

Vergaderjaar 1995–1996

24 234

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 24 juli 1996

INHOUDSOPGAVE

Blz.

Hoofdstuk 1. Algemeen	2
Hoofdstuk 2. Uitgangspunten en reikwijdte van het wetsvoorstel	2
2.1. Uitgangspunten van het wetsvoorstel: rol van de Minister van Verkeer en Waterstaat	2
2.2. Reikwijdte van het wetsvoorstel: gevallen van ernstige verontreiniging	3
2.3. Relatie tot sanering op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren	5
2.4. Overdracht waterkwaliteitstaak aan waterschappen	6
2.5. Resterende vragen	6
Hoofdstuk 3. Inhoud van het wetsvoorstel	6
3.1. Dragen van de kosten door onderhoudsplichtige, gebruiker/belanghebbende en/of eigenaar	6
3.1.1. Inleiding; de vervuiler betaalt	6
3.1.2. Onderhoudsplichtige	7
3.1.3. Gebruiker/belanghebbende	8
3.1.4. Eigenaar/erfpachter	9
3.1.5. Kostenverhaal op de houder van een Wvo-vergunning	12
3.1.6. Vrijwillige sanering	12
3.2. Relatie tot onderhoudsbaggerwerk	12
3.2.1. Reikwijdte wetsvoorstel	12
3.2.2. Spoedbaggerwerk	17
3.3. Storten en verwerken	17
3.4. Riooloverstorten	21
3.5. Resterende vragen	23
Hoofdstuk 4. Financiële bepalingen	23
4.1. Algemeen	23
4.2. Financiering van de sanering van milieu-urgente gevallen door de overheid	25
4.2.1. Algemeen	25
4.2.2. Beschikbare middelen	27
4.2.3. Consequenties voor de verontreinigingsheffing Wvo bij regionale wateren	28
4.3. Financiering van onderhoudsbaggerwerk	29
4.4. Resterende vragen	31
Artikelsgewijze vragen	31

Met belangstelling hebben wij kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het doet ons genoeg te constateren dat nagenoeg alle leden van de vaste commissie in algemene zin met instemming kennis namen van het treffen van een bijzondere regeling voor de sanering van de waterbodems.

Hoofdstuk 1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom het zo lang heeft moeten duren om het wetsvoorstel aan te bieden, terwijl tijdens de behandeling van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming nog werd verwacht dat het kort daarna zou worden aangeboden.

De oorzaak hiervan is het navolgende. Tijdens de voorbereiding van het wetsvoorstel is geconstateerd dat de praktische uitvoerbaarheid van de beoogde wet verbetering behoefde. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen uitten de vrees dat sommige procedures van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming niet goed toegesneden zouden zijn op de praktijk in situaties waarin sprake is van onderhoudsbaggerwerk in wateren waar tevens sanering om milieuhygiënische redenen moet plaatsvinden. Daarop is in overleg met genoemde organisaties en het Interprovinciaal Overlegorgaan (IPO) de saneringsregeling van de Wet bodembescherming, in samenhang met het onderhavige wetsvoorstel, onderworpen aan een uitvoerbaarheidstoets. Samen met betrokkenen uit de praktijk (medewerkers van provincies, waterkwaliteitsbeheerders, waterkwantiteitsbeheerders, gemeenten, havenschappen en regionale directies van de Rijkswaterstaat) is gezocht naar mogelijkheden om procedures te vereenvoudigen of nadere afspraken te maken over de uitvoering, zonder het doel van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming aan te tasten. Zowel de organisatie, de uitvoering als de uitwerking van de resultaten van de toets hebben de nodige tijd gevegd. Dit geldt ook voor de nuancering van de mogelijkheid om een saneringsbevel op te leggen aan bepaalde categorieën van eigenaren, die wenselijk bleek om eigendomsoverdrachten van verontreinigde waterbodems niet onnodig te bemoeilijken. De toets werd door de deelnemers positief gewaardeerd. De ervaringen met deze uitvoerbaarheidstoets zijn in algemene zin nuttig voor het hanteren van de Uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets¹ bij het opstellen van toekomstige regelgeving.

Op de door de leden van de fracties van de PvdA, D66 en het GPV gestelde vragen over de beschikbare middelen wordt in paragraaf 4.2.2. ingegaan. De vraag van de leden van de fractie van D66 inzake de klasse 4 baggerspecie komt aan de orde in paragraaf 3.2.1. en de vraag van de leden van de RPF-fractie inzake gemeenten die havenbeheerder zijn, in paragraaf 4.3.

Hoofdstuk 2. Uitgangspunten en reikwijdte van het wetsvoorstel

2.1. Uitgangspunten van het wetsvoorstel: rol van de Minister van Verkeer en Waterstaat

De leden van de CDA-fractie vroegen met betrekking tot de rijkswateren of niet het gevaar bestaat dat de Minister van Verkeer en Waterstaat zijn rol als beheerder zal vermengen met die van bevoegd gezag inzake sanering.

De Minister van Verkeer en Waterstaat geeft in zijn hoedanigheid van waterkwaliteitsbeheerder voor de rijkswateren al enige jaren uitvoering aan het Saneringsprogramma waterbodems rijkswateren op basis van de begroting van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. Ondergetekenden

¹ Kamerstukken II 1993/94, 22 343, nr. 15.

achten het daarom voor de hand liggen om in het onderhavige wetsvoorstel, waarbij deze saneringsoperatie wordt ingebed in de Wet bodembescherming, de Minister van Verkeer en Waterstaat als bevoegd gezag voor de rijkswateren aan te wijzen. Dat de Minister van Verkeer en Waterstaat ook beheerstaken met betrekking tot de rijkswateren heeft, doet hieraan niet af. De uitoefening van de beheerstaken en de saneringstaak staan elkaar niet in de weg. Een belangrijk deel van de problematiek van verontreinigde waterbodems wordt juist weggenomen in het kader van de beheerstaak voor rijkswateren, omdat tot deze taak het verwijderen van aangeslibde baggerspecie behoort (onderhoudsbaggerwerk voor het op diepte houden van wateren voor scheepvaart en waterafvoer). Door het onderhavige wetsvoorstel worden de procedures van onderhoud en sanering beter op elkaar afgestemd. In hoofdstuk 3, paragraaf 3.2, van deze nota wordt daar nader op ingegaan. Verder zij erop gewezen dat het Saneringsprogramma waterbodems rijkswateren jaarlijks samen met een verslag over het voorgaande jaar tegelijk met de rijksbegroting aan het parlement wordt aangeboden. Op deze wijze kan het parlement mede controleren op welke wijze de Minister zijn wettelijke taak uitoefent. Bovendien staat ingevolge het onderhavige wetsvoorstel inspraak open op het saneringsprogramma en zijn in individuele gevallen inspraak en/of bezwaar en beroep mogelijk tegen beschikkingen van de Minister van Verkeer en Waterstaat.

In dit verband wezen de leden van de CDA-fractie nog op de Minister van Defensie die met betrekking tot de door hem beheerde defensie-terreinen óók geen bevoegd gezag ingevolge de Wet bodembescherming is.

Hierover zij het volgende opgemerkt. Defensie-terreinen als onderdeel van de landbodems kennen niet de figuur van het publiekrechtelijke kwaliteitsbeheer zoals dat wel bestaat voor het water en de waterbodems. Het bestaan van het waterkwaliteitsbeheer vormt, zoals deze leden zelf ook constateerden, de reden waarom voor de waterbodems een afwijkende regeling van het bevoegd gezag is getroffen. Bij defensie-terreinen, maar ook bij andere door het Rijk beheerde terreinen die onderdeel uitmaken van de landbodems, is die reden niet aan de orde.

2.2. Reikwijdte van het wetsvoorstel: gevallen van ernstige verontreiniging

De leden van de fractie van D66 zouden nader uitgelegd willen krijgen wat wordt bedoeld met «een geval van ernstige verontreiniging». De leden van de fractie van het GPV vroegen of er voldoende duidelijkheid bestaat over de definiëring van een geval van waterbodemsverontreiniging. De leden van de fractie van de SGP vroegen of een nauwkeurige definitie kan worden gegeven van een (urgent) geval van ernstige verontreiniging.

Daarnaast vroegen de leden van de fracties van D66 en van de SGP zich af of een verontreiniging die is gevoed uit meerdere bronnen, wordt aangemerkt als een verontreiniging van meerdere gevallen, waarbij de waterkwaliteitsbeheerder per geval een financiële bijdrage dient te leveren. De leden van de fractie van D66 vroegen of een waterbodemsvervuiling die is ontstaan uit meerdere dicht bij elkaar gelegen bronnen ook onder deze definitie valt en of daar slechts éénmaal het maximum-drempelbedrag is verschuldigd. Ook vroegen deze leden zich af of een verontreiniging, veroorzaakt door een aantal dicht bij elkaar gelegen lozingen vanuit één bron, als één geval van verontreiniging wordt gezien, waarbij de waterkwaliteitsbeheerder eenmaal de financiële bijdrage dient te betalen. De leden van de fractie van het GPV hadden een overeenkomstige vraag, waarbij zij echter spraken van «meerdere dicht bij elkaar gelegen bronnen».

Hieronder wordt ingegaan op het begrip «geval van verontreiniging» en

het drempelbedrag. Van «ernstige» verontreiniging is sprake indien de interventiewaarden bodemsanering worden overschreden (circulaire Interventiewaarden bodemsanering, Stcrt. 1994, nr. 95). Wanneer er sprake is van een «urgente» sanering, komt in hoofdstuk 4, paragraaf 4.2.1 aan de orde.

Het begrip «geval van verontreiniging» is gedefinieerd in artikel 1 van de Wet bodembescherming: «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». Ter toelichting op deze wettelijke definitie en de wijze waarop die – conform de Leidraad bodembescherming – in de praktijk wordt toegepast merken wij het volgende op. Zoals blijkt uit artikel 1 van de Wet bodembescherming bestaat een geval uit een geheel van grondgebieden die èn (a) in technische èn (b) in organisatorische èn (c) in ruimtelijke zin met elkaar samenhangen, vanwege de zich daarop bevindende verontreiniging, de zich daarop voordoende oorzaak van die verontreiniging of de gevolgen daarvan.

Ad a. Een technische samenhang is aanwezig, als de verontreinigingen zijn veroorzaakt als gevolg van een zelfde productieproces, installatie of mechanisme, bijvoorbeeld een stelselmatige afvoer van afvalstoffen of verschillende lozingen vanuit eenzelfde rioolbuis of schoorsteen. Een dergelijke samenhang doet zich ook voor, als de qua oorzaak verschillende verontreinigingen zich onderling hebben vermengd.

Ad b. Een organisatorische samenhang bestaat, wanneer de veroorzaking van de verontreinigingen niet kan worden gescheiden in verschillende organisatorische eenheden. Dit betekent in de praktijk dat alle verontreinigingen, die vanuit dezelfde inrichting worden veroorzaakt, een organisatorische samenhang hebben.

Ad c. Van een ruimtelijke samenhang is sprake, indien de verontreinigingen in aan elkaar grenzende of in elkaars directe nabijheid gelegen grondgebieden voorkomen. Zo zal in een haven veelal sprake zijn van ruimtelijke samenhang.

Gelet op het voorgaande hangt het antwoord op de vraag van genoemde leden of de waterkwaliteitsbeheerder éénmaal de drempelbijdrage verschuldigd is bij de sanering van verontreiniging die is ontstaan door dicht bij elkaar gelegen lozingen vanuit één bron of bij de sanering van verontreiniging die het gevolg is van meerdere dicht bij elkaar gelegen bronnen, af van het antwoord op de vraag of al dan niet sprake is van technische, organisatorische en ruimtelijke samenhang. Het aantal op basis van de gevaldefinitie te onderscheiden gevallen bepaalt vervolgens in principe hoe vaak de waterkwaliteitsbeheerder de drempelbijdrage verschuldigd is. Immers, volgens de systematiek van de Wet bodembescherming zijn bijdragen per geval verschuldigd (zie artikel 81a, tweede lid, van het onderhavige wetsvoorstel). Bronnen zijn derhalve niet zonder meer gelijk te stellen met gevallen. Dicht bij elkaar gelegen bronnen van verontreiniging kunnen, bijvoorbeeld omdat zij binnen dezelfde inrichting zijn gelegen en de verontreinigende stoffen zich mogelijk van daar uit hebben verspreid, alle tot één geval behoren. In die situatie is éénmaal de drempelbijdrage verschuldigd.

Indien de verschillende dicht bij elkaar gelegen bronnen tot verschillende gevallen behoren, dan is volgens de systematiek van de Wet bodembescherming in principe voor elk geval, waarvan de sanering urgent is en waarvoor niet door derden (in de eerste plaats de veroorzaker) in de financiering van de kosten van onderzoek en sanering kan worden voorzien, de drempelbijdrage verschuldigd. Het kan bij dicht bij elkaar gelegen gevallen echter doelmatig zijn deze tegelijk aan te pakken, bijvoorbeeld met het oog op kostenreductie als gevolg van schaalvergroting. In de saneringsregeling van de Wet bodembescherming is

hiermee rekening gehouden. Op grond van artikel 42 Wet bodembescherming bepalen gedeputeerde staten dat met de sanering van gevallen tezelfdertijd wordt begonnen indien:

- a. binnen het grondgebied van een geval van ernstige verontreiniging een ander geval van ernstige verontreiniging is gelegen dan wel
- b. zich gevallen van ernstige verontreiniging binnen aan elkaar grenzende grondgebieden voordoen en

naar het oordeel van gedeputeerde staten binnen deze groep van gevallen met het oog op de aanpak van de verontreiniging voldoende samenhang bestaat.

Artikel 81a, vierde lid, van het onderhavige wetsvoorstel bepaalt dat indien het bevoegd gezag ingevolge artikel 42 besluit tot een gelijktijdige aanpak van meerdere gevallen van waterbodembescherming, voor zover de aanpak daarvan niet door derden wordt gefinancierd, slechts éénmaal de drempelbijdrage is verschuldigd.

Het financieringsstelsel voor waterbodembescherming, waarover in de Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer (de zogenoemde Commissie Zevenbergen) overeenstemming is bereikt tussen de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg en de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kent net als bij de landbodembescherming de volgorde vervuiler-gebruiker-overheid. In hoeverre op basis van dat financieringsstelsel de sanering door derden wordt gefinancierd en in hoeverre de financiering door de overheid plaatsvindt zal eerst blijken op basis van de uitvoeringspraktijk zoals die zich zal ontwikkelen. Om die reden heeft de genoemde commissie voorgesteld de beoogde regeling na 5 jaar te evalueren. De regering heeft zich hier in haar standpunt over het rapport bij aangesloten¹. Het ligt in de bedoeling van de ondergetekenden de werking van de artikelen 42 van de Wet bodembescherming in verbinding met artikel 81a, vierde lid, van het onderhavige wetsvoorstel bij deze evaluatie te betrekken.

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

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe te handelen indien bij de sanering van een verontreiniging, ontstaan door een aantoonbare overtreding van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo), blijkt dat de sanering ook oude, niet meer te herleiden verontreiniging bevat. Welk wettelijk traject heeft dan de voorkeur?

Een algemene regel valt hier niet te geven. Van geval tot geval zal het passende instrumentarium moeten worden gekozen. Wel geldt als uitgangspunt dat, voor zover sprake is van verontreiniging door aantoonbare overtreding van de Wvo, het Wvo-instrumentarium wordt gehanteerd. Soms zal de oude verontreiniging tegelijkertijd met de sanering van de door overtreding van de Wvo veroorzaakte verontreiniging kunnen worden weggenomen. In andere gevallen zullen onderzoek en sanering van de oude, niet meer te herleiden, verontreiniging afzonderlijk plaatsvinden en mogelijk extra kosten vergen; dan is een kostenverdeling aan de orde. Die kostenverdeling zal soms tot stand kunnen worden gebracht door, parallel aan de sanering op grond van de Wvo, op grond van de Wet bodembescherming een saneringsbevel aan de veroorzaker of aan de eigenaar of erfpachter te geven voor de verontreiniging die niet valt onder de Wvo-sanering, eventueel met toepassing van artikel 46, tweede lid, Wet bodembescherming (gedeeltelijke betrokkenheid bij de verontreiniging). Indien dit niet mogelijk is en de kosten van de sanering van de oude verontreiniging evenmin op de veroorzaker kunnen worden verhaald op grond van artikel 75 Wet bodembescherming of ten laste van andere partijen kunnen worden

¹ Kamerstukken II 1991/92, 22 278, nr. 1.

zouden moeten worden uitgevoerd ten laste van het financieringssysteem van de Wet bodembescherming, een vast onderdeel van de procedure onderzoek naar de kansen om met inzet van het bevelsinstrumentarium derden te bewegen tot onderzoek of sanering in eigen beheer, dan wel om de kosten te verhalen op de veroorzaker of degene die ten gevolge van de sanering ongerechtvaardigd wordt verrijkt.

De leden van de VVD-fractie vroegen hoe de regering zich voorstelt om bij saneringen om milieuhygiënische redenen met gebruikers aan belang of voordeel gerelateerde afspraken te maken over (mede-)financiering en welke criteria daarbij worden gehanteerd.

Bij sanering om milieuhygiënische redenen wordt altijd nagegaan of derden erop kunnen worden aangesproken om het onderzoek of de sanering van het geval (mede) uit te voeren of te financieren. Belangrijkste criterium hierbij is of er partijen aan te wijzen zijn die toch reeds van plan waren om binnen afzienbare termijn (een deel van) het geval te onderzoeken en saneren. Dit zullen bij waterbodemonreiniging veelal de hieronder genoemde onderhoudsplichtigen en belanghebbenden zijn.

Hieronder gaan wij achtereenvolgens in op de posities van de onderhoudsplichtige, de gebruiker/belanghebbende en de eigenaar. Deze posities kunnen in de praktijk van het baggerwerk samenvallen, maar dienen ten aanzien van de lastenverdeling van elkaar te worden onderscheiden.

3.1.2. Onderhoudsplichtige

Allereerst de onderhoudsplichtige. Onderhoudsplichten met betrekking tot wateren kunnen onder meer voortvloeien uit waterschapsreglementen en -keuren, provinciale vaarwegreglementen of uit het enkele beheer zoals dat van het Rijk over de rijkswateren. Het onderhoud omvat het op diepte houden van het desbetreffende water conform het baggerprofiel, zoals dat in voorkomende gevallen ook schriftelijk (in leggers) is vastgelegd. De onderhoudsplichtigen, zoals het Rijk, de provincies, de waterschappen, de gemeenten of particulieren kunnen bij hun verplichte onderhoudsactiviteiten worden geconfronteerd met meerkosten als gevolg van de regels voor het adequaat verwijderen (verwerken, storten en verspreiden) van de verontreinigde baggerspecie als afvalstof. Met het oog op de bestemming hiervan dient onderzoek te worden verricht naar de kwaliteit van de onderhoudsspecie en wordt in de praktijk een plan voor de verwijdering van de specie (baggerplan) opgesteld. Duidelijkheidshalve zij opgemerkt dat de hiermee gemoeide kosten niet voortvloeien uit de Wet bodembescherming.

Wel vereist de Wet bodembescherming dat uit onderzoek blijkt of sprake is van een geval van ernstige verontreiniging. De kosten uit hoofde van de Wet bodembescherming zullen zich beperken tot de leges voor de beschikkingen inzake de ernst van de verontreiniging, de ontheffing van de verplichting tot het opstellen van saneringsplan (op deze – nieuwe – mogelijkheid wordt in paragraaf 3.2.1 ingegaan) of de goedkeuring van het saneringsplan. De kosten van onderzoek en sanering van de achterblijvende verontreiniging komen niet ten laste van de onderhoudsplichtige, maar ten laste van andere actoren of – als vangnet – ten laste van de bijdrageregeling van de Wet bodembescherming.

Naar aanleiding van een vraag hierover van de leden van de fractie van het GPV merken wij op dat de meerkosten als gevolg van de verontreiniging in beginsel voor rekening van de onderhoudsplichtige zijn indien de veroorzaker niet meer valt te traceren, ook indien de verontreiniging niet is te wijten aan de onderhoudsplichtige.

Het onderhoudsbaggeren is een activiteit waaraan, evenals aan andere «maatschappelijke» activiteiten (bijvoorbeeld aanleg van infrastructuur of bouwen) milieu-eisen worden gesteld. Deze milieukosten komen in beginsel ten laste van degene die de activiteiten onderneemt. Voor zover bij het onderhoudsbaggeren echter sprake is van een samenloop van belangen (waterkwantiteitszorg, resp. vaarwegbeheer en waterkwaliteitszorg) ligt een verdeling van de kosten voor de hand. Ook in het regeringsstandpunt over het rapport van de Commissie Onderzoek Financiering Waterbeheer wordt zo'n verdeling aanbevolen¹.

In dit verband zij erop gewezen dat een recente nota van de Unie van Waterschappen een advies bevat aan zowel de waterkwantiteits- als de waterkwaliteitsbeherende waterschappen over het omgaan met de onderhoudsplicht bij vervuilde waterbodems door derden. De waterkwantiteitsbeheerder maakt in veel gevallen gebruik van de zogenaamde onderhoudsplicht voor het laten uitvoeren van het onderhoud van waterlopen. Dit is in de waterschapskeur geregeld. De nota constateert dat deze onderhoudsplicht niet onverkort kan worden gehandhaafd indien de waterbodem verontreinigd is (klasse 3 of 4). In dergelijke gevallen blijft de onderhoudsplichtige welihaar verantwoordelijk voor het onderhoud van de waterloop, maar de waterkwantiteitsbeheerder dient de extra kosten als gevolg van het verwijderen van de verontreinigde specie voor zijn rekening te nemen. De nota verbindt aan de kostenverdeling wel een aantal voorwaarden. De onderhoudsplichtige dient niet nalatig te zijn geweest bij het voorkómen van waterbodemverontreiniging. Een bijdrage aan de onderhoudsplichtige, zo stelt de nota, dient voorts niet te worden verstrekt bij achterstallig onderhoud. Zij wordt ook niet verstrekt in gebieden waar de waterkwantiteitsbeheerder niet het beheer heeft, bijvoorbeeld in ontpolderde gebieden in gemeenten.

Voorts gaat de nota in op de verhouding van de waterkwaliteitsbeheerder tot baggerwerken die door anderen dan een waterkwantiteitsbeherend waterschap worden uitgevoerd. Over de relatie tussen kwaliteit en kwantiteitbeherende waterschappen bij baggerwerken is reeds in 1992 door de Unie van Waterschappen een advies uitgebracht. In dit advies werd aanbevolen dat waterkwaliteitsbeheerders uit de heffingsopbrengsten van de Wvo 40% van de kosten bijdragen aan de meerkosten van de verwijdering van klasse 3 en klasse 4 onderhoudsspecie. De nota Waterschapsbeleid voor waterbodems in onderhoud bij derden breidt de strekking van dit advies uit tot baggerwerken die niet door een waterkwantiteitbeherend waterschap worden uitgevoerd. Daarbij gaat de nota overigens niet in op de hoogte van een bijdrage voor deze werken. Deze uitbreiding is evenals het oorspronkelijk advies van 1992 gebaseerd op de gedachte dat de waterkwaliteit en het watersysteem voordeel hebben van het verwijderen van verontreinigde baggerspecie. De voorwaarden van dat advies blijven ook voor deze nieuwe categorie onverkort van toepassing. Dat wil zeggen dat geen sprake mag zijn van achterstallig onderhoud en dat het geen waterbodemverontreiniging betreft die door de onderhoudsplichtige voorkómen had kunnen worden. Ook hier is het Unie-advies niet van toepassing op ontpolderde gebieden.

3.1.3. Gebruiker/belanghebbende

Baggerwerk vindt echter niet alleen plaats uit hoofde van een verplichting tot onderhoud. Baggeren kan evengoed – vrijwillig – plaatsvinden met het doel een bepaald gebruik te realiseren, bijvoorbeeld bij de aanleg van een jachthaven door een particulier, bij de aanleg van een recreatieplas of bij bouwen in water door een gemeente of voorafgaand aan demping van een water. Ook het verder uitdiepen door een scheepswerf in het belang van de normale bedrijfsvoering, waar de leden van de SGP-fractie naar vroegen, valt hieronder.

De kosten die dergelijke baggerwerkzaamheden met zich brengen

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

komen overeenkomstig het voorgaande in beginsel voor rekening van de desbetreffende belanghebbende, óók indien deze de verontreiniging niet aan zichzelf te wijten heeft. Het zou naar het oordeel van de ondergetekenden in strijd zijn met het bodemsaneringsbeleid, indien voor dergelijke vormen van sanering in eigen beheer een compensatie in de kosten zou worden geboden. Wel is het uiteraard van belang dat zowel belanghebbenden als onderhoudsplichtigen zoveel mogelijk trachten de kosten als gevolg van de verontreiniging op de veroorzaker te verhalen.

Het was de leden van de GPV-fractie niet geheel duidelijk of de gebruiker/belanghebbende wel in alle gevallen kan worden aangesproken voor het betalen van de kosten die met de sanering van de vervuilde waterbodem samenhangen. Zij vroegen de regering of de onderhoudsplichtige moet worden aangemerkt als gebruiker/belanghebbende.

Met het woord onderhoudsplichtige enerzijds en gebruiker of belanghebbende anderzijds wordt geduid op een verschil in de aanleiding om te baggeren. Het kan zich voordoen dat een waterschap baggerwerkzaamheden uitvoert ten behoeve van het realiseren van een natuurontwikkelingsproject of dat Rijkswaterstaat baggert ten behoeve van de aanleg van een werk, zoals een pijler van een brug, en deze werkzaamheden plaatsvinden in een water waarvoor het waterschap respectievelijk Rijkswaterstaat tevens onderhoudsplichtig zijn. De kosten van dat baggerwerk vloeien dan echter niet voort uit de onderhoudsplicht, maar uit de eisen die het beoogde gebruik van de locatie meebrengt. De onderhoudsplichtige kan dus soms tevens gebruiker/belanghebbende zijn.

3.1.4. Eigenaar/erfpachter

Ten slotte kan baggerwerk voortvloeien uit louter het eigendomsrecht of het recht van erfpacht. Immers, onder omstandigheden kan de eigenaar of erfpachter op grond van artikel 43, eerste lid, onder b, Wet bodembescherming door middel van een saneringsbevel worden verplicht te saneren en daarvoor kosten te maken. Het saneringsbevel kan niet worden gegeven indien hij zich kan disculperen op de gronden genoemd in artikel 46, eerste lid, zoals die voor de waterbodemeigenaren worden genuanceerd in de artikelen 63k en 63l van het onderhavige wetsvoorstel.

Naar aanleiding van een vraag hierover van de leden van de CDA-fractie wijzen wij erop dat de bevelsmogelijkheid ook geldt voor de eigenaar of erfpachter van een watergang die niet tevens waterkwantiteits- of kwaliteitsbeheerder is, maar slechts de eigenaar of erfpachter en eventueel op grond van het waterschapsreglement de onderhoudsplichtige.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder wat naar schatting de omvang is van de te saneren waterbodems en de daarmee verbonden kosten in de gevallen als bedoeld in de vorige vraag.

Een schatting van de hoeveelheid door particuliere, eventueel tevens onderhoudsplichtig zijnde, eigenaren te verwijderen onderhoudsspecie en de daarmee gemoeide kosten is niet voorhanden. Wel zijn schattingen gemaakt van de totale omvang en kosten van de verwijdering van onderhoudsspecie. Daarop wordt ingegaan in hoofdstuk 4 van deze nota.

De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband welke mogelijkheden er zijn voor de eigenaar van een waterbodem om voortdurende verontreiniging vanuit een aangrenzend openbaar water (bezinking) te voorkomen of te beëindigen.

Hierover merken wij het volgende op. De eigenaar kan allereerst administratiefrechtelijk actie ondernemen. Zo kan hij bij verontreiniging door lozingen die onder de Wvo vallen via inspraak en beroep de

Wvo-vergunningverlening beïnvloeden. Ook kan hij bij lozing in strijd met de Wvo(-vergunning) het bevoegd Wvo-gezag dwingen de onrechtmatige lozing te laten beëindigen, zo nodig via de rechter. Verder kan hij gebruik maken van de mogelijkheid van inspraak op het beheersplan op grond van de Wet op de waterhuishouding, het rioleringsplan of het bestemmingsplan. Daarnaast is het in bepaalde gevallen mogelijk een onrechtmatige daadsak in te stellen jegens de lozer/veroorzaker, waarbij veroordeling tot voorkoming of beëindiging van de verontreiniging kan worden gevraagd onder verbeurte van een dwangsom. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.1.5.

De leden van de CDA-fractie vroegen in dit verband of de eigenaar verplicht is acties als bovenbedoeld ter beëindiging van verontreiniging van buiten te ondernemen.

De eigenaar is daartoe niet verplicht in die zin dat hij door het nalaten van dergelijke acties een «niet-onschuldige eigenaar» in de zin van de Wet bodembescherming zou worden. Met name is het niet zo dat louter door een dergelijk nalaten een betrokkenheid in de zin van artikel 46, eerste lid, onder b, Wet bodembescherming ontstaat.

Ook vroegen deze leden of een eigenaar aan wie slechts een deel van de verontreiniging is te wijten, moet worden beschouwd als een onschuldige eigenaar. Dit is niet het geval. Wel wijzen wij op artikel 46, tweede lid, Wet bodembescherming. Op grond daarvan kan zo'n (schuldige) eigenaar een saneringsbevel afwenden door betaling van een deel van de saneringskosten dat overeenkomt met het aan hem te wijten deel van de verontreiniging. Overigens zij voor alle duidelijkheid nogmaals vermeld dat het nalaten van acties als bedoeld in de vorige vraag, er op zichzelf niet toe leidt dat de verontreiniging wordt geacht (deels) «te wijten» te zijn aan de eigenaar.

Tenslotte vroegen de leden van de CDA-fractie in dit verband naar de mening van de regering over de opvatting van VNO/NCW dat eigenaren en erfpachters van landbodems worden achtergesteld ten opzichte van die van waterbodems, in verband met het voorgestelde artikel 63l.

De bedoelde opvatting van VNO/NCW wordt door de ondergetekenden niet gedeeld. Tussen de verontreiniging van waterbodems en landbodems bestaan verschillen die naar hun oordeel met betrekking tot twee categorieën van eigenaren en erfpachters van verontreinigde waterbodems tot nuancering van de regeling van het saneringsbevel met betrekking tot de waterbodems moeten leiden. Dit komt omdat de huidige uitzonderingsgrond in de Wet bodembescherming ten aanzien van een categorie van eigenaren of erfpachters van verontreinigde waterbodems in de praktijk een onevenredig zware bewijslast met zich mee zou kunnen brengen en ten aanzien van andere categorieën de mogelijkheid van disculpatie ten onrechte geheel uitsluit. Dit wordt hieronder nader toegelicht.

Zoals in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is aangegeven zal bij waterbodems naar verwachting de veroorzaker van de verontreiniging moeilijker te vinden zijn dan bij de landbodem. Daardoor zal eerder worden overwogen aan de eigenaar of erfpachter een bevel te geven. Eigenaren van waterbodems zullen zich dus relatief vaker moeten disculperen dan landbodem-eigenaren. Voor eigenaren of erfpachters die een duurzame rechtsbetrekking hebben met een bedrijf geldt, dat zij zich slechts kunnen disculperen als de verontreiniging van hun grondgebied niet is veroorzaakt door het bedrijf waarmee zij een duurzame rechtsbetrekking hadden. Naar verwachting is de verontreiniging bij waterbodems vanwege de dynamiek van de waterbodem en het sediment inderdaad vaak afkomstig van een andere veroorzaker of andere veroorzakers. Dat zal echter voor de betrokkene moeilijk aan te tonen zijn. Dit is een verschil met de situatie bij de landbodem waar de verontreiniging van het

grondgebied doorgaans is veroorzaakt door degene aan wie de eigenaar het grondgebied in gebruik heeft gegeven, terwijl als dit niet het geval is, de eigenaar dit ook gemakkelijker kan aantonen. Zonder wetwijziging zou een grote groep waterbodemeigenaren, die in feite «onschuldig» is, geconfronteerd kunnen worden met een zware bewijslast terzake. Met artikel 63l (thans artikel 63k, eerste lid, onder a) van het onderhavige wetsvoorstel is bedoeld het bevelsinstrument beter toe te snijden op de specifieke groep die ermee wordt beoogd. Gelet op het hierboven geschetste verschil met de landbodem is er geen reden die nuancering ook voor de landbodem te laten gelden.

De dynamiek van de waterbodem is ook de reden om de mogelijkheid van een bevel aan eigenaren of erfpachters, die bij de verkrijging van het recht op het grondgebied op de hoogte waren of redelijkerwijs op de hoogte hadden kunnen zijn van de verontreiniging, te beperken tot hen wier rechtsvoorganger in de periode van de veroorzaking (mede) bij de veroorzaking betrokken was. Indien, hetgeen vaak het geval zal zijn, de verontreiniging het gevolg is van verplaatsing van sediment en niet van het handelen of nalaten van de huidige eigenaar of van degene waarmee deze een duurzame rechtsbetrekking had, achten de ondergetekenden de mogelijkheid van een bevel aan een eventuele koper niet passend. Omdat ongeclausuleerde gelding van artikel 46, eerste lid, onder c, Wet bodembescherming slechts tot gevolg zou hebben dat eigendomsoverdrachten van waterbodems zouden worden bemoeilijkt, is een clausulering voorgesteld: zie het voorgestelde artikel 63k (thans artikel 63k, eerste lid, onder c). Ook hier zien ondergetekenden geen reden die nuancering tevens voor de landbodem te laten gelden.

Bij nota van wijziging is van de gelegenheid gebruik gemaakt om de artikelen 63k en 63l met het oog op de inzichtelijkheid te herformuleren in één artikel (artikel 63k nieuw).

Met betrekking tot de disculpatiegrond van artikel 46, eerste lid, onder a (geen duurzame rechtsbetrekking met de veroorzaker), is in de memorie van toelichting (par. 3.2.5. pag. 16, regel 40–45) van het onderhavige wetsvoorstel vermeld dat louter het feit dat een lozing conform de Wvo door de eigenaar wordt toegestaan, nog niet betekent dat er sprake is van een duurzame rechtsbetrekking. De leden van de fractie van D66 vroegen naar de reden hiervan.

Met de term «duurzame rechtsbetrekking» in artikel 46, eerste lid, onder a, van de Wet bodembescherming, wordt bij zowel land- als waterbodems bedoeld op een structurele juridische relatie tussen de eigenaar of erfpachter en de veroorzaker van de verontreiniging. Het gaat dan bijvoorbeeld om verhuur of erfpacht of om een vennootschappelijke verhouding. De eis van het ontbreken van een dergelijke «duurzame rechtsbetrekking» is in genoemd artikel opgenomen vanuit de gedachte dat degene die een dergelijke rechtsbetrekking wèl heeft, het in beginsel in zijn macht zal hebben de verontreiniging te voorkomen of ongedaan te (doen) maken, dat althans de verontreiniging in zijn risicosfeer ligt.

De bedoelde passage in de memorie van toelichting strekt ertoe te benadrukken dat deze interpretatie van het begrip «duurzame rechtsbetrekking» ook geldt voor waterbodems.

In het daar genoemde concrete voorbeeld van een geval waarin geen duurzame rechtsbetrekking bestaat, ligt het ook voor de hand om aan te nemen dat de eigenaar of erfpachter «onschuldig» is. Een eigenaar of erfpachter zal het immers vaak niet in zijn macht hebben te voorkomen dat er door een ander wordt geloosd, als die lozing conform de Wvo is toegestaan. Als de eigenaar of erfpachter zelf loost, is hij niet «onschuldig»: dan voldoet hij immers niet aan het bepaalde in artikel 46, eerste lid, onder b.

3.1.5. Kostenverhaal op de houder van een Wvo-vergunning

De leden van de GPV-fractie vonden het onbevredigend dat het voor derden die schade ondervinden door het gebruik van een Wvo-vergunning niet onder alle omstandigheden duidelijk is of zij hun schade op de vergunninghouder kunnen verhalen. Zij achtten dit ongewenst en vroegen op welke wijze aan dit bezwaar kan worden tegemoetgekomen.

Belanghebbenden kunnen de vergunningverlener er op aanspreken dat deze de vergunning(voorschriften) handhaaft. Via inspraak en beroep kunnen zij bij de vergunningverlening zelf invloed uitoefenen op de wijze waarop het waterbodembelang wordt meegewogen. Degene die meent schade te lijden door verontreiniging als gevolg van een lozing waarvoor een vergunning op grond van de Wvo is verleend kan verder altijd trachten deze schade op de vergunninghouder te verhalen door middel van een actie uit onrechtmatige daad op grond van artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek. Of een dergelijke actie zal slagen is afhankelijk van de omstandigheden van het geval en wordt ook bepaald door de op dit punt ontstane jurisprudentie, die een genuanceerd beeld laat zien.

Op grond van het bovenstaande achten de ondergetekenden de mogelijkheden voor de derde-gelaedeerde om schade als gevolg van waterboderverontreiniging door een aantoonbare veroorzaker te verhalen of te voorkomen in voldoende mate aanwezig.

3.1.6. Vrijwillige sanering

De leden van de fractie van D66 waren benieuwd naar de mogelijkheden om te komen tot een systeem van vrijwillige sanering van waterbodembodem in regionale wateren, dat vergelijkbaar is met het systeem van vrijwillige sanering van bedrijfsterreinen.

De regering ziet bij de waterbodembodem minder reden om te komen tot een afzonderlijk systeem van vrijwillige sanering dan bij de landbodembodem. In de eerste plaats worden de verontreinigde waterbodembodems voor een deel meegenomen in de bestaande operatie Bodemsanering van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen, bijvoorbeeld bij scheepswerven. Ten tweede zijn de verontreinigende stoffen in de waterbodembodem deels afkomstig van diffuse bronnen. Verder is de bodembodem onder water van minder betekenis in het economisch verkeer. Om deze redenen ligt een door individuele dan wel collectieve veroorzakers en gebruikers uitgevoerde bodemsaneringsooperatie minder voor de hand. Waar dit echter mogelijk en zinvol is zal het kabinet ook bij waterbodembodem afspraken met vervuilers en gebruikers van verontreinigde waterbodembodems over onderzoek en sanering maken. Dit is in overeenstemming met het kabinetsstandpunt over het rapport Saneren zonder stagneren van de Werkgroep bodemsanering, waarin de rol van doelgroepen in de organisatie en financiering van onderzoek en sanering van de bodembodem wordt benadrukt¹. Overigens wijzen ondergetekenden erop dat door middel van onderhoudsbaggeren een belangrijk deel van de problematiek van de verontreinigde waterbodembodem op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze door en op kosten van de onderhoudsplichtigen wordt aangepakt.

3.2. *Relatie tot onderhoudsbaggerwerk*

3.2.1. Reikwijdte wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie vroegen of overwogen is onderhoudsbaggerwerk voor wat betreft klasse 4-specie buiten de reikwijdte van de voorgestelde regeling te houden, omdat verantwoorde opslag en verwerking daarvan al op andere wijze geregeld is. Zij verwezen daarbij naar de Wet milieubeheer. De leden van de fracties van de SGP en van

¹ Kamerstukken II 1993/94, 22 727, nr. 9, blz. 14.

D66 hadden een overeenkomstige vraag. De leden van de SGP-fractie voegden hier de vraag aan toe wat de toegevoegde waarde is van een afzonderlijke melding van verontreinigde baggerspecie.

Het uitzonderen van onderhoudsbaggerwerk in een ernstig verontreinigde waterbodembodem (waarbij baggerspecie klasse 4 vrijkomt) van de werking van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming is – hoewel niet ondenkbaar – naar het oordeel van de ondergetekenden op dit moment niet wenselijk. Niet alleen uit een oogpunt van bescherming van de waterkwaliteit (te reguleren door de Wvo), maar ook uit een oogpunt van bescherming van de bodem kunnen voorschriften voor onderhoudsbaggerwerk noodzakelijk zijn. De reden daarvan is dat er bij onderhoudsbaggerwerk, zo min als bij andere activiteiten waarbij ernstig verontreinigde bodem wordt verplaatst, niet bij voorbaat van mag worden uitgegaan dat dit geen nadelige gevolgen heeft voor de benedenstrooms gelegen waterbodembodem, de onder- en naastgelegen droge bodem en het grondwater, te meer daar bij onderhoudsbaggerwerk naar verwachting vaak slechts een gedeelte van het geval wordt verwijderd. Om deze reden dient onderhoudsbaggerwerk dat plaats vindt in ernstig verontreinigde waterbodembodem op zijn eventuele gevolgen voor de bodem beoordeeld te worden. De verplichte melding vooraf waarborgt dat eventuele eisen tijdig kunnen worden gesteld, dat wil zeggen voorafgaand aan de uitvoering van de werkzaamheden. Wel is bij onderhoudsbaggerwerk een zo eenvoudig mogelijke procedure van belang. Daarop wordt in het navolgende ingegaan.

Overigens heeft ook de Tweede Kamer bij de parlementaire behandeling van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming te kennen gegeven de uitzonderingen op de meldingsplicht te willen beperken tot gevallen van niet-ernstige verontreiniging¹.

Terzijde zij nog opgemerkt dat het, zoals de leden van genoemde fracties stelden, inderdaad niet gaat om het stellen van eisen aan de opslag, verwerking of het storten van de vrijkomende baggerspecie. Met de genoemde leden zijn de ondergetekenden van mening dat deze aspecten, waarbij het in feite gaat om de behandeling van baggerspecie als afvalstof, door middel van de Wet milieubeheer afdoende zijn geregeld.

De leden van de CDA-fractie vroegen of het mogelijk is onderhoudsbaggerwerk geheel buiten de werking van de Wet bodembescherming te brengen als de vrijkomende specie geen verontreiniging bevat waardoor het in klasse 4 valt.

Zoals hierboven is uiteengezet, stelt de saneringsregeling van de Wet bodembescherming uitsluitend eisen aan de aanpak van ernstige verontreiniging. Bij baggerspecie gaat het dan om klasse 4. Indien de baggerspecie die vrijkomt bij onderhoud schoon (klasse 0) is of indien de baggerspecie vrijkomt in het kader van een baggerwerk van overheidswege en niet-ernstig verontreinigd (klasse 1, 2 of 3) is, valt zij niet onder de werking van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming. Op de reden om onderhoudsbaggerwerk waarbij klasse 4 specie wordt verwijderd onder de werking van de Wet bodembescherming te houden is hierboven reeds ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering toe te lichten of vanwege het opnemen van onderhoudsbaggerwerkzaamheden in dit wetsvoorstel de kans optreedt dat daadwerkelijk onderhoud wordt nagelaten en zo ja, welke consequenties een en ander heeft voor de omvang van waterbodemsanering in eigen beheer.

De leden van de fractie van D66 zouden graag vernemen of en welke mogelijkheden de Ministers zien voor het voorstel van de Unie van Waterschappen om de regeling van klasse 4 onderhoudsbagger-

¹ Handelingen II 1992/93, UCV 19, 18 maart 1993, blz. 19-4 en 19-5. De uitzonderingen zijn opgenomen in het Besluit overige niet-meldingsplichtige gevallen bodemsanering (Stb. 1994, 844).

werkzaamheden in het kader van de Wet bodembescherming zo beperkt mogelijk te laten zijn.

De leden van de SGP-fractie stelden dat als gevolg van het wetsvoorstel de verwijdering van ernstig verontreinigde baggerspecie onder de procedure van de Wet bodembescherming komt te vallen. Zij vroegen of de regering de opvatting deelt dat de regeling van dergelijke baggerwerkzaamheden zo beperkt mogelijk dient te zijn. Ook zij vroegen naar de consequenties voor het tempo van onderhoudsbaggerwerk.

Het onderhavige wetsvoorstel heeft onder meer ten doel om onnodige belemmeringen bij onderhoudsbaggerwerk, waartoe toepassing van de vigerende saneringsregeling van de Wet bodembescherming zou kunnen leiden, weg te nemen. Onderhoudsbaggerwerk in ernstig verontreinigde waterbodem valt op dit moment reeds onder de werking van de saneringsregeling van de Wet bodembescherming. Deze regeling vormt immers het wettelijk kader voor de beoordeling van alle activiteiten waarbij ernstig verontreinigde bodem wordt gesaneerd, verminderd of verplaatst. Het is dus niet zo dat pas met het onderhavige wetsvoorstel vanuit een oogpunt van bodembescherming wettelijke eisen aan onderhoudsbaggerwerk worden gesteld; deze eisen waren al gesteld in het kader van de Wet bodembescherming en worden met het onderhavige wetsvoorstel beperkt.

Bij de voorbereiding van het wetsvoorstel is onder meer door middel van een uitvoerbaarheidstoets nagegaan of het onverkort toepassen van de bestaande saneringsregeling op onderhoudsbaggerwerk ongewenste effecten zou kunnen hebben. Met name ten aanzien van te doorlopen procedures bleek dit het geval. Daarom zijn in het wetsvoorstel zoals dit bij de kamer is ingediend een aantal bijzondere bepalingen voor onderhoudsbaggerwerk opgenomen die deze procedures vereenvoudigen en beter laten passen in de bestaande praktijk. Zo is bepaald dat voorafgaand aan het onderhoudsbaggerwerk geen urgentiebepaling behoeft plaats te vinden (artikel 63h). Ook is de beperking dat deelsanering slechts betrekking kan hebben op een gering gedeelte van een geval van ernstige verontreiniging weggenomen (artikel 63i, oud, eerste lid). Verder is er een voorziening getroffen voor spoedbaggerwerk in rijkswateren (artikel 63j).

De vragen van bovengenoemde leden zijn aanleiding geweest om opnieuw met vertegenwoordigers van de betrokken overheden (met name het IPO en de Unie van Waterschappen) in overleg te treden of nog andere verbeteringen of vereenvoudigingen mogelijk zijn. Bij nadere overweging, mede naar aanleiding van bovenbedoeld overleg, hebben de ondergetekenden geconcludeerd dat de procedure bij onderhoudsbaggerwerk die is opgenomen in het onderhavige wetsvoorstel nog niet voldoende is toegesneden op het doel van de wet: het kunnen beoordelen van de mogelijke nadelige gevolgen van het baggeren in ernstig verontreinigde waterbodem, met name voor de benedenstrooms gelegen waterbodem, de onder- en naastgelegen droge bodem en het grondwater. De in het wetsvoorstel voorgestelde procedure (zie artikel 40 juncto artikel 63i, oud), waarin voor elk onderhoudsbaggerwerk waar klasse 4 specie vrijkomt een deelsaneringsplan vereist is, moet te zwaar worden geacht. Dit is met name het geval omdat het voorgestelde deelsaneringsplan hoofdzakelijk betrekking heeft op het te verwijderen gedeelte van het geval van ernstige verontreiniging. De meerwaarde van dit deelplan is beperkt, aangezien de relevante gegevens al beschikbaar komen in het kader van andere regelgeving die op onderhoudsbaggerwerk van toepassing is, met name hoofdstuk 10 (afvalstoffen) van de Wet milieubeheer, het daarin opgenomen stortverbod buiten inrichtingen en het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (Stb. 1993, 616 en 1994, 871). De procedure van «deelsanering» bij onderhoudsbaggerwerk dient derhalve meer te worden toegespitst op een beoordeling door het bevoegd gezag

van de risico's voor de bodem van juist dat gedeelte van het geval van verontreiniging dat na het onderhoudsbaggerwerk achterblijft.

Gelet op het bovenstaande stellen de ondergetekenden voor om in plaats van de in het wetsvoorstel opgenomen figuur van het deelsaneringsplan de mogelijkheid in het leven te roepen van een ontheffing van de verplichting om een saneringsplan op te stellen bij onderhoudsbaggerwerk in gevallen van ernstige verontreiniging. Met de mogelijkheid van een ontheffing, waaraan voorschriften kunnen worden verbonden, wordt naar ons oordeel enerzijds recht gedaan aan de wens tot een zo eenvoudig mogelijke procedure, anderzijds aan het doel van de wet, namelijk dat de verplaatsing van ernstig verontreinigde waterbodem kan worden gereguleerd indien dat nodig is. De procedure bij onderhoudsbaggerwerk komt er daarmee, schematisch, als volgt uit te zien.

Schema 1. Procedure voor onderhoudsbaggerwerk in geval(len) van ernstige verontreiniging

na vooroverleg met bevoegd gezag:

onderhoud eerder dan sanering van het overige gedeelte van het geval («deelsanering»):	onderhoud gelijktijdig met sanering overige gedeelte van het geval («samenloop»):
melding + verzoek om ontheffing van saneringsplan	melding + saneringsplan
na max. 4 (+ evt. 4) weken beschikking inzake	kennisgeving + inspraak
- ernstig geval	
- ontheffing,	
evt. + voorschriften	
	na max. 13 (evt. + 13) weken beschikking inzake
	- ernstig geval
	- urgentie
	- saneringsplan

Het kan aan het bevoegd gezag worden overgelaten of naar aanleiding van een melding van onderhoudsbaggerwerk een ontheffing kan worden verleend dan wel een saneringsplan moet worden opgesteld. Indien het onderhoudsbaggerwerk een hogere prioriteit heeft dan de sanering van het overige gedeelte van het geval van ernstige verontreiniging dan zal een verzoek om ontheffing in de regel kunnen worden gehonoreerd. Aan de ontheffing kunnen indien nodig voorschriften worden verbonden om te voorkomen dat de verontreiniging zich verspreidt naar de onder- of naastgelegen bodem of het grondwater. Gedacht kan worden aan situaties waarbij het baggerwerk wordt uitgevoerd in een gevoelig gebied, zoals een inrijingsgebied of een drinkwaterwingebied. Voor het kunnen verlenen van ontheffingen is een goede kennis van het gebied derhalve van belang. Mede om die reden dient het bevoegd gezag alvorens een ontheffing te verlenen de waterkwaliteitsbeheerder in de gelegenheid te stellen terzake te adviseren. Een en ander is geregeld bij nota van wijziging (zie artikel 63h, nieuw en artikel 63i, nieuw).

Vanwege de beoogde korte procedure wordt met betrekking tot onderhoudsbaggerwerk geen inspraakprocedure voorgeschreven en is geregeld dat de ontheffing dient te worden verleend binnen maximaal vier weken na de ontvangst van de desbetreffende aanvraag. Deze termijn kan in ingewikkelde gevallen met nog eens vier weken worden verlengd. De beschikking waarbij de ontheffing wordt verleend of waarbij deze wordt geweigerd wordt gepubliceerd. Tegen de beschikking staat bezwaar en beroep open. Om deze zelfde wordt de ontheffing terstond van kracht. In samenhang hiermee is de verplichting tot kennisgeving van de melding van onderhoudsbaggerwerk in dag-, nieuws- of huis-aan-huisbladen geschrapt.

Met het oog op een goede aansluiting op de bestaande praktijk is verder bepaald dat de ontheffing kan worden verleend voor een bepaald gebied of een bepaalde periode.

Naar verwachting zal bij de meeste onderhoudsbaggerwerken de beslistermijn van vier weken worden gehanteerd. Het niet verplicht stellen van een inspraakprocedure sluit niet uit dat het bevoegd gezag, in gevallen waar het dat uit oogpunt van zorgvuldige voorbereiding wenselijk acht, een inspraakprocedure als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht kan toepassen.

De voorgestelde mogelijkheid van ontheffing biedt aan het bevoegd gezag de mogelijkheid om in overleg met de waterkwaliteitsbeheerder te komen tot maatwerk voor de betreffende lokaties. Het verdient daarom aanbeveling dat het bevoegd gezag zich zo goed mogelijk een beeld vormt van de gebieden of situaties waarin ontheffingverlening mogelijk is en van de te stellen voorschriften en dat het bevoegd gezag op basis daarvan kenbaar maakt in welke gevallen het een ontheffing (eventueel met voorschriften) zal verlenen en wanneer niet. Ook vooroverleg tussen onderhoudsbaggeraar en bevoegd gezag voorafgaand aan de melding kan aan eerstgenoemde duidelijkheid bieden over de vraag of een verzoek om ontheffing in beginsel kan worden gehonoreerd. Dit zal met name het geval zijn, indien de sanering van het gehele geval zodanig urgent is dat het in de rede ligt het gehele geval in één keer aan te pakken. In dergelijke gevallen is sprake van samenloop van onderhoud en sanering en is er geen behoefte aan een saneringsplan voor alleen het onderhoudsdeel. De kosten van het onderzoek en de sanering zullen dan worden gefinancierd uit enerzijds de bijdrage van de onderhoudsplichtige voor het onderhoudsgedeelte (inclusief de meerkosten als gevolg van de verontreiniging) en anderzijds, als er geen anderen aanspreekbaar zijn, de bijdrageregeling van de Wet bodembescherming. Gelet op deze kostenverdeling is het van minder belang door welke van de betrokken partijen het onderzoek wordt uitgevoerd of het saneringsplan wordt opgesteld.

Ondergetekenden menen met betrekking tot onderhoudsbaggerwerk thans een evenwicht te hebben gevonden tussen het door de Wet bodembescherming beoogde belang van de bescherming van de bodem en de daartoe benodigde procedure. Als gevolg van de hierboven geschetste aanpassing van de Wet bodembescherming en de overige door middel van het onderhavige wetsvoorstel aangebrachte wijzigingen wordt naar ons oordeel de kans op vertraging bij onderhoudsbaggerwerk als gevolg van procedures op grond van de Wet bodembescherming afdoende weggenomen. Ondergetekenden stellen voor eerst praktijkervaring op te doen en op basis van de evaluatie het wetsvoorstel op het punt van procedures te bezien of – gelet op de relevante belangen – een andere oplossing de voorkeur verdient.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat precies wordt bedoeld met de beschrijving, genoemd in artikel 63i, tweede lid, wat betreft het niet te baggeren deel.

Het gaat in artikel 63i (oud), tweede lid, van het wetsvoorstel om de informatie over het gedeelte van het geval van ernstige verontreiniging dat achterblijft na onderhoudsbaggerwerk, waarop hierboven in de uiteenzetting over de mogelijkheid van ontheffing van de verplichting tot het opstellen van een saneringsplan reeds is ingegaan. Bij nota van wijziging is geregeld dat deze informatie niet gekoppeld is aan het (deel)saneringsplan, maar aan het verzoek om ontheffing van de verplichting tot het opstellen van een saneringsplan voor het desbetreffende onderhoudsbaggerwerk (zie artikel 63i, nieuw). Deze informatie vormt dus een zelfstandige grondslag voor de beoordeling door het bevoegd gezag of het baggerwerk als «deelsanering» kan worden uitgevoerd.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de voorgestelde regeling eraan kan bijdragen dat onderhoudsbaggerwerk weer snel op gang komt.

De saneringsregeling van de Wet bodembescherming, waarop het onderhavige wetsvoorstel een aanvulling vormt, richt zich op de bevoegdhedenverdeling en de financiering bij onderzoek en sanering van gevallen van ernstige verontreiniging om milieuhygiënische redenen. De mate waarin het wetsvoorstel kan bijdragen aan het weer snel op gang komen van onderhoudsbaggerwerk is dan ook beperkt. Op die beperkte bijdrage is eerder in deze paragraaf ingegaan. Voor het op gang brengen en houden van onderhoud zijn echter vooral de mogelijkheden voor het verwerken, het storten en het verspreiden van verontreinigde baggerspecie, inclusief de daarvoor benodigde financiële middelen van belang. Daarvoor is niet zozeer de Wet bodembescherming van belang, als wel de Wet milieubeheer, beleidsnota's en bestuurlijke afspraken tussen de betrokken rijks- en andere overheden inzake verwerking¹. Verder heeft de tweede ondergetekende bij de aanbieding van de Nota «Beheer op peil» aangegeven hoe in de periode tot 2010 het achterstallige onderhoud van de rijkswaerwegen kan worden ingehaald². Mede in verband met de gestegen kosten voor het milieuhygiënisch baggeren en bergen van verontreinigde onderhoudsspecie is vanaf 1996 ruim honderd miljoen gulden extra beschikbaar uit het Infracfonds.

3.2.2. Spoedbaggerwerk

De leden van de fracties van het CDA, D66 en het GPV vroegen of naast de mogelijkheid van ontheffing ten behoeve van spoedbaggerwerk in rijkswateren behoefte bestaat aan een overeenkomstige regeling voor de regionale wateren.

Overwogen is om de bedoelde voorziening ook voor regionale wateren te treffen, doch hieraan is, naar tijdens de uitvoerbaarheidstoets is gebleken, geen behoefte. De mogelijkheid van ontheffing van de procedures van de saneringsregeling is gericht op bijzondere situaties, waarbij een opeenhoping van sediment optreedt als gevolg van sterke waterbewegingen, bijvoorbeeld door een storm of als gevolg van hoge rivierafvoeren. Daardoor kan bijvoorbeeld de toegang tot een haven of een koelwaterinlaat versperd raken. In dergelijke situaties kan het noodzakelijk zijn om het betrokken water onverwijld op diepte te brengen, zodat het aan zijn functies kan blijven voldoen. Bovenbedoelde bijzondere hydrodynamische omstandigheden doen zich alleen in rijkswateren voor, zodat de ontheffingsmogelijkheid daartoe is beperkt.

3.3. Storten en verwerken

De leden van de CDA-fractie vroegen in aansluiting op hun vragen over de omvang en de financiering van de problematiek van sanering en onderhoud, waarop in hoofdstuk 4 wordt ingegaan, ook hoe bereikt kan

¹ Brief van 17 maart 1995 van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer.

² Brief van 19 september 1995 van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer.

worden dat ook voor specie uit regionale wateren voldoende opslag/verwerkingscapaciteit op acceptabele afstand beschikbaar is.

In de bestuursakkoorden tussen het Rijk en het Interprovinciaal Overleg en tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten is afgesproken dat het Rijk tegen betaling stortruimte in zijn stortplaatsen ter beschikking zal stellen¹. In de Voortgangsrapportage waterbeheer die de tweede ondergetekende de kamer jaarlijks toezendt, is een tabel opgenomen waarin de planning van diverse rijksdepots is opgenomen². Op dit moment wordt gedacht aan 9 à 10 depots verdeeld over het gehele land. Dit is inclusief de grootschalige depots in het Ketelmeer en het Hollandsch Diep. Deze laatste depots hebben een gezamenlijke capaciteit van ca. 50 miljoen m³. De andere depots hebben over het algemeen een capaciteit van elk enkele miljoenen m³ specie. De reeds in gebruik zijnde stortplaats de Slufter bij de Maasvlakte is niet in deze tabel opgenomen. Uitgangspunt is dat regionale wateren niet te ver zijn afgelegen van een depot.

Ook bij de grootschalige verwerking is het streven om installaties doelmatig over het land te spreiden. Wat betreft de inspanningen om een voldoende verwerkingscapaciteit op acceptabele afstand te bewerkstelligen, verwijzen wij naar de gegevens die later in deze paragraaf aan de orde komen.

De leden van de PvdA-fractie merkten op dat de perspectieven voor met name be- en verwerking van verontreinigde baggerspecie nog steeds aan twijfel onderhevig blijken. Deze leden stelden vervolgens enkele vragen met betrekking tot de verwerking van baggerspecie in technische zin en in relatie tot de kosten van storten.

De stand van zaken van het onderzoek naar verwerkingstechnieken en baggertechnieken is weergegeven in de interim-nota Programma Ontwikkeling Saneringsprocessen Waterbodems (POSW), die de tweede ondergetekende op 24 november 1995 aan de Tweede Kamer heeft aangeboden³. Het desbetreffende onderzoekprogramma, onder andere gesteund door de uitvoering van proefprojecten op praktijkschaal, zal medio 1997 worden afgerond. De tussentijdse resultaten uit dit programma zullen de basis zijn voor het waterbodemdeel in de vierde Nota waterhuishouding. De interim-nota POSW laat zien dat er perspectieven zijn voor de toepassing van meer geavanceerde verwerkingsstechnieken. Een voorbeeld van een geschikte verwerkingsmethode is de mogelijkheid om zand uit zandige baggerspecie te scheiden en te hergebruiken. Deze toepassing wordt thans landelijk voorbereid en op kleine schaal reeds lokaal toegepast.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering tevens in te gaan op de mogelijkheden van biologische reinigingsmethoden.

Biologische reiniging is onder te verdelen in reiniging in situ door gebruikmaking van bijvoorbeeld bacteriën en reiniging ex situ door bijvoorbeeld «landfarming» (een biologische grondreinigingstechniek waarbij de biologische afbraak van de verontreiniging gestimuleerd wordt grondbewerking, drainage en/of door het toevoegen aan de grond van micro-organismen, meststoffen en structuurverbeterende stoffen). Biologische reiniging in situ is een techniek die op dit moment voor de waterbodem vanuit een oogpunt van effectiviteit en beheersbaarheid (nog) niet veelbelovend is. Ex situ biologische reiniging is veelbelovend voor baggerspecie die is verontreinigd met olie of polycyclische aromatische koolwaterstoffen. Methoden als landfarming en biologische reactoren zijn methoden die onderzocht worden. Bij het derde proefproject van POSW zullen biologische technieken worden getest met baggerspecie uit de Petroleumhaven te Amsterdam. Voor nadere informatie wordt verwezen naar de interim-nota POSW.

¹ Kamerstukken II 1990/91, 19 967, nr. 24 resp. nr. 20.

² Kamerstukken II 1995/96, 21 250, nr. 38.

³ Brief van 24 november 1995 (kenmerk HW/AW 208 363) van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer.

De leden van de PvdA-fractie vroegen de regering opheldering te verschaffen over de perspectieven van verwerking van baggerspecie in het licht van een recente kosten-baten analyse van verwerking ten opzichte van storten door het Service Centrum Grondreiniging (SCG), waaruit, naar deze leden stelden, blijkt dat verwerking een goede concurrentiepositie heeft.

Het SCG heeft een scenario-studie uitgevoerd naar de keuze tussen zandscheiding en storten van baggerspecie, in afhankelijkheid van factoren als het storttarief en de verwerkingskosten. Uit de studie blijkt dat het bergen van baggerspecie in regionale stortplaatsen f 50 – f 250 per ton kost, maar dat de stortkosten vaak kunnen worden beperkt door zandscheiding. De hoge stortprijs wordt onder andere veroorzaakt doordat de specie in de eerdergenoemde stortplaatsen alleen «droog» (zgn. «steekvast») gestort mag worden. Dit betekent dat ontwaterd moet worden, waarmee aanzienlijke bedragen gemoeid zijn. Bij stortplaatsen waar nat gestort mag worden, wordt het volgens het SCG pas voordeliger om zand uit de specie te halen wanneer de stortkosten meer dan f 50,- per m³ (ex situ) zijn. De analyse van het SCG sluit in die zin aan op het beleid ten aanzien van de verwijdering van baggerspecie dat bestuurlijke afspraken zijn gemaakt om zandscheiding systematisch te gaan toepassen, waarop hieronder nader wordt ingegaan.

De leden van de PvdA-fractie vroegen tevens hoe een en ander zich verhoudt tot het Bouwstoffenbesluit en de komende wijzigingen daarop.

Ten aanzien van de mogelijkheden en de kosten van verwerking is onder meer van belang of de producten uit baggerspecie toepasbaar zijn als bouwstof. Het IPO-interimbeleid voor secundaire bouwstoffen en het Bouwstoffenbesluit geven het milieuhygiënische kader voor de toepassing van bouwmaterialen in bouwwerken. Daarmee ontstaat duidelijkheid ten aanzien van de toepasbaarheid en het nuttig hergebruik van baggerspecie en van de producten daaruit als bouwstof. Bagger-specie van klasse 1, 2 of 3 kan een categorie 1- of 2-bouwstof zijn. Dit hangt af van de mate van uitloging. Het gebruik van categorie 1-baggerspecie moet gemeld worden bij het bevoegd gezag. Daarnaast geldt een minimale gebruikshoeveelheid van 50 m³. De regels voor het gebruik van categorie 2-baggerspecie zijn gelijk aan die van andere categorie 2-bouwstoffen. Voor het gebruik van baggerspecie uit categorie 1 en 2 geldt, evenals voor andere bouwstoffen, de verwijderingsregel, voor klasse 0-baggerspecie niet. Klasse 4-baggerspecie heeft een samenstellingswaarde groter dan de interventiewaarde bodem. Deze baggerspecieklasse mag niet als bouwstof worden toegepast.

De leden van de PvdA-fractie vroegen tevens of de regering mogelijkheden ziet, bijvoorbeeld in het kader van de «verbredingsnotitie belastingen op milieugrondslag», om de aantrekkelijkheid van be- en verwerken van verontreinigde baggerspecie te vergroten.

De ondergetekenden hebben op dit moment niet voor deze genoemde mogelijkheid gekozen. In plaats daarvan zijn de overheden (Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) begin 1995 in bestuurlijke afspraken overeen gekomen om zandscheiding van zandige baggerspecie te gaan operationaliseren. Hierover hebben ondergetekenden de Tweede Kamer ingelicht¹. Deze afspraken houden kortweg het volgende in:

- aanbieders van baggerspecie nemen zelf het initiatief om baggerspecie te gaan verwerken; in de periode 1994–1997 zal de inzet gericht zijn op het mogelijk maken van het op grote schaal scheiden van (zandrijke) baggerspecie;
- er worden in de periode 1994–1997 geen criteria voor de reinigbaarheid van baggerspecie op grond van de Wet bodembescherming vastgesteld, en er wordt evenmin een stortverbod voor reinigbare baggerspecie op basis van de wet milieubeheer opgesteld;

¹ Brief van 17 maart 1995 van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Tweede Kamer.

- de provincies zullen acceptatiecriteria voor stortplaatsen formuleren in aansluiting op de initiatieven van de aanbieders in de desbetreffende provincie;
- in 1997 vindt een evaluatie plaats waarbij onder meer wordt gezien of de verwerkingsdoelstelling voor het jaar 2000 zal worden gehaald en welke inzet nodig zal zijn om het aandeel verwerken na 2000 te laten toenemen. Tevens zal worden gezien of tot aanvullende regelgeving op rijks- en/of provinciaal niveau moet worden gekomen.

Bij het laatstgenoemde punt kan worden opgemerkt dat de Werkgroep vergroening van het fiscale stelsel het kabinet heeft aanbevolen om de afvalstoffenbelasting ook na 1 juli 1997 niet op baggerspecie toe te passen, en de huidige generieke vrijstelling te verlengen tot zeker het jaar 2000, en dit voornemen aan te melden bij de Europese Commissie¹.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of de in de nota «Kennis in beweging» in gang gezette ontwikkelingen op het gebied van duurzame kennis en technologie zullen worden gebruikt voor sanering van waterbodems.

Het antwoord op deze vraag is positief in die zin dat de initiatieven die zijn aangekondigd in de nota «Kennis in beweging» goed aansluiten bij het lopende Programma Ontwikkeling Saneringsprocessen Waterbodems (POSW, 1989-1997) dat gefinancierd wordt binnen het Saneringsprogramma waterbodems rijkswateren. Ook binnen POSW gaat het om het versterken van de samenwerking tussen onderzoeksinstituten en bedrijven, en om het operationeel maken van milieutechnologie. De reikwijdte van het in de nota «Kennis in beweging» aangekondigde ontwikkelingsprogramma Economie, Ecologie en Technologie is wat ruimer, gericht op ecologische en economische resultaten op termijnen van 5 tot 20 jaar en niet specifiek gericht op sanering van waterbodems.

De leden van de CDA-fractie vroegen of al bekend is wat er na het jaar 2000 met klasse 2 specie moet gebeuren.

Tijdens het nota-overleg van 20 maart 1995 over het waterbeheer heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer toegezegd dat bij de evaluatie van het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie een beslissing over het beleid na het jaar 2000 zal worden geformuleerd². Deze evaluatie zal in 1996 plaatsvinden. Met het oog hierop wordt momenteel door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne in opdracht van de Stichting Toegepast Onderzoek Waterbeheer en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer een onderzoek uitgevoerd naar de bezwaarlijkheid van de verspreiding van klasse 1 en 2 baggerspecie op het land. In het kader van het onderzoek zullen prognoses worden gemaakt over de waterbodempkwaliteit in sloten in het jaar 2000 en over de landbodempkwaliteit (veen, klei, zand) in de strook waar de specie wordt opgebracht. Een vergelijkbaar onderzoek wordt door het Rijksinstituut voor Kust en Zee uitgevoerd naar de bezwaarlijkheid van de verspreiding van specie in zee op de lange termijn. Ook alternatieve beoordelingsmethoden voor de schadelijkheid van verontreinigingen in baggerspecie (de zogenaamde bio-assays) worden daarbij betrokken. De verwachting is dat de verspreiding van klasse 2 specie in zoet water zal gaan afnemen door de toepassing van deze specie in «natte» (natuur-) projecten, door gebruik in «droge» toepassingen conform de regels van het Bouwstoffenbesluit en door de verwerking van zandige specie.

De leden van de CDA-fractie vroegen of bij het storten van klasse 1- en 2-specie op de kant zich de situatie kan gaan voordoen van «stapeling» van verontreiniging zodanig, dat de aanpalende eigenaar op den duur met een verontreinigde bodem komt te zitten; zij vroegen wie in zo'n geval verantwoordelijk is voor de gevolgen: de waterbeheerder of de grondeigenaar?

¹ Brief van 18 april 1996 van de Staatssecretaris van Financiën aan de Tweede Kamer (kenmerk AFP96-187M).

² Kamerstukken II 1994/95, 21 250, 23 043, 24 033, nr. 35, blz. 36.

Met het op de kant zetten van klasse 1 en 2 baggerspecie neemt de concentratie van de verontreiniging niet toe, omdat ook bodemmateriaal wordt toegevoegd. De verontreinigingsgraad wordt begrensd door het maximum toegestane gehalte aan verontreinigende stoffen in klasse 1 en 2 specie. Zoals in het antwoord op de vorige vraag reeds is aangegeven wordt momenteel onderzoek uitgevoerd naar de bezwaarlijkheid van de verspreiding van klasse 1 en 2 baggerspecie op het land, juist om inzicht te krijgen in de gevolgen op de langere termijn.

Of de eventuele gevolgen voor rekening van de grondeigenaar dan wel de waterbeheerder (althans degene in wiens opdracht de bagger wordt verspreid) komen, zal afhangen van de situatie. Enerzijds kan de eigenaar van de aanpalende grond een ontvangstplicht hebben en anderzijds heeft de eigenaar van de grond vaak een onderhoudsplicht, die het verplicht verwijderen van baggerspecie uit watergangen inhoudt. In gevallen waarin de geadresseerde van de onderhoudsplicht een ander is dan de geadresseerde van de ontvangstplicht kunnen zich problemen voordoen. De eerste zal in het algemeen zorgvuldig rekening moeten houden met de belangen van de tweede. Wanneer voorzienbaar is dat er nadelige gevolgen zullen zijn, bijvoorbeeld doordat gevoelige gewassen worden geteeld, kan het verspreiden onrechtmatig zijn. Ook is denkbaar dat door de waterbeheerder bestuurscompensatie moet worden geboden ter compensatie van de nadelige effecten. Het niet aanbieden van bestuurscompensatie kan onder omstandigheden onrechtmatig zijn.

Indien het nodig is om de ontvangende bodem te bemonsteren – bijvoorbeeld in verband met voorgenomen grondverzet – zullen deze kosten voor rekening van de aanpalende eigenaar komen. Dit betekent echter alleen een toename van de bemonsteringskosten als de bodem vóór de verspreiding niet verontreinigd was, omdat bij verplaatsing van redelijkerwijs te verwachten schone bodem geen onderzoek hoeft plaats te vinden.

3.4. Riooloverstorten

De leden van de CDA-fractie vroegen hoe de zorgplicht op grond van de Wet bodembescherming zich voor de eigenaar van de grond verhoudt tot de ontvangstplicht van zowel licht verontreinigde baggerspecie als van verontreinigd water uit overstorten.

De zorgplicht op grond van artikel 13 van de Wet bodembescherming heeft betrekking op een ieder die op of in de bodem verontreinigende handelingen verricht. De eigenaar van grond die zelf geen handelingen verricht, kan dus niet in strijd komen met de zorgplicht. De concrete betekenis van de zorgplicht wordt mede bepaald door de regelgeving en het beleid. Aangezien het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (Stb. 1994, 871) toestaat om licht verontreinigde baggerspecie (klassen 1 en 2) onder voorwaarden te verspreiden, zal degene die conform dat besluit handelt niet in strijd komen met de zorgplicht.

Verontreinigd water uit overstorten wordt vrijwel altijd geloosd op oppervlaktewateren. Hiervoor is een vergunning vereist ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. In uitzonderlijke gevallen vindt de overstort plaats op de bodem. In dat geval is het Lozingenbesluit bodembescherming van toepassing. Behoudens bijzondere omstandigheden zal degene die handelt overeenkomstig een Wvo-vergunning of het Lozingenbesluit bodembescherming niet in strijd handelen met de zorgplicht.

De leden van de CDA-fractie vroegen wat de stand van zaken is met betrekking tot het voorkomen van overlopen in watergangen vanuit gemeentelijke overstorten. Voorts vragen zij hoe de verantwoordelijkheid ligt voor het saneren van waterbodems in dergelijke gevallen.

De Coördinatiecommissie Uitvoering Wet verontreiniging oppervlaktewateren (CUWVO, thans Commissie Integraal Waterbeheer/CUWVO) heeft in 1992 aanbevelingen gedaan ten behoeve van de Wvo-vergunningverlening voor riooloverstorten¹. Deze aanbevelingen zijn voor bestaande gemengde rioolstelsels gedaan in de vorm van een basisinspanning die in principe voor elk rioolstelsel zou moeten gelden. De invulling van de wijze waarop voldaan wordt aan de basisinspanning is afhankelijk van de lokale omstandigheden.

Het planningsinstrument voor de gemeenten met betrekking tot het rioleringsbeleid is het op grond van de Wet milieubeheer verplichte gemeentelijk rioleringsplan. Bij het opstellen van de gemeentelijke rioleringsplannen wordt door gemeenten rekening gehouden met de aanbevelingen van de waterkwaliteitsbeheerder met betrekking tot de basisinspanning.

Veel gemeenten zijn thans bezig met het opstellen van deze plannen of reeds bezig met op het gemeentelijke rioleringsplan gebaseerde uitvoeringsprogramma's waarvan de noodzakelijke vermindering van het aantal overstortingen en de verplaatsing daarvan onderdeel uitmaakt. Het is echter niet mogelijk overstortingen geheel te vermijden.

In de CUWVO-richtlijn is de aanbeveling opgenomen dat in 1998 aan de basisinspanning voldaan zou moeten zijn. In de praktijk blijkt dat gemeenten in lang niet alle gevallen kans zien de basisinspanning voor genoemd jaar te realiseren. Redenen hiervoor zijn onder andere de beschikbare personele en financiële capaciteit.

Soms zullen naast de basisinspanning lokaal nog aanvullende maatregelen via het zogenoemde waterkwaliteitsspoor nodig kunnen blijken. Hierbij kan gedacht worden aan het aanleggen van aanvullende bergingsvoorzieningen voor rioolwater, verbetering van doorspoeling van ontvangend oppervlaktewater of aan het verplaatsen van overstorten naar meer geschikt oppervlaktewater.

Terzake van de verantwoordelijkheid voor het saneren van de waterbodem bij overstorten kunnen verschillende situaties worden onderscheiden.

a. De houder van de Wvo-vergunning houdt zich niet aan de vergunningsvoorschriften. In dat geval kan de waterkwaliteitsbeheerder als bevoegd gezag door middel van bestuursdwang de waterbodem saneren op kosten van de vergunninghouder.

b. De vergunninghouder houdt zich aan de Wvo-vergunning. Het is dan niet uitgesloten dat de vergunninghouder toch onrechtmatig handelt. Verwezen zij naar het antwoord op de vraag van het GPV in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.5. In dat geval kan hij zowel door de sanerende overheid als door de onderhoudsplichtige civielrechtelijk aansprakelijk worden gesteld voor de kosten van de sanering. Indien niet onrechtmatig is gehandeld zullen de saneringskosten liggen bij onderhoudsplichtigen of gebruikers of – conform de bijdrageregeling van de Wet bodembescherming – bij de waterkwaliteitsbeheerder en het Rijk.

De leden van de GPV-fractie bepleitten het belang van een effectief preventief beleid. Zij wezen daarbij met name op riooloverstorten die ernstige vervuiling van waterbodems kunnen veroorzaken. Zij achtten het dringend noodzakelijk dat op korte termijn meer inzicht ontstaat in de relatie tussen de riooloverstorten en de vervuiling van de waterbodem. De genoemde leden vroegen welke kosten over het algemeen zijn gemoeid met het saneren van een overstort en hoe deze kosten zich verhouden tot het saneren van de waterbodem. Voorts vroegen zij of er overleg wordt gevoerd tussen de waterkwaliteitsbeheerders en gemeenten over de vraag welke oplossing – beëindiging van de overstort of sanering van de waterbodem – op de lange termijn het meeste milieurendement oplevert. Tenslotte vroegen zij of er behoefte bestaat aan een regeling waardoor

¹ Overstortingen uit rioolstelsels en regenwaterlozingen, aanbevelingen voor het beleid en de vergunningverlening, 1992.

beide partijen tot een verevening van de kosten kunnen komen indien zowel de waterkwaliteitsbeheerder als gemeente ten gevolge van de te kiezen oplossing voordeel heeft.

De kosten van het beëindigen van de overstort hangen af van de gekozen variant, de aanwezige ruimte en de lokale omstandigheden zoals de grondsoort. Omdat ook de saneringskosten van de vervuilde waterbodem afhankelijk zijn van vele factoren, zoals de aard en omvang van de verontreiniging, de toegankelijkheid van de locatie en de stort- en verwerkingsmogelijkheden, is in zijn algemeenheid niet aan te geven of het voordeliger is om de overstort te beëindigen dan wel periodiek de waterbodem te saneren. Bij de keuze voor een bepaalde oplossing zal «bestrijding van milieuverontreiniging aan de bron» in het algemeen de voorkeur hebben om verontreiniging zo veel mogelijk te voorkomen. Het komt in de praktijk voor dat de kosten gezamenlijk worden gedragen. Aan een algemene vereveningsregeling bestaat geen behoefte.

Er bestaat geen landelijk inzicht in de kosten die gemoeid zijn met het beëindigen van de overstortingen. Deze kosten zijn van veel factoren afhankelijk en zijn locatie-specifiek bepaald. Elementen die daarbij onder meer een rol spelen zijn het verschil tussen beschikbare berging in het rioolstelsel en de benodigde berging om te voldoen aan de basisinspanning, de grootte van het rioolstelsel, de beschikbare ruimte om aanvullende voorzieningen te realiseren en de terreinhelling. In de Rioleringsnotitie 1992 is indicatief een bedrag genoemd van f 3 mld voor het verbeteren van de milieufunctie van de riolering¹.

In de relatie tussen een overstortlocatie en vervuiling van de waterbodem spelen vele factoren een rol. Gezien de complexiteit en het feit dat iedere locatie specifieke omstandigheden kent, wordt het door ondergetekenden niet zinvol geacht specifiek onderzoek te doen naar de relatie tussen riooloverstortingen en de vervuiling van de waterbodem. Daar komt bij dat er al veel acties in gang zijn of worden gezet met het oog op vermindering van de overstortingen. Het is op dit moment vooral van belang dat gemeenten en waterbeheerders gezamenlijk toewerken naar een situatie waarbij alle rioolstelsels ten minste voldoen aan de basisinspanning zoals deze door de CUWVO is aanbevolen.

De waterkwaliteitsbeheerders en de gemeenten zullen zowel bij het door de waterkwaliteitsbeheerders vast te stellen beheersplan (op grond van de Wet op de waterhuishouding), als bij de door de gemeenteraden vast te stellen rioleringsplan (op grond van de Wet milieubeheer) overleg voeren over het rioolstelsel. Bij het verlenen van een Wvo-vergunning voor de overstort moet rekening worden gehouden met het beheersplan.

3.5. Resterende vragen

Wat betreft de vraag van de leden van de CDA-fractie naar de voorkeur tussen sanering op grond van de Wvo of op grond van de Wet bodembescherming, zij verwezen naar paragraaf 2.3. De vraag van de leden van diezelfde fractie naar het overleg op grond van artikel 63a van het wetsvoorstel, komt aan de orde in de artikelsgewijze beantwoording. Ten slotte worden de vragen van de leden van de VVD-fractie inzake de financieringsstructuur van de sanering en de toekomstige hoogte van de Wvo-heffing beantwoord in de paragrafen 4.2.1 respectievelijk 4.2.3.

Hoofdstuk 4. Financiële bepalingen

4.1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie vroegen of er vanwege de verantwoorde-

¹ Kamerstukken II 1991/92, 19 826, nr. 18.

lijkheid van bovenstroomse landen voor bezinking van vervuiling in de Nederlandse delta van die landen een financiële bijdrage te verwachten valt.

Als bedoeld wordt dat deze landen rechtstreeks bijdragen aan de sanering van Nederlandse waterbodems, is het antwoord op deze vraag ontkennend. Door bron- en preventieve maatregelen zorgen deze landen wel voor vermindering van de verontreiniging van het oppervlaktewater en het daarin aanwezige sediment. Daarmee dragen zij indirect bij aan het voorkomen en verminderen van de verontreiniging van Nederlandse waterbodems. Onder meer op basis van de verdragen die zijn gesloten voor de belangrijkste grensoverschrijdende wateren die Nederland binnenkomen, oefenen de ondergetekenden in het internationaal overleg steeds druk uit op de bovenstroomse landen om de verontreiniging van het grensoverschrijdende oppervlaktewater en het daarin aanwezige sediment te voorkomen en te verminderen. Zo is er in de verdragen inzake de bescherming van de Maas en de Schelde overeengekomen dat partijen het storten of verplaatsen in benedenstroomse richting van verontreinigde baggerspecie zoveel mogelijk beperken. Ook kan worden gewezen op de afspraken in het kader van het Project Onderzoek Rijn van de gemeente Rotterdam.

De leden van de CDA-fractie vroegen verder welke financiële mogelijkheden de Europese Unie (EU) terzake biedt. De EU biedt geen specifieke mogelijkheden voor financiële bijdragen in de waterbodemsanering. Het LIFE-fonds (450 mln ECU over 4 jaar) biedt in principe mogelijkheden voor bijdragen in de milieu- en natuursector. Het Programma-bureau Ontwikkeling Saneringsprocessen Waterbodem (POSW), ondergebracht bij Rijkswaterstaat-RIZA, steunt aanvragen door bedrijven voor bijdragen voor proefprojecten voor de verwerking van baggerspecie. De «concurrentie» op het LIFE-fonds is groot en de middelen zijn vrij beperkt. In opdracht van de Europese Top te Essen (december 1994) doet de Europese Commissie momenteel verkennend onderzoek naar de potentie van Joint Environmental Projects. Dit onderzoek bevindt zich nog in een pril stadium. Geconstateerd is dat door samenwerking op afval- en watergebied schaalvoordelen zijn te behalen. De ondergetekenden zullen dan ook stimuleren dat van eventuele binnen dit kader beschikbaar komende middelen gebruik wordt gemaakt voor, bijvoorbeeld, een proefinstallatie voor milieuvriendelijke verwerking van verontreinigde baggerspecie.

De leden van de fractie van het CDA waren voorts geïnteresseerd in de voortgang van het project Hollandsche IJssel, waar meerdere overheden en departementen bij betrokken zijn. Zij vroegen of dit project binnenkort in uitvoering komt.

Het project Hollandsche IJssel is een gezamenlijk project van de betrokken overheden (Rijk, provincie, gemeenten en waterschappen). Er wordt gewerkt aan een bestuurlijke overeenkomst waarin afspraken worden gemaakt over de eerste fase van het project. Rijkswaterstaat zal in 1996 en 1997 de vaargeul van deze rivier om nautische redenen gaan baggeren. De sanering van de waterbodem om milieuredenen zal pas starten als het depot in het Hollandsch Diep gereed is voor exploitatie. Beoogd wordt een start in het jaar 2000. Zowel voor de nautische specie als voor de saneringsspecie is het van cruciaal belang dat het depot Hollandsch Diep spoedig gerealiseerd wordt.

De leden van de CDA-fractie wensten een globaal inzicht in de omvang van de totale saneringstaak en de mogelijkheden die taak binnen afzienbare tijd uit te voeren. Zij vroegen wat om milieuhygiënische redenen gesaneerd moet worden en wat opgeslagen of verwerkt moet worden als gevolg van onderhoudsbaggerwerk. Ook wilden zij weten in welke periode de achterstand wordt ingehaald. Hoeveel geld is nodig en hoeveel is beschikbaar, zo vroegen deze leden. Ook vroegen zij naar de

beschikbare stort- en verwerkingscapaciteit. Daarop is reeds in hoofdstuk 3, paragraaf 3.3 ingegaan.

Tevens vroegen zij de regering een globaal en geactualiseerd overzicht te geven van de totale kosten van waterbodemsanering, onderverdeeld naar de verschillende categorieën, waar ons land vermoedelijk mee geconfronteerd zal worden en daarbij aan te geven wat de voorziene financiering zal zijn.

In het navolgende wordt op deze vragen ingegaan. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen de onderzoek en sanering om milieuhygiënische redenen (zie paragraaf 4.2) en om onderhoudsredenen (paragraaf 4.3).

4.2. Financiering van de sanering van milieu-urgente gevallen door de overheid

4.2.1. Algemeen

De leden van de fractie van de VVD vroegen of het, gelet op verschillen die zij zagen tussen waterbodems en landbodems, raadzaam is te kiezen voor eenzelfde financieringsstructuur als bij de (land)bodem.

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 in overeenstemming met de motie Reitsma/Van der Vaart¹. De Commissie Onderzoek Financieringsstelsel Waterbeheer (de Commissie Zevenbergen) heeft in 1992 een financieringsstructuur ontworpen die in het Regeringsstandpunt financiering waterbeheer op hoofdlijnen is overgenomen en die in het onderhavige wetsvoorstel wordt vastgelegd². Genoemde commissie is zich blijkens haar rapport bewust geweest van verschillen tussen land- en waterbodems. Zo heeft de commissie aangegeven dat de kosten van oriënterend onderzoek, gelet op de verantwoordelijkheid van de waterkwaliteitsbeheerder, volledig voor diens rekening dienen te komen. Ook is het naar het oordeel van de commissie, gelet op de specifieke verantwoordelijkheid van de waterkwaliteitsbeheerders voor de kwaliteit van het watersysteem (inclusief waterbodems), redelijk dat deze per geval een eigen bijdrage heeft van een drempelbedrag dat geleidelijk oploopt van f 100 000 tot f 500 000, vermeerderd met 10% van de kosten boven het drempelbedrag. De commissie acht mede daarom een provinciale bijdrage van 2,5% niet noodzakelijk.

De leden van de fractie van de PvdA vroegen de regering om toe te lichten waarom niet is gekozen voor een meer structurele toedeling van middelen voor bodembescherming naar de waterbodembescherming. Zij vroegen zich af of de regering het eens is met de stelling dat waterbodemsanering, vanwege de doorgaans fysiek grotere afstand tot het dagelijks leef- en werkmilieu van mensen, onderbedeeld zal worden ten opzichte van landbodemsanering.

De leden van de fractie van het GPV waren er niet van overtuigd dat de gelden ten behoeve van de sanering van waterbodems niet langer geoormerkt behoeven te worden en dat vooreerst volstaan kan worden met een algemene maatregel van bestuur. Deze leden vroegen de regering of niet moet worden gevreesd dat een verschuiving van financiële middelen zal optreden ten koste van het budget voor waterbodemsaneringen en ten bate van het saneringsbudget voor landbodems.

De leden van de fractie van de SGP vroegen of het besluit om met ingang van 1 januari 1995 de op de begroting van het Ministerie van VROM gereserveerde beschikbare middelen ten behoeve van sanering niet langer te oormerken voor bodem en waterbodems geen sterk nadelig

¹ Kamerstukken II 1990/91, 21 250, nr. 13.

² Kamerstukken II 1991/92, 22 728, nr. 1.

effect zal hebben op de voortgang van de saneringsoperatie voor waterbodems.

De beschikbare middelen voor het onderzoek en de sanering van verontreinigde regionale waterbodems zijn binnen de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer toegevoegd aan het artikel «bodem». Binnen dit artikel zijn deze gelden voor dit doel aangemerkt. Hierin is, anders dan de leden van de SGP-fractie veronderstelden, per 1 januari 1995 geen wijziging opgetreden.

In paragraaf 4.4 van de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel is opgemerkt dat het niet voor de hand ligt om de betreffende gelden structureel voor waterbodemsanering afzonderlijk aan te merken door dit vast te leggen in de Wet bodembescherming. De reden hiervoor is dat het veeleer voor de hand ligt te onderzoeken of en in hoeverre een objectieveerbare afweging van de prioriteit van landbodem- versus waterbodemprojecten kan worden vastgelegd in de algemene maatregel van bestuur voor (onder meer) de urgentiebepaling op grond van artikel 36 van de Wet bodembescherming.

Inmiddels is een systematiek ontwikkeld om te kunnen bepalen of er bij gevallen van ernstige verontreiniging sprake is van urgentie om het geval te saneren of niet. Deze systematiek is (vooralsnog) vastgelegd in een circulaire¹. De systematiek geldt zowel voor landbodems als voor waterbodems. Met betrekking tot waterbodems is in de circulaire echter de verwachting uitgesproken dat het bevoegd gezag voor gevallen van ernstige verontreiniging bij waterbodems vaker dan voor landbodems tot de conclusie zal komen dat de systematiek niet of slechts ten dele toepasbaar is. Voor waterbodemgevallen zal het bevoegd gezag derhalve naar verwachting regelmatig een urgentiebeslissing nemen die in belangrijke mate gebaseerd is op andere of aanvullende inzichten.

De kern van de systematiek luidt als volgt. Een geval van ernstige verontreiniging is urgent tenzij is aangetoond of aannemelijk gemaakt, dat er geen sprake is van een zodanig actueel risico voor mens, ecosysteem of verspreiding, dat de aangegeven criteria overschreden worden. Hoewel bij waterbodems het actuele risico voor de mens wellicht vaak minder groot is, zijn de beide andere aspecten (ecosysteem en verspreiding) bij waterbodems juist heel relevant. Op dit moment is er nog te weinig bekend over de ervaringen met de toepassing van de urgentiesystematiek om te kunnen zeggen of de door de leden van de PvdA-fractie naar voren gebrachte stelling of de door de fracties van het GPV en de SGP uitgesproken zorg terecht is of niet. De ondergetekenden zijn voornemens in de loop van 1996 de eerste ervaringen met de systematiek te evalueren.

De leden van de SGP-fractie vroegen in hoeverre de financiële inspanning die het Rijk levert nog verder achterop dreigt te raken bij de inspanning die geleverd wordt door de regionale waterkwaliteitsbeheerder.

Vooropgesteld zij dat met de bestaande verwijdering van onderhouds- specie uit een oogpunt van waterkwantiteitsbeheer door de waterbeheerders een zeer belangrijk deel van de problematiek van de waterbodemverontreiniging in Nederland wordt aangepakt. In het antwoord op de vraag moet niettemin onderscheid gemaakt worden tussen onderhoud en sanering om milieuhygiënische redenen. Duidelijkheidshalve zij opgemerkt dat de kosten van onderhoud in beginsel ten laste komen van de waterkwantiteitsbeheerder en niet van de waterkwaliteitsbeheerder. In hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.2, is reeds ingegaan op het advies van de Unie van Waterschappen inzake een financiële bijdrage van de waterkwaliteitsbeheerder in de kosten van onderhoud. De mate waarin hieraan door waterkwaliteitsbeheerders uitvoering wordt gegeven is ondergetekenden niet bekend.

¹ Circulaire inwerkingtreding saneringsregeling Wet bodembescherming tweede fase (Stcrt. 27 december 1994, nr. 249).

Het zijn overigens niet alleen de waterkwantiteitsbeheerders die uit hoofde van hun onderhoudsplicht met hoge kosten geconfronteerd worden. Dit geldt ook voor andere onderhoudsplichtigen, bijvoorbeeld gemeenten als havenbeheerder. Het Rijk betaalt ook een belangrijk deel van de kosten van onderhoud, doch dit betreft de rijkswateren.

Wat de sanering om milieuhygiënische redenen betreft worden de bijdragen van de waterkwaliteitsbeheerder en het Rijk bepaald door de in het onderhavige wetsvoorstel voorgestelde bijdrageregeling. Het is moeilijk iets te zeggen over de verhouding tussen de feitelijke bijdrage van waterkwaliteitsbeheerder en die van het Rijk. Deze verhouding hangt af van het antwoord op de vraag in hoeverre een Rijksbijdrage nodig is omdat de kosten van onderzoek en sanering uitgaan boven het drempelbedrag van de waterkwaliteitsbeheerder.

4.2.2. Beschikbare middelen

Nagenoeg alle fracties gaven te kennen zich zorgen te maken over de beschikbare financiële middelen voor de uitvoering van waterbodemsaneringen.

Een schatting van het aanbod van saneringsspecie in de periode 1991–2010 is weergegeven in tabel 1.

Tabel 1. Aanbod saneringsspecie 1991–2010¹

	rijkswateren	regionale wateren	totaal
aanbod	75 mln m ³	12 mln m ³	87 mln m ³

De totale met het onderzoek en de sanering gemoeide kosten zijn in het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie geschat op ca. 5,4 miljard gulden voor de rijkswateren en op ca. 1,5 miljard gulden voor de regionale wateren². Bij laatstgenoemd bedrag zij aangetekend dat naar verwachting na aftrek van bijdragen van onderhoudsplichtigen en andere derden, inkomsten uit kostenverhaal, alsmede bijdragen van de waterkwaliteitsbeheerders op basis van de in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen bijdrageregeling een bedrag van ongeveer 900 mln gulden ten laste van de rijksbegroting komt.

De gegevens en uitgangspunten die de basis vormden voor de schatting van de totale saneringskosten in het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie worden nu geactualiseerd bij de evaluatie daarvan. Zowel nieuwe gegevens ten aanzien van het te verwachten aanbod van saneringsspecie als meer actuele inzichten wat betreft de kosten van storten en verwerken zullen leiden tot bijstelling van deze schatting. Bij de behandeling van de Evaluatienota Water door de Tweede Kamer op 20 maart 1995 heeft de tweede ondergetekende toegezegd dat in de vierde Nota waterhuishouding een Tien jaren-scenario waterbodemsanering zal worden opgenomen. Op basis van lopende inventarisaties en onderzoeken zal daarin een geactualiseerde schatting kunnen worden gegeven van de omvang van de saneringsproblematiek, van de met de aanpak daarvan gemoeide kosten en van de beoogde wijze van financiering.

De financiering van de aanpak van de saneringsoperatie vindt evenals dat bij de «droge» bodemsanering het geval is plaats volgens de reeks: vervuiler – gebruiker – overheid. Daarop is in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1, reeds ingegaan. Indien de overheid de sanering van de waterbodembetaalt, komt dit, conform het in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen financieringssysteem, ten laste van de waterkwaliteitsbeheerder en eventueel het Rijk. Bij de rijkswateren is de waterkwaliteitsbeheerder de Minister van Verkeer en Waterstaat, bij de regionale wateren

¹ Bron: Evaluatienota water, Kamerstukken II 1993/94, 21 250, nrs. 27–28, tabel 3.3.1.

² Kamerstukken II 1993/94, 23 450, nr. 1.

is dat de regionale waterkwaliteitsbeheerder. De bijdrage van de waterkwaliteitsbeheerder bedraagt een drempelbedrag vermeerderd met 10% van de overblijvende kosten en wordt gefinancierd uit de Wvo-heffing-opbrengst. Het Rijk betaalt 90% van de overblijvende kosten. Voor de rijksbijdragen zijn op de begrotingen van de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer middelen opgenomen.

Wat betreft de voor onderzoek en sanering van verontreinigde regionale waterbodems beschikbare middelen kunnen de ondergetekenden begrip opbrengen voor de door de meeste aan het woord zijnde fracties naar voren gebrachte zorg. De eerste ondergetekende heeft besloten structureel meer rijksmiddelen beschikbaar te stellen voor regionale waterbodemsanering. Deze verhoging is afkomstig uit de extra middelen die in het kader van de intensivering van het regeerakkoord aan de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn toegevoegd. In de afweging met andere onderdelen van het bodemsaneringsbeleid waar zich evenzeer knelpunten in de financiering voordoen, heeft de eerste ondergetekende besloten om jaarlijks 10 mln gulden extra beschikbaar te stellen. Dit bedrag vormt derhalve een aanvulling op de nu reeds jaarlijks beschikbare 10 miljoen gulden voor waterbodemsanering in regionale wateren. Zie tabel 2.

Tabel 2. Rijksbijdragen overheidsfinanciering waterbodemsanering (mln gulden)

jaar	1996	1997	1998	1999
rijkswateren				
sanering	7,8	4,7	7,5	38,5
onderzoek	8,2	3,9	1,1	1,1
stortplaatsen	66,4	36,7	56,8	13,3
regionale wateren	20 ¹	20	20	20

¹ In 1996 wordt slechts op verplichtingenbasis het niveau van 20 mln gerealiseerd. Kas volgt vanaf 1997.

Gezien de totale omvang van de problematiek zal ook met de nu in totaal beschikbare financiële middelen voor de waterbodemsanering, net als voor de landbodemsanering, een scherpe prioriteitstelling onontkoombaar blijven. De voor de sanering van de waterbodems van rijkswateren beschikbare middelen worden tot en met 1998 voor het grootste deel besteed aan de bouw van grootschalige stortlocaties in het Hollandsch Diep en het Ketelmeer. Na de realisatie daarvan (vanaf 1999) zal de rijksbijdrage voor het grootste deel aan sanering besteed worden en kan de saneringsoperatie van de rijkswaterbodems op gang komen.

Het is in de fase waarin de waterbodemsanering zich momenteel bevindt niet mogelijk een uitspraak te doen over de termijn waarbinnen de saneringsoperatie van verontreinigde waterbodems kan worden afgerond. Deze termijn is immers in de eerste plaats afhankelijk van de mate waarin de kosten van de sanering ten laste van veroorzakers en gebruikers kunnen worden gebracht en pas in de tweede plaats van de beschikbare overheidsmiddelen, die fungeren als vangnet. Bovendien zou meer inzicht moeten bestaan in de totale omvang van de problematiek, de milieuhygiënische urgentie, de wijze van aanpak en de daarmee gemoeide kosten.

4.2.3. Consequenties voor de verontreinigingsheffing Wvo bij regionale wateren

De leden van de VVD-fractie vroegen zich af of de verwachting gerechtvaardigd is dat de Wvo-heffing slechts gering zal stijgen.

De constatering in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel, dat de gevolgen van het voorgestelde financieringssysteem op de hoogte van de Wvo-heffing betrekkelijk gering zullen zijn, is gebaseerd op modelberekeningen. Daarbij werden noodzakelijkerwijs aannames gedaan, bijvoorbeeld omtrent de omvang van de gevallen van ernstige waterbodemonverontreiniging en omtrent het aantal vervuilingseenheden dat als kostendrager dient. De werkelijke invloed op de hoogte van de heffing van de beoogde financieringswijze zal moeten worden afgewacht. In dit verband zij erop gewezen dat de ondergetekenden veel belang hechten aan de evaluatie van het financieringssysteem en de nadere uitwerking daarvan in het ontwerp-besluit drempelbedrag waterbodemsanering regionale wateren (Stcrt. 128, 14 juli 1994), waarvoor de leden van de D66-fractie aandacht vroegen. In paragraaf 2.2 is daarop reeds ingegaan.

De onderhoudsplichtige van een watergang is gehouden om de onder zijn beheer vallende watergangen op een bepaalde diepte te houden. Het opbaggeren van de specie tot die diepte wordt geheel bekostigd door de onderhoudsplichtige.

Het onderhoudsbaggerwerk wordt, indien de kosten daarvan niet kunnen worden verhaald op de veroorzaker, bekostigd uit de waterschapsomslag terzake van de taak waterkwantiteitsbeheer. Deze kosten komen in dat geval, anders dan de leden van de VVD-fractie wellicht veronderstelden, niet ten laste van de Wvo-heffing. Wel bestaat de mogelijkheid dat de waterkwaliteitsbeheerder bijdraagt in de financiering van de meerkosten van de verwijdering van klasse 3 en 4 onderhoudsspecie. Op het advies van de Unie van Waterschappen terzake is in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.2 reeds ingegaan. Het effect dat het gebruikmaken van deze aanbeveling zal hebben op de hoogte van de Wvo-heffing is thans niet te schatten. Indien de gemeente, de provincie of het Rijk de onderhoudsplichtige is, wordt het onderhoudsbaggerwerk bekostigd uit de algemene middelen.

4.3. Financiering van onderhoudsbaggerwerk

Een schatting van het aanbod van onderhoudsspecie en van de met de verwijdering daarvan gemoeide kosten in de periode 1991–2010 is weergegeven in tabel 3.

Tabel 3. Jaarlijkse aanbod¹ en kosten onderhoudsspecie²

	rijkswateren	regionale wateren
aanbod per jaar	14,5 mln m ³	10,2 mln m ³
kosten 1993	f 70 mln	f 120 mln
kosten 2000	f 110 mln	f 225 mln

¹ Bron: Evaluatienota water, Kamerstukken II 1993/94, 21 250, nrs. 27–28, tabel 3.3.1.

² Bron: Beleidsstandpunt baggerspecie, Kamerstukken II 1993/94, 23 450, nr. 1, tabel 5 (gesommeerd) voor de periode 1991–2010).

Het onderhoudsbaggerwerk (vaarwegbeheer) in de rijkswateren kost gemiddeld circa 100 miljoen gulden per jaar. Over het inlopen van de achterstand in het baggeronderhoud van de hoofdvaarwegen heeft de tweede ondergetekende zich eerder uitgesproken in de eerdergenoemde nota aan de Tweede Kamer getiteld «Beheer op peil»¹. Binnen het nu beschikbare budget op de meerjarenbegroting is als tijdstip op het jaar 2010 gesteld. Hoewel de grootschalige depots en de andere kleinere depots later gereed komen dan voorzien, zal dit de streefdatum blijven. Ook hierover zal in de vierde Nota waterhuishouding meer duidelijkheid worden geboden in de vorm van diverse scenario's.

¹ Brief van 19 september 1995 van de Minister van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer.

Regionaal onderhoudsbaggerwerk ten behoeve van vaarwegbeheer wordt door de provincies gefinancierd. Het regionale waterkwantiteitsbeheer wordt met name door de waterschappen uit de kwantiteitsomslag en door particulieren (bijvoorbeeld slootbeheer) gefinancierd. Op een mogelijke bijdrage door de waterkwaliteitsbeheerder is reeds ingegaan in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.2. Gemeenten die kwantiteitsbeheerder zijn, hebben niet de financieringsbron van de waterkwantiteitsomslag, maar in beginsel wel andere bronnen (haven- en liggelden, onroerende zaakbelasting, gemeentefonds). Op de financiering van onderhoudsbaggerwerk door gemeenten wordt hieronder nader ingegaan.

De leden van de fractie van de RPF vroegen naar de resultaten van het onderzoek dat door de VNG is uitgevoerd met betrekking tot de kosten voor gemeenten die havenbeheerder zijn.

De leden van de GPV-fractie vroegen aandacht voor de zorgelijke financiële situatie van gemeenten die een grote inspanning moeten leveren in de sanering van de waterbodems op hun grondgebied. Volgens deze leden kan van gemeenten niet verwacht worden dat zij enkel door het verhogen van havengelden de extra benodigde middelen kunnen genereren. Zij vroegen of de regering op de hoogte is van de financiële problemen van gemeenten met een groot aantal saneringssituaties, en of de regering mogelijkheden ziet om aan die problemen tegemoet te komen.

In opdracht van de VNG en mede-gefinancierd door ondergetekenden is onderzoek uitgevoerd naar de problematiek van vervuilde baggerspecie in gemeentelijke wateren en naar mogelijke financieringsbronnen. In dat onderzoek is 445 gemeenten (de gemeenten met een haven) gevraagd een enquête in te vullen. Als de situatie van de respondenten wordt geëxtrapoleerd naar heel Nederland, zou circa 18% van de waterbodems ernstig zijn verontreinigd. Volgens het rapport zou voor het structurele onderhoud de komende 10 jaar in totaal circa 20 tot 30 miljoen m³ baggerspecie vrijkomen. Jaarlijks komt naar schatting circa 250 000 m³ klasse 4 specie vrij voor het structurele onderhoud uit gemeentelijke wateren.

Ondergetekenden zijn zich bewust van de problemen die veel gemeenten hebben om dekking te vinden voor de kosten van de verwijdering van onderhoudsspecie. In een brief van de VNG aan onder meer de ministers van V&W, VROM en BIZA heeft de VNG van het Rijk op de volgende punten ondersteuning gevraagd:

- 1) facilitering bij de uitvoering van het baggerbeleid;
- 2) beheersing van de kosten van baggerverwijdering;
- 3) een financiële bijdrage van het Rijk, die met name te zoeken is in een vorm van heffingen op diffuse bronnen of produkten.

Ten aanzien van de facilitering kan worden gesteld dat de in de depots die het Rijk zal realiseren, ook stortruimte wordt gereserveerd voor gemeentelijke specie. Op dit punt wordt verwezen naar hoofdstuk 3, paragraaf 3.3.

Ook op het punt van de beheersing van kosten kan het Rijk tegemoet komen aan de wensen van het VNG. Met de bestuurlijke afspraken tussen V&W, VROM, IPO, UvW en VNG m.b.t. de verwerking baggerspecie van maart 1995 is een balans gevonden tussen de verwerkingsdoelen en financiële inspanningen die worden gevraagd van de onderhoudsbaggeraars. Ten tweede is baggerspecie vooralsnog uitgezonderd van de werking van de Wet belastingen op milieugrondslag. Ten derde worden er bij onderhoudsspecie klasse 4 geen extra eisen gesteld in het kader van onderhavig wetsvoorstel.

Het inzetten van nieuwe financieringsinstrumenten zoals heffingen op diffuse bronnen of produkten past niet in de door de Regering uitgezette beleid. Het beleid is niet om via heffingen op bronnen of produkten de vervuiling terug te dringen, maar om belastingen op milieu-grondslag te

verbreden. De opbrengst van de belastingen op milieu-grondslag gaat naar de algemene middelen en wordt niet gekoppeld aan specifieke bestemmingen.

Gemeenten kunnen gebruik maken van de mogelijkheid van een bijdrage van de waterkwaliteitsbeheerder in de kosten van onderhoud. Op het advies van de Unie van Waterschappen ter zake is reeds in gegaan in hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.2.

De ondergetekenden zullen de VNG voorstellen om in samenwerking de totale problematiek verder te differentiëren, zodat naar «oplossingen op maat» kan worden gezocht.

De leden van de fractie van de RPF vroegen verder in hoeverre de gekozen kostentoewijzing consequenties voor de burgers in deze gemeenten heeft.

Het wetsvoorstel beoogt niet te bewerkstelligen dat gemeenten extra inspanningen moeten leveren. Integendeel, de financiële bijdrage die gemeenten leveren voor de bodemsanering ingevolge artikel 79 van de Wet bodembescherming, vervalt met dit wetsvoorstel wanneer het de waterbodem betreft. Een overeenkomstige bijdrage wordt nu door de waterkwaliteitsbeheerder betaald. Duidelijkheidshalve zij nogmaals vermeld dat deze bijdrageregeling alleen de kosten van onderzoek en sanering om milieuhygiënische redenen betreft, niet de kosten van onderhoud om redenen van nautisch beheer of waterkwaliteitsbeheer.

4.4. Resterende vragen

In dit hoofdstuk zijn de volgende vragen niet expliciet aan de orde gekomen, omdat zij reeds eerder in deze nota waren beantwoord. Het betreft de vraag van de leden van de fractie van de VVD naar de wijze waarop de regering zich voorstelt om bij saneringen om milieuhygiënische redenen met gebruikers afspraken te maken over (mede-) financiering: hierop is ingegaan in paragraaf 3.1.1. De vragen van de leden van de fractie van het GPV inzake de relatie tussen onderhoudsplichtige en gebruiker/belanghebbende, de omschrijving van «een geval van waterbodemverontreiniging» en het kostenverhaal op de houder van een Wvo-vergunning, zijn aan de orde geweest in de paragrafen 3.1.2 en 3.1.3, respectievelijk 2.2 en 3.1.5. Ten slotte is de vraag van de leden van de SGP-fractie naar de definitie van «een (urgent) geval van waterbodemverontreiniging» beantwoord in de paragrafen 2.2 en 4.2.1.

ARTIKELSGEWIJZE VRAGEN

Artikel I

Onderdeel B

Artikel 63a

De leden van de fractie van D66 vroegen een toelichting op de in het tweede lid gebruikte term «verontreiniging of aantasting van de kust of oever van het oppervlaktewater».

Deze term wordt, behalve in dit artikel, ook gebruikt in de artikelen 35, eerste lid, en tweede lid, onderdeel a, en 88, eerste lid, van de Wet bodembescherming. Het begrip «de oever van oppervlaktewater» komt daarnaast voor in artikel 63d, eerste lid, van het wetsvoorstel.

Wat er in een concreet geval onder deze term wordt verstaan, hangt sterk samen met de bestaande verontreinigingssituatie. De strekking van artikel 63a, tweede lid, is te bewerkstelligen dat het bevoegd gezag voor de verontreinigde waterbodem bevoegd is ten aanzien van het hele geval

van verontreiniging. Aangezien het geval zich ook kan uitstrekken over de kust of de oevers van het oppervlaktewater, is zulks uitdrukkelijk bepaald. In twijfelgevallen zal met gedeputeerde staten worden overlegd (zie ook het vijfde lid van dit artikel).

De leden van de fractie van het CDA stelden de vraag hoe zal worden gehandeld als het in het vijfde lid bedoelde overleg tussen de Minister van Verkeer en Waterstaat en gedeputeerde staten niet – snel – tot resultaat leidt. In dat verband vroegen zij zich af of het niet verstandiger is de hoofdregel van de Wet bodembescherming te volgen door gedeputeerde staten tot bevoegd gezag te verklaren.

De strekking van het overleg is dat de onderscheidene bevoegdheden gecoördineerd worden uitgeoefend. Wij hebben geen reden om aan te nemen dat dit overleg niet steeds tot voldoende resultaat zal leiden; dit mede in verband met het belang dat beide partijen bij de sanering hebben.

Voorts merken wij op dat voor de landbodem weliswaar gedeputeerde staten bevoegd gezag zijn, maar dat het in gevallen waarbij zowel de land-, als de waterbodem betrokken is, vanzelfsprekend is dat de Minister van Verkeer en Waterstaat een belangrijke positie in het kader van de sanering inneemt.

Artikel 63b

De leden van de VVD-fractie vroegen of is overwogen om in artikel 63b te kiezen voor de formulering dat de Minister jaarlijks inzicht geeft in de aard en omvang van de verontreiniging van de waterbodems van rijkswateren?

Het saneringsprogramma geeft aan welke gevallen op grond van de Wet bodembescherming moeten worden onderzocht of gesaneerd. Dit zijn de gevallen waarin sprake is van ernstige verontreiniging. Gevallen van niet-ernstige verontreiniging blijven buiten beschouwing. Het zou niet goed passen in de systematiek van de Wet bodembescherming als deze laatste gevallen toch in het saneringsprogramma zouden worden opgenomen. Dit is ook niet noodzakelijk omdat een totaaloverzicht van de waterbodembescherming in Nederland langs andere weg beschikbaar is. De Commissie Integraal waterbeheer (voorheen CUWVO) geeft jaarlijks een overzicht van de kwaliteitstoestand van de wateren in Nederland. Daarin is ook de kwaliteit van de waterbodem in de rijkswateren en nagenoeg alle regionale wateren opgenomen. Uit die rapportage is bijvoorbeeld te zien waar de wateren zijn gelegen met een waterbodem onder de toetsingswaarde (klasse 2) of de grenswaarde (klasse 0 of 1).

Artikelen 63d tot en met 63g

De leden van de fractie van de VVD vroegen of is overwogen te bepalen dat gedeputeerde staten periodiek een saneringsprogramma opstellen.

Deze verplichting is reeds opgelegd in het kader van de Wet milieubeheer. Artikel 4.14 van die wet bepaalt dat gedeputeerde staten jaarlijks een provinciaal milieuprogramma vaststellen; artikel 84, eerste lid, van de Wet bodembescherming betreft de financiële verslaglegging over het afgelopen jaar. De wettelijke eisen aan dat programma en het verslag komen inhoudelijk overeen met de eisen die in artikel 63b zijn gesteld aan het saneringsprogramma voor de waterbodem van rijkswateren en aan het verslag over de uitvoering van dat programma.

Wel bestaat er een procedureel verschil: het provinciale milieuprogramma wordt overgelegd aan provinciale staten – en gelijktijdig toegezonden aan de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer –, terwijl het saneringsprogramma voor de waterbodem van rijkswateren aan de Staten-Generaal wordt overgelegd.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder of het wenselijk is te bepalen dat gedeputeerde staten periodiek rapporteren over de wijze waarop is voorzien in de behoefte aan opslag- en verwerkingscapaciteit. In het provinciaal milieuprogramma wordt in de regel thans al periodiek gerapporteerd over stort- en verwerkingscapaciteit. Ook komt informatie beschikbaar uit de jaarlijkse enquête onder de waterschappen, die sinds 1995 wordt uitgevoerd. Een extra informatieverplichting achten de ondergetekenden niet noodzakelijk.

Artikel 63i

Het was de leden van de SGP-fractie niet duidelijk om welke reden in artikel 63i van het wetsvoorstel gesproken wordt van «meer dan gering deel». Zij vroegen of hier inhoudelijk hetzelfde bedoeld wordt als in artikel 40 Wet bodembescherming, waar gekozen is voor de term «slechts een gering gedeelte».

De saneringsregeling van de Wet bodembescherming gaat uit van een gevalsmatige aanpak van gevallen van ernstige verontreiniging. Op grond van artikel 40 van de Wet bodembescherming kan echter op verzoek door het bevoegd gezag worden toegestaan dat een gering gedeelte van een geval van ernstige verontreiniging wordt onderzocht en gesaneerd. Hoewel deze term niet nader is toegelicht wordt de reikwijdte ervan te beperkt geacht wanneer het gaat om onderhoudsbaggerwerk. Aannemelijk is immers dat in de uitvoeringspraktijk van onderhoud soms meer dan geringe gedeelten van gevallen van ernstige verontreiniging worden gesaneerd. Op grond van artikel 63i, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel is daarom geregeld dat bij onderhoud de aanpak van een meer dan gering gedeelte kan worden toegestaan.

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

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