij het standpunt van de regering dat de 2,5% provinciale bijdrage in het geval van de grote gemeenten door het Rijk zou moeten worden overgenomen. Zij meenden dat in die situatie waar provinciale bevoegdheden overgaan op de grote gemeente, ook de financiële bijdrage die bevoegdheden zou moeten volgen. Dat zou het ook gemakkelijker maken, aldus deze leden, te zijner tijd in de Kaderwet bestuur in verandering een vergelijkbare constructie op te nemen.

Met betrekking tot dit onderwerp wordt vastgehouden aan het argument uit de nadere memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel dat de gemeentelijke bijdrage, bestaande uit het drempelbedrag plus 7,5% van de overige kosten gelijkelijk door alle gemeenten dient te worden betaald. Deze bijdrage is voornamelijk een vertaling van de medeverantwoordelijkheid van de gemeenten voor de oplossing van de problematiek en wordt niet bepaald door de toedeling van provinciale bevoegdheden aan grote gemeenten.

Met name vanwege de mogelijk te vergaande versnippering van de

bodemsaneringsbudgetten en de hoogte van de gemiddelde kosten van de aanpak van gevallen van bodemverontreiniging is bodemsanering in het wetsvoorstel Kaderwet bestuur in verandering niet verplicht gesteld. Per samenwerkingsgebied moet een op de situatie gerichte invulling worden gegeven.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of een verhouding tussen de provinciale en gemeentelijke bijdrage gebaseerd op de verhouding tussen Provinciefonds en Gemeentefonds dan wel de begrotingsuitgaven van deze overheidslagen niet redelijker is.

De provinciale bijdrage is evenals de rijksbijdrage vooral ontleend aan de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de problematiek van bodemverontreiniging. In de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel is reeds ingegaan op de bezwaren die kleven aan het baseren van de relatie tussen de provinciale en gemeentelijke bijdrage op de verhouding tussen respectievelijk Provinciefonds en Gemeentefonds. Het belangrijkste tegenargument was dat uit de relatie tussen beide fondsen niets kan worden afgeleid over de flexibiliteit van provinciale en gemeentelijke uitgaven en daarmee de redelijkheid van de voorgestelde bijdragen. Dit bezwaar is ook van toepassing op een verhouding gebaseerd op de begrotingsuitgaven van provincies en gemeenten.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of het verdubbelen van de provinciale bijdrage van het betreffende jaar niet een effectievere sanctie zou kunnen zijn indien een provincie niet voldoet aan haar verplichtingen ingevolge artikel 52 van het wetsvoorstel, daar de voorgestelde sanctie eerder derden dan de provincie zelf zou treffen.

Aan de voorgestelde sanctie van deze leden zijn de volgende bezwaren verbonden. In de financiële administratie van de provincie, maar ook die van het Rijk, worden tijdens het jaar van uitvoering kosten van bodemsaneringsprojecten verdeeld over Rijk, gemeente en provincie volgens de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen verdeling. Indien het daaropvolgende jaar de provincie haar verplichtingen ingevolge artikel 52 niet nakomt en de bijdrage van de provincie conform de door de leden voorgestelde sanctie zou worden verdubbeld, zal de administratie van het eerstbedoelde jaar herzien moeten worden, wat leidt tot een gewijzigde bijdrageverdeling per project. Naast het vraagstuk over de wijze waarop vervolgens de hogere bijdrage van de provincie op die van het Rijk en de gemeenten in mindering wordt gebracht kan hierdoor een bijdrageverdeling ontstaan die per project van jaar tot jaar verschilt. De administratieve vaststelling van de financiële bijdrage van een project na enkele jaren zal dan erg bewerkelijk worden. Dit maakt dit voorstel moeilijk uitvoerbaar. De in het wetsvoorstel opgenomen sanctie heeft om deze reden de voorkeur.

### **3. De bijdrage van het Rijk**

De leden van de fractie van Groen Links verzochten om een rapportage over de voortgang in de bodemsanering op basis van de provinciale verslagen ingevolge artikel 52 van dit wetsvoorstel. De leden van de fractie van de PvdA vroegen of reeds in de nota naar aanleiding van het eindverslag ingegaan kan worden op de wijze waarop de Tweede Kamer geïnformeerd zal worden over de voortgang van de bodemsanering en melden over dit onderwerp eventueel een amendement in te dienen.

Ongelukkigerwijs is bij de beantwoording van vragen bij artikel 52 in de nadere memorie van antwoord een verwijzing naar hoofdstuk II van die memorie opgenomen. In hoofdstuk IV, paragraaf 2.3 van de nadere memorie is beschreven op welke wijze het Rijk toezicht uitoefent op de uitvoering van de bodemsanering. Bovendien is hier aangegeven wat de

rol van het verslag ingevolge artikel 52 van het wetsvoorstel is bij deze toetsing en bij het volgen van de voortgang in de bodemsanering. In deze nota wil ik de leden van de fractie van Groen Links verwijzen naar deze passages.

In de nadere memorie van antwoord is eveneens aangegeven dat het tijdstip van indiening van het verslag krachtens artikel 52 van het wetsvoorstel zodanig is dat opname van de gegevens in het jaarlijkse milieuprogramma eerst het volgende jaar mogelijk is, waardoor de informatie afgeleid van het verslag aan actualiteit en waarde inboet. Het milieuprogramma is om die reden minder geschikt als instrument om de Kamer te informeren over de voortgang van de bodemsanering. De ervaringen met de verslaglegging krachtens artikel 52 zullen richtinggevend zijn voor de wijze waarop de Tweede Kamer geïnformeerd kan worden over de voortgang. Daar deze ervaringen op dit moment nog niet aanwezig zijn, kan in deze nota helaas nog niet aan het verzoek van de leden van de fractie van de PvdA worden voldaan.

In het bijzonder vroegen de leden van de fractie van Groen Links of het wetsvoorstel waarborgen biedt opdat de kwaliteit van onderzoeken en saneringen zich zal verbeteren, verwijzend naar de recente voorbeelden over bodemsaneringsprojecten in Tilburg en Arnhem. Zij vroegen of dergelijke ervaringen aanleiding zijn het toezicht te vergroten. De leden van de fractie van de VVD drongen aan op een deugdelijke controle op de rechtmatigheid van de te besteden gelden in het kader van de budgetfinanciering. Zij vreesden dat de voorgestelde controle in de toekomst ontoereikend zou kunnen zijn, rekening houdend met de omvang van de geldstroom.

De bewaking van de kwaliteit van onderzoek en saneringen is vooral van belang bij de uitvoering van bodemsanering in het kader van de budgetfinanciering. Hier is immers gekozen voor een toetsing achteraf, in tegenstelling tot een toetsing vooraf bij de omvangrijke projecten. De minister beschikt over verschillende mogelijkheden de kwaliteit van onderzoeken en saneringen te bewaken. Te onderscheiden zijn de voortgangsgesprekken, de jaarlijkse controle door de accountant op de juistheid en rechtmatigheid van de bestedingen, het verslag krachtens artikel 52, de toetsing achteraf per project en de projectevaluatie. Deze onderdelen zijn in de nadere memorie van antwoord afzonderlijk beschreven. Naast deze mogelijkheden, waarin over het algemeen wordt teruggekeken op de uitvoering, zijn maatregelen genomen om vooraf een goede kwaliteit van onderzoeken en saneringen te bevorderen. Gewezen kan worden op de Leidraad bodembescherming, die richtinggevend is in deze. Bovendien zijn in mijn opdracht door TNO protocollen ontwikkeld voor de uitvoering van oriënterend onderzoek en voor het vaststellen van aard, concentratie en omvang van bodemverontreiniging in het kader van het nader onderzoek voor land- en waterbodems. Een verwijzing naar deze protocollen zal, zoals reeds werd vermeld, in de Leidraad worden opgenomen. Verder bestaat de mogelijkheid tussentijds te toetsen op de uitvoering, waarvan het in de nadere memorie genoemde onderzoek door de Rijksuniversiteit Utrecht een voorbeeld is. Met bovenstaande instrumenten kan voldoende informatie worden verkregen om op effectieve en efficiënte wijze de kwaliteit van de uitvoering van de bodemsanering te bewaken.

De berichten over de uitvoering van een tweetal bodemsaneringsprojecten in Tilburg en Arnhem vormen op dit moment geen aanleiding de rol van het Rijk bij de toetsing te veranderen.

De controle op de rechtmatigheid van de besteding van middelen in het kader van de budgetfinanciering waarop de leden van de fractie van de VVD aandrongen, is een onderdeel van bovengenoemde maatregelen. Daarnaast is mede gelet op de omvang van de geldstroom een

controle-protocol in ontwikkeling, waarmee de accountant tijdens de jaarlijkse controle van het bodemsaneringsbudget reeds een toets op rechtmatigheid kan uitvoeren, waaronder het criterium van «ernstig gevaar» (thans: ernstige dreiging). Doordat op deze wijze reeds tijdens de uitvoering van een project onderdelen van de toetsing achteraf worden verricht, wordt een opeenstapeling van werkzaamheden in een later stadium – met name onwenselijk bij de huidige omvang van de geldstroom – voorkomen. Aldus wordt naar verwachting een toereikende controle bewerkstelligd.

Volgens de leden van de fractie van Groen Links is in het geval van Neproma bij het onderzoek de verontreiniging niet gevonden, omdat niet is gezocht naar de betreffende oplosmiddelen. De leden van deze fractie vroegen in dit verband of het waar is dat het bedrijf nooit een hinderwetvergunning heeft gehad waarin toestemming voor het gebruik van oplosmiddelen gegeven werd. Voorts vroegen zij of alleen op basis van de verstrekte vergunningen wordt gezocht naar verontreiniging.

Uit informatie, verstrekt door de Regionale Inspectie Milieuhygiëne, de provincie Gelderland en de gemeente Arnhem, kan worden opgemaakt dat de betreffende stoffen wel in het reeds in 1983 uitgevoerde oriënterend onderzoek zijn betrokken. De stoffen zijn evenwel niet aangetroffen. Hiervoor zijn twee mogelijke oorzaken aan te geven:

- lekkage uit op en in het voormalige bedrijfsterrein aanwezige opslagtanks heeft eerst na 1983 plaatsgevonden;
- de behandeling van grondmonsters met vluchtige stoffen als tri en per was in de begindagen van de bodemsaneringsoperatie nog onvoldoende ontwikkeld, waardoor de stoffen reeds vóór de analyse uit de monsters waren verdwenen.

De gemeente Arnhem heeft thans geen inzicht of er in de verstrekte Hinderwetvergunningen sprake is geweest van toestemming voor het gebruik van de genoemde stoffen. Hiernaar vindt nog onderzoek plaats.

Het onderzoek naar bodemverontreiniging start met een uitgebreid vooronderzoek. Als onderdeel hiervan wordt een historisch onderzoek verricht naar de bedrijfsvoering en de daarbij gebruikte stoffen, waarbij ook verstrekte Hinderwetvergunningen worden betrokken, maar deze zijn niet van doorslaggevend belang. Omdat in 1983 geen verontreiniging op het terrein werd geconstateerd is er eerst door de gemeente gereageerd nadat in 1991 door omwonenden klachten waren ingediend. Onderzoek is en wordt verricht naar de kwaliteit van de bodem, het drinkwater en de lucht in kruipruimten onder woningen. De resultaten van het nader bodemonderzoek worden nog in 1992 verwacht. Op basis van het onderzoek naar de drinkwaterkwaliteit en de kruipruimtelucht is reeds geconstateerd dat blootstelling aan de verontreiniging plaatsvindt. Teneinde verdere blootstelling te voorkomen zijn waterleidingen vervangen door voor tri en per ondoordringbare koperen leidingen en worden kruipruimten afgedicht en voorzien van geforceerde ventilatie. Deze maatregelen zijn op te vatten als tijdelijke beveiligingsmaatregelen en vormen op zichzelf geen definitieve oplossing. Op basis van het nader onderzoek zal door de provincie Gelderland, als bevoegd gezag in het kader van de Interimwet bodemsanering, worden bezien of een saneringsonderzoek en sanering noodzakelijk zijn.

De leden van de Groen Links-fractie vroegen tenslotte hoe voorkomen kan worden dat een dergelijke situatie zich herhaalt. Er van uitgaande dat hiermee wordt bedoeld op de uitkomsten van het in 1983 verrichte onderzoek, is de kans dat een situatie als bij Neproma zich zal herhalen, inmiddels gering. In de loop van de tijd zijn veel elementen uit het onderzoek, waaronder de monsterbehandeling, gestandaardiseerd door middel van NEN-normen, praktijkrichtlijnen en onderzoeksprotocollen, waardoor de kwaliteit van het onderzoek sterk is verbeterd.

#### 4. De verdeling van de rijksbijdragen

De leden van de fractie van de PvdA vroegen waarom het nader toevoegen van een bepaling artikel 48, eerste lid, inhoudende dat de minister beschikt op voorstel van de gezamenlijke provincies, mits tijdig gedaan, als nadeel zou hebben dat gewenste wijzigingen in de verdeling van de rijksbijdragen minder snel doorgevoerd zouden kunnen worden, rekening houdend met de bepalingen in artikel 49a. Zij meenden dat er ook op die manier voldoende mogelijkheden zijn tot structurele herschikkingen.

Wijzigingen in de verdeling van de overeenkomstig artikel 48 dan wel 49 toegekende rijksbijdrage op grond van de informatie van het in artikel 49a verlangde overzicht hebben slechts betrekking op de verdeling van deze rijksbijdrage tijdens het betrokken kalenderjaar. Op grond van artikel 49a kan een dergelijke incidentele wijziging van de verdeling snel worden aangebracht. Een structurele herschikking van de rijksbijdragen mondt uit in een wijziging van de verdeelsleutel. Deze zal pas worden aangepast nadat informatie in het verslag op grond van artikel 52 of gegevens in het Informatiesysteem bodemsanering hier aanleiding toe geven. Het vaststellen van een nieuwe verdeelsleutel gebeurt in nauw overleg met de provincies. Alvorens het overleg met de provincies formeel is afgerond en een gewijzigde verdeelsleutel is vastgesteld kan het echter gewenst zijn dat de minister met een gewijzigde verdeling van de rijksbijdrage snel wil reageren op de gewijzigde omstandigheden. Een bepaling in de wet zoals de leden van de fractie van de PvdA die voorstelden zou een dergelijke reactie kunnen belemmeren.

De leden van de CDA-fractie vroegen of er aanleiding is de financiële bijdrageregeling voor waterbodemsanering, zoals verwoord in het regeringsstandpunt over het eindrapport van de Commissie Zevenbergen, nog in het wetsvoorstel te verwerken.

Hetgeen deze leden suggereerden zou wellicht in de rede liggen, indien niet tevens – naast de financiële bepalingen – andere onderdelen van het onderhavige wetsvoorstel zouden moeten worden aangepast om het doel van het aanvullende wetsvoorstel te realiseren. Beoogd wordt immers een bevoegdhedenverdeling ten aanzien van waterbodemsanering, die in overeenstemming is met de taken en verantwoordelijkheden van de waterkwaliteitsbeheerders, naast die van de andere betrokken overheden. In de nadere memorie van antwoord is al gewezen op de mogelijke behoefte de externe adviesorganen te horen en advies van de Raad van State te vragen over deze aangelegenheden. Om deze reden wordt de suggestie van deze leden niet overgenomen. In afwachting hiervan geschiedt de aanpak van verontreinigde waterbodems op grond van de geldende wetgeving. In overleg met de betrokken provincies en gemeenten wordt wel nu reeds getracht de waterkwaliteitsbeheerders zoveel mogelijk bij de uitvoering te betrekken.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen of de voorgestelde bepaling in artikel 49, eerste lid, wel een continuering toelaat van de huidige praktijk, dat ook sprake is van een omvangrijk geval indien de kosten de omvang van de som van drie achtereenvolgende jaarbudgetten te boven gaan. Het antwoord op deze vraag luidt bevestigend, nu in artikel 49, eerste lid, wordt gesproken van «een bedrag» en niet van «het bedrag». Het antwoord op de vraag van deze leden of continuering van de praktijk wordt voorgestaan luidt eveneens bevestigend.

Verder vroegen deze leden of nader kon worden ingegaan op de mededeling in de nadere memorie van antwoord dat «rekening houdend met de betrokkenheid van het Rijk bij de uitvoering van de bodemsa-

nering (...), een heroriëntatie van het begrip omvangrijk noodzakelijk kan worden».

De mededeling in de nadere memorie van antwoord over een heroriëntatie van het begrip omvangrijk is in lijn met de afnemende betrokkenheid van het Rijk bij de uitvoering. Indien door een toename van het aantal omvangrijke gevallen, bijvoorbeeld door inflatoire ontwikkelingen, deze betrokkenheid te groot zou blijken kan tot een verhoging van het grensbedrag worden besloten. Op dit moment bestaat hiertoe echter nog geen aanleiding.

## 5. Schadevergoeding

De leden van de fracties van het CDA, de PvdA en Groen Links stelden vragen over de vrije woonkeuzeregeling. Naar aanleiding van deze vragen en de discussie tijdens het mondeling overleg van 24 september jl. over de voorgestelde regeling in de notitie «Grondtransacties», zijn de gesuggereerde uitbreidingen van de regeling bezien. Daarmee is de nodige tijd gemoeid geweest, vooral in verband met het gevoerde interdepartementale overleg en met het IPO en de VNG. Onderscheid is gemaakt tussen drie uitbreidingen:

a. opheffing van de beperking tot het soort woonwijken die tot nu toe aanleiding zijn geweest voor het treffen van een regeling en derhalve uitbreiding met individuele woningen;

b. opheffing van de beperking tot gemeentelijke gronduitgifte en derhalve uitbreiding tot in particulier beheer uitgegeven percelen;

c. introductie van de mogelijkheid van rijksfinanciering.

In de notitie Bodemverontreiniging en grondtransacties was reeds onderkend, dat de beperking als bedoeld onder a. tot rechtsongelijkheid leidt. Deze ongelijkheid werd weliswaar aanvaardbaar geacht in een overgangsfase naar een meer gevallen omvattende regeling. Hoewel er twijfels blijven over de beheersbaarheid, kan ik er mee stemmen thans reeds tot een uitbreiding tot individuele woningen te komen, gedurende de overgangsfase.

Een uitbreiding als bedoeld onder b. komt neer op een fundamentele wijziging. De aanleiding voor de regeling was te voorkomen dat burgers moeten procederen in gevallen waarin de overheid verantwoordelijk was voor de gronduitgifte voor woningbouw. Achterliggende gedachte is dat de overheid in dergelijke gevallen een extra verantwoordelijkheid heeft om de huisvestingsproblemen van de betrokkenen op te lossen. Destijds mocht de koper ook van de verkopende overheid verwachten, dat zij niet alleen commerciële belangen diende, maar ook algemene belangen (waaronder die van kopers van woningen en die van het milieu). In gevallen waarin deze verwachting niet is ingelost is er een reden voor de overheid een oplossing te bieden.

Uitbreiding van de regeling tot particuliere gronduitgifte wijkt niet alleen van het bovenstaande af, maar zou ook de noodzaak meebrengen de particuliere gronduitgevers te verplichten de betrokken woningen terug te kopen, dan wel hen (eventueel als groep) voor de financiële gevolgen aan te slaan. In de eerste plaats zullen particulieren zelf voor de burgerlijke rechter particuliere gronduitgevers dienen aan te spreken. Bij het onderzoek naar de uitbreiding van het Fonds luchtverontreiniging wordt dit onderwerp mede betrokken.

Over de wens tot introductie van rijksfinanciering kan het volgende worden opgemerkt.

In de eerste plaats is het gerechtvaardigd de kosten van de gemeente voor de uitvoering van de regeling te betrekken bij een verzoek om vermindering of kwijtschelding van de gemeentelijke bijdrage (artikel 50, derde lid). In de tweede plaats is het aanvaardbaar een rijksbijdrage te introduceren voor de gemeente, die aantoonbaar te kunnen voldoen aan de vereisten van de «onschuldige eigenaar» (artikel 27d, vijfde lid). In het

bijzonder is van belang dat de gemeente aantoonde, dat zij bij de uitgifte van de percelen niets van de bodemverontreiniging heeft geweten of behoorde te hebben geweten. De mogelijkheid om de regeling door de provincie te laten uitvoeren en te financieren via het wettelijke financieersstelsel, inclusief kostenverhaal op de gemeente, is in strijd met de in eerdere stukken vermelde uitgangspunten. Bovendien zou dit een onaanvaardbare belasting van de voor de bodemsaneringsoperatie beschikbare menskracht en van de financiële middelen betekenen. Voorts zou in plaats van individuele bewoners de Staat gedwongen zijn tegen de betrokken gemeente te procederen.

De leden van de hier vermelde fracties spraken hun voorkeur uit de regeling bij wet en niet bij algemene maatregel van bestuur vast te leggen. In verband met deze wens is het vereist de rijksfinanciering in detail uit te werken. Hierdoor is het niet mogelijk gebleken de regeling thans reeds in het wetsvoorstel op te nemen. Nog voor de mondelinge behandeling van het wetsvoorstel zal een volgende nota van wijzigingen worden ingediend, waarin wordt vastgelegd met welke kosten en op welke wijze de rijksfinanciering wordt geregeld. De overige onderdelen zullen overeenkomstig het bovenstaande in die nota worden opgenomen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de bijdrage van de provincie aan een zelfsanerende onschuldige eigenaar ook voorgefinancierd kan worden, zonder compensatie voor het renteverlies, opdat hij de sanering kan inpassen in zijn bedrijfsvoering. Daarnaast vroegen zij of de situatie zich zou kunnen voordoen dat het hele provinciale budget belegd wordt met voorfinancieringsverplichtingen. Zij vroegen of om die reden in het wetsvoorstel geen grenzen aan het aangaan van voorfinancieringsverplichtingen moeten worden gesteld, zoals maximaal 50% van het jaarlijkse budget.

Onschuldige eigenaars kunnen in het kader van het in artikel 27d, vierde lid, bedoelde overleg een verzoek om een bijdrage doen. Gedeputeerde Staten zullen de dekking voor hun bijdrage moeten vinden in het financieringsstelsel van de wet. Als gevolg hiervan wordt de provinciale prioriteitsstelling van invloed op het uitvoeringsmoment van de vrijwillige sanering door de onschuldige eigenaar. Indien deze, onder toepassing van de bepalingen met betrekking tot aanpak in eigen beheer (artikelen 22 respectievelijk 27b juncto 22), op een eerder moment de sanering wil uitvoeren kan de onschuldige eigenaar een beroep doen op de financieringsmogelijkheden, zoals die in het aanvullende kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Commissie Bodemsanering van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen zijn beschreven<sup>10</sup>. Naast een financiering door middel van eigen vermogen bestaat de mogelijkheid door het aantrekken van vreemd vermogen de uit te voeren sanering voor te financieren. In het bijzonder kan gewezen worden op de Regeling Borgstelling MKB-Kredieten 1988 en de Regeling Bijzondere Financiering 1971 die in overleg met de Ministeries van Economische Zaken en Financiën worden aangepast ten behoeve van de financiering van bodemsaneringsprojecten. Op het moment dat het geval van bodemverontreiniging volgens de provinciale prioriteitsstelling aan de beurt is kan tot terugbetaling van de gemaakte saneringskosten aan de onschuldige eigenaar worden overgegaan. De betaalde rente wordt niet terugbetaald.

In theorie zou de situatie zich kunnen voordoen dat de provincie haar budget volledig belegt met voorfinancieringsverplichtingen. Dit is ook één van de redenen, waarom het Rijk zich terughoudend opstelt tegenover het instrument voorfinanciering. Navraag bij de provincies geeft aan dat ook provincies over het algemeen geen garanties aan een gemeente geven over de terugbetaling van de door een gemeente voorgefinancierde kosten aan de bodemsanering, achtergrond hiervan is, dat zij de prioriteitstelling op basis van de milieu-urgentie niet in gevaar

<sup>10</sup> Kamerstukken II 1991/92, 21 557, nr. 19.

willen brengen. Omdat ook bij de planning van terugbetaling van door gemeenten voorgefinancierde bedragen de prioriteitstelling op basis van milieu-urgentie van toepassing blijft, kan de provincie beslissen af te wijken van de planning. Om deze redenen is een wetsbepaling, waarin grenzen worden gesteld aan de omvang van voorfinancieringen, op dit moment niet noodzakelijk.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de mogelijkheden tot voorfinanciering die provincies bieden aan gemeenten.

Er is contact opgenomen met de provincies teneinde inzicht te krijgen in de voorfinancieringsmogelijkheden, die provincies aan gemeenten bieden. Zoals hierboven reeds is aangegeven, geven de provincies over het algemeen geen garanties aan een gemeente over de terugbetaling van door de gemeente voorgefinancierde kosten van bodemsanering. Een verzoek tot voorfinanciering door de gemeente gaat in een aantal gevallen samen met een verzoek op grond van artikel 10, tweede lid, van de Interimwet bodemsanering om de sanering op grond van mandaat zelf te mogen uitvoeren op een eerder tijdstip dan in het provinciaal saneringsprogramma is aangegeven. Afhankelijk van onder meer de mogelijkheden die een gemeente naar het oordeel van de provincie heeft om de bodemsanering uit te kunnen voeren, bestaat bij provincies de bereidheid met dit laatste verzoek accoord te gaan.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de mogelijkheden en beperkingen van de inzet van stadsvernieuwingsgelden voor bodemsanering. In het bijzonder vroegen zij naar de inzet van deze gelden voor de voorfinanciering van gevallen van ernstige verontreiniging (voorheen: saneringsgevallen) in de zin van deze wet.

In de nota BELSTATO, waarin de hoofdlijnen van het toekomstig stadsvernieuwingsbeleid zijn uiteengezet, is ingegaan op de inzet van stadsvernieuwingsgelden ten behoeve van bodemsanering. Volgens het Tien jaren-scenario bodemsanering en bedrijfsterreinen wordt ca 4% van de rijksbijdrage in de stadsvernieuwingsfondsen aangewend voor bodemsanering. In de nota BELSTATO wordt die inzet ten behoeve van bodemsanering, en voorfinanciering in het bijzonder, niet uitgesloten, maar ook niet gestimuleerd. Er wordt voor de financiering van bodemsanering korthedshalve verwezen naar het vigerende milieubeleid, neergelegd in het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering en bedrijfsterreinen. Door bodemonderzoek tijdig in de gemeentelijke planning van stadsvernieuwingsprojecten op te nemen, blijft de behoefte aan voorfinanciering beperkt. De planningstermijn in de stadsvernieuwing is van dezelfde orde van grootte als met de termijn die gemiddeld verstrijkt tussen het moment van vermoeden van ernstige bodemverontreiniging en de sanering in het kader van het instrumentarium van dit wetsvoorstel.

## **6. Kostenverhaal**

Voor de leden van de CDA-fractie was duidelijk geworden, dat artikel 47 niet, zoals de regering in eerste instantie had gesuggereerd, slechts het doortrekken van artikel 21 uit de bestaande Interimwet bodemsanering is.

De regering bedoelde onderscheid te maken tussen de tekst van de wet en daarbij behorende parlementaire stukken en de uit andere bronnen blijkende bedoelingen van de wetgever. Op eerstbedoelde teksten baseerde de Hoge Raad zijn overweging dat de wetgever zich niet ondubbeltzinnig heeft uitgelaten. In dat opzicht beoogt artikel 47 van het wetsvoorstel inderdaad meer mogelijk te maken dan op grond van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering mogelijk blijkt te zijn. Uit



andere bronnen wordt evenwel afgeleid dat artikel 47 recht doet aan de bedoeling van de wetgever in 1982. In de nadere memorie van antwoord (blz. 57) worden deze andere bronnen genoemd, als ook het feit dat de relativiteitsvraag in de procedures niet aan de orde werd gesteld, behoudens een enkel uitzonderingsgeval.

Deze leden vroegen of het juist is, dat het schrappen van het vijfde lid meer betekent dan indien het artikel nooit aanwezig zou zijn geweest.

Deze vraag wordt ontkennend beantwoord, omdat het schrappen van het vijfde lid zou betekenen dat het geldende recht, inclusief de jurisprudentie van de Hoge Raad, van kracht blijft. De Hoge Raad heeft overwogen, dat naar geldend recht verontreiniging van het eigen bedrijfsterrein eerst sinds 1975 jegens de overheid onrechtmatig was, terwijl deze vraag in het voorgestelde nieuwe recht buiten beschouwing kan blijven.

Dezelfde leden vroegen wat bij benadering bijvoorbeeld een half jaar uitstel van inwerkingtreding van het verhaalsartikel in financiële zin betekent.

Gelet op artikel V, tweede lid, van het wetsvoorstel heeft uitstel vooral gevolgen voor de bij gerechtshoven aanhangige procedures. In de brief van 1 juni 1992 is aangegeven, dat het om 32 procedures gaat, waarvan het financiële belang op ruim f 100 mln. is geraamd. De financiële omvang van arresten die in het eerste halfjaar van 1993 zouden kunnen worden gewezen is afhankelijk van de voortgang in deze procedures; een reële raming kan derhalve niet worden gegeven.

Een minder kwantificeerbaar gevolg van uitstel is gelegen in de onzekerheid over de invulling van de relativiteitsvraag bij onrechtmatige verontreiniging van andere terreinen dan bedrijfsterreinen. Op 19 november jl. heeft het gerechtshof te 's-Gravenhage het door de Hoge Raad geformuleerde criterium toegepast op de stortlocatie in Gouderak. Binnenkort zal het gerechtshof te Amsterdam zich over deze vraag uitlaten ten aanzien van de Volgermeerpolder, waarbij overigens in het midden blijft of de datum van 1 januari 1975 of een eerdere datum geldt.

Een ander niet kwantificeerbaar gevolg is de afwachtende houding van de overheid bij het uitbrengen van dagvaardingen en het treffen van schikkingen en een afwachtende houding bij ondernemingen bij het in eigen beheer saneren van hun bedrijfsterrein.

De leden van de PvdA-fractie ondersteunden het voorstel van de regering, maar zagen nog geen garantie dat de datum van 1 januari 1975 van tafel was. Zij verwezen naar uitvoerige juridische betogen en de gewijzigde argumentatie van de regering.

Voor de toepassing van artikel 47 is ingevolge het vijfde lid niet vereist, dat op het tijdstip waarop de oorzaak van de verontreiniging zich heeft voorgedaan reeds jegens de overheid onrechtmatig werd gehandeld. Nu de Hoge Raad de datum van 1 januari 1975 juist met dat tijdstip in verband heeft gebracht, kan de conclusie niet anders luiden dan dat de betekenis van het door de Hoge Raad gegeven criterium en de daarbij gegeven datum hiertoe beperkt blijft. Uiteraard is het niet onmogelijk dat elementen van de door de Hoge Raad gegeven overwegingen opnieuw een rol spelen bij de beantwoording van vragen omtrent onrechtmatig en schuld.

In de door de leden van de PvdA-fractie bedoelde uitvoerige juridische betogen wordt door sommigen inderdaad gesteld, dat de datum van 1 januari 1975 ondanks het wetsvoorstel niet van de baan zal zijn. Zij stellen hiertoe dat altijd nog jegens een ander onrechtmatig moet zijn gehandeld. Waar de Raad van State concludeert dat hieraan in de regel

voldaan is in geval van schending van een zorgvuldigheidsnorm, die meebracht dat men een bepaald gedrag achterwege liet juist met het oog op het daarvan te verwachten nadeel voor anderen, stellen zij dat ook voor deze anderen de stand van het publieke debat, zoals naar voren komend uit de parlementaire stukken, en dus 1 januari 1975 doorslaggevend is.

In rechtsgedingen waarin de overheid eiser is, is na de inwerking-treding van het onderhavige wetsvoorstel geen onderzoek naar de relativiteit ten opzichte van de overheid vereist. Gelet op de tekst van het vijfde lid van artikel 47 en de beschouwingen in deze parlementaire gedachtenwisseling, kan dit punt als ondubbelzinnig geregeld worden beschouwd.

De leden van de PvdA-fractie bepleitten opnieuw een heldere scheidslijn tussen betaling door de individuele veroorzaker en betaling door de belastingbetaler. Zij waren beducht voor de verschillende duidingen in de parlementaire stukken. Zij misten een wetsbepaling waaruit blijkt, dat een verhaalsmogelijkheid bestaat in geval van specifieke kennis bij de veroorzaker over de schadelijke effecten, los van het kennis- en zorgniveau van de overheid.

Het kennis- en zorgniveau bij de overheid komt in deze discussie bij twee vragen aan de orde. De eerste is de relativiteitsvraag, die de Hoge Raad aldus heeft vertaald, dat het de veroorzaker duidelijk behoorde te zijn dat hij de overheid vermogensnadeel zou kunnen berokkenen. Het wetsvoorstel stelt deze vraag terzijde. De tweede vraag betreft de onrechtmatigheid in de zin van strijd met de zorgvuldigheid die in het maatschappelijk verkeer betaamt. Uiteraard is het kennis- en zorgniveau in het maatschappelijk verkeer niet gelijk te stellen met het kennis- en zorgniveau bij een specifieke kring, zoals de overheid; een dergelijke gelijkschakeling zou wellicht passen in maatschappelijke sectoren die geheel door de overheid worden beheerst. Het milieu is daar geenszins een voorbeeld van: ondernemingen of branche-organisaties, wetenschappelijke instellingen en belangengroepen spelen vanaf het begin een belangrijke rol. Anderzijds is het niet goed mogelijk en wenselijk het maatschappelijk verkeer en de overheid van elkaar los te koppelen.

De door deze leden bepleite toegespitste wetsbepaling leidt tot een afwijking van het breed geformuleerde artikel 1401 (oud)BW c.q. artikel 6:162 BW. Het risico dat per saldo een versmalling in plaats van een verbreding van de aansprakelijkheid wordt bewerkstelligd is aanwezig. Onder meer om deze reden is artikel 47 reeds verruimd tot andere aansprakelijkheidsgronden krachtens burgerlijk recht buiten overeenkomst. Ook daarbij zou de door deze leden voorgestelde uitwerking op het gebied van de aansprakelijkheid van de onrechtmatige daad niet goed passen.

De leden van de PvdA-fractie hechtten in dit geval, gelet op de discussie over de verhaalsbepalingen, aan mede-ondertekening door de Minister van Justitie.

Ik ben het met de leden van de PvdA-fractie eens, dat het gezien met name de regeling van het verhaalsrecht inderdaad voor de hand ligt dat de Minister van Justitie de stukken inzake dit wetsvoorstel mede-ondertekent. Bij nota van wijzigingen is de Minister van Justitie toegevoegd als mede-ondertekenend bewindspersoon.

De leden van de VVD-fractie bleven van mening dat het ecarteren van het relativiteitsvereiste op gespannen voet staat met het beginsel van de rechtszekerheid.

In de nadere memorie van antwoord is uiteengezet dat het voorgestelde artikel 47, vijfde lid, niet kan worden aangeduid als ecartering van

het relativiteitsvereiste in het algemeen. Daar is ook in uitvoerige bewoordingen uiteengezet, dat er geen materiële inbreuk op de rechtszekerheid wordt gepleegd.

Genoemde leden vroegen nogmaals om een beschouwing over de stelling dat de beoordeling van de schending van de zorgvuldigheidsnorm in de praktijk plaatsvindt in relatie tot de vraag jegens wie deze norm geschonden is.

Wordt in theoretische beschouwingen over dit onderwerp inderdaad meestal in meerdere of mindere mate van een verwevenheid van onrechtmatigheid en relativiteit uitgegaan, juist bestudering van de jurisprudentie op grond van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering leert, dat in de praktijk een onderscheid tussen beide vragen kan en ook werkelijk wordt aangebracht. In de tussen partijen gewisselde conclusies, in de pleidooien en in de vonnissen worden beide vragen steeds in afzonderlijke paragrafen behandeld. Dit leidt dan ook tot uitkomsten – ook in de visie van de Hoge Raad – waarin het veroorzaken van bodemverontreiniging wel als een onrechtmatige daad wordt aangemerkt, maar vervolgens wordt overwogen dat jegens de overheid niet onrechtmatig is gehandeld.

De leden van de VVD-fractie merkten op dat de gegeven voorbeelden van ingrepen in het burgerlijk recht voornamelijk risico-aansprakelijkheden betrof, die met eerbiedigende werking en niet met (materiële) terugwerkende kracht wordt ingevoerd. Gevraagd werd om een reactie op de stelling dat de voorgestelde ingreep verder gaat dan de jurisprudentie van de Hoge Raad. Zij achtten de terugwerkende kracht van het wetsvoorstel een novum in het onrechtmatige-daadsrecht en wilden weten of de mening juist is, dat aan de bezwaren van de juristen van het bedrijfsleven niet is tegemoet gekomen.

De gegeven voorbeelden betreffen naast de risico-aansprakelijkheid onder andere de verdeling van de bewijslast en expliciet ook het verschaffen van verhaalsrechten. De voorbeelden werden overigens gegeven in antwoord op meer algemene vragen over precedenten van wijzigingen in de vereisten voor onrechtmatige daad in andere wetgeving.

Voorgesteld wordt aan artikel 47 eerbiedigende werking toe te kennen voor procedures waarin een arrest van een gerechtshof is gewezen en voor het overige onmiddellijke werking. Er is geen sprake van terugwerkende kracht. De rechtsgevolgen door de wet, verbonden aan de elementen die in de bepaling zijn genoemd, werken immers niet vanaf een tijdstip in het verleden doch terstond. Erkend wordt dat ook bij onmiddellijke werking van een wet de rechtszekerheid in het geding kan zijn. Juist omdat er vóór het arrest Staat/Van Amersfoort vrijwel algemeen van uit werd gegaan, dat het relativiteitsvereiste voor de overheid niet gold, is in de nadere memorie van antwoord betoogd dat de rechtszekerheid materieel niet in het geding is.

De leden van de VVD-fractie vroegen om een beschouwing over de verhouding tussen het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel Verjaring van de vordering tot vergoeding van schade door milieuverontreiniging (22 599).

Ingevolge de Overgangswet Nieuw Burgerlijk Wetboek gelden wat betreft lopende termijnen per 1 januari 1993 nieuwe verjaringstermijnen.

De gevolgen van aanvaarding van laatstbedoeld wetsvoorstel zijn, dat de verjaringstermijn voor rechtsvorderingen op basis van artikel 21 van de Interimwet bodemsanering en van artikel 47 van het onderhavige wetsvoorstel op 1 januari 1993 niet wordt verkort van 30 naar 20 jaar. Bovendien wordt de introductie van de 5-jarige termijn, die geldt voor

situaties waarin de overheid door middel van het nader onderzoek de saneringsnoodzaak heeft vastgesteld en waarin de overheid met de veroorzaker bekend is, dan opgeschort tot 1 januari 1997 teneinde stuiting van deze termijn in individuele gevallen mogelijk te maken. Tenslotte wordt het aanvangsmoment van de verjaringstermijn verduidelijkt, in die zin dat, indien de bodemverontreiniging is ontstaan door een voortdurende handeling of een opeenvolging van gebeurtenissen, de termijn aanvangt op het moment van het beëindigen van de handeling of van de laatste gebeurtenis.

De gevolgen van het niet aanvaarden van dat wetsvoorstel zouden zijn, dat een groot aantal rechtsvorderingen op 1 januari 1993 terstond zouden verjaren. De periode tussen 1 januari 1963 en 1 januari 1973 zou vervallen voor rechtsvorderingen betreffende in die periode veroorzaakte bodemverontreiniging. De periode tussen 1 januari 1973 en 1 januari 1988 zou bovendien vervallen voor zover in die periode reeds op grond van het nader onderzoek de saneringsnoodzaak was vastgesteld en de veroorzaker bekend was. Voorts zouden rechtsvorderingen ter zake van ongerechtvaardigde verrijking, waarop het wetsvoorstel mede betrekking heeft, verjaard zijn voor zover het vóór 1 januari 1988 uitgevoerde saneringen betreft. Tenslotte zou onzekerheid blijven bestaan over het aanvangsmoment van de verjaringstermijn bij een voortdurende veroorzaking.

De leden van de fractie van D66 neigden naar het oordeel dat het vijfde lid van artikel 47 juridisch onjuist is, omdat geen sprake van een onrechtmatige daad kan zijn als niet voldaan is aan één van de vereisten, te weten het relativiteitsvereiste.

Hiervoor, bij de beantwoording van de vragen van de leden van de VVD-fractie, is reeds op deze kwestie ingegaan. Zoals reeds mede bleek uit de genoemde rechtspraak van de Hoge Raad kan de vraag of onrechtmatig is gehandeld worden gescheiden van de vraag of deze onrechtmatigheid ook jegens de overheid bestaat. Daarbij moet in het oog worden gehouden dat bij de beantwoording van laatstbedoelde vraag het tegendeel moet komen vast te staan, aan de gedaagde te bewijzen. De wetgever is bij machte te bepalen, dat voor aansprakelijkheid jegens de overheid voldoende is, dat een handelen onzorgvuldig was en dat de dader schuld had, hetgeen door de Raad van State in zijn advies aldus is ingevuld: de dader moet ten tijde van de vervuiling hebben beseft, dat zijn activiteit aan derden nadeel zou kunnen berokkenen, waarbij het er niet toe doet dat die derden wellicht moeilijk zijn aan te wijzen. Kortom het debat over artikel 47, vijfde lid, is een debat van rechtspolitieke aard. Niet kan worden gezegd dat de voorgestelde tekst juridisch onjuist is.

De leden van de D66-fractie meenden dat de overheid zich aan de regels en dus ook aan de beperkingen van het privaatrecht zoals dat op 1 januari van dit jaar nog eens bevestigd is dient te houden.

Vooropgesteld moet worden dat het privaatrecht als eerste door de wetgever vorm wordt gegeven. Per 1 januari 1992 is een omvangrijke wijziging in het privaatrecht aangebracht. Uiteraard dient de overheid zich aan de regels van het privaatrecht te houden. De wetgever kan in dat recht echter wijzigingen aanbrengen. Overigens beoogt het onderhavige wetsvoorstel niet artikel 6:163 BW te wijzigen.

Het privaatrecht wordt daarnaast gevormd door de rechter. De arresten van de Hoge Raad in de zaken Staat/Van Amersfoort, Staat/Akzo Resins en Staat/Van Wijngaarden vormen daar een goed voorbeeld van. Aan de orde is thans de vraag of de wetgever dit «rechtensrecht» ongedaan maakt door te bepalen, dat de overheid bij het kostenverhaal niet aan het relativiteitsvereiste behoeft te voldoen. Het vereiste zelf wordt derhalve niet geëcarteerd doch wettelijk wordt vastgesteld dat voor de toepassing van artikel 47 niet vereist is, dat op

het tijdstip waarop de oorzaak van de verontreiniging of de aantasting zich heeft voorgedaan reeds jegens de overheid onrechtmatig werd gehandeld.

Deze leden meenden dat de rechtszekerheid zich er tegen verzet, dat men later met aansprakelijkheden wordt geconfronteerd die men ten tijde van zijn handelen niet kon voorzien of hoefde te verwachten.

In de nadere memorie van antwoord is uiteengezet, dat zich bij het verhaal van bodemsaneringskosten juist een omgekeerde situatie voordeed. Sinds 1983 werd er van uitgegaan dat niet vereist was dat ook jegens de overheid onrechtmatig moest zijn gehandeld. In 1990 kwam daar verandering in: het arrest Staat/Van Amersfoort impliceerde dat dit vereiste wel geldt, maar op het moment van publikatie van dit arrest lag het onderhavige wetsvoorstel reeds bij de Tweede Kamer: van valse verwachtingen kan derhalve geen sprake zijn. In materiële zin vormt het voorgestelde artikellid geen inbreuk op de rechtszekerheid.

De leden van de GPV-fractie vroegen of zij het goed hadden begrepen, dat artikel 47 van belang is om de Staat expliciet ontvankelijk te verklaren als partij in een zaak waarin sprake is van een door een onrechtmatige daad veroorzaakte bodemverontreiniging, terwijl de vraag of sprake is van een onrechtmatige daad en de vraag of de zorgvuldigheidsnorm is overtreden los daarvan door de rechter beoordeeld wordt.

Inderdaad kan worden geconcludeerd, dat de vraag of sprake is van een onrechtmatige daad (het overtreden van een zorgvuldigheidsnorm) afzonderlijk door de rechter wordt beoordeeld. Zekerheidshalve wordt daar aan toegevoegd, dat de zorgvuldigheidsnorm moet worden geplaatst in de tijd dat de bodemverontreiniging werd veroorzaakt.

Deze leden vroegen in dit verband of aannemelijk kan worden gemaakt, dat in een betekenend aantal procedures op dit moment het relativiteitsvereiste toch een punt van verweer is geworden en dus het recht van de overheid om dergelijke procedures te voeren ter discussie wordt gesteld.

In de juridische procedures stellen de gedaagde partijen, mede in verband met de in ontwikkeling zijnde jurisprudentie, vrijwel alle stellingen van de Staat ter discussie. De bestreden stellingen betreffen in de eerste plaats de algemene vereisten voor aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad: onzorgvuldige bedrijfsvoering, kenbaarheid van de gevaren, (mede-/eigen-) schuld, oorzakelijk verband met de (voormalige) bedrijfsvoering, rechtsopvolging. In de tweede plaats gaat het om stellingen betreffende in de Interimwet bodemsanering of de Leidraad neergelegde vereisten: saneringsnoodzaak, doelmatige sanering, financiële bijdrage, opname in het programma. In dit licht bezien is het weinig verrassend, dat de gedaagde partijen in vrijwel alle procedures die op het moment van het wijzen van het arrest Staat/Van Amersfoort liepen, hun verweer hebben aangevuld met een stelling, inhoudende dat de overheid zich het saneringsbelang pas sinds 1980 aantrekt. Hieraan kan niet meer betekenis worden gehecht, dan dat de gedaagde partijen dit argument gebruiken om zich zo goed mogelijk tegen de Staat te verweren, hetgeen overigens hun goed recht is.

Op de vraag van de leden van de SGP-fractie inzake onrechtvaardigde verrijking van de hypotheekhouder is reeds ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 5, van deze nota naar aanleiding van het eindverslag.

## V. ARTIKELEN

### *Artikel 27a-1*

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of het «verkennd onderzoek naar de mogelijke economische gevolgen van de referentiewaarden», zoals aangekondigd in het Milieuprogramma 1988-1991 is afgerond en, zo ja, wat de resultaten zijn en waarom de Kamer niet in kennis is gesteld van deze resultaten.

Van het bedoelde onderzoek naar de economische gevolgen van de referentiewaarden is de definitie-fase uitgevoerd en medio 1989 afgerond. Hieruit kwam naar voren dat het niet zinvol is in het algemeen naar de mogelijke economische gevolgen van de referentiewaarden te kijken. Het is wel zinvol om per regeling waarin de referentiewaarden – thans streefwaarden – een rol spelen de mogelijke economische gevolgen in beschouwing te nemen. Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij het in voorbereiding zijnde Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewateren-bescherming. De resultaten van het onderzoek waren zodanig dat in overleg met andere betrokken departementen is afgezien van voortzetting van het onderzoek.

### *Artikel 50*

De leden van de fractie van de PvdA meenden dat indien het de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer is die de kosten verbonden aan een lagere gemeentelijke bijdrage betaalt deze ook de initiatiefnemende en coördinerende minister zou moeten zijn. Zij kondigden aan bij de plenaire behandeling hierop terug te zullen komen.

Het is het streven van het kabinet de betrokkenheid van het Rijk bij de bodemsaneringsoperatie waar mogelijk en wenselijk te verminderen. In de beoordelingsprocedure van een verzoek om een lagere gemeentelijke bijdrage ligt het initiatief bij de gemeente. De gemeente dreigt door uitgaven aan bodemsanering in een artikel-12-situatie als bedoeld in de Financiële Verhoudingswet 1984 te geraken danwel de gemeente heeft reeds de artikel-12-status. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente een lagere bijdrage in het kader van bodemsanering te verzoeken. Hiertoe kan zij zich direct tot het Ministerie van Binnenlandse Zaken wenden, op een zelfde wijze als zij dit ook voor de artikel-12-status doet. Getoetst wordt immers aan de algemene criteria die bij een beoordeling van artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet 1984 worden gebruikt. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken zal contact opnemen met de betreffende provincie indien het een oordeel verlangt over de vraag of de door de gemeente in de begroting opgenomen uitgaven aan bodemsanering subsidiabel zijn krachtens het onderhavige wetsvoorstel. Het Ministerie van Financiën is betrokken om het belang van het Rijk te vertegenwoordigen. Er kan immers tot een verschuiving worden besloten van gemeentelijke bijdrage naar rijksbijdrage. Slechts het resultaat van het bedoelde overleg is voor de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de provincie van belang, daar deze partijen met dit resultaat rekening moeten houden houden bij de verdeling van de kosten van bodemsanering. Het is dus goed mogelijk de betrokkenheid van het Rijk c.q de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in deze procedure te verminderen.

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

**BIJLAGE. Toekomstige regelgeving op het terrein van bodemsanering**

Regeling	Doel	Planning
Wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet bodembescherming (WBB) met aanvullende regels inzake sanering van de waterbodembodem	Het regelen van de bestuurlijke en financiële medebetrokkenheid van de waterkwaliteitsbeheer bij onderzoek en sanering van verontreinigde waterbodems	Adviesaanvraag Raad van State: einde 1993
Wetsvoorstel tot uitbreiding van de WBB met een regeling van het Service Centrum Grondreiniging	Het geven van een wettelijke basis aan het SCG en zijn taak met betrekking tot verwijdering van verontreinigde grond	Adviesaanvraag Raad van State: medio 1993
Herziening van hoofdstuk IV, paragraaf 2, van de WBB (ongewone voorvallen)	Heroverweging van het begrip en de term ongewoon voorval; Afstemming van de regeling met hoofdstuk 17 van de Wet milieubeheer (maatregelen in bijzondere omstandigheden)	Adviesaanvraag Raad van State: tweede helft 1994
Wetsvoorstel tot uitbreiding van de WBB met een regeling inzake onderzoek en registratie van de kwaliteit van de bodem bij grondtransacties	Verplicht bodemonderzoek en verplichte registratie van de resultaten daarvan bij vervreemding en gebruiksbeëindiging van onroerend goed	Adviesaanvraag Raad van State: tweede helft 1994
Besluit verplicht bodemonderzoek (artikel 44a WBB)	Verplicht bodemonderzoek op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen door bedrijven die niet meedoen aan de operatie Bodemsanering op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen	Advies van State: ontvangen in oktober 1992
Besluit grens omvangrijke gevallen (artikel 49, eerste lid, WBB)	Vastleggen van de grens tussen budgetfinanciering en projectfinanciering	Adviesaanvraag Raad van State: eerste helft 1993
Besluit ernstige bodemverontreiniging (artikel 27a-1 WBB)	Uitwerking van het begrip saneringsnoodzaak, waaronder het vastleggen van de interventiewaarden	Adviesaanvraag Raad van State: eerste helft 1994
Besluit locatiespecifieke omstandigheden (artikel 27a-3, tweede lid, WBB)	Vastleggen van de locatiespecifieke omstandigheden, waaronder van herstel van de multifunctionaliteit van de bodem mag worden afgeweken	Adviesaanvraag Raad van State: tweede helft 1994
Besluit stort- en verbrandingsverbod afvalstoffen (artikel 8.44 Wet milieubeheer)	Verbod tot het storten van reinigbare grond binnen inrichtingen	Adviesaanvraag Raad van State: eerste helft 1993
Voorgesteld artikel 10.1a Wet milieubeheer (hoofdstuk Afvalstoffen)	Verbod tot het storten van reinigbare grond buiten inrichtingen	Voorziene inwerkingtreding: eind 1993
Besluit groente-, fruit- en tuinafval	Een afzonderlijke inzamelplicht voor groente-, fruit- en tuinafval en een stortverbod	Advies Raad van State: november 1992
Ministeriële regeling ingevolge artikel 48, tweede lid, WBB	Vastleggen van de wijze waarop in het kader van de budgetfinanciering de rijksbijdrage over de provincies wordt verdeeld	Voorziene inwerkingtreding: 1994
Ministeriële regeling ingevolge artikel 49, derde lid, WBB	Vastleggen van de wijze waarop in het kader van een projectfinanciering de provincies een verzoek doen om een rijksbijdrage	Voorziene inwerkingtreding: 1994
Ministeriële regeling ingevolge artikel 52, tweede lid, WBB	Vastleggen van de wijze waarop het overleg van gedeputeerde staten over de besteding van de door de Minister van VROM overeenkomstig de artikelen 48 en 49 toegekende bijdragen (artikel 52, tweede lid) wordt gedaan	Voorziene inwerkingtreding: 1994