

Vergaderjaar 2003–2004

**29 462**

## **Wijziging van de Wet bodembescherming en enkele andere wetten in verband met wijzigingen in het beleid inzake bodemsaneringen**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

<b>Inhoudsopgave</b>		4. Het financiële kader	14
<b>Algemeen</b>		<b>Hoofdstuk IV Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid</b>	<b>15</b>
<b>Hoofdstuk I Aanleiding</b>	<b>2</b>	1. Algemeen	15
1. Beleidsvernieuwing bodemsanering	2	2. Voorschriften met betrekking tot toezicht en handhaving	16
2. Bodemsanering onderdeel van bodembeheer	3	3. Gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht	17
<b>Hoofdstuk II Uitgangspunten van het wetsvoorstel</b>	<b>4</b>	<b>Hoofdstuk V Gevolgen van het wetsvoorstel</b>	<b>17</b>
1. Inleiding	4	1. Gevolgen voor het milieu en bodemgebruik	17
2. Nieuwe saneringsaanpak	4	2. Gevolgen voor de met uitvoering belaste overheden	18
3. Nieuwe wijze van financieren	5	3. Gevolgen voor het bedrijfsleven	18
3.1 Regeling voor bedrijven	5	4. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven (ACTAL toets)	20
3.2 Programmering door de overheid	6		
4. Waterbodem	7	<b>Hoofdstuk VI Voorbereiding van het wetsvoorstel</b>	<b>22</b>
<b>Hoofdstuk III Inhoud wetsvoorstel</b>	<b>8</b>	<b>Hoofdstuk VII Financiële consequenties van het wetsvoorstel</b>	<b>23</b>
1. Inleiding	8	1. Historie	23
2. Saneringsaanpak	8	2. Huidige budgetten in de periode van interim-beleid	23
2.1 Nieuwe saneringsdoelstelling	8	3. Budgetten vanaf 2005	24
2.2 Reikwijdte saneringsdoelstelling	9	<b>Artikelsgewijs</b>	<b>25</b>
2.3 Sanering waterbodem	9		
2.4 Procedurele wijzigingen	11		
3. Bodemsanering bedrijfsterreinen	12		
3.1 Inleiding	12		
3.2 Saneringsplicht algemeen	12		
3.3 Adressaat	13		
3.4 Handhaving saneringsplicht	13		

## HOOFDSTUK I. AANLEIDING

### 1. Beleidsvernieuwing bodemsanering

De wettelijke grondslag voor de uitvoering van de bodemsanering is opgenomen in het saneringshoofdstuk van de Wet bodembescherming, dat in 1994 (en deels in 1995) in werking is getreden. Al eerder was op grond van de Interimwet bodemsanering (1983) een sterk door de rijksoverheid gestuurde bodemsaneringoperatie in gang gezet.

In 1987 is de Wet bodembescherming in werking getreden, die het wettelijk kader bevat voor het voorkomen van bodemverontreiniging en -aantasting. Behalve regels die tot doel hebben bodemverontreiniging te voorkomen, bevat deze wet de zogenaamde zorgplicht, op grond waarvan de veroorzaker van nieuwe verontreiniging kan worden verplicht tot het nemen van herstelmaatregelen.

Het saneringshoofdstuk in de Wet bodembescherming bevat een procedure voor de aanpak van de historische verontreiniging, en een wettelijke grondslag voor het aanspreken van derden. Ook voorziet dit hoofdstuk in een grotere verantwoordelijkheid van de provincies en de vier grote gemeenten in de aanpak van de bodemsanering. Voor zover derden niet kunnen worden verplicht met inzet van de instrumenten uit het saneringshoofdstuk tot het saneren van de bodem, moeten die overheden zelf de bodem saneren (artikel 48). Daartoe wordt op grond van het financiële hoofdstuk door het rijk een bijdrage toegekend aan de betreffende overheden.

Teneinde de effectiviteit van de wettelijke instrumenten te toetsen is kort na de inwerkingtreding van de saneringsregeling door de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECW)<sup>1</sup> een advies uitgebracht. Het advies was overwegend positief over de wettelijke regeling, maar signaleerde problemen ten aanzien van saneringen in eigen beheer (dat wil zeggen: door derden). De saneringsregeling heeft wel een accentverschuiving teweeggebracht ten opzichte van de Interimwet naar de particuliere probleembezitter en de markt, maar de regeling is daar nog onvoldoende op afgestemd. De regeling gaat nog te zeer uit van een overheidswijze van denken (o.a. procedures, planningssystematiek).

Voorts is kort na de inwerkingtreding door het Interprovinciaal Overleg (IPO), de vereniging van Nederlandse gemeenten (VNG) en het ministerie van VROM samen een proces in gang gezet om te komen tot een goede uitvoeringspraktijk, waarbij ontwikkelingslijnen zijn getrokken naar de toekomst. Hiermee kwamen de contouren van een koerswijziging in beeld. In 1996 is een Interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering gestart. Vastgesteld werd dat met het toenmalige beleid, gezien de jaarlijkse totale uitgaven van de bodemsanering, circa 100 jaar nodig zou zijn om de gewenste eindsituatie te bereiken. Het onderzoek heeft geleid tot aanbevelingen om het de bodemsanering goedkoper, effectiever en efficiënter te maken<sup>2</sup>.

De gesignaleerde knelpunten, met als hoofdprobleem stagnatie in bodemsanering, hebben in 1997 geleid tot een kabinetsstandpunt, waarin alle eerdere conclusies en ontwikkelingslijnen zijn samengebracht in een nieuwe koers voor het bodemsaneringsbeleid<sup>3</sup>. Die nieuwe koers moet er toe leiden dat de stagnatie in de bodemsanering wordt opgeheven, en daarmee de belemmeringen die de bodemsanering met zich meebrengt voor ruimtelijke en economische processen. De belangrijkste middelen om dit te bereiken zijn:

- het goedkoper maken van de bodemsanering door rekening te houden met de functie van de bodem en het toepassen van nieuwe technieken te stimuleren

<sup>1</sup> Advies van de Evaluatiecommissie Wet Milieubeheer (ECW): Early warning evaluatie saneringsregeling Wet bodembescherming. Evaluatie saneringsregeling Wet bodembescherming 2e fase. 1997 (publicatienummer VROM: 17 817/189)

<sup>2</sup> Interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering; Gereede grond voor groei. Nieuwe impulsen voor bodemsanering, Den Haag, maart 1997

<sup>3</sup> Kamerstukken II, 1996–1997, 25 411, nr. 1

- vereenvoudiging van procedures voor eenvoudige gevallen
- het stimuleren van derden tot (markt) investeringen in de bodemsanering
- het geven van meer ruimte aan decentrale overheden om bij de inzet van overheidsmiddelen te kunnen aansluiten op de maatschappelijke dynamiek en lokale behoeften

Door goedkoper te saneren, het overheidsbudget te verhogen en meer particuliere investeringen in te zetten is beheersing van de bodemverontreinigingproblematiek in circa 25 jaar mogelijk. Dit is als doelstelling opgenomen in het 3e Nationaal Milieubeleidsplan.

De koerswijziging is nader uitgewerkt in nauwe samenwerking met alle betrokken departementen, overheden en het bedrijfsleven op basis van een uitvoeringsprogramma. Dit proces kreeg de naam Uitvoeringsprogramma Beleidsvernieuwing Bodemsanering (BEVER/UPR). Dit proces heeft geleid tot het in december 1999 verschenen «Kabinetstandpunt over de functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van de bodemverontreiniging»<sup>1</sup>, waarin de nieuwe saneringsaanpak is beschreven.

In januari 2002 is voorts verschenen het «Kabinetstandpunt beleidsvernieuwing bodemsanering»<sup>2</sup>, waarin op basis van het eindrapport BEVER/UPR van september 2001 de nieuwe beleidsvoornemens zijn beschreven. In 2001 en 2002 is de implementatie van de beleidsvernieuwing in gang gezet door de opstelling van wet- en regelgeving. In dit wetsvoorstel zijn de wijzigingen van de Wet bodembescherming opgenomen die nodig zijn om het nieuwe beleid van een wettelijke basis te voorzien. In het kabinetstandpunt is ook aangegeven dat de kwaliteit van de uitvoering verbetering behoeft, zowel bij de uitvoerende overheden als de marktpartijen. Het wetsvoorstel bevat voorschriften die er toe dienen de handhaving te verbeteren. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk IV.

## **2. Bodemsanering onderdeel van bodembeheer**

Doel van het bodembeleid is bijdragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de leefomgeving, als integraal onderdeel van het milieubeleid.

Bodemsanering is een belangrijk onderdeel van dit beleid. Bodemsanering richt zich op ernstig verontreinigde bodems opdat deze weer geschikt worden voor het gewenste maatschappelijke gebruik. Tevens moet worden voorkomen dat er verspreiding van de verontreiniging optreedt, ten einde de veiligheid van mensen te waarborgen en ter bescherming van ecosystemen nu en in de toekomst.

Volledig verwijderen van alle verontreiniging is maatschappelijk niet haalbaar gebleken, zodat naast saneren ook het beheren van verontreinigde bodems belangrijk is en blijft. Dit beheer strekt zich ook uit tot de ondergrond. In het bodembeheer staat steeds de kwaliteit van de bodem centraal. Mogelijkheden om (in stappen) die kwaliteit te verbeteren worden benut. Dit betekent bijvoorbeeld dat er eisen worden gesteld aan hergebruik van grond als bodem en bij bestemmingsplanherzieningen. Dit wetsvoorstel is een onderdeel van instrumenten die er zijn en nog ontwikkeld worden die dienen tot behoud en verbetering van de bodemkwaliteit. Het wetsvoorstel bevat onder andere een verbeterde regeling van nazorg na de sanering, en een verbetering van de kenbaarheid voor derden van verontreinigde bodems.

In de toekomst zal meer uitwerking worden gegeven aan een ketenbenadering, waarin alle handelingen op of in de bodem, zoals grondverzet, voldoende controleerbaar zijn. De analyse van de samenhang tussen bodemsaneringsmaatregelen en het grondstromenbeleid, het bouwstoffenbesluit, maar ook met andere milieu- en ruimtelijke regelgeving en regelgeving ten aanzien van het gebruik van de bodem heeft inmiddels geleid tot een integraal beleidskader voor bodembeleid. Dit beleidskader is neergelegd in een brief die in december 2003 aan de

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 1999–2000 25 411 nr. 7

<sup>2</sup> Kamerstukken II, 2001–2002, 28 199, nr. 1

## **HOOFDSTUK II. UITGANGSPUNTEN VAN HET WETSVORSTEL**

### **1. Inleiding**

De uitgangspunten voor het wetsvoorstel vloeien voort uit koerswijziging zoals hiervoor beschreven. Daartoe bevat het wetsvoorstel wijzigingen die betrekking hebben op drie hoofdonderwerpen:

- een nieuwe saneringsaanpak, die leidt tot een wijziging van de saneringsdoelstelling en nieuwe procedurele voorschriften
- een op bedrijven toegespitste saneringsplicht, met een wettelijke basis voor een bijdrageregeling
- een nieuw financieel hoofdstuk waarin meer flexibiliteit wordt geboden aan de decentrale overheden voor een programmering die aansluit bij de maatschappelijke dynamiek. Daarnaast bevat het wetsvoorstel een aanpassing van en aanvulling op bepalingen die van belang zijn voor de handhaving door het bevoegd gezag van saneringen door derden. De wijzigingen zijn van belang voor alle gevallen van bodemverontreiniging.

### **2. Nieuwe saneringsaanpak**

Volgens de huidige regeling in de Wet bodembescherming moet degene die de bodem saneert, de sanering zodanig uitvoeren dat daardoor de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft, worden behouden of hersteld, tenzij zich omstandigheden voordoen die verband houden met de bijzondere kenmerken van het geval van verontreiniging (de locatiespecifieke omstandigheden). Deze voornamelijk milieu-hygiënische benadering bleek onvoldoende aan te sluiten bij de praktijk. De gevolgen daarvan waren dat bijvoorbeeld terreinen niet tijdig geschikt konden worden gemaakt voor het gewenste gebruik en het milieuprobleem groter werd als gevolg van verspreiding. Aan het verspreidingsprobleem werd structureel onvoldoende aandacht besteed. Ook in de gevallen waarin de verontreiniging werd geïsoleerd, beheerst en gecontroleerd was het milieuhygiënische resultaat beperkt, kleefden veel gebruiksbeperkingen aan de locatie en waren aanleg- en nazorgkosten relatief hoog. Zorgtaken die daaruit voortvloeiden kregen niet altijd de gewenste aandacht. Er was grote behoefte aan een aanpak waarbij meer rekening gehouden kan worden met het uiteindelijke gebruik van de bodem. Teneinde recht te doen aan deze behoefte en tevens oplossingen te verkrijgen voor het verspreidingsprobleem is gekozen voor een nieuwe saneringsaanpak.

Een belangrijke verandering ten aanzien van de huidige aanpak met een enkelvoudige saneringsdoelstelling is dat een onderscheid wordt gemaakt in de saneringsdoelstelling bij immobiele verontreiniging (functiegericht) en bij mobiele verontreiniging (kosteneffectief). Dit brengt wijzigingen met zich mee in de saneringsdoelstelling en -procedure.

In het kabinetsstandpunt over de functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van de bodemverontreiniging» zijn vier strategische doelstellingen genoemd:

1. Saneringsmaatregelen voor individuele of geclusterde locaties worden ontworpen vanuit een integrale aanpak voor bodemverontreiniging. Bovengrond en ondergrond worden in hun onderlinge samenhang beschouwd en in samenhang met geplande ontwikkelingen.
2. Een bodem voldoet na saneren aan de eisen die het gebruik stelt. Dit betekent dat blootstelling aan verontreinigende stoffen moet worden

voorkomen en verspreiding van verontreinigende stoffen moet worden tegengegaan.

3. IJkmomenten worden ingebouwd om het saneringsverloop te kunnen volgen en waar nodig te kunnen bijsturen.
4. De sanering moet ertoe leiden dat zorgtaken voor de bodem zo beperkt mogelijk zijn.

Deze doelstellingen hebben een plaats gekregen in het onderhavige wetsvoorstel.

### **3. Nieuwe wijze van financieren**

Bij de opstelling van het saneringshoofdstuk van huidige Wet bodembescherming is uitgegaan van een duidelijke scheiding tussen saneringen die door marktpartijen worden gefinancierd en, wanneer die marktpartijen ontbreken, door de overheid gefinancierde saneringen. De beleidsvernieuwing heeft er toe geleid dat er actiever is gekeken naar mogelijkheden tot deelname aan de financiering door belanghebbende maatschappelijke partijen. Daardoor kan meer worden aangesloten bij de maatschappelijke dynamiek, die de drijvende kracht is voor de uitvoering van bodemsanering.

Die maatschappelijke dynamiek kan in segmenten worden ingedeeld. De invalshoek voor die indeling is enerzijds de ondernemersdynamiek en anderzijds de ruimtelijke dynamiek.

Ondernemersdynamiek wordt bepaald door marktpartijen. Door het maken van specifieke afspraken over de financiering van de bodemsanering van bedrijfsterreinen worden bedrijven gestimuleerd tot bodemsanering, waarbij zoveel mogelijk aangesloten kan worden bij andere bedrijfsactiviteiten.

Ruimtelijke dynamiek ontstaat door plannen die overheden maken voor de inrichting van hun grondgebied. Dit betreft zowel het stedelijk gebied als het landelijk gebied. De uitvoering van die plannen moet kunnen worden verbonden aan het aanpakken van bodemsanering. Daartoe wordt de financiering van de bodemsanering door decentrale overheden op een andere wijze ingericht. Het verschaffen van rijksmiddelen aan decentrale overheden zal plaatsvinden op basis van een meerjarenprogramma, waarin door die overheden is aangegeven op welke wijze de aanpak van de bodemsanering zal aansluiten bij de ruimtelijke dynamiek, en daarmee het behalen van beleidsmatig gewenste doelen op het gebied van de ruimtelijke inrichting mogelijk maken.

Maatschappelijke partijen, die belang hebben bij het tijdig geschikt maken van de bodem voor het gewenste gebruik, zullen aangesproken worden op hun medeverantwoordelijkheid voor bodemsanering. Zij participeren, naast de veroorzaker en de overheid, in de financiering van de bodemsanering.

Waar voorheen de milieuhygiënische urgentie leidend was bij het stellen van prioriteiten in de aanpak van saneringen, is nu de dynamiek sturend bij het bepalen van de volgorde in aanpak. Uiteraard zal ook moeten worden gesaneerd in die situaties waarin er sprake is van zodanige risico's dat uitstel in de gegeven situatie niet langer verantwoord is en beveiligingsmaatregelen niet meer voldoende zijn.

#### *3.1 Regeling voor bedrijven*

Op grond van het huidige saneringshoofdstuk kunnen veroorzakers en eigenaren worden verplicht tot bodemsanering (het bevel op grond van artikel 43), dan wel worden aangesproken op betalen van de kosten wanneer de overheid heeft gesaneerd en sprake is van een onrechtmatige daad. Deze juridische instrumenten hebben een remmend effect gehad op de uitvoering van de bodemsanering, omdat voor de toepassing ervan vaak een complexe juridische inspanning nodig was. Dit vormde een

belasting voor de uitvoerende overheden, en voor bedrijven was het vaak onduidelijk hoe ver hun aansprakelijkheid ging. Er ontstonden vragen omtrent mogelijkheden van medefinanciering, waar verschillend mee om werd gegaan.

De beleidsvernieuwing heeft geleid tot het opstellen van een uniforme subsidieregeling voor bedrijven, waarin op basis van de wet en de jurisprudentie is bepaald in welke gevallen een redelijke bijdrage van de overheid gegeven kan worden. De subsidieregeling is het resultaat van afspraken tussen bedrijfsleven en overheid. Die afspraken dragen bij aan het behalen van de in het 3e Nationaal Milieubeleidsplan opgenomen doelstelling, namelijk de saneringsoperatie op in gebruik zijnde bedrijfsterrinen uiterlijk in 2023 te voltooien. De hoogte van de medefinanciering door de overheid wordt daarmee in algemene, en voor het bevoegd gezag bindende criteria vastgelegd. De regeling zal worden vastgelegd in een algemene maatregel van bestuur waarvoor in dit wetsvoorstel een grondslag is opgenomen. De afspraken tussen bedrijfsleven en overheid zijn vastgelegd in het «Convenant bodemsanering bedrijfsterrinen» van 11 juni 2001. Omdat het hier gaat om een vorm van staatssteun is het convenant op 23 juli 2001 voorgelegd aan de Europese Commissie. De Commissie heeft op 27 februari 2002 besloten dat de subsidieregeling in overeenstemming is met het EG-verdrag. Vooruitlopend op deze regeling zijn er subsidieverordeningen opgesteld door de overheden die bevoegd gezag zijn, op grond waarvan subsidie kan worden verstrekt. Tegelijkertijd wordt in dit wetsvoorstel de saneringsplicht voor in gebruik zijnde bedrijfsterrinen aangescherpt, zodat eigenaren of erfpachters van bedrijfsterrinen wettelijk verplicht zijn tot sanering. In Hoofdstuk III, paragraaf 3, zal hier nader op worden ingegaan.

### *3.2 Programmering door de overheid*

Een belangrijke aanzet voor de nieuwe wijze van financieren is gegeven door de in de periode 1999–2000 in uitvoering genomen Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV). Door de inwerkingtreding van de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) zijn vanaf 2000 de middelen voor bodemsanering in het stedelijk gebied onderdeel geworden van een budget dat benut wordt om stedelijke vernieuwing in gang te zetten. Dit budget wordt verleend op basis van een programma voor een periode van 5 jaar, waarbij een aantal grotere gemeenten (de zogenaamde «rechtstreekse gemeenten») in aanmerking komen voor een budget. Tegelijkertijd zijn in de Invoeringswet Wsv enkele veranderingen doorgevoerd in de Wbb. Daardoor werd het mogelijk ook voor de bodemsaneringsgevallen gelegen in het landelijk gebied een bijdrage te verlenen voor een periode van 5 jaar. Tevens is het mogelijk gemaakt gemeenten bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen als bevoegd gezag voor de Wet bodembescherming. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de bodemsanering en de daar aan verbonden budgetten enerzijds, en de wettelijke bevoegdheden met betrekking tot de Wet bodembescherming anderzijds, blijven daardoor zoveel mogelijk in een hand. Het Besluit aanwijzing bevoegd gezaggemeenten is op 1 januari 2001 in werking getreden<sup>1</sup>. De meeste rechtstreekse gemeenten worden op grond van dit Besluit op verschillende tijdstippen bevoegd gezag Wet bodembescherming.

In dit wetsvoorstel wordt het financiële hoofdstuk anders ingericht met het oog op de programmatische aanpak. Hier wordt nader op ingegaan in hoofdstuk III, paragraaf 8.

---

<sup>1</sup> Staatsblad 2000, 591

#### 4. Waterbodem

In het «Kabinetstandpunt over de functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van de bodemverontreiniging» is aangegeven dat de aard van de problematiek van de waterbodems, het te voeren saneringsbeleid, de financiering en de betrokkenheid van maatschappelijke en publieke partijen zodanig afwijken van saneringen van de landbodem, dat bezien moet worden of en in hoeverre hiervoor een aparte aanpak moet gaan gelden. Er is inmiddels een proces in gang gezet dat moet leiden tot een afzonderlijke saneringsaanpak voor waterbodems. Een centraal uitgangspunt hierbij vormt het gegeven dat de kwaliteit van de waterbodems sterk afhankelijk is van de kwaliteit en dynamiek van met name het grond- en oppervlaktewater en deze als delen van één systeem moeten worden benaderd. Met het oog op een eenduidige en eenvoudige regeling is echter voor één algemene saneringsdoelstelling gekozen, waarin de uitgangspunten voor zowel de landbodems als de waterbodems zijn opgenomen. Het kenmerkende van de waterbodems wordt in de wettelijke basis voor de nadere invulling van die doelstelling tot uitdrukking gebracht. In paragraaf 2.3 wordt nader ingegaan op de saneringsaanpak voor de waterbodems, zoals die in algemene regels zal worden neergelegd.

In het wetsvoorstel blijft de systematiek van de waterbodemparagraaf ongewijzigd, afgezien van enkele redactionele wijzigingen die verband houden met de bij het wetsvoorstel toe te voegen voorschriften. De procedurele voorschriften voor de aanpak van de bodem, inclusief de voorgestelde wijzigingen en aanvullingen daarop, zijn onverkort op de waterbodem van toepassing. In overeenstemming met de huidige systematiek die ruimte biedt aan een lichter regime bij onderhoudsbaggerwerk gaat dit daarvoor niet op. Het toevoegen van enkele uitzonderingen is evenwel niet noodzakelijk doordat de relevante nieuwe procedurele voorschriften zijn gekoppeld aan artikel 39, waarvan ontheffing mogelijk is. Het wetsvoorstel voorziet in afdoende mate in flexibiliteit om – indien noodzakelijk in het belang van de bescherming van de waterbodem – in specifiek op de waterbodemproblematiek afgestemde regels te voorzien. De flexibiliteit bestaat uit niet-limitatieve opsommingen, alsmede grondslagen voor het bij ministeriële regeling stellen van nadere regels.

Als het gaat over partijen die betrokken zijn bij een sanering, is een belangrijk verschil dat voor de landbodem het saneringsbeleid is gekoppeld aan ruimtelijke ontwikkelingen zoals stadsvernieuwing. Hierdoor is in veel grotere mate sprake van een economisch aantrekkelijk privaat belang naast het algemene belang van een schone bodem, waardoor belanghebbenden bereid zijn om mee te betalen aan een sanering. In geval van de waterbodem zijn er veelal geen belanghebbende private partijen, dan wel private partijen die onvoldoende kapitaalkrachtig zijn (zoals in geval van onderhoud bijvoorbeeld binnenschippers). Daarbij wordt de waterbodem vrijwel alleen gesaneerd indien er vanwege onderhoud moet worden gebaggerd, dan wel ontgraving noodzakelijk is voor de uitvoering van infrastructurele werken.

Dit zijn primair publieke belangen die overwegend worden behartigd door overheids-organisaties als waterschappen en rijkswaterstaat. Financiering door derden is dus bij waterbodemsaneringen nauwelijks aan de orde. Hierdoor zal voor waterbodems ten aanzien van de wijze van financiering van saneringen weinig veranderen. Dit brengt met zich mee dat de bestaande wijze van financieren voor de waterbodems in beginsel gehandhaafd blijft en wordt volstaan met een aparte paragraaf 3.3 in het financiële hoofdstuk VII voor financiering van regionale waterbodems.

## 1. Inleiding

De uitgangspunten die in het vorige hoofdstuk zijn beschreven vormen de basis voor de wijzigingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen. De nieuwe saneringsaanpak leidt tot wijzigingen in paragraaf 3 van Hoofdstuk IV van de wet, dat procedurele voorschriften bevat die betrekking hebben op de uitvoering van bodemsaneringen.

Ten behoeve van de regeling voor bedrijven is een nieuwe paragraaf 3a toegevoegd, waarin bijzondere bepalingen inzake sanering van bedrijfsterrainen worden opgenomen.

De programmering door de overheden heeft geleid tot een andere inrichting van paragraaf 3 van hoofdstuk VII van de wet, waarin de financiële bepalingen met betrekking tot bodemsaneringen zijn opgenomen. In dit hoofdstuk is ook de basis voor een subsidieregeling opgenomen. Aan hoofdstuk IX: Verdere bepalingen, zijn twee artikelen toegevoegd die betrekking hebben op monitoring, en is een artikel toegevoegd dat betrekking heeft op het verkrijgen van informatie van de belastingdienst. In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op inhoud van de in dit wetsvoorstel opgenomen wijzigingen.

## 2. Saneringsaanpak

### 2.1 Nieuwe saneringdoelstelling

Bij de saneringsaanpak wordt onderscheid gemaakt tussen situaties waar sprake is van immobiele en situaties waar sprake is van mobiele verontreiniging.

Immobiele verontreiniging bevindt zich veelal aan of nabij het bodemoppervlak en kan zich over grote oppervlakten uitstrekken. De saneringsaanpak voor deze situaties is er op gericht de blootstelling van mensen, dieren en planten aan verontreinigende stoffen zoveel mogelijk te beperken. De saneringsmaatregel kan in deze gevallen bestaan uit het aanbrengen van een leeflaag, waardoor de contactmogelijkheden met de verontreinigde bodem worden weggenomen. De dikte en de kwaliteit van de leeflaag worden volgens een vast patroon afgestemd op het bodemgebruik. Bij meer gevoelig gebruik (zoals wonen met tuinen, recreatie) worden daar hogere eisen aan gesteld dan bij minder gevoelig gebruik (zoals industrie). De saneringsmaatregelen moeten in elk geval leiden tot een veilig resultaat voor het beoogde bodemgebruik.

Van situaties met mobiele verontreiniging is sprake wanneer de verontreiniging zich in het grondwater kan verspreiden. De aanpak is doorgaans aanmerkelijk complexer (technisch, juridisch en financieel) dan bij immobiele verontreiniging, en anders dan bij de bovengrond kan de saneringsdoelstelling niet worden verbonden aan een specifieke functie van een bepaalde locatie. Er kunnen zich een groot aantal verschillende soorten verontreinigingssituaties voordoen in het grondwater als gevolg van een variatie in het soort stoffen, de omvang en de diepte van de verontreiniging, de bodemopbouw en de omstandigheden ter plekke. De saneringsaanpak is er op gericht het risico van verspreiding van verontreinigende stoffen zoveel mogelijk te beperken.

De meest duurzame oplossing is het verwijderen van de verontreiniging. Deze oplossing staat ook in het nieuwe beleid nog steeds voorop. In de praktijk is dit echter lang niet altijd haalbaar of wenselijk, bijvoorbeeld in situaties waarbij de bron niet bereikbaar is (diep of onder bebouwing), of de schade en de kosten van ingrepen niet opwegen tegen het milieurendement. Vanuit het oogpunt van tegengaan van verdere verspreiding is het bereiken van een stabiele, milieuhygiënisch acceptabele eindsituatie een verantwoorde oplossing voor situaties waarin volledig verwijderen



teveel bezwaren kent. Als naar het oordeel van het bevoegd gezag geen stabiele eindsituatie kan worden bereikt, bijvoorbeeld door technische beperkingen, zullen maatregelen genomen moeten worden waardoor de verontreiniging wordt geïsoleerd, beheerst en gecontroleerd. Deze oplossing maakt blijvende nazorgmaatregelen nodig.

In dit wetsvoorstel is gekozen voor een saneringsdoelstelling die recht doet aan het onderscheid in mobiele en immobiele verontreiniging. Bij situaties van immobiele verontreiniging staat voorop dat de bodem geschikt moet worden gemaakt voor de beoogde functie. Daartoe moet de blootstelling aan de verontreiniging zodanig zijn weggenomen dat er geen risico's meer bestaan bij gebruik van de bodem in overeenstemming met de functie die in het saneringsplan is opgenomen.

### *2.2 Reikwijdte saneringsdoelstelling*

De beleidswijziging heeft betrekking op het saneren van gevallen van bodemverontreiniging die dateren van voor 1987, het moment waarop de Wet bodembescherming in werking is getreden. Op grond van die wet zijn algemene maatregelen van bestuur opgesteld waarin voorschriften zijn opgenomen die tot doel hebben bodemverontreiniging te voorkomen. Ook in vergunningen die op grond van de Wet milieubeheer worden verleend aan bedrijven zijn in toenemende mate voorschriften opgenomen die bodemverontreiniging moeten voorkomen. Wanneer er toch aantasting of verontreiniging ontstaat of dreigt te ontstaan zal ofwel op grond van deze voorschriften, ofwel op grond van de in de Wet bodembescherming opgenomen zorgplicht de toestand van de bodem moeten worden hersteld. De zorgplicht heeft in dit kader een vangnetfunctie: wanneer er na 1987 bodemverontreiniging is ontstaan kan de overheid degene die de handelingen heeft verricht die daarvan de oorzaak zijn verplichten tot het nemen van maatregelen die tot doel hebben de oude situatie te herstellen. Functiegericht en kosteneffectief saneren is hier niet van toepassing.

Dit geldt ook voor verontreinigingen die ontstaan zijn ten gevolge van een ongewoon voorval, waarvoor in artikel 30 en verdere voorschriften zijn opgenomen.

Wanneer het in een concrete situatie niet mogelijk blijkt de hiervoor genoemde instrumenten te hanteren om maatregelen op te leggen tot herstel van de bodemkwaliteit, bijvoorbeeld omdat er pas veel later een verontreiniging wordt ontdekt en niet meer iemand is aan te spreken, staan de overheid alleen nog de instrumenten en bevoegdheden van het saneringshoofdstuk ter beschikking. In die situatie is dus het nieuwe beleid wel van toepassing.

### *2.3 Sanering waterbodem*

Ook voor de waterbodem geldt de in het wetsvoorstel opgenomen saneringsdoelstelling, waarbij het geschikt maken voor de functie en het zoveel mogelijk beperken van de blootstellings- en verspreidingsrisico's voorop staat. Er zijn echter belangrijke verschillen met de landbodem die bij de uitwerking van deze algemene uitgangspunten kunnen worden meegenomen.

Bij de waterbodem gelden andere fysieke condities, aangezien de waterbodem onderdeel is van een watersysteem, met een doorgaans grote dynamiek en schaal. Door onder meer stroming en hoogwaters is de waterbodem onderhevig aan processen zoals sedimentatie en erosie. Binnen een watersysteem ontstaat de verontreiniging van de (water-) bodem op grond van deze processen veelal via het water. De kwaliteit van die verontreiniging is en wordt daarbij nog steeds in belangrijke mate beïnvloed door de kwaliteit van het water, waarvoor de aard en omvang van de lozingen daarin bepalend zijn. De verontreiniging van de water-

bodem heeft hierdoor een overwegend diffuus karakter. Daarnaast kan sprake zijn van voor de landbodem kenmerkende historische puntverontreinigingen die tot één of meerdere handelingen van (rechts)personen zijn te herleiden. Ook dergelijke puntbronnen kunnen echter niet los van de dynamiek van het watersysteem worden gezien doordat zich daarop diffuus verontreinigd sediment kan afzetten. Dit proces waarbij na hoogwaters diffuus verontreinigd sediment op de waterbodem achterblijft, wordt ook wel herverontreiniging genoemd. Alhoewel dit naar gelang het type watersysteem kan verschillen heeft het water bij de verontreiniging van waterbodems ongeacht het karakter daarvan derhalve meestal een voorname rol. Omgekeerd beïnvloedt de waterbodem vanwege bijvoorbeeld erosie de kwaliteit van het oppervlaktewater en daarmee tevens het grondwater door de interactie tussen beide. Waterbodemverontreiniging kan dus niet los worden gezien van het aangrenzende oppervlaktewater en grondwater, maar ook niet van de aangrenzende landbodem. In het laatste geval kan onder meer worden gedacht aan verontreinigd grondwater dat naar het oppervlaktewater stroomt, dan wel aan afspoeling van verontreinigingen via hemelwater. De waterbodemproblematiek speelt zich derhalve meestal af op een ruimtelijk gezien grotere schaal, waarbij het gaat om een (deel van een) watersysteem, zoals bijvoorbeeld een rivier, kanaal, haven of sloot en de zich daarin bevindende verontreiniging.

Bovenstaande verschillen met de landbodem zijn van dien aard dat er behoefte bestaat aan een specifiek op de waterbodem afgestemde saneringsaanpak, waarbij voor zover relevant de waterbodem als onderdeel van het watersysteem waarvan het deel uitmaakt zal worden gezien. Overeenkomstig het «Kabinetsstandpunt over de functiegerichte en kosteneffectieve aanpak van de bodemverontreiniging» zal daarbij het regime voor de landbodem als uitgangspunt worden genomen. De in beginsel op het watersysteem gerichte saneringsaanpak voor waterbodems zal pas bij de uitwerking van de saneringsdoelstelling en -maatregelen in een algemene maatregel van bestuur voor de waterbodem een belangrijk element vormen. Dit is in de wettelijke grondslag daarvoor in het tweede lid van artikel 38 tot uitdrukking gebracht. Zo kan er gezien die dynamiek aanleiding zijn om bij de saneringsdoelstelling niet de functie van de waterbodem na sanering aan te houden, maar de functie van het watersysteem waarvan de waterbodem een onderdeel is. De noodzaak daartoe kan onder meer afhangen van het type watersysteem, alsmede de omvang daarvan, aangezien dit zijn weerslag kan hebben op de mate van dynamiek van het desbetreffende watersysteem. Nog gezien moet worden of en in hoeverre voor de (delen van) waterbodems van watersystemen met niet of nauwelijks dynamiek, de voor de landbodems te hanteren bodemgebruikswaarden ook als saneringsdoelstelling kunnen worden gebruikt.

Voorts is in het tweede lid van artikel 38 bepaald dat bij de algemene maatregel van bestuur voor de waterbodem rekening wordt gehouden met de gevolgen van de sanering voor het watersysteem en de effecten die de dynamiek van dat watersysteem kan hebben op het resultaat van de sanering. Hierdoor dient in principe enerzijds de uitwerking van de saneringsdoelstelling voor de waterbodem op de normstelling voor het gehele watersysteem te worden afgestemd en verdienen anderzijds de voor watersystemen kenmerkende erosie- en sedimentatieprocessen nadrukkelijk de aandacht bij de uitwerking van de saneringsaanpak. Vanuit internationaal oogpunt heeft bij de normstelling voor de waterbodems primair de Europese Kaderrichtlijn Water 2000/60/EG van 23 oktober 2000, PbEG 2000, L 327 nadrukkelijk de aandacht. De Kaderrichtlijn Water is geïmplementeerd in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet op de waterhuishouding en de Wet milieubeheer (kamerstukken II 2002/03, 28 808). De Kaderrichtlijn Water pleit, gezien de hiervoor genoemde interacties tussen waterbodem, water en grondwater, voor een

zogenaamde stroomgebiedbenadering. Daarbij zullen voor de in kaart te brengen watertypen ecologische en chemische kwaliteitsdoelstellingen gaan gelden. Implementatie van vorenbedoelde doelstellingen zal op grond van hoofdstuk 5 Wet milieubeheer in de vorm van zogenaamde milieukwaliteitseisen plaatsvinden. Die milieukwaliteitseisen worden bij de nadere invulling van het waterbodembelief betrokken. Het zoveel mogelijk beperken van de risico's voor de mens en voor het ecosysteem als gevolg van blootstelling aan de water(bodem)verontreiniging is ook hierbij uitgangspunt. De functies van het watersysteem zullen daarbij in lijn met de Kaderrichtlijn Water worden ingevuld, waarbij de te onderscheiden watertypen in beginsel leidend zijn.

Sluitstuk van de saneringsdoelstelling voor de landbodem betreft het zoveel mogelijk beperken van nazorg. In dat opzicht kan de situatie bij waterbodems anders liggen dan bij droge bodems, vanwege de dynamiek van het watersysteem. Dit zal bij de uitwerking van de saneringsdoelstelling voor de waterbodems worden meegenomen. De nieuwe procedurele voorschriften voor nazorg maken het vervolgens ook voor de waterbodems mogelijk om in concrete situaties in de noodzakelijke nazorg te voorzien.

Voor de vraag of de saneringsaanpak voor de waterbodems al dan niet van toepassing is, zal in praktijk bekeken moet worden waar geografisch gezien de scheidingslijn met de landbodem ligt. In geval van watersystemen met een gegeven technische infrastructuur zoals kades en dijken zal deze gemakkelijker kunnen worden getrokken, dan bij sloten met oevers of onbedijkte delen van rivieren. Ingevolge de artikelen 63a en 63d zal hiervoor beslissend zijn of het desbetreffende gedeelte van de oever of kust van het (oppervlakte)-water redelijkerwijs tot verontreiniging van de bodem onder dat water leidt en derhalve sprake is van samenhang daarmee. Bij grensoverschrijdende gevallen waarbij een geval van verontreiniging zich zowel in de landbodem als waterbodem voordoet, zullen de betrokken bevoegde instanties op grond van artikel 63a, vijfde lid, of 63h overleg moeten plegen, alvorens van hun bevoegdheden gebruik te maken. Een integrale en effectieve aanpak van het geval van verontreiniging is daarbij uitgangspunt.

De saneringsdoelstelling voor de waterbodem heeft evenals voor de landbodem betrekking op het saneren van historische gevallen van ernstige verontreiniging. Voor de aanpak van verontreinigingen van recente datum geldt de Wet verontreiniging oppervlaktewateren op grond waarvan de verontreiniging zoveel mogelijk moet worden verwijderd.

#### *2.4 Procedurele wijzigingen*

De beleidsvernieuwing heeft gevolgen voor de regelgeving voor verschillende onderdelen van het saneringsproces. Daartoe zijn diverse nieuwe bepalingen opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel. In de toelichting op de artikelen wordt hier nader op ingegaan. De wijzigingen hebben betrekking op de volgende fasen van het saneringsproces:

- a. de opstelling van het saneringsplan  
Het saneringsplan moet voldoen aan de eisen die in artikel 39 zijn opgenomen. In dit wetsvoorstel worden die eisen aangevuld. Geregeld is voorts dat het bevoegd gezag gekend moet worden in afwijkingen van het saneringsplan, en wordt de mogelijkheid om de uitvoering van het saneringsplan te handhaven verbeterd. Er komt ook meer ruimte voor deelsaneringen door een aanpassing van artikel 40.
- b. uniforme saneringen  
Het wetsvoorstel bevat een grondslag voor een algemene maatregel van bestuur die algemene regels bevat voor uniforme saneringen. Wanneer volgens deze regels wordt gesaneerd is geen uitgebreide saneringsprocedure meer nodig.

- c. evaluatie en nazorg  
In dit wetsvoorstel wordt een aparte bepaling opgenomen waarin een evaluatieverslag verplicht wordt gesteld, en tevens een procedure wordt voorgeschreven. Ook zijn voorschriften opgenomen inzake de nazorg. In de huidige wet zijn deze onderwerpen gebrekkig geregeld.
- d. financiële zekerheid  
In het wetsvoorstel is een basis opgenomen voor het stellen van een financiële zekerheid bij saneringen en nazorg.
- e. kadastrale registratie  
De nieuwe beschikkingen zullen kadastraal worden geregistreerd, restverontreiniging leidt tot een blijvende aantekening bij het kadaster.

### **3. Bodemsanering bedrijfsterreinen**

#### *3.1. Inleiding*

In hoofdstuk II, paragraaf 3.1 is beschreven dat bij in gebruik zijnde bedrijfsterreinen langs twee wegen de uitvoering van de bodemsanering wordt gestimuleerd: er is een subsidie-regeling ontwikkeld voor eigenaren of erfpachters van die bedrijfsterreinen en de saneringsplicht wordt aangescherpt. De wettelijke basis voor deze subsidieregeling in de vorm van een algemene maatregel van bestuur is opgenomen in het financiële hoofdstuk. In paragraaf 5 van deze toelichting wordt daar nader op in gegaan. Op basis van deze «bedrijvenregeling» kunnen individuele bedrijven nagaan op welke bijdrage zij aanspraak kunnen maken en bepalen wanneer ze gaan saneren en de subsidie aanvragen, mits gesaneerd wordt binnen de door de overheid vastgestelde termijn. Om zeker te stellen dat de te treffen maatregelen ook binnen het gewenste tijdstip worden uitgevoerd is in dit wetsvoorstel een saneringsplicht voor eigenaren (dan wel erfpachters) van de betreffende bedrijfsterreinen opgenomen, die in de plaats komt van het bevel dat op grond van de huidige wettelijke regeling kan worden gegeven aan onder andere eigenaren.

#### *3.2. Saneringsplicht algemeen*

De saneringsplicht richt zich tot in gebruik zijnde bedrijfsterreinen. In het wetsvoorstel is dit beschreven als een perceel waarop bedrijfsactiviteiten worden verricht en waarop een onderneming in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 of de Wet op de vennootschapsbelasting 1969 is gevestigd, voor zover het niet landbouwbedrijven betreft. De achtergrond van deze inperking is gelegen in de BSB-operatie (BodemSanering in gebruik zijnde Bedrijfsterreinen) die tot doel heeft een vrijwillige aanpak van bodemsanering van bedrijfsterreinen in gang te zetten. Zowel de BSB-operatie als de bedrijvenregeling zijn opgezet in overleg met het industrieel bedrijfsleven, vertegenwoordigd in VNO-NCW en MKB-Nederland.

Aanvankelijk betrof de BSB-operatie vooral industriële bedrijven met bedrijfsactiviteiten die een bodemrisico inhouden (zoals aangewezen op grond van het Besluit verkennend bodemonderzoek bedrijfsterreinen: Besluit Verbond), maar onder het huidige Besluit Verbond vallen tevens bedrijven die nu zijn gevestigd op terreinen waar in het verleden risicovolle bedrijfsactiviteiten hebben plaatsgevonden. Bedrijven in de landbouwsector zijn daar niet bij betrokken, en voor hen geldt dus ook noch de saneringsplicht noch de subsidieregeling. Voor de landbouwsector geldt een aparte Communautaire kaderregeling inzake staatssteun. Voor de uitleg van het begrip onderneming in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting 2001 en de Wet op de Vennootschapsbelasting 1969 wordt verwezen naar de jurisprudentie<sup>1</sup>.

Voor bedrijfsterreinen waar de saneringsplicht niet geldt kan het

<sup>1</sup> «In de jurisprudentie is voor de uitleg van dit begrip aansluiting gezocht bij de in de bedrijfseconomie gebruikelijke omschrijving dat een onderneming een duurzame organisatie van kapitaal en arbeid is waarmee wordt beoogd door deelneming aan het maatschappelijke productieproces winst te behalen.» (MvT Wet IB 2001, artikel 3.1 lid 2 onder a (afdeling 3.2.)). Bovendien is de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie over het begrip onderneming van belang

bestaande juridisch instrumentarium van de wet (inzet bevel of kostenverhaal) worden toegepast.

### 3.3 Adressaat

Adressaat van de saneringsplicht is de directe belanghebbende van de grond, namelijk de eigenaar, of als er een erfpachtrecht is de erfpachter. Omdat de erfpachter in een dergelijke situatie de feitelijke beschikkingsmacht over de grond heeft, is er voor gekozen dat de plicht ook geldt voor de erfpachter. Overigens is hier ook al voor gekozen in de huidige wet in artikel 43, derde lid, waar het gaat om het opleggen van een saneringsbevel. Tijdens de kamerbehandeling is dit ingevoerd in de wet met als argument dat de erfpachter in het economisch verkeer gelijk is te stellen aan de eigenaar. Dit is niet het geval met huurders en pachters<sup>1</sup>. De erfpachter kan ook een beroep doen op de subsidieregeling. De uiteindelijke financiële afhandeling (wie betaalt uiteindelijk de saneringskosten) is uiteraard een zaak tussen de erfpachter en de erfverpachter.

De saneringsplicht betreft het geval van verontreiniging. In artikel 1 van de wet is gedefinieerd wat een geval van bodemverontreiniging is. Dit is onder andere van belang om te bepalen hoever de verantwoordelijkheid van de eigenaar reikt. De grenzen van het geval hoeven niet samen te vallen met de perceelsgrens. Wanneer er sprake is van verontreinigde grond of grondwater waarvan de bron zich bevindt op het perceel en de pluim zich uitstrekt tot buiten het perceel, wordt dit toegerekend aan het perceel waar de bron zich bevindt, en zal de eigenaar of erfpachter van het bronperceel het hele geval (grond en grondwater inclusief de pluim) moeten saneren. Eigenaren of erfpachters die slechts te maken hebben met een verontreiniging waarvan de bron zich elders bevindt zullen derhalve niet een saneringsplicht opgelegd krijgen. Wanneer de verontreiniging zich bevindt in het vaste deel van de bodem en vanwege bijvoorbeeld voorgenomen bouwactiviteiten handelingen moeten worden verricht met de ernstig verontreinigde grond, is deze eigenaar uiteraard wel verplicht dit te melden op grond van artikel 28, en kan dit leiden tot een (deel)sanering. Hier geldt de aanhoudingsplicht van artikel 52a van de Woningwet. Ook behouden de bovengenoemde eigenaren of erfpachters de normale verantwoordelijkheid die voor eigenaren of erfpachters geldt, zoals zorg voor de bodemkwaliteit en het geven van informatie bij verkoop. Het bevoegd gezag kan aan die eigenaar ook een bevel opleggen tot nader onderzoek, en eventueel tijdelijke beveiligingsmaatregelen opleggen.

### 3.4 Handhaving saneringsplicht

De handhaving van de saneringsplicht is pas aan de orde wanneer verschillende stadia van onderzoek daar aan vooraf zijn gegaan. Er is geen algemene onderzoeksplicht in de wet opgenomen, omdat voor het opleggen van een onderzoeksplicht er sprake moet zijn van een vermoeden van bodemverontreiniging. Er is wel in artikel 72 een basis opgenomen voor een algemene maatregel van bestuur waarin voor bepaalde categorieën van gevallen een onderzoeksverplichting kan worden opgelegd. Daar is gebruik van gemaakt ten behoeve van de BSB-operatie in de vorm van het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfs-terreinen. Op grond van dit besluit wordt onderzoek naar verontreiniging op bedrijfs-terreinen begeleid door de BSB-stichtingen, en wanneer de onderzoeksfase is afgerond, wordt het bevoegd gezag hiervan op de hoogte gesteld. Mocht een bedrijf, dat valt onder het toepassingsbereik van het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfs-terreinen, niet vrijwillig een onderzoek willen verrichten, dan kan het bevoegd gezag een aanwijzing geven tot het uitvoeren van een verkennend onderzoek. Wanneer uit onderzoeksgegevens blijkt dat er sprake is van verontreiniging kan het bevoegd

<sup>1</sup> Kamerbehandeling wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake de sanering van de bodem (21 556)

gezag vervolgens op grond van de huidige wet een bevel geven tot het verrichten van nader onderzoek.

Het bevoegd gezag kan ook zelf een eigen oriënterend onderzoek instellen wanneer er sprake is van een vermoeden van verontreiniging. Als dit vermoeden wordt bevestigd, kan het bevoegd gezag een bevel geven tot nader onderzoek. Het in gang zetten van bodemonderzoek gebeurt dus op basis van bestaande wettelijke voorschriften. Wanneer er nader onderzoek is verricht wordt een beschikking genomen omtrent de ernst van de bodemverontreiniging en de spoedeisendheid van de sanering. Als die fase is bereikt kan de saneringsplicht worden geëffectueerd. Wanneer er geen sprake is van spoedeisendheid maar wel ernstige verontreiniging, dan wordt de saneringsplicht pas geëffectueerd op het moment waarop er handelingen worden verricht met betrekking tot de verontreinigde bodem. Wanneer de eigenaar of erfpachter zelf initiatieven neemt is melding overeenkomstig artikel 28 voorgeschreven.

De saneringsplicht is een effectiever middel dan het bevelsinstrument. De juridische toets, die nodig is om de bevelsbeschikking te adresseren, is steeds een groot struikelblok gebleken in de uitvoeringspraktijk. Door enerzijds in de wet zelf de saneringsplicht te adresseren, en anderzijds in de subsidieregeling vast te leggen in welke gevallen een subsidie wordt verstrekt, is dit knelpunt opgelost en is effectieve handhaving mogelijk geworden.

De strafrechtelijke handhaving van de verplichting om te saneren is mogelijk omdat naast het bevel van artikel 43, derde lid, van de wet ook de saneringsplicht van artikel 55b van de wet zal worden opgenomen in artikel 1a van de Wet op de economische delicten. Dit betekent dat er onder meer geldboetes en eventueel vrijheidsstraffen kunnen worden opgelegd.

#### **4. Het financiële kader**

Het verlenen van een subsidie voor bodemsanering aan de overheden is geregeld in paragraaf 3 van hoofdstuk VII van de Wet bodembescherming, dat de financiële bepalingen bevat. Voorheen vielen alle bodemsaneringgevallen onder de financieringssystematiek van de Wbb. De provincies en vier grote gemeenten, die op grond van artikel 48 en artikel 88 zijn belast met de uitvoering van bodemsanering, verkregen jaarlijks budget voor de bodemsanering op hun grondgebied.

Door de inwerkingtreding van de Wet stedelijke vernieuwing (Wsv) in 2000 is voor de financiering van de bodemsanering in het stedelijk gebied de Wet stedelijke vernieuwing van toepassing. Op grond van de wet wordt een budget verstrekt aan gemeenten op basis van een meerjarenontwikkelingsprogramma. Het begrip «stedelijk gebied» is in het kader van bodemsanering gedefinieerd als bebouwde kom met in het bestemmingsplan aangewezen uitleglocaties. Niet onder de Wet stedelijke vernieuwing vallen het landelijk gebied, de waterbodems en categorieën waarvoor specifieke financiële afspraken zijn gemaakt, zoals bedrijven en de voormalige gasfabrieksterreinen. Voor deze categorieën is op een andere wijze in de financiering voorzien. In de Wbb is geregeld (artikel 75a) dat saneringen die onder de budgettering van de Wsv vallen uitgezonderd zijn van de toepassing van de financiële paragraaf van de Wbb en niet meer voor een bijdrage op grond van de Wbb in aanmerking komen.

Op grond van de Wsv zijn de zogenaamde rechtstreekse gemeenten, die in het kader van de Wsv investeringsbudget ontvangen, verantwoordelijk voor de uitvoering van bodemsanering in het stedelijk gebied. Bij de invoeringswet Wet stedelijke vernieuwing<sup>1</sup> is aan artikel 88 Wbb een negende lid toegevoegd, waarmee het mogelijk wordt gemaakt bij algemene maatregel van bestuur andere gemeenten dan de vier grote gemeenten dezelfde status te geven als de provincies. Het is logisch vervolgd dat gemeenten die rechtstreeks van het rijk budget krijgen voor

---

<sup>1</sup> Staatsblad 2000 505, inwerking getreden 15 november 2000

bodemsanering in het stedelijk gebied en dit zelfstandig kunnen besteden, dezelfde mogelijkheid krijgen voor budgetten voor het overige grondgebied. Voorts is er in de Wet bodembescherming steeds vanuit gegaan dat de overheid die zelf budgetten krijgt om te saneren ook bevoegd gezag is en dus bevoegd in te stemmen met saneringsplannen van zowel derden als eigen saneringen. Deze lijn wordt doorgetrokken door de betreffende gemeenten gelijk te stellen met de provincies. Het Besluit bevoegd gezag-gemeenten is op 1 januari 2001 inwerking getreden<sup>1</sup>. Door de inwerking-treding van dit Besluit zijn de daarin genoemde gemeenten bevoegd gezag geworden voor alle bodemsaneringen (ook van derden) op hun grondgebied, evenals dat nu het geval is met de vier grote gemeenten. Dat betekent dat ze ook op grond van de Wbb budget krijgen toegekend voor de bodemsanering die onder de financieringssystematiek van de Wbb valt. Waar in het wetsvoorstel wordt gesproken over de provincie, wordt door toepassing van artikel 88 daar ook de gemeente mee bedoeld die bevoegd gezag is.

Tengevolge van dit wetsvoorstel wordt paragraaf 3 van het hoofdstuk Financiële bepalingen sterk gewijzigd. Voorheen werd jaarlijks een bijdrage verleend ter tegemoetkoming in de kosten van bodemsanering. In de Regeling financiële bepalingen, gebaseerd op het tweede lid van artikel 76, werd nadere uitwerking gegeven aan deze wijze van financieren. Nadat bij de Invoeringswet Wsv aan het eerste lid van artikel 76 was toegevoegd dat een bijdrage ook voor een periode van 5 jaar kon worden verstrekt, is de Regeling vervangen door een nieuwe Regeling financiële bepalingen 2002, waarin de budgetverlening voor 5 jaar nader werd ingevuld. Door deze nieuwe wijze van financieren, ontleend aan de financieringssystematiek van de Wsv, werden enkele van de bepalingen in het financiële hoofdstuk van de Wbb vrijwel tot een dode letter. Door de nu voorgestelde wijzigingen van de financiële bepalingen wordt voorzien in sluitende regeling voor de nieuwe wijze van financieren van de bodemsaneringen.

## HOOFDSTUK IV. UITVOERBAARHEID EN HANDHAAFBAARHEID

### 1. Algemeen

Diverse voorschriften in dit wetsvoorstel zien op verbetering van de mogelijkheden van toezicht en handhaving bij de uitvoering van de bodemsaneringen. Knelpunten in de uitvoeringspraktijk (die onder andere blijken uit de jurisprudentie van de Raad van State en rapportages van de VROM inspectie zoals het rapport «Zand erover» en «De bodem in zicht») zijn aanleiding geweest te kijken naar mogelijkheden om de uitvoering van saneringsplannen beter controleerbaar te maken en de mogelijkheden van het bevoegd gezag om in te grijpen te verbeteren. Dit klemt temeer waar als gevolg van de beleidsvernieuwing meer ruimte wordt gegeven voor saneringsvarianten waarbij nieuwe technieken worden toegepast en verontreiniging mag achterblijven. Dat vraagt om goede controle tijdens en na de sanering. Behalve de provincies en de vier grote gemeenten zijn er meer gemeenten bevoegd gezag geworden, en dus ook verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. Deze overheden zijn bezig hun kennis en ervaring als bevoegd gezag en toezichthouder voor de bodemsanering op te bouwen. Vanuit de regierol die de provincie hierin is toegekend in het nieuwe beleid<sup>2</sup> en de rol die de provincies in het algemeen krijgen toegekend in het kader van de verbetering van de handhaving van de milieu-regelgeving<sup>3</sup> is er een belangrijke rol weggelegd voor de provincies om zorg te dragen voor een goed gestructureerde toepassing van de wettelijke instrumenten.

Aandacht voor toezicht moet beginnen in een vroeg stadium bij de opstelling van het saneringsplan. De bevoegde overheid moet zich op dat

<sup>1</sup> Staatsblad 2000 591

<sup>2</sup> Kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing bodemsanering, paragraaf 4.3

<sup>3</sup> Brief van 29 augustus 1997 inzake de structuur en de cultuur van de milieuwethandhaving, kamerstukken II 1996/97, 22 343 en 24 791, nr. 29, blz. 2 t/m 8)

moment gaan afvragen wat de uitvoering van de betreffende sanering voor gevolgen heeft voor de toezichthoudende taak. Afwijkingen van het saneringsplan behoeven een duidelijke procedurele inbedding. Duidelijk moet zijn wanneer de grens wordt overschreden en de overheid moet gaan handhaven. Nieuwe voorschriften in dit wetsvoorstel versterken de mogelijkheden van toezicht en handhaving bij de uitvoering van de sanering en het omgaan met grondstromen na de sanering (zie paragraaf 2). In aanvulling op het wettelijke instrumentarium zijn bestuurlijke afspraken gemaakt over de opstelling van een toezichts- en handavingsplan<sup>1</sup>. De verbeterde mogelijkheden voor toezicht en handhaving in dit wetsvoorstel, in combinatie met de afspraken over een planmatige aanpak daarvan, bieden een oplossing voor de handavingsproblemen rondom bodemsanering zoals die in de inspectierapporten zijn gesignaleerd. Voorwaarde hiervoor is dat de uitvoerende overheden hun organisatie en werkwijze zodanig inrichten dat handhaving wordt gezien en erkend als een belangrijk onderdeel van hun taak. Dit vergt ook een cultuuromslag, van betrokkenheid bij de voorbereiding van een sanering tot het houden van toezicht gedurende en na afloop van de sanering, en de bereidheid direct op te treden wanneer daartoe aanleiding is. In het kader van een landelijk project voor de professionalisering van de milieuhandhaving is op 1 november 2002 een set kwaliteitscriteria vastgesteld, die ook toepasbaar zijn voor ketenbeheer. Ook deze bredere inspanningen ter verbetering van de handhaving komen ten goede aan de verbetering van de handhaving op het gebied van bodemsanering.

## **2. Voorschriften met betrekking tot toezicht en handhaving**

Het wetsvoorstel biedt verschillende aanknopingspunten voor een structurele verbetering van de handhaving. Dit betreft natuurlijk in de eerste plaats de nieuwe handhavingbepaling die in artikel 39a is opgenomen. Verder zijn er diverse voorschriften die het bevoegd gezag meer greep kunnen geven op het uitvoeren van de sanering, het saneringsresultaat, het omgaan met grondstromen en het beheer na de sanering. Voor het verkrijgen van een goed beeld van deze mogelijkheden worden deze voorschriften hier nog eens op een rij gezet:

1. In onderdeel h van het eerste lid van artikel 39 wordt geregeld dat voor langdurige saneringen in het saneringsplan een overzicht moet worden opgenomen van tussentijds beoogde effecten en tijdstippen waarop het bevoegd gezag hierover moet worden geïnformeerd.
2. Er wordt in het vierde lid van artikel 39 geregeld dat afwijkingen van een saneringsplan moeten worden gemeld aan het bevoegd gezag, dat aanwijzingen kan geven omtrent de verdere uitvoering van de sanering.
3. In artikel 39c wordt een wettelijke basis en procedure opgenomen voor het evaluatieverslag. De eisen die gesteld worden aan de inhoud van het evaluatieverslag geven de overheid inzicht in het eindresultaat van de sanering. Daarin is ook voorgeschreven dat de hoeveelheid, kwaliteit en bestemming van afgegraven verontreinigde grond of verontreinigd grondwater dat is onttrokken wordt aangegeven. Daardoor kan de overheid beter controleren wat er gebeurt.
4. In artikel 39d zijn voorschriften opgenomen over de opstelling van het nazorgplan, en in artikel 39e wordt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering daarvan geregeld.
5. In artikel 39f wordt de mogelijkheid opgenomen financiële zekerheid te vragen van de saneerder bij een langdurige sanering en voor de nazorgfase.

Verder kan het bevoegd gezag zelf voorwaarden verbinden aan de instemming met het saneringsplan (zoals het melden van momenten voor het houden van toezicht) en het nazorgplan (het melden van wijzigingen in het gebruik) die effectief optreden mogelijk maken.

---

<sup>1</sup> Kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing bodemsanering hoofdstuk 6 (Verbetering van de kwaliteit van de uitvoering): voor kleine, reguliere saneringsprojecten kan worden volstaan met een algemeen geldend protocol, maar bij dure (4,54 miljoen of meer) en/of complexe projecten wordt er specifiek per project een toezichtplan opgesteld. In het plan wordt de aard en de frequentie van het toezicht door de bevoegde overheid vastgelegd. Dit betreft niet alleen de saneringen in eigen beheer maar ook de overheidssaneringen. De overheid verbindt zichzelf aan de uitvoering van het plan. De gevolgen en bevindingen van het toezicht vindt zijn weerslag in het evaluatierapport, waarvoor in dit wetsvoorstel een procedure is opgenomen



Belangrijk onderdeel van dit wetsvoorstel is voorts de invoering van een directe saneringsplicht voor de eigenaar of erfpachter van een in gebruik zijnde bedrijventerrein, die in combinatie met de subsidieregeling een stimulant vormt tot het in gang zetten van saneringen in eigen beheer.

### **3. Gevolgen voor de belasting van de rechterlijke macht**

Het wetsvoorstel bevat meer voor beroep vatbare beschikkingen dan de huidige wet, namelijk de beschikkingen op het evaluatieverslag en het nazorgplan. Veelal nam ook onder de huidige wet het bevoegd gezag een beschikking op het evaluatieverslag, en werd daar ook wel beroep tegen ingesteld. De rechter heeft echter beslist dat het geen voor beroep vatbare beschikking is. Wanneer de wettelijke status duidelijk is, zal er ook weer beroep kunnen worden ingesteld. Omdat in deze beschikking het eindresultaat van de sanering wordt vastgelegd, kan wel worden aangenomen dat dit met enige regelmaat zal leiden tot procedures.

Verder kan worden aangenomen dat beroep wordt ingesteld wanneer het bevoegd gezag de saneringsplicht voor bedrijven gaat effectueren.

Verwacht wordt dat het bevoegd gezag dit instrument slechts bij hoge uitzondering zal hoeven in te zetten. Evenals bij het saneringsbevel is dit instrument vooral bedoeld als stok achter de deur. Slechts als sprake is van noodzaak tot spoedig saneren als bedoeld in het (nieuwe) eerste lid van artikel 37 zal effectuering van de saneringsplicht op een bepaald tijdstip aan de orde kunnen zijn. Uitgangspunt is dat het merendeel van de saneringen op eigen initiatief van de bedrijven in gang zal worden gezet, eventueel met gebruikmaking van subsidie. Dientengevolge is het niet aannemelijk dat er sprake zal zijn van toename van een beroep op de rechter tengevolge van het invoeren van de saneringsplicht. Wel is het mogelijk dat bedrijven die een lager percentage subsidie krijgen dan verwacht daarin aanleiding zien om beroep in te stellen.

Doordat de saneringsplicht in het wetsvoorstel eenduidig wordt geadresseerd aan de eigenaar of erfpachter, hoeft het bevoegd gezag niet per geval te beoordelen welke partij tot sanering moet worden verplicht, zoals nu het geval is met het hanteren van het saneringsbevel. Dit vereenvoudigt de toepassing door het bevoegd gezag en ook de toetsing door de rechter.

## **HOOFDSTUK V. GEVOLGEN VAN HET WETSVORSTEL**

### **1. Gevolgen voor het milieu en bodemgebruik**

Het wetsvoorstel is erop gericht de aanpak van de bodemsanering te versnellen, teneinde de doelstelling die is vastgelegd in het derde Nationaal Milieubeleidsplan te halen: alle ernstige verontreiniging in bodems wordt binnen afzienbare tijd (voor 2023) gesaneerd of beheerst. Zowel de nieuwe saneringsdoelstelling, de regeling van de nazorg, de bedrijvenregeling (saneringsplicht en subsidieregeling) als de meerjarenprogrammering van sanering door overheden werken hier aan mee. Door bedrijven en overheden mogelijkheden te bieden om aan te haken bij maatschappelijke dynamiek kan sneller worden gesaneerd en kan maatschappelijke stagnatie worden voorkomen. De problemen die bodemverontreiniging doet ontstaan voor mens en milieu worden daarmee sterk vermindert. Een belangrijk effect van een effectieve aanpak van de bodemsanering is het opheffen van beperking van ruimtegebruik tengevolge van verontreiniging. Ten behoeve van de verdeling van de beschikbare rijksmiddelen moet de omvang van de bodemverontreiniging landsdekkend in kaart worden gebracht. De informatie die hiertoe wordt gegenereerd heeft tot gevolg dat er meer dan voorheen gegevens beschikbaar zijn voor een

ieder, hetgeen de bewustwording kan bevorderen en daarmee mogelijk ook het ontstaan van nieuwe bodemverontreiniging meer wordt voorkomen

## **2. Gevolgen voor de met uitvoering belaste overheden**

De procedurele voorschriften die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen bieden de overheden die met de uitvoering zijn belast meer houvast ten aanzien van het controleren van saneringen. Daarmee kunnen knelpunten in de huidige uitvoeringspraktijk worden aangepakt, in lijn met de wensen van de betrokken overheden. Vergelijkbare voorschriften zijn vaak al opgenomen in provinciale verordeningen, door regeling hiervan in de wet is de status duidelijker en is er meer zekerheid over de handhaafbaarheid. Met name het meer gestructureerd omgaan met toezicht en handhaving zal vragen om een extra inspanning van het bevoegd gezag. De voorschriften in dit wetsvoorstel leggen niet zozeer nieuwe taken op, maar bieden vooral nieuwe mogelijkheden tot een meer doelmatige aanpak. Door het opnemen van een directe saneringsplicht voor de eigenaar of erfpachter van een bedrijventerrein, in combinatie met een subsidieregeling, wordt het mogelijk dat het bevoegd gezag de aandacht verlegt van een (juridisch) debat over het saneringsbevel en eventuele cofinanciering naar handhaving en toezicht.

Nu meer gemeenten bevoegd gezag zijn geworden vindt er een verschuiving plaats van uitvoerende taken van provincies naar gemeenten. Voor de betreffende gemeenten is er in een apparaatskostenvergoeding voorzien, terwijl de apparaatskostenvergoeding voor provincies voorshands op hetzelfde peil is gebleven. Dat betekent dat er meer middelen beschikbaar zijn voor onder andere de regierol en toezichtstaken.

Het nieuwe financiële hoofdstuk brengt een verandering met zich mee, die op het moment van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel voor een belangrijk deel al in gang is gezet. Met name met de meerjarenprogrammering van de bodemsaneringactiviteiten is al een start gemaakt op basis van een eerdere wijziging van de wet en de aangepaste Regeling financiële bepalingen. In dit wetsvoorstel krijgt dit een definitieve vorm. In de overgangsfase kost het omschakelen op een meerjarenprogramma extra inspanning van de overheden. Op termijn zal echter het eens per vijf jaar opstellen van programma's, en na vijf jaar verantwoording afleggen over de prestaties, minder inspanning kosten dan de huidige jaarlijkse financiering en verantwoording, waarbij veel gegevens werden verlangd van het bevoegd gezag. Het wetsvoorstel brengt per saldo geen taakverzwaring met zich mee op het gebied van financiering en verantwoording.

## **3. Gevolgen voor het bedrijfsleven**

De effecten van dit wetsvoorstel voor het bedrijfsleven betreffen met name de wijziging van de saneringsdoelstelling, de aanscherping van de saneringsplicht en de daarmee verbonden subsidieregeling.

De hoge kosten van het multifunctioneel saneren en onbegrip ten aanzien van de noodzaak daarvan – bijvoorbeeld in het geval van het volledig schoonmaken van elk bedrijfsterrein – werkten stagnatie in de hand. Beoogd is dit te doorbreken met het nieuwe beleid. Door het maken van onderscheid tussen mobiele en immobiele verontreiniging, het afstemmen van de saneringsmaatregelen op het (beoogde) gebruik en de mogelijkheid tot kosteneffectief verwijderen van mobiele verontreiniging, wordt beoogd de kosten van de sanering met 35 tot 50% terug te brengen<sup>1</sup> en daarmee een belangrijke oorzaak van stagnatie weg te nemen. Met name voor bedrijven maakt het veel verschil dat bij het saneren van een industrieterrein rekening wordt gehouden met het (beoogde) gebruik van de bodem.

<sup>1</sup> Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 3 december 1999 aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1999/2000, 25 411, nr. 7) inzake het kabinetsstandpunt over het Interdepartementaal beleidsonderzoek bodemsanering

De kostenreductie, die het gevolg is van de nieuwe saneringsdoelstelling, kan per individueel bedrijf verschillen, afhankelijk van de aard van de verontreiniging en de daarvoor te hanteren saneringsdoelstelling. Minder saneren betekent wel dat er meer beheer van verontreinigde bodems nodig is, maar de kosten daarvan zullen over het algemeen beperkt zijn. Met name wanneer het grote grondwatersaneringen betreft waar geen stabiele eindsituatie kan worden bereikt en dus blijvende isolerende voorzieningen nodig zijn, kunnen kosten in de nazorgfase aanzienlijk zijn als het gaat om onderhoud en vervanging. Voor deze situaties is de mogelijkheid opgenomen een financiële zekerheid te kunnen vragen. Uitgangspunt is dat in een individueel geval van sanering deze «kosten-effectief» moet zijn, en dat de noodzaak tot het nemen van nazorgmaatregelen zoveel mogelijk wordt beperkt. Bij het vaststellen van saneringsmaatregelen vindt dus altijd een afweging plaats, waarbij de financiële gevolgen een belangrijke rol spelen. Die gevolgen komen ook voor rekening van de saneerder. Wanneer sanering met nazorg duurder uitvalt dan sanering zonder of met minder nazorg zal daar uiteraard voor worden gekozen. De nieuwe saneringsdoelstelling biedt aldus ruimte voor het kiezen van een optimaal resultaat vanuit zowel milieuhygiënisch als financieel oogpunt. Een belangrijk element in dit wetsvoorstel voor het bedrijfsleven is het opnemen van een saneringsplicht voor de eigenaar of erfpachter van een in gebruik zijnde en blijvend bedrijfsterrein, en een recht op subsidie dat wordt verankerd in een algemene maatregel van bestuur dat op dit wetsvoorstel is gebaseerd. Behalve de kostenreductie als gevolg van het versoepelen van de saneringsdoelstelling, zal in veel gevallen ook een procentuele subsidie kunnen worden verkregen, waarbij rekening wordt gehouden met de omvang van het bedrijf door een hoger percentage toe te kennen aan minder grote bedrijven (minder dan 250 werknemers en additionele voorwaarden).

Het grote voordeel van een uniforme regeling is dat bedrijven vooraf weten waar ze aan toe zijn en moeizame onderhandelingen met de overheid over de financiering achterwege kunnen blijven.

Uitgangspunt is dat met deze financiële voorzieningen bedrijven zelf het initiatief zullen nemen tot bodemsanering, en de handhaving van de saneringsplicht niet vaak nodig zal zijn.

In feite is hier sprake van een stimulans tot verdere effectivering van de zogenaamde BSB-operatie (Bodemsanering in gebruik zijnde bedrijfsterreinen). Deze operatie heeft tot doel te komen tot vrijwillige bodemsanering door bedrijven.

Er wordt uitgegaan van ongeveer 15 000 tot 20 000 bedrijven die zullen vallen onder de saneringsplicht. Volgens recente schattingen bedragen de kosten van bodemsanering op bestaande bedrijfsterreinen ongeveer € 4,5 miljard<sup>1</sup>.

Het midden- en kleinbedrijf is ruim vertegenwoordigd (90%). Gerangschikt naar kosten is één procent van de urgente gevallen (met saneringskosten van ongeveer 1 miljoen euro of meer) verantwoordelijk voor een kwart van de totale kosten en 20% voor 64% van de kosten. In de aardolie-industrie/aardolieopslag en de chemische industrie komen gemiddeld dure saneringen voor: € 1,2 miljoen en € 650 000. Bij het onderzoek is uitgegaan van schattingen van de BSB-stichtingen van het aantal gevallen waar het bevoegd gezag naar verwachting op basis van de bestaande urgentiesystematiek een saneringsdatum aan zou toekennen. Het betreft dus gevallen waarvan wordt vermoed dat ze als «urgent» worden aangemerkt op basis van de bestaande systematiek. De modale saneringskosten bedragen ongeveer € 150 000 per bedrijf. In alle sectoren komen saneringsplichtige bedrijven voor. Grote aantallen urgente gevallen (meer dan 1000) worden aangetroffen in de metaalproductenindustrie, de metalectro, het autogerelateerde bedrijfsleven (garages, sloopbedrijven), de transportbedrijven, de bouwnijverheid, de (groot)handel, de overige industrie en in de overige bedrijfsklassen.

---

<sup>1</sup> Bodemsanering bedrijfsterreinen, Aard en omvang van de verontreinigde locaties bekend bij BSB stichtingen, IOO BV, mei 2001

De omvang van de verontreiniging en de kosten van de sanering hoeven niet samen te hangen met de omvang van het bedrijf. Dat betekent dat bij een kleiner bedrijf de bodemsaneringskosten relatief harder kunnen aankomen dan bij een groot bedrijf.

Het is mogelijk dat, al of niet met een subsidie, bedrijven de kosten van een sanering niet kunnen dragen. Er wordt in het bodemsaneringsbeleid vanuit gegaan dat zoveel mogelijk dient te worden voorkomen dat bodemsanering leidt tot faillissement van overigens gezonde bedrijven. Daarom is met het bedrijfsleven afgesproken dat er een regeling getroffen zal kunnen worden voor bedrijven met draagkrachtproblemen. Bij middelgrote en grote bedrijven zullen zich zelden financieringsproblemen voordoen. De omvang van de eventuele problematiek in het kleinbedrijf is moeilijk te schatten. Geschat wordt dat ongeveer 3000 bedrijven in een periode van plm. 15 jaar een draagkracht-probleem zullen hebben.

#### **4. Administratieve lasten voor het bedrijfsleven (ACTAL toets)**

In het Actieprogramma administratieve lasten van het ministerie van VROM dat in 2000 is opgesteld, zijn de administratieve lasten voor bodemsanering berekend. Uitgegaan werd van een stel-percentages van 3% over totale Nederlandse saneringssom, die ongeveer 1 miljard per jaar bedraagt. Dit leverde een bedrag op van ongeveer f 30 miljoen gulden. De kosten van een saneringsonderzoek en het opstellen van een saneringsplan bedragen volgens dit programma gemiddeld tussen de f 10 000 en f 20 000. Uitgedrukt in euro's ligt dat tussen de € 4500 en € 9500. Hierna zal worden nagegaan in hoeverre dit wetsvoorstel een verhoging met zich meebrengt van de administratieve lasten.

Bedrijven die verplicht zijn de bodem te saneren moeten voldoen aan de procedurele voorschriften in dit wetsvoorstel ten aanzien van het saneringsplan, controle bij grondwatersaneringen, het evaluatieverslag en het nazorgplan. Voorts wordt het mogelijk dat het bevoegd gezag verlangt dat er een financiële zekerheid wordt gesteld bij langdurige saneringen. In de huidige wet is voor de evaluatie van de sanering en de nazorg geen procedure opgenomen en er worden geen inhoudelijke eisen aan gesteld. Veelal zijn in provinciale verordeningen wel nadere eisen gesteld. Ook is de praktijk al wel dat bij langdurige grondwatersaneringen tussentijds wordt gecontroleerd, maar dit is meestal niet tevoren vastgelegd. Het wetsvoorstel legt dus wat deze onderwerpen betreft feitelijk geen nieuwe administratieve lasten op, maar de lasten kunnen wel wat stijgen doordat er meer expliciete eisen worden gesteld.

Met name de eisen die in dit wetsvoorstel aan de nazorg worden gesteld, kunnen er toe leiden dat de opdrachtgever (het bedrijf) meer dan in het verleden de organisatorische en financiële aspecten moet (laten) uitwerken. Te denken valt aan overeenkomsten met toekomstige eigenaren, huurders en andere gebruikers in verband met eventuele gebruiksbeperkingen na het saneren, mogelijke bankgaranties of andere financiële borgstellingen voor de nazorg (opdracht aan de accountant). Er zal over deze aspecten ook meer overleg vereist zijn. Het aantal uren is sterk afhankelijk van de problematiek. Welke saneringsvorm wordt er gekozen, welke mate van zorg is nodig, welke gebruiksbeperkingen gelden er en dergelijke. Het aantal uren dat dit kan kosten wordt geschat tussen de 24 en 40 uur, gemiddeld 32 uur.

Daarnaast kan het vragen van een financiële zekerheid bij langdurige grondwatersaneringen leiden tot extra administratieve lasten. Aangenomen wordt dat de tijd die gemoeid is met het afsluiten van een verzekering of een bankgarantie gemiddeld 10 uur zal bedragen, inclusief overleg. Ook de tussentijdse controle bij deze saneringen zal betekenen dat de administratieve lasten toenemen met ongeveer 10 controles van 2 uur, dus 20 uur per sanering.

Voorts zal eenmalig kennis moeten worden genomen van de nieuwe

wettelijke voorschriften. De tijd die hiermee gemoeid is kan worden gesteld op 4 uur.

Kennis nemen van de nieuwe regels geldt voor alle bedrijven. Dat betekent dat de administratieve lasten voor alle 20 000 saneringsgevallen stijgen met  $4 \times \text{€ } 60$  per sanering is  $\text{€ } 240$  per sanering. In totaal is dat een stijging van  $\text{€ } 4800\ 000$ .

Omdat de financiële zekerheid slechts in een beperkt aantal gevallen zal worden gevraagd, en ook complexe nazorgsituaties lang niet alle saneringsgevallen betreft, is het niet zinvol voor alle 20 000 saneringen alle lasten mee te tellen.

Grondwatersaneringen komen vooral voor in de aardolie industrie en de chemische industrie, de metaalproducten en de textielreiniging. In de aardolie- en chemie industrie gaat het om een beperkt aantal grote bedrijven, met name in de textielreiniging en ook bij de metaalproducten zijn het meerdere bedrijven die met complexe saneringen te maken krijgen en daardoor ook een grotere kans hebben met extra administratieve lasten te worden geconfronteerd. Recente gegevens over de textielreinigingsbedrijven<sup>1</sup> leveren een schatting op van ongeveer 2000 bedrijven, metaalproductenbedrijven zullen ongeveer 500 bedragen.

Uitgaande van een ruwe schatting van 2500 bedrijven die maximaal met 32 (nazorgplan), 10 (financiële zekerheid), en 20 (controle bij grondwatersaneringen) uur te maken krijgen, en een gemiddeld uurtarief van  $\text{€ } 60$ , zou dit betekenen dat de administratieve lasten tengevolge per bedrijf kunnen stijgen met maximaal 62 uur maal  $\text{€ } 60$  is  $\text{€ } 3720$ . In totaal zou dit voor 2500 bedrijven in 20 jaar een stijging met zich meebrengen van  $\text{€ } 9090\ 000$ .

De extra kosten zijn vooral het gevolg van een uitgebreider nazorgplan en het stellen van een financiële zekerheid. Deze eisen hangen samen met het veranderen van de sanerings-doelstelling, waardoor de totale kosten van sanering dalen. Tegenover het goedkoper worden van de saneringen staat een toename van administratieve lasten. Per saldo dalen echter de lasten voor het bedrijfsleven. Beperken van de administratieve lasten is mogelijk door te kiezen voor een duurdere saneringsoplossing.

Deze stijging van lasten zal ook niet in alle gevallen voelbaar zijn. Met name bij kleine en middelgrote saneringen zal dit eerder als een extra kostenpost worden ervaren dan bij grotere saneringen.

Ten slotte is van belang dat het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke basis voor een algemene maatregel van bestuur voor uniforme saneringen. De algemene maatregel van bestuur is momenteel in voorbereiding.

Eerste voorzichtige schattingen geven aan dat er sprake kan zijn van een vereenvoudiging voor circa 50% van alle saneringen in Nederland. Hierbij wordt uitgegaan van het onder de maatregel brengen van zowel de aanpak van kleinschalige immobiele verontreinigingen en het tijdelijk uitplaatsen van verontreinigde grond, als de aanpak van kleinschalige, mobiele verontreinigingen en de aanpak van kleinschalige, immobiele verontreinigingen in waterbodems. Bij mobiele verontreiniging gaat het bijvoorbeeld om tankstations die volgens een standaardaanpak worden gesaneerd en sanering van huisbrandolietanks. Hiermee kan voor een aanzienlijk aantal van de saneringen een sterke procedurele vereenvoudiging worden bereikt, en dus ook een aanzienlijke afname van de administratieve lasten.

Het wetsvoorstel is voorgelegd aan het Adviescollege toetsing administratieve lasten (Actal). Het advies is uitgebracht op 21 november 2002<sup>2</sup>. Actal adviseert de Staatssecretaris dit wetsvoorstel in te dienen, nadat rekening is gehouden met de door Actal gemaakte opmerkingen. Het College merkt op dat het wetsvoorstel, voor zover de gevolgen daarvan zijn gekwantifi-

<sup>1</sup> Tauw/TNO/Royal Haskoning, Branche-gerichte aanpak textielreinigingsbedrijven, november 2001

<sup>2</sup> Advies inzake wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bodembescherming en conceptbesluit bodemsanering bedrijfsterreinen van 21 november 2002, RL/JW/2002/256

ceerd, geen bijdrage levert aan de doelstelling van het departement om de administratieve lasten in de periode 2003 tot en met 2005 te verminderen met 11%. Wel signaleert het College dat het wetsvoorstel voorziet in een wettelijke basis voor een algemene maatregel van bestuur voor eenvoudige saneringen, die een vermindering van administratieve lasten met zich mee zal brengen. Deze vermindering is nog niet gekwantificeerd. Het College constateert dat vanuit een oogpunt van administratieve lasten niet voor de minst belastende optie is gekozen. Het opstellen van een nazorgplan is echter een noodzakelijke component van saneringen met achterlaten van een restverontreiniging. Als dit wordt verwaarloosd ontstaan weer nieuwe problemen met verontreinigde bodems. Het stellen van een financiële zekerheid heeft dezelfde achtergrond: wanneer gedurende een sanering of nazorgperiode de financiële middelen uitgeput raken kan dit tot gevolg hebben dat het bodemsaneringsgeval niet goed wordt gesaneerd of opnieuw leidt tot verspreiding van verontreiniging. Meer ruimte geven voor minder dure saneringsoplossingen vraagt om extra veiligheidsmaatregelen in de wet.

Zoals hiervoor is aangegeven moet de stijging van de administratieve lasten worden gezien in het licht van een daling van de kosten van bodemsaneringen, waardoor dit wetsvoorstel per saldo een kostenbesparing oplevert voor het bedrijfsleven. Het apart behandelen van administratieve lasten levert in deze situatie een onjuiste conclusie op, als zou dit wetsvoorstel niet in het voordeel werken van bedrijven. Dit wetsvoorstel is zeker niet strijdig met de wens geen onnodige lasten op te leggen aan het bedrijfsleven. Als dan ook nog wordt meegewogen dat de algemene maatregel van bestuur voor uniforme saneringen tot een aanzienlijke daling zal leiden van de administratieve lasten, zou de conclusie kunnen zijn dat dit wetsvoorstel bij kan dragen aan een aanzienlijke vermindering van de totale lasten van het bedrijfsleven. Bij de opstelling van de algemene maatregel van bestuur voor uniforme saneringen zal moeten blijken voor hoeveel situaties deze maatregel zal kunnen worden toegepast, en zal op grond daarvan een schatting kunnen worden gemaakt van de te verwachten vermindering van administratieve lasten.

Een actief voorlichtingsbeleid bij de introductie van het wetsvoorstel zal er aan bijdragen de kosten van eenmalige kennisneming van de nieuwe regelgeving zo beperkt mogelijk te houden.

## **HOOFDSTUK VI VOORBEREIDING VAN HET WETSVORSTEL**

Het wetsvoorstel is voorbereid in overleg met provincies en gemeenten die als bevoegd gezag en budgethouder voor de taak staan de nieuwe bepalingen uit te voeren. In hun adviezen naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben zowel het Interprovinciaal Overleg als de Vereniging van Nederlandse gemeenten positief gereageerd op het wetsvoorstel. De VNG drong aan op goede voorlichting van partijen die daar direct belang bij hebben over de kadastrale registratie. De VNG kon instemmen met een blijvende kadastrale aantekening. Verder hebben zowel IPO als VNG bij verschillende teksten opmerkingen geplaatst die tot verbeteringen in het wetsvoorstel hebben geleid.

Er heeft een draagvlakpeiling plaatsgevonden ten aanzien van de voorgenomen wijziging van de kadastrale registratie<sup>1</sup>, waaruit is gebleken dat de overheden de wijziging welkom heten, maar dat de woonconsument bedenkingen heeft vanwege de invloed hiervan op de prijs van zijn grond. Door middel van een verandering van de kadastrale codering zou verandering kunnen worden gebracht in die beleving, waarbij het positieve element, namelijk het beschikken over informatie over de toestand van de bodem, gaat overheersen. In een vervolgonderzoek zal nader worden uitgezocht op welke wijze hier invulling aan kan worden gegeven.

---

<sup>1</sup> RAVI, netwerk voor geo-informatie, Kadastrale registratie Bodemsanering, Delft 10 september 2002

Van de Milieucommissie van de Vereniging VNO-NCW is commentaar ontvangen op het wetsvoorstel, waarbij geen noemenswaardige bezwaren zijn geuit tegen het wetsvoorstel. Een belangrijk knelpunt dat onder de aandacht werd gebracht betrof de stagnatie die ontstaat huidige procedures, met name door de aanhoudingsplicht bij bouwvergunningen en daar aan verbonden het gegeven dat het bevoegd gezag doorgaans verlangt dat bij deelsaneringen het hele saneringsgeval in kaart moeten worden gebracht. Dit is aanleiding geweest om in dit wetsvoorstel de mogelijkheid om deelsaneringen toe te laten te verruimen. Daarbij is het niet nodig het hele geval in kaart te brengen. Naar verwachting wordt hiermee in belangrijke mate tegemoet gekomen aan het gesignaleerde knelpunt. De aanhoudingsplicht vervalt niet, maar de procedure kan wel sneller verlopen. Instemming was er met de in het wetsvoorstel opgenomen mogelijkheid een algemene maatregel van bestuur te maken voor standaardsaneringen.

## **HOOFDSTUK VII FINANCIËLE CONSEQUENTIES VAN HET WETSVORSTEL**

### **1. Historie**

Begin 2002 is aan de Tweede kamer het kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing bodemsanering aangeboden<sup>1</sup>. De daarbij opgenomen paragraaf over de financiële consequenties van het vernieuwde beleid behoudt bij de huidige vastlegging van dat beleid in wet- en regelgeving haar betekenis. Vooruitlopend op deze wijzigingsvoorstellen voor de wet- en regelgeving zijn in het kader van interim-beleid in 2002 de Wbb-budgetten verdeeld voor de periode 2002 t/m 2004 en een aanvulling gegeven op de ISV-budgetten. Bovendien heeft de Europese Commissie inmiddels verklaard geen bezwaar te maken tegen de bedrijvenregeling, zoals vastgelegd in het op 11 juni 2001 ondertekende convenant.

### **2. Huidige budgetten in de periode van interim-beleid**

De bodemsaneringsmiddelen worden verdeeld over drie segmenten, te weten stedelijk gebied, landelijk gebied en de in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen. Vanaf 2000 is reeds begonnen met een toewijzing van middelen op programmatische basis over deze segmenten. In dat jaar is gestart met het stedelijk gebied, als onderdeel van de afspraken rond het grote stedenbeleid. Voor de periode 2002 t/m 2004 is in dat kader voor het stedelijk gebied in totaal € 228 mln. beschikbaar gesteld. Via de Wbb is in 2002 voor het landelijk gebied (en gasfabrieken) voor de periode 2002 t/m 2004 € 333 mln. (excl. FES-VINEX) beschikbaar gesteld. De jaarlijkse omvang van uit de regeling voor de bedrijfsterreinen voortvloeiende toezeggingen, is naar zijn aard lastig te ramen. De reden hiervoor is dat de subsidieregeling voor bedrijfsterreinen beoogt de eigen dynamiek van de bedrijven optimaal te ondersteunen. Afgezien van situaties waarbij sanering op een bepaald tijdstip verplicht is op basis van artikel 37 bepaalt het bedrijf het tijdstip van saneren en aanvraag voor een subsidie. Voor de bedrijvenregeling is een bedrag van € 29 miljoen voor de periode 2002 t/m 2004 beschikbaar gesteld voor een beroep op rijksbijdragen. Dit bedrag is gebaseerd op de omvang van de saneringsuitgaven door bedrijven in de afgelopen jaren en het mogelijk beroep dat bedrijven in deze periode van interim-beleid op de subsidie zullen doen. Provincies en de vier grote gemeenten ontvangen als bevoegd gezag voor de uitvoering van de taken in de Wet bodembescherming een apparaatskostenvergoeding. Deze wordt hun sinds 1991 via respectievelijk het provincie- en gemeentefonds beschikbaar gesteld. In 1991 bedroeg de apparaatskostenvergoeding voor de uitvoering van de bodemsanerings-

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2001–2002, 28 199, nr. 1

taken in de Wbb ca. € 4,5 mln. per jaar. In de afgelopen jaren zijn hierop enkele aanvullingen (tot ca. € 10 mln. per jaar) geweest in verband met de wijziging van de Wbb in 1994 en mede hieruit voortvloeiende extra activiteiten als bevoegd gezag rond saneringen in eigen beheer. Door de afschaffing van legesheffingen zijn in 1998 de beide fondsen aangevuld met een verdere ophoging (ca. € 6 mln. per jaar). Ook de overige rechtstreekse gemeenten (met uitzondering van Lelystad) in het kader van de Wsv hebben aangegeven bevoegd gezag in de zin van de Wbb te willen worden. Dit is vastgelegd in het Besluit bevoegd gezag gemeenten<sup>1</sup>. Voor de uitvoering van de wettelijke taken ontvangen deze gemeenten op dit moment ieder een bijdrage van € 204 201 per jaar. Per 2005 zal dit in totaal voor deze gemeenten ongeveer € 5 mln. per jaar zijn. Aangezien het gemeentefonds geen verdeelsleutel kent, gericht op deze categorie gemeenten, wordt deze bijdrage hen afzonderlijk beschikbaar gesteld via de begroting van VROM en ten laste van de bodemsaneringsmiddelen. Gezien de verschillende jaren, waarin bedragen zijn vastgesteld voor de apparaatskosten en op dit moment de doorwerking van prijscompensaties in de apparaatskostenvergoeding niet bekend is, wordt de totale apparaatskostenvergoeding aan provincies en gemeenten verbonden aan de uitvoering van de bodemsaneringstaken geschat op ongeveer € 28 mln. per jaar. Dit is exclusief de begeleidende uitvoerende taken bij individuele projecten. Deze worden via de programmafinanciering gefinancierd.

### 3. Budgetten vanaf 2005

In 2004 zal de verdeling van middelen voor de volgende meerjarenperiode van 2005–2009 plaatsvinden op basis van een totaalbeeld van de aanwezige verontreiniging en de ontwikkeling van de kosten (o.a. als gevolg van de toepassing van extensieve saneringstechnieken). Op dat moment zal ook beter inzicht bestaan in de bijdrage die vanuit de markt verwacht kan worden en kunnen nieuwe besluiten genomen worden over omvang van de operatie, tempo en de hiervoor beschikbaar te stellen rijksmiddelen. Daarnaast is een evaluatie van het vernieuwde bodemsaneringsbeleid voorzien in 2004. In voorbereiding op deze beleidsevaluatie zijn diverse onderzoeken en acties gestart om de inzichten in de onderhavige segmenten zo goed mogelijk in beeld te krijgen. Deze evaluatie zal worden uitgevoerd conform de regeling van het ministerie van Financiën voor de uitvoering van beleidsevaluaties. De evaluatie zal mede dienen om:

- de budgetten voor de jaren 2005 t/m 2009 te verdelen over de segmenten stedelijk gebied, landelijk gebied en bedrijfsterreinen en binnen die segmenten te verdelen tussen de provincies en de rechtstreekse gemeenten;
- na te gaan of de apparaatskostenvergoeding voor provincies en gemeenten toereikend is;
- na te gaan welke mate van medefinanciering door derden is behaald en welke maatregelen genomen zijn c.q. nog genomen kunnen worden om de mate van medefinanciering te verhogen;
- na te gaan of de kosten van sanering zijn gedaald;
- vast te stellen of met de op het moment van de evaluatie beschikbare middelen op de rijksbegroting de NMP-doelstelling (een beheerste situatie in 2023) nog haalbaar is.

Ter voorbereiding van de beleidsevaluatie worden de voortgang, kosten en de mate van medefinanciering van de bodemsaneringsoperatie sinds het jaar 2000 systematisch gemonitord.

Inmiddels is in november 2001 een circulaire opgesteld, die gericht is op een op uniforme werkwijze te verkrijgen landsdekkend beeld van de ernstige bodemverontreiniging in Nederland. Provincies en gemeenten zijn met de uitvoering hiervan op dit moment bezig en lopen o.a. hinderwetarchieven na op bodembedreigende bedrijfsactiviteiten in het

---

<sup>1</sup> Stbl. 2000, 591



verleden. Het ministerie faciliteert dit proces door periodiek bijeenkomsten te organiseren om kennis en ervaring in dit nieuwe traject zo snel mogelijk te verspreiden over alle deelnemers en aldus zo efficiënt mogelijk te werk te gaan.

Bij de bedrijfsterreinen is regelmatig contact met de BSB-stichtingen om zicht te krijgen op het verwachte volume aan aanvragen. Er is in opdracht van het ministerie in 2001 onderzoek uitgevoerd naar de omvang van de bedrijfsterreinen. Op basis van uitgevoerd onderzoek is een redelijke schatting te maken van de totale geraamde kosten voor de gehele looptijd van de regeling in dit segment, nl. € 4,5 mld. Rekening houdend met een gemiddelde overheidsbijdrage van 25% is in het convenant sanering in gebruik zijnde en blijvende bedrijfsterreinen een totaal benodigde rijksbijdrage voorzien van ca. € 1,1 mld.

In aanvulling op de verdeling van de middelen op basis van meerjarenprogramma's zullen vanaf de inwerkingtreding van deze wet ook middelen op het gebied van onderzoek en sanering rechtstreeks aan derden kunnen worden verstrekt. Ook is het mogelijk een regeling met het oog op bedrijven met draagkrachtproblemen onder de werking van dit artikel te brengen.

Afgesproken is om de taken verbonden aan de uitvoering van de nieuwe Wet bodembescherming, die in concept nu voorligt, in kaart te brengen en aldus de huidige apparaatskostentoekening te evalueren bij de reeds genoemde in 2004 plaats te vinden beleidsevaluatie. Belangrijk punt in die evaluatie zal zijn de rolverdeling tussen provincies en gemeenten en de uitbreiding van het aantal gemeenten als bevoegd gezag in de zin van de Wbb.

## **ARTIKELSGEWIJS**

### **Artikel I**

#### *Onderdeel A*

##### *Artikel 1, definitie watersysteem*

In het wetsvoorstel wordt onder watersysteem het samenhangend geheel van oppervlaktewateren en grondwatervoorkomens verstaan. Dit is overeenkomstig de definitie zoals deze was opgenomen in de Derde Nota Waterhuishouding, zoals op 31 augustus 1989 aangeboden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, met dien verstande dat de relevante omgeving daarvan binnen het kader van dit wetsvoorstel niet relevant is. Weliswaar kan bijvoorbeeld de aangrenzende verontreinigde landbodem van invloed zijn op de kwaliteit van het oppervlaktewater en/of grondwater, maar deze maakt geen deel uit van het watersysteem. Daarbij moet het begrip oppervlaktewater ruim worden uitgelegd en omvat dit overeenkomstig het Derde Indicatief Meerjarenprogramma Water 1985–1989 het samenhangend geheel van water, waterbodem, oevers, technische infrastructuur en de ecologische component. Met deze terminologie wordt tot uitdrukking gebracht dat de saneringsaanpak voor de waterbodem niet los kan worden gezien van alle daarmee samenhangende elementen van het watersysteem waarbinnen deze bodem zich bevindt.

#### *Onderdeel B*

##### *Artikel 13*

In het huidige artikel 13 wordt het begrip «saneren» gehanteerd, dat op grond van de definitie in artikel 1 van de wet inhoudt: het beperken en zoveel mogelijk ongedaan maken van verontreiniging of de directe gevolgen daarvan of van dreigende verontreiniging van de bodem. In paragraaf 3 van hoofdstuk IV zijn regels gesteld met betrekking tot de sanering, waarbij voorzien is in een procedure die toegesneden is op

situaties waarbij sprake is van historische verontreiniging. De definitie van saneren kan weliswaar ook worden gehanteerd voor het aanpakken van situaties zoals beschreven in artikel 13, maar de sanering heeft op grond van artikel 13 een ander karakter als het gaat om de aanleiding en de aanpak ervan. Om duidelijk te maken dat artikel 13 een speciale regeling bevat, die voorrang heeft boven de regeling in paragraaf 3, is er voor gekozen het begrip saneren uit dit artikel te halen.

#### *Onderdeel C en D*

##### *Artikelen 30 en 32*

Evenals de wijziging van artikel 13 gaat het hier om een redactionele wijziging die ter behoud van de strekking van het artikel noodzakelijk is.

#### *Onderdeel E*

##### *Artikel 36*

Volstaan kan worden met artikel 37, zevende lid (nieuw), op grond waarvan bij de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 36, regels kunnen worden gesteld met betrekking tot de beoordeling van risico's voor mens, plant of dier bij een bepaald gebruik van de bodem in geval van ernstige verontreiniging en het tijdstip van sanering. Deze bepaling is identiek aan het huidige artikel 37, zesde lid.

#### *Onderdeel F*

##### *Artikel 37*

Wanneer de ernst van de verontreiniging is vastgesteld betekent dit dat er een verplichting tot sanering geldt voor degene die daar op grond van deze wet op kan worden aangesproken. Die verplichting vloeit voort uit de artikelen 43 (bevel aan daar genoemde adressanten), 48 (gedeputeerde staten ofwel op grond van artikel 88 burgemeester en wethouders of op grond van artikelen 63a en 63d Onze Minister van Verkeer en Waterstaat) of 55b (eigenaar of erfpachter). Tot nu toe werd het tijdstip van de sanering bepaald door de mate van urgentie, zoals vastgelegd in artikel 37 en uitgewerkt in circulaire.

Het nieuwe bodemsaneringsbeleid heeft gevolgen voor het bepalen van het tijdstip van de sanering. Overheden mogen op grond van het voorgestelde financiële hoofdstuk zelf bepalen op welk moment zij de sanering ter hand nemen. De mate van urgentie is hier niet meer bepalend. Deze lijn wordt doorgetrokken naar saneringen door derden: het is niet meer de overheid die afhankelijk van de mate van urgentie bepaalt wanneer een sanering moet plaatsvinden, maar de saneerder kan zelf een moment bepalen dat goed aansluit bij voorgenomen activiteiten. In dat geval is een sanering ook verplicht, want zij moeten hun activiteiten met betrekking tot verontreinigde grond op grond van artikel 28 melden. Die melding leidt tot het toepassen van de wettelijke saneringsprocedure.

Waar de systematiek die leidt tot het bepalen van een saneringstijdstip op basis van de mate van urgentie haar functie verliest bij deze benadering, blijft er wel behoefte aan het stellen van een grens in de vrijheid om het saneringstijdstip te bepalen, en die grens ligt daar waar de geconstateerde ernstige verontreiniging bij het gebruik van de bodem of de mogelijke verspreiding ervan zodanige risico's oplevert voor mens, plant of dier dat spoedige sanering noodzakelijk is. In dat geval moet de overheid zichzelf of derden verplichten tot snelle maatregelen.

Daartoe is de huidige tekst van artikel 37 aangepast. De aanpassing leidt er toe dat het begrip urgentie in artikel 37 vervalt, hetgeen doorwerkt in enkele andere bepalingen in de wet waarin dat begrip ook voorkomt.

Eerste lid:

De bepaling van risico's is primair gerelateerd aan het huidige gebruik. Saneringen moeten echter ook verplicht kunnen worden gesteld omdat het voorgenomen gebruik teveel risico's met zich mee kan brengen. Dit voorgenomen gebruik kan betrekking hebben op alleen het perceel waar de verontreiniging zich bevindt, maar ook op het gebied eromheen dat een bepaalde bestemming heeft, bijv. die van woonwijk. Ook de mogelijke verspreiding van de verontreiniging kan risico's opleveren die tot spoedige sanering nopen. Te denken valt bijvoorbeeld aan verspreiding via het grondwater waar risico's aan kunnen kleven voor de gebruikers van dit water.

Het vaststellen van het risico gerelateerd aan het gebruik en de mogelijke verspreiding gebeurt in de vorm van een voor beroep vatbare beschikking. Voor het vaststellen van de risico's geeft het bevoegd gezag toepassing aan een door het rijk ontwikkelde systematiek. Deze systematiek zal overigens geen totaal nieuwe benadering inhouden. De bestaande systematiek voor het bepalen van urgentie zal daartoe worden aangepast.

Tweede lid:

De huidige tekst van het tweede lid vormt de basis voor het hanteren van de urgentiesystematiek als prioriteringsinstrument. Op grond van de nu voorgestelde tekst wordt de systematiek gehanteerd voor het signaleren van risico's die snel ingrijpen nodig maken. Het bevoegd gezag stelt daartoe een termijn. Die termijn houdt een verplichting in voor de overheid om eigen saneringen zo te programmeren dat er middelen beschikbaar zijn, en bij saneringen door derden handhavend op te treden wanneer men zich niet houdt aan de gestelde termijnen.

Vierde lid:

Wanneer op grond van het eerste lid wordt vastgesteld dat er geen sprake is van bedoelde risico's, kan het bevoegd gezag tevens aangeven in de beschikking welke maatregelen in het belang van de bescherming van de bodem noodzakelijk zijn. Het gaat dan niet om tijdelijke beveiligingsmaatregelen die op termijn worden gevolgd door een sanering, maar om maatregelen die gericht zijn op blijvend beheer van de bodem. Er kan bijvoorbeeld monitoring nodig zijn om te bewaken of er veranderingen optreden in de situatie. Daarvan moet verslag worden gedaan aan de overheid op door het bevoegd gezag aangegeven tijdstippen. Verder kan het bevoegd gezag aangeven in de beschikking welke gebruiksbeperkingen er gelden.

Derde, vijfde, zesde en zevende lid:

De bepalingen zijn inhoudelijk identiek aan het huidige derde, vierde, vijfde en zesde lid van artikel 37.

#### *Onderdeel G*

##### *Artikel 38*

Waar de huidige saneringsdoelstelling, in artikel 38, spreekt over «behoud of herstel» van de functionele eigenschappen van de bodem, spreekt de nieuwe doelstelling over «het geschikt maken voor de functie» en het «zoveel mogelijk beperken» van het risico van verspreiding van verontreiniging.

Dat de bodem «ten minste» geschikt moet worden gemaakt voor de beoogde functie betekent dat er sprake is van een ondergrens. Er mag natuurlijk altijd naar een beter resultaat worden gestreefd. Bij volledige verwijdering van de verontreiniging is de bodem geschikt voor alle functies, en zijn er dus ook meer gebruiksmogelijkheden. Die afweging moet in een concreet geval worden gemaakt. Omdat bestemmingswijzigingen vaak voorkomen kan een bedrijf er belang bij hebben de verontreiniging

volledig te verwijderen. Bij de veelal dieper gelegen situaties van mobiele verontreiniging staat voorop dat de verspreiding zoveel mogelijk moet worden beperkt.

Voor alle saneringen geldt dat de nazorg zoveel mogelijk moet worden beperkt. Saneringsoplossingen die nazorg met zich meebrengen zijn toegestaan, maar er zal altijd een toets moeten plaatsvinden of beperking van nazorg mogelijk is. Er zijn kosten, gebruiksbeperkingen en risico's verbonden aan achterblijvende verontreiniging. Zowel de saneerder, de gebruiker van de verontreinigde bodem als de overheid hebben hiermee te maken.

De saneerder moet bij de berekening van de saneringskosten ook de kosten van nazorg in de afweging betrekken. Als er langdurige maatregelen nodig zijn na de sanering, vergen die steeds opnieuw investeringen, en moeten financiële en eventueel ook organisatorische maatregelen worden genomen ten aanzien van de uitvoering van de nazorg. De eigenaar van de bodem heeft te maken met blijvende gebruiksbeperkingen als er verontreiniging in de bodem achterblijft. De overheid moet toezicht houden op de uitvoering van de nazorg. Dit betekent een aanmerkelijke en blijvende belasting van het administratieve apparaat.

Beperken van nazorg is dus zowel vanuit milieu oogpunt als vanuit maatschappelijk oogpunt een belangrijk uitgangspunt bij de keuze voor de saneringsdoelstelling. De saneerder zal bij de saneringsvariant die in het saneringsplan is opgenomen steeds duidelijk moeten maken dat daarmee ook de nazorg zoveel mogelijk is beperkt. Het bevoegd gezag zal dit aspect expliciet toetsen bij de vaststelling van het saneringsplan. Wanneer bijvoorbeeld blijkt dat weliswaar de blootstelling voldoende is beperkt, maar met een beperkte extra inspanning nazorg niet meer nodig is, kan van de saneerder die extra inspanning worden verlangd.

Met deze formuleringen wordt ruimte gegeven aan het maken van een afweging bij het vinden van een verantwoorde saneringsoplossing. Het bevoegd gezag toetst de door de saneerder voorgestelde saneringsoplossing aan deze criteria.

Bij het vaststellen van de functie wordt rekening gehouden met de toekomstige functie. Wanneer op het moment van saneren bekend is dat er in de nabije toekomst een functie wordt beoogd voor de bodem die gevoeliger is dan het huidige gebruik, zal die toekomstige functie leidend zijn.

De concrete invulling van de saneringsdoelstelling vindt plaats in het saneringsplan. Om sturing te kunnen geven aan het afwegingsproces van het bevoegd gezag, en de grenzen aan te geven waarbinnen de oplossing moet worden gekozen, is een wettelijke basis opgenomen voor het stellen van nadere regels. Zie voor wat betreft de specifieke situatie met betrekking tot de bodem onder oppervlaktewater het Algemeen deel, Hoofdstuk II, par. 4.

#### *Onderdeel H*

##### *Artikel 39*

In aanvulling op het huidige artikel 39, waarin is voorgeschreven wat er in het saneringsplan moet staan, zijn enkele extra voorschriften geformuleerd in dit wetsvoorstel. In het eerste lid van artikel 39 is het huidige sub a. aangevuld met een zinsnede die inhoudt dat aangegeven moet worden in het saneringsplan hoe voldaan zal worden aan de in artikel 38, eerste lid gestelde voorwaarden. Hiermee wordt voorgeschreven dat de saneerder expliciet moet motiveren dat de blootstelling, verspreiding en nazorg zoveel mogelijk is beperkt. Dit maakt de onderdelen van de saneringsdoelstelling toetsbaar voor het bevoegd gezag. De saneerder moet duidelijk maken dat de aanpak van de bovengrond en ondergrond in onderlinge samenhang worden gezien, en dat ook de beperking van de nazorg bij de

afweging wordt betrokken. Hiermee wordt verder invulling gegeven aan de in hoofdstuk II beschreven strategische doelstellingen.

Onderdeel c. bevat een redactionele wijziging tengevolge van het nieuwe nazorgvoorschrift in het wetsvoorstel. Bij de opstelling van het saneringsplan moet er een beeld worden gegeven van de nazorg die de gekozen variant tot gevolg heeft en de kosten daarvan. Nadere specificatie vindt plaats in het nazorgplan dat na de sanering wordt opgesteld.

Het nieuwe onderdeel f beoogt te verduidelijken dat ook de voorkomende praktijk om met het oog op de realisatie van de saneringsdoelstelling een deel van de vrijkomende verontreinigde grond of baggerspecie binnen het geval te verplaatsen («herschikken») binnen de reikwijdte van artikel 38 valt.

In onderdeel g. wordt voorgeschreven dat in het saneringsplan wordt aangegeven op welk tijdstip de sanering naar verwachting zal zijn uitgevoerd. Vooraf moet duidelijk zijn hoe lang naar verwachting de sanering gaat duren. Dat is van belang voor de beoordeling van de gekozen saneringsvariant. Voorts is van belang dat het bevoegd gezag de voordeelingen van de werkzaamheden kan relateren aan het beoogde eindtijdstip. Als er bijvoorbeeld geen activiteiten plaatsvinden waardoor duidelijk wordt dat de einddatum niet meer wordt gehaald, kan het bevoegd gezag de uitvoering van het saneringsplan handhaven.

In onderdeel h., onder 1e, wordt voorgeschreven dat bij langdurige grondwatersaneringen het saneringsplan een overzicht moet bevatten van tussentijds beoogde effecten en de tijdstippen waarop gedeputeerde staten schriftelijk worden geïnformeerd over het bereiken van die effecten. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de 3e strategische doelstelling, dat ijkmomenten moeten worden ingebouwd om het saneringsverloop te kunnen volgen en waar nodig bij te sturen.

Onderdeel h., onder 2e, schrijft voor dat bij dergelijke saneringen in het saneringsplan ook een alternatieve methode moet zijn beschreven. Dit is gewenst omdat niet altijd zeker is of een gekozen methode de beoogde effecten in de praktijk ook blijkt te hebben. Als dat niet het geval blijkt kan worden teruggevallen op een alternatieve saneringsmethode. Dit terugvalsscenario kan een aanpassing of intensivering van de gekozen techniek inhouden, maar ook een geheel andere saneringsvariant. Door het vastleggen van de tijdstippen voor deze tussentijdse rapportage in het saneringsplan, wordt de saneerder verplicht tot het tijdig verrichten van onderzoek naar de effecten van de sanering, en zijn er voor het bevoegd gezag vaste momenten waarop controle plaatsvindt van de uitvoering van het saneringsplan. Daarmee kan een goede invulling worden gegeven aan controle- en handhavingstaken die bij die overheid berusten. Als blijkt dat het beoogde tussendoel niet tijdig is bereikt geeft het bevoegd gezag aan wat er moet gebeuren. Het kan wenselijk zijn nog enige extra tijd te geven wanneer aangenomen kan worden dat dan wel het beoogde resultaat wordt bereikt. Het bevoegd gezag kan ook constateren dat de gekozen saneringsmethode tekort schiet, bijvoorbeeld wanneer de beoogde eindconcentratie hoger blijkt te worden, de omvang van de restverontreiniging groter wordt of de saneringsduur langer wordt. In dat geval zal op de alternatieve saneringsmethode, die in het plan is opgenomen, kunnen worden teruggevallen. Er is dan geen nieuwe procedure nodig, mits bij de beschrijving van de alternatieve methode ook voldoende aandacht is besteed aan aspecten als mogelijke overlast voor de omgeving, de gevolgen voor bepaalde belanghebbenden, de restverontreiniging en de nazorgmaatregelen.

Er is een nieuw vierde lid toegevoegd, waarin wordt voorgeschreven dat afwijkingen van het saneringsplan aan het bevoegd gezag moeten worden gemeld. Deze melding vindt plaats twee weken voordat met de uitvoering daarvan wordt begonnen. Het bevoegd gezag kan regels stellen over de gegevens die bij die melding moeten worden verstrekt om de noodzaak van de afwijking te onderbouwen. In het vijfde lid is geregeld dat naar aanleiding van de melding het bevoegd gezag aanwijzingen kan geven omtrent de verdere uitvoering van onderdelen van het saneringsplan waarmee reeds is ingestemd. Deze formulering is overgenomen uit het huidige vijfde lid van artikel 38. Het saneringsplan is een belangrijk document met het oog op de handhaving. Het bevoegd gezag moet toezien op de uitvoering van het plan en kunnen ingrijpen wanneer hier van wordt afgeweken. Er is echter ook behoefte aan flexibiliteit bij de uitvoering van het saneringsplan. Er kunnen zich onvoorziene situaties voordoen, die noodzaken tot een van het saneringsplan afwijkende maatregel. Uiteraard is wel van belang dat het onderzoek dat voorafgaat aan de sanering grondig genoeg is geweest. Het bevoegd gezag zal hier op moeten toezien bij de indiening van het saneringsplan. Ook kan het zijn dat er veranderingen optreden in de beoogde wijze van verwijderen van verontreinigde grond of grondwater, zoals dat in het saneringsplan is beschreven. Om hiervoor ruimte te geven, maar wel tijdig controle van het bevoegd gezag mogelijk te maken, wordt een melding aan het bevoegd gezag verplicht gesteld. Het bevoegd gezag beoordeelt binnen twee weken of de afwijkingen nog passen binnen de gekozen saneringsoplossing en ook overigens acceptabel zijn. Als dat niet het geval is zal het bevoegd gezag aan de saneerder moeten aangeven dat ofwel het saneringsplan moet worden gevolgd ofwel een herzien saneringsplan nodig is. Het bevoegd gezag kan ook aanwijzingen geven over de verdere uitvoering van de sanering, en daarmee onderdelen van het saneringsplan wijzigen.

Voor deze aanpak (melding, geven van aanwijzingen) is gekozen teneinde de uitvoering van de sanering zoveel mogelijk doorgang te kunnen laten vinden. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling hiermee een belangrijke wijziging van het saneringsplan door te voeren, vooral wanneer die leidt tot een ander saneringsresultaat. Of hier sprake van is, zal door de bevoegde overheid moeten worden beoordeeld. In die gevallen is wel een nieuw saneringsplan noodzakelijk waar het bevoegd gezag een beschikking op moet nemen. Wanneer de saneerder dan toch verder gaat met een afwijkende uitvoering kan het bevoegd gezag overgaan tot handhaving van de uitvoering van het saneringsplan (zie hierna). Daarmee is duidelijk voor de saneerder waar hij aan is gehouden, en op welk moment hij in overtreding is. De positie van de overheid als handhavende instantie wordt hiermee versterkt. Afwijkingen van het saneringsplan komen vaak voor, maar gaan nu voor een belangrijk deel buiten het bevoegd gezag om. Het komt vaak pas bij het evaluatieverslag aan het licht, en dan is ingrijpen vaak te laat. Het vierde lid geeft het bevoegd gezag een instrument om hier tijdig te kunnen ingrijpen. Uiteraard zal het bevoegd gezag altijd moeten reageren op een melding. Geen reactie wekt de verwachting bij de melder dat het bevoegd gezag geen problemen heeft met de gemelde afwijking. Wanneer pas in de fase van de evaluatie het bevoegd gezag aangeeft het niet eens te zijn met de afwijking zullen er goede argumenten moeten worden gegeven om op die grond niet in te stemmen met het evaluatieverslag. Artikel 28, vijfde lid, is van overeenkomstige toepassing verklaard. Betrokken overheden en de inspecteur worden geïnformeerd over de melding. Om derden te informeren over de melding wordt die bekend gemaakt in de gebruikelijke bladen. Deze bekendmaking zal tijdig moeten plaatsvinden om derden gelegenheid te geven om te reageren.

*Artikel 39a*

In dit artikel is een nieuw voorschrift opgenomen voor de handhaving van de uitvoering van het saneringsplan. Volgens de huidige bepaling (artikel 44) kunnen gedeputeerde staten de saneerder die niet overeenkomstig het saneringsplan saneert, bevelen dit alsnog te doen. In de praktijk is gebleken dat het opleggen van een bevel te omslachtig is en daarom te weinig mogelijkheden biedt om de problemen die zich kunnen voordoen adequaat aan te pakken.<sup>1</sup> Pas wanneer geen gehoor wordt gegeven aan het bevel overeenkomstig het plan te saneren, kunnen bestuursrechtelijke of strafrechtelijke handhavingmiddelen worden ingezet. De strafrechtelijke handhaving is daardoor afhankelijk gemaakt van bestuursrechtelijk optreden, hetgeen effectief strafrechtelijk optreden in de weg staat. Om snel ingrijpen tijdens een sanering mogelijk te maken wordt in het vijfde lid expliciet voorgeschreven dat de saneerder overeenkomstig het saneringsplan en de voorwaarden die daar aan zijn verbonden de sanering moet uitvoeren. Wanneer hij dit voorschrift overtreedt kan het bevoegd gezag rechtstreeks bestuursrechtelijke handhavingmiddelen toepassen. Daarbij zijn de bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Ook de strafrechtelijke handhaving kan op basis van dit voorschrift, dat daartoe wordt opgenomen in de Wet economische delicten, in gang worden gezet.

Dit voorschrift richt zich niet alleen tot degene die saneert, maar ook tot degene die de sanering feitelijk uitvoert. Beoogd wordt met deze omschrijvingen een brede groep te kunnen aanspreken van personen die bij de sanering zijn betrokken. De saneerder is degene die het saneringsplan heeft ingediend. Dat kan zijn de opdrachtgever tot de sanering, bv. de eigenaar van de grond, maar ook een organisatie die saneringen uitvoert voor anderen. Degene die de sanering feitelijk uitvoert kan zijn de aanneemer, maar ook een werknemer die op eigen houtje afwijkt van het saneringsplan. Wanneer bijvoorbeeld de grond op een andere wijze wordt afgevoerd of verwerkt dan in het saneringsplan is aangegeven, en de opdrachtgever is daar niet in gekend, kan degene die hiervoor verantwoordelijk is rechtstreeks worden aangesproken door het bevoegd gezag of het Openbaar Ministerie.

De rechtstreekse handhaving stelt eisen aan de formulering van het saneringsplan en de voorwaarden die daaraan worden verbonden. Er moet eenduidig uit blijken wat de saneerder moet doen, zodat het bevoegd gezag of het Openbaar Ministerie ondubbelzinnig kan vaststellen dat er sprake is van een afwijking van het saneringsplan of de daar aan verbonden voorwaarden.

Wanneer de overheid op grond van het hiervoor genoemde vierde lid van artikel 39 aanwijzingen heeft gegeven omtrent de verdere uitvoering van de sanering zullen die aanwijzingen moeten worden gevolgd. Indien hiervan wordt afgeweken kan dat ook aanleiding zijn tot handhaving door het bevoegd gezag.

Het komt in de praktijk ook voor dat er illegaal wordt gesaneerd, zonder melding op grond van artikel 28 en zonder indienen van een saneringsplan zoals voorgeschreven in artikel 39.

In dat geval worden de genoemde artikelen overtreden, en daarnaast is ook artikel 38, waarin de saneringsdoelstelling is opgenomen, in het geding. Overtreding van deze artikelen kan leiden tot bestuursrechtelijke handhaving, en tevens tot strafrechtelijke handhaving op grond van de Wet economische delicten.

*Artikel 39b*

Eerste lid:

Het eerste lid bepaalt de reikwijdte van de algemene maatregel van bestuur. Beoogd wordt deze betrekking te laten hebben op bepaalde kort-

<sup>1</sup> Zie o.a. rapport van de Inspectie Milieuhygiëne Zuid van 17 april 2001, getiteld: «Zand erover?» de casus Xyleen; een onderzoek naar toezicht bij een bodemsanering in een bredere context geplaatst

lopende, eenvoudige en gelijksoortige saneringen. Het gevolg is dat voor deze saneringen het volgen van de saneringsplanprocedure niet noodzakelijk is. Daarom wordt in dit wetsvoorstel voorzien in een wettelijke basis voor een algemene maatregel van bestuur voor uniforme saneringen. Bij ministeriële regeling worden de categorieën van uniforme saneringen aangewezen. Het betreft hier aanwijzingen die niet alleen onderscheid aanbrengen tussen de verschillende categorieën van uniforme saneringen, maar ook tussen uniforme saneringen en «reguliere» niet-aangewezen saneringen. Dit onderscheid kan bijvoorbeeld bestaan uit grenzen aan de maximale oppervlakte van de locatie waar gesaneerd wordt of aan het maximale volume van de te verwijderen verontreinigde grond. Bij de aanwijzing moet ook tot uitdrukking worden gebracht of de desbetreffende categorie ook of uitsluitend betrekking heeft op saneringen van de waterbodem.

Voor aanwijzing bij ministeriële regeling is gekozen om de regelgeving op een adequate en snelle manier te kunnen laten aansluiten op de ontwikkelingen in de praktijk. Aangezien het stellen van algemene regels voor grote groepen saneringen nu wordt geïntroduceerd, is in de eerste jaren na de inwerkingtreding tevens flexibiliteit nodig om snel te kunnen inspelen op onvoorziene omstandigheden. Bovendien is op dit moment moeilijk aan te geven welke criteria precies onderscheidend zullen zijn voor de verschillende categorieën uniforme saneringen. Duidelijk is dat slechts uniforme saneringen tot categorie zullen worden aangewezen waarbij sprake is van een substantiële hoeveelheid uniforme saneringen.

Ten slotte kan bij ministeriële regeling sneller worden gereageerd indien de gewijzigde stand der techniek daartoe aanleiding geeft. De algemene maatregel van bestuur en de ministeriële regeling zullen een jaar na inwerkingtreding worden geëvalueerd.

Tweede lid:

Een algemene maatregel van bestuur bevat in ieder geval eisen aan onder meer de gegevens die bij die melding moeten worden verstrekt, zoals ten aanzien van het onderzoek dat moet zijn verricht, de wijze waarop die gegevens moeten worden verstrekt en eisen ten aanzien van aanvang, duur en afronding van de uniforme sanering. Het ligt in de rede dat bij ministeriële regeling het bijbehorende standaard meldingsformulier wordt vastgesteld.

Het bevoegd gezag heeft onder meer tot taak om tijdens de sanering toe te zien of de uniforme sanering in overeenstemming is met de bij of krachtens de maatregel gestelde eisen. Het is dan ook van belang dat het bevoegd gezag door de melder tijdig op de hoogte wordt gebracht van wijzigingen die zich gedurende de sanering kunnen voordoen ten opzichte van de gegevens die op het standaard meldingsformulier zijn vermeld. De melder kan worden verplicht om deze wijzigingen zo spoedig mogelijk schriftelijk te melden aan het bevoegd gezag. Dit lid schept de basis voor het bij algemene maatregel van bestuur stellen van regels met betrekking tot het leveren van deze gegevens door de melder.

Het ligt in de rede dat uitwerking van de details van de regels bij ministeriële regeling plaatsvindt. Ook kan zo beter worden aangesloten bij eventuele snelle ontwikkelingen in de praktijk en in de technieken en methodieken van onderzoek en sanering.

Derde lid:

Degene die voornemens is de bodem te saneren of handelingen te verrichten ten gevolge waarvan de verontreiniging van de bodem wordt verminderd of verplaatst moet dit melden op grond van artikel 28. Wanneer hij voornemens is te saneren volgens de algemene regels geeft hij dat aan bij deze melding. De tweede zin regelt de termijn voor de openbare kennisgeving van de melding, die krachtens art. 28, vijfde lid, van de



huidige wet dient plaats te vinden. Het dient ertoe dat omwonenden en andere belanghebbenden tijdig weten dat het voornemen bestaat te saneren.

Aangezien bij een melding dat volgens algemene regels gesaneerd zal worden, de reguliere saneringsprocedure (vaststelling ernst en spoedeisendheid, indiening saneringsplan, inspraak, besluitvorming saneringsplan) achterwege blijft, wordt voorgesteld de openbaarmaking van de melding te laten plaatsvinden binnen twee weken na ontvangst van de melding door het bevoegd gezag. Belanghebbenden kunnen tegen de voorgenomen sanering ageren jegens het bevoegd gezag teneinde diens beslissing te beïnvloeden, bij voorkeur voordat de termijn van vijf weken als bedoeld in het vierde lid is verlopen. Het bevoegd gezag kan uiteraard ook na de voornoemde termijn van vijf weken alsnog schriftelijk verklaren dat de melding niet voldoet aan de regels van het besluit, indien bijvoorbeeld mocht komen vast te staan dat de op het meldingsformulier ingevulde gegevens niet naar waarheid zijn ingevuld. De melder is en blijft verantwoordelijk voor het juist en volledig invullen van het meldingsformulier.

Overigens wordt verwacht dat in de meeste gevallen geen bezwaar zal bestaan tegen voorgenomen uniforme saneringen.

Vierde lid:

Dit lid bevat een korte procedure die ertoe moet leiden dat na een relatief korte termijn van vijf weken duidelijkheid bestaat bij zowel melder als bevoegd gezag of de voorgenomen uniforme sanering al dan niet in overeenstemming is met de algemene regels.

Het bevoegd gezag toetst daartoe of het meldingsformulier volledig en juist is ingevuld, of de bij te leveren onderzoeksrapporten en documenten zijn bijgevoegd en of de melding in overeenstemming is met de eisen van de algemene maatregel van bestuur en de daarop gebaseerde regeling. Deze toets mondt uit in een schriftelijke verklaring van het bevoegd gezag aan de melder inhoudende dat de melding al dan niet voldoet aan de algemene regels. Bij een negatieve verklaring mag niet met de sanering worden begonnen.

De verklaring heeft een gebonden karakter, dat wil zeggen, dat het bevoegd gezag aan de verklaring geen voorschriften en/of voorwaarden mag verbinden. De aan de uniforme sanering te stellen eisen (voorschriften en voorwaarden) worden namelijk slechts gesteld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De verklaring heeft tevens tot gevolg dat voor zowel de melder als de belanghebbende bezwaar en beroep open staat.

Aangezien de uniforme saneringsaanpak bedoeld is om op efficiënte en effectieve wijze uitvoering te geven aan meer eenvoudige, kortlopende gelijksoortige saneringen, wordt voorgesteld bij algemene maatregel van bestuur aan de melding een zekere geldigheidsduur te verbinden. Indien met de sanering niet binnen een bepaalde termijn na ontvangst van de melding (bijvoorbeeld 6 maanden) wordt begonnen, vervalt de melding. De voorgenomen sanering zal opnieuw moeten worden gemeld indien men alsnog de sanering wil uitvoeren. Zo wordt bewerkstelligd dat niet te lang met de uitvoering van de sanering wordt gewacht.

Vijfde lid:

De gebruikelijke procedure met betrekking tot onder andere het vaststellen van de ernst en spoedeisendheid, het indienen van het saneringsplan en de instemming van het bevoegd gezag met het plan, is in geval van een uniforme sanering niet meer van toepassing. Van de regels inzake het evaluatieverslag en het nazorgplan kan bij de algemene maatregel van bestuur worden afgeweken, teneinde voor uniforme saneringen voor een eenvoudiger procedure te kunnen kiezen.

### *Artikel 39c*

In de huidige uitvoeringspraktijk worden saneringen afgesloten met een verslag dat toegezonden wordt aan het bevoegd gezag. Deze evaluatie van de sanering wordt verricht op basis van het huidige artikel 39, eerste lid, onder f.: er moet een beschrijving worden gegeven van de werkzaamheden op grond waarvan het bevoegd gezag kan beoordelen of het plan goed is uitgevoerd. De plek in de wet is ongelukkig, het lijkt alsof het een onderdeel van het saneringsplan moet zijn, terwijl het pas na afloop van de sanering wordt opgesteld. Dit heeft geleid tot een juridisch onduidelijke status van de evaluatie van de sanering. Meestal neemt het bevoegd gezag een beschikking op het verslag, maar in een uitspraak van de Raad van State<sup>1</sup> werd vastgesteld dat de beschikking inzake het evaluatieverslag geen voor bezwaar en beroep vatbare beschikking in de zin van de Algemene wet Bestuursrecht is. Dit werkt rechtsonzekerheid in de hand, zowel voor de saneerder, die geen formele instemming verkrijgt en het risico loopt dat op enig moment toch nog van hem wordt verlangd overeenkomstig het saneringsplan te handelen, als voor derden, die geen beroep kunnen instellen tegen goedkeuring van het bevoegd gezag. Daarom is in dit wetsvoorstel voorzien in een wettelijke regeling van het evaluatieverslag. Het verslag behoeft de instemming van het bevoegd gezag, en die instemming is een beschikking in de zin van de Algemene wet Bestuursrecht. Er is in de wet geen beslissingstermijn opgenomen, hetgeen betekent dat de termijnen van de Algemene wet Bestuursrecht van toepassing zijn. Het bevoegd gezag moet binnen een redelijke termijn beslissen. Die redelijke termijn is in ieder geval verstreken 8 weken na de datum van ontvangst van het verslag (artikel 4.13 AWB). Wanneer binnen die termijn geen beslissing wordt genomen, kan de indiener beroep instellen tegen een fictieve weigering. Wanneer de beschikking niet binnen 8 weken kan worden gegeven kan het bevoegd gezag de termijn verlengen met een redelijke termijn, die afhankelijk is van de situatie. Bij het vaststellen van een termijn is van belang of er gelegenheid wordt gegeven voor inspraak. De instemming wordt in de gebruikelijke bladen bekend gemaakt.

Er is niet voorzien in een instemming van rechtswege na het verstrijken van de beslissingstermijn. Een dergelijke instemming betekent in feite een akkoordverklaring met de sanering, terwijl dat feitelijk niet het geval hoeft te zijn. Ook indien geen beslissing ter zake is genomen binnen de gestelde beslissingstermijn, wordt daaraan dus niet van rechtswege instemming gegeven. Een dergelijke constructie zou handhavingsacties kunnen bemoeilijken.

In het evaluatieverslag wordt beschreven wat het bereikte saneringsresultaat is in vergelijking met het saneringsplan en eventuele afwijkingen daarvan die aan het bevoegd gezag zijn gemeld overeenkomstig het vierde lid van artikel 39.

In het evaluatieverslag wordt de kwaliteit van de bodem na de sanering beschreven. Wanneer er restverontreiniging is achtergebleven wordt de aard en omvang daarvan beschreven. Op grond daarvan wordt aangegeven of met het oog op het beheer van die restverontreiniging gebruiksbependingen en nazorgmaatregelen noodzakelijk zijn. Als dat het geval is moet gelijktijdig met het verslag het nazorgplan worden ingediend. Hieronder zal nader worden ingegaan op de nazorg.

Een belangrijk voorschrift is dat uit het verslag moet blijken wat de daadwerkelijke hoeveelheid vrijgekomen verontreinigde grond en grondwater is en de (eind)bestemming daarvan. Dit is ook voorgeschreven bij de opstelling van het saneringsplan. Het bevoegd gezag beoordeelt in dat kader of er sprake is van een verantwoorde verwijdering van de vrijgekomen grond.

Het saneringsverslag kan pas de instemming van het bevoegd gezag krijgen als de sanering voldoet aan de saneringsdoelstelling van artikel 38. De uitvoering van het saneringsplan en eventuele voorwaarden en aanwij-

---

<sup>1</sup> ABRvS 6 maart 2001, nr. 103.98 1421

zingen van het bevoegd gezag zijn daarvoor bepalend. In geval van sanering volgens de beoogde algemene maatregel van bestuur voor uniforme saneringen zal uitvoering volgens de daarin opgenomen regels bepalend zijn. Wanneer de informatie in het saneringsverslag achteraf onjuist zou blijken te zijn is er sprake van valsheid in geschrifte en kan de overtreder op die grond worden gestraft.

Het evaluatieverslag kan betrekking hebben op een fase van de sanering. Dit begrip komt ook voor in artikel 38, vierde lid, van de wet. Dit artikel ziet op een gefaseerde aanpak van de sanering. Er kan onderscheid in fasen worden gemaakt, bijvoorbeeld wanneer een sanering zowel de bovengrond als de ondergrond betreft. De sanering van de ondergrond zal meestal een langere periode beslaan, terwijl de sanering van de bovengrond in een korte periode kan worden afgerond. In dat geval is het gewenst deze sanering eerst uit te voeren en ook te kunnen afsluiten met een evaluatieverslag. Dat gedeelte van de sanering is dan afgerond en kan instemming verkrijgen van het bevoegd gezag. De ondergrondsanering kan tegelijkertijd of op een later moment worden gestart. Het evaluatieverslag van de ondergrondsanering wordt pas ingediend als het saneringsresultaat is bereikt zoals dit is beschreven in het saneringsplan.

#### *Artikel 39d*

De nieuwe invulling van de saneringsdoelstelling brengt met zich mee dat het achterblijven van verontreinigingen na de sanering veel zal voorkomen, en dat vraagt een meer stringente invulling van de nazorg. Er kunnen nazorgmaatregelen nodig zijn die het blijvend beheersen van aanwezige verontreiniging zeker stellen. Dat moet blijken uit het evaluatieverslag. Voorts kunnen er gebruiksbeperkingen gelden voor de eigenaars of gebruikers van de grond. Die moeten kenbaar zijn aan de betrokkenen. Het bevoegd gezag moet een duidelijke grondslag hebben voor de handhaving van de nazorg en de gebruiksbeperkingen. Om dit vorm te geven zijn in dit wetsvoorstel een aantal bepalingen opgenomen met betrekking tot de nazorg van saneringslocaties. Bij het vaststellen van de saneringsdoelstelling wordt de eis gesteld dat de nazorg zoveel mogelijk moet worden beperkt. De saneringsvariant die gekozen wordt is bepalend voor de mate van nazorg, dus moeten de gevolgen van nazorg al op dat moment in beeld worden gebracht. Bij de opstelling van het saneringsplan moet globaal worden aangegeven welke nazorgmaatregelen na afloop van de sanering nodig zijn, inclusief een indicatie van de kosten daarvan. Dit is voorgeschreven in onderdeel c. van het eerste lid van artikel 39. De redactie van dit onderdeel is aangepast.

In het nazorgplan wordt beschreven welke beperkingen in het gebruik van de bodem de achtergebleven verontreiniging met zich meebrengt, en – indien nodig – welke nazorgmaatregelen genomen moeten worden. Wanneer de restverontreiniging immobiel is, zal als regel volstaan kunnen worden met het beschrijven van gebruiksbeperkingen. Die kunnen bijvoorbeeld inhouden dat diepwortelende beplanting of het aanleggen van vijvers in de leeflaag niet is toegestaan. Het kan ook betekenen dat gebruik voor een gevoeliger functie dan in het saneringsplan is toegekend aan de bodem, niet toegestaan is.

Ten aanzien van mobiele situaties van verontreiniging zal uit het evaluatieverslag moeten blijken of de restverontreiniging actief moet worden gevolgd. Dit kan zich beperken tot een bepaalde periode te meten, maar er kan ook blijvend nazorg nodig zijn. Dit is in het algemeen nodig in situaties waarin alsnog ongewenste verspreiding van verontreinigingen kan optreden. Aard, frequentie en duur van de metingen worden beschreven in het nazorgplan. Wanneer geohydrologische of civieltechnische voorzieningen zijn aangebracht, moeten die worden geïnspecteerd en in stand worden gehouden.

Nazorg betekent dat er langdurige financiële voorzieningen nodig zijn. In het nazorgplan worden de kosten berekend van de te treffen maatregelen. Het bevoegd gezag kan een financiële zekerheid vragen voor de nazorgkosten (zie hierna). Het nazorgplan heeft de instemming van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet beoordelen of de gebruiksbeperkingen of maatregelen die in het plan zijn opgenomen voldoende zijn om er voor te zorgen dat de verontreiniging die na de sanering is achtergebleven niet zal leiden tot een vermindering van de kwaliteit van de bodem.

Als regel zal het nazorgplan gelijktijdig worden ingediend met het evaluatieverslag. Het is echter mogelijk dat de saneerder heeft geoordeeld dat een nazorgplan niet nodig is, terwijl het bevoegd gezag op basis van het evaluatieverslag een andere conclusie trekt. In dat geval zal het bevoegd gezag niet instemmen met het evaluatieverslag dan nadat er een nazorgplan is ingediend. Het nazorgplan dient dan zo spoedig mogelijk te worden ingediend.

Het bevoegd gezag kan aan de instemming met het nazorgplan voorwaarden verbinden. Die zullen in elk geval betrekking moeten hebben op de informatie die moet worden verstrekt over de uitvoering van de nazorg, zodat de overheid in staat is tot het houden van toezicht. Een specifiek voorschrift is genoemd in het vierde lid: het bevoegd gezag kan aangeven welke wijzigingen in het gebruik moeten worden gemeld. Wanneer de melding daartoe aanleiding geeft, kan het bevoegd gezag bepalen dat een aanvullende sanering moet plaatsvinden. Dit geldt bijvoorbeeld wanneer wordt overgegaan tot een meer gevoelig gebruik, bijvoorbeeld van gebruik als bedrijfsterrein naar gebruik als woongebied. In dat geval is er een nieuwe situatie ontstaan waarbij de gesaneerde situatie niet meer voldoet aan het gestelde bij of krachtens artikel 38, en is er opnieuw sprake is van een verplichting tot sanering. Er zal voor die sanering een saneringsplan moeten worden ingediend.

#### *Artikel 39e*

Voor het adresseren van nazorgverplichtingen moet onderscheid worden gemaakt tussen de gebruiksbeperkingen en de verplichting tot het nemen van nazorgmaatregelen.

Gebruiksbeperkingen richten zich primair tot de feitelijke gebruikers van het verontreinigde terrein. In dit wetsvoorstel is een bepaling opgenomen op grond waarvan zowel de eigenaar, de erfpachter als de gebruiker van het gesaneerde grondgebied waar verontreiniging is achtergebleven, zich moeten houden aan de gebruiksbeperkingen die gelden voor dat grondgebied. Door meerdere partijen hiertoe te verplichten kan het bevoegd gezag zich rechtstreeks richten tot degene die de gebruiksbeperking overtreedt. Vanuit bestuurs-rechtelijk oogpunt is handhaving bij de gebruiker effectiever dan via eigenaar.

Uiteraard is een voorwaarde dat de gebruiksbeperkingen kenbaar zijn voor de eigenaar en de gebruiker. Opvolgende eigenaren kunnen uit het kadaster afleiden dat er sprake is geweest van een sanering, een beschikking op het evaluatieverslag en een nazorgplan (zie ook hierna). Wanneer er sprake is van een gebruiker, dan is er ook sprake van een privaatrechtelijke verhouding tussen eigenaar en gebruiker die contractueel is geregeld. De eigenaar zal in dat contract de huurder moeten verplichten zich te houden aan de gebruiksbeperkingen. Als dit niet goed is geregeld kan de huurder zich daar op beroepen wanneer een overheid wil gaan handhaven. Als de huurder niet op de hoogte had kunnen zijn van de gebruiksbeperkingen zal de handhaving zich tot de eigenaar moeten richten, en moet de eigenaar worden verplicht er zorg voor te dragen dat de gebruiker zich houdt aan geldende gebruiksbeperkingen.

In het tweede lid is geregeld dat de saneerder is belast met het nemen van nazorgmaatregelen, dan wel degene die daartoe is aangewezen in het nazorgplan.

Het verantwoordelijk stellen van de saneerder is in lijn met de huidige systematiek van de wet. Het is de saneerder die, uiteraard in overleg met het bevoegd gezag en binnen de grenzen van de wet, bepaalt welke saneringsdoelstelling wordt gekozen, en dat is bepalend voor de mate waarin nazorg na de sanering nodig is. Omdat actieve nazorgmaatregelen blijvende kosten met zich meebrengen, is dat een sterke prikkel om te komen tot een saneringsoplossing die tot zo weinig mogelijk nazorg leidt. Wanneer de saneerder tevens de eigenaar is, wordt daarmee ook voorzien in continuïteit. Wanneer dit niet het geval is, is het als regel wenselijk dat de nazorg aan de eigenaar (of erfpachter) wordt overgedragen. Dit zal wel de instemming moeten hebben van die eigenaar. Er wordt niet een rechtstreeks uit de wet voortvloeiende verplichting tot nazorg bij de eigenaar gelegd, omdat daardoor tegengestelde belangen zouden ontstaan tussen de saneerder, die een zo goedkoop mogelijke oplossing zoekt, en een eigenaar die een belang heeft bij een maximale saneringsvariant. Dit leidt onvermijdelijk tot procedures rondom de instemming met het saneringsplan. Bovendien rijzen er praktische problemen wanneer er meerdere eigenaren betrokken zijn bij de sanering, hetgeen in de praktijk geen uitzondering is. Ook is enige bescherming van de eigenaar op zijn plaats, omdat vanuit het oogpunt van deskundigheid de saneerder een sterkere positie heeft dan de eigenaar. Hij kiest voor een saneringsdoelstelling en bepaalt daarmee de omvang van de nazorgmaatregelen.

Het belasten van de eigenaar met de nazorg zal altijd gepaard gaan met contractuele afspraken tussen saneerder en eigenaar. In dat kader wordt ook de financiering geregeld. Er kan ook voor worden gekozen de nazorg te laten uitvoeren door een rechtspersoon. Ook dan worden er contractuele afspraken gemaakt.

Het is wenselijk dat de overheid zich bij het handhaven van de nazorgverplichtingen kan wenden tot de partij die daarvoor contractuele verplichtingen is aangegaan. In het wetsvoorstel is geregeld dat degene die daartoe in het nazorgplan is aangewezen verantwoordelijk is voor de nazorg. De contractspartijen kunnen ter uitvoering van hun contract de verantwoordelijkheid voor de nazorg expliciet adresseren, zodat de overheid zich kan richten tot die persoon of organisatie in het kader van toezicht en handhaving. Wanneer de eigenaar verantwoordelijk is voor de nazorg, zal die eigenaar er voor moeten zorgdragen dat een opvolgend eigenaar ook de nazorgverplichting overneemt door dit contractueel vast te leggen, en dit ook te laten doorwerken in de adressering van het nazorgplan. Uiteraard moet de overheid hier in worden gekend en instemmen met deze wijziging. De overheid moet zich bij de handhaving richten tot degene die daartoe in het plan is aangewezen, dus zal zich ervan moeten kunnen overtuigen dat die partij daar ook toe in staat kan worden geacht. Dit geldt ook voor de te stellen financiële zekerheid, zoals hierna wordt beschreven.

#### *Artikel 39f*

Teneinde de overheid een instrument te bieden om de financiering van de nazorgkosten zeker te stellen, is in dit wetsvoorstel de mogelijkheid opgenomen financiële zekerheid te vragen voor de kosten van nazorg. Omdat langdurige saneringen vergelijkbare financiële risico's in zich dragen, wordt ook voor deze situaties het verplicht stellen van een financiële zekerheid mogelijk gemaakt.

In de praktijk is het vaak moeilijk inzicht te krijgen in de financiële situatie van degene die de kosten moet betalen. Dit brengt onzekerheid met zich mee voor de overheid, die immers opdraait voor de gevolgen wanneer de sanering of de nazorg spaak loopt vanwege gebrek aan middelen. Daarom is het nodig dat de overheid zich kan indekken tegen risico's door een

financiële zekerheid te vragen. De financiële zekerheid kan als voorwaarde aan de beschikking tot instemming met het sanerings- of nazorgplan worden verbonden.

Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld omtrent de gevallen waarin en de wijze waarop zekerheid zal worden gesteld, en tot wanneer de zekerheid in stand moet worden gehouden. Met die regels kan worden voorzien in criteria die het bevoegd gezag moet hanteren bij de vraag wanneer het stellen van een financiële zekerheid nodig is. De omvang en de duur van de sanering of de nazorg zijn daarbij in elk geval belangrijke factoren. Het opleggen van een financiële zekerheid is niet nodig wanneer hier reeds vrijwillig in is voorzien.

#### *Onderdeel J*

##### *Artikel 40*

Er ontstaan vaak knelpunten in de uitvoeringspraktijk doordat de aanleiding voor de deelsanering gelegen is in de bouwactiviteit. Artikel 52a van de Woningwet bevat een aanhoudingsplicht bij het verlenen van de bouwvergunning, die pas wordt opgeheven wanneer het bevoegd gezag bodemsanering heeft ingestemd met een saneringsplan. Dit kan ook een deelsaneringsplan zijn, maar gezien de huidige tekst van artikel 40 kan dit alleen wanneer er sprake is van een «gering» gedeelte.

Uit de jurisprudentie is gebleken dat dit criterium regelmatig leidt tot vernietiging van een beschikking van het bevoegd gezag waarin een deelsanering wordt toegestaan<sup>1</sup>. In de praktijk zijn er vaak andere overwegingen om deelsaneringen toe te laten, waarbij de vraag naar de redelijkheid om een volledige sanering te verlangen een belangrijke rol speelt. De beperking in artikel 40 tot een «gering» gedeelte biedt daarvoor te weinig ruimte. Er wordt in dit artikel geen rekening gehouden met het gegeven dat niet iedereen die verontreinigde grond verplaatst in verband met een beoogde maatschappelijke activiteit, ook degene is die aangesproken kan worden voor een sanering van het hele geval. De huidige wet kent het saneringsbevel, dat kan worden opgelegd aan de veroorzaker van de verontreiniging en de eigenaar/erfpachter van de grond waar de verontreiniging zich bevindt of de directe gevolgen daarvan zich voordoen. In dit wetsvoorstel is de saneringsplicht voor bedrijven opgenomen, die zich richt tot de eigenaar/erfpachter van een bedrijfsterrein waar een geval van ernstige verontreiniging is ontstaan.

Wanneer de initiatiefnemer niet veroorzaker is van de verontreiniging dan wel eigenaar van het perceel waar de bron van de verontreiniging ligt, is het niet redelijk hem te verplichten tot sanering van het hele geval. Een deelsanering ligt meer in de rede als hij wil bouwen op verontreinigde grond.

In verband hiermee wordt voorgesteld het begrip «gering» uit artikel 40 te schrappen, en in plaats daarvan als criterium op te nemen dat een deelsanering kan worden toegestaan als «de melder niet kan worden verplicht het hele geval van verontreiniging te saneren».

De artikelen 43 (bevel tot onderzoek of sanering), 46 (beperking bevelsbevoegdheid) en 55b in dit wetsvoorstel (saneringsplicht) geven aan wanneer iemand tot een sanering van het hele geval kan worden verplicht. In het tweede lid is een correctie aangebracht op de huidige tekst. Het tweede lid van artikel 39 is volledig van toepassing. Dit betekent dat ook aan deelsaneringen voorwaarden kunnen worden verbonden en dat instemming van rechtswege kan plaatsvinden.

Het bevoegd gezag beoordeelt per geval of een deelsanering kan worden toegestaan. Zo zal een deelsanering niet moeten leiden tot verdere verspreiding van de verontreiniging, en moeten bv. bouwplannen die aanleiding vormen tot de deelsanering niet een latere sanering van het hele geval in de weg staan. Hiertoe kan het bevoegd gezag voorwaarden verbinden aan de deelsanering. Een voorwaarde kan bijvoorbeeld zijn dat

---

<sup>1</sup> o.a. Van Dijk/GS Noord-Holland, Afdeling 5 september 2001, nr. 199 903 345/1, Appellant/B&W Rotterdam, Afdeling 5 juni 2002, nr. 200103930/1

het bouwplan moet worden aangepast in verband met de aanwezigheid van verontreiniging in de omgeving die nog gesaneerd moet worden. Dit is mogelijk door middel van toepassing van artikel 52a van de Woningwet, op grond waarvan aanpassing van het bouwplan kan worden verlangd.

#### *Onderdeel K*

Deze technische aanpassing is nodig in verband met het vervallen van artikel 38, derde lid, van de wet.

#### *Onderdeel L en M*

In plaats van artikel 44 is, zoals hiervoor aangegeven, in dit wetsvoorstel een artikel 39a opgenomen op grond waarvan handhaving van de uitvoering van het saneringsplan zal kunnen plaatsvinden.

#### *Onderdeel N*

Deze wijziging is nodig in verband met het kunnen opleggen van gedoogverplichtingen aan derden door het bevoegd gezag ter zake van de uitvoering van nazorgmaatregelen.

#### *Onderdeel O*

##### *Artikel 55*

Op grond van artikel 55 van de Wbb moeten een aantal beschikkingen kadastraal worden geregistreerd. Het gaat om de beschikkingen inzake de ernst (artikel 29) en de spoedeisendheid (nieuw artikel 37) van de verontreiniging, en het opleggen van bevelen als bedoeld in de artikelen 30 (gedoogbevel bij ongewoon voorval), 43 (onderzoeks- of saneringsbevel), 44 (bevel tot handelen overeenkomstig het saneringsplan: dit artikel vervalt) en 49 (gedoogbevel bij onderzoek of sanering). In het derde lid van artikel 55 is geregeld dat de korte aanduiding van kadastrale registratie wordt verwijderd wanneer een beschikking of bevel door de rechter wordt vernietigd of anderszins zijn waarde heeft verloren. Wanneer een sanering is uitgevoerd heeft de beschikking, bedoeld in artikel 37, zijn waarde verloren.

De kadastrale registratie is ingevoerd omdat bij de inwerkingtreding van het saneringshoofdstuk in 1994 de aansprakelijkheden en kosten verbonden aan bodemverontreiniging in sterkere mate dan voorheen bij anderen dan de overheid werden gelegd. Kopers van verontreinigde grond worden door de aantekening in het kadaster gewezen op het feit dat er door de overheid beschikkingen zijn genomen op grond van de Wet bodembescherming waardoor verplichtingen zijn ontstaan ten aanzien van de bodem. Die aantekening wordt verwijderd wanneer de sanering is uitgevoerd en er geen bevelen of saneringsverplichtingen meer aan de bodem verbonden zijn. Daarbij werd er van uitgegaan dat een sanering als regel zou leiden tot volledige verwijdering van de verontreiniging. Het nieuwe beleid brengt veranderingen met zich mee die van belang zijn voor de kadastrale registratie. Met name het uitgangspunt dat een sanering als regel leidt tot volledige verwijdering van de verontreiniging is verlaten. Wanneer na een sanering verontreiniging achterblijft, kan dit tot gevolg hebben dat er gebruiksbeperkingen aan het perceel zijn verbonden, dan wel nazorgmaatregelen nodig zijn. In het voorgestelde artikel 39e wordt de eigenaar, erfpachter of gebruiker verplicht die beperkingen in acht te nemen. Het uitvoeren van de nazorgmaatregelen kan zowel bij de eigenaar liggen als bij een derde die in het nazorgplan is aangewezen. Om zeker te stellen dat ook opvolgende eigenaren en andere gerechtigden op de hoogte zijn van gebruiksbeperkingen of de verplichting tot het nemen van nazorgmaatregelen, is het noodzakelijk geworden er zorg voor te

dragen dat ook de beschikking op het evaluatieverslag en het nazorgplan wordt kadastraal geregistreerd. Deze registratie is zowel in het belang van de koper, die een perceel koopt waar beperkingen aan zijn verbonden, als voor de overheid, die de eigenaar moet kunnen aanspreken op zijn verplichting zich te houden aan gebruiksbeperkingen, dan wel op het gedogen van nazorgmaatregelen door derden.

Daarom is in artikel 55, eerste lid nu ook voorgescreven dat beschikkingen op het saneringsplan, het evaluatieverslag en het nazorgplan aan het kadaster worden toegezonden. Voorts is toegevoegd dat een melding dat overeenkomstig een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in artikel 39b zal worden gesaneerd aan het kadaster moet worden toegezonden. Het derde lid is zodanig aangepast dat een uitspraak in rechte omtrent de in het eerste lid genoemde beschikkingen of bevelen ook aan het kadaster wordt gestuurd, maar dit leidt niet meer tot het verwijderen van de aantekening.

Daarmee krijgt de aantekening een andere werking. Het is niet vooral een aan het perceel verbonden last, zoals dit nu vaak wordt beleefd door de woonconsument of makelaar, maar een bron van informatie over in de bodem aanwezige verontreiniging en hetgeen daarover is beschikt door de overheid. Natuurlijk ontslaat dat de verkoper niet van zijn informatieplicht, die voortvloeit uit het Burgerlijk wetboek en waar inmiddels de nodige jurisprudentie over is ontstaan. De aantekening in het kadaster versterkt echter de verplichting voor de koper zich te laten informeren door de overheid over de rechten en verplichtingen die aan het perceel zijn verbonden.

Behalve de nieuwe invulling van de saneringsdoelstelling is ook van belang dat in de afgelopen periode de beschikbaarheid van bodeminformatie sterk is toegenomen. Overheden maken in toenemende mate actief bekend wat hun gegevens zijn over de toestand van de bodem. Daarmee wordt het effect van de kadastrale aantekening meer ingebed in het totaal van informatieverstrekking, hetgeen de negatieve werking relativeert. Daarmee wordt het echter niet overbodig, omdat hierdoor zeker is gesteld dat bij elke eigendomsoverdracht de koper kennis neemt van de bodem aantekening. Dit geeft de overheid ook een handvat om de opvolgende eigenaar aan te spreken op zijn verplichtingen in relatie tot verontreiniging van de bodem.

In het eerste lid van artikel 55 zijn toegevoegd de beschikkingen op het evaluatieverslag en het nazorgplan, en de melding van een sanering volgens een algemene maatregel van bestuur. In het derde lid is het laatste zinsdeel geschrapt, die betrekking heeft op de verwijdering van de kadastrale aantekening. Wanneer tengevolge van een rechterlijke uitspraak een beschikking haar waarde heeft verloren, is er nog steeds wel sprake van relevante bodeminformatie over het betreffende perceel. Na een vernietiging zal het bevoegd gezag doorgaans een nieuwe beschikking moeten nemen. De verontreiniging is dan nog steeds aanwezig. Ook na een sanering blijft de kadastrale aantekening staan, hetgeen samenhangt met registratie van het nazorgplan, maar ook wanneer er geen sprake is van nazorg kan de koper belang hebben bij bodeminformatie die bij de overheid beschikbaar is.

#### *Onderdeel P*

Dit onderdeel bevat een nieuwe paragraaf inzake sanering van bedrijfsterreinen.

#### *Artikel 55a*

In artikel 55a wordt geregeld wat de reikwijdte is van deze paragraaf. De paragraaf is van toepassing op bedrijfsterreinen, waaronder wordt verstaan het perceel in de zin van de Kadasterwet waarop bedrijfsactivi-



teiten worden verricht door een onderneming in de zin van de Wet op de inkomstenbelasting of Wet op de Vennootschapsbelasting, met uitsluiting van bedrijven behorend tot de Landbouwsector als bedoeld in EG regelgeving.

#### *Artikel 55b*

Het eerste lid van het voorgestelde artikel 55b geeft aan dat de daar genoemde adressaat verplicht is de bodem te saneren. Het tijdstip waarop daadwerkelijk gesaneerd moet worden volgt uit andere bepalingen van de wet, zoals artikel 37. Ook kunnen saneringen op eigen initiatief plaatsvinden zonder dat een wettelijke aanvangstermijn geldt. Veelal zal dat het geval zijn wanneer handelingen in de bodem worden verricht als gevolg van bouwplannen. Op grond van artikel 28 moet dan een melding plaatsvinden, die in geval van ernstige verontreiniging gevolgd wordt door een saneringsprocedure. Middelen om een sanering af te dwingen kunnen zijn een last onder dwangsom of bestuursdwang. Voor de toepassing van deze dwangmiddelen geldt de Algemene wet bestuursrecht. De saneerder zal, voordat de middelen worden ingezet, de gelegenheid krijgen alsnog aan zijn verplichting te voldoen.

In het algemeen deel is uiteengezet dat de plicht rust op de eigenaar of erfpachter van een bedrijfsterrein waarop de bron van de verontreiniging zich bevindt.

In geval van erfpacht is de saneringsplicht bij de erfpachter gelegd, omdat de erfpachter door middel van een zakelijk recht de directe beschikking over de grond heeft. In artikel 5:96 van het Burgerlijk Wetboek is bepaald dat de erfpachter in eerste instantie aansprakelijk is voor de gewone lasten en herstellingen en voor de buitengewone lasten. De erfverpachter is niet tot het doen van enige herstelling verplicht. De uiteindelijke financiële afhandeling (wie betaalt uiteindelijk de saneringskosten) is uiteraard een zaak tussen de erfpachter en de erfverpachter.

Voorts is geregeld dat bij overdracht de oorspronkelijke eigenaar of erfpachter de saneringsplicht behoudt, totdat de volgende eigenaar of erfpachter financiële zekerheid heeft gesteld. In een algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften opgenomen voor die financiële zekerheid.

In het tweede lid is geregeld dat het saneringsbevel in de huidige wet niet van toepassing is voor gevallen die onder de saneringsplicht vallen. Voor deze gevallen is het bevel als handhavingsinstrument overbodig geworden. Het bevelsinstrument is voor andere situaties nog wel van belang. In de eerste plaats blijft artikel 43, eerste lid, zijn betekenis houden, teneinde ook in de onderzoeksfase te kunnen optreden. Artikel 43, derde lid, is belangrijk om in voorkomende situaties aan de veroorzaker een bevel te kunnen opleggen. Het principe «de vervuiler betaalt» is niet verlaten, maar wordt meer naar de achtergrond verplaatst. Dit heeft te maken met het specifieke karakter van de saneringsregeling die betrekking heeft op historische verontreiniging, waarbij de veroorzaker als hij niet (meer) de eigenaar is vaak niet meer te achterhalen of aan te spreken is. De invulling van dit principe is anders geworden nu de plicht tot saneren van bedrijfsterreinen zich in eerste instantie richt op de eigenaar of de erfpachter. Dat betekent dat de overheid zich als regel niet meer tot de veroorzaker zal richten wanneer er sprake is van een bedrijfsterrein. Die mogelijkheid blijft er echter wel, voor bijzondere gevallen waarin de wettelijke saneringsplicht van de eigenaar niet uitvoerbaar blijkt.

In het derde lid is geregeld dat bij overdracht van een verontreinigd bedrijfsterrein ook de verplichting om te saneren over gaat op de opvolgende zakelijk gerechtigde. Om ontduikingsconstructies (bijvoorbeeld verkoop aan een lege B.V.) te voorkomen, en zeker te stellen dat er tijdig daadwerkelijk wordt gesaneerd, geldt dat de oorspronkelijke eigenaar of erfpachter naast de nieuwe eigenaar of erfpachter een saneringsplicht

heeft totdat de laatstgenoemde financiële zekerheid heeft gesteld of de sanering heeft uitgevoerd. Pas als dit is gebeurd vervalt de saneringsplicht van de oorspronkelijke eigenaar van rechtswege. Hiermee wordt een stimulans gegeven om het geval van bodemverontreiniging te saneren alvorens de overdracht plaatsvindt. Indien dit niet gebeurt zullen partijen in elk geval onderling een regeling moeten treffen, en is deze bepaling nodig om voldoende garantie te bieden aan de overheid dat er financiële middelen zijn voor de sanering wanneer de nieuwe eigenaar vanwege eigen plannen hiertoe wordt genoodzaakt, dan wel op het moment waarop de overheid de sanering kan afdwingen wegens overschrijding van de gestelde termijn. De minister kan nadere regels inzake het stellen van financiële zekerheid stellen bij algemene maatregel van bestuur.

#### *Onderdeel Q en R*

Voorgesteld wordt de artikelen 57 en 59 aan te passen aan de nieuwe formulering in artikel 37, waarin het begrip «urgentie» niet langer gehanteerd wordt.

#### *Onderdeel S, T, U, V en W*

De artikelen die betrekking hebben op de waterbodem zijn – voor zover relevant – aangepast in verband met de voorschriften die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen.

#### *Onderdeel X*

De paragraaf uit het financiële hoofdstuk die van toepassing is op de financiering van bodemsaneringen heeft een andere titel gekregen in verband met het veranderde karakter van het financiële hoofdstuk.

#### *Onderdeel Z*

##### *Artikel 75b*

Dit artikel is bedoeld om het financiële regime voor de waterbodems te scheiden van het financiële regime voor de andere bodems, zoals is vermeld in paragraaf 4 van het algemene deel van de toelichting.

#### *Onderdeel AA*

##### *Artikel 76*

Dit artikel vormt de basis voor de toekenning van een specifieke uitkering aan provincies en gemeenten, de budgethouders Wbb. Met deze uitkering kunnen de budgethouders zelf onderzoek en saneringen uitvoeren dan wel andere partijen door medefinanciering stimuleren tot sanering over te gaan. In het artikel wordt van onderzoek en sanering gesproken. Onder sanering wordt niet alleen saneringsmaatregelen verstaan, maar ook die (beheers)maatregelen die het duurzaam gebruik van de bodem mogelijk maken.

#### *Onderdeel BB*

##### *Artikel 76a*

In artikel 76a is een wettelijke basis opgenomen voor een algemene maatregel van bestuur, waarin regels worden gesteld over de indicatieve budgetten. De omvang van de bodemverontreiniging van zowel het landelijk als het stedelijk gebied en het beschikbare rijksbudget vormt de basis van de verdeelsystematiek. Tevens wordt rekening gehouden met (bestuurlijke) afspraken die hun doorwerking naar de toekomst hebben. In

het derde Nationaal Milieubeleidsplan is het doel van de bodemsaneringsoperatie opgenomen: gestreefd wordt naar beheersing van de problematiek in circa 25 jaar. Om inzicht te kunnen krijgen in de voortgang moet de omvang van de bodemverontreiniging in 1-1-2004 landsdekkend in kaart zijn gebracht. De verdeelsystematiek is verbonden met deze beleidsdoelen. De verdeelsleutel is gebaseerd op het aandeel van de bodemverontreiniging binnen het grondgebied van een individuele budgethouder in relatie tot de totale landelijke bodemverontreinigingsproblematiek. In het stedelijk gebied zijn de mogelijkheden om van derden een bijdrage te krijgen verschillend per regio. Daarom zal bij de bekendmaking van het indicatieve budget voor het stedelijk gebied in het kader van de Wsv rekening worden gehouden met verschillen in investeringspotentieel. Voor het landelijk gebied bestaan deze verschillen niet. Bij de bekendmaking van het indicatieve budget voor financiering van gevallen van verontreiniging, die vallen onder de financiële bepalingen van de Wet bodembescherming, zal dus in de verdeelsleutel, naast het relatieve aandeel in de werkvoorraad, geen rekening worden gehouden met verschillen in investeringspotentieel.

Voorafgaand aan de budgetperiode maakt de minister het beschikbare budget per budgethouder bekend. Voorafgaand aan de publicatie van de algemene maatregel van bestuur zal de minister de indicatieve budgetten bekend maken in een brief aan de Tweede Kamer. Het beschikbare budget betreft de bodemsaneringsgevallen in zowel het stedelijk als het landelijk gebied. Het gaat om een indicatieve vaststelling. Dit betekent dat bij de beschikking tot verlening van budget van de minister afgeweken kan worden van het indicatief beschikbare budget voor de budgethouder. Zodra duidelijk is welk bedrag van het indicatieve budget voor het stedelijk gebied is bestemd zijn ten aanzien van verlening van budget voor de uitvoering van bodemsanering in het stedelijk gebied de financiële bepalingen van de Wet stedelijke vernieuwing van toepassing. Op grond van artikel 6, eerste lid, sub a Wsv wordt een indicatie van de hoogte van dat budget gegeven, waarbij tevens wordt aangegeven welk deel van het budget afkomstig is uit gelden voor onderscheidenlijk bodemsanering en stadseconomie. Op grond van artikel 6, eerste lid, sub b, Wsv geeft de Minister inzicht in de hoogte van het provinciale budget ten behoeve van de verstrekking van investeringsbudget aan de overige gemeenten. Het indicatieve budget dat door de minister wordt bekend gemaakt kan derhalve onderverdeeld worden in:

- Indicatief budget voor de financiering van gevallen van verontreiniging, die onder de financiële bepalingen van de Wet bodembescherming vallen.
- Indicatief budget dat voorafgaand aan iedere investeringsperiode bekend wordt gemaakt op grond van artikel 6, eerste lid, sub a Wsv.
- Indicatief budget dat voorafgaand aan iedere investeringsperiode bekend wordt gemaakt op grond van artikel 6, eerste lid, sub b Wsv.

#### *Artikel 76b*

De minister kan naast het in artikel 76 genoemde budget een aanvullende vergoeding toekennen voor apparaatskosten en andere niet projectgebonden kosten die betrekking hebben op de bodemsanering. Het gaat hier om de kosten die samenhangen met de kosten van personeel, informatievoorziening, organisatie, financieel beheer, automatisering verbonden aan de uitvoering van de taken van de wet en andere activiteiten die van bijzonder belang zijn voor de uitvoering van de bodemsanering en niet aan een specifiek bodemsaneringsproject zijn toe te wijzen. De mogelijkheid bestaat om met deze vergoeding bepaalde uitvoeringsorganisaties te kunnen financieren.

Op de toekenning van een deel van deze kosten kan de procedure met betrekking tot de meerjarenprogramma's van toepassing worden verklaard. De mogelijkheid bestaat om ten aanzien van deze kosten een

andere verantwoording te vragen dan bij de meerjarenprogramma's het geval zijn. Dit wordt nader uitgewerkt in de algemene maatregel van bestuur. Van de geboden mogelijkheid van subdelegatie zal gebruik gemaakt kunnen worden conform de in de Aanwijzingen voor de regelgeving weergegeven maatstaven.

#### *Artikel 76c*

De provincies en gemeenten dienen een aanvraag in bij de Minister tot verlening van bodemsaneringsbudget. Bij de aanvraag wordt een vijfjarenprogramma gevoegd, en de gegevens als bedoeld in artikel 4:2 van de Algemene wet bestuursrecht (naam, adres, dagtekening e.d.).

De daadwerkelijke verlening van het budget voor 5 jaar vindt plaats aan de hand van het ingediende programma. Dit programma bevat de doelstellingen voor de bodemsanering die de budgethoudende overheid zich heeft gesteld voor de budgetperiode. Tevens zal inzicht moeten worden in de aard en omvang van de activiteiten tegen de achtergrond van die doelstellingen, en in de kosten en de wijze van financiering van het programma. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur zullen regels worden gesteld met betrekking tot de inhoud van het programma en procedure met betrekking tot de aanvraag.

In elk geval zal uit het programma moeten blijken welk deel van de werkvoorraad van bodemverontreiniging (onderdeel van het landsdekkend beeld) in de programmaperiode wordt aangepakt. Het programma zal in beeld moeten brengen op welke wijze de prioritering van onderzoek en sanering van de bodem aansluit bij onder andere de ruimtelijke ontwikkelingen, op een zodanige wijze dat stagnatie bij deze processen wordt voorkomen. De programma's moeten voorts zijn afgestemd op de financiering van specifieke categorieën van gevallen, zoals waterbodems, oude stortplaatsen en gasfabrieken. Ook de zogenaamde statische gevallen, waar de dynamiek ontbreekt maar wel sprake is van actuele humane risico's, moeten in het programma worden opgenomen.

Een belangrijk onderdeel van het programma is de financiële paragraaf. In die paragraaf wordt inzicht gegeven in de omvang van de kosten van de uitvoering van het programma, en de daarbij horende onzekerheidsmarges. Voorts moet het programma een voorstel bevatten hoe deze kosten worden gefinancierd. In het voorstel tot financiering moet afzonderlijk worden aangegeven welke bijdragen naar verwachting zullen worden geleverd door marktpartijen, gemeenten en provincies, en vervolgens voor welk aandeel daarin budget wordt aangevraagd bij het rijk. Dit is noodzakelijk om inzicht te geven in de mate waarin effectief uitvoering wordt gegeven aan het streven meerdere partijen te laten meebetalen aan de bodemsanering, en daarmee in het aandeel van de van het rijk gevraagde bijdrage aan de uitvoering van het bodemsaneringsprogramma.

De provincie krijgt het recht om gedurende vier weken de Minister van advies te dienen met betrekking tot een door de gemeente in te dienen aanvraag.

Dit adviesrecht is een belangrijk instrument voor de provincie om invulling te geven aan haar regierol. Door de toename van het aantal gemeenten dat bevoegd gezag is geworden, worden er binnen een provincie meerdere bodemsaneringsprogramma's opgesteld. Het is gewenst dat de provincie in de fase waarin de programma's worden opgesteld een coördinerende rol vervult, waarbij getoetst wordt aan het provinciale bodemsaneringsbeleid. Daarnaast speelt de provincie ook een rol in de ruimtelijke ontwikkelingen. Er kunnen landelijke afspraken zijn gemaakt over de aanpak van bepaalde categorieën waarvoor een samenhangende aanpak van bodemsanering gewenst is (zoals het gasfabriekenprogramma). Om die afspraken te kunnen uitvoeren moeten de programma's daar op zijn afgestemd. Ook regionale afspraken over specifieke gebieden moeten hun vertaling krijgen in de programma's.

Om aan de regierol, die de provincie hierin wordt toegekend, vorm te

kunnen geven, wordt in dit artikel aan de provincie een adviesrecht gegeven over de door de gemeenten opgestelde programma's. Dit adviesrecht is te vergelijken met het adviesrecht van de provincies op grond van artikel 11, vierde lid van de Wsv. Ook in dit geval zijn de vier grote steden, Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht uitgezonderd van dit adviesrecht.

De minister moet bij een negatief advies van de provincie afwegen of het door de provincie geconstateerde gebrek zo ernstig is dat het programma moet worden aangepast. Hierover zal als regel overleg plaatsvinden met de betrokken provincie en gemeente. Als de minister afwijkt van het advies van de provincie moet dat met redenen worden omkleed. Van de geboden mogelijkheid van subdelegatie zal gebruik gemaakt kunnen worden conform de in de Aanwijzingen voor de regelgeving weergegeven maatstaven.

#### *Artikel 76d*

De beschikking tot verlening van bodemsaneringsbudget vestigt de aanspraak op de financiële middelen en verplicht tot het realiseren van de in het vijfjarenprogramma opgenomen prestaties. Aangezien de vooraf bekend gemaakte bedragen een indicatief karakter hebben, kan bij de uiteindelijke verlening hiervan worden afgeweken. In beginsel zullen de indicatieve budgetten ook daadwerkelijk verleend worden. Het is echter mogelijk dat een decentrale overheid minder dan het indicatieve budget aanvraagt en dat een andere decentrale overheid meer aanvraagt dan het indicatieve budget dat voor die periode beschikbaar is. Is dit het geval dan is het mogelijk om bij de beschikking tot verlening van het bodemsaneringsbudget een andere hoogte vast te stellen. Deze afwijking zal uiteraard goed onderbouwd moeten worden.

Het is mogelijk om geheel of gedeeltelijk budget te weigeren indien het programma niet voldoet aan de eisen die aan een programma worden gesteld en indien het advies van de provincie hiertoe aanleiding geeft.

#### *Artikel 76e*

De uitvoering van bodemsaneringen is mede afhankelijk van de functie die een bepaalde locatie heeft of in de toekomst zal krijgen. Dit brengt met zich mee dat voor het verkrijgen van een oordeel over de te leveren prestaties ten aanzien van bodemsanering het noodzakelijk is tijdens de uitvoering van het meerjarenprogramma geactualiseerde en nader geconcretiseerde informatie te krijgen, alsmede de gevolgen daarvan voor de aard en omvang van de activiteiten tegen de achtergrond van die doelstellingen, en voor de kosten en de wijze van financiering van het programma.

Van de geboden mogelijkheid van subdelegatie zal gebruik gemaakt kunnen worden conform de in de Aanwijzingen voor de regelgeving weergegeven maatstaven.

#### *Artikel 76f*

De provincie of de gemeente die een programma heeft ingediend is zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma. Als blijkt dat er gedurende de programmaperiode tekort wordt geschoten door de betreffende overheid in de uitvoering van het programma, dan zal in eerste instantie die overheid maatregelen moeten treffen.

De minister ontvangt informatie over de voortgang van de bodemsanering in het kader van de monitoring. Als daaruit blijkt dat een provincie of gemeente ernstig tekort schiet, zodat het proces van bodemsanering geheel of ernstig mis dreigt te gaan lopen, dan is het als uiterste maatregel mogelijk dat de minister gedurende de budgetperiode de budgetverlening ten nadele van de ontvanger kan wijzigen. Daarbij gaat het om situaties waarbij de doelstellingen waarvoor het budget is verleend kennelijk niet of niet geheel zullen worden verwezenlijkt. Wanneer het budget

naar beneden wordt bijgesteld wordt de oorspronkelijke beschikking gewijzigd.

Intrekking van het budget is meestal alleen aan de orde wanneer er sprake is van misbruik door onjuiste besteding van middelen of verstrekken van onjuiste gegevens. Het is echter mogelijk dat ook andere omstandigheden tot wijziging van het budget kunnen leiden.

Gezien de bestuurlijke context zal toepassing van dergelijk tussentijds ingrijpen slechts bij hoge uitzondering aan de orde zijn, tenzij sprake is van een verzoek van de budgethouder zelf.

#### *Artikelen 76g, 76h*

Na afloop van de budgetperiode moet een aanvraag tot vaststelling van het budget worden ingediend. In de artikelen 76g en 76h is daarvoor een procedure opgenomen. Met de vaststelling wordt de budgetverlening definitief.

Bij de aanvraag tot vaststelling voegt de provincie of de gemeente een verslag, waarin wordt beschreven in hoeverre de doelstellingen van de bodemsanering, zoals weergegeven in het programma, zijn bereikt. Het vijfjarenprogramma is hiervoor de leidraad. Aan de hand van de in het programma opgenomen doelstellingen wordt beschreven welke resultaten zijn gerealiseerd.

Indien belangrijke wijzigingen zijn opgetreden wordt gemotiveerd waarom dit noodzakelijk was en welke invloed dat heeft gehad op de resultaten.

Aan de hand van de financiële paragraaf in het programma wordt nagegaan in welke mate andere kostendragers feitelijk hebben meebetaald aan de bodemsaneringskosten.

In het gevraagde bestedingsverslag, wordt inzicht gegeven in de aanwending van het verleende bodemsaneringsbudget.

Op basis van het informatierecht kan de minister eventueel andere stukken opvragen, die nodig zijn voor de beoordeling van het verantwoordingsverslag.

Van de geboden mogelijkheid van subdelegatie in artikel 76g zal gebruik gemaakt kunnen worden conform de in de Aanwijzingen voor de regelgeving weergegeven maatstaven.

#### *Artikel 76i*

Na afloop van de budgetperiode kan een sanctie worden toegepast, in geval er sprake is van bijvoorbeeld het onvoldoende bereiken van de doelstellingen in het programma.

In de artikelen 76i en 76ii wordt een voorkeursvolgorde gegeven voor het inzetten van sancties. In de eerste plaats komt in aanmerking het opleggen van aanvullende verplichtingen voor de lopende budgetperiode. Een dergelijke aanvulling zal een duidelijke omschrijving bevatten van hetgeen wordt verlangd. Te denken valt aan een verplichting concrete en met name genoemde activiteiten te verrichten op het gebied van de bodemsanering.

#### *Artikel 76ii*

Indien bij voorbaat voldoende aannemelijk is dat deze maatregel niet volstaat omdat herstel niet mogelijk is, kan een financiële sanctie worden getroffen. Dit houdt in dat het bodemsaneringsbudget over de betrokken budgetperiode lager wordt vastgesteld dan het verleende budget.

Formeel betekent deze sanctie dat het bodemsaneringsbudget over de reeds afgelopen budgetperiode gekort. In de praktijk zal dit zo worden uitgevoerd, dat de verleende voorschotten niet worden teruggevorderd, maar worden verrekend met nog te betalen voorschotten over de lopende budgetperiode.

#### *Artikel 76iii*

De limiet die in de tijd is aangebracht voor de bevoegdheid tot terugvordering is op vijf jaar gesteld zoals dat eveneens is gebeurd in artikel 4:57 van de Algemene wet bestuursrecht.

#### *Artikelen 76j, 76k en 76l*

Deze artikelen zijn ontleend aan de artikelen 15.13, 15.14 en 15.15 Wet milieubeheer.

In artikel 76j is een basis opgenomen voor het verstrekken van subsidies aan derden voor activiteiten op het gebied van onderzoek en sanering van ernstige gevallen van verontreiniging. Deze bepaling biedt de basis voor een algemene maatregel van bestuur voor o.a. de subsidie van bodemsanering van bedrijfsterreinen en geeft eveneens een bevoegdheid aan de minister om de uitvoering van een maatregel als bedoeld in dit artikel te delegeren aan andere bestuursorganen. Met de toepassing van artikel 76k en 76l zal terughoudend worden omgegaan. Van de bevoegdheden die in de aanvraagfase aan de toezichthouders zijn toegekend zal vanzelfsprekend terughoudend gebruik worden gemaakt. Met de vergelijkbare bepaling in de Wet milieubeheer is nog weinig ervaring opgedaan.

#### *Artikelen 76m, 76n, 76o*

Voor waterbodems worden de bestaande wettelijke bepalingen grotendeels gehandhaafd. De eigen bijdrage van de waterkwaliteitsbeheerder blijft in stand. Wel zal ook voor de sanering van waterbodems een budget voor een periode van 5 jaar worden toegekend aan de provincies. Het verlenen van een budget door de minister aan provincies ten behoeve van de sanering van waterbodems door de waterkwaliteitsbeheerder zal ook plaatsvinden op basis van het meerjarige programma.

#### *Onderdeel II*

##### *Artikel 86b*

Indien door de Tweede Kamer meer rijksbudget voor bodemsanering ter beschikking wordt gesteld, zal de Tweede Kamer daarbij een bepaald doel voor ogen hebben. Indien voor dit doel een verdeling over alle budgethouders noodzakelijk is zal de verdeelsystematiek toegepast worden die voor de verdeling van het normale budget geldt. Indien het om problematiek gaat die alleen voor bepaalde budgethouders geldt, zullen de middelen alleen onder die budgethouders worden verdeeld. De nadere regels met betrekking tot die verdeling zullen in een algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt.

Het is ook mogelijk opbrengsten die het Rijk uit andere hoofde krijgt te verdelen onder budgethouders in verband met bijvoorbeeld calamiteiten die zich gedurende een budgetperiode voordoen.

#### *Onderdeel JJ*

##### *Artikel 87a*

In de bovenstaande artikelen is ingegaan op de gang van zaken met betrekking tot de budgetverlening op grond van de Wbb. Het wetsvoorstel bevat tevens enkele nieuwe bepalingen die verband houden met de rol en taken van de bevoegde overheden. Deze bepalingen zijn toegevoegd aan IX: Verdere bepalingen.

Naast de verantwoording over de besteding van de budgetten door de budgethouder, die elke 5 jaar plaatsvindt, is in artikel 87a een basis opgenomen voor een systeem van monitoring. De bevoegde overheid wordt verplicht elk jaar aan de Minister verslag te doen over de voortgang van de uitvoering van de wet. De gemeenten die geen bevoegde overheid in de zin van de Wet bodembescherming zijn, dienen de gegevens aan de bevoegde overheid op te geven.

Bij algemene maatregel van bestuur wordt aangegeven op welke wijze verslag moet worden gedaan en welke gegevens moeten worden verstrekt.

Doel hiervan is om op een algemener niveau (programmaniveau) de bodemsaneringsoperatie te volgen en daarmee te toetsen of er op adequate wijze naar de NMP-doelstellingen voor de bodemsanering wordt toegewerkt.

Er zijn indicatoren ontwikkeld waaruit moet blijken in hoeverre aan deze doelstellingen wordt voldaan. Voorts wordt daarmee inzicht verschaft in de kostenontwikkeling van bodemsaneringen en de inzet van geld uit de markt. Tot slot wordt inzichtelijk gemaakt in welke mate maatschappelijke stagnatie wordt veroorzaakt door bodemverontreiniging en in hoeverre bodemsanering bijdraagt aan het opheffen van de stagnatie.

De jaarlijkse gegevens zijn bedoeld om aan de Tweede Kamer aan de hand van een getalsmatig overzicht een landelijk beeld te kunnen geven van de uitvoering van het saneringshoofdstuk van de Wet bodembescherming en daarmee van de voortgang van de operatie.

#### *Artikel 87b*

In de jaarlijkse voortgangsverslagen geven de bevoegde overheden ten behoeve van de minister een nadere toelichting op de bij de monitoring verkregen gegevens over de voortgang van de uitvoering van de wet. Zij geven aan welke knelpunten er optreden bij de uitvoering van hun taken en het bodemsaneringsprogramma, welke oplossingen daarvoor zijn bedacht of tot welke aanpassingen zij zijn gekomen. Er moet bij deze informatie een beeld ontstaan over de resultaten waar de inspanningen op het gebied van de bodemsanering hebben geleid, waarbij zowel de effectiviteit als de inhoudelijke kwaliteit belangrijk is. Naar aanleiding van deze voortgangsrapportages zal er overleg plaatsvinden met de beleidsdirectie van mijn ministerie. Daarin kan zo nodig in onderling overleg worden gezocht naar oplossingen in situaties waar de bodemsanering niet naar wens verloopt. Als blijkt dat de doelstellingen van de vijfjarenprogramma niet kunnen worden verwezenlijkt, kan de Minister gebruik maken van het instrument dat opgenomen is in artikel 76f van dit wetsvoorstel. Het budget kan worden verlaagd, of er kunnen verplichtingen worden verbonden aan de uitvoering van het budget.

#### *Onderdeel LL*

##### *Artikel 91, tweede lid*

Artikel 38, tweede lid, kan in dit artikellid komen te vervallen aangezien het wetsvoorstel mede door de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat wordt ondertekend en bovendien een verantwoordelijkheid van de bewindspersoon van Verkeer en Waterstaat voortvloeit uit de te regelen materie van voornoemde delegerende bepaling. Artikel 38, derde lid (nieuw), betreft niet langer een delegerende bepaling, en kan dus om die reden vervallen uit artikel 91, tweede lid.

#### *Onderdeel MM*

##### *Artikel 92, vierde lid*

Deze bepaling is opgenomen ten behoeve van tijdige implementatie van internationale regelgeving, met name EG-richtlijnen. Bij strikte implementatie is een algemene maatregel van bestuur te verkiezen boven een wet in verband met de langere procedure die voor de totstandkoming van een wet geldt. Aangezien in geval van strikte implementatie geen ruimte is voor eigen nationaal beleid omdat de inhoud van de regeling reeds vaststaat, heeft de keuze voor een wet als implementatievorm geen inhoudelijke meerwaarde.



#### *Artikel 92b*

In dit artikel wordt de Rijksbelastingdienst de verplichting opgelegd aan de Minister, gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders op hun verzoek, kosteloos, die informatie te verschaffen die zij nodig hebben voor de uitvoering van de Wet bodembescherming. Deze bepaling vormt een uitzondering op de in artikel 67, eerste lid, van de Algemene wet inzake rijksbelastingen opgenomen fiscale geheimhoudingsplicht.

Informatie van de Rijksbelastingdienst kan onder meer nodig zijn bij het verhaal van kosten op grond van artikel 75 van de Wet bodembescherming. Bij de vraag of tot kostenverhaal zal worden overgegaan en hoeveel kosten dan zullen worden verhaald, speelt de draagkracht van de aansprakelijke (rechts)persoon een belangrijke rol. Aan de hand van informatie van de belastingdienst kan inzicht worden verkregen in die draagkracht en kunnen de door de aansprakelijke (rechts)persoon ter adstructie van zijn draagkracht verstrekte gegevens worden geverifieerd. Ook wanneer een regeling wordt aangeboden aan bedrijven met draagkrachtproblemen is informatie van de belastingdienst nodig om de draagkracht van dat bedrijf te kunnen beoordelen. Tevens kan het bevoegd gezag Wbb bij de toepassing van artikel 43 een beroep op dit artikel doen.

Benadrukt dient te worden dat in de praktijk bij de toepassing van artikel 92b voldaan zal moeten worden aan de in de Wet bescherming persoonsgegevens gestelde vereisten, waarmee tevens wordt voldaan aan artikel 8 EVRM.

### **ARTIKEL II**

Deze bepalingen bevatten het overgangsrecht met betrekking tot saneringsplannen en saneringen die reeds zijn ingediend resp. zijn uitgevoerd voordat de met dit voorstel beoogde wet in werking is getreden. De overgangsbepalingen voorzien erin dat de huidige regels voor die gevallen van toepassing blijven. Dat wil zeggen dat saneringsplannen die zijn ingediend voor de inwerkingtreding van het nieuwe artikel 39 dat met dit voorstel wordt beoogd, niet behoeven te worden aangepast aan de nieuwe eisen in artikel 39. Wel zal de toetsing door het bevoegd gezag na de inwerkingtreding plaatsvinden aan de nieuwe (soepeler) saneringsdoelstelling. Ook gelden de nieuwe andere bepalingen (zoals verslagplicht en nazorgplan), indien de sanering na de inwerkingtreding wordt uitgevoerd.

Voor saneringen die al zijn afgerond voor de inwerkingtreding van de wet gelden niet de nieuwe verplichtingen ten aanzien van het saneringsverslag (39c) en het nazorgplan (39d en 39 e). Wanneer op dat moment nog sprake is van een evaluatiefase blijven daarop de betreffende verplichtingen die thans bestaan in provinciale verordeningen gelden.

### **ARTIKEL III**

Op grond van artikel 48 zijn gedeputeerde staten belast met de uitvoering van de bodemsanering, wanneer niet op grond van wettelijke voorschriften anderen daarop kunnen worden aangesproken. Indien het bevoegd gezag vóór 1 januari 2002 schriftelijk aan de eigenaar of erfpachter heeft aangegeven zelf de sanering ter hand te zullen nemen, kan er geen saneringsplicht meer worden opgelegd. Het is dan echter niet bij voorbaat uitgesloten dat een bijdrage van het bedrijf wordt gevraagd, bijvoorbeeld op grond van ongerechtvaardigde verrijking.

Die datum is gekozen omdat er vanuit kan worden gegaan dat op 1 januari 2002 het bestaan van de bedrijvenregeling algemeen bekend is bij overheden en bedrijven, aangezien dan een half jaar is verstreken na ondertekening van het Convenant bodemsanering in gebruik zijnde en blijvende

bedrijfsterreinen, waarin afspraken zijn vastgelegd over de bedrijvenregeling (11 juni 2001). Afwijkende afspraken na die datum hebben geen rechtskracht meer.

#### **ARTIKEL IV**

In de strafrechtelijke handhaving van een aantal nieuwe verplichtingen die in dit wetsvoorstel zijn opgenomen, is voorzien door de opsomming met betrekking tot de Wet bodembescherming vermeld in artikel 1a, onder 2e, van de Wet op de economische delicten (WED), uit te breiden. Deze uitbreiding is in lijn met de bestaande systematiek in strafbaarstelling van overtredingen van bepalingen in de Wet bodembescherming.

Dit wetsvoorstel voorziet in strafbaarstelling van het niet (tijdig) melden van afwijkingen van het saneringsplan (39, vierde lid), het niet uitvoeren van de sanering overeenkomstig het saneringsplan en eventuele aanwijzingen van gedeputeerde staten ter zake (artikel 39a), overtreding van de regels in de beoogde algemene maatregel van bestuur met betrekking tot uniforme saneringen, (artikel 39b, eerste en derde lid en vierde lid, tweede volzin), het niet voldoen aan de bepalingen inzake de verslagplicht (artikel 39c, eerste en derde lid), het niet voldoen aan de bepalingen inzake het nazorgplan (artikel 39d, eerste en vijfde lid, 39e) en het overtreden van de saneringsplicht door eigenaren of erfpachters van bedrijfsterreinen (artikel 55b, eerste lid).

Strafrechtelijke handhaving van deze bepalingen wordt nodig geacht naast de bestuursrechtelijke handhaving ervan. In het bestuursrechtelijk spoor gelden thans bestuursdwang en de last onder dwangsom als dwangmiddelen. De bestuurlijke boete is thans nog niet geregeld. Vanuit een integrale, effectieve en praktische benadering van de handhaving is het wenselijk ook te beschikken over strafrechtelijke sancties, zoals de geldboete die op grond van de WED kan worden opgelegd. De WED is voor de betreffende milieudelicten het geëigende kader. De strafrechtelijke handhaving is daarbij op te vatten als complement van de bestuursrechtelijke handhaving. In de handhavingspraktijk zal steeds de afweging gemaakt moeten worden welk handhavingsspoor het best in de gegeven situatie gevolgd kan worden. De laatste jaren blijkt de handhaving van milieubepalingen op grond van de WED van groot belang te zijn. Ook wordt in Europees verband het belang van strafrechtelijke handhaving steeds meer onderkend.

#### **ARTIKEL V**

De mogelijkheid algemene regels te treffen voor uniforme saneringen (zie artikel 39b) maakt tevens dat een saneringsplan in die situaties niet langer verplicht is. Aangezien de duur van de aanhoudingsplicht voor het verlenen van een bouwvergunning in artikel 52a van de Woningwet is gekoppeld aan de instemming met het saneringsplan, kan voor genoemde situaties daar niet bij worden aangesloten. Voor die situaties is de duur van de aanhoudingsplicht gekoppeld aan het moment waarop gebleken is dat de melding ingevolge artikel 39b juncto 28 Wet bodembescherming, conform de eisen van de wet, is gedaan. De afgifte van de verklaring van het bevoegd gezag over de juistheid van de melding (artikel 39b, vierde lid) zal hiervoor bepalend zijn.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
P. L. B. A. van Geel