

Vergaderjaar 1994–1995

24 234

Uitbreiding van de Wet bodembescherming met bijzondere regels inzake sanering van de waterbodem

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

Inhoudsopgave

ALGEMEEN DEEL

Hoofdstuk I. Inleiding

- 1.1. Doel van het wetsvoorstel
- 1.2. Bestaande aanpak
- 1.3. Structuur van het wetsvoorstel
- 1.4. Adviezen
- 1.5. Uitvoerbaarheidstoets

Hoofdstuk II. Uitgangspunt en reikwijdte van het wetsvoorstel

- 2.1. Uitgangspunt van het wetsvoorstel
- 2.2. Reikwijdte van het wetsvoorstel: gevallen van ernstige verontreiniging
- 2.3. Relatie tot sanering op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Hoofdstuk III. Inhoud van het wetsvoorstel

- 3.1. Taken en bevoegdheden
- 3.2. Sanering in eigen beheer
- 3.3. Milieuprogramma en inspraak
- 3.4. Positie vier grote gemeenten

Hoofdstuk IV. Financiële bepalingen

- 4.1. Inleiding
- 4.2. Verdeling van de kosten
- 4.2.1. Financiering door derden
- 4.2.2. Financiering milieu-urgente gevallen door de overheid
- 4.2.3. Samenloop
- 4.3. Consequenties voor de verontreinigingsheffing WVO bij regionale wateren
- 4.4. Beschikbare middelen rijksbegroting
- 4.5. Kostenverhaal
- 4.6. Evaluatie

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

| | |
|----|-----------|
| | 19 |
| | 19 |
| 2 | 20 |
| 2 | 20 |
| 3 | 20 |
| 4 | 22 |
| 5 | 22 |
| 5 | 23 |
| 6 | 24 |
| 6 | 25 |
| 7 | 25 |
| 7 | |
| 8 | |
| 8 | |
| 11 | |
| 17 | |
| 17 | |

ALGEMEEN DEEL

Hoofdstuk I. Inleiding

1.1. Doel van het wetsvoorstel

Aan de problematiek van de verontreinigde waterbodems is de afgelopen jaren in verschillende beleidsnota's aandacht besteed. Genoemd kunnen worden: het Nationaal milieubeleidsplan¹ (NMP), het Nationaal milieubeleidsplan-plus (NMP-plus)², de derde Nota waterhuishouding³, het Tien jaren-scenario bodemsanering⁴, het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP 2)⁵ en de Evaluatienota Water⁶. De aandacht voor deze problematiek is sinds het uitbrengen van deze beleidsnota's alleen nog maar toegenomen. In genoemde beleidsnota's wordt onder andere een programmatische aanpak van de ernstig verontreinigde waterbodems voorzien.

Daartoe is een aparte regeling in de Wet bodembescherming aangekondigd⁷. De Wet bodembescherming (Stb. 1994, 374) vormt het wettelijke kader voor onderzoek en sanering van ernstige bodemverontreiniging.

In formele zin bestaat daarmee duidelijkheid over de procedures, de verantwoordelijkheden en de financiering.

In algemene zin moet worden geconstateerd dat thans in de praktijk van de uitvoering van bodemsaneringen van een gestructureerde aanpak van gevallen van waterbodemverontreiniging nog slechts in beperkte mate sprake is. Dit wordt onder andere veroorzaakt door het ontbreken van adequate verwijderingsmogelijkheden, zoals verwerkingsmethoden (reinigen, scheiden) en baggerspeciestortplaatsen. Het in oktober 1993 uitgebrachte Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie voorziet op rijksniveau in het beleidskader voor de realisatie van deze verwijderingsmogelijkheden in de komende jaren⁸.

Daarnaast is een knelpunt dat de Wet bodembescherming wat betreft verantwoordelijkheden en financieringssystematiek niet is toegesneden op de specifieke situatie van de verontreinigde waterbodems. Zo is in die wet geen formele positie ingeruimd voor de waterkwaliteitsbeheerders, terwijl zo'n positie gelet op de samenhang tussen waterbodemverontreiniging en waterkwaliteitsbeheer wel in de rede ligt. In het verlengde van het ontbreken van een bestuurlijke positie is ook in het financieringssysteem van deze wet niet in medebetrokkenheid van de waterkwaliteitsbeheerder voorzien. Deze beperkingen vormen de aanleiding voor het besluit tot het opstellen van een wetsvoorstel met bijzondere bepalingen voor waterbodemsanering.

Ondanks het feit dat op sommige punten verschillen bestaan tussen de problematiek van verontreinigde waterbodems en de problematiek van verontreinigde landbodems bestaat de verwachting dat het instrumentarium van de Wet bodembescherming voldoende mogelijkheden biedt voor een adequate aanpak van gevallen van verontreiniging van de waterbodem. Dat instrumentarium is in een aantal opzichten meer flexibel dan dat van de voormalige Interimwet bodemsanering. Flexibiliteit wordt in de eerste plaats geboden door de op grond van de Wet bodembescherming op te stellen algemene maatregelen van bestuur en ministeriële regelingen, die, indien nodig, met specifieke aspecten van de waterbodem rekening zullen houden. Als voorbeeld wordt genoemd specifieke elementen in de ministeriële regeling waarin wordt bepaald op welke wijze oriënterend onderzoek, nader onderzoek en saneringsonderzoek worden verricht (artikel 1, tweede lid, van de Wet bodembescherming).

Flexibiliteit wordt ook geboden door de mogelijkheden van fasering en deelsanering (artikel 38, vierde lid, respectievelijk artikel 40 Wet bodembescherming). Toepassing van deelsanering ligt met name bij onderhoud

¹ Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nrs. 1-2.

² Kamerstukken II 1989/90, 21 137, nrs. 20-21.

³ Kamerstukken II 1988/89, 21 250, nrs. 1-2 en 1989/90, 21 250, nr. 3.

⁴ Kamerstukken II 1989/90, 21 557, nrs. 1-2.

⁵ Kamerstukken II 1993/94, 23 560, nrs. 1-2

⁶ Kamerstukken II 1993/94, 21 250, nrs. 27-28

⁷ Zie actiepunt A55 van het NMP en actiepunt

5 van het Tien jaren-scenario bodemsanering.

⁸ Kamerstukken II 1993/94, 23 450, nr. 1. Het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie is op 9 maart 1994 behandeld door de Tweede Kamer (Kamerstukken II 1993/94, 22 727 en 23 450, nr. 10).

van oppervlaktewateren in de rede. Met het oog daarop is de werkingssfeer van het desbetreffende artikel verruimd. Verwezen zij naar paragraaf 1.5 van dit hoofdstuk en naar paragraaf 3.2. van hoofdstuk III van deze memorie van toelichting.

Gelet op de bedoelde differentiatiemogelijkheden en flexibiliteit van de Wet bodembescherming is de strekking van het onderhavige wetsvoorstel beperkt: de bijzondere bepalingen beogen slechts de eerder genoemde beperkingen van de Wet bodembescherming op te heffen. Het wetsvoorstel vormt aldus een aanvulling op de saneringsregeling van de Wet bodembescherming en kan daarvan niet los worden gezien. Het bevat ten opzichte van de saneringsregeling vrijwel geen nieuwe definities, taken, bevoegdheden of verplichtingen. Het regelt slechts de primaire taken en bevoegdheden van de bij waterbodemsanering betrokken overheden en de financiering. Over beide onderwerpen is de Tweede Kamer in eerdere stukken geïnformeerd⁹. Wel is het van belang om bij de toepassing van de Wet bodembescherming in de praktijk alert te blijven op de uitvoerbaarheid en feitelijke werking. Verwezen zij naar paragraaf 1.5 van dit hoofdstuk en naar hoofdstuk IV, paragraaf 4.6.

1.2. Bestaande aanpak

Waar thans ernstige verontreiniging van de waterbodem wordt aangepakt is dat veelal in het kader van het onderhoud (vaarwegbeheer, havenbeheer en waterkwantiteitsbeheer). Verder vindt in een enkel geval aanpak plaats op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (WVO). Deze wet voorziet in de mogelijkheid op kosten van de overtreder weg te nemen hetgeen in strijd met de wet is verricht (artikel 25 WVO juncto artikel 18.9 Wet milieubeheer). Dit biedt echter geen oplossing voor waterbodemverontreiniging die niet gekoppeld is aan een aantoonbare wetsovertreding. Sinds 1987 wordt in een aantal vergunningen op grond van de WVO ook een waterbodemsaneringsvoorschrift opgenomen. Daarin wordt voorgeschreven dat de vergunninghouder lokaal ernstig verontreinigd bodemsediment, dat door het gebruik maken van de vergunning is ontstaan, moet verwijderen.

Op dit moment wordt de sanering om milieuhygiënische redenen van gevallen van ernstige verontreiniging van de bodem in rijkswateren aangepakt door en op kosten van de Minister van Verkeer en Waterstaat. Ten behoeve van een goede afstemming met het onderzoek en de sanering van concrete gevallen van waterbodemverontreiniging in regionale wateren, van landbodemverontreiniging en van combinaties van land- en waterbodemverontreiniging vindt bij de opstelling en uitvoering van het saneringsprogramma waterbodem rijkswateren overleg plaats tussen het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en de provincies.

De afgelopen jaren zijn de provincies begonnen de aanpak van waterbodemverontreiniging in regionale wateren op basis van de vigerende bodemsaneringswetgeving eveneens op systematische wijze ter hand te nemen. Het gaat daarbij vooralsnog vooral om het uitvoeren van oriënterende en nadere onderzoeken. Tot nu toe uitgevoerde saneringen van waterbodems in regionale wateren op grond van de Interimwet bodemsanering betroffen vooral gevallen waarbij sprake was van een combinatie met verontreiniging van de landbodem, zoals bij scheepswerven, fabrieks- en spoorsloten, grachten, kanalen en polder-vaarten rond stortplaatsen. In een beperkt aantal gevallen ging het om zelfstandige (deel-)projecten.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel wordt binnen het kader van de Wet bodembescherming een interimbeleid gevoerd. Ten eerste worden – zoals hierboven reeds is aangegeven – gevallen van ernstige verontreiniging van de bodem in rijkswateren aangepakt door en op kosten van de Minister van Verkeer en

⁹ Kamerstukken II 1991–92, 21 556, nr. 5 (blz. 12–13).

Waterstaat. Op grond van de Circulaire inwerkingtreding saneringsregeling Wet bodembescherming oefenen gedeputeerde staten in de periode tot aan de inwerkingtreding van de in het onderhavige wetsvoorstel neergelegde regeling hun bevoegdheden op grond van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming niet uit met betrekking tot gevallen waarin de verontreiniging of de aantasting de bodem onder oppervlaktewater betreft waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat waterkwaliteitsbeheerder is. Het gaat daarbij ook om de verontreiniging of de aantasting van de kust of de oever van dat oppervlaktewater, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die verontreiniging of aantasting geen gevolgen heeft voor de bodem onder dat water. De minister zal met betrekking tot bedoelde gevallen de bepalingen van het onderhavige wetsvoorstel anticiperend toepassen.

Ten tweede heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer voor dezelfde interimperiode voor regionale wateren de mogelijkheid aangegeven om binnen het kader van de Wet bodembescherming ook de waterkwaliteitsbeheerder in uitvoerende en financiële zin een rol te geven. Dit interimbeleid is vastgelegd in de circulaire van 12 juli 1994 (DBO/06794010)¹⁰. Op basis van de circulaire kan indien er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging van de waterbodem op vrijwillige basis een overeenkomst worden gesloten tussen de betrokken provincie, regionale waterkwaliteitsbeheerder en gemeente op basis waarvan die waterkwaliteitsbeheerder de uitvoeringstaak van de provincie (eventueel van de gemeente) en de financiële verplichtingen van de gemeente in het kader van de Wet bodembescherming overneemt.

1.3. Structuur van het wetsvoorstel

De bepalingen over onderzoek en sanering van bodemverontreiniging in de Wet bodembescherming hebben tevens betrekking op de aanpak van verontreinigde waterbodems¹¹. Het onderhavige wetsvoorstel beoogt een aanvulling te zijn op die bepalingen. Het aanvullende karakter bestaat in het regelen van de taken en bevoegdheden van de waterkwaliteitsbeheerder bij onderzoek en sanering van verontreinigde waterbodems en de financiering daarvan.

Het aanvullende karakter van het onderhavige wetsvoorstel weerspiegelt zich in de opzet en de redactie van de artikelen.

Met het oog op een eenduidige en eenvoudige regeling is er voor gekozen niet de artikelen van in de Wet bodembescherming, die ook relevant zijn voor de waterbodem, te herhalen of van overeenkomstige toepassing te verklaren. Nagegaan is slechts of en in hoeverre met het oog op het doel van de onderhavige regeling partiële wijziging of aanvulling van bedoelde artikelen noodzakelijk was. In een enkel geval is met het oog op de leesbaarheid wel in de thans voorgestelde regeling een bestaand artikel uit de Wet bodembescherming herhaald, zij het in een op de waterbodem toegesneden vorm. Waar in het onderhavige wetsvoorstel ten aanzien van een bepaald onderwerp geen bijzondere bepaling is opgenomen blijven de desbetreffende artikelen van de Wet bodembescherming onverkort gelden en hebben deze betrekking op zowel de aanpak van verontreinigde waterbodems als de aanpak van verontreinigde landbodems. Waar dit ten behoeve van de duidelijkheid wenselijk leek, zijn de bepalingen uit de Wet bodembescherming die in het geheel niet relevant zijn voor de aanpak van waterbodemverontreiniging expliciet buiten toepassing verklaard (zie artikel 63a, vierde lid, onder c, en artikel 81a, eerste lid).

In hoofdstuk II van deze memorie van toelichting wordt nader ingegaan op het uitgangspunt en de reikwijdte van het onderhavige wetsvoorstel. In hoofdstuk III van het algemeen deel en in het artikelsgewijze deel van deze memorie van toelichting wordt nader op de taken en bevoegdheden van

¹⁰ Stcrt. 1994, nr. 138.

¹¹ Kamerstukken II 1989/90, 21 556, nr. 2 (blz. 11).

de bij waterbodemsanering betrokken overheden ingegaan. Verder voorziet het wetsvoorstel in een financieringssysteem, dat gebaseerd is op de hoofdlijnen van het kabinetsstandpunt inzake de eindrapportage van de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer (de Commissie Zevenbergen)¹². Ter zake zij verder verwezen naar hoofdstuk IV van deze memorie van toelichting.

1.4. Adviezen

Over het onderhavige wetsvoorstel is advies gevraagd aan de Raad voor het milieubeheer, het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Riviergemeenten, het Interprovinciaal Overleg en de Unie van Waterschappen. De Raad voor het milieubeheer heeft te kennen gegeven geen advies over het wetsvoorstel te zullen uitbrengen.

De Unie van Waterschappen zag blijkens haar advies een spoedige totstandkoming van het wetsvoorstel van de onderhavige regeling gaarne tegemoet. Zij vroeg aandacht voor de limitering van de financiële bijdrage van het Rijk in zijn rol van waterkwaliteitsbeheerder uit de rijksheffing op grond van de WVO, en voor het tijdstip waarop het op grond van het wetsvoorstel bij algemene maatregel van bestuur te regelen maximumdrempelbedrag dat voor rekening van de waterkwaliteitsbeheerder komt zal ingaan. Voorts werd in het advies de omvang van de voor waterbodemsanering bestemde rijksmiddelen te beperkt geacht.

Het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vereniging van Nederlandse Riviergemeenten en het Overlegorgaan Waterbeheer en Noordzee-aangelegenheden vroegen onder meer aandacht voor de relatie en de afstemming tussen enerzijds baggeren om onderhoudsredenen en anderzijds sanering van de waterbodem om milieuhygiënische redenen op grond van het onderhavige wetsvoorstel. Daarbij werd door deze instanties ingegaan op zowel operationele aspecten (waaronder de omvang van de onderzoeks- en saneringsinspanning) als op financiële aspecten (onder andere de posities van eigenaar en belanghebbende en de kosten van verwijdering van baggerspecie).

Het Interprovinciaal Overleg deed voorts de suggestie om de betrokkenheid van de waterkwaliteitsbeheerders ten aanzien van sanering in eigen beheer te verbeteren door hen in de gelegenheid te stellen gedeputeerde staten van advies te dienen terzake van door gedeputeerde staten in het kader van sanering in eigen beheer te nemen beschikkingen.

De bovenvermelde commentaren hebben geleid tot uitbreiding van artikel 63f van het wetsvoorstel en tot aanpassing van onderdelen van hoofdstuk IV van de memorie van toelichting.

1.5. Uitvoerbaarheidstoets

Het onderhavige wetsvoorstel – in samenhang met de saneringsregeling van de Wet bodembescherming – is in overleg met de betrokken andere overheden onderworpen aan een uitvoerbaarheidstoets. De toets was gericht op de uitvoerbaarheid in de praktijk in situaties, waarin sprake is van samenloop van onderhoudsbaggerwerkzaamheden uit een oogpunt van vaarwegbeheer, havenbeheer of waterkwaliteitsbeheer en sanering door de waterkwaliteitsbeheerder om milieuhygiënische redenen. De resultaten van de toets zijn neergelegd in een rapport.

Op grond van de uitkomsten van de uitvoerbaarheidstoets is besloten de artikelen 63h, 63i en 63j in het wetsvoorstel op te nemen en in de memorie van toelichting (hoofdstuk III, paragraaf 3.2) aandacht te besteden aan bovenbedoelde situaties. Voorts is als uitvloeisel van de

¹² Kamerstukken II 1991/92, 22 728, nr. 1.

uitvoerbaarheidstoets besloten de mogelijkheid om een saneringsbevel te geven aan de eigenaar of erfpachter in de wet te nuanceren (zie de artikelen 63k en 63l).

Verder zijn tussen de betrokken overheden vervolgspraken gemaakt, onder meer om – waar nodig – aanbevelingen te formuleren voor de wijze waarop het bevoegd gezag invulling zal geven aan haar bevoegdheden. Tenslotte zal de uitvoerbaarheid van de bepalingen inzake sanering in eigen beheer van de Wet bodembescherming in relatie tot onderhoud van oppervlaktewateren, in het bijzonder vaarweg- en havenbeheer, worden betrokken bij de evaluatie van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming.

Hoofdstuk II. Uitgangspunt en reikwijdte van het wetsvoorstel

2.1. Uitgangspunt van het wetsvoorstel

Het aanvullende karakter van het onderhavige wetsvoorstel brengt met zich mee, dat daarin wordt aangesloten bij de uitgangspunten van de bestaande saneringsregeling van de Wet bodembescherming en het daarin opgenomen instrumentarium, maar ook dat, waar nodig, een op de specifieke bestuurlijke en financiële verhoudingen in het waterbeheer toegespitste regeling is opgenomen.

Bij het waterbeheer zijn in hoofdzaak drie overheidsinstanties betrokken: de Minister van Verkeer en Waterstaat, de provincies en de waterschappen. De Minister van Verkeer en Waterstaat heeft het opper-toezicht over de waterstaat en is tevens beheerder van de waterstaatkundige hoofdinfrastructuur. Tot deze beheerstaak behoort onder meer het ingevolge de WVO opgedragen waterkwaliteitsbeheer in rijkswateren. De uitvoering van deze taken is door de Minister van Verkeer en Waterstaat gemandateerd aan Rijkswaterstaat.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de waterstaatkundige verzorging binnen hun gebied. Zij kunnen daartoe waterschappen instellen en hun taken regelen. De verdeling van bevoegdheden tussen provincies en waterschappen is primair een zaak van de provinciale wetgever.

Artikel 6 WVO geeft de provincies de bevoegdheid het waterkwaliteitsbeheer bij verordening op te dragen aan waterschappen. Op grond van artikel 2 van de Waterschapswet moet bedoelde bevoegdheid van de provincies inmiddels worden gelezen als een verplichting deze taak te delegeren aan de waterschappen, tenzij de delegatie aan waterschappen niet verenigbaar is met het belang van een goede organisatie van de waterstaatkundige verzorging.

Behalve in de provincies Groningen en Utrecht is het passieve waterkwaliteitsbeheer in alle provincies opgedragen aan waterschappen. Inmiddels is Utrecht ver gevorderd met de voorbereidingen voor een overdracht van de waterkwaliteitstaak aan waterschappen.

Gezien het feit dat de kwaliteit van de waterbodem sterk afhankelijk is van de kwaliteit van het oppervlaktewater wordt het noodzakelijk geacht dat de waterkwaliteitsbeheerders bij het onderzoek en de sanering van verontreinigde waterbodems worden betrokken. Dit ligt in de rede vanuit de rol die de waterkwaliteitsbeheerders spelen bij de preventie van waterverontreiniging, doch ook vanuit de benadering van de waterbodem en het oppervlaktewater als delen van één systeem. Het toekennen van belangrijke taken aan de waterkwaliteitsbeheerder bij onderzoek en sanering vormt het uitgangspunt van de onderhavige regeling.

In hoofdstuk III wordt nader op deze taken en bevoegdheden ingegaan.

2.2. Reikwijdte van het wetsvoorstel: gevallen van ernstige verontreiniging

Kernbegrip van de wettelijke regeling van bodemsanering is het begrip «geval van verontreiniging». Zo hebben verschillende beschikkingen van het bevoegd gezag betrekking op een geval. Het begrip geval staat ook centraal in de financieringssysteem van de Wet bodembescherming. Op het financiële aspect wordt in hoofdstuk IV nader ingegaan.

In artikel 1 van de Wet bodembescherming is een geval van verontreiniging gedefinieerd als: «geval van verontreiniging of dreigende verontreiniging van de bodem dat betrekking heeft op grondgebieden die vanwege die verontreiniging, de oorzaak of de gevolgen daarvan in technische, organisatorische en ruimtelijke zin met elkaar samenhangen». Met name de samenhang vanwege de oorzaak is belangrijk bij het onderscheiden van gevallen. Bij de meeste gevallen van verontreiniging van de landbodem is sprake van een directe relatie tussen menselijk handelen en de ontstane bodemverontreiniging. Als aan dit criterium is voldaan, is veelal gelijktijdig aan de overige criteria (technische, organisatorische en ruimtelijke samenhang) voldaan.

Bij verontreiniging van de waterbodem zal echter de relatie tussen het menselijk handelen dat ten grondslag ligt aan de verontreiniging en de verontreiniging zelf, behalve bij stagnante (min of meer stilstaande) wateren, veelal indirect zijn. Door menselijk handelen wordt het oppervlaktewater en het zich daarin bevindende slib verontreinigd. Door sedimentatie wordt het verontreinigd slib vervolgens geconcentreerd, waardoor een geval van verontreiniging van de waterbodem kan ontstaan.

Ook in die situatie kan echter de gevaldefinitie gehanteerd worden. Indien een directe relatie naar de oorzaak niet meer gelegd kan worden, zijn op deze wijze ontstane gevallen van verontreiniging van de waterbodem in het algemeen namelijk te onderscheiden op grond van ten opzichte van het omringende sediment duidelijk verhoogde gehalten aan verontreinigende stoffen. De gehalten aan verontreinigende stoffen in de omringende waterbodem zullen veelal boven de streefwaarde (water-) bodemkwaliteit liggen, zowel vanwege historische, niet ernstige verontreiniging als vanwege de huidige kwaliteit van het nieuwgevormde sediment. In die situatie wordt de grens van het geval niet bepaald door de streefwaarde maar door de lokale achtergrondkwaliteit van de waterbodem. In de situatie dat de gehalten aan verontreinigende stoffen in het omringende sediment wel op of onder de streefwaarde liggen wordt het geval in horizontale en verticale zin begrensd door de streefwaardecontour.

Gezellen van verontreiniging van de waterbodem die op bovengenoemde wijze zijn ontstaan vallen binnen de genoemde definitie van een geval van verontreiniging. Aanpassing in het onderhavige wetsvoorstel van de hierboven vermelde definitie ten behoeve van de sanering van de waterbodem wordt dan ook niet nodig geacht.

Overeenkomstig de Wet bodembescherming is de noodzaak van sanering gegeven bij die gevallen van waterbodemverontreiniging, waarbij sprake is van overschrijding van de interventiewaarde (gevallen van ernstige verontreiniging; in baggerspecietermen gevallen waarbij sprake is van baggerspecie klasse 4).

2.3. Relatie tot sanering op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren

Zoals in hoofdstuk I is aangegeven kan de sanering van de waterbodem worden aangepakt op grond van de WVO. Dit doet zich voor bij overtredingen van de WVO (toepassen bestuursdwang) of indien in de WVO-vergunning een waterbodemsaneringsvoorschrift is opgenomen. In

dergelijke situaties zal de waterkwaliteitsbeheerder door middel van zijn reguliere bemonstering van de waterbodem doorgaans als eerste de verontreiniging constateren en gebruik maken van het hem ten dienste staande instrumentarium. Een melding van de verontreiniging op grond van artikel 27 van de Wet bodembescherming door de vergunninghouder is in die situaties niet aan de orde. De sanering wordt immers binnen het kader van de WVO uitgevoerd.

Voor de aanpak van gevallen van verontreiniging, waarvan de oorzaak niet of zeer moeilijk herleidbaar is tot individuele handelingen als bedoeld in de artikelen 6–11 van de Wet bodembescherming geldt de meldingsplicht op grond van artikel 28 Wet bodembescherming. De meeste baggerwerkzaamheden vallen derhalve onder de werking van dat artikel. In een algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 28, vierde lid, Wet bodembescherming (Stb. 1994, 844) worden onder meer bepaalde categorieën van handelingen met verontreinigde baggerspecie uitgezonderd van de meldingsplicht.

Hoofdstuk III. Inhoud van de voorgestelde regeling

3.1. Taken en bevoegdheden

In het onderstaande wordt ingegaan op de verdeling van de in de Wet bodembescherming opgenomen taken en bevoegdheden op het terrein van bodemsanering over de verschillende bij waterbodemsanering betrokken overheden, alsmede op de (nieuwe) taken en bevoegdheden, waarvoor de wettelijke grondslag wordt gegeven door het onderhavige wetsvoorstel.

Gelet op de in hoofdstuk II geschetste taakverdeling zijn in de onderhavige regeling alle taken inzake het onderzoek en de sanering van verontreinigde waterbodems in rijkswateren opgedragen aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, zijnde de waterkwaliteitsbeheerder in die wateren. De minister heeft hiermee een positie vergelijkbaar met die welke de provincie momenteel inneemt bij de saneringsregeling van de Wet bodembescherming. Tot zijn taken behoort onder meer het opstellen van het in dit wetsvoorstel geregelde saneringsprogramma voor de waterbodem van rijkswateren. Daarnaast verkrijgt de Minister van Verkeer en Waterstaat voor waterbodemsaneringen de in de Wet bodembescherming neergelegde bevoegdheid tot vordering (deze bevoegdheid berust dan voor alle overige bodemsaneringen in eerste instantie bij de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer).

In verband met bedoelde taakverdeling zijn voor regionale wateren een aantal belangrijke, sturende en coördinerende taken bij de provincie gelaten. Zo blijven het vaststellen of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, het bepalen van de urgentie en het opnemen van de aan de provincie bekende onderzoeks- en saneringsgevallen in het provinciale milieuprogramma tot de taken en bevoegdheden van de provincie behoren.

Gelet op de verantwoordelijkheid van de provincie voor het eindresultaat van alle saneringen van gevallen van ernstige verontreiniging zijn gedeputeerde staten in dit wetsvoorstel tevens belast met de goedkeuring van de door de waterkwaliteitsbeheerder vast te stellen saneringsplannen.

Ingevolge het onderhavige wetsvoorstel berusten voor de regionale wateren de taken en bevoegdheden terzake van de uitvoering van onderzoek en sanering bij de waterkwaliteitsbeheerder. Het gaat daarbij om gevallen van waterbodemverontreiniging die – zoals tot uitdrukking is gebracht in artikel 48 van de Wet bodembescherming – door de overheid worden onderzocht of gesaneerd, omdat zij niet vrijwillig of krachtens een bevel of verplichting worden aangepakt. Deze aanpak wordt gefinancierd overeenkomstig het financieringssysteem van de Wet bodem-

bescherming, zoals gewijzigd door het onderhavige wetsvoorstel. Bedoelde taken en bevoegdheden bestaan in het (doen) uitvoeren van het oriënterend onderzoek en het nader onderzoek van onderzoeksgevallen en het verrichten van het saneringsonderzoek van gevallen van ernstige verontreiniging van de waterbodem. Ook het voor laatstgenoemde gevallen opstellen van het saneringsplan behoort tot de taken en bevoegdheden van de waterkwaliteitsbeheerder.

Zoals hierboven reeds is vermeld dient het door de waterkwaliteitsbeheerder vast te stellen saneringsplan te worden goedgekeurd door gedeputeerde staten. De daaropvolgende sanering conform het goedgekeurde saneringsplan vindt plaats door de waterkwaliteitsbeheerder.

De bovengenoemde taken en bevoegdheden worden rechtstreeks aan de waterkwaliteitsbeheerder geattribueerd. Aan attributie is de voorkeur gegeven boven delegatie door provinciale staten, omdat provinciale staten gelet op de uitgangspunten van de Waterschapswet en gelet op de nauwe samenhang tussen waterbodemsanering en waterkwaliteitsbeheer in feite geen andere keuze zouden hebben dan te delegeren aan de waterkwaliteitsbeheerder.

Attributie is in die omstandigheden een eenvoudiger en dus aantrekkelijker alternatief.

Het wetsvoorstel voorziet er waar nodig in dat bij de uitoefening van de onderscheiden taken en bevoegdheden de daarbij betrokken overheden met elkaar overleg voeren, elkaar om advies vragen of elkaar informatie verstrekken.

Bij verordening (artikel 63g) worden door provinciale staten regels gesteld over informatieverstrekking van de waterkwaliteitsbeheerder aan gedeputeerde staten omtrent de door de waterkwaliteitsbeheerder uitgevoerde saneringen. Dit is noodzakelijk om te waarborgen dat gedeputeerde staten hun milieuhygiënische en financiële eindverantwoordelijkheid voor onderzoek en sanering van waterbodemsanering in regionale wateren jegens het Rijk (de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer) kunnen waarmaken.

Het Interprovinciaal Overleg zal in overleg met de Unie van Waterschappen en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een model voor bedoelde verordening opstellen.

In het onderstaande wordt een overzicht geboden van de taken en bevoegdheden van de bij waterbodemsanering betrokken overheidsorganen. Verwezen zij voorts naar de artikelsgewijze toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, waarin deze taken en bevoegdheden kort worden toegelicht.

| Bestaande taak/bevoegdheid ingevolge de Wet bodembescherming: | In de Wet bodembescherming of in dit wetsvoorstel toebedeeld aan: | | |
|---|---|-------------------|--------------------------|
| | rijkswateren | regionale wateren | |
| | Minister van V&W | provincie | waterkwaliteitsbeheerder |
| Beoordeling melding nieuwe verontreiniging (art. 27) en melding van voornemen tot het saneren, verminderen of verplaatsen van verontreinigde waterbodem (art. 28) | + | + | - |
| Beschikkingen saneringsnoodzaak (art. 29), saneringsurgentie (art. 37), fasering (art. 38, vierde en vijfde lid) | + | + | - |
| Bevoegdheden m.b.t. saneringsplan in eigen beheer (nadere regels, goedkeuring, tarief) (art. 39) | + | + | - |

| Bestaande taak/bevoegdheid ingevolge de Wet bodembescherming: | In de Wet bodembescherming of in dit wetsvoorstel toebedeeld aan: | | |
|--|---|-------------------|--------------------------|
| | rijkswateren | regionale wateren | |
| | Minister van V&W | provincie | waterkwaliteitsbeheerder |
| Toestaan sanering gering gedeelte (art. 40) | + | + | - |
| Beschikking gezamenlijke uitvoering van twee gevallen (art. 42) | + | + | - |
| Bevel tot nader onderzoek, tot tijdelijke beveiliging, tot sanering (art. 43) of tot saneren cf. goedgekeurd saneringsplan (art. 44) | + | + | - |
| Verrichten van oriënterend onderzoek, nader onderzoek, saneringsonderzoek, sanering (art. 48) | + | - | + |
| Bevel tot staking verontreinigende handeling of opleggen gedoogplichten (art. 49) | + | - | + |
| Vorderingsbevoegdheid (art. 50, eerste lid) | + | - ¹ | - ¹ |
| Programmering aanpak regionale waterboderverontreinigingen in provinciaal milieuprogramma (art. 4.14, tweede lid, onder a, onder 1°, Wet milieubeheer) | - | + | - |
| Regelen inspraak op provinciaal milieuprogramma (artikel XVII van de Wet van 2-7-1992, Stb. 415) | - | + | - |
| Regelen inspraak op de uitvoering van onderzoek en sanering van regionale waterboderverontreinigingen (art. 52) | - | + | - |
| Toekennen schadevergoeding (art. 74) | + | - | + |
| Verdeling budget ten behoeve van regionale waterboderverontreiniging (art. 76) | - | + | - |

¹ De bevoegdheid tot vordering ten behoeve van waterbodemsanering in regionaal water berust bij de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (artikel 79, eerste lid, Wet bodembescherming).

| Nieuwe taak/bevoegdheid ingevolge dit wetsvoorstel: | Toebedeeld aan: | | |
|--|------------------|-------------------|--------------------------|
| | rijkswateren | regionale wateren | |
| | Minister van V&W | provincie | waterkwaliteitsbeheerder |
| Opstellen saneringsprogramma voor de waterbodem van rijkswateren (art. 63b) | + | - | - |
| Regelen inspraak op saneringsprogramma voor de waterbodem van rijkswateren (art. 63c, eerste lid, onder a) | + | - | - |

| Nieuwe taak/bevoegdheid ingevolge dit wetsvoorstel: | Toebedeeld aan: | | |
|---|------------------|-------------------|--------------------------|
| | rijkswateren | regionale wateren | |
| | Minister van V&W | provincie | waterkwaliteitsbeheerder |
| Regelen inspraak op de uitvoering van onderzoek en sanering van waterbodemonverontreinigingen in rijkswateren (art. 63c, eerste lid, onder b) | + | - | - |
| Opstellen eigen saneringsplannen bij saneringen van waterbodemonverontreinigingen in regionale wateren (art. 63e, eerste lid) | - | - | + |
| Goedkeuren saneringsplan van de waterkwaliteitsbeheerder (art. 63e, derde lid) | - | + | - |
| Verplichte advisering op beschikkingen bij saneringen van de waterbodemonverontreinigingen in regionale wateren (art. 63f, onder b) | - | - | + |
| Opstellen verslag inzake bestedingen rijkswaterbodemonverontreinigingen (art. 63b, vierde lid) | + | - | - |
| Opstellen verordening inzake informatieverstrekking over uitgevoerde saneringen en bestedingen bij regionale wateren (art. 63g) | - | + | - |
| Toestaan sanering gedeelte (art. 40 jo art. 63i) | + | + | - |
| Ontheffing verlenen van art. 28 in verband met spoedbaggerwerk (art. 63j) | + | - | - |

Ten overvloede zij vermeld dat artikel 35 van de Wet bodembescherming reeds de taken en bevoegdheden van de waterkwaliteitsbeheerder regelt indien zich een ongewoon voorval voordoet met (mogelijke) gevolgen voor de waterbodemonverontreiniging.

3.2. Sanering in eigen beheer

3.2.1. Algemeen

In het bodemonverontreinigingsbeleid, zoals neergelegd in het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemonverontreiniging en de mede daarop gebaseerde systematiek van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming ligt het accent bij de aanpak van (ernstige) bodemonverontreiniging bij veroorzakers en eigenaren/gebruikers en zijn deze betrokkenen in beginsel verantwoordelijk voor de aanpak van het gehele geval van ernstige bodemonverontreiniging. Bij deze «sanering in eigen beheer» worden onderzoek en sanering van een geval van bodemonverontreiniging gefinancierd zonder gebruikmaking van de voor sanering om milieuhygiënische redenen op de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer of de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat opgenomen middelen.

In het belang van de goede inpassing van de sanering in andere activiteiten biedt de bedoelde saneringsregeling enkele instrumenten die het genoemde beginsel nuanceren, zoals de mogelijkheid om de sanering

gefaseerd uit te voeren (artikel 38, vierde lid) en de mogelijkheid een gering gedeelte van een geval van ernstige verontreiniging te saneren (artikel 40, eerste lid).

Overigens is de afdwingbaarheid beperkt tot urgente saneringen en tot veroorzakers alsmede niet-onschuldige eigenaren en erfpachters.

Een veel voorkomende vorm van «sanering in eigen beheer» van verontreinigde waterbodems betreft het zogenaamde onderhoudsbaggeren. Degene die voornemens is in het kader van het onderhoud van een water een geval van ernstige verontreiniging van de waterbodem aan te pakken valt derhalve onder de bepalingen voor sanering in eigen beheer van de Wet bodembescherming.

Zoals in paragraaf 5 van hoofdstuk I van deze memorie van toelichting reeds is aangegeven, is het onderhavige wetsvoorstel onderworpen aan een uitvoerbaarheidstoets, die met name gericht was op de uitvoerbaarheid van de beoogde wet in situaties, waarin sprake is van samenloop van onderhoudsbaggerwerkzaamheden en sanering om milieuhygiënische redenen.

Op basis van de resultaten van deze toets is geconstateerd dat bij de aanpak van verontreinigde waterbodems eveneens een nadere, op die aanpak toegesneden nuancering van het beginsel, dat sanering ziet op het gehele geval van ernstige verontreiniging, op haar plaats is.

De generieke afspraken over de kostenverdeling bij samenloop van de uitvoering van onderhoudsbaggerwerk en sanering om milieuhygiënische redenen, die tussen de betrokken overheden zijn gemaakt, zijn neergelegd in het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie. Daarop wordt in hoofdstuk IV, paragraaf 4.2.3., van deze memorie van toelichting nader ingegaan. In het verlengde daarvan is ook in procedurele zin gekozen voor een regeling waarbij niet vooraf voor ieder betrokken geval van ernstige verontreiniging wordt vastgesteld of de sanering van dat geval als geheel ten laste van andere partijen (veroorzakers, gebruikers) kan worden gebracht. Daarop wordt in paragraaf 3.2.2. nader ingegaan.

3.2.2. Procedurele aspecten bij samenloop van onderhoud en sanering

Vaststelling urgentie

Op grond van artikel 37, eerste en tweede lid, van de Wet bodembescherming wordt ten aanzien van gevallen van ernstige verontreiniging tevens vastgesteld of er sprake is van urgentie om het geval te saneren en zo ja, op welk tijdstip. Na dit tijdstip kan sanering eventueel worden afgedwongen door middel van een bevel.

Uit de uitvoerbaarheidstoets is gebleken dat bij onderhoudsbaggerwerk het voorafgaand vaststellen van de urgentie om te saneren niet relevant moet worden geacht. De reguliere aard van dit onderhoudsbaggerwerk brengt immers met zich dat het geval van ernstige verontreiniging op korte termijn geheel of gedeeltelijk door en voor rekening van degene die het onderhoud verricht zal worden gesaneerd. Daarom is in artikel 63h van het onderhavige wetsvoorstel bepaald dat artikel 37 van de Wet bodembescherming buiten toepassing blijft bij een melding als bedoeld in artikel 28 van die wet, die een voornemen betreft om een oppervlaktewater op diepte te brengen.

Ook indien binnen het kader van onderhoud de sanering van een gedeelte van een geval van ernstige verontreiniging wordt toegestaan (daarop wordt hieronder nader ingegaan) blijft een voorafgaande vaststelling van de urgentie achterwege. Wel dient het bevoegd gezag in het kader van de beoordeling van het verzoek om deelsanering na te gaan, of het beschikt over voldoende informatie om een beschikking ten aanzien van de urgentie in een later stadium alsnog te nemen. De vaststelling van de urgentie om te saneren heeft immers betrekking op het gehele geval van ernstige verontreiniging; het wegnemen van een

gedeelte van de verontreiniging door deelsanering en de eventuele daaropvolgende afzetting van relatief schoon sediment zijn op de urgentie niet van invloed. Naar verwachting bieden de gegevens, die aan het bevoegd gezag zijn overgelegd ten behoeve van de beoordeling van het onderhoud als deelsanering, voldoende informatie over het desbetreffende gedeelte van het geval om later een verantwoorde beschikking over de urgentie van het gehele geval te kunnen nemen. Het vaststellen van de urgentie in een later stadium is met name van belang, indien door het bevoegd gezag de inzet van het juridisch instrumentarium wordt overwogen.

Sanering van een gedeelte van een geval van ernstige verontreiniging

Op grond van artikel 40 van de Wet bodembescherming kan op verzoek door het bevoegd gezag worden toegestaan dat een gering gedeelte van een geval van ernstige verontreiniging wordt onderzocht en gesaneerd. In een dergelijk geval is sprake van «deelsanering», dat wil zeggen een sanering waarvan bij aanvang niet vaststaat door wie, wanneer en hoe het onderzoek en de sanering van het overige gedeelte van het geval van ernstige verontreiniging worden uitgevoerd.

Gebleken is dat de reikwijdte van genoemd artikel te beperkt moet worden geacht, wanneer het gaat om onderhoudsbaggerwerk.

Immers, slechts de aanpak van een gering gedeelte van een geval van ernstige verontreiniging kan worden toegestaan, terwijl het aannemelijk is dat in de uitvoeringspraktijk van dergelijk onderhoud soms meer dan geringe gedeelten van gevallen worden gesaneerd. Op grond van artikel 63i van het onderhavige wetsvoorstel is daarom geregeld dat bij onderhoud de aanpak van een meer dan gering gedeelte kan worden toegestaan. Het tweede lid van dit artikel beoogt er in te voorzien dat inzicht wordt geboden in de nadelige gevolgen die de deelsanering kan hebben voor de verspreiding van de achterblijvende verontreiniging of de mogelijkheden voor onderzoek of sanering daarvan.

Fasering

Volledigheidshalve zij vermeld dat bij de sanering van verontreinigde waterbodems op grond van het onderhavige wetsvoorstel gebruik kan worden gemaakt van het reeds in de saneringsregeling van de Wet bodembescherming opgenomen instrument van fasering van de sanering (artikel 38, vierde lid). Bij een gefaseerde sanering wordt in het algemeen – anders dan bij deelsanering – vóór de aanvang van de onderhoudswerkzaamheden vastgesteld door welke partijen het onderzoek en de sanering worden uitgevoerd en door wie en hoe deze worden gefinancierd.

Saneringsplan

Ten behoeve van onderhoudswerkzaamheden uit een oogpunt van vaarwegbeheer, havenbeheer of waterkwantiteitsbeheer wordt in de praktijk veelal een baggerplan of een werkplan opgesteld. Indien een zodanig plan de in artikel 39 van de Wet bodembescherming genoemde elementen bevat, kan het door het bevoegd gezag als een saneringsplan in de zin van de Wet bodembescherming in behandeling worden genomen.

3.2.3. Spoedbaggerwerk in rijkswateren

Een bijzondere situatie doet zich voor indien op een redelijkerwijs niet tijdig voorzienbaar moment de vaardiepte van een water (bijvoorbeeld de toegang tot een haven) wordt verminderd of de mogelijkheid tot inname van water (bijvoorbeeld koel- of bluswater) of het kwantiteitsbeheer (bijvoorbeeld de afwatering) wordt belemmerd. Dit komt met een zekere regelmaat voor in rijkswateren, indien een opeenhoping van sediment optreedt als gevolg van sterke waterbewegingen door een storm of als

gevolg van een grote afvoer van water uit bovenstrooms gelegen gebieden. In dergelijke situaties kan de noodzaak bestaan dat het betrokken oppervlaktewater onverwijld op de vereiste diepte wordt gebracht, zodat het water aan zijn functies kan voldoen.

Het kan daarbij gaan om baggeren in een (ernstig) verontreinigde waterbodem. Uit de eerdergenoemde uitvoerbaarheidstoets is gebleken dat de bepalingen voor sanering in eigen beheer van de Wet bodembescherming procedureel en inhoudelijk niet op deze situaties toegepast zijn. De regeling voor ongewone voorvallen is op genoemde situaties niet van toepassing, ondermeer omdat de verontreiniging niet is ontstaan als direct gevolg van een handeling.

In het onderhavige wetsvoorstel is daarom in een afzonderlijk artikel (artikel 63j) bepaald dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in bedoelde situaties op verzoek ontheffing kan verlenen van artikel 28 van de Wet bodembescherming. Dit betekent dat derden geen melding van voorgenomen spoedshalve baggeren behoeven te doen en dat de op de melding volgende beschikkingen inzake de ernst van de verontreiniging en de goedkeuring van een saneringsplan (artikelen 29, respectievelijk 39 van de Wet bodembescherming) niet worden genomen. Om te waarborgen dat het belang van de sanering van de bodem in deze situaties in acht wordt genomen is in het tweede lid van artikel 63j bepaald dat aan de ontheffing de voorschriften worden verbonden, die naar het oordeel van de Minister in het belang van de sanering van de bodem nodig zijn.

3.2.4. Onderhoudsbaggerwerk door de Minister van Verkeer en Waterstaat

Bij de sanering van verontreinigde waterbodems in rijkswateren om milieuhygiënische redenen neemt de Minister van Verkeer en Waterstaat een positie in die grotendeels vergelijkbaar is met de positie van de provincie in de saneringsregeling van de Wet bodembescherming. Daarnaast echter kan de Minister van Verkeer en Waterstaat belast zijn met het beheer en het daaruit voortvloeiende onderhoud van wateren. In laatstbedoelde situatie zijn de artikelen 28 en 28 juncto 39 van de Wet bodembescherming niet van toepassing. De in genoemde artikelen van de Wet bodembescherming neergelegde verplichtingen zijn immers primair bedoeld om het ingevolge de bodemsaneringswetgeving bevoegde gezag zicht te geven op saneringen door derden en waarborgen te bieden voor de milieuhygiënische kwaliteit van deze saneringen. De Minister van Verkeer en Waterstaat is vanzelfsprekend op de hoogte van alle saneringen die door hem in eigen beheer worden uitgevoerd, zoals onderhoudsbaggerwerkzaamheden. Een melding van die werkzaamheden (aan hem zelf) is derhalve overbodig. Wel zal de Minister van Verkeer en Waterstaat bij sanering in eigen beheer verder handelen in overeenstemming met de eerdergenoemde bepalingen. Dit betekent onder meer dat de minister vaststelt of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging, dat hij voor de sanering van gevallen van ernstige verontreiniging een saneringsplan vaststelt, dat voldoet aan de in artikel 39 aan saneringsplannen van derden gestelde eisen en dat hij voorts handelt in overeenstemming met het in paragraaf 3.2. van deze memorie van toelichting gestelde.

3.2.5. Saneringsbevel

Tot de bevoegdheden op grond van de Wet bodembescherming om derden aan te zetten tot sanering in eigen beheer behoort onder meer de bevoegdheid tot het geven van een saneringsbevel. Dit bevel kan opgelegd worden aan de veroorzaker van de verontreiniging en de eigenaar of erfpachter van de betreffende locatie. De eigenaar of erfpachter kan een bevel krijgen, tenzij hij kan aantonen dat hij voldoet

aan de voorwaarden van artikel 46 van de Wet bodembescherming. Voor het geval een bevel aan meerdere personen kan worden opgelegd is er in de parlementaire stukken inzake de saneringsregeling van de Wet bodembescherming een beleidsmatige voorkeursvolgorde neergelegd¹³. De hoofdregel daarvan is dat het bevel bij voorkeur wordt opgelegd aan de veroorzaker van de verontreiniging.

Er is overwogen of bijzondere bepalingen met betrekking tot de waterbodem nodig zijn op het vlak van het saneringsbevel aan de eigenaar of erfpachter. Achtergrond hiervan is dat door het verspreidingsgedrag van stoffen in water het bij waterbodemverontreiniging dikwijls moeilijker zal zijn dan bij landbodemverontreiniging om de veroorzaker van de verontreiniging te achterhalen. Het bevoegd gezag zal derhalve naar verwachting relatief vaker toekomen aan de vraag of het in de rede ligt het bevel tot de eigenaar of tot de erfpachter van het grondgebied waar het geval van waterbodemverontreiniging is gelegen te richten. De bovenbedoelde heroverweging heeft geleid tot de conclusie dat er bij waterbodemverontreiniging redenen zijn om de mogelijkheid om een saneringsbevel aan de eigenaar of erfpachter te geven in belangrijke mate te nuanceren in verband met de specifieke plaats van het waterkwaliteitsbeheer in relatie tot waterbodemverontreiniging en de rol van de waterkwaliteitsbeheerder daarbij. Door deze nuanceringen wordt bereikt dat het gebruik van het bevelsinstrumentarium zich kan richten op situaties waarbij de eigenaar of erfpachter wordt gezien in zijn relatie tot de veroorzaker. Aldus wordt de beleidsmatige voorkeursvolgorde bij het saneringsbevel ingepast in de specifieke context van het waterbeheer.

Voordat op deze nuanceringen wordt ingegaan wordt er op gewezen dat er zich ook bij waterbodemverontreiniging situaties voordoen waarin er goede redenen zijn om een eigenaar of erfpachter van een verontreinigde waterbodem een saneringsbevel op te leggen.

Zo komt het voor dat eigenaren of erfpachters hebben toegestaan dat op hun terrein (een haven, een sloot, een put, een grindgat en dergelijke) door de veroorzaker verontreinigende stoffen werden gestort. In zo'n geval zal er veelal sprake zijn van een duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker of van (daadwerkelijke) directe of indirecte betrokkenheid van de eigenaar of erfpachter bij de veroorzaking van de verontreiniging, in welke gevallen de eigenaar of erfpachter niet voldoet aan de vereisten van artikel 46 Wet bodembescherming.

Voorts zijn de gevallen van belang, waarin de eigenaar of erfpachter de rechtsopvolger van de veroorzaker is, dan wel dat er een vennootschappelijke verhouding bestond met de veroorzaker, die als een duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker kan worden aangemerkt.

Tenslotte valt te denken aan het geval dat de eigenaar of erfpachter een terrein dat geheel of gedeeltelijk onder water ligt (bijvoorbeeld een scheepshelling of een terrein met een insteekhaven) met het oog op industriële activiteiten in gebruik heeft gegeven en bij die activiteiten verontreiniging is ontstaan.

Anders dan bij de verontreiniging van de landbodem is echter de betekenis van het bevelsinstrumentarium voor de waterbodem niet in de eerste plaats een «stok achter de deur» voor een georganiseerde grootschalige vrijwillige saneringsoperatie, vergelijkbaar met de vrijwillige sanering van de landbodem door het bedrijfsleven (de operatie Bodemsanering op in gebruik zijnde bedrijfsterreinen). De problematiek van de waterbodemverontreiniging leent zich niet voor een dergelijke operatie.

Om te beginnen wijkt de problematiek van de waterbodemverontreiniging in zoverre van die van landbodemverontreiniging af, dat het bij waterbodemverontreiniging relatief vaker voorkomt dat de verontrei-

¹³ Kamerstukken II 1991/92, 21 556, nr. 5, blz. 30-31.

niging afkomstig is uit diffuse bronnen en is ontstaan door sedimentatie. Daardoor kan het geval op ruime afstand van de bron(nen) van de verontreiniging gelegen zijn.

Verder geldt dat veel wateren een publieke functie hebben.

Om beide redenen ontbreekt dus een voor de hand liggend aanknopingspunt waarlangs een vrijwillige bodemsaneringsoperatie kan worden georganiseerd.

Naast genoemde redenen is echter vooral belangrijk dat de aanpak van waterboderverontreiniging veeleer dient te worden gezien vanuit de activiteiten van de overheden die betrokken zijn bij «integraal waterbeheer». De activiteiten binnen dat kader zijn gericht op sanering, inrichting en beheer vanuit het perspectief van de watersysteembenadering. De waterkwaliteitsbeheerders hebben hierin, zeker voor de aspecten die samenhangen met de kwaliteit van het watermilieu, een voortrekkersrol. Zij maken daarbij gebruik van de betrokken wettelijke kaders, waaronder de WVO en, op basis van het onderhavige wetsvoorstel, de Wet bodembescherming. De kwaliteitsbeheerders wegen daarbij integraal de verschillende betrokken belangen af en zetten de geëigende instrumenten in.

Vanuit deze optiek van de rol van het waterkwaliteitsbeheer is de vraag gerezen of het geven van een bevel aan een eigenaar of erfpachter steeds op zijn plaats is.

Deze vraag geldt in de eerste plaats voor het vereiste van artikel 46, eerste lid, onder a. Gedacht moet worden aan de situatie dat de eigenaar of erfpachter van de waterbodem niet – direct of indirect – daadwerkelijk betrokken bij de veroorzaking van de bodemverontreiniging, noch bij verkrijging van zijn recht op het grondgebied van de verontreiniging op de hoogte was of redelijkerwijs had kunnen zijn, maar hij wel een duurzame rechtsbetrekking had met een derde die verontreinigende stoffen heeft geloosd in water boven het aan de eigenaar of erfpachter toebehorende grondgebied op welke lozing de WVO van toepassing is. Door de waterkwaliteitsbeheerder worden de gevolgen die de lozing kan hebben op de kwaliteit van de waterbodem immers mede betrokken, hetgeen in het algemeen betekent dat er geen gevallen van ernstige verontreiniging meer ontstaan. Hoewel er in dit geval dus wel sprake is van een duurzame rechtsbetrekking ligt een saneringsbevel aan de eigenaar of erfpachter op grond van artikel 46, eerste lid, onder a, niet voor de hand. In artikel 63I van het onderhavige wetsvoorstel is de Wet bodembescherming daarom op dit punt gewijzigd.

Overigens wordt louter het feit dat de eigenaar of erfpachter van een waterbodem heeft toegestaan dat op het desbetreffende oppervlaktewater verontreinigende stoffen werden geloosd door de veroorzaker, die daarbij handelde in overeenstemming met de WVO, niet beschouwd als een duurzame rechtsbetrekking als bedoeld in onderdeel a van artikel 46, eerste lid.

Het voorgaande doet niet af aan de mogelijkheden voor de eigenaar of erfpachter om schade die hij lijdt als gevolg van verhoogde kosten van onderhoudsbaggerwerk te verhalen op de veroorzaker.

Ook ten aanzien van het geven van een saneringsbevel aan een eigenaar of erfpachter op grond van artikel 46, eerste lid, onder c, van de Wet bodembescherming is als gevolg van de specifieke kenmerken van waterboderverontreiniging een belangrijke nuancering op haar plaats. Bij nadere overweging wordt het niet terecht geacht dat aan een eigenaar of erfpachter van een verontreinigde waterbodem een saneringsbevel wordt gegeven, indien zijn rechtsvoorganger in de periode van de veroorzaking niet mede bij die veroorzaking betrokken was. Immers, de rechtsvoorganger stond veelal machteloos tegenover de verontreiniging,

bijvoorbeeld omdat deze is veroorzaakt door legale lozingen bovengronds, dan wel uit diffuse bronnen afkomstig is. Bovendien was voor hem vaak niet mogelijk om voorafgaande aan de vervreemding de bodem te saneren of daaromtrent afspraken te maken met zijn rechtsopvolger, omdat nog steeds verontreinigd sediment werd afgezet. Zou de rechtsopvolger in een dergelijk geval met een bevel kunnen worden geconfronteerd, dan zouden overdrachten van verontreinigde waterbodems onnodig worden bemoeilijkt. Dit is met name voor de herverdeling van beheerstaken over oppervlaktewateren in het kader van de operatie Brokx-nat ongewenst. In artikel 63k van het onderhavige wetsvoorstel is de Wet bodembescherming daarom op dit punt gewijzigd.

3.3. Milieuprogramma en inspraak

Ingevolge artikel 4.14 van de Wet milieubeheer dienen gedeputeerde staten jaarlijks een milieuprogramma op te stellen, waarin onder meer wordt aangegeven welke gevallen van waterbodemverontreiniging de eerstkomende vier jaar onderzocht dan wel gesaneerd zullen worden en waarin een aanduiding is opgenomen van het tijdstip waarop met het onderzoek of de sanering zal of dient te worden aangevangen. De inspraak op het provinciale milieuprogramma is geregeld in artikel XVII van de Wet van 2 juli 1992 (Stb. 415). In artikel 4.15, eerste lid, van de Wet milieubeheer is de betrokkenheid van de regionale waterkwaliteitsbeheerder bij de totstandkoming en uitvoering van het provinciale milieuprogramma gewaarborgd.

De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt jaarlijks ingevolge het voorgestelde artikel 63b het zogenoemde saneringsprogramma voor de waterbodem van rijkswateren op. Het programma wordt bij het ontwerp van de begroting aan de Tweede Kamer overgelegd. Bij de voorbereiding van het programma pleegt de Minister van Verkeer en Waterstaat overleg met de betrokken overheden. Voorts kunnen andere belanghebbenden daarbij inspreken.

Het wetsvoorstel voorziet verder in de betrokkenheid van belanghebbenden bij de uitvoering van nader onderzoek, saneringsonderzoek en sanering van gevallen die in het saneringsprogramma voor de waterbodem van rijkswateren opgenomen zijn, zie artikel 63c, eerste lid, onder b, van het wetsvoorstel.

Het betrekken van daarbij belanghebbende natuurlijke en rechtspersonen bij de uitvoering van onderzoek en sanering in regionale wateren is reeds voldoende gewaarborgd in artikel 52 van de Wet bodembescherming, dat provinciale staten opdraagt een inspraakverordening op te stellen met betrekking tot de uitvoering van onderzoek en sanering van gevallen die zijn opgenomen in het provinciaal milieuprogramma.

3.4. Positie vier grote gemeenten

In artikel 90 van de Wet bodembescherming is bepaald, dat de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht voor de toepassing van de artikelen 4.14, tweede lid, onder a, onder 1e, en 4.15, tweede lid, van de Wet milieubeheer worden gelijkgesteld met een provincie. Deze aparte positie is een uitvloeisel van het grote-stedenbeleid, dat tot doel had om binnen de bestaande bestuurlijke verhoudingen te komen tot vergroting van de beleidsvrijheid van de vier grote steden ten opzichte van de provincies.

In afwachting van een definitieve regeling in het onderhavige wetsvoorstel is in artikel 88, eerste lid, van de Wet bodembescherming bepaald dat deze gelijkstelling slechts geldt, voorzover deze artikelen niet de verontreiniging van de bodem onder oppervlaktewater betreffen. Met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen is overleg gevoerd over de

vraag of ook bevoegdheden op het gebied van onderzoek en sanering van de waterbodem aan de besturen van de vier grote gemeenten dienen te worden opgedragen. Daarbij is het hierboven genoemde beleids-uitgangspunt afgewogen tegen argumenten vanuit andere kaders. In het overleg met de andere overheden is allereerst geconcludeerd dat er geen redenen zijn binnen het gebied van de genoemde gemeenten een andere keuze te maken ten aanzien van de uitvoering van onderzoek en sanering van gevallen van waterboderverontreiniging. Ook op het grondgebied van de vier grote gemeenten zal deze uitvoering worden opgedragen aan de waterkwaliteitsbeheerder. De vraag ten aanzien van de eventuele bevoegdheden van de vier grote gemeenten richtte zich dan ook met name op de afweging aan welk overheidsorgaan de programmering van onderzoek en sanering van gevallen van waterboderverontreiniging in de vier grote gemeenten dient te worden opgedragen.

Geconstateerd is dat met betrekking tot de programmering geldt, dat het belangrijkste argument om deze taak op te dragen aan burgemeester en wethouders van de bedoelde vier gemeenten gelegen is in de omstandigheid, dat zich in deze gemeenten (wellicht naar verhouding vaker) gevallen voordoen, waarbij sprake is van verontreiniging van zowel de landbodem als de waterbodem. In dergelijke situaties is het gewenst dat de aanpak van de verontreiniging van de droge bodem en de waterbodem op elkaar wordt afgestemd. Een dergelijke aanpak kan belangrijke logistieke en financiële voordelen hebben. Aangezien in de bedoelde samenloopgevallen de oorzaak van de verontreiniging van de waterbodem veelal op de landbodem gezocht zal moeten worden, ligt het in de rede de programmering van de aanpak van die gevallen te leggen bij het ten aanzien van de sanering van de landbodem bevoegde gezag (burgemeester en wethouders).

Hier staat tegenover dat met een dergelijke taaktoedeling het in het onderhavige wetsvoorstel gekozen systeem van programmering van gevallen van waterbodemsanering in regionale wateren door de provincie wordt doorbroken. Het ontstaan en de sanering van gevallen van ernstige waterboderverontreiniging kan niet los worden gezien van het kwaliteitsbeheer van het betrokken oppervlaktewater. De op het territorium van de grote steden gelegen oppervlaktewateren maken als zodanig deel uit van waterhuishoudkundige systemen, waarvan de omvang niet wordt begrensd door de grenzen van de desbetreffende gemeente. Dit is met name van belang in verband met de verspreiding van de verontreiniging.

Deze omstandigheden pleiten ervoor de programmering van gevallen van waterboderverontreiniging – ook als die gelegen zijn binnen de grenzen van de vier grote gemeenten – in handen te leggen van de provincie, zijnde het orgaan dat belast is met de planvorming ingevolge de Wet op de waterhuishouding.

Op grond van de overweging dat niet alleen bij de uitvoering doch ook bij de programmering van onderzoek en sanering een benadering de voorkeur verdient, die aansluit bij het waterbeheer, is in het overleg met vertegenwoordigers van de andere overheden geconcludeerd dat aan laatstgenoemde argumenten meer gewicht dient te worden toegekend. In het onderhavige wetsvoorstel wordt derhalve de programmering van binnen de vier grote steden gelegen gevallen – en daarmee van alle gevallen van ernstige waterboderverontreiniging in regionale wateren – opgedragen aan gedeputeerde staten van de provincie waarin het betrokken oppervlaktewater is gelegen voor zover het althans geen rijkswateren betreft. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat gedeputeerde staten van de betrokken provincies door middel van een geobjectiverde methodiek van urgentiebepaling en prioriteitenstelling in gelijke mate aandacht schenken aan gevallen van waterboderverontreiniging die gelegen zijn binnen de grenzen van de gemeenten Amsterdam, 's-Gravenhage, Rotterdam en Utrecht als aan in deze provincies buiten die gemeenten gelegen gevallen.

Deze door de provincie bepaalde prioriteitenstelling vormt het kader voor de uitvoeringstaken van de waterkwaliteitsbeheerders.

Ten aanzien van de aanpak van gevallen waarin sprake is of zal kunnen zijn van zowel land- als waterbodemonverontreiniging en die gelegen zijn binnen de bedoelde vier grote gemeenten zullen burgemeester en wethouders en gedeputeerde staten duidelijke afspraken moeten maken over het moment waarop het betrokken geval wordt aangepakt. Artikel 4.15, eerste lid, van de Wet milieubeheer voorziet erin dat genoemde overheidsorganen elkaar betrekken bij de voorbereiding van de door hen op te stellen programma's.

Hoofdstuk IV. Financiële bepalingen

4.1. Inleiding

Aan het verrichten van onderzoek naar verontreiniging van de waterbodem en het treffen van saneringsmaatregelen zijn uiteraard kosten verbonden. Bij het ontwerpen van het in de onderhavige regeling voorgestelde systeem van financiering van onderzoek en sanering van verontreinigde waterbodem door de overheid is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het financieringssysteem van de Wet bodembescherming. Evenals bij de Wet bodembescherming geldt voor de onderhavige, aanvullende regels voor sanering van de waterbodem het beleidsuitgangspunt dat is neergelegd in het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering. Dit houdt in dat bij de uitvoering en financiering sanering in eigen beheer door veroorzaker en gebruiker voorop staat. Indien blijkt dat aanpak en daarmee (directe) financiering door derden niet mogelijk zijn, worden onderzoek en sanering uitgevoerd en gefinancierd door de overheid. Dit laat onverlet dat de overheid vooraf of achteraf tracht de kosten daarvan op de veroorzaker te verhalen. Ook is denkbaar dat de kosten op de gebruiker/belanghebbende worden verhaald op grond van ongerechtvaardigde verrijking. Zie artikel 75, eerste lid, respectievelijk derde lid, Wet bodembescherming.

Met inachtneming van dit uitgangspunt heeft de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer een voorstel gedaan voor een financieringssysteem. In het Regeringsstandpunt financiering waterbeheer heeft de regering hierover een standpunt ingenomen.

In de onderhavige regeling wordt het door de regering voorgestelde financieringssysteem uitgewerkt op wetsniveau. Het financieringssysteem gaat er van uit dat de kosten van onderzoek en sanering van gevallen van waterbodemonverontreiniging door de overheid grotendeels worden gefinancierd door het Rijk (algemene middelen) en voor een kleiner gedeelte door de waterkwaliteitsbeheerder (heffingsopbrengst van de verontreinigingsheffing WVO). De positie, die de gemeente en de provincie in het financieringssysteem van de Wet bodembescherming innemen, wordt in de onderhavige regeling ingenomen door de waterkwaliteitsbeheerder.

De waterkwaliteitsbeheerder is derhalve een van de kostendragende overheden. Dit is een uitvloeisel van de positie die de waterkwaliteitsbeheerder gezien de bestuurlijke verhoudingen in het waterbeheer in het onderhavige wetsvoorstel krijgt toebedeeld (zie de hoofdstukken II en III).

Op de respectieve bijdragen van de verschillende betrokkenen wordt hieronder nader ingegaan.

4.2. Kostenverdeling

4.2.1. Financiering van sanering in eigen beheer door vervuiler en gebruiker

Zoals in paragraaf 4.1. van dit hoofdstuk is opgemerkt staat in het onderhavige wetsvoorstel sanering in eigen beheer voorop.

Dat betekent dat in de eerste plaats de veroorzaker en in de tweede plaats de gebruiker/belanghebbende het onderzoek en de sanering van gevallen van ernstige verontreiniging van de waterbodem dienen uit te voeren (en te betalen). Het wetsvoorstel biedt daarvoor, in samenhang met de saneringsregeling van de Wet bodembescherming, een aantal instrumenten (bijvoorbeeld het saneringsbevel).

Met betrekking tot de waterbodem kunnen als gebruikers primair worden genoemd: waterkwantiteitsbeheerders, vaarwegbeheerders, havenbeheerders en eigenaren. Tot deze categorieën kan ook een overheidslichaam, zoals de gemeente, het waterschap of de provincie, behoren. Verder dient te worden gedacht aan jachthavenexploitanten. Meer incidenteel kunnen ook scheepswerven, bouwmaatschappijen bij civieltechnische werken, zandwinbedrijven, recreatieschappen, enz. als saneerder in eigen beheer optreden.

Voor zover de sanering van een geval van ernstige bodemverontreiniging wordt aangepakt door een gebruiker komen de kosten daarvan geheel voor zijn rekening (dus ook de meerkosten van het verwijderen van verontreinigde specie, zoals verwerkings- en stortkosten). Indien meerdere gebruikers hetzelfde geval van ernstige bodemverontreiniging aanpakken en als saneerder in eigen beheer optreden, dienen zij op basis van de verschillende belangen die zij bij de sanering hebben, onderling afspraken te maken over de verdeling van de te hunne laste komende kosten.

In dit verband zij ook nog vermeld dat de Vereniging van Nederlandse Gemeenten recent een nader onderzoek heeft uitgevoerd naar de stijging van de kosten voor de gemeenten, die bijvoorbeeld havenbeheerder zijn, in verband met de verwijdering van verontreinigde baggerspecie.

4.2.2. Financiering van sanering om milieuhygiënische redenen

Indien directe financiering door de veroorzaker of de gebruiker/belanghebbende – bij sanering op vrijwillige basis dan wel krachtens een bevel – niet mogelijk is, kan financiering uit de algemene middelen in aanmerking komen. Voorwaarde is dat er sprake is van een (urgent) geval van ernstige verontreiniging (overschrijding van de interventiewaarde). Bij de aanpak van een zodanig geval kan zich samenloop met onderhoudsbaggerwerk voordoen. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 4.2.3. van dit hoofdstuk. Bij het ontwerpen van de financieringsregeling van onderzoek en sanering om milieuhygiënische redenen is ernaar gestreefd te komen tot een systeem dat zoveel mogelijk vergelijkbaar is met dat van de (land)bodemsanering. Dit is overeenkomstig de motie Reitsma/Van der Vaart¹⁴ en het genoemde Regeringsstandpunt financiering waterbeheer. In concreto betekent dit dat de waterkwaliteitsbeheerder een drempelbedrag per geval zal betalen. Voorgesteld is een drempelbedrag van f 1 per inwoner-equivalent van de betrokken waterkwaliteitsbeheerder.

Het drempelbedrag is gebonden aan een maximum. Daarnaast betaalt de waterkwaliteitsbeheerder per geval tien procent van de kosten na aftrek van het drempelbedrag. De overige kosten komen ten laste van het Rijk.

De regering heeft het advies van de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer om het maximum-drempelbedrag in een periode van vijf jaar geleidelijk te laten oplopen van een bedrag van f 100 000 naar f 500 000 overgenomen. In dit onderwerp zal worden voorzien in de

¹⁴ Kamerstukken II 1990/91, 21 250, nr. 13.

algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 81a, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel. Bij de voorbereiding van bedoelde algemene maatregel van bestuur zal in overleg met o.a. de Unie van Waterschappen worden gezien in hoeverre de mate waarin van het in hoofdstuk I besproken interimbeleid gebruik wordt gemaakt, rechtvaardigt dat in een versneld tempo wordt gekomen tot het door de genoemde Commissie voorgestelde eindbedrag van f 500 000.

Zoals in hoofdstuk II, paragraaf 2.2., van deze memorie van toelichting is opgemerkt zal bij verontreiniging van de waterbodem de relatie tussen het menselijk handelen dat ten grondslag ligt aan de verontreiniging (de oorzaak) en de verontreiniging zelf, behalve bij stagnante wateren, veelal indirect zijn. Om deze reden is in artikel 81a, tweede lid, – anders dan in artikel 79, eerste lid, Wet bodembescherming met betrekking tot de gemeente – niet bepaald dat het drempelbedrag wordt gedragen door de waterkwaliteitsbeheerder in wiens beheersgebied zich de oorzaak van de verontreiniging voordoet. Het drempelbedrag wordt gedragen door de waterkwaliteitsbeheerder die het oppervlaktewater beheert, waar het geval is gelegen.

Behalve ten aanzien van het drempelbedrag wijkt de regeling, overeenkomstig het advies van de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer en het Regeringsstandpunt financiering waterbeheer, ook terzake van het te betalen percentage bovenop het drempelbedrag af van die voor landbodemsanering. In samenhang met de specifieke verantwoordelijkheden die de waterkwaliteitsbeheerders hebben voor de zorg van de kwaliteit van het watersysteem alsmede vanuit het decentralisatiebeginsel zoals neergelegd in de Waterschapswet, wordt het niet noodzakelijk geacht dat de provincie een bijdrage verleent van twee-en-een-half procent van de kosten die uitgaan boven het drempelbedrag.

De regeling voor voorfinanciering (art. 53a) in de Wet bodembescherming is voor de regionale waterkwaliteitsbeheerder van overeenkomstige toepassing.

De bijdrage van het Rijk als waterkwaliteitsbeheerder in rijkswateren (het drempelbedrag plus tien procent van de kosten na aftrek van het drempelbedrag) wordt gefinancierd uit de rijksheffing op grond van de WVO, waarvan het tarief – dus ook een eventueel noodzakelijke verhoging daarvan – bij wet wordt vastgesteld. De resterende rijksbijdrage komt voor rekening van de algemene middelen. Aangezien het bij beide de begroting betreft van de Minister van Verkeer en Waterstaat, is er vanaf gezien deze kostenverdeling in dit wetsvoorstel vast te leggen.

Wel is in artikel 63b, vierde lid, van het wetsvoorstel bepaald dat de Minister van Verkeer en Waterstaat – evenals de provincie op grond van artikel 84 van de Wet bodembescherming – eenmaal per jaar een verslag opstelt over de wijze waarop de ingevolge de begroting van zijn ministerie voor waterbodemsanering bestemde middelen in het voorgaande kalenderjaar zijn besteed. Het verslag wordt te zamen met het saneringsprogramma voor de waterbodem van rijkswateren aan de Tweede Kamer gezonden.

Met betrekking tot de kosten van het oriënterend onderzoek zij opgemerkt dat in het Regeringsstandpunt financiering waterbeheer reeds is aangegeven dat deze buiten het financieringsstelsel van het onderhavige wetsvoorstel blijven en geheel worden gefinancierd door de waterkwaliteitsbeheerder uit de heffingopbrengst WVO.

Met betrekking tot gevallen van verontreiniging van de waterbodem, die om milieuhygiënische redenen worden onderzocht en gesaneerd past ten aanzien van (mede-) financiering door de gebruiker – gelet op de aard van de problematiek van waterbodemverontreiniging – een genuanceerde benadering. Afspraken over (mede-) financiering door gebruikers zullen bij deze gevallen gerelateerd moeten zijn aan het belang of het voordeel, dat de betrokken gebruikers/belanghebbenden hebben bij de te treffen onderzoeks- en saneringsmaatregelen.

4.2.3. Samenloop van sanering en onderhoud

In situaties, waarin een geval van verontreiniging dat om milieuhygiënische redenen moet worden gesaneerd (overschrijding van de interventiewaarde) gedeeltelijk uit een oogpunt van onderhoud wordt aangepakt (deelsanering), is er sprake van samenloop van sanering en onderhoud.

Zoals in paragraaf 3.2.1. van hoofdstuk III van deze memorie van toelichting is aangegeven is geconstateerd dat bij de aanpak van verontreinigde waterbodems een nuancering van het beginsel, dat sanering ziet op het gehele geval van ernstige verontreiniging, op haar plaats is. In de ontwikkelde systematiek, die is neergelegd in het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie en die hieronder wordt geschetst, is het niet relevant is wie het initiatief tot de aanpak heeft genomen. De initiatiefnemer tot het onderhoudsbaggerwerk zal in samenloopsituaties niet financieel verantwoordelijk worden gehouden voor de sanering van het gehele geval. Dit geldt uiteraard niet wanneer de initiatiefnemer tevens de veroorzaker van de verontreiniging is.

Indien bij bovenbedoelde gevallen primair om onderhoudsredenen wordt gebaggerd, komen zoals in paragraaf 4.2.1. van dit hoofdstuk is aangegeven, de meerkosten ten gevolge van de verontreiniging, die gelegen is in het gedeelte van het geval dat door degene die het onderhoud verricht wordt aangepakt voor diens rekening. Uitgangspunt bij het bepalen van het belang van degene die het onderhoud verricht, is de dimensionering van het betreffende water die nodig is om aan zijn functie te voldoen; dit komt bijvoorbeeld tot uiting in de zogenaamde legger. Indien degene die het onderhoud verricht verder geen belang of voordeel heeft bij de sanering van het overige gedeelte (bijvoorbeeld het belang dat minder snel opnieuw hoeft te worden gebaggerd), komen de kosten van onderzoek en sanering van het bedoelde overige gedeelte niet voor zijn rekening.

Indien in de hierboven bedoelde gevallen van samenloop de verontreinigde waterbodem primair om milieuredenen wordt verwijderd (dit zal doorgaans door de waterkwaliteitsbeheerder geschieden) dan zal in het algemeen de afspraak worden gemaakt dat degene die het onderhoud verricht de kosten draagt van de verwijdering van de verontreinigde baggerspecie welke anders op enig moment in de daarop volgende periode zouden moeten worden gemaakt om onderhoudsredenen. Uitgangspunt kan ook daarbij zijn de bovenbedoelde dimensionering van het betreffende water.

Daarnaast dient ook bij sanering om milieuredenen bij de afspraken inzake de (mede-) financiering door degene die het onderhoud verricht rekening te worden gehouden met het belang of het voordeel dat deze heeft bij de sanering van het overige gedeelte van het geval (bijvoorbeeld omdat minder snel opnieuw hoeft te worden gebaggerd).

Overigens zal in gevallen als hierboven bedoeld, het betreffende geval van verontreiniging niet altijd in één keer worden aangepakt. Zoals in paragraaf 3.2. van hoofdstuk III van deze memorie van toelichting reeds is opgemerkt, kunnen fasering van de sanering of deelsanering in de rede liggen.

4.3. Consequenties voor de verontreinigingsheffing WVO bij regionale wateren

Evenals bij de Interimwet bodemsanering en de Wet bodembescherming zijn in het onderhavige wetsvoorstel de kosten van de aanpak van de thans bekende gevallen afgezet tegen de te verwachten lastenverhoging voor de burger, in casu tegen de te verwachten stijging van de bestaande WVO-heffingen waaruit het drempelbedrag plus 10%

van de resterende kosten bekostigd moeten worden. Daarbij is ook rekening gehouden met de doorberekening van de rijksheffing WVO. De waterkwaliteitsbeheerders, die via een rioolwaterzuiveringsinstallatie lozen op rijkswateren, krijgen van de waterkwaliteitsbeheerder in rijkswateren immers een heffing opgelegd, die zij in de regionale WVO-heffing doorberekenen aan degenen, die zijn aangesloten op de rioolzuiveringsinstallatie. Het gaat hierbij om 1,1 miljoen inwoner-equivalenten. De doorwerking van de rijksheffing mede in aanmerking genomen, zijn de gevolgen van het voorgestelde financieringssysteem op de hoogte van de regionale WVO-heffing betrekkelijk gering, zowel gemiddeld als voor de afzonderlijke waterkwaliteitsbeheerders en daarmee voor de huishoudens.

Het wordt onaannemelijk geacht dat waterkwaliteitsbeheerders als gevolg van de door hen voor onderzoek en sanering van waterbodembodemverontreiniging op te brengen middelen in financiële moeilijkheden zouden geraken, vergelijkbaar met gemeenten die in een positie geraken, als bedoeld in artikel 12 van de Financiële Verhoudingswet. Om deze reden wordt het op dit moment niet noodzakelijk geacht voor individuele waterkwaliteitsbeheerders een «vangnet»-regeling overeenkomstig artikel 79, vierde lid, van de Wet bodembescherming in het leven te roepen. In uitzonderlijke gevallen, wanneer de WVO-heffing absoluut of relatief (in verhouding tot andere waterkwaliteitsbeheerders) extreem hoog zou worden, biedt artikel 23, derde lid, van de WVO een mogelijkheid om een bijdrage uit de algemene rijksmiddelen te verstrekken aan de waterkwaliteitsbeheerder.

4.4. Beschikbare middelen rijksbegroting

In hoofdstuk I, paragraaf 1.2., is ingegaan op de beschikbare middelen voor het onderzoek en de sanering van regionale waterbodems. Deze middelen zijn binnen de begroting van VROM toegevoegd aan het begrotingsartikel «bodemsanering». Binnen dit artikel zijn deze gelden voor de jaren 1991 tot en met 1994 specifiek voor dit doel aangemerkt. Op basis van een door het IPO voorgestelde verdeelsleutel wordt jaarlijks aan de provincies een specifiek budget voor onderzoek en uitvoering van gevallen van waterbodemsanering toegekend. Met de provincies zijn afspraken gemaakt over de voorwaarden waaronder binnen het totale budget verschuivingen tussen het algemene saneringsbudget en het specifieke budget voor waterbodems mogen plaatsvinden.

De achtergrond voor het specifiek aanmerken van dit budget is dat op deze wijze aan de provincies de kans wordt geboden om door middel van onderzoek een goed beeld te krijgen van de omvang en van de urgentie van de problematiek op hun terrein en om ervaring op te doen met de aanpak van gevallen van waterbodemsanering. Zo wordt voorkomen dat dit nieuwe onderwerp onder druk van de bestaande prioriteiten niet of onvoldoende de kans krijgt een specifieke plaats binnen het provinciale bodemsaneringsbeleid te verwerven.

Door de (voormalige) Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH) is in het advies over het Kabinetsstandpunt financiering waterbeheer geconstateerd dat de financiering van de waterbodemsanering zal moeten concurreren met de sanering van de landbodem. Gezien de algehele toestand van de Rijksfinanciën en, aldus de raad, het feit dat wonen en werken nu eenmaal boven en niet onder water geschiedt, zullen de financieringsstromen voor land- en waterbodembodem gescheiden dienen te worden. Anders is de raad bevreesd dat de sanering van de waterbodembodem niet met de hoogste prioriteit zal geschieden. Om dezelfde reden is ook door het IPO, de Unie van Waterschappen en de VNG verzocht om structureel de betreffende gelden voor waterbodemsanering afzonderlijk aan te merken.

Op zichzelf wordt onderkend dat er aanleiding kan zijn voor de door de

CRMH uitgesproken zorg. Vanuit een oogpunt van wetssystematiek ligt het echter niet voor de hand om dit door middel van de onderhavige aanvullende wettelijke regeling in de Wet bodembescherming vast te leggen. Veeleer ligt het voor de hand om in eerste instantie te onderzoeken of en in hoeverre een objectieveerbare afweging van de prioriteit van landbodembodem- versus waterbodembodemprojecten kan worden vastgelegd in de algemene maatregel van bestuur welke ingevolge artikel 36 van de Wet bodembescherming moet worden opgesteld. Deze algemene maatregel van bestuur beoogt onder meer om regels te stellen met betrekking tot de vraag of er van urgentie sprake is bij de sanering van een geval van ernstige verontreiniging.

Op basis van de definitieve opzet van deze algemene maatregel van bestuur en de eerste ervaringen met onderzoek en uitvoering van waterbodemsanering kan worden bezien of de gewenste continuïteit langs die weg voldoende gewaarborgd is en kan derhalve een meer evenwichtige beslissing genomen worden over de eventuele noodzaak om aanvullend in enigerlei vorm de aandacht voor de waterbodembodemproblematiek te waarborgen. Te zijner tijd zal daarover met het IPO en de Unie van Waterschappen overleg worden gevoerd. Tot het moment van totstandkoming van genoemde algemene maatregel van bestuur zal overigens de lijn van het afzonderlijk aanmerken van deze gelden worden gecontinueerd.

4.5. Kostenverhaal

De kosten van onderzoek en sanering van verontreinigde waterbodems die door de overheid in het kader van het onderhavige wetsvoorstel zijn gemaakt kunnen op grond van artikel 75 van de Wet bodembescherming op de veroorzaker(s) worden verhaald.

Daarbij zullen zich verschillende vragen van feitelijke en van juridische aard kunnen voordoen.

Een belangrijke vraag zal zijn wie als veroorzaker van de verontreiniging kan worden aangemerkt. Het verhaal van kosten zal op dit punt dikwijls worden bemoeilijkt door de omstandigheid dat de veroorzaker van de verontreiniging moeilijk te achterhalen is en dat vaak meer veroorzakers betrokken zijn. In die gevallen, waarin vastgesteld kan worden wie de veroorzakers zijn, zal tot kostenverhaal kunnen worden overgegaan.

Handelingen waarbij afvalstoffen, verontreinigende stoffen of schadelijke stoffen in het oppervlaktewater worden geloosd zijn vergunningplichtig op grond van de WVO. Gezien het feit dat deze wet reeds vanaf 1970 van kracht is, zijn de thans aan het licht tredende verontreinigingen van de waterbodembodem mogelijk deels veroorzaakt door lozingen waarvoor ingevolge de WVO een vergunning was vereist. In veel gevallen is een dergelijke vergunning (inmiddels) ook afgegeven. Voor zover niet een vergunning is verleend, zal de veroorzaker in een aantal gevallen beschikken over een fictieve lozingsvergunning als bedoeld in artikel 31, tweede of derde lid, WVO.

Bij kostenverhaal uit onrechtmatige daad kan de vraag rijzen of en in hoeverre een vergunning invloed heeft op de aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad van degene die overeenkomstig de hem verleende vergunning handelt, doch daarbij aan een derde als gevolg van verontreiniging van de waterbodembodem schade toebrengt.

Alhoewel de jurisprudentie niet eenduidig is, overheerst de tendens dat, ook al is voor een lozing een vergunning afgegeven en worden de daaraan verbonden voorschriften nageleefd, de vergunninghouder hierdoor niet onder alle omstandigheden is gevrijwaard van een actie uit

onrechtmatige daad door derden die door het gebruik van de vergunning worden geschaad.

De vraag of deze aansprakelijkheid bestaat, indien een waterkwaliteitsbeheerder een verhaalsactie instelt ten aanzien van kosten van onderzoek of sanering van waterbodemonverontreiniging, kan niet in zijn algemeenheid worden beantwoord. Bij de beantwoording van deze vraag lijkt ondermeer van belang of, en in hoeverre, het voor de waterkwaliteitsbeheerder mogelijk was of in de rede lag aan de vergunning voorschriften te verbinden bij naleving waarvan de verontreiniging was voorkomen, dan wel de vergunning te weigeren omdat de lozing een bedreiging vormde voor de kwaliteit van de waterbodem, en of door de aanvrager destijds in de aanvraag van de vergunning volledig inzicht is verschaft omtrent de samenstelling van de lozingen. Dit is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en zal daarom uiteindelijk per geval door de rechter moeten worden beoordeeld.

Ingevolge het vijfde lid van artikel 75 van de Wet bodembescherming kunnen de kosten van onderzoek en sanering door de Staat worden verhaald, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan.

Of aan deze voorwaarden is voldaan, zal per geval door de rechter moeten worden beoordeeld. Voor diens oordeel omtrent de ernstige verwijtbaarheid, als bedoeld in het vijfde lid, onder b, van artikel 75 van de Wet bodembescherming, zal de inhoud van de vergunning een indicatie kunnen vormen, doch beslissend is deze inhoud daarvoor niet.

4.6. Evaluatie

De waterbodemsaneringsregeling in de Wet bodembescherming zal nadat daarmee een aantal jaren ervaring is opgedaan op onderdelen worden geëvalueerd. Overeenkomstig het advies van de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer zal daarbij vooral aandacht worden besteed aan de hoogte van de drempelbijdrage van de waterkwaliteitsbeheerders en de consequenties van de waterbodemsanering voor de WVO-heffing. Ook de meerkosten voor gemeenten ten gevolge van de verwijdering van baggerspecie kunnen bij de evaluatie aan de orde komen. De evaluatie zal zich verder met name uitstrekken over operationele, waaronder ook organisatorische, aspecten.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I, onderdeel A

De in dit artikelonderdeel opgenomen wijziging is slechts van redactionele aard en hangt samen met de in artikel 63a gehanteerde terminologie.

Artikel I, onderdeel B

§ 5.1. Rijkswateren

Artikel 63a

De taken en bevoegdheden die op grond van de Wet bodembescherming aan gedeputeerde staten worden opgedragen respectievelijk toegekend, worden, in gevallen waarin de verontreiniging of aantasting de bodem onder oppervlaktewater betreft, waarvoor de Minister van Verkeer en Waterstaat waterkwaliteitsbeheerder is, aan die Minister opgedragen respectievelijk toegekend. Ook komen in die gevallen enkele

bevoegdheden van provinciale staten te rusten bij de Minister van Verkeer en Waterstaat, evenals de vorderingsbevoegdheid, een bevoegdheid van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

De toekenning van deze bevoegdheden en verplichtingen is geregeld in het eerste en derde lid van artikel 63a. Zoveel mogelijk is daarbij, gezien het aanvullende karakter van de onderhavige regeling, gekozen voor het aanhalen van de desbetreffende, bestaande artikelen van de Wet bodembescherming.

In het tweede lid is bepaald dat hetzelfde geldt, voor zover de verontreiniging of aantasting de kust of de oever van oppervlaktewater betreft, tenzij redelijkerwijs kan worden aangenomen dat die verontreiniging of aantasting geen gevolgen heeft voor de bodem onder dat water. Deze regeling komt overeen met hetgeen in artikel 35, eerste lid, is bepaald ten aanzien van de bevoegdheden bij ongewone voorvallen.

Het vierde lid bevat enkele aanvullingen ter uitwerking van hetgeen in het eerste lid is bepaald. Het vierde lid dient dus in samenhang met het eerste lid te worden gelezen.

Om het inzicht in het pakket aan taken en bevoegdheden van de Minister van Verkeer en Waterstaat te vergemakkelijken volgt hieronder een overzicht daarvan. De taken en bevoegdheden waarachter een asterisk is geplaatst, zijn alleen relevant bij de gevallen van verontreiniging waarbij derden actief zijn betrokken en bij saneringen door derden (veroorzakers van de verontreiniging of gebruikers van een deel van het rijkswater) in eigen beheer (dus saneringen, die niet door de Minister van Verkeer en Waterstaat – al dan niet op voet van artikel 63a juncto artikel 48 – worden uitgevoerd).

- het Service Centrum Grondreiniging zendt een afschrift van zijn advies aan de Minister van Verkeer en Waterstaat (artikel 21, tweede lid, tweede volzin) (*);
- de melding van een actuele verontreiniging of aantasting van de rijkswaterbodem met een opgave van getroffen c.q. te treffen maatregelen (artikel 27) en de melding van een voornemen tot de aanpak van een geval van rijkswaterboderverontreiniging geschiedt aan de Minister van Verkeer en Waterstaat (artikel 28) (*);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat kan optreden bij ernstige verontreiniging of aantasting van de bodem ten gevolge van een ongewoon voorval (bevoegdheden op grond van het reeds bestaande artikel 35) (*);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat stelt in een beschikking vast of er sprake is van een geval van ernstige verontreiniging (artikel 29) en stelt in diezelfde beschikking tevens vast of er sprake is van urgentie om het geval te saneren, en zo ja, op welke termijn met de sanering dient te worden begonnen en welke wijzigingen van het gebruik van de bodem aan hem moeten worden gemeld (artikel 37, eerste, tweede en vierde lid); voorts kan de Minister van Verkeer en Waterstaat in bedoelde beschikking onder meer aangeven welke tijdelijke beveiligingsmaatregelen voorafgaand aan de sanering moeten worden genomen (artikel 37, derde lid) (*);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat kan, op verzoek van degene die saneert, bepalen dat de sanering in fasen wordt uitgevoerd (artikel 38) (*);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat keurt bij de aanpak in eigen beheer van een geval van ernstige verontreiniging van de rijkswaterbodem het saneringsplan goed; hij kan nadere regels stellen met betrekking tot de inhoud van het saneringsplan en hij stelt het tarief vast voor de beoordeling van saneringsplannen (artikel 39) (*);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat kan ingeval slechts een gering gedeelte van de verontreiniging van de rijkswaterbodem wordt verplaatst, toestaan dat uitsluitend voor dat gedeelte de resultaten van een nader onderzoek en een saneringsplan worden verstrekt (artikel 40) (*);
- burgemeester en wethouders doen van hun bekende gevallen van

rijkswaterbodemonverontreiniging opgave aan de Minister van Verkeer en Waterstaat (artikel 41);

- de Minister van Verkeer en Waterstaat kan bepalen dat met de sanering van qua locatie met elkaar samenhangende gevallen van ernstige verontreiniging tezelfdertijd wordt begonnen (artikel 42) (*);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat kan bij een onderzoeksgeval een bevel geven tot nader onderzoek en bij een geval van ernstige verontreiniging een bevel geven tot het treffen van tijdelijke beveiligingsmaatregelen, tot het verrichten van saneringsonderzoek of tot het saneren van de rijkswaterbodem (art. 43); hij gaat pas over tot het geven van een bevel nadat hij eerst de betrokkene de gelegenheid heeft geboden om binnen een na overleg met de betrokkene vastgestelde termijn nader onderzoek of saneringsonderzoek te verrichten, de rijkswaterbodem te saneren, tijdelijke beveiligingsmaatregelen te nemen of een saneringsplan op te stellen (artikel 45, derde lid) (*);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat kan degene die niet overeenkomstig een goedgekeurd saneringsplan saneert, bevelen alsnog overeenkomstig dat plan te handelen (artikel 44) (*);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat is belast met het oriënterend en het nader onderzoek en met het saneringsonderzoek en de sanering van gevallen van ernstige verontreiniging van de rijkswaterbodem voor zover daarin niet is voorzien op een wijze, bedoeld in de artikelen 13, 27, 28, 43 tot en met 47 of 72 (artikel 48);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat kan een bevel geven tot staking van verontreinigende handelingen en tot het gedogen van onderzoek en sanering van de rijkswaterbodem (artikel 49 in samenhang met artikel 30, tweede, derde en vierde lid) (*);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat zendt een afschrift van bepaalde beschikkingen aan het kadaster (art. 55) (*);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat kent schadevergoeding toe (derde lid juncto artikel 74) (*);
- de Minister van Verkeer en Waterstaat kan vorderen (artikel 50); hij kan dit op grond van het vierde lid, onder a, in samenhang met artikel 50 geheel op eigen initiatief doen (*).

De bevoegdheid van de Staat om ingevolge artikel 75 de kosten te verhalen geldt ook voor kosten met betrekking tot onderzoek en sanering van gevallen van rijkswaterbodemonverontreiniging; dit behoeft niet uitdrukkelijk bepaald te worden.

Tegen de beslissingen van de Minister van Verkeer en Waterstaat staat ingevolge artikel 87 beroep open.

Op grond van artikel 35 heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat als waterkwaliteitsbeheerder reeds de nodige bevoegdheden om op te treden indien zich een ernstige verontreiniging of aantasting van de waterbodem onder rijkswater voordoet.

In het vierde lid, onderdeel c, is met uitzondering van het verhaalsartikel (artikel 75) de regeling van de kosten van sanering uit het hoofdstuk financiële bepalingen van de Wet bodembescherming voor de gevallen waarin de Minister van Verkeer en Waterstaat de waterbodem saneert, buiten toepassing verklaard. Voor deze gevallen, waarin alle taken bij één instantie – de Minister van Verkeer en Waterstaat – zijn geconcentreerd, vindt de financiering plaats langs de weg van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

Het vijfde lid van dit artikel heeft betrekking op gevallen waarin sprake is van zowel landbodemonverontreiniging als rijkswaterbodemonverontreiniging. In deze gevallen is afstemming van de verschillende mogelijke maatregelen noodzakelijk, omdat de bevoegdheden en verplichtingen niet bij hetzelfde bestuursorgaan liggen. Met het oog daarop schrijft het vijfde lid voor dat de Minister van Verkeer en Waterstaat en gedeputeerde staten met elkaar overleg plegen alvorens gebruik te maken van hun bevoegdheden met betrekking tot de aanpak van het geval. Wie het initiatief tot dit

overleg moet nemen is niet bepaald. Dit hangt namelijk van de situatie van het geval af.

Artikel 63b

In dit artikel vindt het zogenaamde saneringsprogramma voor de waterbodem van rijkswateren regeling. Wat betreft inhoud en wijze van voorbereiding komt dit programma in grote lijnen overeen met het onderdeel van het provinciaal milieuprogramma, dat betrekking heeft op bodemsaneringen.

Op grond van het vijfde lid zendt de Minister van Verkeer en Waterstaat samen met het saneringsprogramma een verslag naar de beide Kamers der Staten-Generaal, waarin hij verantwoording aflegt van de besteding in het voorafgaande kalenderjaar van voor de waterbodemsaneringen bestemde begrotingsgelden.

Ingevolge het zesde lid geeft hij in het verslag aan hoe de door hem verrichte onderzoeken en saneringen, die in dat jaar met bedoelde gelden zijn bekostigd, zijn uitgevoerd. Op dit punt komt het verslag overeen met de verslaglegging door de provincies aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, geregeld in artikel 84.

Artikel 63c

In dit artikel is geregeld dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een inspraakregeling vaststelt. De inhoud van de bepaling is ontleend aan de regeling inzake de provinciale verordening met betrekking tot de inspraak op de uitvoering van onderzoek en sanering van bodemverontreinigingen (artikel 52) en de (tijdelijke) regeling inzake de provinciale verordening met betrekking tot de inspraak bij de voorbereiding van onder meer het bodemsaneringsdeel van het provinciaal milieuprogramma (artikel XVII van de Wet van 2 juli 1992, houdende uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (milieubeleidsplanning en milieukwaliteits-eisen; provinciale milieuverordening; totstandkoming algemene maatregelen van bestuur) (Stb. 1992, 415), zoals gewijzigd bij artikel III, tweede lid, van de wet van 10 mei 1994 tot uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake sanering van de bodem (Stb. 1994, 331).

Ten opzichte van artikel 52 is de regeling meer toegespitst op de omstandigheid dat het hier een regeling op rijksniveau betreft. Het ligt in de rede dat de mogelijkheden tot inspraak, die deze regeling zal bieden analoog zijn aan die welke de provincies bieden bij de uitvoering van onderzoek en sanering van de landbodem en de waterbodem in regionale wateren. Toegevoegd is de verplichting ook te regelen hoe gedeputeerde staten worden betrokken bij de uitvoering in concrete gevallen.

§ 5.2. Regionale wateren

Artikel 63d

In het eerste lid is voor de waterbodem onder regionale wateren de zorg voor de uitvoering van onderzoek en sanering van die bodem – voor zover die uitvoering niet door derden in eigen beheer plaatsvindt – opgedragen aan de regionale waterkwaliteitsbeheerders. In de meeste gevallen zijn dat de waterschappen. De desbetreffende taken en bevoegdheden komen de waterkwaliteitsbeheerder ook toe ten aanzien van de oever van het onder het beheer van de waterkwaliteitsbeheerder vallende oppervlaktewater, tenzij de vervuiling van die oever geen enkele bedreiging vormt voor de aangrenzende waterbodem. De waterkwaliteitsbeheerder krijgt een uitvoerende taak, vergelijkbaar met de taak waarmee een gemeente op

grond van artikel 53 voor de landbodem belast kan worden (de «zelf-uitvoerende» gemeente). De taken, verband houdend met de sturing van de sanering door derden en met de prioriteitsstelling, planning en financiering van onderzoek en sanering die niet door derden wordt verricht, blijven net als in het geval van de zelf-uitvoerende gemeente bij de provincies. Tevens worden in het eerste lid enkele, bij gedeputeerde staten berustende bevoegdheden, die van belang zijn voor de uitvoeringsfase, bij de waterkwaliteitsbeheerder gelegd.

Het betreft hier de bevoegdheden tot het geven van stakings- en gedoogbevelen (artikel 49 juncto artikel 30).

In het tweede lid worden – deels in aanvulling op het eerste lid – enkele procedurele regels gegeven en voorts nog de bevoegdheid aan de waterkwaliteitsbeheerder toegekend tot het vergoeden van schade ten gevolge van stakings- of gedoogbevelen.

Overigens heeft de regionale waterkwaliteitsbeheerder reeds een aantal bevoegdheden indien zich een waterbodemonverontreiniging ten gevolge van een ongewoon voorval voordoet (artikel 35 juncto artikel 30).

In het derde lid juncto artikel 41 wordt de waterkwaliteitsbeheerder opgedragen om de aan hem bekende onderzoeks- en saneringsgevallen – voor zover die zich voordoen in wateren die hij onder zijn beheer heeft – te melden aan gedeputeerde staten en de betrokken eigenaar van het terrein.

Artikel 63e

In dit artikel wordt aan de waterkwaliteitsbeheerder opgedragen voor elk door hem te saneren geval van ernstige verontreiniging een saneringsplan vast te stellen. Daarin geeft hij aan hoe hij de sanering zal uitvoeren. De inhoud van het plan komt overeen met die van het saneringsplan dat ingevolge artikel 39 moeten worden gevoegd bij de melding, bedoeld in artikel 28, van een geval van ernstige verontreiniging. Ook is overeenkomstig artikel 39 geregeld dat het plan door gedeputeerde staten van de betrokken provincie eerst dient te worden goedgekeurd alvorens de sanering ter hand kan worden genomen. Op de goedkeuringsprocedure is het tweede lid van artikel 39 van overeenkomstige toepassing verklaard. Met de goedkeuring heeft de provincie een adequaat middel om er op toe te zien dat de uit te voeren sanering voldoet aan de gestelde, milieuhygiënische randvoorwaarden en kan zij, indien nodig, corrigerend optreden.

Onder andere hierdoor zal de provincie voldoende haar eindverantwoordelijkheid voor de waterbodemsaneringen waar kunnen maken.

Artikel 63f

In dit artikel wordt aan gedeputeerde staten als instantie die een centrale functie vervult bij onderzoek en sanering, opgedragen om de waterkwaliteitsbeheerder te informeren en in bepaalde gevallen tevens te consulteren over een aantal zaken die voor de laatste als uitvoerder van onderzoek en sanering van belang kunnen zijn.

Artikel 63g

Op grond van dit artikel dienen provinciale staten een verordening op te stellen, die regelt hoe de waterkwaliteitsbeheerder gedeputeerde staten informeert over de door hem uitgevoerde saneringen en de financiële afwikkeling daarvan.

Gedeputeerde staten kunnen hun rol als «centrale saneringsinstantie» alleen goed vervullen, indien de waterkwaliteitsbeheerder hen van genoemde onderwerpen op de hoogte brengt. Een vergelijkbare regeling

voor de informatievoorziening van een zelf-uitvoerende gemeente naar de provincie is te vinden in artikel 53, derde lid.

Daarnaast worden in bedoelde verordening regels gesteld met betrekking tot de wijze waarop de coördinatie plaats moet vinden van de uitvoering door verschillende overheidsinstanties van een sanering van een geval waarbij sprake is van verontreiniging van zowel de waterbodem als de landbodem.

Ingevolge het tweede lid kunnen in de verordening voorts in aanvulling op het bepaalde in artikel 39, eerste lid, onder a tot en met f, nadere regels worden gesteld omtrent de inhoud van door de waterkwaliteitsbeheerder vast te stellen saneringsplannen. Deze bepaling is de pendant van die in artikel 39, eerste lid, tweede volzin.

§ 5.3. Bijzondere bepalingen met betrekking tot onderhoudsbaggerwerk

Artikel 63h

In dit artikel is geregeld, dat artikel 37 van de Wet bodembescherming in de in het artikel omschreven situatie niet van toepassing is. Deze uitzondering laat onverlet, dat de artikelen 29 en 39 van de Wet bodembescherming in bedoelde situatie van toepassing zijn.

Artikel 63i

In dit artikel wordt de reikwijdte van artikel 40 van de Wet bodembescherming vergroot in die zin, dat het ook kan worden toegepast bij het verplaatsen van een meer dan gering gedeelte van een geval van ernstige verontreiniging, indien dit gebeurt bij onderhoudsbaggerwerk.

Artikel 63j

In dit artikel is geregeld dat de Minister van Verkeer en Waterstaat in de in het artikel omschreven situaties spoedshalve ontheffing kan verlenen van artikel 28 van de Wet bodembescherming.

§ 5.4. Overige bepalingen

In de artikelen 63k en 63l wordt de mogelijkheid om een saneringsbevel op te leggen aan de eigenaar of de erfpachter van een verontreinigde waterbodem beperkt. Hierop is in § 3.2.5. van hoofdstuk III van het algemeen deel van deze toelichting ingegaan.

Artikel I, onderdelen C tot en met E (financiering regionale waterbodemsaneringen)

De bepalingen over de kosten, verbonden aan sanering, te vinden in de artikelen 75 en volgende van de Wet bodembescherming, kunnen voor een groot deel ook toepassing vinden voor de gevallen van verontreiniging van de waterbodem onder regionale wateren. Voor zover een dergelijke bepaling zonder meer toepasselijk is, – zie bij voorbeeld artikel 78 (dat zich overigens richt tot gedeputeerde staten) – is afgezien van uitdrukkelijke vermelding daarvan in de wet.

Wèl zijn in de onderhavige artikelonderdelen een aantal (bestaande) bepalingen over kosten toegespitst op (onderzoek en sanering door) de waterkwaliteitsbeheerder, Zie onderdeel C (wijziging van artikel 75), onderdeel D, onder 1 en 3, (wijzigingen van artikel 76) en onderdeel F (wijziging van artikel 86). Voorts is voor één bepaling een afwijkende regeling opgenomen, zie onderdeel D, onder 2 (wijziging van artikel 76).

In het eerste lid van het in onderdeel E voorgestelde artikel 81a tenslotte zijn een aantal bestaande bepalingen buiten toepassing verklaard.

Artikel 81a

Deze bepaling regelt meer specifiek welke kosten van onderzoek en sanering de waterkwaliteitsbeheerder moet dragen. In grote lijnen is de systematiek van de kostenverdeling voor de droge bodem gevolgd, en komt de positie van de regionale waterkwaliteitsbeheerder overeen met die van de gemeente. In de uitwerking van de kostenverdelingsregeling zijn er echter een aantal verschillen. Zo is de methode van berekening van de drempel voor de waterkwaliteitsbeheerder verschillend van die voor de gemeente. Ook met betrekking tot de kosten voor oriënterend onderzoek bestaat er een belangrijk verschil met de regeling voor de gemeenten; deze kosten neemt de waterkwaliteitsbeheerder geheel voor zijn rekening, zie het vierde lid.

Artikel I, onderdeel G

De in dit artikelonderdeel vervatte wijziging van artikel 91 van de Wet bodembescherming strekt ertoe de Minister van Verkeer en Waterstaat te betrekken bij de totstandkoming van enkele algemene maatregelen van bestuur waarin belangrijke bodemsaneringsbepalingen van de wet verdere uitwerking krijgen. Een dergelijke betrokkenheid ligt in de rede, nu de Minister van Verkeer en Waterstaat voor de rijkswateren alle wettelijke taken en bevoegdheden inzake bodemsanering krijgt toebedeeld.

Artikel I, onderdeel H

Dit artikelonderdeel regelt dat de krachtens artikel 81a, tweede lid, onder a, vast te stellen algemene maatregel van bestuur tot stand komt volgens de procedurebepalingen van artikel 92 van de Wet bodembescherming.

Artikel II

De in dit artikel opgenomen overgangsbepaling bepaalt dat onderzoek en sanering die reeds zijn aangevangen vóór de inwerkingtreding van de voorgestelde wettelijke regeling en waarvoor ook reeds verplichtingen zijn aangegaan, worden afgehandeld volgens het oude recht, dat wil zeggen volgens de bepalingen van de Wet bodembescherming zoals die luidde onmiddellijk voorafgaand aan de inwerkingtreding van de onderhavige regeling. De overgangsbepaling gaat niet zover dat indien voor een bepaalde deelprojectfase reeds een verplichting is aangegaan, ook de gehele verdere aanpak van dat geval valt onder de oude, ongewijzigde Wet bodembescherming. Voor alle volgende deelprojectfasen waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van de onderhavige regeling nog geen verplichtingen zijn aangegaan, gaat die laatste regeling gelden.

De waterkwaliteitsbeheerder betaalt derhalve de kosten voor zover deze niet reeds door de gemeente (en eventueel ook door de provincie) zijn betaald. Laatstbedoelde kosten dienen daarom in mindering te worden gebracht op de wettelijk verplichte bijdrage van de waterkwaliteitsbeheerder. Het tweede lid van artikel II voorziet hierin.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
M. de Boer

De Minister van Verkeer en Waterstaat,
A. Jorritsma-Lebbink