

23 589

Wijziging van de Wet, houdende uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake de sanering van de bodem

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER¹

Vastgesteld 18 april 1994

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

De leden van de **CDA**-fractie hadden met belangstelling van dit wetsvoorstel kennisgenomen.

Deze leden waren eerder en wel op 12 oktober 1993 in de gelegenheid geweest om hun standpunt kenbaar te maken met betrekking tot een in te dienen novelle, zoals beschreven in de brief van de bewindslieden van 11 oktober 1993. De periode van enige uren, die toen voor enige reflectie aan deze leden ter beschikking stond, steekt nogal schril af ten opzichte van de termijn van zes à zeven maanden die de verdere indiening, advisering en behandeling van dit wetsvoorstel daarna heeft gevergd tot het tijdstip van indiening bij de Eerste Kamer. Enerzijds maakt zulks aannemelijk dat het toch allemaal wat ingewikkelder is dan de bewindslieden dachten, anderzijds kan voormelde constatering ook strekken ter relativering van uitgevoerde pogingen tot subtiele tekstexegese van hetgeen door de verschillende woordvoerders op 12 oktober 1993 is betoogd. Deze leden doelden bij dat laatste overigens met name op hetgeen terzake in de literatuur is verkondigd.

Deze novelle strekt ertoe om alsnog in de Eerste Kamer een meerderheidssteun te verwerven voor het wetsvoorstel 21 556. Deze leden wilden in dit stadium hun standpunt voorbehouden. Zij wilden eerst nader zicht krijgen op de feitelijke betekenis van hetgeen in deze novelle wordt voorgesteld, met name voor zover het betreft de mate van feitelijke inperking van de mogelijkheid van kostenverhaal bij die personen c.q. rechtspersonen die in redelijkheid niet, getoetst aan de normen eertijds, als notoire bodemverontreinigers kunnen c.q. verdienen te worden aangemerkt.

Deze leden hadden er overigens goede nota van genomen dat ten opzichte van het voorstel, zoals neergelegd in de brief van de bewindslieden van 11 oktober 1993, thans op drie plaatsen de term «ernstig» is toegevoegd, daar waar gesproken wordt van:

¹ Samenstelling:

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

- ernstige bodemverontreiniging,
- ernstige gevaren aan de stoffen die de verontreiniging of aantasting hebben veroorzaakt,
- ernstige verwijtbaarheid.

Bij de inhoudelijke bespreking van de inhoud van deze novelle voelden deze leden zich gehandicapt door het verschijnsel waarvoor zij, bij behandeling van wetsvoorstel 21 556, zowel in het voorlopig verslag als tijdens de mondelinge behandeling op 28 september en 12 oktober 1993 reeds aandacht hadden gevraagd, zijnde dat de regering in het kader van de behandeling van dit wetsvoorstel zich vaak lijkt te gedragen als een procespartij die er, om begrijpelijke redenen, met name aan hecht om zijn kant van de zaak te benadrukken en alles naar voren te brengen wat zijn procespositie zou kunnen dienen met betwisting en bestrijding van al het overige. Een en ander doet aan de benodigde evenwichtigheid van de beschouwingen nogal afbreuk.

Bij behandeling van het wetsvoorstel onder nummer 21 556 hadden deze leden ter verkrijging van opheldering over circa 25 kwesties, vooral betrekking hebbende op het saneringsbevel, vragen gesteld. Vrijwel zonder uitzondering hadden de bewindslieden steeds een interpretatie c.q. reactie gegeven die zo maximaal mogelijk de positie van de staat lijkt te moeten dienen. Deze leden waren dan ook in het kader van de behandeling van deze novelle van enige zijden benaderd met een waarschuwendende opmerking van die strekking. Het was in dit verband deze leden overigens opgevallen hoezeer de wereld van personen die met de bodemsaneringsproblematiek van doen hebben, verdeeld lijkt te zijn in twee tegenover elkaar staande kampen met verwijten over en weer, waarbij ook niet altijd een zorgvuldig onderscheid wordt gemaakt tussen zaken en personen. Het is al bij al niet erg verheffend.

Deze leden wensten niet geacht te worden pleitbezorgers te zijn van de belangen van (notoire) bodemverontreinigers. Het ging er deze leden om om een evenwichtige regeling tot stand te brengen, waarbij enerzijds het beginsel van de rechtszekerheid niet wordt verabsoluteerd, doch anderzijds ook volmondig wordt erkend dat het beginsel van de rechtszekerheid zeer strakke grenzen stelt aan de mate waarin aanvaard zou kunnen worden dat personen c.q. rechtspersonen achteraf op basis van gewijzigde regelgeving aansprakelijk kunnen worden gesteld voor gedragingen die niet tot aansprakelijkheid leidden op het tijdstip waarop zij werden verricht. Zoals op 12 oktober 1993 reeds aangegeven, hadden deze leden daarbij de grens willen trekken bij de groep van notoire vervuilers die in het verleden in redelijkheid niet hadden kunnen komen tot het gewraakte optreden. Informeel hadden deze leden – de bewindslieden refereerden daar enige malen aan – deze benadering weleens aangeduid als het scheiden van de bokken en de schapen. Deze leden meenden – in alle (on)bescheidenheid – daar overigens aan te kunnen toevoegen dat zij ook – in datzelfde informele overleg – de nadien door de bewindslieden in deze novelle benutte methodiek als oplossingsrichting hadden opgebracht. Voor de over het algemeen constructieve manier waarop de bewindslieden daarop waren ingegaan, waren deze leden erkentelijk. Voor een uiteindelijke aanvaarding van zo'n type oplossing is veel, zo niet alles, echter afhankelijk van de mate waarin door gekozen formuleringen en toelichting tenslotte feitelijk het effect bereikt wordt dat de mogelijkheid van kostenverhaal zich voortaan beperkt tot de hiervoor gememoreerde groep van notoire bodemverontreinigers. Deze leden waren daarop vooralsnog niet gerust.

Deze leden merkten voorts op dat zij betreurden dat door de hiervoor gememoreerde wijze van reactie van de bewindslieden afbreuk werd

gedaan aan de mate waarin de parlementaire wetsgeschiedenis in de toekomst richting zou kunnen geven aan de uitleg en toepassing van de voorgestelde regelgeving.

Deze leden hadden met zeer veel interesse van het advies van de Raad van State kennisgenomen. Dit advies was overigens tamelijk negatief met betrekking tot de novelle. In het licht van de (naar schatting) enige tientallen keren dat de bewindslieden, bij behandeling van het oorspronkelijke wetsvoorstel, zich beroepen hadden op het, toen door hun als positief aangemerkte, eerdere advies van de Raad van State, was het deze leden opgevallen met welk gemak de bewindslieden gemeend hadden zich ditmaal van het tweede, hen niet welgevallige, advies van de Raad van State te moeten c.q. kunnen distantiëren. Deze leden betreurden het dat de Raad van State in den beginne niet dadelijk had onderkend dat de door de bewindslieden voorgestelde oplossing van de problematiek in meerdere opzichten onjuist was. Daardoor is echter wel de oplossing van de problematiek vanaf dat moment op de verkeerde rails geplaatst. Helemaal omkeren jaren later, kan dan niet meer. Destemeer waardeerden deze leden dat de Raad van State de moed had opgebracht om in het licht van de nadien gebleken consequenties van het door hem aanvankelijk positief beoordeelde art. 47 lid 5 zijn eerdere standpunt in heroverweging te nemen en fundamenteel bij te stellen. Een handelwijze die in het openbaar bestuur meer navolging zou verdienen. Beter immers ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald!

Dit alles doet echter niet af aan het feit dat, na een bewogen voorgeschiedenis, thans dit wijzigingswetsvoorstel ter beoordeling van de Eerste Kamer voorligt, dat in deze vorm door een meerderheid aldaar al dan niet aanvaardbaar moet worden bevonden. In dit verband interesseerden deze leden het oordeel van de regering of deze het feit dat deze novelle thans voorligt als gevolg van het gevoerde gemeen overleg positief waardeert en/of zij de betreffende novelle een verbetering acht van het oorspronkelijke wetsvoorstel.

Mede gelet op het gestelde onder 6a. van het advies van de Raad van State hadden deze leden overigens de indruk dat ook de uiteindelijke betekenis en besluitvorming over het gestelde in art. 47 lid 5 niet moet worden overschat.

De in dit verband relevante arresten van de Hoge Raad van 24 april 1992 hebben immers mede een bewijsrechtelijke dimensie. De betreffende arresten draaien immers de bewijslast per 1 januari 1975 om in die zin dat voor de periode vóór die datum de overheid maar feiten en omstandigheden moet stellen en bewijzen waaruit volgt dat er voor de veroorzaker concrete aanwijzingen waren dat de verontreiniging de overheid aanleiding zou geven tot het maken van saneringskosten. Ook de in de novelle voorgestelde normstelling heeft een bewijsrechtelijk aspect. Terecht wees de Raad van State erop dat de vraag van de ernstige verwijtbaarheid moeilijker is te beantwoorden naarmate verder in de tijd terug moet worden gegaan. Het is dan ook een volstrekte illusie te veronderstellen dat, gelet op de gehanteerde criteria van «destijds in vergelijkbare bedrijven gebruikte bedrijfsvoering» en «destijds bestaande en voor de veroorzaker redelijkerwijze toepasbare alternatieven», voor ieder type bedrijvigheid c.q. branche wel een tijdstip zal worden ontwikkeld waarop de daaraan te relateren c.q. gerelateerde ernstige verwijtbaarheid geacht kan worden aantoonbaar te zijn. Zo'n uitgewerkt stelsel van onderscheiden data zou gedoemd zijn schijnnaauwkeurigheid te bieden. Deze leden verwachten derhalve, en zouden zulks ook niet betreuren, dat er in de jurisprudentie zich een stelsel zal ontwikkelen waarbij een voor kostenverhaal aangesprokene in hoge(re) mate het

voordeel van de twijfel zal krijgen, naarmate het tijdstip van het optreden van de verontreiniging verder gelegen ligt vóór 1 januari 1975, terwijl tevens de te vervullen vereisten om te komen tot het oordeel dat de betreffende partij ernstig verwijtbaar heeft gehandeld, niet alleen in bewijstechnisch, maar ook in materieel opzicht hoog c.q. hoger zullen worden gesteld naarmate het tijdstip van verontreiniging verder gelegen ligt vóór 1 januari 1975.

Tegen die achtergrond bezien, heeft deze hele discussie voor de overheid toch onmiskenbaar iets van een achterhoedegevecht. Deze leden wezen er in dit verband nog eens op dat door hen enige malen is benadrukt dat de hele problematiek van het saneringsbevel voor de toekomst van veel meer importantie is dan deze weliswaar principiële doch voor de praktijk van minder betekenis zijnde discussie over kostenverhaal.

Deze leden wilden hierna nog bij een aantal aspecten van het wetsvoorstel stilstaan.

Allereerst handhaafden deze leden hun ook reeds op 28 september en 5 oktober 1993 geuite standpunt dat het onjuist zou zijn gebruik te maken van art. 47 en andere op ernstige gevallen van bodemverontreiniging toegesneden instrumenten waaronder de in art. 27d bedoelde bevelen, zolang niet de AMvB zoals bedoeld in art. 27a-1 beschikbaar zou zijn. Deze leden wisten dat de bewindslieden zulks anders beoordelen. Het beslissende oordeel terzake zal aan de rechterlijke macht zijn.

Deze leden constateerden dat tijdens behandeling van de novelle in de Tweede Kamer, naar de indruk van deze leden mede door toedoen van de bewindslieden, een zekere verwarring is opgetreden ten aanzien van de vraag of het voorgestelde nieuwe lid 5 van art. 47 geacht moet worden een geheel nieuwe specifieke verhaalregeling in te houden. Op pag. 10 van de Nota naar aanleiding van het Verslag werd onder meer gesteld: «Aldus komt aan de vereisten van onrechtmatigheid in schuld geen zelfstandige betekenis meer toe. Omdat de vraag naar de schending van een geschreven of ongeschreven norm niet meer aan de orde is en ...». De minister van Justitie betoogde bij de mondeling behandeling in de Tweede Kamer op 3 maart jl. onder meer dat «de bedoeling van het vijfde lid was om juist een specifieke regeling te treffen». Er zou iets geregeld worden «wat zijn eigen criteria en begrippen kent». Deze leden meenden overigens te mogen constateren dat de bewindslieden de daardoor gerezen misverstanden nadien hebben willen redresseren. Deze leden begrepen thans dan ook dat art. 47 lid 1 onverkort alle gewone regels van het burgerlijk recht voor aansprakelijkheid voor schade uit onrechtmatige daad handhaaft en dat het gestelde in lid 5 daarop ten behoeve van de Staat een aanvulling geeft, bevattende een voorziening voor het geval dat die aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad is uitgesloten, alleen omdat de betreffende veroorzaker niet geacht kan worden jegens enige overheid onrechtmatig te hebben gehandeld. Alsdan gelden bij wijze van aanvulling, de zwaardere eisen neergelegd in lid 5.

Deze leden hadden er goede nota van genomen dat door de bewindslieden is benadrukt dat met het voorgestelde lid 5 van art. 47 beoogd wordt invulling te geven aan het relativiteitsvereiste en derhalve zeker geen sprake is van een geheel terzijde stellen van het relativiteitsvereiste. Deze leden concludeerden dan ook dat ook bij het thans voorgestelde lid 5 – afgezien van andere te vervullen vereisten – verhaal slechts mogelijk is indien de betreffende veroorzaker onrechtmatig heeft gehandeld tegen één of meer (toekomstige) derde(n) en wel door in de vorm van ernstige bodemverontreiniging een problematiek te creëren waarvan het hem

voldoende duidelijk was of behoorde te zijn dat het in de vorm van een vermogensnadeel op enig moment de betreffende derde(n) zou treffen en wel omdat de betreffende ernstige bodemverontreiniging door deze(n) op enig moment gesaneerd zou moeten worden.

In de voorgestelde tekst wordt thans gesproken over ernstige verwijtbaarheid. Naar de mening van deze leden bestaat er geen betekenisverschil tussen ernstige verwijtbaarheid en ernstige schuld. Die twee begrippen identiek zijnde, bestaat er naar de opvatting van deze leden, afgezien van de hogere «sporten» op de «verwijtbaarheidsladder» zoals opzet en voorwaardelijke opzet, evenmin een verschil tussen ernstige schuld en grove schuld c.q. grove nalatigheid.

Deze leden hadden kennisgenomen van de stelling dat de verschillende gradaties van verwijtbaarheid uitsluitend betekenis zouden hebben in het kader van het strafrecht doch overigens niet toepasbaar zou zijn c.q. toegepast zou worden in het civiele recht. Die stelling was naar de indruk van deze leden voor betwisting vatbaar. Zulks overigens niet omdat in uitgewerkte vorm die verwijtbaarheidsladder in het civiele recht toegepast zou worden, doch eerder vanwege het feit – en daar ging de discussie toch feitelijk om – omdat wel degelijk in het civiele recht gevallen kunnen worden aangewezen waarin de al of niet aansprakelijkheid direct afhankelijk is van de mate waarin aan betrokkenen al of niet ernstige verwijten kunnen worden gemaakt. Zie bijvoorbeeld de bestuurdersaansprakelijkheid van directeuren bij N.V.'s en B.V.'s. Voor een zodanige aansprakelijkheid is vereist dat er sprake is (geweest) van kennelijk onbehoorlijk bestuur, zijnde derhalve een normstelling die uitdrukkelijk beoogt verder te strekken dan een vorm van bestuur die achteraf gezien, geacht kan worden onjuist geweest te zijn. Deze leden gingen in dit verband voorbij aan de eventuele tegenwerping dat in casu eerder sprake is van een toegespitste zorgvuldigheidsnorm dan van een toegespitst schuldvereiste. In de concrete werkelijkheid grenzen immers die twee begrippen aan elkander c.q. overlappen elkaar. Dat laatste overigens dan tevens nog als een reactie terzijde naar aanleiding van de beschouwingen van de bewindslieden dat zij gekozen hadden voor formulering van een toegespitste zorgvuldigheidsnorm, terwijl uit de Handelingen van 12 oktober 1993 zou volgen dat de CDA-fractie voorkeur had voor de andere benaderingswijze.

Deze leden merken voorts nog op dat zij zeker niet kunnen instemmen met hetgeen de bewindsman van VROM heeft betoogd over de betekenis van de gehanteerde term «ernstige verwijtbaarheid» in de context van het voorgestelde nieuwe lid 5 van art. 47. Deze leden hadden daar overigens geen vragen over. Het standpunt van de bewindsman is naar de mening van deze leden zowel duidelijk als onjuist. Deze leden zullen op deze kwestie bij de mondelinge behandeling uitvoerig ingaan.

Ook onjuist achten deze leden hetgeen de bewindslieden stelden ten aanzien van de betekenis van de woorden «in het bijzonder». Hetgeen de bewindslieden in verband met deze woorden stellen, gaf overigens – naar de indruk van deze leden – een goed voorbeeld van de wijze waarop de bewindslieden naar aanleiding van gestelde vragen trachten de strekking van de wettekst naar zich toe te trekken. Zie het gestelde in de Handelingen op pag. 60–4432 en 60–4433. Op de eerste van de voormelde pagina's is aan de orde de situatie waarin de woordvoerder van de CDA-fractie in de Tweede Kamer bepleit om de gehanteerde term «verwijtbaar» uit te breiden tot «ernstig verwijtbaar». Onmiddellijk betoogt dan de minister van VROM, met een impliciet beroep op hetgeen in de memorie van toelichting is gesteld met betrekking tot de woorden «in het bijzonder», dat de term «verwijtbaar» met de daarna volgende

normstellingen «vrijwel limitatief» is ingevuld. Op de volgende pagina is echter in het betoog van de minister van Justitie aan de orde de vraag hoe het nu zit als een bedrijf dat weliswaar aangemerkt kan worden als een notoire vervuiler doch bij zijn handelwijze niet is afgeweken van hetgeen in vergelijkbare bedrijven is gedaan. De minister van Justitie beroept zich dan op de gehanteerde terminologie «in het bijzonder», impliciet daarmee stellende dat van een limitatieve invulling uiteraard geen sprake is doch dat de rechter ook andere gedragingen en omstandigheden in zijn oordeel dient te betrekken. Dit laatste overigens volstrekt terecht. Deze leden waren meer in het algemeen van oordeel dat indien in een wettekst Nederlandse woorden wordt gehanteerd, zij dan ook hun gewone normale Nederlandse betekenis hebben, zijnde in casu, zoals de Van Dale kan leren, bij de terminologie «in het bijzonder»: «voornamelijk, in de eerste plaats».

Deze leden wilden vervolgens stilstaan bij hetgeen de bewindslieden stelden aangaande de feiten die voor wat betreft de ernstige verwijtbaarheid in het bijzonder in aanmerking moeten worden genomen. In dit verband verwezen de bewindslieden op pag. 12 van de Nota naar aanleiding van het Verslag mede naar de gegevens over gevaren van de bedrijfsvoering zoals afkomstig uit de eigen vakbladen van de betreffende bedrijven. Zonder te willen ontkennen dat die vakbladen daarvoor waarde kunnen hebben, wilden deze leden toch ook aandacht vragen voor het feit dat de inhoud van vakbladen nog weleens afwijkt van de maatschappelijke werkelijkheid. Mocht men daaraan twijfel hebben, dan is het voldoende indien men vanuit deze optiek nog eens kennis neemt van hetgeen in vakliteratuur wordt gesteld over milieubeheer en/of criminaliteitsbestrijding en daartegenover stelt de wijze waarop de bewindslieden – «gekweld» door realiteitsbesef – zelf tegen die maatschappelijke vraagstukken aankijken. Derhalve dient naar het oordeel van deze leden bij de beoordeling van het gestelde in lid 5 sub b de nadruk te vallen op de vraag of de betreffende veroorzaker al dan niet ernstig verwijtbaar heeft gehandeld. Daar dient de discussie om te gaan! Niet over eventueel uit zijn verband te lichten citaten, ontleend aan uit zijn maatschappelijke context te lichten artikelen uit de vakbladen.

Een probleem daarbij is dat men eertijds in een aantal gevallen nog wel wist dat het ging om gevaarlijke stoffen doch dat men – zoals Prof. Mr J. Spier in zijn artikel «De merkwaardige lotgevallen van art. 47 lid 5, ontwerp Inbouwwet Bodembescherming» betoogt – «er tot 15 jaar geleden nauwelijks stil bij stond dat het zich ontdoen van dergelijke stoffen schade zou kunnen berokkenen voor de bodem». In de terminologie van de eerste ondertekenaar in het door hem op 15 september 1983 ingediende Voorlopig Indicatief Meerjarenprogramma Bodem 1984–1988: «Tot voor een tiental jaren was bodemverontreiniging een zelden gehoord begrip. Met een zekere vanzelfsprekendheid werd aangenomen dat de bodem een zo groot vermogen tot herstel bezat, dat belasting met allerlei stoffen en ingrepen vrijwel straffeloos kon geschieden. Het volle besef van de werkelijke kwetsbaarheid van de bodem drong pas in brede kring door door de zogenaamde affaire Lekkerkerk in 1980.» Zo is het!

Naar deze leden aannamen, gaat het bij de ernstige gevaren bedoeld in lid 5 sub a. om de gevaren voor het ontstaan van ernstige bodemverontreiniging, zijnde derhalve die ernstige gevaren van belang voor zover de veroorzaker zich met het oog op die gevaren, die hij kende danwel behoorde te kennen van de verontreinigende gedragingen had behoren te onthouden.

Zoals hiervoor reeds aangegeven, waren deze leden met name geïnteresseerd in het antwoord op de vraag in welke mate bij invoering

van het voorgestelde art. 47 lid 5 een feitelijke inperking van de mogelijkheid van kostenverhaal zal optreden met name bij de groep van niet-notoire bodemverontreinigers. De enigszins impliciete erkenning van de bewindslieden dat bij de voorgestelde inperking van het verhaalsrecht toch alle lopende procedures voortgezet zouden kunnen worden, versterkte de hiervoor gememoreerde bezorgdheid van deze leden over het beperkte effect van de voorgestelde inperking. De bewindslieden verdedigden de hiervoor aangegeven beleidslijn echter met de stelling dat in eerste instantie nu eenmaal procedures waren gestart tegen notoire verontreinigers. Derhalve zou het redelijk zijn te veronderstellen dat in de meeste van die gevallen ook aan de nieuwe voorwaarden van het verhaalsrecht zal zijn voldaan. Die stellingname lijkt te suggereren dat eertijds een selectie van gevallen van kostenverhaal heeft plaatsgevonden min of meer op basis van de criteria thans neergelegd in het voorgestelde lid 5 van art. 47, zijnde derhalve op basis van ernstige verwijtbaarheid. Die stelling van de bewindslieden wijkt nogal af van hetgeen zij eerder bij brief van 1 maart 1993 gericht aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal hebben opgemerkt. Toen immers betoogden de bewindslieden het navolgende: «Selectie vindt plaats op basis van juridische en technische criteria. Juridische criteria betreffende de onrechtmatigheid, verjaring, relativiteit, aansprakelijkheid van bestuurders en rechtsopvolgers, ongerechtvaardigde verrijking en eigenaarsrisico's. Technische criteria hebben betrekking op de vraag of er ernstig gevaar is, op de veroorzaking, de omvang van de schade, enz.. Naar de indruk van deze leden hebben de bewindslieden derhalve op dit punt eerder duidelijk wat anders betoogd. Namen de bewindslieden daar thans afstand van en zo ja, op welke grond?

Mede teneinde zichzelf een zeker oordeel te kunnen vormen van deze problematiek zouden deze leden, zonodig vertrouwelijk, gaarne een overzicht willen ontvangen van de lopende procedures en wel in de volgorde waarin die procedures eertijds zijn aanhangig gemaakt, waarin voor iedere procedure de navolgende gegevens staan aangegeven:

- het gevorderde bedrag;
- het in een of meer instantie(s) toegewezen bedrag(en);
- de procespartij c.q. partijen waartegen de procedure zich richt terzake onderverdeeld in de navolgende categorieën:
 - een beursgenoteerde vennootschap;
 - een rechtspersoon, zijnde tevens een grote onderneming zoals bedoeld in art. 6:235 lid 1 BW;
 - een rechtspersoon, niet zijnde een zodanige grote onderneming;
 - de bestuurder van een rechtspersoon.
- een onderneming, niet gedreven door een rechtspersoon;
- een privépersoon.
- de termijn verstreken tussen de eerste sommatiebrief en het uitbrengen van de dagvaarding;
- de kwestie of al dan niet beslag is gelegd op een privéwoning c.q. privé-inventaris danwel andere activa;
- de huidige stand van de procedure;
- de huidige stand van de sanering;
- de vraag of in de betreffende procedure het state of the industry-verweer is gevoerd;
- de vraag of de betreffende procedure onder de oude jurisprudentie van de Hoge Raad zal vallen danwel onder de thans voorgestelde nieuwe regeling.

Deze leden vernamen voorts gaarne welke bedragen tot op heden aan proceskosten zijn besteed, alsmede het bedrag aan directe opbrengsten van de gevoerde procedures tot op heden.

Afzonderlijk wilden deze leden nog stilstaan bij het fenomeen, dat, naar zij begrepen hadden, ook in een aantal gevallen de leden van de directie naast het aangesproken bedrijf door de Staat privé aansprakelijk worden gesteld voor de gemaakte saneringskosten. De bewindsman van VROM heeft er terecht op gewezen dat met name bedrijven voor kostenverhaal zijn aangesproken, aangezien circa 80% van de saneringsgevallen van doen heeft met de activiteiten van bedrijven. Daarmee staat echter ook vast dat ook ten gevolge van de activiteiten van overheden c.q. overheidsbedrijven in (vele) honderden gevallen ernstige bodemverontreiniging is opgetreden. In de Handelingen, Tweede Kamer, pag. 60-4436 maakte de bewindsman van VROM zelfs melding van het feit dat in een aantal van die gevallen de vraag aan de orde is geweest of niet een strafrechtelijk onderzoek zou moeten worden gestart. Deze leden wilden gaarne geïnformeerd worden over de vraag hoeveel medewerkers en/of bestuurders van overheden c.q. overheidsbedrijven inmiddels privé aansprakelijk zijn gesteld in verband met de (mede) door hun toedoen c.q. onder hun verantwoordelijkheid ontstane bodemverontreiniging. In het geval zulks relatief minder mocht zijn voorgekomen dan voor zover het betreft bestuurders van private ondernemingen, vernamen deze leden gaarne wat daarvan de achtergrond is alsmede of de bewindslieden een zodanig ongelijke behandeling te rechtvaardigen achten.

Nu met de hier aan de orde zijnde novelle uitdrukkelijk wordt beoogd de aansprakelijkheid voor saneringskosten met betrekking tot bodemverontreiniging ontstaan vóór 1 januari 1975 te beperken tot de groep van notoire bodemverontreinigers die terzake ernstig verwijtbaar heeft gehandeld, vroegen deze leden zich af wat zulks betekent voor de situatie waarin een bepaald bedrijf op die grond niet langer aansprakelijk zal zijn voor de kosten van sanering van bodemverontreiniging ontstaan vóór 1 januari 1975, doch nog wel voor bodemverontreiniging ontstaan ná 1 januari 1975. Uiteraard dient een en ander tot een navenante beperking van de omvang van de aansprakelijkheid te leiden. Op welke wijze zal dat in de praktijk naar de mening van de bewindslieden vorm moeten krijgen?

Tenslotte merkten deze leden op dat zij met zeer veel interesse hadden kennisgenomen van het artikel «De novelle inzake de Inbouwwet en het Publiekrechtelijke Bevelsinstrumentarium» van Mr J. Hoekstra in Bouwrecht van april 1994. Het viel deze leden op dat het daarin verdedigde standpunt aangaande de verhouding tussen het publiekrechtelijke bevelsinstrumentarium ex art. 27d e.v. en het privaatrechtelijke kostenverhaal ex art. 47 niet essentieel afweek van hetgeen zij terzake eerder hebben verdedigd c.q. hebben gepoogd te verdedigen. Deze leden voelden zich dan ook aangesproken door enige conclusies waarmee het betreffende artikel eindigt:

- het rechtzekerheidsbeginsel dient met zich mee te brengen dat het bevelsinstrumentarium op gevallen van bodemverontreiniging die dateren van vóór de datum van inwerkingtreding van de Inbouwwet, althans de datum van het bekend worden van het ontwerp-wetsvoorstel, slechts kan worden ingezet indien de betrokkene voldoet aan de normale regels van het onrechtmatige-daadsrecht.
- indien niet tot een dergelijke «gelijkstelling» wordt besloten, dan zouden de gevolgen van de vergaande aansprakelijkheid die het bevelsinstrumentarium creëert, dienen te worden afgezwakt door te erkennen dat de ontvanger van een saneringsbevel aanspraak heeft op nadeelcompensatie in die gevallen waarin van een privaatrechtelijke aansprakelijkheid uit hoofde van het kostenverhaal ex art. 47 geen sprake kan zijn.

In reactie op het gestelde onder punt 4. van het advies van de Raad van State merkten de bewindslieden onder meer op «dat in het concept van het voorstel van wet, houdende uitbreiding van de Wet Bodem-

bescherming met een regeling inzake sanering van de bodem, dat in januari 1989 voor advies aan de Raad werd voorgelegd, evenmin een schadevergoedingsmogelijkheid voorkwam.» Mr Hoekstra zet in zijn artikel uiteen dat dit standpunt evident onjuist is. Verwezen zij naar hetgeen terzake in het betreffende artikel wordt gesteld.

Deze leden zagen met belangstelling de reactie van de bewindslieden op het vorenstaande tegemoet.

De leden van de **VVD**-fractie stelden de navolgende vragen en stelden duidelijke beantwoording daarvan op prijs.

Hoe verhouden zich de begrippen «verwijtbaar» en «verwijtbaarheid», respectievelijk «ernstig verwijtbaar» en «ernstige verwijtbaarheid», die, voor zover deze leden bekend, niet in wet, jurisprudentie of doctrine zijn gedefinieerd of nader uitgewerkt, zich tot wel uitgekristalliseerde begrippen als «opzet», «opzet of daarmee vergelijkbare grove schuld», «grove schuld», «bewuste roekeloosheid» en «in laakbaarheid aan opzet grenzende roekeloosheid»?

Erkent de regering dat ten gevolge van de onmiddellijke werking nog steeds het risico voor verontreinigers en verzekeraars bestaat dat zij alsnog aansprakelijk zullen worden voor gebeurtenissen waarvoor volgens de geldende rechtsopvatting thans geen burgerrechtelijke aansprakelijkheid bestaat en waarvoor mitsdien geen voorzieningen zijn getroffen, noch in fiscale zin (omdat daarvoor geen rechtsgrond bestond), noch in verzekeringstechnische zin (omdat er geen aansprakelijkheid is)? Zo neen, op welke gronden ontkent de regering dat? Zo ja, acht de regering dit aanvaardbaar en op welke gronden?

Hoe beantwoordt de regering de navolgende vragen, gesteld in het artikel «Schuivende panelen: de Novelle voor artikel 47 Inbouwwet IBS/WBB» van Jhr. Mr. O. de Savornin Lohman in Bouwrecht nr. 4 van april 1994, blzz. 292 e.v.:

– voor wat moeten de ernstige gevaren bestaan van de in artikel 47, vijfde lid, onder a, bedoelde stoffen?

– refereert artikel 47, vijfde lid, onder b, aan een ongeschreven zorgvuldigheidsnorm, moet deze strekken ter bescherming tegen bodemverontreiniging en moet daarvan indertijd aan de betrokkene reeds duidelijk zijn geweest dat deze verontreiniging vroeg of laat tot sanering zou nopen, of is dat niet nodig?

Wat is het standpunt van de regering over de navolgende veronderstellingen van Mr. J. Hoekstra, uiteengezet in diens artikel «De novelle inzake de Inbouwwet en het publiekrechtelijke bevelsinstrumentarium» in Bouwrecht nr. 4 van april 1994, blzz. 299 e.v.:

– het rechtszekerheidsbeginsel dient met zich mee te brengen dat het bevelsinstrumentarium op gevallen van bodemverontreiniging die dateren van vóór de datum van inwerkingtreding van de Inbouwwet, althans de datum van het bekend worden van het wetsvoorstel, slechts voldoet aan de «normale» regels van het onrechtmatige-daadsrecht;

– indien niet tot een dergelijke «gelijkstelling» wordt besloten, kunnen dan de gevolgen van de vergaande aansprakelijkheid die het bevelsinstrumentarium creëert, worden afgezwakt door te erkennen dat de ontvanger van een saneringsbevel aanspraak heeft op nadeelcompensatie in die gevallen waarin van een privaatrechtelijke aansprakelijkheid uit hoofde van het kostenverhaal ex artikel 47 geen sprake kan zijn. Ter toelichting wezen deze leden niet alleen op het advies van de Raad van State van 24 december 1993, maar ook op hetgeen de woordvoerder van de VVD-fractie bij de openbare behandeling van de Wet houdende

uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake sanering van de bodem over de relatie tussen het kostenverhaal en het saneringsbevel had opgemerkt.

In hoeveel aanhangige verhaalszaken wordt voldaan aan de thans in artikel 47 voorgestelde criteria en hoe verhouden zich dit aantal en het daarmee gemoeide belang tot respectievelijk het aantal aanhangige verhaalszaken en het daarmee gemoeide belang. Hoe groot is het belang van zaken die naar aanvankelijk inzicht onder de aanvankelijk voorgestelde regeling aanhangig zouden worden gemaakt en van zaken die naar huidig inzicht onder de thans voorgestelde regeling aanhangig zullen worden gemaakt?

De voorzitter van de commissie,
K. Zijlstra

De (wnd.) griffier van de commissie,
Nieuwenhuizen