

Vergaderjaar 1995–1996

**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 bodembescherming**

**Nr. 6**

### **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 29 mei 1996

#### **INHOUDSOPGAVE**

**Blz.**

<b>Hoofdstuk 1.</b>	<b>Algemeen</b>	<b>2</b>
<b>Hoofdstuk 2.</b>	<b>Nazorg</b>	<b>4</b>
2.1	Noodzaak van het wetsvoorstel en verhouding tot andere regelingen	4
2.1.1	Noodzaak wetsvoorstel; inleiding	4
2.1.2	Verhouding tot de risico-aansprakelijkheid van exploitanten	4
2.1.3	Verhouding tot de eigendom van stortplaatsen; Wet bodembescherming	6
2.1.4	Verhouding tot voorschriften in milieuvergunningen	6
2.2	Verantwoordelijkheid nazorg	8
2.2.1	Uitgangspunt: decentralisatie	8
2.2.2	Uitvoering door rechtspersoon	8
2.3	Inhoud nazorgregeling	9
<b>Hoofdstuk 3.</b>	<b>Financiële aspecten</b>	<b>11</b>
3.1	Zowel bedrijfsgebonden als andere stortplaatsen	11
3.1.1	Algemeen	11
3.1.2	Financieringsstelsel	12
3.1.3	Hoogte storttarieven	14
3.1.4	Fondsvorming	17
3.1.5	Gevolgen voor bestaande nazorgcontracten	18
3.1.6	Vrijwaring schadeclaims en verhaal bij verschillende eigenaren	19
3.2	Financiering bedrijfsgebonden stortplaatsen	20
3.3	Financiering nazorg voormalige stortplaatsen	23
3.3.1	Kosten inventarisatie	23
3.3.2	Aanpak en kosten voormalige stortplaatsen	25
<b>Hoofdstuk 4.</b>	<b>Baggerspeciéstortplaatsen</b>	<b>28</b>
<b>Hoofdstuk 5.</b>	<b>Verwijderingsplicht</b>	<b>29</b>
<b>Hoofdstuk 6.</b>	<b>Diversen</b>	<b>30</b>
<b>Hoofdstuk 7.</b>	<b>Artikelen</b>	<b>30</b>

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

## HOOFDSTUK 1. ALGEMEEN

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom het wetsvoorstel terugwerkt tot 1 maart 1995, en of het gelet op de gevolgen niet logischer is de ingangsdatum van het wetsvoorstel als start te nemen, zeker voor bedrijfsgebonden stortplaatsen.

Het wetsvoorstel treedt krachtens artikel VII in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip. Door in de artikelen 8.48 en 15.43, onder b, de datum 1 maart 1995 te vermelden, wordt bewerkstelligd dat de nazorgregeling van toepassing wordt op stortplaatsen waar het storten van afvalstoffen is beëindigd op of na 1 maart 1995.

Voor deze datum is gekozen omdat ingevolge artikel 2, derde lid, van het Stortbesluit bodembescherming stortplaatsen die sluiten op of na 1 maart 1995 moeten voldoen aan de eisen van dat besluit. Dit betekent dat op de stortplaatsen die onder het wetsvoorstel vallen, op het moment van sluiting een door het Stortbesluit voorgeschreven beschermingsniveau aanwezig moet zijn. Het handhaven van dit niveau geldt als uitgangspunt voor de nazorgmaatregelen en de berekening van de nazorgkosten.

Als de datum van inwerkingtreding van de wet als start zou worden genomen, zou een stortplaats waar het storten tussen 1 maart 1995 en de datum van inwerkingtreding van de wet wordt beëindigd, buiten het regime van dit wetsvoorstel vallen. Een dergelijke stortplaats zou dan pas kunnen worden aangepakt in het kader van de nazorg van voormalige stortplaatsen waar het onderhavige wetsvoorstel niet op ziet. Vanuit milieu-oogpunt is dit ongewenst, omdat dit uitstel zou betekenen van nazorgmaatregelen bij die stortplaats. Dit klemt te meer, omdat er vanuit mag worden gegaan dat die stortplaats aan het beschermingsniveau van het Stortbesluit bodembescherming voldoet en dus in gereedheid is gebracht voor daadwerkelijke nazorg.

In aansluiting op het voorgaande merk ik op dat zich een probleem kan voordoen bij de financiering van de kosten van de nazorg van stortplaatsen die zijn gesloten tussen 1 maart 1995 en de datum van inwerkingtreding van de beoogde wet. Het is immers niet uitgesloten dat sommige exploitanten van deze stortplaatsen geen, althans onvoldoende middelen voor nazorg hebben gereserveerd. Voor de nazorg van deze stortplaatsen kan de provincie de middelen alleen nog verkrijgen uit de vereveningsheffing die aan alle niet-gesloten stortplaatsen in de provincie wordt opgelegd. De kosten worden dan gedragen door de toekomstige aanbieders van afval. Dit geldt overigens evenzeer voor stortplaatsen die kort na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel sluiten. Het gaat hier om een overgangsprobleem, waar de provincie op kan en moet anticiperen. De provincie kan immers nu reeds voorzien in hoeverre dit in haar gebied een rol gaat spelen, en indien nodig kiezen voor de vereveningsheffing.

Voor bedrijfsgebonden stortplaatsen is er geen reden om af te wijken van het algemene uitgangspunt dat stortplaatsen die aan de eisen van het genoemde Stortbesluit voldoen, onder de werking van dit wetsvoorstel vallen. Het eerdergenoemde overgangsprobleem doet zich hier overigens minder voor, omdat deze stortplaatsen niet worden betaald uit storttarieven maar uit het bedrijfsresultaat. Als het storten op de eigen stortplaats door het bedrijf wordt beëindigd, wordt in de regel het bedrijf voortgezet. Het bevoegd gezag kan bedrijven attenderen op de naderende nazorgregeling, zodat het bedrijf middelen kan reserveren voor nazorg.

Tenslotte betreurden de leden van de CDA-fractie het dat het wetsvoorstel nog niet voorziet in een regeling ter waarborging van de

nazorg op voor 1 maart 1995 gesloten stortplaatsen en vroegen onder meer wanneer een dergelijke regeling tegemoet kan worden gezien.

Deze vraag wordt beantwoord in § 3.3.2.

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom de aanvullingen van de Wet milieubeheer en de Wet bodembescherming niet afzonderlijk aan de Tweede Kamer zijn voorgelegd. Deze leden vermoedden dat vooral artikel 16a een veel bredere strekking heeft dan uitsluitend stortplaatsen, en vroegen of deze zienswijze juist is.

Inderdaad heeft het voorgestelde nieuwe artikel 16a van de Wet bodembescherming een ruimere strekking dan uitsluitend stortplaatsen. Hetzelfde geldt voor de wijziging van artikel 64 van die wet (artikel III, onder C, van het wetsvoorstel). Ik acht het gewenst om thans al voor deze onderwerpen een regeling te treffen. Door deze regeling, die overigens van min of meer technische aard is, wordt een effectiever en efficiënter bodembeleid mogelijk gemaakt.

Tevens stelden de leden van de VVD-fractie enkele vragen over het voorgestelde artikel 16a Wet bodembescherming, te weten:

- of het artikel slechts betrekking heeft op een verwijderingsplicht voor toekomstige vervuilingbronnen, of dat er sprake is van terugwerkende kracht;
- hoe dit doorwerkt op tanks die reeds zijn schoongemaakt overeenkomstig de milieuregelgeving, en
- of het artikel strijdig is met het tot nu toe door VROM voorgestelde beleid.

De bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 16a op te leggen verwijderingsplicht kan betrekking hebben op voorwerpen die in de bodem aanwezig zijn op het moment van inwerkingtreding van die maatregel. Het hoeft dus niet te gaan om toekomstige vervuilingbronnen. Terugwerkende kracht heeft het artikel echter niet: een algemene maatregel van bestuur op grond van dit artikel is van toepassing op de situatie die bestaat op het moment van inwerkingtreding van die maatregel (de normale regel van onmiddellijke werking).

Uiteraard zal bij het totstandbrengen van de bedoelde algemene maatregel van bestuur steeds worden afgewogen of het milieurendement van nog te concretiseren verwijderingsplichten – bijvoorbeeld voor voorwerpen die al in de bodem aanwezig zijn en de bodem uitsluitend fysisch aantasten – wel opweegt tegen de maatschappelijke kosten daarvan. Een voorbeeld van een situatie waarvan wordt gemeend dat dit niet het geval is, en waarvoor dus ook geen verwijderingsplicht zal gaan gelden, zijn de ondergrondse tanks die voor 1 maart 1998 conform de milieuvoorschriften onklaar zijn gemaakt. De verplichting tot het voor deze datum onklaar maken is opgenomen in het Besluit opslaan in ondergrondse tanks (BOOT).

Ten aanzien van andere ondergrondse tanks ligt het in het voornemen het BOOT zodanig aan te passen dat op 1 maart 1998 een verwijderingsplicht zal gaan gelden als een tank buiten gebruik wordt gesteld. Deze verplichting geldt dan dus voor nieuwe, in gebruik zijnde tanks en oude tanks waarvoor niet is voldaan aan de huidige verplichting om die tank vóór 1 maart 1998 onklaar te maken.

De leden van de VVD-fractie vroegen waarom met de indiening van het wetsvoorstel niet is gewacht op de resultaten van de IPO-projectgroep over de implementatie van het wetsvoorstel. Deze leden achtten die resultaten voor de meningsvorming van groot belang, mede in verband met de onduidelijkheid van de gevolgen van het wetsvoorstel voor de bestaande locaties.

Het IPO-project zal niet inzicht bieden in de gevolgen van de implementatie van het wetsvoorstel voor de bestaande locaties. Het project is

gericht op de voorbereiding van de implementatie van het wetsvoorstel en zal daartoe onder meer een model leveren voor de bepaling van nazorgkosten/-heffing, een model-fondsreglement, een model-belastingverordening en opties voor de organisatievorm voor de uitvoering van de nazorgactiviteiten. De eindrapportage is inmiddels gereed en is toegezonden aan de Tweede Kamer.

Nadat het IPO-project is afgerond, zullen de afzonderlijke provincies met behulp van het model de consequenties voor de in hun gebied gelegen stortplaatsen bepalen. Het is niet waarschijnlijk dat die besluitvorming zal plaatsvinden voordat de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is afgerond. Belangrijk is dat de provincie tijdig zorg draagt voor een goede voorlichting van de stortplaatsexploitanten ten behoeve van het door hen te voeren tarievenbeleid.

## **HOOFDSTUK 2. NAZORG**

### **2.1. Noodzaak van het wetsvoorstel en verhouding tot andere regelingen**

#### *2.1.1. Noodzaak wetsvoorstel; inleiding*

De leden van de fracties van de VVD en de SGP vroegen zich af wat de essentiële toevoeging is van het wetsvoorstel ten opzichte van de bestaande regelingen. Daartoe wezen deze leden op de mogelijkheden die het burgerlijk recht biedt voor de risico-aansprakelijkheid van exploitanten van stortplaatsen en op de mogelijkheden die vergunningverlening op basis van de Wet milieubeheer biedt. Daarnaast wezen de leden van de VVD-fractie op de mogelijkheden ten aanzien van de eigenaars van stortplaatsen, alsmede op de nadere regeling in het Stortbesluit bodem-bescherming voor de dekking van de aansprakelijkheid van de exploitant.

Hieronder wordt op de genoemde regelingen ingegaan. Daarbij zullen ook de vragen van de leden van andere fracties ter zake worden beantwoord.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de verhouding tussen de EG-richtlijn met betrekking tot het storten van afvalstoffen die in het nader rapport wordt genoemd en de EG-richtlijn waarvan in de memorie van toelichting melding wordt gemaakt. Is bij de opstelling van het wetsvoorstel rekening gehouden met de strekking van de binnenkort vast te stellen richtlijn, vroegen deze leden.

De EG-richtlijn die genoemd wordt in het nader rapport is dezelfde als de richtlijn die in de memorie van toelichting wordt genoemd. Op 6 oktober 1995 is door de Raad het gemeenschappelijk standpunt vastgesteld. De richtlijn ligt nu bij het Europees Parlement, en zal naar verwachting medio 1996 definitief worden vastgesteld. Het wetsvoorstel dient mede ter uitvoering van de richtlijn.

#### *2.1.2. Verhouding tot de risico-aansprakelijkheid van exploitanten*

De leden van de fracties van de PvdA, de VVD en de SGP vroegen naar de verhouding van de nazorgregeling tot de risico-aansprakelijkheid van exploitanten van stortplaatsen op grond van artikel 6:176 BW.

Artikel 6:176 BW bepaalt dat een exploitant van een stortplaats risico-aansprakelijk is voor schade die ontstaat als gevolg van de milieuverontreiniging door de daar gestorte stoffen. Aan deze aansprakelijkheid ligt de gedachte ten grondslag, dat het hier gaat om een bron van verhoogd gevaar en dat, indien het gevaar zich verwezenlijkt, de slachtoffers bescherming moeten vinden in een aansprakelijkheid van degene die voor het uit deze bron voortvloeiende gevaar verantwoordelijk moet

worden geacht. Deze bepaling richt zich dus op het gevaar dat, ondanks het inachtnemen van de voorzorgsmaatregelen die in het gegeven geval voldoende leken, toch schade voor derden ontstaat en ook op de situatie dat achteraf in het geheel niet meer kan worden vastgesteld welke voorzorgsmaatregelen in het gegeven geval daadwerkelijk zijn geëffectueerd en in welk opzicht zij eventueel hebben gefaald. Kortom: bij artikel 6:176 BW staat slachtofferbescherming centraal. Overigens mag verwacht worden dat van deze bepaling een zekere stimulerende werking zal uitgaan op exploitanten van stortplaatsen om hun bedrijf door te lichten op mogelijke gevaren voor onder meer milieuverontreiniging.

Bij de nazorgregeling daarentegen gaat het om preventief beleid: de regeling voorziet in actief beheer van de stortplaats met het oog op instandhouding van het bij sluiting van die stortplaats geldende beschermingsniveau, opdat het risico van milieuverontreiniging tot een minimum beperkt blijft. Met de nazorgregeling wordt bovendien verzekerd, door de bestuurlijke en financiële verantwoordelijkheid bij de overheid te leggen, dat er een blijvende en voor alle stortplaatsen gelijke nazorg bestaat, alsmede een financieringsbron daarvoor. Immers, de in artikel 6:176 BW neergelegde risico-aansprakelijkheid geldt tot 20 jaar na sluiting van de stortplaats, terwijl de nazorgverplichting in stand blijft zolang de gesloten stortplaats blijft bestaan. Deze nazorgregeling vormt dan ook een noodzakelijke en wenselijke aanvulling op de in artikel 6:176 BW neergelegde risico-aansprakelijkheid.

Wat betreft de verhouding tussen de provincies en de exploitanten van stortplaatsen, waar de leden van de PvdA-fractie expliciet naar vroegen, zij het volgende opgemerkt. Het Burgerlijk Wetboek sluit niet uit dat een provincie een exploitant na de sluiting van de stortplaats risico-aansprakelijk stelt bij gebleken schade. Echter, gelet op het feit dat de provincie eerst na een eindcontrole het beheer van de stortplaats overneemt, en het gegeven dat de exploitanten heffingen betalen waaruit de kosten van nazorg worden gefinancierd, waaronder kosten die het gevolg zijn van risico's, is het onwaarschijnlijk dat de rechter de exploitant draagplichtig zal achten. Dit ligt, wellicht, anders in bepaalde gevallen, zoals indien de provincie kan aantonen dat de exploitant vergunningvoorschriften niet heeft nageleefd en dit bij de eindinspectie door de provincie redelijkerwijs niet kon worden geconstateerd. In dat geval is er evenwel (tevens) sprake van schuldaansprakelijkheid op grond van artikel 6:162 BW. De risico-aansprakelijkheid van exploitanten van stortplaatsen voor schade die ontstaat als gevolg van de milieuverontreiniging door de daar gestorte stoffen is dus vooral van belang in het kader van de slachtofferbescherming.

De afstemming van de verschillende aansprakelijkheden van provincie en/of exploitant is door de Ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Justitie, aan de orde gesteld bij het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Afvalverwerkers (VvAV). Nadat provincies en exploitanten de omvang van mogelijke risico's in beeld zullen hebben gebracht, zullen vervolgens afspraken moeten worden gemaakt over de wijze waarop de aansprakelijkheden worden gedekt. In dat kader zal ook overleg plaatsvinden met verzekeraars. De genoemde ministeries zullen ondersteuning verlenen bij deze overleggen.

In het kader van de evaluatie (zie § 3.1.1) van deze beoogde wet kan worden nagegaan of aanvullende regelgeving op rijksniveau, zoals een vrijwaringsverplichting voor de provincie na de eindkeuring, een verplichting tot het stellen van financiële zekerheid door de exploitant, een verplichting tot het oprichten van een risicofonds, wenselijk is.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of de nadere regeling in het Burgerlijk Wetboek niet voldoende is nu de verhaalbaarheid van de

schade op de exploitant zeker wordt gesteld door een nadere regeling in het Stortbesluit bodembescherming met betrekking tot de dekking van zijn aansprakelijkheid. Voorts vroegen deze leden in hoeverre er in dat licht sprake is van doublures en strijdigheid van regelgeving.

Zoals ik hiervoor al heb uiteengezet vormt de nazorgregeling een noodzakelijk en wenselijke aanvulling op de laatste regeling in het Burgerlijk Wetboek. Een regeling in het genoemde Stortbesluit van een verplichte dekking van de aansprakelijkheid van de exploitant is vooral van belang met het oog op de slachtofferbescherming. In die zin heeft het Stortbesluit een aanvullende werking. Daarnaast zou die dekking kunnen strekken ter bescherming van de provincies in de eerdergenoemde uitzonderlijke gevallen. Deze figuur doet denken aan de verplichte verzekering op grond van de Wet aansprakelijkheid motorrijtuigen. Ik meen dan ook dat er geen sprake is van doublures en strijdigheid van regelgeving.

### *2.1.3. Verhouding tot de eigendom van stortplaatsen; Wet bodembescherming*

De leden van de fractie van de PvdA vroegen naar de verhouding van de nazorgregeling tot de eigendom van stortplaatsen. De leden van de fractie van het CDA vroegen of de eigenaar van de stortplaats op grond van de Wet bodembescherming is aan te spreken indien zich verontreiniging voordoet die niet via de in het Burgerlijk Wetboek geregelde aansprakelijkheid te verhalen is.

Krachtens artikel 43, derde lid, van de Wet bodembescherming kunnen gedeputeerde staten een bevel geven de bodem te saneren aan de eigenaar van het grondgebied waarop zich ernstige bodemverontreiniging bevindt. Als een geval van ernstige bodemverontreiniging wordt ontdekt die het gevolg is van een stortplaats in nazorgfase, zal de provincie dit geval moeten aanpakken. De provincie is immers belast met het treffen van maatregelen om te waarborgen dat de stortplaats geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt (de artikelen 8.49 en 8.50 van dit wetsvoorstel).

De kosten van de sanering worden betaald uit het nazorgfonds. Vervolgens zal, krachtens het uitgangspunt «de vervuiler betaalt», worden nagegaan of er veroorzakers zijn op wie de kosten kunnen worden verhaald. Dit kan bijvoorbeeld de voormalige exploitant van de stortplaats zijn (zie ook § 2.1.2) of degene die de gesloten stortplaats voor bijvoorbeeld recreatieve doelen exploiteert. Slaagt dit verhaal niet, dan draagt het nazorgfonds de kosten. Bij de vaststelling van de nazorgheffing moet een schatting worden gemaakt van dergelijke risico's.

De conclusie is dat de eindverantwoordelijkheid van de provincie, zoals die in het onderhavige wetsvoorstel is vormgegeven, tot gevolg heeft dat de eigenaar van de grond waarop zich een stortplaats in de nazorgfase bevindt niet zal worden geconfronteerd met een saneringsbevel als bedoeld in artikel 43 Wet bodembescherming.

### *2.1.4. Verhouding tot voorschriften in milieuvergunningen*

De leden van de fracties van het CDA verzochten nader te onderbouwen waarom de Wet milieubeheer geen mogelijkheden zou bieden om voor een langdurige periode nazorg verplicht te stellen bij een gesloten inrichting. Zij vroegen in dat kader of een gesloten inrichting als zodanig vergunningplichtig kan blijven, en of in dat geval via vergunningvoorwaarden tot in lengte van dagen nazorgverplichtingen kunnen worden opgelegd.

Een gesloten inrichting is niet vergunningplichtig. Artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt dat de vergunningplicht slechts geldt voor het oprichten, veranderen (van de werking) en het in werking hebben

van een inrichting. Er wordt dus van uitgegaan dat de inrichting in werking is of zal zijn. Daarom is ook bepaald dat het bevoegd gezag een bestaande vergunning kan intrekken als gedurende drie jaar geen handelingen zijn verricht met gebruikmaking van de vergunning (artikel 8.25, eerste lid, onder b, van de Wet milieubeheer). Dat de Wet milieubeheer geen basis biedt voor een voorschrift dat voor onbepaalde tijd kan gelden nadat een stortplaats is gesloten, wordt onderschreven in de uitspraak van de Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State 3 oktober 1995, nr. F03.95 0494 (Kort Geding 1996, nr. 31). Wel is het mogelijk te bepalen dat vergunningvoorschriften die zijn verbonden aan een reeds vervallen vergunning, niettemin nog enige tijd van kracht blijven. Daarop wordt hieronder ingegaan.

De leden van de SGP-fractie vroegen naar de mogelijkheid om de vergunningvoorschriften van een reeds vervallen vergunning van kracht te laten blijven. Tevens vroegen deze leden wat onder «langdurig» moet worden verstaan in het kader van de vereiste «langdurige nazorg».

Op grond van artikel 8.16, onder c, van de Wet milieubeheer is het mogelijk te regelen dat vergunningvoorschriften tot een bepaalde termijn van kracht blijven nadat de vergunning is vervallen. De wet noemt geen maximale termijn. Blijkens de wetsgeschiedenis is echter gedacht aan een termijn van drie tot vijf jaar. Een termijn van drie jaar is opgenomen in het Stortbesluit bodembescherming (artikel 14, onder a). In de periode is het mogelijk de exploitant te verplichten de stortplaats af te werken, hoewel de vergunning haar geldigheid heeft verloren. Het is niet mogelijk de exploitant te verplichten tot nazorg voor een langere periode. Overigens zal de betreffende bepaling in het Stortbesluit zodanig worden aangepast, dat de vergunningvoorschriften doorlopen tot het moment van sluiting volgens de regeling in dit wetsvoorstel.

Met «langdurig» wordt bedoeld, dat er geen tijdslimiet geldt voor de nazorg: er moet altijd een instantie aanspreekbaar zijn voor de milieuhygiënische aspecten van de gesloten stortplaats. Een essentieel deel van de nazorg is monitoring. Zonder monitoring is niet te constateren of een stortplaats bodem en grondwater verontreinigt. Er moet een instantie zijn die zorg draagt voor de monitoring. Er zijn ook stortplaatsen met geo-hydrologische isolatie. Dit houdt in dat kunstmatig de grondwaterstand laag wordt gehouden om contact tussen afval en grondwater te voorkomen. Ook hiervoor zal een instantie moeten zijn die met bemaling verlagings voor de grondwaterstand in stand houdt. Zulke verantwoordelijkheden kunnen pas vervallen als de milieu-risico's van de gesloten stortplaats te verwaarlozen zijn.

De voornaamste reden om niet te kiezen voor een regeling in de Wet milieubeheer die het mogelijk zou maken «langdurig» geldende voorschriften aan een reeds vervallen vergunning te verbinden, is dat daarmee ook de bodem onverhandelbaar zou moeten worden. De vergunningvoorschriften zijn immers slechts van toepassing op de vergunninghouder (artikel 8.20, tweede lid, van de Wet milieubeheer). Het is thans niet mogelijk om die voorschriften over te dragen op een persoon die de bodem slechts exploiteert, bijvoorbeeld voor recreatieve doelen. Dit wèl mogelijk maken zou leiden tot een ingewikkelde regeling met publiek- en privaatrechtelijke aspecten. De thans gekozen oplossing heeft dan ook mijn voorkeur omdat die beter past in de huidige systematiek van het milieurecht en het privaatrecht.

De leden van de VVD-fractie vroegen zich tevens af of er voldoende rekening wordt gehouden met de kosten en heffingen ten behoeve van de nazorg bij de nieuw ontwikkelde stortplaatsen die zijn geregeld door middel van specifieke nazorgbepalingen bij de vergunningverlening.

Op deze vraag zal nader worden ingegaan in § 3.1.2.

## **2.2. Verantwoordelijkheid nazorg**

### *2.2.1. Uitgangspunt: decentralisatie*

In diverse vragen komt een belangrijk uitgangspunt van het wetsvoorstel aan de orde, namelijk het decentralisatiebeginsel. Het wetsvoorstel draagt de verantwoordelijkheid voor de nazorg op aan de provincies, en biedt de instrumenten waarmee zij in staat worden gesteld een verantwoorde invulling aan die taak te geven. Daarbij is ervan uitgegaan dat de normale controle van provinciale staten op gedeputeerde staten, alsmede het rijkstoezicht op de besteding van de middelen, voldoende garanties vormen voor een zorgvuldige uitvoering van dit wetsvoorstel. Een nadere omschrijving van nazorgtaken op rijksniveau wordt derhalve op dit moment niet noodzakelijk geacht. Overigens zijn de provincies op dit moment bezig om de aanpak van de nazorg in IPO-verband te harmoniseren. In de memorie van toelichting is aangegeven dat 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 kan worden nagegaan of er sprake is van een voldoende uniforme aanpak. Als zou blijken dat er ongerechtvaardigde verschillen ontstaan in de kwaliteit van de nazorg, kunnen op basis van artikel 8.49, derde lid, nadere regels worden gesteld inzake de nazorgmaatregelen.

De leden van de SGP-fractie vroegen wie bevoegd gezag is met betrekking tot de nazorg bij stortplaatsen waar de vergunningverlening door B&W geschiedde. Zijn provinciale staten het bevoegd gezag? En op welke wijze wordt dan de continuïteit in de behandeling van de inrichting in de exploitatie- en nazorgfase gewaarborgd?

Op dit moment zijn burgemeester en wethouders uitsluitend bevoegd gezag voor een – beperkt – aantal bedrijfsgebonden stortplaatsen; voor de overige stortplaatsen zijn gedeputeerde staten bevoegd gezag. Het aan de provincie opdragen van de nazorg voor de hiervoor bedoelde bedrijfsgebonden stortplaatsen zou een inbreuk vormen op de continuïteit van de verantwoordelijkheid voor die stortplaatsen. Dat bezwaar zou kunnen worden opgevangen door niet de provincie, maar burgemeester en wethouders te belasten met de nazorg voor deze stortplaatsen. Aan deze oplossing kleeft echter het bezwaar van te veel versnippering van expertise en van nazorgfondsen. Er is voor gekozen voor deze enkele gevallen de eenheid in de opzet van de nazorgorganisatie niet te doorbreken, en voor dergelijke inrichtingen de provincie aan te wijzen als bevoegd gezag. Daarom zullen door middel van een wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer, welke gelijktijdig met de nazorgregeling in werking treedt, gedeputeerde staten bevoegd gezag worden voor alle bedrijfsgebonden stortplaatsen.

De leden van de GPV-fractie vroegen of de provincie voldoende deskundig is voor de toezichthoudende functie in de nazorgfase.

De provincie is reeds in de exploitatiefase verantwoordelijk voor de vergunningverlening en voor het toezicht op de stortplaats. De provincie stelt zelf vast op welke wijze de nazorg moet worden uitgevoerd. De provincie kan de uitvoering opdragen aan een nazorgorganisatie, maar kan ook zelf de uitvoering ter hand nemen. Ik ga er vanuit dat de provincie bij uitstek geschikt is om in de nazorgfase toe te zien op een goede uitvoering van de nazorg.

### *2.2.2. Uitvoeringsorganisatie*

De leden van de PvdA-fractie vroegen of de rechtspersonen of instanties



die nazorg gaan uitvoeren aan bepaalde controleerbare kwaliteiten moeten voldoen. Voorts vroegen deze leden of de uitvoering na verloop van tijd bij een andere instantie terecht kan komen, en welke gevolgen dit heeft voor de aansprakelijkheid.

In het wetsvoorstel worden geen eisen gesteld aan de kwaliteiten van het uitvoeringsorgaan. Wel wordt in de memorie van toelichting aangegeven (§ 2.5.2) dat het wenselijk is dat de provincie bij het opdragen van de uitvoering van de nazorg aan een rechtspersoon of instantie, de bestaande deskundigheid zoveel mogelijk benut. Degene die de nazorg gaat uitvoeren zal zorg moeten kunnen dragen voor een professionele aanpak van de nazorg. De provincie behoudt zelf de volledige verantwoordelijkheid voor de nazorg, zodat er naar mijn mening niet aan getwijfeld hoeft te worden dat de provincie daarbij de uiterste zorg zal betrachten.

Het is denkbaar dat de provincie, bijvoorbeeld omdat de organisatie aan wie de uitvoering van de nazorg in eerste instantie was opgedragen tekortschiet, de opdracht tot uitvoering van de nazorg verstrekt aan een ander. Dit heeft geen gevolgen voor derden, omdat zij altijd de provincie kunnen aanspreken op de nazorgplicht. De provincie zelf kan in geval van schade nagaan in hoeverre schade kan worden verhaald op de organisatie aan wie de uitvoering van de nazorg was opgedragen. Vanuit de gedachte «de vervuiler betaalt» ligt dit verhaal(sonderzoek) voor de hand.

### **2.3. Inhoud nazorgregeling**

De leden van de PvdA-fractie vroegen een toelichting op de passage in § 2.3 van de memorie van toelichting, waar in de omschrijving van het ALARA-beginsel (as low as reasonably achievable) gesproken wordt van bedrijfseconomische factoren. Zij vroegen zich af welk bedrijf hier wordt bedoeld en (14) of het voorstelbaar is dat vanwege «bedrijfseconomische factoren» bepaalde noodzakelijke technische maatregelen niet worden getroffen. Tenslotte stelden deze leden de vraag hoe de voortschrijdende stand der techniek kan neerslaan in de nazorgvoorschriften met betrekking tot de concrete inrichting.

De betreffende passage in de memorie van toelichting beoogt aan te geven, dat ten aanzien van de voorzieningen in de nazorgfase moet worden uitgegaan van eenzelfde benadering van het beschermingsniveau zoals die geldt voor in exploitatie zijnde stortplaatsen. Bij de vergunningverlening voor laatstbedoelde stortplaatsen geldt het ALARA-beginsel, waarbij in het zogenoemde redelijkerwijs-criterium naast technische ook bedrijfseconomische factoren zijn verdisconteerd. Met als basis het Stortbesluit bodembescherming wordt in de vergunning tenminste toepassing geëist van beproefde technieken waarvan de werking is bewezen en die in de betreffende bedrijfstak standaard – als «stand der techniek» – worden toegepast. Daaruit volgt dat géén vergunning mag worden verleend aan een bedrijf dat vanwege zijn bedrijfseconomische situatie in concreto, niet bij machte is dergelijke maatregelen te treffen. Ingevolge artikel 8.22 van de Wet milieubeheer beziet het bevoegd gezag voor een in exploitatie zijnde stortplaats bovendien regelmatig of de voorschriften, gezien de ontwikkeling van de techniek, kunnen worden aangescherpt.

In de nazorgfase wordt in beginsel voortgebouwd op het beschermingsniveau zoals dat in de exploitatiefase is gerealiseerd op basis van de vergunning. De voortschrijdende stand der techniek heeft echter ook betekenis voor de in de nazorgfase verkerende stortplaatsen. Wanneer het voortschrijden van de stand der techniek er toe leidt dat bij nieuwe of in exploitatie zijnde stortplaatsen nieuwe technieken worden voorgeschreven, dan zullen die technieken ook bij stortplaatsen die in de nazorgfase verkeren moeten doorwerken.

De provincie die met de nazorg is belast zal voor de concrete situatie moeten bepalen wanneer bestaande voorzieningen moeten worden

aangepast aan nieuwe technieken, en zal daartoe aanwijzingen geven aan de instantie waaraan de uitvoering van de nazorg is opgedragen. Dit zal als regel het geval zijn wanneer de bestaande voorzieningen vanwege veroudering vervangen moeten worden, dan wel wanneer voortijdige vervanging financieel voordelig is. Bij de fondsvorming voor de financiering van de nazorg kan het bevoegd gezag anticiperen op de verwachte ontwikkeling van de stand der techniek, door hiervoor een component in de tariefstelling op te nemen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom de begripsomschrijvingen zijn ondergebracht in artikel 8.47 van de Wet milieubeheer en niet in artikel 1.1 van die wet. Tevens vroegen de leden van deze fractie waarom is gekozen voor de schrapping van nazorg als onderdeel van doelmatige verwijdering. Zij wezen erop dat doelmatige verwijdering als toetsingscriterium wordt gehanteerd en het dus denkbaar is dat om die reden het afvoeren van bepaalde afvalstoffen naar een stortplaats niet wordt toegestaan.

Omwillen van de overzichtelijkheid bevat artikel 1.1 van de Wet milieubeheer de begrippen die in diverse hoofdstukken in de gehele wet worden gebruikt, terwijl in de afzonderlijke hoofdstukken de begripsbepalingen zijn opgenomen die meer specifiek voor het desbetreffende hoofdstuk van belang zijn. Dit laatste is het geval met de termen die zijn omschreven in artikel 8.47. Overigens is een zelfde techniek toegepast in de artikelen 7.1 en 15.1 van de Wet milieubeheer.

De leden van deze fractie hebben gelijk als zij stellen dat een goede nazorg thans een toetsingscriterium is bij de vergunningverlening aan stortplaatsen. Met de inwerkingtreding van het Stortbesluit bodembescherming en de beoogde wet, wordt die goede nazorg op een andere plaats in het regelgevingscomplex specifiek geregeld. Ter voorkoming van dubblures is er daarom voor gekozen het bedoelde voorschrift te schrappen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering kan aangeven bij welke stortplaatsen de nazorg al dan niet is geregeld door middel van vergunningvoorwaarden en of hier sprake is van een verschil per provincie. Daarnaast vroegen de leden van deze fractie of er de afgelopen vijf jaar nog stortplaatsen in gebruik zijn genomen waarbij de nazorg niet is geregeld.

Er bestaat geen overzicht van nazorgvoorschriften in bestaande vergunningen. Overigens is het niet juist te stellen dat «de nazorg is geregeld door middel van vergunningvoorwaarden». Nazorg kan niet door middel van een vergunning worden afgedwongen, omdat de wettelijke grondslag daarvoor ontbreekt. Hier is reeds op ingegaan in § 2.1.4. Wel worden in vergunningvoorschriften voorzieningen voorgeschreven, die (mede) met het oog op de nazorgfase nodig zijn. Voorts zijn er enkele provincies die bij een aantal stortplaatsen reserveringen voor nazorg hebben voorgeschreven. Hier wordt nader op ingegaan in § 3.1.2.

De vragen van de leden van de fractie van D66 naar de financiering van de inventarisatie van bodemverontreiniging op voormalige stortplaatsen zullen worden beantwoord in § 3.3.1.

## HOOFDSTUK 3. FINANCIËLE ASPECTEN

### 3.1. Zowel bedrijfsgebonden als andere stortplaatsen

#### 3.1.1. Algemeen

De leden van de fractie van het CDA kregen graag inzicht in de IPO-voorstellen ter implementatie van het wetsvoorstel.

De eindrapportage is inmiddels toegezonden aan de Tweede Kamer.

De leden van de fractie van het CDA vroegen waarom is afgezien van uniformering – hetzij in het wetsvoorstel zelf, hetzij in een algemene maatregel van bestuur – van de kosten van nazorg, de belastingverordening en het reglement voor het nazorgfonds. Het voordeel van een landelijk uniforme aanpak is evident, aldus deze leden.

In het inleidende gedeelte van § 2.2.1 van deze nota is uiteengezet dat bij de opstelling van het wetsvoorstel uitgegaan is van het decentralisatie-principe. Een landelijk uniforme aanpak van de kosten van nazorg, de belastingverordening en het reglement voor het nazorgfonds worden reeds in IPO-verband voorbereid. Ik acht het niet noodzakelijk op landelijk niveau te komen tot regelgeving over deze onderwerpen.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de behoefte tot nadere regeling, zoals in het wetsvoorstel neergelegd, voortkomt uit het willen voorkomen van schade of uit de wens de kosten en heffingen voor nazorg te reguleren.

Het doel van het wetsvoorstel is het voorkomen van schade aan het milieu. De huidige regelgeving biedt geen wettelijke basis voor het opleggen van een langdurige nazorgverplichting. Dat hier met recht gesproken kan worden van een gemis moge mede blijken uit de uitspraak van de Voorzitter Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 3 oktober 1995, nr. F03.95 0494 (KG 1996, nr. 31). Het wetsvoorstel regelt zowel de organisatie als de financiering van de nazorg. Het instellen van een heffing voor nazorg vloeit hier uit voort.

De leden van de VVD-fractie vroegen ook hoe het betalen van de kosten van inventarisatie uit het nazorgfonds zich verhoudt tot de Europese richtlijn die bepaalt dat de vergunninghouder financiële middelen beschikbaar moet stellen voor onderhoud, toezicht en controle.

De Europese richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen geeft geen limitatieve opsomming van middelen die door de vergunninghouder beschikbaar moeten worden gesteld. De richtlijn verplicht de lid-staten er slechts toe te bevorderen dat in de storttarieven ten minste alle kosten van de stortplaats worden doorberekend.

De leden van de fractie van D66 wilden graag een duidelijker inzicht krijgen in de financiële gevolgen van de nazorg voor de provincies. Deze leden vroegen of een evaluatie van de wet zal plaatsvinden en zo ja, binnen welke termijn de Tweede Kamer deze kan verwachten.

De provincies kunnen door middel van het heffingeninstrument de kosten van nazorg, die zij in de toekomst moeten opbrengen, geheel door de exploitanten van de stortplaatsen laten betalen. Afgezien van apparaatskosten zal de nazorgregeling geen extra middelen vergen van de provincie. Daarbij dient wel te worden opgemerkt dat er sprake zal moeten zijn van een goede afdekking van risico's.

Op grond van artikel 21.2 van de Wet milieubeheer zal binnen drie jaar na het in werking treden van dit wetsvoorstel aan de Staten-Generaal een verslag worden toegezonden over de wijze waarop de nazorgregeling is toegepast.

De leden van de GPV-fractie vroegen of een tijdsperiode wordt gehanteerd waarbinnen de nazorgwerkzaamheden kunnen worden beëindigd.

Er wordt van uitgegaan dat de nazorgwerkzaamheden in beginsel nooit kunnen worden beëindigd. Zolang er een stortplaats is waar stoffen liggen die een risico vormen voor het milieu zal er een instantie moeten zijn die daarvoor verantwoordelijk is. In § 2.1.4 is al ingegaan op de langdurige nazorg.

### *3.1.2. Financieringsstelsel*

De leden van de CDA-fractie vroegen of kan worden aangegeven in hoeverre exploitanten van publieke stortplaatsen in hun bedrijfsvoering al middelen hebben gereserveerd ten behoeve van de nazorg en om welke bedragen het gaat. Daarnaast vroegen deze leden of in de tariefstelling met deze reserveringen rekening zal worden gehouden, zelfs zodanig dat de heffingen achterwege kunnen blijven. De leden van de GPV-fractie vroegen of exploitanten die reeds, maar niet voldoende, middelen hebben gereserveerd voor de nazorg van hun stortplaats, verplicht worden het restant alsnog bij te dragen aan het nazorgfonds.

Er is slechts een beperkt inzicht in de aantallen stortplaatsen waarvoor bedragen zijn gereserveerd voor de nazorg en in de hoogte van die bedragen. Zeker is dat er in een vijftal provincies voor een aantal stortplaatsen bedragen zijn gereserveerd voor nazorg, met een totale hoogte van ruim 200 miljoen. In deze bedragen zijn veelal ook reserveringen ten behoeve van de afwerking van de stortplaats begrepen, waarbij het aanbrengen van de bovenafdichting een grote kostenpost is. Deze reserveringen voor afwerking hebben geen betrekking op daadwerkelijke nazorg, maar zijn bestemd voor de aan de nazorg voorafgaande periode waarin de exploitant nog verantwoordelijk is voor de stortplaats.

Voor zover er ook gereserveerd is voor nazorg na sluiting van de volledig afgewerkte stortplaats, kunnen die middelen worden gebruikt om de nazorgheffing te betalen. Dit betekent dat de exploitant de door de provincie opgelegde nazorgheffing niet hoeft door te berekenen in de storttarieven zolang de exploitant uit zijn reserveringen kan putten. Er kan ook voor worden gekozen de gereserveerde middelen ineens in het nazorgfonds te storten. In dat geval zal de exploitant (gedurende een periode) geen heffing hoeven te betalen. Wanneer de gereserveerde middelen zijn uitgeput, kan de exploitant de heffing gaan betalen uit een verhoging van de storttarieven, of in geval van een bedrijfsgebonden stortplaats uit het bedrijfsresultaat.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de regering per provincie kan beschrijven hoe de situatie is, wanneer de stortplaatsen zullen sluiten en welke reserveringen er reeds hebben plaatsgevonden. De leden van de GPV-fractie vroegen hoe het aantal stortplaatsen dat binnen afzienbare tijd zal worden gesloten zich verhoudt tot het aantal stortplaatsen dat langer geopend zal blijven.

Hiervoor is reeds aangegeven wat er bekend is omtrent reserveringen die hebben plaatsgevonden.

Op 1 januari 1996 waren 62 stortplaatsen in exploitatie. Als gevolg van de verwachte daling van het te storten afval zal het aantal stortplaatsen in exploitatie naar verwachting dalen naar 25 in het jaar 2005.

De exacte sluitingsdata van stortplaatsen zijn afhankelijk van de aard en omvang van het toekomstige afval en het afvalbeleid, waarin zich op een aantal punten nog onzekerheden voordoen. Zo is het nog niet duidelijk wat de gevolgen zijn van preventie en hergebruik van afval. Evenmin zijn de gevolgen duidelijk van de stortverboden voor het aanbod van te storten afval. Voorts vindt nog besluitvorming plaats over provinciale stortplannen en het al dan niet benutten van stortcapaciteit. Een

beschrijving van de situatie per provincie is dan ook nog niet te geven.

Voorlopige schattingen geven het volgende beeld te zien:

- In Friesland zijn er nu twee geopende stortplaatsen, waarvan één na 2000 open blijft.
- In Groningen zijn er nu vijf geopende stortplaatsen, waarvan twee na 2000 open blijven.
- In Drenthe zijn er nu twee stortplaatsen die ook na 2000 open blijven.
- In Overijssel zijn er nu drie stortplaatsen die ook na 2000 open blijven; mogelijk komen er nog twee stortplaatsen bij.
- In Gelderland zijn er nu tien stortplaatsen, waarvan zeven na 2000 open blijven.
- In Utrecht is er nu 1 stortplaats die na 2000 open blijft.
- In Noord-Holland zijn er nu zes stortplaatsen, waarvan er vijf na 2000 open blijven.
- In Zuid-Holland zijn er nu zeven stortplaatsen, waarvan drie of vier na 2000 open blijven; er zijn voorts vijf baggerspeciéstortplaatsen, waarvan 3 na 2000 open blijven.
- In Zeeland zijn er nu twee stortplaatsen die ook na 2000 open blijven.
- In Noord-Brabant zijn er nu acht stortplaatsen, waarvan er vijf of zes na 2000 open blijven.
- In Limburg zijn er nu zes stortplaatsen, waarvan drie na 2000 open blijven.

De leden van de VVD-fractie vroegen of de gebruikers van stortplaatsen die reeds voorzieningen hebben getroffen nu dubbel moeten betalen, omdat andere (oudere) locaties geen voorzieningen hebben getroffen. Vindt de regering dit billijk, vroegen deze leden. Voorts vroegen deze leden of alle provincies vereveningsmogelijkheden hebben.

Bij toepassing van het vereveningsstelsel betalen alle stortplaatsen een gelijk bedrag per ton gestort afval voor nazorg. Omdat de totale bijdrage per stortplaats afhankelijk is van de nog te storten hoeveelheid afval op die stortplaats, betalen nieuwere stortplaatsen mee aan de nazorgkosten van oudere stortplaatsen. Stortplaatsen die middelen hebben gereserveerd voor nazorg, kunnen de nazorgheffing uit die reserveringen betalen. De gebruikers van deze stortplaatsen hebben al betaald voor nazorg. Stortplaatsen die niet hebben gereserveerd voor nazorg zullen de nazorgheffing geheel doorberekenen in de storttarieven. De gebruikers van die stortplaatsen moeten alsnog bijdragen aan de kosten van nazorg.

Alle provincies waar meerdere publieke stortplaatsen zijn kunnen verevenen. Als het aantal stortplaatsen in een provincie beperkt is, kan de mogelijkheid tot verevening breder worden benut door met een of meer andere provincies een nazorgfonds op te richten.

De leden van de VVD-fractie vroegen op welke gronden de datum 1 maart 1995 is vastgesteld voor het toepassingsbereik van het wetsvoorstel. Is het reëel, aldus deze leden, dat gebruikers van nieuwe stortplaatsen meebetalen aan de nazorg van stortplaatsen die voor 90% zijn volgestort vóór 1 maart 1995, en niet aan de nazorg van stortplaatsen die voor 100% zijn volgestort voor die periode. Zij vroegen naar de beleidsmatige overwegingen hiervoor. Voorts vroegen deze leden of dit nog tot voortijdige sluitingen heeft geleid.

Zoals in hoofdstuk 1 is uiteengezet, is voor de datum van 1 maart 1995 gekozen omdat daarmee wordt bereikt dat alle stortplaatsen waarop het Stortbesluit bodembescherming van toepassing is, onder de nazorgregeling vallen. Deze stortplaatsen hebben een vergelijkbaar beschermingsniveau. Op basis van dit beschermingsniveau worden de nazorgmaatregelen vastgesteld en de nazorgkosten berekend. Bij de bepaling van de (te verevenen) kosten van nazorg van stortplaatsen waar op 1 maart 1995 nog werd gestort, kan en moet dus worden uitgegaan van hetzelfde beschermingsniveau.

Stortplaatsen die voor 1 maart 1995 zijn volgestort hoeven niet aan dit beschermingsniveau te voldoen, en veelal zal dit ook niet het geval zijn. Wat betreft de problematiek van de «oude» stortplaatsen zij verder verwezen naar § 3.3, waarin wordt uiteengezet hoe het beschermingsniveau van die stortplaatsen, de aldaar te nemen maatregelen en de financiering daarvan zal worden uitgewerkt. Het is derhalve reëel onderscheid te maken tussen de thans te regelen materie en de in de toekomst te regelen materie, en daarbij de grens te leggen bij de datum van 1 maart 1995.

Zoals eerder in deze paragraaf is uiteengezet, zijn de sluitingsdata van stortplaatsen mede afhankelijk van de ontwikkelingen in de afvalmarkt en van de besluitvorming door de provincies inzake het al dan niet benutten van stortcapaciteit. Voortijdige sluitingen liggen alleen in de rede wanneer dit past in dit afwegingsproces.

De leden van de fractie van D66 vroegen mijn mening over het voorstel van de Unie van Waterschappen om in artikel 15.45, derde lid, van de Wet milieubeheer te regelen dat de door de waterschappen te betalen heffing op te storten baggerspecie niet kan worden ingezet om nazorg op openbare stortplaatsen mede te bekostigen.

De wens van de Unie is reeds onderwerp van gesprek geweest tussen de Unie en het IPO. Dit heeft geleid tot een brief van het IPO aan de Unie<sup>1</sup>, waarin het IPO toezegt dat de provincies een aparte heffingsgrondslag voor baggerspeciestortplaatsen in serieuze overweging zullen nemen, en dat dan ook de opbrengsten van deze heffingen zullen worden aangewend om de nazorg van uitsluitend deze stortplaatsen te bekostigen. Ik ga er van uit dat de Unie en het IPO in goed overleg tot een voor beide partijen bevredigende oplossing komen. Het overlaten van deze zaak aan deze partijen past in mijn streven naar meer decentralisatie.

### *3.1.3. Hoogte storttarieven*

Het verheugt mij dat de leden van de fractie van de PvdA zich in beginsel konden vinden in een voorziening om een vereveningsstelsel in te voeren. Wel vroegen deze leden zich af in hoeverre het vereveningssysteem kan leiden tot grote tariefverschillen tussen provincies.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of het in de memorie van toelichting genoemde heffingstarief van f 10,- per ton moet worden gezien als een gemiddeld tarief voor Nederland of als een maximumbedrag per provincie. Op welke berekening is dit bedrag gebaseerd, vroegen deze leden, gezien het feit dat de situatie per provincie een geheel verschillende kan zijn? Hebben provincies dit bedrag beïnvloed door al dan niet locaties voortijdig te sluiten dan wel open te houden daar waar sluiting bedrijfseconomisch rendabeler zou zijn geweest?

De leden van de fractie van D66 vroegen een nadere onderbouwing van de bedragen in de memorie van toelichting (f 5,- tot f 8,- per ton), en vroegen daarbij ook het voorstel van de Raad van State te betrekken om de heffingsmaatstaf meer concreet belijnd in de wet op te nemen.

In het geval dat niet meteen vanaf het begin van de stortperioden gelden zijn gereserveerd voor de nazorg is een tijdelijke heffing van circa f 10,- per ton gestort afval nodig. Op deze wijze kan een inhaalslag worden gedaan om de benodigde nazorggelden te reserveren. Daarna kan de heffing dalen naar f 8,- tot f 5,- per ton gestort afval. De hoogte van de heffing is een gemiddelde voor heel Nederland. De schommelingen in de hoogte van de heffing zullen niet groot zijn vanwege de gelijke milieueisen waaraan stortplaatsen moeten voldoen. Bij toepassing van het vereveningssysteem vindt een uitmiddeling plaats in die zin dat een nieuwere stortplaats enige guldens meer en een oudere stortplaats enige guldens minder per ton zal betalen dan voor de nazorg van de eigen stortplaats nodig is.

---

<sup>1</sup> Brief van 08-05-1995, kenmerk MW 20 170/95.

De genoemde bedragen berusten op een schatting die gemaakt is op grond van berekeningsfactoren zoals die nu bekend zijn, en ook worden gehanteerd door de Stichting Nazorg Afvalverwijderingsinrichtingen (SNA). Deze stichting is vooruitlopend op het onderhavige wetsvoorstel opgericht om de nazorg van een aantal stortplaatsen alvast contractueel te kunnen regelen. De berekeningen kunnen nog niet worden getoetst aan de praktijk, omdat er nog geen ervaring is opgedaan met de uitvoering van de nazorg. Het is dan ook niet gewenst om wettelijk voor te schrijven met welke berekeningsfactoren gewerkt moet worden. De provincie moet in staat zijn berekeningen aan te passen aan praktijkervaringen.

Het gemiddeld storttarief voor 1995 is geraamd op circa f 130 per ton. Gezien het bescheiden aandeel van de nazorgheffing in het totale storttarief, zullen eventuele onderlinge verschillen in de nazorgheffingen een geringe invloed hebben op tariefverschillen tussen de provincies.

In de vorige paragraaf is reeds aangegeven welke factoren meespelen bij de besluitvorming van de provincie over het moment van sluiting van stortplaatsen. Van voortijdige sluitingen die tot doel hebben het bedrag van nazorg te beïnvloeden is mij niets bekend.

De leden van de fractie van de VVD vroegen in hoeverre het Besluit stortverbod afvalstoffen de mogelijkheden om de nazorg te financieren beïnvloedt. Tevens vroegen deze leden welke provincies hierdoor in financiële moeilijkheden kunnen raken. De leden van de fractie van het GPV vroegen de regering uiteen te zetten wat de consequenties kunnen zijn van de stortverboden voor de financiering van de nazorg van gesloten stortplaatsen. De leden van de fractie van D66 vroegen zich af of met de voorziene opbrengsten van de heffing zowel de financiering van de nazorg als de dekking van de kosten van risico-aansprakelijkheid nog volledig kan worden gegarandeerd in de periode na 2005.

Eén van de doelen van het oprichten van een nazorgfonds is de opbouw van kapitaal waaruit middelen kunnen worden geput waarmee de toekomstige kosten van nazorg kunnen worden gefinancierd. Bij de in de memorie van toelichting genoemde bedragen van f 5,- tot f 8,- per ton gestort afval is rekening gehouden met de toekomstige daling van het aanbod van afvalstoffen bij stortplaatsen. Tevens is er daarbij van uitgegaan dat het kapitaal inkomsten genereert in de vorm van rentebaten en/of beleggingsopbrengsten. Provincies zullen daardoor tot in de verre toekomst over voldoende middelen kunnen beschikken om de kosten van nazorg, inclusief de kosten van risico's, te betalen.

De leden van de SGP-fractie stelden dat ten gevolge van de gekozen systematiek onduidelijkheid kan bestaan over de hoogte van de storttarieven. De mate waarin variatie ontstaat in de storttarieven konden volgens deze leden slechts worden beoordeeld als inzicht bestaat in de geraamde kosten van nazorg en het totale aantal exploitanten. De leden vroegen op dit punt meer duidelijkheid.

Omtrent de hoogte van de storttarieven kan thans niet meer duidelijkheid worden gegeven dan § 2.12 van de memorie van toelichting biedt. Zoals hierboven is uiteengezet, moet een eventuele variatie in nazorgtarieven worden gezien in verhouding tot het totale storttarief. De nazorgheffing is daar slechts een bescheiden onderdeel van. Wat dit concreet betekent in een bepaalde provincie valt nu nog niet te zeggen, omdat dit afhankelijk is van de nog komende provinciale besluitvorming.

De leden van de GPV-fractie vroegen welke berekeningsfactoren reeds bekend zijn en in welke mate die het kostenniveau van de nazorg beïnvloeden.

In IPO-verband is een model ontwikkeld ter bepaling van de nazorgkosten. Daarin zijn als hoofdcategorieën monitoring, onderhoud en vervanging onderscheiden. De procentuele bijdragen van de verschillende

kostenposten aan het voor nazorg benodigde vermogen kunnen in zijn algemeenheid als volgt worden aangegeven:

Kostenpost	Percentage van het geheel	
jaarlijkse nazorgkosten		56
– monitoring	25	
– onderhoud	26	
– onvoorzien	5	
periodieke vervangingen		40
– periodieke vervangingen	36	
– ontwerp en directie	4	
apparaatskosten		4
Totaal		100

NB: Bij periodieke vervangingen moet met name worden gedacht aan de bovenafdichting; dit is de grootste kostenpost.

De leden van de GPV-fractie vroegen welke andere afvalstoffen dan baggerspecie een hogere heffing zouden kunnen rechtvaardigen. Voorts vroegen deze leden of bij de provincies bekend is op welke stortplaatsen afvalstoffen zullen worden gestort die naar hun aard extra nazorgkosten zullen opleveren.

Differentiatie in het tarief met het oog op de aard van de afvalstoffen betekent niet dat alleen een hoger tarief mogelijk is; ook een lager tarief is mogelijk. Uiteraard kan een tariefverschil alleen gerechtvaardigd zijn als er aantoonbare verschillen zijn in de te verwachten nazorgkosten die samenhangen met de aard van de gestorte afvalstoffen.

Baggerspeciestortplaatsen zijn in zoverre bijzonder, dat hierop het Stortbesluit bodembescherming niet van toepassing is. Het bevoegd gezag bepaalt welk beschermingsniveau in de vergunningvoorschriften wordt vastgelegd. Daarbij wordt rekening gehouden met het Beleidsstandpunt (kamerstukken II 1993/94, 23 450, nr. 1) verwijdering baggerspecie, dat in 1992 is uitgebracht. Er zijn aanwijzingen dat voor deze stortplaatsen een lager tarief kan worden gehanteerd. Met name met het oog op deze stortplaatsen is in het wetsvoorstel voorzien in de mogelijkheid bij de tariefstelling rekening te houden met de aard van de afvalstoffen.

Een afwijkend tarief voor andere soorten afvalstoffen wordt op dit moment niet voorzien, maar wellicht is daar op een later moment wel behoefte aan.

De leden van de GPV-fractie hadden een vraag omtrent § 2.11 van de memorie van toelichting, waarin wordt gesteld dat verhoging van de heffing vanwege uitputting van het nazorgfonds bij zeer hoge nazorgkosten, binnen redelijke grenzen moet blijven. Deze leden vroegen wat onder «redelijke grenzen» moet worden verstaan en of die grenzen in percentages dan wel vaste maximumbedragen kunnen worden beschreven.

Uitgangspunt is dat alle nazorgkosten door middel van de nazorgheffing moeten en kunnen worden betaald. De passage in § 2.11 slaat op de situatie dat zich een geval van schade voordoet waarbij het nazorgfonds dreigt te worden uitgeput. Om dit te voorkomen zal de provincie zorg moeten dragen voor dekking van grote financiële risico's, bijvoorbeeld door middel van het risicofonds, waar in § 3.1.4 nader op in wordt gegaan. Wanneer dergelijke risico's door de provincies gezamenlijk worden opgevangen kan een extreem zware belasting van een nazorgfonds in een bepaalde provincie worden voorkomen. Voorts kan op die wijze worden voorkomen dat de last van een concreet schadegeval de provincie noodzaakt de heffing fors te verhogen. Met «redelijke grenzen» wordt niet beoogd aan te geven dat er een grens gesteld moet worden



aan verhogingen; uitgangspunt is dat alle nazorgkosten uit de heffing worden gedekt. Het gaat er om aan te geven dat de provincie moet doen wat mogelijk is om onverwacht forse stijgingen van de heffing te voorkomen. Wanneer een stijging van de heffing toch onvermijdelijk blijkt, is het denkbaar dat gekozen wordt voor een gefaseerde verhoging van de heffingen.

#### 3.1.4. Fondsvorming

De leden van de fractie van het CDA vroegen of is overwogen de provincie te verplichten tot de instelling van een landelijk nazorgfonds, waarin ook de middelen voor de reeds gesloten niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen worden ondergebracht. Fondsvorming en verevening kunnen dan optimaal plaatsvinden. Waarom is van een dergelijke constructie afgezien, vroegen deze leden. Onduidelijk is overigens, aldus deze leden, of het risicofonds een landelijk fonds zal zijn waar alle provincies bij zijn aangesloten.

Begin jaren negentig is met de provincies overlegd over de organisatie van de nazorg. In dat overleg zijn verschillende varianten besproken, variërend van nazorg per stortplaats tot een landelijke nazorgorganisatie. Aan de hand van aspecten als schaalgrootte, efficiëntie, geografische spreiding, financiering, bestaande situatie, belangenverstrengeling en continuïteit, bleek een provinciale/regionale variant de voorkeur te verdienen. Daarmee wordt logisch aangesloten bij de verantwoordelijkheden en bevoegdheden die de provincie reeds heeft ten aanzien van de wijze waarop afvalverwerking en aanverwante activiteiten in de provincie zijn georganiseerd. Deze variant is ook in overeenstemming met het decentralisatie-principe.

In het wetsvoorstel wordt aan de provincies ruimte geboden om desgewenst samen te werken bij de uitvoering van de nazorg en/of bij de instelling van fondsen. Het wettelijk voorschrijven van een bovenprovinciaal risicofonds, eventueel op landelijke schaal, acht ik niet op voorhand noodzakelijk. Allereerst kan worden vastgesteld dat een groot aantal risico's van de nazorg voorzienbaar en berekenbaar is en dus in de provinciale heffing kan en moet worden meegenomen. Voor onvoorzienbare risico's moet worden vastgesteld dat, gelet op het naar schatting slechts bij uitzondering voorkomen van zulke risico's, een landelijke dekking een schaalvoordeel zou geven. Een dergelijk landelijk risicofonds brengt echter extra bestuurlijke lasten met zich. Vandaar dat er de voorkeur aan is gegeven geen samenwerking op te leggen, maar daarvoor in het wetsvoorstel wel de ruimte te bieden.

Hierbij zou niet passen dat een risicofonds slechts door alle provincies gezamenlijk zou kunnen worden ingesteld. Om buiten twijfel te stellen dat een mogelijk risicofonds ook door enkele provincies kan worden ingesteld, wordt de tekst van artikel 15.48, eerste lid, bij nota van wijziging aangepast.

De leden van de GPV-fractie vroegen of er bezwaren tegen bestaan als de provincies besluiten gezamenlijk één nazorgfonds op te richten.

Hiertegen bestaat geen enkel bezwaar. Deze mogelijkheid is neergelegd in artikel 15.47, tweede lid, van het wetsvoorstel. Zoals deze leden terecht suggereren, is het voordeel van kapitaalgroei dan inderdaad groter. Zoals eerder in deze paragraaf is uiteengezet, was er bij de provincies geen draagvlak aanwezig voor een landelijk fonds. Het is dan ook niet aanneemelijk dat alle provincies op korte termijn komen tot de oprichting van een dergelijk fonds.

De leden van de GPV-fractie vroegen voorts of er waarborgen zijn om te voorkomen dat het fondskapitaal gebruikt wordt voor risicovolle beleggingen en wie het fonds feitelijk beheert. Vervolgens vroegen zij of het beheer kan worden opgedragen aan bijvoorbeeld een bancaire instelling.

Evenals voor andere provinciale reserves en voorzieningen gelden de provinciale comptabiliteitsvoorschriften voor het nazorgfonds, waardoor een ordelijk beheer van de gelden wordt gewaarborgd. Met betrekking tot risicovolle beleggingen is door het Ministerie van Financiën in het kader van de Wet financiën lagere overheden een circulaire rondgezonden waarin voorschriften zijn opgenomen omtrent derivaten, beleggingen, leningen e.d. Er zijn derhalve voldoende voorschriften en waarborgen aanwezig om een goed beheer zeker te stellen. Krachtens de voorgestelde artikelen 15.47, vierde lid, en 15.48, derde lid, zijn gedeputeerde staten belast met het beheer van het nazorgfonds en het risicofonds. Gedeputeerde staten zullen aan provinciale staten verantwoording moeten afleggen over het beheer van het fonds.

In beginsel is het mogelijk het beheer van het fonds feitelijk te laten geschieden door een bancaire instelling; bij een dergelijke constructie zal de provincie uiteraard voldoende waarborgen voor een goed beheer van het fonds moeten verkrijgen.

De leden van de GPV-fractie vroegen verder of alle kosten voor nazorg zonder meer uit het fonds worden vergoed. Ook vroegen deze leden of een toets plaatsvindt of andere nazorgwerkzaamheden tegen minder kosten hetzelfde milieurendement opleveren.

De provincie bepaalt welke nazorgwerkzaamheden er moeten plaatsvinden, en stelt daarvoor middelen beschikbaar uit het nazorgfonds. De instantie die is belast met de uitvoering van de nazorg is verantwoording schuldig aan gedeputeerde staten over de besteding van de middelen. De provincie zal daarbij steeds alert moeten zijn op de wijze waarop de nazorgwerkzaamheden worden uitgevoerd en die steeds moeten toetsen aan de stand der techniek. Op deze wijze kan de provincie ervoor zorgdragen dat er geen onnodig dure nazorgmaatregelen worden getroffen.

### *3.1.5. Gevolgen voor bestaande nazorgcontracten*

De leden van de fractie van de VVD vroegen wat de instelling van een provinciale heffing zal betekenen voor de nazorgcontracten die reeds zijn afgesloten.

Artikel V van het wetsvoorstel bepaalt dat contractuele bepalingen inzake nazorg van rechtswege vervallen bij inwerkingtreding van dit artikel. Niet zozeer de instelling van een provinciale heffing is dus van belang voor een bestaand contract, als wel de inwerkingtreding van deze bepaling. Wel bepaalt het derde lid van artikel V dat de heffing die aan de stortplaats wordt opgelegd, wordt verminderd met het bedrag dat in het nazorgfonds moet worden gestort door degene die zich contractueel heeft verplicht tot het verrichten van de nazorg.

Tevens vroegen de leden van de VVD-fractie hoe artikel V zich verhoudt tot het rechtszekerheidsbeginsel. Zij vroegen of deze terugwerkende publiekrechtelijke ingreep in het civiele contractenrecht wel in verhouding staat tot de toegevoegde waarde van deze ingreep die een inbreuk op dit beginsel inhoudt. De leden van de SGP-fractie vroegen of de voorgestelde maatregel zich wel verhoudt met het geldende Nederlandse contractenrecht en waarom op deze principiële vraag niet met zoveel woorden is ingegaan in de memorie van toelichting.

Artikel V is in het wetsvoorstel opgenomen op uitdrukkelijke wens van de eerdergenoemde SNA, die de nazorg in afwachting van inwerkingtreding van het wetsvoorstel voorbereidt, en de provincie Zuid-Holland, die de uitvoering van de nazorg gaat opdragen aan de SNA. Door deze bepaling worden de rechtszekerheid en duidelijkheid mijns inziens juist gediend. Omdat er naar mijn oordeel geen sprake is van strijd met het rechtzekerheidsbeginsel zie ik géén aanleiding een beschouwing te geven over de verhouding van artikel V tot het rechtszekerheidsbeginsel. Van

een ingreep met terugwerkende kracht is strikt formeel gezien evenmin sprake: de bepaling treedt in werking op de datum van inwerkingtreding van de wet (artikel VII).

De leden van de fractie van de SGP moet worden toegegeven dat een bepaling als artikel V van het wetsvoorstel – een wettelijke ingreep in bestaande privaatrechtelijke contracten – in het Nederlandse recht ongebruikelijk is. Een dergelijke ingreep is echter wel mogelijk, en in dit geval wordt daarmee een oplossing geboden door de contractuele verantwoordelijkheid voor de nazorg om te zetten in een provinciale verantwoordelijkheid. Het artikel strekt er toe degene die zich contractueel heeft verplicht nazorg te verrichten op het moment van inwerkingtreding van de wet van die verplichting te ontheffen en voorts de (nazorg)gelden over te hevelen naar het nazorgfonds. Concreet betekent dit dat de SNA een bedrag van ruim f 30 miljoen, reeds gestort ten behoeve van de nazorg van vijf stortplaatsen in de provincie Zuid-Holland, zal moeten afdragen aan het nazorgfonds bij inwerkingtreding van de wet<sup>1</sup>.

### *3.1.6. Vrijwaring van schadeclaims en verhaal bij verschillende eigenaren*

De leden van de VVD-fractie vroegen in hoeverre eigenaars van stortlocaties zijn gevrijwaard van schadeclaims, omdat ze nu gebruik kunnen maken van het nazorgfonds, terwijl ze onvoldoende voor nazorg hadden gezorgd. Deze leden vroegen of het mogelijk is deze eigenaars volledig aansprakelijk te stellen voor de nazorg en andere eigenaren van stortlocaties hier niet mee te belasten.

Het nazorgfonds als voorgesteld bij dit wetsvoorstel is bestemd voor stortplaatsen die na 1 maart 1995 zijn gesloten. Eigenaars van stortplaatsen die vóór die datum zijn gesloten hebben geen profijt van dit wetsvoorstel. Wanneer een stortplaats onder dit wetsvoorstel valt zijn eigenaars niet verantwoordelijk meer voor de nazorg, maar bestaat nog wel de mogelijkheid van een schadeclaim, zoals in § 2.1.2. van deze nota is uiteengezet. Overigens gaat de nazorgfase pas in nadat aan een aantal voorwaarden is voldaan. Als de provincie bij de eindinspectie constateert dat, bijvoorbeeld de aangebrachte bovenafdichting onvoldoende is, zal zij de stortplaats niet voor gesloten verklaren voordat de vereiste voorzieningen op kosten van de exploitant zijn aangebracht. Zonodig kan de provincie ook dwangmiddelen toepassen. Aldus wordt zoveel mogelijk voorkomen dat de stortplaats onzorgvuldig wordt opgeleverd.

In beginsel kunnen nalatige (voormalige) eigenaars, voor zover zij exploitant waren, steeds aansprakelijk worden gesteld. Het is echter niet geheel en al uit te sluiten dat dat in een concreet geval feitelijk niet kan, bijvoorbeeld omdat de aansprakelijke failliet is. Onder meer met het oog op die situatie is dit wetsvoorstel van belang: de provincie blijft verplicht tot nazorg, ongeacht de mogelijkheid tot verhaal.

Voorts vroegen de leden van de VVD-fractie of de provincie haar verplichtingen kan verhalen op de (voormalig) eigenaar, als de stortlocatie voor 1 maart 1995 van eigenaar is gewisseld.

Er wordt van uitgegaan dat de onderhavige stortplaats op 1 maart 1995 nog in bedrijf was en nadien (dus na 01-03-95) een gesloten verklaring werd aangevraagd. De provincie zal de stortplaats niet voor gesloten verklaren voordat de door haar geconstateerde schade is hersteld (artikel 8.47, derde lid). In die situatie rust de risico-aansprakelijkheid van artikel 6:176 BW op de laatste exploitant. Deze zal eventueel weer regres kunnen nemen op degene onder wiens beheer de schade is ontstaan.

De provincie of de Staat zal in plaats daarvan op grond van de schuld-aansprakelijkheid van artikel 6:162 BW (eventueel samen met artikel 75 Wet bodembescherming) ook degene kunnen aanspreken onder wiens beheer de schade is ontstaan. Dit kan, maar hoeft niet, de voormalige eigenaar zijn.

---

<sup>1</sup> De SNA heeft haar milieujaarverslag op 18 januari 1996 toegezonden aan de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van de Tweede Kamer.

### 3.2. Financiering bedrijfsgebonden stortplaatsen

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom bedrijfsgebonden stortplaatsen niet zijn uitgezonderd van het wetsvoorstel als zij blijven behoren tot een milieuvergunningplichtige inrichting. Denkbaar is bijvoorbeeld dat deze stortplaatsen in de gebruiksfase van de heffing worden uitgezonderd, of dat de heffing gelijk wordt gesteld aan de door de exploitant zelf uit te voeren nazorg. Deze leden vroegen of dergelijke varianten zijn overwogen, en zo ja: waarom ze zijn afgevalen. Daarnaast vroegen zij of de provincie dergelijke varianten mag opnemen in de provinciale verordening.

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom het wetsvoorstel ook geldt voor bedrijfsgebonden stortplaatsen. Zij vroegen naar de argumenten om de verantwoordelijkheid voor de nazorg van bedrijfsgebonden stortplaatsen over te hevelen naar de provincie. Tevens vroegen zij of de nazorg en de financiering daarvan niet door middel van vergunningvoorschriften worden geregeld.

Als een bedrijfsgebonden stortplaats wordt gesloten, blijft deze onderdeel uitmaken van een inrichting. Voor de inrichting geldt ofwel een milieuvergunning, ofwel algemene regels. Het is in beperkte mate mogelijk aan een milieuvergunning nazorgvoorschriften te verbinden; de huidige algemene regels (algemene maatregelen van bestuur op basis van artikel 8.40 Wet milieubeheer) voorzien hierin niet.

Een aparte regeling voor bedrijfsgebonden stortplaatsen zou dus in ieder geval een regeling impliceren voor inrichtingen die onder de genoemde algemene regels vallen. Daarnaast zou voor de inrichtingen waarvoor een milieuvergunning geldt eveneens een algemene regeling noodzakelijk zijn: de nazorg moet immers ook worden voortgezet als een bedrijf wordt beëindigd, failliet gaat of verhuist naar een andere locatie. Vandaar dat is gekozen voor de onderhavige regeling, die voorziet in een zorgvuldige wijze van overdracht, een duidelijke toedeling van de verantwoordelijkheid en een wijze van financiering die tot in de verre toekomst zekerheid biedt. Het belasten van een bedrijf met de nazorg zou een langdurige verplichting voor het bedrijf (en feitelijke onverkoopbaarheid van de grond) betekenen, met de verplichting om steeds zelf middelen voor de nazorg te blijven reserveren. Dat acht ik niet wenselijk.

De ruimte voor varianten die de provincie heeft in de provinciale belastingverordening betreft alleen de wijze van heffen en innen gericht op de betaling. Er kan een heffing worden opgelegd per ton gestort afval maar de heffing kan ook in (jaarlijkse) termijnen worden geïnd of ineens worden betaald aan het einde van de stortperiode. De provincie zal in elk geval voor de sluiting het totale voor nazorg benodigde bedrag moeten hebben ontvangen. Degene aan wie de nazorg wordt opgedragen, zal uit het nazorgfonds het daarvoor benodigde bedrag ontvangen (artikel 15.47, zevende lid, onder a).

Het valt niet in te zien waarom bedrijfsgebonden stortplaatsen in de gebruiksfase van de provinciale heffing zouden moeten worden uitgezonderd. De bedrijfsgebonden en de publieke stortplaatsen dienen enerzijds dezelfde milieuvorzieningen te treffen en anderzijds juist in de gebruiksfase voldoende middelen te genereren om zeker te stellen dat na sluiting nazorg kan blijven worden verricht.

De leden van de fractie van het CDA vroegen of de relatie tussen het via de heffing gestorte bedrag en de gesloten stortplaats intact blijft, met name in geval van bedrijfsgebonden stortplaatsen. Voorts vroegen deze leden of de nazorg dan vanwege de provincie zal plaatsvinden, of dat de exploitant nog aanspreekbaar blijft, ook na de in het BW genoemde termijn van 20 jaar.

Wanneer de nazorgfase is ingetreden vervalt de relatie tussen het voor nazorg betaalde bedrag en de gesloten stortplaats. De provincie is belast

met de nazorg van (bedrijfsgebonden) stortplaatsen en de kosten van nazorg worden betaald uit het nazorgfonds. Er vindt geen verrekening meer plaats met de stortplaatsexploitant wanneer de kosten van nazorg op de betreffende stortplaats hoger dan wel lager blijken te zijn dan was berekend. Hierna wordt hierop nader ingegaan. Wat betreft de aansprakelijkheid van een exploitant voor een gesloten stortplaats zij, korthedshalve verwezen naar § 2.1.2.

De leden van de fractie van het CDA vroegen welke bedragen het bedrijfsleven zal moeten afstaan aan de nazorgfondsen.

In 1994 werd 10 500 kton afval gestort. Het Afval Overleg Orgaan heeft berekend dat dit in 2005 nog ongeveer 3 500 kton zal zijn. Thans geldt een stortverbod voor huishoudelijk afval en voor kantoor-, winkel- en dienstenaafval. Dit betekent dat de af te dragen gelden voor het grootste deel voor rekening komen van het niet tot de kantoor-, winkel- en dienstensector behorende deel van het bedrijfsleven en de overheid. De in 1994 gestorte 10 500 kton afval is niet geheel afkomstig van het bedrijfsleven. Van deze hoeveelheid was 3 000 kton huishoudelijk afval en 550 kton afval van reinigingsdiensten. Van beide afvalsoorten wordt de verwijdering betaald door de burger. Er blijft dan ongeveer 6 950 kton bedrijfsafval over. Indien wordt uitgegaan van een nazorgheffing van f 8,- per ton levert dit een bedrag op van ongeveer f 56 miljoen. Bij realisering van de storddoelstelling voor het jaar 2005 zou in dat jaar nog 3 400 kton worden gestort. Bij een heffing van f 8,- per ton zou het genoemde bedrag kunnen dalen naar ruim f 27 miljoen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen om wat voor bedragen het zal gaan bij Budel Zink en bij DSM Geleen.

Met betrekking tot de kosten van nazorg van de stortlocaties van DSM Geleen zijn thans nog geen gegevens beschikbaar. Over de kosten van de nazorg van de stortlocaties van Budelco kan worden opgemerkt dat het provinciaal bestuur van Noord-Brabant, in afwachting van de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel, akkoord is gegaan met de door Budelco voorgestelde oprichting van een stichting nazorg Budelco residuen. Budelco betaalt aan deze stichting een voorlopige reservering van f 2 420 000,-, in vier gelijke jaarlijkse termijnen. Deze reserveringen hebben slechts betrekking op één van de bekkens van Budelco. De provincie Noord-Brabant verwacht in de loop van 1996 de nazorgplannen van de andere bekkens te ontvangen. Er bestaat dus thans nog geen volledig beeld van de kosten van nazorg van Budelco.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of wettelijk voldoende is geregeld dat bedrijfsgebonden stortplaatsen niet meebetalen aan een provinciaal vereveningsfonds. Zij vroegen of het niet de voorkeur zou verdienen om dit in artikel 15.43 van de Wet milieubeheer te regelen door aan dat artikel «en bedrijfsgebonden stortplaatsen» op te nemen.

De leden van de GPV-fractie vroegen of het niet in strijd is met het principe «de vervuiler betaalt» dat exploitanten van bedrijfsgebonden stortplaatsen door middel van heffingen bijdragen aan de nazorg van niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen.

Exploitanten van bedrijfsgebonden stortplaatsen betalen een heffing die alleen gebaseerd is op de te verwachten kosten van nazorg van hun eigen stortplaats. Dit is geregeld in artikel 15.45, tweede lid, eerste zin: «Het bedrag van de heffing wordt zodanig vastgesteld dat uit de opbrengst van de heffing en de daarover verkregen rentebaten en beleggingsopbrengsten de kosten kunnen worden bestreden, die naar verwachting gemoeid zullen zijn met de in artikel 8.49 bedoelde zorg voor die stortplaats». Zij dragen dus niet bij aan de nazorg van niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen. Het principe «de vervuiler betaalt» vindt hier toepassing.

In dit verband moet worden onderkend dat de berekeningen van nazorgkosten op schattingen berusten en mee- of tegenvallers in de nazorgfase niet altijd kunnen worden voorzien. Een voortdurende verrekening van kosten met voormalige exploitanten van gesloten bedrijfsgebonden stortplaatsen zou praktisch gezien zeer moeilijk uitvoerbaar zijn. Wel is het mogelijk, op grond van artikel 15.45, tweede lid, tweede volzin, dat de provincie gedurende de exploitatiefase een ander tarief vaststelt voor een bedrijfsgebonden stortplaats. Om bovengenoemde reden gaat het dan uitdrukkelijk om een bevoegdheid en niet om een verplichting van de provincie. Vandaar ook dat in de toelichting is aangegeven dat het in de rede ligt dat een nieuwe vaststelling slechts zal plaatsvinden als sprake is van een substantiële afwijking. Bij de uitoefening van die bevoegdheid is de provincie uiteraard wel gebonden aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (zoals het gelijkheidsbeginsel) en de Algemene wet bestuursrecht.

Als bedrijven hun afval storten op een publieke stortplaats, dan moeten zij een storttarief betalen, evenals andere aanbidders van afval. In dat storttarief zit ook een bedrag voor nazorg. In dat geval betalen bedrijven naar evenredigheid mee aan de totale kosten van nazorg in de provincie.

Het is niet nodig en niet wenselijk om in artikel 15.43 te regelen dat titel 15.11 van de Wet milieubeheer niet van toepassing is op bedrijfsgebonden stortplaatsen. Het is niet nodig omdat mijns inziens voldoende is geregeld dat de heffing voor bedrijfsgebonden stortplaatsen wordt vastgesteld op basis van de verwachte nazorgkosten van die stortplaats. Het is ook niet wenselijk, omdat door een dergelijke bepaling de basis zou komen te ontvallen aan iedere financiële bepaling voor een dergelijke stortplaats (zoals artikel 15.45, tweede lid, of artikel 15.48 (risicofonds)).

De leden van de fractie van het CDA vroegen wanneer financiële zekerheid in de nazorgfase bij bedrijfsgebonden stortplaatsen moet worden gesteld, op het moment van sluiting of in de exploitatiefase. Voorts vroegen deze leden of deze garantie naast de heffing geldt, of daarmee wordt verrekend. Ten slotte vroegen deze leden hoe de zekerheidsstelling zich verhoudt tot de 20-jarentermijn in het BW.

De bedoelde financiële zekerheid (geregeld in artikel 15.46) betreft de voor nazorg te betalen objectgebonden heffing. Daarmee wordt bedoeld dat de heffing niet afhankelijk is van de aard en de hoeveelheid afvalstoffen die wordt aangeboden, maar per stortplaats op een vast bedrag wordt vastgesteld. De provincie bepaalt op welke wijze de objectgebonden heffing wordt geïnd. Zo kan de provincie bepalen dat de heffing in (jaarlijkse) termijnen wordt geïnd of ineens mag worden betaald. Als over een langere termijn grotere bedragen moeten worden geïnd, kan hierbij het instrument van de financiële zekerheid worden benut. De financiële zekerheid wordt ingesteld op het moment waarop de heffing wordt opgelegd en vervalt wanneer de heffing is betaald (of voor het gedeelte van de heffing dat is betaald). De zekerheid wordt dus in de exploitatiefase gesteld. Voor alle duidelijkheid zij uitdrukkelijk vermeld dat het hier niet gaat om een financiële zekerheid voor in de toekomst uit te voeren werkzaamheden zoals uitvoering van bepaalde vergunningvoorschriften, noch om een financiële zekerheid voor de aansprakelijkheid voor schade. Er is dus geen relatie met de risico-aansprakelijkheid voor schade tot 20 jaar na sluiting van de stortplaats.

De leden van de VVD-fractie vroegen of inzicht te geven is in aard en hoeveelheid van bedrijfsgebonden stortplaatsen. De leden van de GPV-fractie vroegen om hoeveel bedrijfsgebonden stortplaatsen het gaat en wat de aard van het aldaar gestort afval is.

Uit een inventarisatie (mei 1995) van de hoeveelheden afval die door bedrijven in 1994 op eigen terrein zijn gestort, uitgevoerd door Tauw Milieu bv in opdracht van het RIVM<sup>1</sup> blijkt dat ten aanzien van storten op

---

<sup>1</sup> Deventer, mei 1995, R3422 402.M02/MVM.

eigen terrein een aantal qua omvang belangrijke afvalstromen zijn te onderscheiden, namelijk:

- jarosiet (zinkfabriek)
- fosforzuurgips
- ovenpuin (inclusief hoogovensgasstof)
- tarra uit de zetmeelindustrie
- tarra uit de suikerindustrie
- slib uit de papierindustrie.

In totaal werd in 1994 ongeveer 600 kton op eigen terrein gestort. Het gaat daarbij naar schatting om een tiental bedrijfsgebonden stortplaatsen. Daarnaast is er nog een beperkt aantal kleinere bedrijfsgebonden stortplaatsen, waarvan geen recente gegevens beschikbaar zijn.

De leden van de VVD-fractie vroegen verder of de mogelijkheid om de inventarisatie van stortplaatsen te bekostigen uit het nazorgfonds, ook openstaat voor bedrijfsgebonden stortplaatsen. Zo nee, dan vroegen deze leden of dit wettelijk voldoende is geregeld. Zij meenden dat uit artikel 15.47, zevende lid, onder b, kan worden afgeleid dat eigenaars van bedrijfsgebonden stortplaatsen inderdaad een beroep op dit fonds kunnen doen ten behoeve van de inventarisatie, en vroegen of de regering dit wenselijk vindt.

Het is niet de bedoeling dat bedrijven een beroep doen op het nazorgfonds teneinde een inventariserend onderzoek te laten plegen naar verontreiniging op eigen terrein. De inventarisatie wordt door de provincies uitgevoerd: zij kunnen voor dat doel een heffing instellen en uit de opbrengst daarvan de kosten bestrijden. Dit is een eerste stap in het traject dat uitgezet wordt voor een samenhangende aanpak van nazorg van voormalige stortplaatsen. Bedrijven met verontreinigd bedrijfsterrein zullen als regel al hetzij een vrijwillige inventarisatie hebben gemaakt in het kader van een BSB-actie, hetzij een verplichte inventarisatie in het kader van het Besluit verplicht bodemonderzoek bedrijfsterreinen.

Het is juist dat het wetsvoorstel niet uitsluit dat de mogelijkheid van financiering van de inventarisatie uit het nazorgfonds openstaat voor bedrijfsgebonden stortplaatsen. Om deze mogelijkheid alsnog uit te sluiten zal bij nota van wijziging in artikel 15.47, zevende lid, onder b, de zinsnede «door de provincie» worden opgenomen.

### **3.3. Financiering nazorg voormalige stortplaatsen**

#### *3.3.1. Kosten inventarisatie*

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af hoe de financiering van de kosten van inventarisatie en onderzoek naar bodemverontreiniging op stortplaatsen die voor 1 maart gesloten zijn zich verhoudt tot het doel van het fonds, namelijk financiering van de nazorg van gesloten stortplaatsen. Voorts vroegen deze leden om welk bedrag het hier gaat en of deze onttrekking van middelen uit het fonds ten koste zal gaan van de financiering van nazorg van de stortplaatsen die onder het wetsvoorstel vallen. Ook wilden deze leden nader omschreven hebben op welke gronden financiering van de kosten van onderzoek naar de voor 1 maart gesloten stortplaatsen uit het nazorgfonds mogelijk blijkt.

De leden van de CDA-fractie ontging de doelmatigheid van het ten laste brengen van de kosten van inventarisatie van het met dit wetsvoorstel in te stellen nazorgfonds.

Het nazorgfonds wordt opgericht met het oog op een blijvende financiering van de nazorg van bestaande en nieuwe stortplaatsen. Het fonds wordt gevuld met de opbrengsten van de heffing als bedoeld in artikel 15.44, eerste lid. Een component van die heffing dient ter bestrijding van de kosten van het inventariserend onderzoek naar voormalige stortplaatsen (zie artikel 15.44, eerste lid, onder c). De

inventarisatie wordt uit die middelen betaald, en niet uit de middelen die geheven waren voor de nazorg. De inventarisatie, die in totaal ongeveer 12 miljoen gulden zal kosten, is reeds in gang gezet, en duurt ongeveer 4 jaar. Gedeputeerde staten zullen inzichtelijk moeten maken dat de middelen uit het nazorgfonds worden besteed voor het doel waarvoor ze worden geheven.

Op zichzelf gezien is het echter niet noodzakelijk dat ook de voor de inventarisatie geheven middelen in het nazorgfonds vloeien. Het gaat hier om middelen die op korte termijn voor het beoogde doel zullen worden uitgegeven, terwijl het nazorgfonds is opgenomen in het wetsvoorstel met het oog op het zeker stellen van financiering in de verre toekomst. Artikel 15.47 zal bij nota van wijziging zodanig worden aangepast, dat de middelen die voor de inventarisatie worden geheven niet in het nazorgfonds vloeien en vermenging met nazorggelden onmogelijk is.

De leden van de fractie van de PvdA hadden er begrip voor dat wordt voorgesteld de kosten van onderzoek naar de voor 1 maart 1995 gesloten stortplaatsen te dekken uit de nazorgheffing. Wel roept het de vraag op uit welke middelen het onderzoek tot nu toe is gefinancierd.

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom de kosten van de inventarisatie van voormalige stortplaatsen niet worden voorgefinancierd en te zijner tijd ten laste gebracht van de alsdan te treffen regeling voor de nazorg van die stortplaatsen.

Conform de lijn die gekozen is in het Kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering (kamerstukken II 1989/1990, 21 557, nr. 20) is als uitgangspunt gekozen dat financiering van inventarisaties van de bedreiging vanuit voormalige stortplaatsen zou moeten geschieden primair door ophoging van de huidige storttarieven. Gelet op de keuze de inventarisaties door de provincies te laten uitvoeren (om niet afhankelijk te zijn van de bereidwilligheid van de huidige grondeigenaar en terwille van een betere onderlinge vergelijkbaarheid), zou een wettelijke basis moeten worden geschapen voor het heffen van een dergelijke opslag op de storttarieven. Om de start van de inventarisaties intussen niet over de hele linie op deze wettelijke basis te laten wachten, is afgesproken dat de provincies zich zouden inspannen om – vooruitlopend op de wettelijke basis – toch alvast met de inventarisaties te beginnen, en deze te financieren bij voorkeur via vrijwillige afspraken met stortplaats-exploitanten of, indien dit niet lukt, via (het zoeken van) voorfinancieringsmogelijkheden. Teneinde de periode van voorfinanciering zo beperkt mogelijk te houden is er voor gekozen de wettelijke basis voor de financiering van de inventarisatiefase reeds in het onderhavige wetsvoorstel te leggen, en niet te wachten op de toekomstige regeling voor de financiering van de te nemen nazorgmaatregelen.

De leden van de fractie van de VVD vroegen waarom de financiering van de kosten van onderzoek naar de voor 1 maart 1995 gesloten stortplaatsen plaatsvindt uit het nazorgfonds, terwijl voor overig bodemonderzoek de eigenaar verantwoordelijk is; hoe verhoudt zich dit tot de Europese richtlijn, die voorschrijft dat de vergunninghouder de financiële middelen beschikbaar moet stellen ten aanzien van onderhoud, toezicht en controle.

Hiervoor is reeds uiteengezet dat in gezamenlijk overleg met de andere overheden reeds in 1992 is besloten dat alle provincies een inventarisatie zouden starten naar het aantal voormalige stortplaatsen. Voor stortplaatsen is daarmee een apart traject uitgezet zodat een effectieve en samenhangende aanpak van de problematiek tot stand kan worden gebracht. Daarbij is er voor gekozen de inventarisaties door de provincies te laten uitvoeren om niet afhankelijk te zijn van de bereidwilligheid van de huidige grondeigenaar en terwille van een betere onderlinge vergelijkbaarheid.



De Europese richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen schrijft voor in artikel 11 dat de lid-staten moeten bevorderen dat tenminste de kosten van inrichting en exploitatie en zo mogelijk de kosten van nazorg uit de storttarieven worden gedekt. De strekking van dit artikel is dat zoveel mogelijk kosten met betrekking tot het storten uit de storttarieven moeten worden betaald. Het doorberekenen van kosten die betrekking hebben op storten van afval in het verleden is niet in strijd met deze bepaling.

### *3.3.2. Aanpak en kosten voormalige stortplaatsen*

De leden van de fracties van CDA, PvdA, VVD en SGP constateerden dat het wetsvoorstel nog niet voorziet in een regeling voor de nazorg van stortplaatsen die reeds voor 1 maart 1995 gesloten zijn, en stelden vragen over de redenen daarvoor en over het voorgenomen beleid voor die categorie stortplaatsen.

In § 2.9 van de memorie van toelichting op het wetsvoorstel is aangegeven dat voor het ontwerpen van een aanpak voor de nazorg bij stortplaatsen die reeds voor 1 maart 1995 zijn gesloten (verder aan te duiden als «voormalige stortplaatsen») meer inzicht nodig is dan thans bestaat omtrent de aard en omvang van de bodemverontreiniging dan wel dreigende bodemverontreiniging door die stortplaatsen. Bij de destijds gemaakte keuze om de beleidsvorming voor de nazorg bij huidige respectievelijk voormalige stortplaatsen gescheiden (doch parallel) aan te pakken, heeft vooral meegespeeld dat een regeling voor de huidige stortplaatsen sneller opgesteld zou kunnen worden dan die voor voormalige stortplaatsen en dat de in ontwikkeling zijnde EG-richtlijn voor het storten van afvalstoffen in elk geval een regeling van de nazorg bij huidige stortplaatsen zou vergen. Het leek niet gewenst de tijdige implementatie van die richtlijn in de waagschaal te stellen door met de Nederlandse regeling voor de nazorg te koersen op één regeling die vanaf het begin zowel de huidige als ook al de voormalige stortplaatsen zou omvatten.

Voor de nog in exploitatie zijnde stortplaatsen valt een regeling sneller en eenvoudiger op te stellen gezien de overzichtelijkheid van het probleem: het aantal stortplaatsen is bekend, het voorzieningenniveau wordt geregeld in het Stortbesluit bodembescherming, en de kosten van nazorg per provincie zijn thans reeds goed berekenbaar: financiering uit de storttarieven zal geen probleem zijn.

Daarentegen geldt voor de voormalige stortplaatsen dat allereerst een tijdrovende inventarisatie nodig is van alle locaties waar in het verleden afvalstoffen zijn achtergelaten. Voorts geldt dat bij deze stortplaatsen het oorspronkelijke voorzieningenniveau en de mate waarin dit thans nog een bodembeschermende werking heeft veelal onbekend is, en het laat zich aanzien dat illegale stortplaatsen geheel geen voorzieningen gehad zullen hebben. Bij de bepaling van het nazorgniveau van voormalige stortplaatsen is maatwerk nodig. Daartoe moet eerst bekend zijn wat de omvang is van de bodembedreiging per geïnventariseerde voormalige stortplaats. Tenslotte zullen de kosten van de nazorg bij alle voormalige stortplaatsen pas duidelijker worden naarmate het in het voorgaande aangeduide maatwerk vordert; de in te zetten financieringsinstrumenten zullen daar dan op afgestemd worden.

Het voorgaande betekent evenwel niet dat met betrekking tot de voorbereiding van de beleidsvorming ten aanzien van de nazorg bij voormalige stortplaatsen geen activiteiten zijn ontplooid gedurende de voorbereiding van het onderhavige wetsvoorstel. In gezamenlijk overleg met de andere overheden is reeds in 1992 besloten dat alle provincies, met gebruikmaking van een uniforme systematiek (de zgn. VOS-methodiek; VOS= Verkennend Onderzoek Stortplaatsen), een

inventarisatie zouden starten van het aantal voormalige stortplaatsen, gecombineerd met een eerste (verkenkend) onderzoek naar het risico per stortplaats. Deze inventariserende en verkennende fase loopt thans in de meeste provincies; in enkele provincies is men nog in de fase van voorbereiding.

Voorts heeft een gezamenlijke werkgroep van de overheden (Rijk, provincies, gemeenten) waarin het onderhavige wetsvoorstel ontwikkeld is, gelijktijdig een eerste bureaustudie laten uitvoeren naar de financiële omvang van het probleem. Hierna wordt daarop nader ingegaan. Daarnaast heeft de werkgroep een plan van aanpak voor de korte en middellange termijn ontworpen. Op grond van dit medio 1995 geaccepteerde plan, is thans een nieuw project van de gezamenlijke overheden gestart, specifiek gericht op de nazorg bij voormalige stortplaatsen. Het voortouw van dit project ligt bij het IPO. Mede op basis van de inzichten die bij de lopende VOS-inventarisaties inmiddels zijn opgedaan, is het thans mogelijk in dit project op korte termijn enerzijds een verificatie uit te voeren van de uitgangspunten van de eerdere bureaustudie, en anderzijds kosten- en financieringsscenario's te ontwerpen. De projektorganisatie heeft tot opdracht eind 1996 met voorstellen te komen ten aanzien van de organisatie en de financiering van de nazorgfase bij gesloten stortplaatsen. Na besluitvorming daarover zullen die onderdelen van de voorstellen die nadere regeling bij wet vergen, zo spoedig mogelijk in een wetsvoorstel worden ingediend. Bij een en ander zullen uiteraard de mogelijkheden tot aansluiting bij de onderhavige regeling een belangrijk aandachtspunt vormen.

De leden van de fractie van het CDA vroegen wanneer de regering denkt te komen met een regeling voor stortplaatsen die voor 1 maart 1995 zijn gesloten, en voorts hoe in de tussentijd met die stortplaatsen wordt omgegaan, met name wanneer zich een calamiteit voordoet en de eigenaar niet in staat is adequaat te reageren.

De leden van de fractie van D66 vroegen zich af welke concrete maatregelen worden genomen tijdens de duur van de inventarisatie om de nazorg van de betreffende stortplaatsen te garanderen. Zal, aldus deze leden, voor de betreffende stortplaatsen tevens een overgangsregeling ten aanzien van de nazorg worden ingesteld?

De voormalige stortplaatsen worden thans in alle provincies geïnventariseerd met behulp van de hiervoor genoemde VOS-methode. Met het nemen van nazorgmaatregelen wordt in beginsel gewacht tot het moment waarop én de inventarisatie voltooid is én is beslist over de in alle provincies te kiezen aanpak voor deze groep stortplaatsen. Alsdan zal per voormalige stortplaats beslist worden over het pakket te nemen maatregelen. Voor stortplaatsen die (nog) niet hebben geleid tot een geval van ernstige bodemverontreiniging wordt deze aanpak verantwoord geacht, om te voorkomen dat thans kostbare maatregelen worden genomen die te zijner tijd niet of niet voldoende passen in het af te spreken landelijke beleid. Kapitaalvernietiging dan wel onnodig dure investeringen worden daarmee voorkomen. Een uitzondering wordt uiteraard gemaakt, wanneer op grond van eerdere onderzoeken zekerheid bestaat dat bij een voormalige stortplaats sprake is van een geval van ernstige bodemverontreiniging, dan wel wanneer het VOS-onderzoek aanleiding geeft tot het vermoeden dat van ernstige bodemverontreiniging sprake kan zijn. In het laatste geval wordt allereerst het gebruikelijke nader onderzoek uitgevoerd om dit vermoeden te verifiëren. Wanneer vaststaat dat in een concreet geval sprake is van een urgent geval van ernstige bodemverontreiniging kan, vooruitlopend op de specifieke regeling voor de nazorg voor de hele categorie van voormalige stortplaatsen, de saneringsaanpak geschieden overeenkomstig de saneringsregeling in de Wet bodembescherming.

Calamiteiten, in de zin van plotselinge externe invloeden die een ernstige verstoring op de voormalige stortplaats teweegbrengen, zullen in het algemeen niet leiden tot acute toename van de bodemverontreiniging. Het continue proces van belasting van de bodem door doorsijpeling van regenwater, door het gestorte materiaal heen naar bodem en grondwater, is in de regel een veel ernstiger bedreiging van de bodem dan een calamiteuze verstoring van de stortplaats. Evenals bij in nog in exploitatie zijnde stortplaatsen zal het grootste effect van een calamiteit kunnen zijn gelegen in het beschadigen van de bodembeschermende voorzieningen, zodat die hersteld moeten worden. Bij de voormalige gesloten stortplaatsen zal ook hiermee bij de financieringsopzet rekening gehouden moeten worden.

De leden van de fracties van het CDA en het SGP vroegen om het verschaffen van inzicht omtrent het aantal voormalige stortplaatsen, de geschatte kosten voor de nazorg en de financiering daarvan.

Op grond van bureaustudies werd tot voor kort aangenomen dat het bij de onderhavige problematiek zou gaan om ongeveer 3800 voormalige stortplaatsen. De eerder besproken provinciale inventarisatieronde heeft onder meer tot doel om alle locaties te identificeren, zodat daarna ook het exacte aantal zal vaststaan. Uit de ervaringen in de provincie Noord-Brabant, waar het inventarisatietraject al is afgerond, blijkt dat in de loop van het traject een uitdunning van het bestand aan voormalige stortplaatsen zal optreden. Daar zijn verschillende oorzaken voor: fouten, dubbeltellingen, aanpak geschiedt reeds in ander kader. Ook komt het voor dat de gevonden «stortplaats» van zodanig kleine omvang is, dat deze zich niet verhoudt tot de voorgenomen methodische aanpak.

Het totale aantal voormalige stortplaatsen waarvoor nazorg nodig is, valt thans – lopende de inventarisaties – nog niet te geven, doch zal zeker kleiner zijn dan het aantal van ca. 3800 waarmee eerder werd gerekend. Het exacte getal zal eerst na afronding van de inventarisaties bekend zijn. Naar het zich thans laat aanzien zal dit het geval zijn in 1999.

De kosten voor de nazorg bij voormalige stortplaatsen zijn in 1993 in een bureaustudie geschat op ongeveer 1,5 miljard gulden aan eenmalige investeringen en op ongeveer 2 miljard gulden aan jaarlijkse kosten. Daarbij moet echter worden aangetekend dat deze bureaustudie uitging van het aantal van 3800 voormalige stortplaatsen, van conservatieve aannames en van een «worst case scenario», en geen rekening hield met het voortschrijden van de technologie.

De nu reeds bekende resultaten van VOS-inventarisaties in verschillende provincies kunnen worden gebruikt om op korte termijn de uitgangspunten en aannames van de eerdere bureaustudie te verifiëren. Dit vormt onderdeel van de werkzaamheden van de werkgroep van de gezamenlijke overheden die in 1996 voorstellen voor de te kiezen aanpak zal formuleren. De werkgroep zal tevens op basis van het bijgestelde rekenmodel een herberekening van de totale kosten uitvoeren, op basis van verschillende nog te ontwikkelen scenario's in prioriteitenkeuze, beleidsuitgangspunten en saneringsaanpakken. Aan de hand van de uitkomsten van de verschillende scenario's zullen door de werkgroep bijpassende financieringsscenario's worden ontwikkeld. Ook indien de uiteindelijke kosten van het te kiezen kostenscenario aanzienlijk lager zouden uitvallen dan de eerder berekende omvang, dan nog is thans al aannemelijk dat de financiering niet – zoals in het onderhavige wetsvoorstel wat betreft de nazorg van de huidige stortplaatsen wel het geval zal zijn – in voldoende mate uit een provinciale heffing op de huidige storttarieven zal kunnen worden gedekt. Het ligt derhalve voor de hand dat ook andere financieringsbronnen in beeld gebracht zullen moeten worden.

#### HOOFDSTUK 4. BAGGERSPECIESTORTPLAATSEN

De leden van de PvdA-fractie (125) vroegen waarom alleen een uitzondering wordt gemaakt voor baggerspeciëstortplaatsen die geëxploiteerd worden door het Rijk. Zij stelden dat de onvergelijkbaarheid met andere stortplaatsen geldt voor alle baggerspeciëstortplaatsen, ook als ze door een ander dan het Rijk worden geëxploiteerd.

De leden van de CDA-fractie vroegen of uit de terzijdestelling van grootschalige baggerspeciëstortplaatsen moet worden opgemaakt dat deze niet meedoen in een eventuele verevening. Voorts vroegen deze leden of dat ook geldt indien derden baggerspecië in een dergelijke stortplaats brengen, waardoor tariefverschillen kunnen ontstaan met door decentrale overheden beheerde baggerspeciëdepos. Waarom zijn niet alle door overheden beheerde baggerspeciëstortplaatsen uitgezonderd, vroegen deze leden.

De leden van de fractie van de VVD vroegen of er baggerspeciëstortplaatsen zijn die niet door de Minister van Verkeer en Waterstaat worden gedreven. Zij vroegen of deze onder het wetsvoorstel vallen. Uit artikel 15.43 zou de indruk bestaan dat dit wel het geval is, terwijl de memorie van toelichting deze categorie integraal uitsluit. Deze leden vroegen of de teksten van wet en memorie van toelichting niet eenduidig dienen te zijn.

Het onderhavige wetsvoorstel maakt, wat betreft de nazorgverplichting, geen onderscheid tussen baggerspeciëstortplaatsen en andere stortplaatsen, noch maakt het voorstel onderscheid tussen de diverse soorten baggerspeciëstortplaatsen. Immers, ook voor deze stortplaatsen is een goed beheer na sluiting nodig om milieuproblemen in de toekomst te voorkomen. Wel gelden twee specifieke bepalingen voor baggerspeciëstortplaatsen die in beheer zijn bij het Rijk. Deze bepalingen staan los van de nazorgverplichting. Allereerst is de Minister van Verkeer en Waterstaat belast met de uitvoering van de nazorgmaatregelen (artikel 8.50, derde lid). Dit laat de verantwoordelijkheid van de provincie voor de nazorg onverlet (artikel 8.50, eerste lid). Daarnaast is de financiële titel van het wetsvoorstel niet van toepassing op baggerspeciëstortplaatsen die (mede) worden geëxploiteerd door de Minister van Verkeer en Waterstaat (artikel 15.43, onder a).

Achtergrond van deze bepalingen is dat aanleg en beheer van dergelijke stortplaatsen nauw samenhangen met de beheerstaken van de rijks-overheid. Zoals in § 2.8 van de memorie van toelichting is uiteengezet voorzien die stortplaatsen in de behoefte aan berging van baggerspecië die vrijkomt bij de baggerwerkzaamheden die door Rijkswaterstaat in zijn hoedanigheid van waterbeheerder worden verricht. Gezien de nauwe betrokkenheid van het Rijk bij deze stortplaatsen en de daar aanwezige specifieke deskundigheid is er voor gekozen de Minister van Verkeer en Waterstaat te belasten met de uitvoering van de nazorgmaatregelen. Doordat financiering plaatsvindt uit de rijksbegroting kan er genoeglijk van worden uitgegaan dat de financiering, ook op lange termijn, verzekerd is.

Er zijn voorts nog een aantal baggerspeciëstortplaatsen die door andere overheden dan de rijksoverheid worden geëxploiteerd. Die stortplaatsen vallen onder alle bepalingen van het wetsvoorstel, dus ook onder de financiële titel. Dit blijkt zowel uit de tekst van de wet als uit de memorie van toelichting. In de memorie van toelichting (§ 2.8) is geen sprake van uitsluiting. Daarin wordt uitdrukkelijk gesteld dat een specifieke positie ten aanzien van organisatie en financiering slechts geldt voor «grootschalige baggerspeciëstortplaatsen, waarvan de aanleg en de exploitatie worden gefinancierd uit de rijksbegroting».

Het gevolg van het niet van toepassing zijn van de financiële titel van het wetsvoorstel op deze grootschalige rijksstortplaatsen is dat het Rijk een tarief vaststelt voor deze stortplaatsen. Dit tarief is gebaseerd op de te

verwachten nazorgkosten van de locatie waar wordt gestort. Er vindt dus geen verevening plaats met de door de provincie beheerde stortplaatsen.

De door decentrale overheden beheerde baggerspeciostortplaatsen betalen een door de provincie vast te stellen heffing. Aan het slot van § 3.1.2 is aangegeven dat provincies een aparte heffingsgrondslag voor baggerspeciostortplaatsen in overweging nemen en dat realisering van deze heffinggrondslag inhoudt dat dan ook de opbrengsten van deze heffingen uitsluitend voor baggerspeciostortplaatsen zullen worden aangewend. Er van uitgaande dat dit voornemen zal worden uitgevoerd, en gezien het gegeven dat er maar een beperkt aantal baggerspeciostortplaatsen zijn, zal verevening naar verwachting nauwelijks een rol spelen bij deze baggerspeciostortplaatsen. Het niet mee-verevenen van rijksstortplaatsen is dus niet bepalend voor tariefverschillen. Wel kunnen er andere redenen zijn voor verschillen in het nazorgtarief, bijvoorbeeld verschil in kosten als gevolg van de ligging, de omvang en de aard van de voorzieningen.

Uiteraard is het gewenst dat de grondslagen voor de berekening van nazorgkosten bij provincie en Rijk gelijk zijn. Hier zullen afspraken over worden gemaakt tussen provincies en Rijk. Een wettelijke regeling op dit punt acht ik niet nodig.

De nazorg van baggerspeciostortplaatsen die door andere overheden worden beheerd, wordt op dezelfde wijze gefinancierd als de nazorg van andere stortplaatsen. Dit betekent dat de provincies voor deze stortplaatsen in de nazorgfase ook financieel verantwoordelijk zijn. Ik acht het gewenst dat ook voor deze stortplaatsen zoveel mogelijk de hoofdlijn van het wetsvoorstel wordt gevolgd, opdat sprake is van een zoveel mogelijk uniforme en eenduidige regeling met de provincie als centraal gezag. De situatie is bij deze stortplaatsen ook anders dan bij door het Rijk beheerde baggerspeciostortplaatsen. Het is bij deze stortplaatsen niet bij voorbaat duidelijk dat degene die het beheer voert ook de nazorg gaat uitvoeren. Niet alle decentrale overheden vinden het gewenst zelf de financiële verantwoordelijkheid te dragen voor de langdurige nazorg van baggerspeciostortplaatsen. Daarom is het gewenst dat ten aanzien van baggerspeciostortplaatsen die door decentrale overheden worden beheerd de financiering verloopt via het provinciale nazorgfonds.

## **HOOFDSTUK 5. VERWIJDERING VAN VOORWERPEN DIE IN DE BODEM WORDEN ACHTERGELATEN**

De leden van de CDA-fractie vroegen of de verwijderingsplicht ook kan teruggrijpen op materialen die in de bodem zijn gebracht vóór inwerking-treding van het wetsvoorstel en de daarop te baseren regels. Zij vroegen of bijvoorbeeld eigenaren van ondergrondse tanks die nu al in de bodem zitten en niet behoren tot een vergunningplichtige inrichting alsnog de verplichting tot verwijdering wordt opgelegd, ook als er geen sanering op grond van de Wet bodembescherming is voorzien.

Voor het antwoord op deze vraag verwijs ik naar hoofdstuk 1 van deze nota.

## **HOOFDSTUK 6. TEN SLOTTE**

De leden van de PvdA-fractie vroegen de aandacht voor de problematiek van de nazorg van stortplaatsen in het buitenland, met name in ontwikkelingslanden. In de havenstad Santos in Brazilië dreigt een omvangrijk gevaar voor de volksgezondheid als gevolg van een binnen kort te sluiten vuilstortplaats. Er is niet voorzien in nazorg. De gemeente Rotterdam stelt expertise beschikbaar. Genoemde leden vroegen of de regering in overweging wil nemen van rijkswege deze vorm van samen-

werking te ondersteunen, bijvoorbeeld door te putten uit de middelen van internationaal milieubeleid. Acht de regering het mogelijk dat ook uit het nazorgfonds aan een dergelijke vorm van samenwerking wordt bijgedragen?

Er zijn geen middelen beschikbaar voor individuele projecten uit het budget voor internationaal milieubeleid. Er is uit dit budget alleen geld beschikbaar voor projecten in landen waar Nederland afspraken mee heeft gemaakt (samenwerkingsverband, afspraken in kader van internationale conferentie), en dat is hier niet het geval. Een bijdrage uit de provinciale nazorgfondsen is niet mogelijk omdat deze fondsen alleen bedoeld zijn voor het bekostigen van nazorg van stortplaatsen welke in deze provincies zijn gelegen. Deze middelen staan overigens ook niet ter beschikking aan het rijk.

## HOOFDSTUK 7. ARTIKELSGEWIJS

De leden van de CDA-fractie vroegen waarom in artikel 8.47, eerste lid, onder d, is afgeweken van de omschrijving die elders in de Wet milieubeheer wordt gebruikt, te weten «afvalstoffen die in de inrichting zijn ontstaan». Het was deze leden daarnaast onduidelijk of met «afvalstoffen die afkomstig zijn van binnen de inrichting waartoe de stortplaats behoort» (artikel 8.47, eerste lid, onder d) iets anders wordt bedoeld dan met de zinsnede die elders in de Wet milieubeheer wordt gebruikt: «die in de inrichting zijn ontstaan».

In artikel 8.47, eerste lid, onder d, wordt het begrip «bedrijfsgebonden stortplaats» omschreven als: stortplaats waar uitsluitend afvalstoffen worden gestort, die afkomstig zijn van binnen de inrichting waartoe de stortplaats behoort. Deze omschrijving hangt samen met de omschrijving van het begrip «stortplaats» in artikel 8.47, eerste lid, onder b. Beide omschrijvingen strekken ertoe te benadrukken dat het niet alleen gaat om inrichtingen met als doelstelling het laten storten van afvalstoffen, maar ook om inrichtingen waar de afvalstort slechts een onderdeel van de activiteit is en alleen voor eigen afvalstoffen nodig is.

In hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer wordt de term «het op of in de bodem brengen van afvalstoffen die in de inrichting zijn ontstaan» gebruikt. Die term wordt gebruikt om een duidelijk onderscheid te kunnen maken met «verwijdering van afvalstoffen die buiten de inrichting zijn ontstaan». Voor deze laatste categorie inrichtingen is in de Wet milieubeheer de mogelijkheid geopend om aparte voorschriften in het kader van de doelmatigheid in de vergunning op te nemen (bijvoorbeeld de ontvangstplicht en de ophaalplicht in artikel 8.14). Het doel van deze termen is dus anders dan bij het omschrijven van «(bedrijfsgebonden) stortplaats». Onder beide termen wordt in de praktijk echter hetzelfde verstaan.

Voorts vroegen de leden van de fractie van het CDA waarom begripsomschrijvingen van artikel 8.47 niet zijn opgenomen in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer.

In § 2.3 van deze nota, waarnaar korthedshalve zij verwezen is, op deze vraag ingegaan.

De leden van de VVD-fractie plaatsten vraagtekens bij de uitvoerbaarheid van het regelmatig onderzoeken van de bodem onder de stortplaats (artikel 8.49, tweede lid, onder c.). Zij vroegen in welke frequentie dit onderzoek moet plaatsvinden wil dit in overeenstemming zijn met het in deze bepaling opgenomen criterium «regelmatig». Tevens vroegen zij welke kosten dit meebrengt en of de conclusies uit dat onderzoek wel betrouwbaar zijn. Deze betrouwbaarheid werd door de leden van de VVD-fractie in twijfel getrokken door de praktische onuitvoerbaarheid bij bestaande stortplaatsen waar gebruik zal moeten worden

gemaakt van peilbuizen dwars door de stortplaats heen, en vermenging van gestorte afvalstoffen met de te onderzoeken grond onder de stortplaats zal plaatsvinden. De conclusies die uit dit onderzoek worden genomen kunnen onjuist zijn en leiden tot onnodig dure herstelwerkzaamheden, aldus deze leden.

Het is zeker niet de bedoeling dat de bodembeschermende afdichtingsconstructies worden doorbroken omwille van de noodzaak van bodemonderzoek met peilbuizen. Peilbuizen dienen in het algemeen om eventuele verspreiding van bodembelastende stoffen te kunnen aantonen buiten de stortplaats en aan de zijde waar het grondwater naar toe stroomt. Grondwatercontrole/drainagebuizen dienen om het grondwater direct onder de stortplaats te kunnen bemonsteren en te onderzoeken. De frequentie van de onderzoeken, het aantal controlepunten en bijgevolg de kosten ervan worden bepaald door de plaatselijke geo-hydrologische situatie. In de regelgeving in het kader van het Stortbesluit bodembescherming is aangegeven hoe en wanneer betrouwbaar onderzoek moet plaatsvinden.

De leden van de GPV-fractie vroegen waarom in artikel 15.45, derde lid, geen uitzonderingsbepaling is opgenomen met als strekking, dat het vereveningsstelsel niet kan worden toegepast terzake van heffingen die zijn opgelegd aan waterschappen die (mede) vergunninghouder zijn van baggerspeciestortplaatsen.

Aan het slot van § 3.1.2 van deze nota is aangegeven dat provincies een aparte heffingsgrondslag voor baggerspeciestortplaatsen in overweging nemen, en bij invoering van deze grondslag de opbrengsten van deze heffingen uitsluitend voor baggerspeciestortplaatsen zullen aanwenden. In elk geval zal de provincie de hoogte van de heffing moeten motiveren op grond van de te berekenen kosten. Als blijkt dat de kosten van nazorg van baggerspeciestortplaatsen substantieel afwijken van die van andere stortplaatsen (hetgeen niet in alle gevallen het geval hoeft te zijn) zal een verevening waarbij baggerspeciestortplaatsen moeten bijdragen aan kosten van nazorg van andere stortplaatsen moeilijk te motiveren zijn. Ook hier geldt dat op grond van het decentralisatie-principe er voor is gekozen deze afweging bij de provincies te leggen.

Overigens kunnen ook andere mede-overheden vergunninghouder zijn. Ook komt het voor dat particulieren beheerders zijn van baggerspeciestortplaatsen. Er moet hierbij derhalve niet alleen naar waterschappen worden gekeken.

In artikel 15.44, eerste lid, onder b, is geregeld dat de heffing mede kan dienen voor de afdracht van gelden aan het risicofonds. De leden van de GPV-fractie vroegen zich af of een verplichting voor provincies tot het treffen van een risicoregeling wel kan worden gemist. Grote schadegevallen kunnen leiden tot uitputting van het nazorgfonds, waardoor de financiering van niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen in gevaar komt.

Inderdaad kunnen grote schadegevallen een risico vormen voor uitputting van het nazorgfonds. Hierop is al ingegaan aan het slot van § 3.1.3 van deze nota. Voorts is in § 3.1.4 uiteengezet dat er van wordt uitgegaan dat in beginsel financiering uit de provinciale heffing afdoende is. Ook is in de laatstgenoemde paragraaf aangegeven dat, gelet op het naar schatting slechts in uitzonderingsgevallen voorkomen van grote schadegevallen, afgezien is van het voorschrijven van een gezamenlijk risicofonds. Provincies kunnen onderzoeken of het zich verzekeren tegen zulke risico's geboden is. Alternatief voor verzekeren is het maken van bestuurlijke afspraken. Teneinde provincies de gelegenheid te bieden om zelf de meest geschikte oplossing te kiezen, is er mee volstaan alleen de mogelijkheid van een risicofonds op te nemen in het wetsvoorstel (artikel 15.48). In verband daarmee is in artikel 15.44, eerste lid, onder b, de

mogelijkheid opgenomen een deel van de heffing te bestemmen voor het risicofonds.

Overigens wordt opgemerkt dat het hierbij niet gaat om rampen die onder de omschrijving van de Rampenwet vallen. In het algemeen kan worden gesteld dat extreme, zeldzaam voorkomende gebeurtenissen niet tevoren zullen kunnen worden afgedekt. In die gevallen zal achteraf per geval worden bekeken op welke wijze schade kan worden vergoed.

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