

Vergaderjaar 1994–1995

24 321

Aanvulling van de Wet milieubeheer met een regeling ter waarborging dat gesloten stortplaatsen geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu hebben, alsmede wijziging van de Wet bodemsanering

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

A. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

Het onderhavige voorstel van wet voorziet in enkele aanvullingen van de Wet milieubeheer en van de Wet bodembescherming.

Het belangrijkste onderdeel van het wetsvoorstel betreft een aanvulling van de Wet milieubeheer met een regeling ter waarborging dat gesloten stortplaatsen geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen hebben voor het milieu. De in dat kader te treffen maatregelen worden in deze memorie van toelichting aangeduid als: nazorg.

De aanvulling van de Wet bodembescherming bestaat uit een nieuw artikel 16a en een verduidelijking van artikel 64.

Met artikel 16a wordt een uitdrukkelijke wettelijke basis geschapen voor het bij algemene maatregel van bestuur opleggen van de verplichting materialen die na beëindiging van een handeling in de bodem worden achtergelaten, uit de bodem te verwijderen.

Artikel 64 van de Wet bodembescherming heeft betrekking op de vrijstelling. De verduidelijking houdt in dat in de tekst van het artikel uitdrukkelijk wordt aangegeven dat een vrijstelling uitsluitend bij ministeriële regeling kan worden verleend en betrekking heeft op categorieën van handelingen.

2. Nazorg

2.1. Algemeen

Met de inwerkingtreding op 1 maart 1993 van het Stortbesluit bodembescherming is voorzien in een wettelijke regeling terzake van het storten van afvalstoffen. Het Stortbesluit bodembescherming bevat instructievoorschriften voor het bevoegd gezag, inhoudende dat voorschriften inzake bodembeschermende voorzieningen in de milieuvergunningen voor stortplaatsen moeten worden opgenomen. Op deze wijze wordt het mogelijk gemaakt een algemeen beschermingsniveau voor de bodem met betrekking tot het storten van afvalstoffen tot stand te brengen.

Die risico's van stortplaatsen voor de bodem houden echter niet op wanneer de stortactiviteiten zijn beëindigd. Om het gewenste beschermingsniveau te kunnen handhaven zullen de in de vergunning voorgeschreven bodembeschermende voorzieningen ook na het sluiten van de stortplaats in stand moeten blijven.

Op grond van artikel 8.16, onder c, van de Wet Milieubeheer is het mogelijk te regelen dat een aantal zorgvoorschriften in de vergunning tot een bepaalde termijn van kracht blijven nadat de vergunning haar geldigheid heeft verloren.

Van deze mogelijkheid is gebruik gemaakt in artikel 14 van het Stortbesluit bodembescherming, waar geregeld is dat een aantal zorgvoorschriften in de vergunning van kracht blijven tot drie jaar nadat de vergunning haar geldigheid heeft verloren. In die periode moet de exploitant zorgen voor de eindafwerking van de stortplaats (inclusief aanbrengen van de bovenafdichting) en de instandhouding van de voorzieningen.

De Wet milieubeheer biedt echter geen mogelijkheden om voor een langdurige periode nazorg verplicht te stellen bij een gesloten inrichting.

Om hier in te voorzien is in het onderhavige wetsvoorstel ter aanvulling van de Wet milieubeheer een regeling opgenomen voor de nazorg van gesloten stortplaatsen.

Het doel van de regeling is te voorzien in een zodanig beheer van stortplaatsen na sluiting, dat nu en in de toekomst vrijwel geen nadelige gevolgen voor het milieu kunnen ontstaan.

Daartoe is aan de organisatie en financiering van de nazorg invulling gegeven. Op grond van een aantal argumenten (weergegeven in de paragrafen van onderdeel 2.5. van deze memorie van toelichting) is er voor gekozen de provincie met de nazorg te belasten. De uitvoering van de nazorgwerkzaamheden kan door de provincie worden opgedragen aan een rechtspersoon of instantie.

De financiering van de nazorg vindt plaats door middel van bijdragen van de exploitanten van de stortplaatsen. De wijze waarop dit is geregeld wordt nader uiteengezet in paragraaf 2.7 van deze memorie van toelichting.

Bij de opstelling van dit wetsvoorstel is rekening gehouden met de nazorgvoorschriften in het gewijzigd voorstel voor een richtlijn van de Raad van de Europese Unie betreffende het storten van afvalstoffen (7745/94 ENV 155), ten aanzien waarvan in de Milieuraad van juni 1994 een gemeenschappelijk standpunt werd aangenomen.

De richtlijn verplicht de Lid-Staten er onder andere toe er zorg voor te dragen dat het bevoegd gezag toestemming verleent tot sluiting van de stortplaats na een eindinspectie en dat in de nazorgfase onderhoud, toezicht en controle plaatsvinden. De vergunninghouder moet daarvoor de financiële middelen beschikbaar stellen. De Lid-Staten zijn vrij te regelen wie voor de uitvoering van de nazorg verantwoordelijk wordt gesteld.

2.2. De stortplaatsen waarop het wetsvoorstel betrekking heeft

Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een regeling voor de nazorg van bestaande en nieuwe stortplaatsen. Stortplaatsen waar het storten van afvalstoffen vóór 1 maart 1995 is beëindigd vallen niet onder dit wetsvoorstel. De stortplaatsen waar dit wetsvoorstel op van toepassing is, dienen te voldoen aan de eisen van het Stortbesluit bodembescherming.

In het Stortbesluit bodembescherming is namelijk bepaald dat stortplaatsen die op of na 1 maart 1995 in exploitatie zijn, aan de in dat besluit gestelde voorschriften moeten voldoen. Dit geldt voor de gehele

stortplaats, met inbegrip van het gedeelte van de stortplaats dat reeds is volgestort. Stortplaatsen die op die datum niet aan de voorschriften (kunnen) voldoen, zullen moeten worden gesloten.

Weliswaar is het evenzeer wenselijk dat er een regeling komt voor de nazorg van oude stortplaatsen, doch de opzet en financiering daarvan vergen nog nadere studie en overleg (zie ook paragraaf 2.9).

Het onderhavige wetsvoorstel heeft betrekking op zowel stortplaatsen waarop afvalstoffen worden gestort die van buiten de inrichting afkomstig zijn, als op stortplaatsen waarop afvalstoffen worden gestort die van binnen de inrichting afkomstig zijn, de zogenaamde bedrijfsgebonden stortplaatsen.

2.3. Inhoud van de nazorg

In artikel 8.49, eerste lid, is aangegeven dat met betrekking tot een gesloten stortplaats zodanige maatregelen moeten worden getroffen dat wordt gewaarborgd dat de gesloten stortplaats geen schade aan het milieu toebrengt. Wanneer redelijkerwijs niet kan worden gevegd dat er geen nadelige gevolgen zijn voor het milieu, dient de grootst mogelijke bescherming te worden geboden tegen die nadelige gevolgen. Deze omschrijving houdt in dat de best uitvoerbare of toepasbare technieken moeten worden aangewend. Het gaat hierbij om technieken die in de desbetreffende sector standaard worden toegepast en in relatie tot bedrijfseconomische factoren de beste milieuhygiënische resultaten afwerpen. Deze omschrijving sluit aan bij het ALARA-beginsel, zoals geformuleerd in artikel 8.22, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

In de vergunning is per stortplaats reeds een basispakket aan maatregelen voorgeschreven, dat gezien de stand der techniek een maximale bodembescherming oplevert op de betreffende stortplaats. Hier wordt in de nazorgfase op voortgebouwd.

De maatregelen die in ieder geval moeten worden getroffen, zijn omschreven in artikel 8.49, tweede lid. Met het oog op het in stand houden van de voorzieningen op de stortplaats zullen controle, monitoring, onderhoud en periodieke vervanging moeten plaatsvinden. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot die maatregelen ingevolge artikel 8.49, derde lid, nadere regels worden gesteld. Daarbij moet worden gedacht aan voorschriften met betrekking tot de frequentie van metingen, criteria voor vervanging, en dergelijke.

De opsomming van de maatregelen in het tweede lid van artikel 8.49 is dus niet uitputtend. Zo zullen naast de hiervoor genoemde voorzienbare maatregelen, eveneens maatregelen moeten worden getroffen wanneer schade ontstaat of dreigt te ontstaan aan het milieu als gevolg van de stortplaats. Tekortschietende voorzieningen, maar ook gebeurtenissen buiten de stortplaats kunnen hiervan de oorzaak zijn. Wanneer er sprake is van verontreiniging van de bodem, zal die verontreiniging moeten worden aangepakt overeenkomstig de bepalingen van de Wet bodembescherming.

Ten aanzien van de aansprakelijkheid voor de kosten gelden de daarover in het Burgerlijk Wetboek opgenomen bepalingen (zie ook paragraaf 2.10).

2.4. Aanvang van de nazorg

In artikel 8.47, derde lid is aangegeven aan welke voorwaarden moet zijn voldaan voordat een stortplaats kan worden gesloten.

Na het beëindigen van het storten zal de exploitant nog een aantal

werkzaamheden moeten verrichten ter afwerking van de stortplaats, waarvan het aanbrengen van de bovenafdichting doorgaans de laatste handeling is. Daartoe wordt gebruik gemaakt van het eerdergenoemde artikel 14 van het Stortbesluit bodembescherming, waar geregeld is dat een aantal zorgvoorschriften in de vergunning van kracht blijven tot drie jaar nadat de vergunning haar geldigheid heeft verloren.

De kosten van de werkzaamheden en het milieuhygiënisch beheer van de stortplaats in die fase dienen door de exploitant te worden opgebracht. De exploitant dient daarvoor gelden uit de storttarieven te reserveren gedurende de periode waarin wordt gestort. Wanneer het storten is beëindigd, worden immers geen inkomsten meer genoten.

Als de bovenafdichting is aangebracht, verricht het bevoegd gezag een eindcontrole. Daarbij wordt nagegaan of aan alle vergunningvoorschriften is voldaan. Ook zal onderzoek worden verricht naar de toestand van de bodem onder de stortplaats. Als blijkt dat vergunningvoorschriften niet naar behoren zijn uitgevoerd of sprake is van bodemverontreiniging, dan zal het bevoegd gezag moeten aangeven welke maatregelen er nog door de exploitant moeten worden genomen.

Wanneer de stortplaats aan de gestelde eisen voldoet, geeft het bevoegd gezag een verklaring af dat de stortplaats is gesloten.

Na de sluiting van de stortplaats vangt de nazorgfase aan.

Het is mogelijk dat in bepaalde gevallen de stortplaats niet kan worden gesloten binnen drie jaren, omdat de afwerking niet volledig gereed is. Artikel 14 van het Stortbesluit bodembescherming zal zodanig worden aangepast dat de vergunningvoorwaarden dan kunnen doorlopen totdat de stortplaats wordt gesloten.

2.5. Verantwoordelijkheid voor de nazorg

2.5.1. Nazorginstantie

In het onderhavige wetsvoorstel is er voor gekozen de bestuurlijke en financiële eindverantwoordelijkheid voor de nazorg bij de provincie te leggen.

Overwogen is dat het in verband met het langdurige karakter van de nazorg niet gewenst is de volledige verantwoordelijkheid voor de nazorg bij de exploitant te leggen. Dit kan organisatorische (versnippering over vele exploitanten) en financiële (risico van tekortschietende reserveringen) knelpunten doen ontstaan.

In de huidige situatie zijn gedeputeerde staten van de provincie waar een stortplaats is gelegen ten aanzien van de meeste stortplaatsen het tot vergunningverlening bevoegd gezag. De provincie is derhalve in de exploitatiefase verantwoordelijk voor de inhoud van de vergunning en het toezicht op de naleving daarvan.

Als het bevoegd gezag ook wordt belast met de nazorg zijn de beste voorwaarden aanwezig om zeker te stellen dat de stortplaats in goede staat de nazorgfase ingaat. De provincie heeft er belang bij te voorkomen dat zij in de nazorgfase met hoge kosten kan worden geconfronteerd.

Om zich ervan te kunnen verzekeren dat de stortplaats in goede staat verkeert bij aanvang van de nazorgfase, krijgt het bevoegd gezag in het onderhavige wetsvoorstel de taak opgedragen om na het beëindigen van de exploitatie een eindinspectie uit te voeren en toestemming te verlenen voor sluiting van de stortplaats.

Voor een aantal bedrijfsgebonden stortplaatsen zijn op dit moment burgemeester en wethouders nog het tot vergunningverlening bevoegde

gezag. Om ook voor deze gevallen de gewenste koppeling aan te brengen tussen het zijn van bevoegd gezag in de exploitatiefase en het dragen van de verantwoordelijkheid in de nazorgfase zullen voor die inrichtingen door een wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer net als voor andere stortplaatsen gedeputeerde staten als het tot vergunningverlening bevoegde gezag worden aangewezen.

In het wetsvoorstel zijn overeenkomstig het decentralisatieprincipe geen taken toegekend aan het Rijk; volstaan is met het aanreiken van instrumenten aan de provincie, die daarmee kan voorzien in een goede uitvoering van de nazorg.

2.5.2. Inhoud verantwoordelijkheid

De primaire taak van de provincie is het dragen van de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid voor de nazorg. De nazorgwerkzaamheden behoeven niet door de provincie zelf te worden verricht. In artikel 8.50, tweede lid, is aan de provincie de bevoegdheid gegeven de uitvoering van de nazorgwerkzaamheden op te dragen aan een daartoe door haar aangewezen rechtspersoon of instantie. Het gaat hier alleen om het overdragen van feitelijke werkzaamheden. Er is geen sprake van mandaat of delegatie, de verantwoordelijkheid blijft volledig bij de provincie berusten. De provincie is vrij om te bepalen aan wie zij de uitvoering van de nazorg wil opdragen. Het is wenselijk dat reeds bestaande deskundigheid daarbij zoveel mogelijk wordt benut. De provincie zal zich ervan moeten overtuigen dat de rechtspersoon of instantie, die de nazorg gaat uitvoeren, zorg kan dragen voor een professionele aanpak van de nazorg. Wanneer dit door de provincie wenselijk wordt geacht kan bij bedrijfsgebonden stortplaatsen de uitvoering van de nazorg aan het betrokken bedrijf worden opgedragen.

Het werkterrein van een rechtspersoon of instantie behoeft niet tot de provincie beperkt te blijven maar kan zich naar keuze van de betrokken provincies ook tot andere provincies uitstrekken.

Die verantwoordelijkheid van de provincie houdt in, dat de provincie moet toezien op de wijze waarop de nazorg wordt uitgevoerd door andere rechtspersonen of instanties. Een provincie kan zich derhalve niet beroepen op het in gebreke blijven van die andere rechtspersonen of instanties, ook niet in geval van faillissement.

De verantwoordelijkheid voor de nazorg houdt voorts in dat de provincie de financiering van de nazorg in eigen hand dient te houden. In paragraaf 2.7 zal hier nader op worden ingegaan.

2.6. Eindbestemming van de stortplaats

Met het oog op de risico's die verbonden zijn aan het na sluiting van de stortplaats weer in gebruik nemen van het terrein voor andere doeleinden, is het gewenst dat dit gebruik aan voorwaarden wordt gebonden.

Aangezien in dit wetsvoorstel de provincie wordt belast met de nazorg, is het gewenst dat de provincies zelf regels stellen voor activiteiten op de gesloten stortplaats, daarbij gebruik makend van de bevoegdheid die gegeven is in artikel 1.2, derde lid, van de Wet milieubeheer. Op grond van deze bepaling kunnen provincies regels stellen voor onderwerpen van meer dan gemeentelijk belang.

2.7. Financiering van de nazorg

2.7.1. Algemeen

Voor de financiering van de nazorg is aansluiting gezocht bij het beginsel «de vervuiler betaalt». Daartoe is voorzien in een wettelijke basis voor het opleggen van een heffing door de provincie aan de exploitant. Omdat de exploitant zijn kosten doorgaans zal doorberekenen in de storttarieven, zijn de aanbieders van afval de uiteindelijke betalers.

De hoofdlijnen van het in het wetsvoorstel neergelegde heffingenstelsel zijn de volgende. Provinciale staten stellen bij belastingverordening een heffing in ten behoeve van de kosten van nazorg van de in de provincie gelegen stortplaatsen. Deze heffing is verschuldigd door exploitanten van de stortplaatsen die onder dit wetsvoorstel vallen.

Het bedrag van de heffing per stortplaats wordt zodanig vastgesteld, dat uit dat bedrag naar verwachting de kosten van nazorg van de desbetreffende stortplaats kunnen worden bestreden.

Daarnaast wordt aan de provincies de mogelijkheid geboden om voor alle niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen in de provincie een vereveningssysteem in te voeren. Op dit systeem en de aanleiding daartoe wordt nader ingegaan in paragraaf 2.7.3.

De opbrengst van de heffingen wordt gestort in een door gedeputeerde staten van de betrokken provincie op te richten en te beheren fonds, waarmee in de loop der jaren een kapitaal kan worden opgebouwd. De heffing heeft het karakter van een reservering voor toekomstige uitgaven. De middelen die in het nazorgfonds worden gestort, kunnen worden belegd; de inkomsten hieruit vloeien terug in het fonds. Op deze wijze kan worden zeker gesteld dat ook in de verre toekomst nog middelen beschikbaar zijn voor het betalen van nazorgkosten.

Het nader specificeren van de heffingsgrondslag, het opstellen van fondsreglementen en andere regelingen die garanderen dat de fondsgelden worden ingezet voor het doel waarvoor zij zijn bestemd, zijn gezien de decentrale opzet van het wetsvoorstel taken die aan de provincies worden overgelaten. De provincie is bij de uitoefening van haar taken uiteraard gebonden aan algemene rechtsbeginselen. Deze beginselen bieden rechtsbescherming aan de exploitant.

De provincies hebben reeds vroeg onderkend dat het noodzakelijk is bij de uitvoering van de wet de uniformiteit op landelijk niveau te bevorderen. Begin 1994 hebben de gezamenlijke provincies – verenigd in het Inter Provinciaal Overleg (IPO) – een projectgroep ingesteld ter voorbereiding van de implementatie van het onderhavige wetsvoorstel. Dit project zal in het najaar van 1995 zijn afgerond. Als resultaten van het project zullen onder meer een uniform model voor de bepaling van de kosten van nazorg, uniforme berekeningswijzen, een model-belastingverordening en een model-reglement voor het Fonds nazorg gesloten stortplaatsen bij de inwerkingtreding van de wet beschikbaar zijn.

Hieronder zal op de financieringsaspecten uitvoeriger worden ingegaan.

2.7.2. Heffing per stortplaats

Het bedrag van de heffing wordt gebaseerd op het geschatte bedrag dat nodig is voor de nazorg van de betrokken stortplaats.

Dit geschatte bedrag kan gedurende de exploitatieperiode van een stortplaats worden aangepast. Wanneer er enige jaren ervaring is

opgedaan met de nazorg, ontstaat er meer zekerheid over de juistheid van de berekeningsfactoren. Dit kan betekenen dat het voor nazorg berekende bedrag hoger of lager moet zijn.

Het volledige bedrag zal moeten zijn ingevorderd voordat de stortplaats gesloten wordt. De provincie kan bepalen in welke gedeelten de heffing tijdens de exploitatiefase moet worden betaald.

Teneinde zeker te stellen dat het voor de nazorg verschuldigde bedrag inderdaad wordt betaald, kunnen gedeputeerde staten de verplichting opleggen dat financiële zekerheid wordt gesteld.

Hierop wordt ingegaan in de artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.46.

2.7.3. Vereveningsstelsel voor stortplaatsen waarop afvalstoffen worden gestort, die van buiten de inrichting afkomstig zijn

In veel provincies doet zich de situatie voor dat er stortplaatsen zijn met een nog geringe restcapaciteit, waarvoor door de exploitanten onvoldoende is gereserveerd voor de nazorg. Wanneer voor die stortplaatsen in enkele jaren alle kosten voor nazorg in de storttarieven moeten worden doorberekend, kan dit tot onaanvaardbare stijgingen leiden. Om een oplossing te bieden voor dit probleem is in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid, dat provincies voor niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen voor een vereveningssysteem kiezen. Dit systeem houdt in dat de exploitanten van de niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen gezamenlijk het bedrag opbrengen dat nodig is voor de kosten van nazorg van alle publieke stortplaatsen in de betreffende provincie. Daartoe betalen de stortplaatsexploitanten een heffing per hoeveelheid gestorte afvalstoffen.

Op deze wijze betalen de exploitanten van nieuwe (re) stortplaatsen, die nog een lange exploitatieperiode voor de boeg hebben, mee aan de nazorg van de (oudere) stortplaatsen die nog maar kort open zijn. Omdat de kosten worden doorberekend in de storttarieven, betekent dit dat alle aanbieders van afval in de betreffende provincie een gelijke bijdrage leveren aan de nazorgkosten.

Exploitanten die wel hebben gereserveerd voor de nazorg (en dit dus al eerder hebben doorberekend in de storttarieven), kunnen die gereserveerde middelen in het nazorgfonds storten ofwel uit die reserveringen de heffing voor de nazorg betalen.

Er is niet gekozen voor een omslagstelsel, waarbij de jaarlijkse kosten van nazorg van de gesloten stortplaatsen worden omgeslagen over de huidige storters. Hier is van afgezien omdat de kosten aanvankelijk laag zijn (bijvoorbeeld tien open stortplaatsen betalen de nazorg van één gesloten stortplaats) en later zeer hoog worden (bijvoorbeeld één open stortplaats betaalt de nazorg van tien gesloten stortplaatsen). Indien ook deze laatste stortplaats gesloten zou worden, zou in het geval van een omslagstelsel de financiering van de nazorg wegvallen.

Uitgangspunt is een kapitaaldeckingsstelsel, waarbij de heffing het karakter heeft van een reservering voor toekomstige uitgaven (zie ook paragraaf 2.12).

Ten aanzien van de grondslag van de heffing is naast de hoeveelheid ook de aard van de gestorte afvalstoffen genoemd. De aard van de afvalstof kan van belang zijn voor de voorzieningen die nodig zijn met het oog op de nazorg van de stortplaats. Als die voorzieningen leiden tot afwijkende nazorgkosten, kunnen provincies de heffing differentiëren naar de aard van de afvalstof. Op dit moment wordt daarbij vooral gedacht aan baggerspeciéstortplaatsen.

De hoogte van de heffing wordt geregeld in de provinciale belastingverordening, waarbij de heffing wordt ingesteld. De provincie berekent de

verwachte kosten van nazorg en, rekening houdend met de resterende stortcapaciteit van de betrokken stortplaatsen, het bedrag dat per hoeveelheid moet worden betaald. De wijze waarop de heffing wordt berekend wordt aangegeven in de (toelichting bij de) provinciale belastingverordening. Behalve de verwachte kosten van nazorg zal tevens rekening worden gehouden met onvoorzienbare kosten als gevolg van schade.

Ook hier geldt dat na verloop van jaren, waarin ervaring is opgedaan met de uitvoering van de nazorg, aanpassing van de berekeningsfactoren nodig kan zijn. Met name ontwikkelingen in de techniek kunnen hiertoe aanleiding zijn. Het is ook mogelijk dat een geval van schade aanleiding vormt tot een andere risicoberekening. Dit kan leiden tot bijstelling van de heffing.

De exploitant kan tegen een individuele aanslag bezwaar indienen bij het college van gedeputeerde staten (zie ook artikelsgewijze toelichting bij artikel 15.44) ; de rechter kan zonodig daarna tevens toetsen of de aanslag juist is en de belastingverordening verbindend is.

2.7.4. Bedrijfsgebonden stortplaatsen

Ten aanzien van bedrijfsgebonden stortplaatsen wordt, anders dan bij andere stortplaatsen, de hoogte van de heffing alleen gebaseerd op de verwachte kosten van nazorg van de eigen stortplaats.

De kosten voor het storten vormen onderdeel van de totale exploitatiekosten van het bedrijf. Als de bedrijfsgebonden stortplaats bijna is volgestort, beschikt het bedrijf normaliter nog over een inkomstenbron om de nazorgkosten uit te betalen. Er is hier geen sprake van een probleem dat oplossing behoeft door middel van een vereveningsstelsel.

Omdat een bedrijfsgebonden stortplaats alleen dient voor het eigen bedrijfsafval en derhalve geen publieke functie heeft, zou het ook niet goed verdedigbaar zijn andere aanbieders van afval in de provincie te laten meebetalen aan de nazorgkosten. Het bedrijf is de enige vervuiler en kan als zodanig ook volledig verantwoordelijk worden gesteld voor de kosten van nazorg van de eigen stortplaats.

2.7.5. Nazorgfondsen

Het oprichten van een nazorgfonds heeft een tweeledig doel. In de eerste plaats wordt door het apart zetten van de middelen die voor nazorg zijn verkregen in een fonds, zeker gesteld dat die middelen ook alleen voor dat doel worden gebruikt. De exploitanten die de heffing moeten betalen krijgen zekerheid dat de middelen niet voor andere doeleinden kunnen worden gebruikt.

Het tweede doel van het nazorgfonds is de opbouw van kapitaal voor de toekomst. Het langdurige karakter van de nazorg en het afnemend stortvolume maken het noodzakelijk dat zeker gesteld wordt dat ook op de langere termijn voldoende middelen beschikbaar zijn voor nazorg. De middelen welke nu worden opgebracht, dragen bij aan de opbouw van een kapitaal in de loop der jaren, zodat ook bij verminderde heffingsopbrengsten in de toekomst een kapitaal beschikbaar is voor nazorg. Daarmee wordt voorkómen dat in de toekomst de algemene middelen tijdelijk fors moeten worden verhoogd op het moment dat de uitgaven voor de nazorg van stortplaatsen zouden cumuleren. Door de financiering van de nazorg in de tijd te spreiden, wordt een juiste allocatie bevorderd en een mogelijke toekomstige verstoring van de begroting vermeden.

Bij de berekening van de heffing wordt rekening gehouden met inkomsten uit rentebaten en beleggingsopbrengsten.

Gedeputeerde staten richten een fonds op voor hun eigen provincie. Het is echter ook mogelijk dat gedeputeerde staten van verschillende provincies gezamenlijk een nazorgfonds oprichten.

Dit kan bijvoorbeeld wenselijk zijn voor provincies waar weinig stortplaatsen zijn en behoefte bestaat aan verbreding van het financiële draagvlak bij toepassing van het vereveningsstelsel.

Er zijn echter ook andere redenen denkbaar om gezamenlijk een fonds op te richten, bijvoorbeeld met het oog op een optimale kapitaalopbouw. Provincies kunnen hier zelf nadere invulling aan geven.

Gedeputeerde staten zijn belast met het beheer van het nazorgfonds. In paragraaf 2.5.2. is aangegeven dat het hebben van de verantwoordelijkheid voor de nazorg ook met zich brengt dat de provincie de financiering van de nazorg in eigen hand dient te houden. Gedeputeerde staten zijn te allen tijde aanspreekbaar op de wijze waarop de middelen voor nazorg worden verdeeld en besteed.

De provincie keert de voor de nazorg benodigde gelden uit aan de instantie die met de uitvoering van de nazorg is belast. De uitvoerende instantie is jegens gedeputeerde staten verantwoording verschuldigd voor de besteding van de door haar uit het fonds ontvangen gelden. De wijze waarop deze verantwoording plaatsvindt, wordt overgelaten aan provincies en uitvoerende instanties. Het ligt voor de hand dat gedeputeerde staten een accountantsverklaring verlangen van de uitvoerende instantie met betrekking tot de juiste besteding van de fondsgelden.

2.8 Financiering grootschalige baggerspeciéstortplaatsen

Baggerspeciéstortplaatsen vallen niet onder de in het Stortbesluit bodembescherming gestelde instructieregels. In het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie, dat in 1992 op basis van een milieueffectrapportage is uitgebracht, zijn richtlijnen opgenomen voor de inrichting van baggerspeciéstortplaatsen.

Daarbij is vastgelegd dat eerst enige jaren ervaring zal worden opgedaan met deze richtlijnen, en dat daarna op basis van een evaluatie zal worden besloten of er een algemene maatregel van bestuur moet komen met instructievoorschriften voor baggerspeciéstortplaatsen.

Dit betekent dat voor deze stortplaatsen de vereiste bodembeschermende voorzieningen door het bevoegd gezag (gedeputeerde staten) moeten worden voorgeschreven in de vergunning op grond van de Wet milieubeheer. Bij de opstelling van de vergunningvoorschriften zal het bevoegd gezag rekening houden met de richtlijnen.

Het gegeven dat het Stortbesluit bodembescherming niet van toepassing is op baggerspeciéstortplaatsen, is geen reden geweest om deze stortplaatsen uit te sluiten van de regeling inzake de nazorg. Voor deze stortplaatsen geldt immers evenzeer dat een goede regeling van de organisatie en financiering van de nazorg problemen in de toekomst kan voorkomen.

De organisatie en de financiering van baggerspeciéstortplaatsen zullen in beginsel plaatsvinden volgens het systeem zoals dat voor alle stortplaatsen waarop het wetsvoorstel van toepassing is, in het wetsvoorstel is opgenomen. Dit betekent dat de nazorg wordt opgedragen aan de provincie, en dat de financiering wordt geregeld via heffingen die in het nazorgfonds worden gestort.

In paragraaf 2.7.3 is aangegeven dat de provincie de hoogte van de heffing kan relateren aan de aard van de afvalstoffen, omdat de aard van de afvalstof van belang kan zijn voor de voorzieningen die nodig zijn met het oog op de nazorg van de stortplaats. Dit maakt het mogelijk voor baggerspeciéstortplaatsen een aparte heffing in te stellen. De opbrengst van deze heffingen kunnen uitsluitend worden bestemd voor baggerspeciéstortplaatsen.

De uitvoering van de nazorg kan op basis van artikel 8.50, tweede lid, door de provincie worden opgedragen aan een rechtspersoon. Deze rechtspersoon kan ook zijn een overheidsinstantie of een samenwerkingsverband van overheidsinstanties, waarbij met name kan worden gedacht aan waterschappen.

Het ligt voor de hand dat de waterschappen zullen worden betrokken bij de provinciale besluitvorming over de wijze van financiering en uitvoering van de nazorg.

Voor een bepaalde categorie baggerspeciéstortplaatsen is een uitzondering gemaakt ten aanzien van de organisatie en financiering. Het gaat hierbij om grootschalige baggerspeciéstortplaatsen, waarvan de aanleg en de exploitatie worden gefinancierd uit de rijksbegroting. Deze stortplaatsen hebben tot doel te voorzien in een behoefte aan berging van baggerspecie die vrijkomt bij de baggerwerkzaamheden die door Rijkswaterstaat in zijn hoedanigheid van waterbeheerder worden verricht. De onder de Minister van Verkeer en Waterstaat vallende diensten zijn de voornaamste aanbieders van afval; voornoemde minister is tevens vergunninghouder of mede-vergunninghouder van deze stortplaatsen.

Ook voor deze stortplaatsen geldt dat de provincie, die bevoegd gezag is in de exploitatiefase, wordt belast met de nazorg, met dien verstande dat de uitvoering van de werkzaamheden die verband houden met de nazorgmaatregelen, berusten bij de Minister van Verkeer en Waterstaat. Dit is geregeld in artikel 8.50, derde lid. De feitelijke uitvoering wordt verricht door een onder deze minister ressorterende dienst, in casu: Rijkswaterstaat. De bij de dienst aanwezige deskundigheid verzekert een goede uitvoering van de nazorg.

De financiering van de nazorgmaatregelen zal rechtstreeks uit de rijksbegroting plaatsvinden. In artikel 15.43, eerste lid, onder a, is een bepaling opgenomen, inhoudende dat baggerspeciéstortplaatsen die worden gedreven of mede gedreven door de Minister van Verkeer en Waterstaat, uitgezonderd zijn van de financiële bepalingen van titel 15.11.

De provincie kan in de vergunning op grond van de Wet milieubeheer voorschrijven, dat de vergunninghouder een nazorgplan moet opstellen. Het ligt voor de hand dat de provincie dat doet. In dat plan wordt tevens een kostenberekening opgenomen. De Minister van Verkeer en Waterstaat stelt zich garant voor de betaling van de kosten. Deze garantstelling heeft ook betrekking op risico's en calamiteiten die zich op de stortplaats kunnen voordoen. In de vergunning zal dan vervolgens worden voorgescreven dat het plan moet worden goedgekeurd door het bevoegd gezag voordat de stortplaats wordt gesloten.

Nazorgmaatregelen die voortvloeien uit het waterkwaliteitsbeheer en derhalve de verantwoordelijkheid betreffen van de Minister van Verkeer en Waterstaat, maken geen onderdeel uit van het door gedeputeerde staten goed te keuren nazorgplan.

2.9. Besteding opbrengst van de nazorggelden

De opbrengst van de heffing alsmede de bijdragen ten behoeve van de nazorg van bedrijfsgebonden stortplaatsen worden gestort in een provinciaal nazorgfonds als bedoeld in artikel 15.47, eerste en tweede lid. In artikel 15.47, zevende lid, wordt omschreven welke kosten uit het fonds mogen worden betaald.

Het gaat hierbij om kosten die gemaakt worden in verband met de uitvoering van de nazorg van de onder dit wetsvoorstel vallende gesloten stortplaatsen in de provincie. In artikel 8.49 is omschreven wat voor soort maatregelen in dat kader getroffen dienen te worden. Bij de berekening van de nazorgkosten gaat het zowel om de te berekenen kosten van

onderhoud en vervanging, als om geschatte kosten van eventuele schade, voor zover er geen mogelijkheden zijn tot verhaal.

Een aparte categorie vormen de kosten van de inventarisatie van plaatsen in de provincie waar in het verleden afvalstoffen zijn gestort en het onderzoek naar aanwezigheid, aard en omvang van eventuele verontreiniging aldaar. Het gaat hier om stortplaatsen die voor 1 maart 1995 gesloten zijn en derhalve niet aan het door het Stortbesluit bodembescherming voorgeschreven bodembeschermingsniveau behoeven te voldoen. Deze oude stortplaatsen vallen nog buiten de onderhavige regeling van de nazorg, omdat de beleidsontwikkeling ten aanzien van het niveau van de te eisen voorzieningen, de organisatie en de financiering van de nazorg nog niet voltooid is. Teneinde een regeling hiervoor te kunnen ontwerpen, is eerst meer inzicht nodig in de aard en de omvang van bodemverontreiniging op die stortplaatsen.

De financieringsgrondslag voor het instellen van het benodigde onderzoek ontbreekt echter nog. Aangezien het om dezelfde soort bronnen gaat, alleen van andere datum, en de kosten relatief beperkt zijn, is uit doelmatigheidsoverwegingen in het wetsvoorstel geregeld dat de kosten van inventarisatie en onderzoek uit het fonds worden bestreden.

Inmiddels is reeds in alle provincies een eenmalige inventarisatie in gang gezet. Voor dit onderzoek is een model ontwikkeld dat bekend staat als het V.O.S. (Verkennd Onderzoek Stortplaatsen). De duur van dit onderzoek zal ongeveer vier jaar bedragen en de kosten zijn berekend op ongeveer twaalf miljoen gulden.

De apparaatskosten die door de provincie worden gemaakt, zijn uitgezonderd ingevolge artikel 15.47, achtste lid. Deze uitzondering is opgenomen omdat voor apparaatskosten reeds een bijdrage wordt verstrekt op grond van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer.

Anders ligt het met de apparaatskosten die gemaakt worden in verband met het nazorgfonds dat door de provincie moet worden opgericht en beheerd. Die kosten worden niet vergoed op grond van het Bijdragenbesluit openbare lichamen milieubeheer en kunnen ingevolge artikel 15.47, zevende lid, onder c, wel uit de heffing worden gefinancierd.

Bij de vaststelling van de heffing zal de provincie met de genoemde kosten rekening moeten houden.

2.10. Aansprakelijkheid voor schade

Door de op de stortplaats gestorte afvalstoffen kan schade worden veroorzaakt aan het milieu, waarvoor in het algemeen de exploitant aansprakelijk is.

Sinds 1 februari 1995 is het Burgerlijk Wetboek aangevuld met een regeling van risico-aansprakelijkheid voor milieuschade als gevolg van bepaalde bedrijfsmatige activiteiten. Daarbij is onder andere geregeld dat voor de exploitant van een stortplaats een risico-aansprakelijkheid geldt tot twintig jaar na sluiting van de stortplaats (artikel 6 : 176 van het Burgerlijk Wetboek).

Een goede uitvoering van nazorg op gesloten stortplaatsen brengt met zich dat de kans op het optreden van schade aan het milieu tengevolge van de op de stortplaats gestorte stoffen uiterst gering is. Als dit zich toch voordoet, zal door vroegtijdige signalering die schade tot een minimum kunnen worden beperkt.

Toch kan niet geheel worden uitgesloten dat schade ontstaat waar ook derden door worden gedupeerd.

In dat geval kan die derde een beroep doen op de risico-aansprakelijk-

heid van de (gewezen) exploitant, eventueel aangevuld met een actie uit onrechtmatige daad jegens de nazorginstantie.

De rechter moet uitmaken wie de schade moet betalen.

Het is mogelijk dat er in de nazorgfase geen exploitant meer is, dan wel de exploitant financieel niet meer in staat blijkt de schade te betalen. Teneinde de verhaalbaarheid van de schade op de exploitant in de nazorgfase zeker te stellen, zal in het Stortbesluit bodembescherming een nadere regeling worden opgenomen met betrekking tot de dekking van zijn aansprakelijkheid.

Mogelijkheden daarvoor zijn het verplicht stellen van een financiële zekerheid dan wel het in het leven roepen van een waarborgfonds. In artikel 15.44, tweede lid, is geregeld dat de heffing mede kan dienen ter bestrijding van kosten die gemoeid zijn met de dekking van de aansprakelijkheid, bijvoorbeeld de met betrekking tot een verzekering verschuldigde premie.

De wettelijke basis voor het stellen van een financiële zekerheid wordt geboden door artikel 16 van de Wet bodembescherming.

2.11. Risicofonds

Er kunnen zich gevallen van schade voordoen op een stortplaats waarvan het geldelijk effect voor de nazorg zeer groot kan zijn.

Soms zal er sprake zijn van dekking door een verzekering (bijvoorbeeld bij schade als gevolg van een neerstortend vliegtuig), maar dit is niet altijd het geval (bijvoorbeeld schade als gevolg van een natuurramp).

Ook kunnen er onverwacht hoge kosten optreden wanneer degene die een bedrijfsgebonden stortplaats drijft, failliet gaat, en daardoor niet in staat is de heffing voor de nazorg te voldoen, terwijl ook financiële zekerheden (die op grond van artikel 15.46 kunnen worden gesteld) tekort schieten.

Ook in deze gevallen is de provincie verplicht maatregelen te nemen in het kader van de nazorg en dienen de kosten uit het nazorgfonds te worden betaald. Het is denkbaar dat als gevolg van een geval van schade het nazorgfonds vrijwel wordt uitgeput.

Weliswaar kunnen de heffingen naar boven worden bijgesteld (omdat de risico-component te laag blijkt te zijn ingeschat en bijstelling behoeft): een dergelijke verhoging zal wel binnen redelijke grenzen moeten blijven.

Om het financiële risico dat daardoor voor een provincie kan ontstaan, beheersbaar te houden is voorzien in een mogelijkheid tot een gezamenlijke dekking door middel van de oprichting van een risicofonds (artikel 15.48).

In artikel 15.44 is geregeld dat de heffing mede kan dienen voor de afdracht van gelden aan het risicofonds.

In het onderhavige wetsvoorstel worden alleen instrumenten aange-reikt. De provincies zijn vrij om te beslissen of zij hier gebruik van willen maken. Zij kunnen uiteraard ook kiezen voor andere vormen van risicospreiding.

2.12. Financiële gevolgen

Het onderhavige wetsvoorstel brengt met zich dat kosten moeten worden gemaakt ten behoeve van de nazorg van stortplaatsen na sluiting. Daar staat tegenover dat een goede nazorg er toe zal leiden dat minder saneringsgevallen ontstaan. Saneringskosten liggen vele malen hoger dan de nu te betalen kosten van nazorg.

De belangrijkste kostenposten houden verband met het onderhouden en vervangen van de bovenafdichting en de peilbuizen en de kosten voor

de zuivering van percolatiewater alsmede met de personele ondersteuning op technisch en administratief gebied.

Afhankelijk van de omvang, de lokatie van de stortplaats en de aard van de gestorte stoffen zullen de kosten per stortplaats verschillen.

In een aantal gevallen worden nu reeds gelden voor de nazorg van gesloten stortinrichtingen gereserveerd. Zo maakt een aantal stortinrichtingen op eigen initiatief reserveringen voor de toekomstige nazorg. Verder is in een aantal gevallen door het bevoegd gezag in de vergunningvoorschriften aan stortinrichtingen een verplichting opgenomen tot het reserveren van financiële middelen voor de nazorg.

De op basis van het onderhavige wetsvoorstel in te voeren financieringswijze is een kapitaaldekkingstelsel: er wordt een fonds opgebouwd ter dekking van de toekomstige kosten van de nazorg van een stortinrichting. Indien de heffing vanaf de ingebruikname van de stortinrichting wordt ingevorderd, zal – afhankelijk van de grootte van de stortplaats – een heffing van 5 tot 8 per ton in de meeste gevallen voldoende zijn om de kosten van de nazorg te financieren. De benodigde heffing is hoger als niet meteen vanaf het begin van de stortperiode wordt geheven. Tijdelijk is dan een inhaalslag door middel van een heffingstarief van 10 nodig om de benodigde nazorggelden te reserveren. Deze inhaalslag kan achterwege worden gelaten indien de bovenvermelde reserveringen van de stortplaatsbeheerder (op eigen initiatief dan wel op grond van de vergunningvoorschriften) worden overgeheveld naar het provinciale nazorgfonds.

Bij toepassing van het vereveningssysteem is de hoogte van de heffing voor de publieke stortplaatsen niet alleen afhankelijk van de (resterende) duur van de exploitatieperiode en de nazorgkosten van de betreffende stortplaats maar ook van die van de overige nog in exploitatie zijnde stortplaatsen in de provincie(s). De heffing kan daarom per provincie verschillend zijn, evenals de omvang van de fondsen.

Overigens is in het Nationaal Milieubeleidsplan 2 (NMP 2; Kamerstukken II 1993/94, nr. 23 560) onder actiepoint N 46 vermeld dat de storttarieven zullen worden opgetrokken tot het niveau van de verbrandingstarieven teneinde het storten van afvalstoffen te minimaliseren en het hergebruik ervan te stimuleren. Een verhoging van de storttarieven met het oog op de kosten van nazorg past in dit beleid.

Het gemiddelde storttarief voor 1995 wordt geraamd op circa 130 per ton. Bij een heffingstarief van 8 per ton worden de aanbieders van te storten afval met een lastenverzwaring van ruim 5 % geconfronteerd.

In 1993 werd 10 900 kton afval gestort. Onder meer als gevolg van het gereedkomen van de geplande afvalverbrandingscapaciteit in 1997 zal de te storten hoeveelheid in dat jaar kunnen dalen tot circa 9 000 kton. Naar verwachting zal, bij realisering van de voor het afvalstoffenbeleid geldende taakstellingen, de te storten hoeveelheid afvalstoffen dalen naar 3 400 kton in het jaar 2005¹. Bij inwerkingtreding van deze nazorgregeling in 1997 zou de stijging van de lastendruk (bij een heffingstarief van 8 per ton) uitkomen op ruim f 72 miljoen. Deze lastendruk zou dan in het jaar 2005 bij een te storten hoeveelheid van 3 400 kton en een heffingstarief van 8 per ton dalen naar ruim f 27 miljoen.

Vanaf 1997 zal het grootste deel van de afvalstoffen waarvan de verwijderingskosten worden gedragen door de huishoudens, niet meer mogen worden gestort. Dit betekent dat de geschetste lastenverzwaring voor het grootste deel voor rekening komt van de industrie, de dienstensector en de overheid.

¹ Ontwerp Tienjarenprogramma Afval 1995–2005, Afval Overleg Orgaan Utrecht, 1995.

3. Verwijdering van voorwerpen die in de bodem worden achtergelaten

Het multifunctionaliteitsbeginsel houdt in dat de bodem ten gevolge van een handeling niet zodanig mag worden verontreinigd of aangetast, dat er sprake is van een vermindering van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant en dier heeft. Bij een vermindering van functionele eigenschappen kan het zowel gaan om verontreinigingen als om fysieke aantastingen. Van dit laatste kan onder meer sprake zijn indien voorwerpen die bij een handeling als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wet bodembescherming, in de bodem zijn gebracht, na beëindiging van die handeling in de bodem worden achtergelaten zonder dat ze nog een nuttige functie hebben.

Indien dergelijke voorwerpen blijvend deel van de bodem zouden gaan uitmaken, kan dit een bedreiging vormen voor de multifunctionaliteit van de bodem. Daarom kunnen op basis van de artikelen 6 tot en met 11 regels worden gesteld met betrekking tot de verwijdering van de voorwerpen.

Dit betekent niet dat bij elke aantasting van de bodem sprake zal zijn van een verwijderingsplicht. Zo kan worden afgezien van een verwijderingsplicht voor voorwerpen die reeds voor de inwerkingtreding van een algemene maatregel van bestuur als boven bedoeld in de bodem zitten en alleen een fysieke aantasting van de bodem met zich meebrengen. Ook zal verwijdering niet hoeven plaats te vinden wanneer hieraan overwegende milieuhygiënische bezwaren kleven, zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn bij de verwijdering van heipalen. Voorts hoeven voorwerpen niet te worden verwijderd zolang ze een functie in de bodem kunnen vervullen.

Ten aanzien van bouwstoffen is een verwijderingsverplichting opgenomen in het in voorbereiding zijnde Bouwstoffenbesluit bodembescherming. Het stellen van een verwijderingsverplichting wordt ook overwogen met betrekking tot ondergrondse tanks voor het opslaan van vloeistoffen.

In het voorgestelde artikel 16a, eerste lid, wordt de verwijderingsverplichting met betrekking tot in de bodem gebrachte voorwerpen uitdrukkelijk als instrument genoemd naast de in de artikelen 15 tot en met 19 genoemde andere instrumenten, waarvan in een algemene maatregel van bestuur op basis van de artikelen 6 tot en met 11 gebruik kan worden gemaakt. De opsomming van het instrumentarium in genoemde artikelen is weliswaar niet limitatief, zodat het niet strikt noodzakelijk is aan de verwijderingsplicht een afzonderlijke bepaling te wijden, maar het ligt voor de hand instrumenten waarvan in bedoelde algemene maatregelen van bestuur met een zekere regelmaat gebruik wordt gemaakt, in de wet met name te noemen. Gelet op het toegenomen belang van het instrument voor het bodembeschermingsbeleid, wordt daarom voorgesteld de verwijderingsplicht een eigen plaats in de Wet bodembescherming te geven.

4. Vrijstelling

In de artikelen 64 en 65 van de Wet bodembescherming is de mogelijkheid opgenomen om door verlening van een vrijstelling onderscheidenlijk een ontheffing een uitzondering te maken op bij algemene maatregel van bestuur op basis van de artikelen 6 tot en met 11 gestelde regels.

Blijkens de geschiedenis van totstandkoming van die artikelen werd het volgende beoogd. Een vrijstelling kan door de minister rechtstreeks op basis van de Wet bodembescherming worden verleend voor een categorie van handelingen. Een ontheffing kan, uitsluitend indien daartoe in de

algemene maatregel van bestuur de mogelijkheid is geopend, worden verleend door het bevoegd gezag om in een bijzonder geval een uitzondering te maken.

Een beslissing inzake ontheffing is een beschikking, waartegen op grond van hoofdstuk VIII van de Wet bodembescherming beroep kan worden ingesteld. In de Wet bodembescherming is geen beroepsmogelijkheid geopend ten aanzien van een beslissing inzake vrijstelling. De vraag is gerezen of tegen een dergelijke beslissing beroep kan worden ingesteld op grond van de Wet administratieve rechtspraak overheidsbeschikkingen (Wet arob), thans opgevolgd door de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Tijdens de totstandkoming van artikel 64 (voorheen: 28) is deze vraag niet aan de orde geweest aangezien de Wet arob toen nog niet in werking was getreden. Uit de wetsgeschiedenis zou echter kunnen worden afgeleid dat een vrijstelling als een regeling werd beschouwd. In de termen van de Wet arob is derhalve sprake van een besluit van algemene strekking in de zin van die wet, waartegen geen beroep op grond van die wet openstond.

Uit een uitspraak van de voorzitter van de Afdeling rechtspraak van de Raad van State van 3 oktober 1991, no. S01.91.0360 12-107, blijkt evenwel dat een beslissing inzake vrijstelling in bepaalde gevallen ook een beschikking in de zin van de Wet arob kan zijn, waartegen beroep kan worden ingesteld.

Als gevolg van deze uitspraak is onduidelijkheid ontstaan over het karakter van de vrijstelling. Weliswaar is in een latere uitspraak van de voorzitter van die afdeling van de Raad van State (1 oktober 1992, nr. S01.92.0386 77-94, Milieu en Recht Jurisprudentie 1994/1, nr. 10) in een soortgelijk geval het besluit aangemerkt als een besluit van algemene strekking, doch hiermee is nog niet de gewenste duidelijkheid gecreëerd. Daarom wordt voorgesteld in artikel 64 van de Wet bodembescherming ondubbelzinnig vast te leggen dat een vrijstelling alleen bij ministeriële regeling kan worden verleend om voor een categorie van gevallen een uitzondering te maken op de bij algemene maatregel van bestuur gestelde regels. Een verzoek om vrijstelling dat op een afzonderlijk geval betrekking heeft, moet worden opgevat als een verzoek om een uitzondering te maken voor de gehele categorie van handelingen, waarvan de handeling waarop het verzoek betrekking heeft, deel uitmaakt, derhalve als een verzoek om een regeling te treffen.

Gelet op het voorgaande moet een beslissing inzake vrijstelling in het algemeen gesproken worden opgevat als een besluit van algemene strekking in de zin van de Wet arob.

Zoals hierboven reeds is aangegeven, is de Wet arob inmiddels vervangen door de Awb. Ingevolge de Awb is tegen een besluit van algemene strekking wél en tegen een besluit, inhoudende een algemeen verbindend voorschrift, geen beroep, althans tot 1 januari 1999, mogelijk. Een vrijstelling bij ministeriële regeling ingevolge de artikelen 64 en 65 van de Wet bodembescherming is een algemeen verbindend voorschrift in de zin van die wet. Derhalve is tot 1 januari 1999 tegen een beslissing inzake een vrijstelling ingevolge die artikelen geen beroep mogelijk op grond van de Awb.

5. Voorbereiding

De opstelling van het wetsvoorstel heeft plaatsgevonden in nauw overleg met de betrokken overheden. In 1991 heeft een bestuurlijke overleggroep van het Directoraat Generaal Milieubeheer (DGM), de Unie van Waterschappen, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), aangeduid als het DUIV-overleg, een werkgroep nazorg stortplaatsen ingesteld. Deze werkgroep, die werd samengesteld uit vertegenwoordigers van DGM, het IPO en de VNG,

kreeg de opdracht te adviseren over de organisatie van de nazorg van stortplaatsen.

In november 1991 is door de werkgroep nazorg stortplaatsen een rapport uitgebracht over de nazorg voor bestaande en nieuwe stortplaatsen. De hoofdlijnen van de wettelijke regeling zijn gebaseerd op dit rapport. Concepten van de wettelijke regeling zijn besproken in de werkgroep en de resultaten daarvan zijn ingebracht in het DUIV-overleg.

Een voorontwerp van het wetsvoorstel is voor commentaar toegezonden aan het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, de Vereniging van Afvalverwerkers, het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van de Raad van Nederlandse Werkgeversbonden VNO en NCW, en milieu-organisaties.

Het daarna vervaardigde ontwerp van het wetsvoorstel is met een verzoek om advies verzonden aan het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Vereniging van Afvalverwerkers, het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van de Raad van Nederlandse Werkgeversbonden VNO en NCW, de Stichting Nazorg Afvalverwijderingsinrichtingen, de Technische Commissie Bodembescherming en de Raad voor het milieubeheer.

De Raad voor het milieubeheer heeft te kennen gegeven in verband met de gewijzigde taakstelling af te zien van advisering over dit wetsvoorstel.

De Technische Commissie Bodembescherming ondersteunt het wetsvoorstel en heeft volstaan met een korte reactie omdat het wetsvoorstel niet de technische invulling van de nazorg betreft.

De adviezen van de Stichting Nazorg Afvalverwijderingsinrichtingen, het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van de Raad van Nederlandse Werkgeversbonden VNO en NCW, de Vereniging van Afvalverwerkers en het Interprovinciaal Overleg hebben geleid tot enige aanpassingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting.

De belangrijkste aanpassingen in het wetsvoorstel betreffen het volgende.

De mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur een ander bestuursorgaan dan de provincie met de nazorg te belasten is naar aanleiding van het advies van het Interprovinciaal Overleg geschrapt. Deze mogelijkheid was specifiek bedoeld voor een bepaalde categorie van baggerspeciestortplaatsen. Gezien de beperkte doelstelling was de omschrijving te ruim; nader overleg tussen betrokkenen heeft geleid tot de oplossing die is weergegeven in paragraaf 2.8 van deze memorie van toelichting.

In overleg met het Ministerie van Binnenlandse Zaken is de regeling van de heffing voor de nazorg vereenvoudigd, met name door ook voor de bijdragen van bedrijfsgebonden stortplaatsen een – objectgebonden – heffing in te stellen, die met de instrumenten van de belastingwetgeving door de provincie kan worden geïnd.

Voorts is duidelijker aangegeven welke kosten uit het nazorgfonds kunnen worden bestreden (artikel 15.47, zevende lid, onder b, en een overgangsbepaling in artikel IV). Behalve de normale nazorgkosten kunnen ook risico's, die niet op andere wijze worden gedekt, uit het nazorgfonds worden betaald.

Daaraan is toegevoegd een regeling in artikel 15.48, op grond waarvan provincies gezamenlijk een calamiteitenfonds kunnen oprichten. Daarmee kunnen provincies het risico beperken dat door het betalen van kosten als gevolg van calamiteiten uit het nazorgfonds te veel middelen aan het fonds worden onttrokken, en een aanzienlijke verhoging van de heffing noodzakelijk wordt.

Een oplossing waarbij dergelijke tekorten uit rijksmiddelen worden bestreden, waarop in het advies van het IPO wordt aangedrongen, wordt niet noodzakelijk geacht, omdat het wetsvoorstel voorziet in een goede financieringsbron op decentraal niveau voor dergelijke kosten.

6. Informatieverstrekking

Met het oog op een goede uitvoering, handhaving en evaluatie van dit wetsvoorstel zullen met de provincies afspraken worden gemaakt over de wijze waarop informatieverstrekking tussen de provincies onderling en aan het Rijk zal plaatsvinden over de uitvoering van de nazorg en de daarmee gemoeide kosten. Met behulp van die informatie zal worden nagegaan of de uitvoering van de nazorg en de wijze van financieren binnen de beleidsdoelstellingen van de wet zijn gerealiseerd. Als dit onvoldoende het geval blijkt te zijn zal vervolgens worden bekeken of bijstelling van de regelgeving wenselijk is.

B. ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

ARTIKEL I

A

Artikel 1.1. Wet milieubeheer

In verband met de plaatsing van deze regeling in hoofdstuk 8 (Inrichtingen) van de Wet milieubeheer wordt in artikel 1.1 de omschrijving van het begrip «doelmatige verwijdering van afvalstoffen» gewijzigd in die zin dat nazorg niet meer als element van doelmatige verwijdering is opgenomen.

De reden voor deze wijziging is gelegen in de omstandigheid dat de nazorg van stortplaatsen in de eerste plaats moet worden gezien als het treffen van een samenstel van milieuhygiënisch noodzakelijke maatregelen om te voorkomen dat gesloten stortplaatsen in de toekomst bodemverontreiniging of andere nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel tot uitbreiding van de Wet milieubeheer (afvalstoffen) in de Tweede Kamer (Handelingen II, 23 september 1992, nummer 5–270) is de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer ingegaan op een amendement, waarin werd voorgesteld de nazorg op te nemen als element van het begrip «doelmatige verwijdering» in artikel 1.1, eerste lid. De minister ging er van uit dat zulks op grond van het hierboven genoemde argument niet direct voor de hand lag en dat dit onderwerp nog uitgebreid aan de orde zou komen bij het onderhavige wetsvoorstel, waarin de nazorg in haar geheel wordt geregeld. Overigens liet de minister het oordeel over aan de Tweede Kamer. Het amendement werd wel aangenomen, maar met de aantekening dat het element nazorg weer uit het begrip «doelmatige verwijdering» kon worden verwijderd, indien in het wetsvoorstel inzake de nazorg daarvoor een betere plaats zou worden gevonden (Handelingen II, 24 september 1992, nummer 6–336).

De thans voorgestelde opnemingswijze van het onderwerp nazorg als een nieuwe paragraaf 8.3 in het hoofdstuk Inrichtingen is in overeenstemming met het hierboven vermelde uitgangspunt van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke ordening en Milieubeheer. In deze opzet past het ook dat nazorg niet meer wordt gerangschikt onder het begrip «doelmatige verwijdering» in artikel 1.1.

B

Artikel 8.14 Wet milieubeheer

In artikel 8.14, derde lid, is thans bepaald dat in regels, gesteld in de provinciale milieuverordening of door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, met betrekking tot de door de stortplaatsexploitanten te berekenen tarieven, uitsluitend rekening mag worden gehouden met de kosten van het exploiteren van de stortplaats en met de kosten van voorzieningen ten behoeve van de nazorg daarvoor.

De ingevolge artikel 15.44, eerste lid, van het onderhavige wetsvoorstel door provinciale staten in te stellen heffing moet door de exploitant kunnen worden doorberekend in de storttarieven.

Om dit mogelijk te maken wordt voorgesteld artikel 8.14, derde lid, zodanig te wijzigen dat ook met de in artikel 15.44, eerste lid, bedoelde heffing rekening kan worden gehouden, indien regels met betrekking tot de tarieven worden vastgesteld in de provinciale milieuverordening of door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ingevolge artikel 8.14, tweede lid, onder d.

C

Artikel 8.47 Wet milieubeheer

De omschrijving van het begrip «storten van afvalstoffen» is gelijk aan die in het Stortbesluit bodembescherming.

Dit geldt, afgezien van een kleine toevoeging, ook voor de omschrijving van het begrip «stortplaats». Deze toevoeging, die opgenomen is in het tweede lid, houdt verband met de omstandigheid dat op gedeelten van een stortplaats reeds afvalstoffen kunnen zijn gestort. De stortplaats moet als één geheel worden gezien, met inbegrip van de gedeelten van de stortplaats waar geen afvalstoffen meer worden gestort. Een stortplaats kan derhalve ook pas voor gesloten worden verklaard, indien op de stortplaats in het geheel niet meer wordt gestort.

De in het derde lid genoemde voorwaarden voor sluiting van een stortplaats zijn limitatief. Een stortplaats kan pas worden gesloten indien aan alle voorwaarden is voldaan. Dit betekent dat, indien op grond van het Stortbesluit bodembescherming een bovenafdichting is voorgeschreven in de vergunning, deze ook moet zijn aangebracht. Als de bovenafdichting niet is voorgeschreven, hetgeen het geval kan zijn bij baggerspeciéstortplaatsen, geldt deze voorwaarde uiteraard niet.

Artikel 8.49 Wet milieubeheer

In het eerste lid is aangegeven dat – in het kader van de nazorg – zodanige maatregelen getroffen dienen te worden dat wordt gewaarborgd dat de gesloten stortplaats geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, althans – in overeenstemming met het ALARA-principe – de grootst mogelijke bescherming wordt geboden tegen die nadelige gevolgen. Een dergelijke nazorg houdt in dat ten minste de in het tweede lid genoemde maatregelen dienen te worden getroffen. De in het tweede lid genoemde maatregelen zijn dus de belangrijkste maatregelen die moeten worden getroffen in het kader van de nazorg. De opsomming is niet limitatief. In onderdeel 2.3 van het algemeen deel van de memorie van toelichting is uitvoerig ingegaan op de inhoud van de nazorg.

Krachtens het derde lid is het mogelijk dat bij algemene maatregel van bestuur nadere regels worden gesteld met betrekking tot de in het eerste en tweede lid bedoelde maatregelen. Deze bepaling is noodzakelijk aangezien de artikelen 8.40, 8.44 en 8.45 van de Wet milieubeheer daarvoor onvoldoende basis bieden.

De krachtens die artikelen gestelde regels richten zich namelijk op degene die de stortplaats drijft, en niet op de instantie die met de nazorg is belast.

Artikel 8.50 Wet milieubeheer

In het tweede lid is aangegeven dat het orgaan, belast met de nazorg, het verrichten van de in artikel 8.49 bedoelde nazorgmaatregelen aan een rechtspersoon of instantie kan opdragen.

Hier is reeds nader op ingegaan in de paragrafen 2.5.1 en 2.7.5 van het algemene deel van deze toelichting.

Artikel 8.51 Wet milieubeheer

Dit artikel is opgenomen omdat de nazorginstantie niet noodzakelijkerwijs ook de rechthebbende op het terrein waar de gesloten stortplaats is gelegen, behoeft te zijn. De nazorginstantie zal uiteraard toegang moeten hebben tot het terrein van de stortplaats, alsmede de mogelijkheid moeten hebben tot het (laten) verrichten van werkzaamheden op dat terrein. In die gevallen moet de rechthebbende gedogen dat op zijn terrein nazorg wordt uitgevoerd.

D

Artikel 15.44 Wet milieubeheer

Provinciale staten worden verplicht een heffing in te stellen waaruit de nazorg moet worden betaald. De heffing moet worden ingesteld bij een belastingverordening.

Het tweede lid strekt ertoe het mogelijk te maken dat de kosten van dekking van de risico-aansprakelijkheid van de (laatste) exploitant van een stortplaats, voortvloeiende uit het Burgerlijk Wetboek, via het nazorgfonds plaatsvinden.

Op de heffing en invordering van de nazorgheffing zijn de bepalingen van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) en de Invorderingswet 1990 op een aantal punten van toepassing. Dat is geregeld in het vierde lid door het van overeenkomstige toepassing verklaren van de artikelen 229 tot en met 232 van de Provinciewet. Provincies kunnen daarnaast in hun belastingverordening nog aanvullende formele belastingbepalingen opnemen.

Dit is mogelijk omdat het formele belastingrecht voor provincies niet zo ver is uitgewerkt als voor gemeenten. Het voornemen bestaat nog dit jaar een wetsvoorstel in te dienen teneinde ook voor provincies dergelijke formele belastingrechtelijke regels in de Provinciewet op te nemen. Volgens dat wetsvoorstel zullen de heffing en de invordering van provinciale belastingen geschieden met toepassing van de AWR en de Invorderingswet 1990.

Aangezien die twee wetten zijn toegespitst op de heffing en de invordering van rijksbelastingen, worden wegens het specifieke karakter van de provinciale belastingen in een aantal artikelen van de Provinciewet aanpassingen voorgesteld, waardoor beide wetten beter kunnen worden toegepast op provinciale belastingen.

Daar de nazorgheffing een provinciale belasting is, zijn gedeputeerde staten van een provincie belast met de heffing en invordering van de belasting. Op grond van de Provinciewet wordt de mogelijkheid geboden dat in de belastingverordening wordt bepaald dat zowel de heffingstaak als de invorderingstaak van gedeputeerde staten geheel of gedeeltelijk wordt gedelegeerd aan een of meer ambtenaren van het provinciale bestuursapparaat. Ook de regels van bezwaar en beroep zijn van

toepassing. Dit houdt in dat tegen een individuele aanslag bezwaar kan worden ingediend bij het college van gedeputeerde staten. Bij gehele of gedeeltelijke afwijzing van het bezwaarschrift kan beroep worden ingesteld bij de belastingrechter (het Gerechtshof en eventueel de Hoge Raad).

De AWR, de Invorderingswet 1990 en de desbetreffende paragraaf in de Provinciewet vormen tezamen het formeel-juridisch kader voor de techniek van de heffing en de invordering van de provinciale belastingen. Gelet op de heffings- en invorderingspraktijk bij de gemeentelijke belastingen en de waterschapsbelastingen is dit kader toereikend. Bij de heffing van provinciale belastingen staan drie methoden van heffing ter beschikking, te weten de heffing bij wege van aanslag, de heffing bij wege van voldoening op aangifte en de heffing op andere wijze dan de aanslag- of aangifte-belastingen. De heffing «op andere wijze» is niet geregeld in de AWR. Deze zal in de provinciale belastingverordening moeten worden uitgewerkt. Deze heffingswijze wordt meestal toegepast bij heffingen waarbij het tijdstip waarop de belasting wordt vastgesteld en het tijdstip van betaling in elkaar overvloeien. Deze heffingswijze kent een grote vrijheid van regeling. Voor de toepassing van de AWR wordt de heffing op andere wijze gelijkgesteld met een aanslagbelasting.

Artikel 15.45 Wet milieubeheer

Onder het begrip «stortplaats» valt zowel de niet-bedrijfsgebonden stortplaats als de bedrijfsgebonden stortplaats.

In het tweede lid is de grondslag van de heffing aangegeven. Een eenmaal vastgestelde heffing kan na de eerste vaststelling opnieuw worden vastgesteld, indien de opbrengst van de heffing naar boven of naar beneden afwijkt van het bedrag dat nodig is om de kosten te bestrijden die naar verwachting met de nazorg van die stortplaats gemoeid zullen zijn. Het ligt in de rede dat een dergelijke nieuwe vaststelling slechts zal plaatsvinden indien sprake is van een substantiële afwijking.

Uiteraard zal de reeds eerder betaalde belastingschuld moeten worden verrekend. Dat kan derhalve ook leiden tot een terugbetaling indien het reeds betaalde bedrag aan heffing hoger is dan het opnieuw vastgestelde heffingsbedrag. Gedeputeerde staten zijn vrij in de bepaling van de tijdstippen van betaling van termijnen van de heffing en de hoogte van de te betalen bedragen per termijn.

In het derde lid is geregeld dat voor niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen de heffing mag worden vastgesteld aan de hand van de hoeveelheid en de aard van de afvalstoffen, indien de provincie de kosten van de nazorg van alle in die provincie gelegen niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen wenst te verevenen. De grondslag is dan het bedrag dat naar verwachting gemoeid zal zijn met de nazorg van alle niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen in die provincie.

Artikel 15.46 Wet milieubeheer

De regeling met betrekking tot de financiële zekerheidsstelling is aanvullend ten opzichte van de in artikel 8.15 van de Wet milieubeheer getroffen regeling. Financiële zekerheidsstelling dient als waarborg voor het nakomen van de verplichting een bedrag te betalen, waarmee de kosten van nazorg kunnen worden gefinancierd van stortplaatsen waarvan de kosten van nazorg niet ingevolge artikel 15.45, derde lid, worden verevend. Een aanvullende regeling is noodzakelijk omdat artikel 8.15, eerste lid, daarvoor onvoldoende basis biedt. In het onderhavige geval is namelijk geen sprake van een geval als bedoeld in onderdeel a of b van dat artikel. Het gaat hier om een rechtstreeks uit de Wet milieubeheer voortvloeiende verplichting.

ARTIKEL III

B

In artikel 16a, tweede lid, van de Wet bodembescherming is thans de bepaling opgenomen, die voorheen het derde lid van artikel 16 vormde. Dit wordt voorgesteld om systematische redenen. De bepaling houdt meer verband met het voorgestelde eerste lid van artikel 16a dan met het eerste en het tweede lid van artikel 16.

ARTIKEL IV

Deze overgangsbepaling is opgenomen om te voorzien in financiële knelpunten bij overgangssituaties. Hierbij gaat het om stortplaatsen die op het tijdstip van inwerkingtreding van de wet reeds grotendeels zijn volgestort.

Het kan zich voordoen dat de uitbater, niet zijnde de provincie, van een dergelijke stortplaats vanwege tekortschietende middelen niet in staat is de bodembeschermende maatregelen die in het Stortbesluit bodembescherming ter afwerking van de stortplaats, voorafgaand aan de sluiting, zijn voorgeschreven, te bekostigen, terwijl de provincie toch de resterende stortcapaciteit nodig heeft en uit dat oogpunt de stortplaats niet heeft willen sluiten voor 1 maart 1995. Voor deze gevallen is een overgangsregeling opgenomen die het mogelijk maakt dat de provincie gedurende een periode van drie jaar aan dergelijke kosten bijdraagt uit het nazorgfonds.

ARTIKEL V

Dit artikel regelt de gevolgen van het wetsvoorstel vóór reeds afgesloten nazorgcontracten. Indien een stortplaatsexploitant vóór het tijdstip waarop dit wetsvoorstel na tot wet te zijn verheven in werking treedt, een contract met een derde heeft afgesloten dat tot doel heeft dat tegen betaling nazorg wordt verricht na sluiting van de desbetreffende stortplaats, vervalt dat contract van rechtswege bij de inwerkingtreding van de wet.

Het artikel verplicht die derde de reeds ontvangen betalingen alsmede de daarover verkregen rentebaten en beleggingsopbrengsten af te dragen aan het nazorgfonds. Van dat bedrag kunnen de door hem gemaakte kosten worden afgetrokken. De door de exploitant verschuldigde heffing wordt vervolgens verminderd met het door de derde aan het fonds afgedragen bedrag.

Aldus is duidelijkheid geschapen in de rechtsverhouding tussen partijen en wordt voorkomen dat er procedures moeten worden gevoerd of nodeeloos wordt geschoven met gelden (bijvoorbeeld betaling van bedragen door de derde aan de exploitant en betaling van het ongekorte bedrag van de heffing door de exploitant aan het nazorgfonds).

ARTIKEL VI

In het bij het parlement aanhangige wetsvoorstel tot wijziging van de bepalingen over het toezicht op gemeentelijke en provinciale belastingverordeningen is het toezicht op de provinciale en gemeentelijke heffingen geregeld waardoor het derde lid van artikel 15.44 kan vervallen, zodra dat wetsvoorstel na tot wet te zijn verheven in werking treedt.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

M. de Boer