

Vergaderjaar 2011–2012

33 150

Wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 10 mei 2012

Algemeen

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Infrastructuur en Milieu. Ik dank de leden van de fracties van het CDA, de SP, D66, de VVD en de PvdA voor hun vragen. Ik constateer dat de fracties in het algemeen positief staan ten opzichte van de beoogde wetswijziging, mits de vragen afdoende worden beantwoord.

Bij de beantwoording van de vragen wordt zoveel mogelijk de volgorde van het verslag aangehouden. Voor zover een vraag in een andere paragraaf is beantwoord, is op de oorspronkelijke plaats van de vraag in het verslag een verwijzing opgenomen naar het onderdeel waar die vraag is beantwoord.

De leden van de fractie van D66 openden met de vraag welke voorgenomen bepalingen direct voortvloeien uit de afspraken in het convenant bodemontwikkelingsbeleid en welke daarna zijn toegevoegd op basis van de voornemens van het regeerakkoord.

Dit wetsvoorstel vloeit als geheel rechtstreeks en expliciet voort uit het bodemconvenant, geconcretiseerd in nauw overleg met het IPO en de VNG, om het bereiken van de doelstellingen van dat convenant te faciliteren, en het draagt tevens bij aan de invulling van een bezuiniging van € 10 miljoen. Die bezuinigingsdoelstelling vloeide aanvankelijk voort uit het regeerakkoord van het inmiddels demissionaire kabinet-Rutte, maar de noodzaak tot bezuiniging is thans onverminderd zo niet nog sterker aanwezig. Voor zover deze leden, met hun vervolgvraag over de noemer «kleinere overheid», tevens een zorg hebben geuit over «meer doen met minder mensen» wil ik graag benadrukken dat er als gevolg van de voorgestelde vereenvoudiging minder (bestuurs)handelingen nodig zijn en dus ook minder menskracht en kosten.

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie willen weten of het te verwachten valt dat alle 15 aanpassingen uit dit wetsvoorstel ook onverkort overgenomen zullen worden in de meer fundamentele herziening van de bodemreggeving, met het oog op duurzaamheid in regelgeving. Mijn insteek voor de fundamentele herziening van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) is het terugbrengen van complexiteit van wetgeving alsmede het versnellen van procedures. In zoverre blijft die winst behouden. Uitgangspunt bij dit traject is dat de thans voorliggende wijzigingen zoveel mogelijk mee worden genomen in toekomstige wetgeving. Echter, omdat de fundamentele herziening van de Wbb ook de overstap impliceert naar een nieuwe inbedding voor het bodembeleid, is thans niet met zekerheid te zeggen dat de wijzigingen uit dit wetsvoorstel in deze vorm behouden kunnen blijven.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering of het reserveren van de middelen voor het bereiken van de in het convenant afgesproken doelen ook overwogen is, gelet op bijvoorbeeld de bepaling onder 9.4 in het convenant uit 2009 (voorbehoud ten aanzien van de eventuele noodzaak tot het doorschuiven van een deel van de saneringsopgave). Het Ministerie van IenM heeft in de periode 2014 tot en met 2019 financiële middelen beschikbaar voor het afronden van de sanering van spoedlocaties. Er is geen sprake van temporisering van de realisatie van de doelstellingen uit het convenant van 2009, zoals deze leden lijken te vrezen, integendeel: Het is inmiddels mogelijk gebleken om de inventarisatie van de spoedlocaties met verspreidingsrisico en ecologisch risico in overleg tussen de convenantpartijen naar voren te halen (per 1 juli 2013 in plaats van in 2015), zodat ook de aanpak daarvan voortvarend kan gebeuren. Met name bij bedrijfsterreinen is meestal spoedeisendheid op grond van verspreidingsrisico's aan de orde. Bij het maken van aanvullende afspraken voor de volgende programmaperiode zal worden bezien welk concreet deel van de werkvoorraad nog in de volgende periode moet worden aangepakt.

Deze leden vroegen tevens in welke mate de besparing die de beperking van uitvoeringslasten voor de convenantpartners mogelijk maakt, ook daadwerkelijk wordt ingezet voor het bereiken van de afgesproken doelen. Daarnaast vroegen zij in welke mate de overige bezuinigingen ertoe leiden dat er sprake is van een vermindering en versnippering van de aantallen betrokken ambtenaren. De besparing op de uitgaven levert een bijdrage aan het terugdringen van het begrotingstekort. De besparing kan dus niet ingezet worden om de doelen van het bodemconvenant te halen, zoals deze leden veronderstelden. Door de taken die voortvloeien uit de Wbb onder te brengen bij Regionale Uitvoeringsdiensten leidt een eventuele vermindering van het aantal ambtenaren niet tot versnippering van taken.

Deze leden vroegen de regering voorts uiteen te zetten welk aandeel van de spoedlocaties daadwerkelijk afgerond dient te zijn in 2015. Wat wordt precies begrepen onder het «in gang zetten van de aanpak», zo vragen deze leden zich af, en welke spoedlocaties zouden zonder de wijzigingen in dit voorstel niet aan die eis kunnen voldoen per 2015? Deze leden hebben de regering verzocht om nader te duiden waarom het ontbreken van het benoemde tijdsplan specifiek voor bedrijfsterreinen een knellende factor is.

De doelstelling voor de spoedlocaties en de aanpak die daarbij hoort, is als volgt:

- Spoedlocaties met een risico voor de volksgezondheid (humane spoedlocaties): betreft de 414 locaties, die ik in mijn brief aan uw

Kamer van 22 november 2011 heb genoemd (Kamerstukken II 2011/12, 30 015, nr. 45). Deze locaties moeten uiterlijk in 2015 zijn gesaneerd dan wel moeten tijdelijke beveiligingsmaatregelen zijn genomen waarmee de risico's afdoende worden beheerst (artikel 7.2 van het eerder genoemde bodemconvenant). Deze locaties moeten in 2015 dus volledig zijn aangepakt.

- Spoedlocaties met verspreidingsrisico en ecologisch risico: betreft naar schatting 2 500 à 3 000 locaties, zoals ik uw Kamer heb gemeld in mijn brief van 28 februari 2012 (Kamerstukken II 2011/12, 30 015, nr. 46). Ook deze locaties moeten uiterlijk in 2015 zijn gesaneerd of beheerst, of – indien dat niet tijdig mogelijk blijkt – de sanering moet in elk geval in gang zijn gezet. Dit betekent dat een saneringsplan met concrete maatregelen is goedgekeurd. Voor deze locaties is nog geen afspraak gemaakt over het concrete aandeel afgeronde locaties in 2015. Hierbij speelt de mogelijkheid van het inzetten van het instrument gebiedsgericht beheer van grondwater een belangrijke rol.

Op bedrijfsterreinen gaat het meestal om spoedlocaties op basis van verspreiding. Deze moeten dus zoals bovenstaand aangegeven ook in 2015 zijn gesaneerd of beheerst dan wel in gang gezet. Met het bedrijfsleven is echter in 2002 een convenant gesloten, waa in voor alle locaties het eindjaar 2023 is opgenomen als doelstelling voor het gereedkomen van de sanering. In dit convenant is voorts geen onderscheid gemaakt tussen de spoedlocaties en de overige locaties. Het met de overheden in 2009 gesloten convenant bevat deze verfijning richting spoedlocaties wel. De uitvoerende overheden zullen voor de spoedlocaties op bedrijfsterreinen dus afhankelijk zijn van het bedrijfsleven om de nadere precisering van het nieuwe convenant in te kunnen vullen.

2. Inhoudelijke vragen wetsvoorstel

De leden van de SP-fractie hebben hun zorg geuit over het verslappen van een gevoel van urgentie bij zowel de saneerders als bij het bevoegd gezag, in het licht van het schrappen van verslagleggings- en beschikkingsmomenten, maar die zorg lijkt gebaseerd op een aantal onjuiste veronderstellingen van deze leden in de inleiding van hun vraag. Ik kan deze leden verzekeren dat geen aanleiding bestaat voor de vrees dat een verslapping van het gevoel van urgentie zal optreden bij degene die de bodem heeft gesaneerd. Het saneringsverslag blijft immers verplicht, evenals de eis dat dit verslag de instemming van het bevoegd gezag behoeft. Ingeval een nazorgplan is ingediend, geldt ook daarvoor onverkort de eis dat dit plan de instemming van het bevoegd gezag behoeft. De voorgestelde verandering waarop deze leden vermoedelijk doelen, heeft betrekking op de situatie waarin na afloop van de sanering geen actieve nazorgmaatregelen nodig zijn, maar kan worden volstaan met gebruiksbepalingen. In die situatie is een nazorgplan niet langer nodig, en kunnen de gebruiksbepalingen worden opgenomen in het saneringsverslag. Het gevolg is dat met één document kan worden volstaan, en dus één beschikkingsmoment wegvalt. Echter, inhoudelijk blijven de regels inzake de gebruiksbepalingen gelijk. Bijkomend voordeel van deze werkwijze is een integrale, inhoudelijk samenhangende afweging op één plaats, hetgeen ook de duidelijkheid voor alle betrokkenen ten goede komt.

In antwoord op een daartoe strekkende vraag van deze leden, kan ik bevestigen dat eerst saneren in het algemeen ook de voorkeur heeft in geval van verontreiniging van grondwater. De realiteit is echter dat het grondwater, zeker binnenstedelijk, soms zo grootschalig is verontreinigd dat het niet kosteneffectief en doelmatig is om dit grondwater te saneren.

In de daarop volgende vragen benadrukken deze leden dat zij belang hechten aan het informeren van omwonenden over verontreiniging, met name als daarin wordt geroerd.

Dat belang deel ik, maar ik herken me niet in de veronderstelling dat de regering het informeren via papier niet meer noodzakelijk zou vinden. Echter, papier is niet meer het *exclusieve* medium voor het verspreiden van informatie; het is de bedoeling dat het bevoegd gezag keuzes maakt over de meest geschikte vorm van publicatie, toegesneden op de specifieke omstandigheden van het geval. De strekking van de wijziging van het zevende lid (nieuwe nummering) van artikel 28 is dan ook niet om een papieren publicatie uit te sluiten, maar om het bevoegd gezag een bredere keuze te bieden met betrekking tot de wijze van publicatie van een melding op grond van dat artikel. Deze wetsaanpassing sluit aan bij de groeiende functie van het internet als communicatiemiddel voor de overheid.

Het bevoegd gezag maakt de afweging over de inzet van de publicatiemiddelen. Evenals nu, kan het bevoegd gezag daarbij kiezen voor één wijze van publicatie. De keuze kan dus nog steeds vallen op uitsluitend een papieren publicatie. Maar voortaan kan de keuze ook vallen op uitsluitend elektronische publicatie, indien dat verantwoord wordt geacht. Daarnaast kan het bevoegd gezag kiezen voor een combinatie van verschillende vormen van publicatie.

Het is aan het bevoegd gezag om te zoeken naar een optimale balans tussen het bereiken van belanghebbenden en de daartoe in te zetten financiële middelen. De aanpassing van het zevende lid van het artikel komt mede voort uit de gedachte dat de kosten van de uitvoering van de huidige bepaling – bij alle meldingen een papieren publicatie – niet in verhouding staan tot de daarmee te bereiken baten. Daarbij speelt mee dat meldingen ook betrekking hebben op handelingen met geen of weinig betekenis voor omwonenden en andere belanghebbenden. Men denke aan handelingen die betrekking hebben op een verontreiniging die zich niet uitstrekt tot buiten het betrokken perceel. Ook speelt mee dat een melding wordt gevolgd door een beschikking op grond van artikel 29 en artikel 37 van de Wet bodembescherming, waarvoor de Algemene wet bestuursrecht geldt, met de mogelijkheid om in bezwaar en beroep te gaan. Weliswaar wordt in het onderhavige wetsvoorstel een aanpassing van artikel 29 voorgesteld, maar bij een vermoeden van ernstige verontreiniging blijft een beschikking verplicht. Tenslotte biedt een papieren publicatie evenmin een waarborg dat elke belanghebbende wordt bereikt.

Het voorkómen van vertraging van een project heeft geen rol gespeeld bij het voorstel tot aanpassing van het zevende lid (nieuw) van artikel 28. De procedure na de melding is geregeld in artikel 29 van de Wet bodembescherming. In dat artikel wordt voor de beschikking inzake ernst en spoed van de verontreiniging een beslistermijn gegeven die is gekoppeld aan het tijdstip van de melding zelf, en die dus niet wordt bepaald door de tijd die is gemoeid met de publicatie, zodat het aanpassen van die wettelijke verplichting bezien vanuit oogpunt van tijdwinst in het proces in elk geval niet voor de hand ligt.

De aanpassing van het zevende lid van artikel 28 werkt door in de wijze van publicatie ingevolge enige andere artikelen van de Wet bodembescherming. Ten aanzien van elk van deze artikelen zal het bevoegd gezag de keuze ten aanzien van de wijze van publicatie vanzelfsprekend eveneens moeten toesnijden op het specifieke geval.

Het Verdrag van Aarhus (en de implementatie via de daarop gebaseerde Europese richtlijn), waar deze leden vervolgens naar informeerden, stimuleert actieve openbaarmaking van milieu-informatie, juist en vooral langs elektronische weg, zodat die informatie gemakkelijk en goed gestructureerd ontsloten is. Het elektronisch publiceren van meldingen is dan ook in lijn met het doel en de strekking van Aarhus.

Het Verdrag van Aarhus verplicht het bevoegd gezag overigens niet tot het bieden van inspraak bij dergelijke meldingen, omdat het verdrag zich richt tot vergunningen en andere vormen van voorafgaande toestemming, dan wel andere besluiten die aanzienlijke effecten voor het milieu kunnen hebben; van een vergunning of een besluit is in dit geval echter geen sprake, en actieve openbaarheid of inspraak is dan ook niet vereist vanuit dit oogpunt, maar uiteraard altijd mogelijk.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering uiteen te zetten in hoeverre de primair op lastenvermindering beoogde aanpassingen van de wet zouden kunnen leiden tot het al dan niet onbedoeld realiseren van een lager milieueffect dan onder de vigerende wetgeving. Zoals ook beschreven in hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting hebben veel aanpassingen in dit wetsvoorstel geen rechtstreekse milieuoachtergrond, maar zijn zij meer gericht op het beperken van de lasten van overheid en bedrijfsleven, zodanig dat dit zonder benadeling van het milieu mogelijk is, zo kan ik deze leden geruststellen. De voorgestelde aanpassingen zijn daardoor neutraal of zelfs gunstig ten aanzien van het milieueffect. Waar een aanpassing van de wet is gericht op een verbetering van de uitvoering van de saneringsregeling, kan het milieueffect als positief worden gekarakteriseerd. Lastenvermindering kan derhalve niet worden gelijkgesteld met het realiseren van een lager milieueffect.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering in te gaan op de bevindingen van het rapport «Een schone bodem in zicht» van de Noordelijke rekenkamer, waarin verschillende barrières voor een vlotte bodemsanering worden beschreven. Deze leden vroegen tevens om garanties dat het bevoegd gezag het nieuwe instrumentarium in dit wetsvoorstel effectief zal inzetten en dat ook andere spoedlocaties dan bedrijfsterreinen worden aangepakt, waarbij deze leden ter illustratie het voorbeeld van Drenthe noemden. Ik heb met belangstelling kennis genomen van het rapport «Een schone bodem in zicht» van de Noordelijke rekenkamer, waar deze leden op hebben gewezen. Ik herken mij in de hoofdlijn van de conclusies.

Ook bij de regering was al langer bekend dat het tempo van de bodemsanering niet erg hoog is, afgezet tegen de omvang van de problematiek. Dat was voor het vorige kabinet ook reden om een convenant af te sluiten met specifieke termijnen en meetbare doelstellingen. De oorzaken voor de stagnatie zijn divers. Uit het rapport heb ik de volgende hoofdoorzaken afgeleid:

- de complexiteit van de problematiek, het is bv. ingewikkeld om een geval van bodemverontreiniging goed en nauwkeurig af te bakenen;
- het feit dat, als het juridisch instrumentarium wordt ingezet, het veel tijd, moeite en inzet van capaciteit kost om een onherroepelijke beslissing te krijgen, maar ook
- de noodzaak tot het verrichten van ingewikkeld bodemonderzoek.

Ik kan mij deels in deze analyse van hoofdlijnen vinden en heb al maatregelen in voorbereiding om ze aan te pakken. Deels slaat de analyse ook op de situatie voorafgaand aan het convenant van 2009.

Wat het onderzoek betreft, wil ik wijzen op de NTA 5755 (Nederlandse technische afspraak: een praktische uitwerking van een norm), die in juli

2010 tot stand is gekomen, en die een nieuwe aanpak van het nader onderzoek biedt, ter ondersteuning van de uitvoeringspraktijk. Wat betreft de inzet van het juridisch instrumentarium wordt meer en meer gekoerst op het sluiten van overeenkomsten met veroorzakers en schuldige eigenaars en minder op het volledig benutten van dit instrumentarium. Mijn inschatting is bovendien dat het rechtstreeks vanuit de wet beschikbaar hebben van een instrument voor het starten van het proces van onderzoek, inzet van dat instrument vergemakkelijkt, het is immers minder complex en minder tijdrovend.

De door de fracties van de SP en D66 aangehaalde bevinding met betrekking tot de duur van onderzoek onderschrijft mijns inziens de noodzaak en de effectiviteit van het voorgestelde artikel 55ab om de aanpak van spoedlocaties daadwerkelijk vlot te trekken. Artikel 55ab is van een andere aard dan het huidige onderzoeksbevel, aangezien uit artikel 55ab rechtstreeks een onderzoeksverplichting voortvloeit voor de betrokken eigenaren of erfpachters van een bedrijfsterrein. In eerste aanleg is de rol van het bevoegd gezag daardoor beperkt tot communicatie en toezicht. Ik verwacht geen barrières voor een actieve inzet van deze beide instrumenten. Zo nodig kunnen vervolgens ook herstelsancties worden opgelegd (bestuursdwang of dwangsom). Verwacht wordt dat het bevoegd gezag ook deze sancties gemakkelijker zal inzetten dan de bevelen van de Wet bodembescherming, alleen al omdat dit bekende sanctie-instrumenten zijn, waarmee al in uiteenlopende situaties ervaring is opgedaan. Overigens wordt opgemerkt dat het alsnog intensief inzetten van het bevelsinstrumentarium van de Wet bodembescherming het voorgestelde artikel 55ab niet overbodig zou maken: De inzet van het bevelsinstrumentarium vergt immers een lange doorlooptijd. Mede gelet op de beleidsafspraken over de voortvarende aanpak van spoedlocaties, is die lange doorlooptijd in deze gevallen niet meer verantwoord.

Ik deel de mening van de leden van de D66-fractie dat een zorgvuldige maar voortvarende en proactieve aanpak door het bevoegd gezag in kwestie ongetwijfeld bijdraagt aan een succesvolle aanpak van spoedlocaties. Echter, de uitvoering van het bodemsaneringsbeleid, inclusief de toepassing van het juridisch instrumentarium, is volledig gedecentraliseerd. Het kabinet treedt hier niet in en heeft ook geen inzicht in de diverse succes- en faalfactoren per individueel bevoegd gezag. Het algemeen beeld, voor zover bekend, is dat het inzetten van het juridisch instrumentarium van de Wbb complex en tijdrovend is en veel capaciteit vergt. Dat is ook wel voorstelbaar gezien het feit dat het historische verontreiniging betreft, die voor 1987 is veroorzaakt en waarbij de Hoge Raad heeft uitgesproken dat, als die voor 1975 is veroorzaakt, de bewijslast omgekeerd is.

3. Gevolgen administratieve lasten en de bestuurlijke lasten

De leden van de SP-fractie uiten hun zorg over mogelijke negatieve (financiële) effecten achteraf van een grondwateronttrekking die is gemeld volgens de voorgestelde procedure van artikel 28, derde en vierde lid (nieuw).

Deze nieuwe procedure heeft betrekking op onttrekking van verontreinigd grondwater waarbij geen oogmerk tot saneren bestaat, zoals bij gebruik van open bodemenergiesystemen. Daarvoor wordt het reguliere saneringstraject van de Wbb buiten werking gesteld. Dat laat evenwel onverlet dat de onttrekking wel degelijk wordt getoetst door het bevoegd gezag Wbb. Deze toets heeft alleen een beperkter karakter dan zou voortvloeien uit het reguliere saneringstraject van de Wbb. De inhoud van deze beperkte toetsing is aangegeven in de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel, met name de laatste alinea van de toelichting bij het voorgestelde derde en vierde lid (nieuw) van artikel 28 (Kamerstukken II,

2011/12, 33 150, nr. 3, p. 12). Deze toets is voor de betrokken onttrekkingen voldoende, naast de waarborgen die reeds voortvloeien uit de toepasselijkheid van de Waterwet.

Als bijlage bij deze nota naar aanleiding van het verslag heb ik het rapport gevoegd van het bureau SIRA Consulting, met de onderbouwing van de beoogde lastenreductie, waar deze leden om verzochten¹.

Deze leden vragen de regering nader te duiden hoe de mogelijkheid tot het verplichten om een nader onderzoek uit te voeren leidt tot zo een grote netto reductie in de lasten. Is er sprake van handelingen vanuit de decentrale overheden in verband met dergelijke locaties, die nu niet meer plaatsvinden? Of is er sprake van een versnelling in het te doorlopen traject? Wat is de mate van onzekerheid ten aanzien van deze schatting, die voor een belangrijke deel de beoogde administratieve winst van de wetswijziging moet opleveren?

De berekende forse afname van de bestuurslasten die samenhangt met 55ab voor provincies en gemeenten is het gevolg van een schatting van twee factoren. De eerste is een geschatte forse afname van het aantal uren dat moet worden ingezet voor het doorlopen van procedures. Daarnaast is een afname geraamd van de externe kosten van juridische ondersteuning. Voor een nadere toelichting verwijs ik deze leden graag naar p. 11 en p. 12 van het rapport van SIRA Consulting (Onder Ad 3).

Onder de erkenning dat een schatting altijd een bepaalde mate van onzekerheid met zich meebrengt, kan worden gesteld dat de schatting goed onderbouwd tot stand is gekomen. De gevolgen van de voorliggende herziening van de Wet bodembescherming zijn in kaart gebracht door het uitvoeren van praktijkonderzoek. In totaal zijn voor dit onderzoek vier provincies, vier gemeenten en vier ondernemers geïnterviewd. Bij het selecteren van de respondenten is rekening gehouden met de geografische spreiding, de omvang van de gebieden en de voorkennis over het onderwerp. Voorts heeft SIRA Consulting gebruik gemaakt van het standaard kostenmodel (SKM) dat is ontwikkeld door de Regiegroep Regeldruk van het Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie. Op de gebruikte methodiek wordt nader ingegaan in hoofdstuk 2 van het rapport van SIRA Consulting. Hiermee is, zo geeft SIRA Consulting in haar rapportage aan, de representativiteit van het onderzoek gewaarborgd.

4. Bedrijfseffecten en milieueffecten

Zoals beschreven in hoofdstuk 4 van het algemene deel van de memorie van toelichting wordt de verplichting om nader onderzoek te doen op bepaalde bedrijfsterreinen beschouwd als het wegnemen van een leemte waarmee een correcte uitvoering van de regels inzake bedrijfsterreinen beoogt te worden bevorderd. Verder wordt de mogelijkheid weggenomen om nader onderzoek achterwege te laten en daardoor te ontkomen aan de sanering van een bedrijfsterrein of deze sanering langdurig te vertragen.

Bovendien draagt artikel 55ab bij tot het halen van de bezuinigingsdoelstellingen uit het regeerakkoord. De financiële effecten van artikel 55ab zijn in beeld gebracht door SIRA Consulting. Op dit onderzoek is reeds ingegaan in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel (hoofdstuk 3)²

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Kamerstukken II 2011/12, 33 150, nr. 3, p. 3-5.

Voor het bedrijfsleven treedt aanvankelijk een lastentoename op, die echter na 2015 zal wegvallen. Daarbij gaat het overigens om lasten van onderzoek dat uiteindelijk toch had moeten worden gedaan, al dan niet

ingevolge een onderzoeksbevel op grond van artikel 43 van de Wet bodembescherming. De tijdelijke lastenverhoging is door SIRA Consulting berekend op € 970 000,-. De totale reductie van de administratieve lasten voor het bedrijfsleven als gevolg van dit wetsvoorstel bedraagt blijkens genoemde rapportage aanvankelijk 3% en na het wegvallen van de lastentoename 7%. Voor nadere gegevens verwijs ik de betrokken leden graag naar p. 12 en p. 20 van het rapport van SIRA Consulting.

De leden van de D66 fractie vroegen de regering nader in te gaan op de beleidsvrijheid die ontstaat door de wijze waarop na decentralisatie van de bevoegdheid om te kiezen voor een beschikking in plaats van de verplichting om daar toe over te gaan. Hoe vaak speelt er onzekerheid over de ernst van de verontreiniging in dergelijke situaties, en in welke mate zal dit druk kunnen geven om geen tijd en geld te stoppen in een beschikking? Wordt, zo vroegen deze leden, het in grote mate een keuze voor het bevoegd gezag om wel of niet te kiezen voor een zorgvuldiger aanpak, en zo ja leidt dat niet tot verschillende uitkomsten en daarmee indirect tot een bepaald mate van rechtsongelijkheid?

De ervaring heeft uitgewezen dat in een aantal gevallen de behoefte aan een beschikking op grond van artikel 29 en artikel 37 ontbreekt, zowel bij degene die een melding heeft gedaan of de resultaten van een nader onderzoek heeft overgelegd, als bij het bevoegd gezag, zo kan ik deze leden melden naar aanleiding van hun vraag over de behoefte aan en druk op het afzien van een beschikking. Met het oog op die gevallen is een beschikking niet langer dwingend voorgeschreven. Deze leden merkten terecht op dat het bevoegde gezag hierin verschillende keuzes kan maken. De belangen van degene die een melding heeft gedaan of de resultaten van een nader onderzoek heeft overgelegd, zijn echter te allen tijde gewaarborgd, omdat altijd een beschikking zal volgen als hij daarom verzoekt. Het belang van de bescherming van de bodem is voldoende gewaarborgd doordat eveneens verplicht wordt beschikt bij een vermoeden van ernstige verontreiniging. Het bevoegd gezag Wbb beschikt over voldoende expertise om de milieuhygiënische beoordeling te kunnen maken of er van zo'n vermoeden sprake is, ook als dit vermoeden niet door de melder zou zijn aangegeven. Daarmee wordt mijns inziens tegemoet gekomen aan de zorgen van deze leden ten aanzien van zowel de zorgvuldigheid als de rechtsgelijkheid.

De leden van de D66-fractie vroegen de regering uiteen te zetten of er een verschil in de voorziene sanering en milieueffecten op korte of lange termijn volgt uit de (mogelijke) vervanging van een nazorgplan door een verruiming van het saneringsverslag? Zo nee, waaruit volgt dan de besparing ten aanzien van de administratieve lasten?

Ik kan deze leden verzekeren dat geen sprake is van een verslechtering of verschil in de voorziene sanering en milieueffecten op korte of lange termijn, als gevolg van de voorgestelde vervanging van een nazorgplan door een verruiming van het saneringsverslag. Het enige verschil is dat, indien het na sanering slechts nodig is om beperkingen op te leggen en er geen sprake is van nazorg(maatregelen), dan kunnen de betreffende beperkingen – als het voorliggende wetsvoorstel van kracht zou worden – worden opgenomen in het saneringsverslag, zodat een afzonderlijk nazorgplan niet nodig is. Daarmee vervalt ook een onnodig beschikkingsmoment, hetgeen wel degelijk een lastenvermindering betekent voor zowel overheid als bedrijfsleven, maar zonder materieel verlies aan slagkracht voor het bevoegd gezag, zoals uit het voorgaande blijkt.

5. Handhaafbaarheid en uitvoerbaarheid

De leden van de D66-fractie vroegen tussen welke partijen op dit moment doorgaans discussie bestaat voor wat betreft de verantwoordelijkheid voor de uitvoering. Is hier sprake van een keuze die doorwerkt in de verdeling van de kosten voor de saneringsopgave? Deze leden vroegen de regering tevens aan te geven welk aandeel van de spoedlocaties betrekking heeft op bedrijventerreinen.

Ik neem aan dat de leden van de D66-fractie met hun vraag over de partijen tussen welke doorgaans discussie bestaat over de verantwoordelijkheid voor de uitvoering, doelden op de voorgestelde aanpassing van artikel 37. Op grond van artikel 37 kunnen in de «beschikking ernst en spoed» verplichtingen worden opgenomen, die dienen te worden nagekomen door degene(n) tot wie zij zijn gericht. Daarbij gaat het onder meer om het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen. De voorgestelde aanpassing van artikel 37 maakt het expliciet mogelijk dat de adressaat of de adressaten van de betrokken verplichting of verplichtingen bij de beschikking worden aangegeven. Dit is van belang omdat bij een geval van verontreiniging verschillende partijen kunnen zijn betrokken, en niet altijd direct duidelijk behoeft te zijn tot wie een specifieke verplichting is gericht. Onder meer kan het gaan om de eigenaar van het terrein (bijvoorbeeld het afzetten van een verontreiniging) en de saneerder (bijvoorbeeld het tegengaan van verspreiding door oppompen). Anders dan deze leden vermoedden, heeft toepassing van artikel 37 in principe geen invloed op de verdeling van de kosten van de saneringsopgave, omdat de verplichtingen van artikel 37 zijn gericht op de fase waarin (nog) geen sanering plaatsvindt. Wel weerspiegelt het artikel dat in deze fase alle betrokkenen zo nodig hun steentje moeten bijdragen aan de beheersing van de risico's. De actuele werkvoorraad van gevallen op bedrijventerreinen wordt thans geïnventariseerd. Medio volgend jaar kan ik uw Kamer meer inzicht verschaffen in die voorraad.

Artikelsgewijs

Onderdeel G

Naar aanleiding van de vraag van deze leden over vooraf ingrijpen bij eventuele onkundige sanering na de wetswijziging, wijs ik er op dat pas na uitvoering van de sanering kan worden getoetst in hoeverre de sanering onkundig is uitgevoerd, of althans niet conform de geldende wet- en regelgeving. Het afschaffen van de instemming van het bevoegd gezag met het saneringsverslag (althans voor bij ministeriële regeling aangewezen categorieën saneringen) betekent in dat opzicht geen wezenlijke verandering ten opzichte van de huidige wetgeving en praktijk, zoals deze leden eveneens wilden weten.

De voorgestelde wijziging van artikel 39b strekt ertoe de eis dat het saneringsverslag de instemming van het bevoegd gezag behoeft, te kunnen schrappen in gevallen waarin het stellen van deze eis niet meer in verhouding staat tot de administratieve en bestuurslasten die de verplichte instemming met zich meebrengt. De memorie van toelichting noemt de tijdelijke uitplaatsing als voorbeeld. Hierbij speelt mee dat bij tijdelijke uitplaatsing een saneringsdoelstelling ontbreekt, zodat het weigeren van instemming op grond van bijvoorbeeld het niet bereiken van het saneringsdoel op voorhand niet aan de orde is. Het gaat hier om het op de juiste wijze afvoeren van verontreinigde grond, die overblijft na de tijdelijke uitplaatsing.

Het afschaffen van verplichte instemming neemt overigens niet weg dat de sanering dient te voldoen aan het bepaalde bij of krachtens artikel 4 van het Besluit uniforme sanering.

Daarnaast dient degene die saneert nog steeds schriftelijk verslag uit te brengen aan het bevoegd gezag, overeenkomstig het bepaalde bij of krachtens artikel 13 van het Besluit uniforme saneringen. Het verslag wordt uitgebracht door middel van een voorgeschreven formulier, dat ingaat op de informatie die het bevoegd gezag nodig heeft om te kunnen beoordelen of de saneerder correct en kundig de sanering heeft uitgevoerd. Op grond van artikel 95 van de Wet bodembescherming kan het bevoegd gezag zo nodig handhavend optreden in de vorm van bestuursdwang of last onder dwangsom.

De leden van de D66 fractie vroegen de regering aan te geven wat als gevolg van de nieuwe formulering van artikel 39b per AMvB voorzien wordt ten aanzien van de categorieën van saneringen waarvoor het verslag geen instemming van gedeputeerde staten behoeft. Wijkt dit af van de staande praktijk en waarom is de keuze gemaakt om dit niet direct in de wet op te nemen?

Indien de vraag van deze leden naar de staande praktijk strekt tot het informeren of het staande praktijk is om bij AMvB dergelijke categorieën aan te wijzen, kan ik deze leden bevestigend antwoorden dat het niet alleen in algemene zin gebruikelijk is om categorieën, die de reikwijdte van de wet bepalen, nader in te vullen bij AMvB en het past bovendien ook in de wettelijke systematiek van de Wbb zelf. Het Besluit uniforme saneringen bevat een samenhangend geheel aan wettelijke bepalingen over deze categorie saneringen. Dat Besluit uniforme saneringen voorziet aldus enerzijds in de behoefte aan een zekere mate van flexibiliteit om snel en adequaat te kunnen inspelen op technische en andere ontwikkelingen in de praktijk en voorziet daarnaast tevens in de behoefte om het systeem van de wet niet onnodig te belasten met gedetailleerde bepalingen, dit in antwoord op de vraag waarom dit niet direct in de wet wordt opgenomen. Het voornemen is om in voornoemd Besluit tijdelijke uitplaatsingen (ongeacht of die vallen onder artikel 7 van dat Besluit) aan te wijzen ter uitvoering van het voorgestelde nieuwe zevende lid van artikel 39b.

Onderdeel M

De leden van de D66 fractie gaven aan de keuze van de regering niet te steunen, om al vooruitlopend op het genoemde wetsvoorstel ten aanzien van het permanent maken van de Crisis en herstelwet nu reeds de artikelen 52 en 54 te willen schrappen. Daarbij speelde een rol dat zij slechts een beperkte meerwaarde zien voor de beperking van de bestuurslasten voor provincies of andere doelstellingen, waarbij deze leden bovendien als voordeel van de Crisis- en herstelwet noemden dat daar een ruimere discussie plaatsvindt over de participatie van betrokkenen bij gebiedsprocessen.

Ik betreur de kritische reactie van de leden van de D66-fractie op het schrappen van de artikelen 52 en 54, maar ik hoop hen alsnog te kunnen overtuigen. Ten tijde van het voorbereiden van het wetsvoorstel tot het permanent maken van de Crisis- en herstelwet (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 2) werd tevens het voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bodembescherming voorbereid. De memorie van toelichting bij het eerstgenoemde wetsvoorstel verwijst dan ook expliciet naar dit wetsvoorstel als het meest geschikte middel voor het realiseren van inhoudelijke of procedurele verbeteringen in de Wet bodembescherming (Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 3, paragraaf 5). Dat wetsvoorstel schrapt het provinciaal milieuprogramma uit de Wet milieubeheer en daarom ook de verwijzing naar dat programma in de Wbb: het betreft dus een puur wetstechnische aanpassing. In het thans voorliggende wetsvoorstel tot wijziging van de Wbb is echter een eigenstandige

afweging gemaakt die ertoe heeft geleid dat het hele artikel wordt geschrapt. Er is dan ook geen sprake van vooruitlopen op het permanent maken van de Crisis- en herstelwet, zoals deze leden veronderstelden. Vanzelfsprekend is het zo, zoals deze leden ook nog wilden weten, dat er verschillen kunnen ontstaan tussen provincies als gevolg van de keuze voor decentralisatie.

Onderdeel N

Er is in beginsel geen verschil tussen verontreiniging onder publiek of privaat eigendom, zoals deze leden wilden weten, maar de noodzaak van het voorgestelde artikel 55ab wordt bij bedrijfsterreinen zoals omschreven in artikel 55a van de Wet bodembescherming veel sterker gevoeld. Dit vloeit voort uit de specifieke regeling die de Wet bodembescherming kent voor bedrijfsterreinen.

Artikel 55ab sluit bij die specifieke regeling aan. Anders dan voor andere verontreinigingssituaties, kent de Wet bodembescherming een rechtstreekse saneringsverplichting voor bedrijfsterreinen indien aldaar een geval van ernstige en spoedeisende verontreiniging is ontstaan. Met het oog daarop moet het onderzoek worden verricht dat nodig is om te kunnen vaststellen of ter plaatse inderdaad sprake is van ernst en spoed. Artikel 55ab geeft daarvoor een regeling die waarborgt dat dit onderzoek met voortvarendheid wordt uitgevoerd. Dit is mede van belang met het oog op het halen van de doelstelling dat in 2015 alle spoedeisende locaties zijn aangepakt. Het thans beschikbare instrumentarium vergt een langere doorlooptijd en is daarom onvoldoende geschikt voor het halen van de genoemde termijn.

Bovendien draagt artikel 55ab bij tot het halen van de bezuinigingsdoelstellingen uit het regeerakkoord. De financiële effecten van artikel 55ab zijn in beeld gebracht door SIRA Consulting. Op dit onderzoek is reeds ingegaan in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel (hoofdstuk 3)¹. Voor het bedrijfsleven treedt (blijkens tabel 2) aanvankelijk een lastentoename op, die echter na 2015 zal wegvallen. In het rapport van SIRA Consulting worden deze berekeningen onderbouwd.

De mogelijkheid om de verplichting van artikel 55ab strafrechtelijk te handhaven, waar deze leden tevens naar vroegen, is op zichzelf nieuw, omdat het voorgestelde artikel 55ab nieuw is. Dit sluit echter aan bij de mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving van artikel 55b, eerste lid, van de Wet bodembescherming, die reeds in de Wet op de economische delicten is opgenomen.

De praktische uitwerking waar deze leden tot slot naar informeerden, berust bij het bevoegd gezag.

Tot slot kan ik deze leden melden dat toepassing van artikel 55ab geen problemen oplevert voor de vervolgstappen, zoals zij wilden weten. Het artikel leidt ertoe dat toepassing kan worden gegeven aan artikel 29 en artikel 37 van de Wet bodembescherming. Nadat een beschikking is gegeven op basis van deze beide artikelen, is de Wet bodembescherming verder op de gewone wijze van toepassing. Indien sprake is van ernst en spoed, gaat artikel 55b werken.

Wel heb ik mede in deze en andere vragen over de noodzaak en bedrijfseffecten van artikel 55ab aanleiding gezien om de reikwijdte van het artikel, zoals beschreven in de toelichting op het artikel in de memorie van toelichting, te verduidelijken middels een nota van wijziging, die gelijktijdig met deze nota naar aanleiding van het verslag wordt meegezonden.

¹ Kamerstukken II 2011/12, 33 150, nr. 3, p. 3-5.

Ik verwijs korthedshalve naar de toelichting op de nota van wijziging voor een nadere aanduiding van de behoefte aan verduidelijking.

Artikel III

De leden van de D66-fractie vragen op welke wijze gebruik kan worden gemaakt van de genoemde vervolging als gevolg van de WED waar het gaat om het verhalen van kosten voor bodemsanering, zoals bij de brand bij Chemie Pack in Moerdijk. Is het mogelijk om hier sterker het principe van de vervuiler betaalt bij wet te verankeren om afwenteling van de kosten op de maatschappij te voorkomen? De leden vragen de regering voorts of deze wijziging reden is om de Aanwijzingen handhaving milieurecht te actualiseren.

De beantwoording van de vragen van deze leden over kostenverhaal, het principe van «de vervuiler betaalt» en strafrechtelijke vervolging vergt een duidelijk onderscheid tussen het strafrechtelijke en het bestuursrechtelijke instrumentarium. De WED maakt het mogelijk om de veroorzaker van verontreiniging strafrechtelijk te vervolgen, waarbij inderdaad een boete kan worden opgelegd, zoals deze leden vroegen, die echter de functie heeft van een punitieve sanctie, niet als vergoeding van de toegebrachte schade aan het milieu.

Het wettelijk stelsel van de Wbb voorziet in een regeling die beoogt te voorkomen dat kosten, die voortvloeien uit het onrechtmatig veroorzaken van nieuwe bodemverontreiniging, worden afgewenteld op de samenleving maar op de veroorzaker, namelijk de preventieve normstelling van de Wbb en de zorgplicht van artikel 13 Wbb, met daarnaast zo nodig nog de mogelijkheid tot kostenverhaal in artikel 75 Wbb. De primaire functie daarvan is blijkens de parlementaire geschiedenis ook: het principe van «de vervuiler betaalt» tot uitdrukking brengen ten opzichte van individuele bedrijven.

De Aanwijzingen handhaving milieurecht zijn beleidsregels die het Openbaar Ministerie hanteert als richtlijnen bij het nemen van vervolgingsbeslissingen; of deze Aanwijzingen actualisering behoeven, zoals deze leden tot slot wilden weten, laat ik dan ook ter beoordeling van het Openbaar Ministerie zelf.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma