

Vergaderjaar 1994–1995

**24 321**

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

**A**

### **ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT<sup>1</sup>**

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 8 februari 1995 en het nader rapport d.d. 18 augustus 1995, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

*Bij Kabinetsmissive van 12 juli 1994, no. 94.005577, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting tot aanvulling van de Wet milieubeheer met een regeling van de nazorg van stortplaatsen alsmede wijziging van de Wet bodembescherming.*

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 juli 1994, nr. 94.005577, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 8 februari 1995, nr. W08.94.0424, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden, dan nadat met zijn opmerkingen rekening zal zijn gehouden.

Onderstaand zal ik deze opmerkingen bespreken.

*1. Artikel 8.50, eerste lid, geeft, gelezen in verbinding met artikel 8.49, eerste lid, een aanduiding van de maatregelen en de voorzieningen die de nazorg in ieder geval inhoudt. De in deze opsomming, die ook blijkens de toelichting niet limitatief is, genoemde elementen, met name die genoemd onder a, b en e, zijn ruim en enigszins globaal geformuleerd. Uit het bestaan van artikel 8.51, dat het mogelijk maakt bij algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de «nazorg» van stortplaatsen «regels» te stellen, zou opgemaakt kunnen worden dat ook de minister die mening toegedaan is. De Raad van State wijst erop dat, als deze regels de onduidelijkheid in de contouren van het nazorgbegrip niet zouden opheffen, de verscheidene provincies dat begrip wellicht op verschillende wijze zullen uitleggen en derhalve een verschillende vorm of mate van nazorg zullen plegen, hetgeen niet alleen zal kunnen leiden tot een mogelijk te ver gaande differentiatie in de aanstonds te bespreken heffingen, maar ook een per provincie uiteenlopende milieusituatie zal meebrengen. Naar de mening van de Raad zou het daarom beter zijn wanneer de tekst van het wetsvoorstel meer expliciet en begrensd aangeeft wat onder nazorg verstaan moet worden.*

<sup>1</sup> De tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

1. Naar aanleiding van het advies van de Raad zijn de verschillende artikelen waarin de inhoud van de nazorg wordt geregeld, geherformuleerd waardoor de onduidelijkheid in de contouren van het nazorgbegrip naar mijn mening is opgeheven. De reikwijdte van artikel 8.49, derde lid (8.51, in de versie die aan de Raad is voorgelegd), is sterk beperkt door invoering van het woord «nadere» vóór «regels». Omdat nazorg in feite niet meer is dan een verbijzondering van de zorg voor het milieu in een fase waarin geen bedrijfsmatige activiteiten meer plaatsvinden, is de term nazorg niet langer in het wetsvoorstel opgenomen en is volstaan met een omschrijving in artikel 8.49, eerste lid, van de met betrekking tot een gesloten stortplaats te treffen maatregelen. In het tweede lid van dat artikel zijn die maatregelen niet-uitputtend en in algemene termen omschreven. Aldus wordt recht gedaan aan de bedoeling van het wetsvoorstel: het treffen van een regeling met betrekking tot alle aspecten van milieubescherming in de fase dat stortplaatsen gesloten zijn. In punt 14 van het nader rapport ga ik in op de kans dat per provincie een uiteenlopende milieusituatie zou kunnen ontstaan.

*2. Bovendien zou kunnen worden overwogen om alle belijningen van het begrip nazorg – bijvoorbeeld het eerste lid van de artikelen 8.49 en 8.50, alsmede eventuele nog in te voegen verduidelijkingen – bijeen te brengen in één artikel, terwijl al evenzeer de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van provinciale staten, vermeld in telkens het tweede lid van die artikelen, passend bijeen zouden kunnen worden gebracht.*

2. De suggestie van de Raad om de artikelen 8.49 en 8.50 bijeen te brengen in één artikel heb ik gevolgd. Van de gelegenheid heb ik gebruik gemaakt om ook de tekst van artikel 8.51, in de versie zoals die aan de Raad is voorgelegd, zij het in aangepaste vorm, aan artikel 8.49, als derde lid, toe te voegen.

*3. Volgens de toelichting is uit artikel 8.50, eerste lid, onder a, af te leiden dat «nazorg zoveel mogelijk (dient) plaats te vinden volgens de laatste stand der techniek». De desbetreffende bepaling zegt dat de nazorg in ieder geval inhoudt dat «a. voorzieningen ter bescherming van de bodem in stand worden gehouden, onderhouden en zo nodig worden hersteld, verbeterd of vervangen». Het komt de Raad voor dat de term «zo nodig» wel zeer extensief geïnterpreteerd moet worden, wil daaronder tevens verstaan kunnen worden een verplichting om telkens wanneer de stand der techniek verandert de voorzieningen daaraan aan te (doen) passen. De Raad beveelt aan wettekst en bedoeling meer met elkaar in overeenstemming te brengen.*

3. Wettekst en memorie van toelichting zijn meer met elkaar in overeenstemming gebracht. De term «zo nodig» is geschrapt. In de memorie van toelichting is de in de ogen van de Raad zeer vergaande uitleg van die term niet langer opgenomen. Er is geen verplichting om telkens wanneer de stand der techniek verandert, de voorzieningen daaraan aan te passen. Criterium is dat gewaarborgd wordt dat de gesloten stortplaats geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt.

Daarbij moet dan wel worden gehandeld overeenkomstig de betekenis die aan het zogenaamde «ALARA-beginsel» wordt gegeven. Op dat beginsel wordt in de toelichting nader ingegaan.

*4. Artikel 8.50, eerste lid, onder e, bepaalt dat de nazorg in ieder geval inhoudt dat de maatregelen worden getroffen die ingevolge een wettelijke regeling getroffen dienen te worden in aangegeven gevallen. Volgens de toelichting (paragraaf 2.4) beoogt die bepaling niet naast bestaande en toekomstige saneringsverplichtingen een nieuwe saneringsverplichting in het leven te roepen, maar wil zij duidelijk maken dat het uitvoeren van een bodemsanering gezien moet worden als een onderdeel van de nazorg en dus verricht moet worden door de nazorginstanties. De Raad heeft moeite met een dergelijke benadering. Indien geen nieuwe verplichting in het leven geroepen wordt, is regulering in deze wet onnodig, verwarrend en dus onwenselijk. Het inlijven van bepaalde reeds elders in de wetgeving opgenomen verplichtingen onder de nazorgverplichting als bedoeld in het onderhavige voorstel trekt die reeds bestaande verplichtingen mede onder de werkingsfeer van de Wet milieubeheer (WMB) voor zover het betreft de daarin geregelde bevoegdheden, andere verplichtingen, bevoegdheidstoedelingen, enz. Dit scheidt geen*

*orde in de regelgeving. Zo kan het onder omstandigheden onduidelijk gaan worden op wie een verplichting als bedoeld onder e rust en of artikel 8.50 WMB gaat boven een andere wettelijke bepaling betreffende bodemsanering. De Raad dringt erop aan onderdeel e aan te passen.*

4. Naar aanleiding van de opmerkingen van de Raad, onder 1 en 3, is onderdeel e van artikel 8.50, eerste lid, in de versie zoals aan de Raad voor advies gezonden, geschrapt. Daardoor behoeft de opmerking van de Raad over dit artikel-onderdeel geen bespreking meer. Desalniettemin merk ik op dat de essentie van het oorspronkelijke onderdeel e was om duidelijkheid te verschaffen over de verplichtingen van de nazorginstanties, met name de verplichting eventueel bodemsanering uit te voeren. Die duidelijkheid is thans gegeven door opneming van een passage in de memorie van toelichting, waarbij is aangegeven dat de nazorginstantie in het kader van de nazorg ingevolge artikel 8.49 alle wettelijk vereiste maatregelen bij verontreiniging van de bodem met inbegrip van sanering dient te treffen. De nazorg omvat een samenstel van verschillende vaak ook al elders geregelde taken, die nu alle in beginsel in handen komen te liggen van één instantie, de nazorginstantie.

In de memorie van toelichting is op dat samenstel ingegaan en zijn die taken zo veel mogelijk beschreven.

*5. Het wetsvoorstel en de toelichting doen de vraag rijzen op welke stortplaatsen het wetsvoorstel onderscheidenlijk het reeds bestaande Stortbesluit bodembescherming (hierna: het Stortbesluit) van toepassing zal zijn.*

*Uit de tekst van de wet (artikel 8.47, tweede lid, onder b, in samenhang met de artikelen 8.48 en 15.43, onder b) maakt de Raad op dat de wet niet van toepassing is op stortplaatsen waar het storten van afvalstoffen is beëindigd voor 1 maart 1995, daaronder begrepen de gedeelten van stortplaatsen waar het storten van afvalstoffen is beëindigd vóór die datum. In paragraaf 2.2 van de toelichting wordt gesteld dat het Stortbesluit van toepassing is op de stortplaatsen waarop de wet van toepassing is. De voorschriften van het Stortbesluit gelden echter, zo blijkt tevens uit de toelichting, met inbegrip van de gedeelten van stortplaatsen die op 1 maart 1995 reeds zijn volgestort.*

*Het komt de Raad minder vanzelfsprekend voor dat op bedoelde gedeelten wel de voorschriften van genoemd besluit van toepassing zullen zijn, doch niet de bepalingen inzake nazorg van het wetsvoorstel.*

*De Raad acht een dergelijke incongruentie onwenselijk en beveelt heroverweging van de desbetreffende artikelen aan.*

5. De in de Wet milieubeheer op te nemen titels 8.3 en 15.11 (artikel I van het wetsvoorstel) zijn inderdaad, zoals de Raad concludeert, niet van toepassing op stortplaatsen waar het storten van afvalstoffen is beëindigd vóór 1 maart 1995 (artikelen 8.48 en 15.43, aanhef en onder b). De stelling van de Raad, ontleend aan de systematiek van het Stortbesluit bodembescherming, dat onder die gesloten stortplaatsen mede worden begrepen de gedeelten van stortplaatsen waar het storten van afvalstoffen is beëindigd vóór die datum, is niet juist.

Immers van het beëindigen van het storten van afvalstoffen is eerst sprake indien dat storten op de gehele stortplaats wordt beëindigd. Indien op een gedeelte van een stortplaats nog afvalstoffen worden gestort, kan de stortplaats niet – ook niet voor een deel – een gesloten stortplaats zijn in de zin van de wet. De formulering van artikel 8.47, tweede lid, heeft kennelijk aanleiding gegeven tot de interpretatie van de Raad.

Daarom is dat artikellid helderder geredigeerd. Niet langer wordt gesproken van: «onder stortplaats wordt mede verstaan het gedeelte van de stortplaats waar het storten van afvalstoffen is beëindigd», maar van: «tot de stortplaats wordt mede gerekend het gedeelte van de stortplaats waar het storten van afvalstoffen is beëindigd». De toelichting op artikel I, onder C, voor zover betrekking hebbend op artikel 8.47 van de Wet milieubeheer, is als gevolg hiervan aangepast.

Het Stortbesluit bodembescherming heeft dezelfde systematiek.

Het besluit geldt, net als het wetsvoorstel, ook voor stortplaatsen die weliswaar deels (vóór 1 maart 1995) zijn volgestort, maar waar ook deels op dat tijdstip nog wel wordt gestort. Omdat de ook in dat besluit gehanteerde

formulering kennelijk verwarring kan scheppen, zal ook de tekst van het besluit zo spoedig mogelijk worden aangepast.

Met verduidelijking van artikel 8.47, tweede lid, van het wetsvoorstel en (op korte termijn) van het overeenkomstige artikel in het Stortbesluit wordt bewerkstelligd dat wet en besluit op dezelfde categorieën van stortplaatsen van toepassing zijn.

*6. Paragraaf 2.5 van de toelichting geeft aan dat het wenselijk is dat de provincie de uitvoering van de nazorg opdraagt aan een rechtspersoon die zorg kan dragen voor een professionele aanpak van de nazorg. Artikel 8.50, tweede lid, geeft gedeputeerde staten de bevoegdheid daartoe. De Raad heeft in de wettekst alsmede in de toelichting duidelijkheid gemist omtrent de rechtsverhouding tussen de provincie enerzijds en de door gedeputeerde staten aan te wijzen privaatrechtelijke of publiekrechtelijke rechtspersoon, inzonderheid over de vraag of daarbij al dan niet sprake zou kunnen zijn van mandaat in de zin van de derde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II 1993/94, 23 700), vergelijkbaar met het mandaat dat mogelijk is krachtens artikel 8, derde lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen zoals dat is uitgelegd door de jurisprudentie (bijvoorbeeld Afdeling voor de geschillen van bestuur 18 maart 1993, AB 1995, 57). De Raad beveelt aan hieromtrent duidelijkheid te verschaffen.*

6. Omtrent de (rechts)verhouding tussen de provincie, belast met de nazorg van de gesloten stortplaatsen, en de door gedeputeerde staten aan te wijzen rechtspersoon is in de wettekst en in de toelichting alsnog duidelijkheid verschaft. In artikel 8.50 (nieuw) is in het tweede lid door een andere formulering aangegeven dat het gaat om het opdragen van feitelijke werkzaamheden aan een rechtspersoon of instantie. Het betreft dus geen bestuursbevoegdheid die wordt overgedragen; de provincie blijft de eindverantwoordelijkheid voor de nazorg behouden. Er is derhalve noch sprake van mandaat noch van delegatie. In de paragrafen 2.5.2 en 2.7.5 van de memorie van toelichting zijn enige wijzigingen aangebracht, ertoe strekkende te benadrukken dat het uitsluitend een overdracht van feitelijke werkzaamheden betreft.

*7. De verwijzing in artikel 15.44, derde lid, WMB naar de artikelen 152b tot en met 157 van de Provinciewet is onjuist. Waarschijnlijk is bedoeld te verwijzen naar de artikelen 229 tot en met 232 van laatstgenoemde wet (zie Stb. 1993, 668). De nieuwe regeling in de artikelen 229 tot en met 232 wijkt op een aantal punten af van de oude regeling in de artikelen 152b tot en met 157, zodat – naast aanpassing van artikel 15.44, derde lid – bekeken zal moeten worden in hoeverre het wenselijk is de nieuwe artikelen, met name artikel 232, te vermelden.*

*De Raad meent dat de wettekst dient te worden gewijzigd.*

7. De onjuiste verwijzing naar de artikelen 152b tot en met 157 in artikel 15.44, derde lid (thans: vierde lid), is vervangen door een verwijzing naar de artikelen 229 tot en met 232 van de Provinciewet.

*8. De in artikel 15.47, zevende lid, onder b, vóór de eerste komma opgenomen zinsnede is heel ruim gesteld en maakt daardoor mogelijk dat ook kosten uit het fonds worden bestreden die buiten de beoogde reikwijdte van het wetsvoorstel (in dit verband onder meer paragraaf 2.2 van de toelichting) vallen. Een relatie met een stortplaats in de zin van de wet is namelijk niet nodig, zodat elke (dreigende) milieuschade, uit nieuwe maar ook uit reeds lang geleden plaatsgevonden hebbende deponering of lozing van afval (zoals bijvoorbeeld te Gouderak plaatsvond), uit het fonds kan worden bestreden, voor zover de deponering of lozing niet op een stortplaats in de zin van de wet plaatsvond. Hierdoor kunnen de tarieven van de heffing zodanig stijgen dat zij elke (redelijke) relatie met de werkelijke kosten van nazorg van de in het wetsvoorstel bedoelde stortplaatsen missen. Niet alleen wordt daarmee het beginsel «de vervuiler betaalt» losgelaten, waarbij volgens paragraaf 2.7.1 van de memorie van toelichting aansluiting zou zijn gezocht, maar ook wordt daarmee de mogelijkheid geschapen de mogelijk zeer hoge lasten uit het verleden in onevenredig hoge mate op (een aantal van) de vervuilers van nu te verhalen. Dit is naar de mening van het college onjuist. De regeling dient op dit punt te worden heroverwogen.*

8. Ik deel de mening van de Raad dat artikel 15.47, zevende lid, onder b, in de versie zoals die voor advies naar de Raad is gezonden, heel ruim is gesteld. Nadere overweging over de noodzaak van dit voorschrift heeft mij ertoe gebracht voornoemd artikel 15.47, zevende lid, onder b, in zijn geheel te laten vervallen. Zoals onder punt 1 en 4 is vermeld, zijn de met betrekking tot een gesloten stortplaats te treffen maatregelen ruim geformuleerd (zie artikel 8.49). Dit betekent dat nazorg ook inhoudt het treffen van maatregelen als er sprake is van (dreigende) schade op de stortplaats, ongeacht de oorzaak. Dit behoeft geen expliciete vermelding in de tekst van de wet. Deze aanpassing heeft tevens aanleiding gegeven tot een algemenere omschrijving in artikel 15.48, waarin de mogelijkheid tot het oprichten van een calamiteitenfonds was geregeld. De beperking van het doel van dit fonds tot de in het derde lid van dat artikel – in de versie zoals voor advies naar de Raad gezonden – omschreven risico's is geschrapt. Het fonds, voortaan beter aan te duiden als risicofonds, dient ertoe te voorzien in de mogelijkheid om risico's die relatief hoge kosten met zich brengen, te spreiden over de deelnemende provincies. Daarmee kan worden voorkomen dat ofwel te hoge heffingen noodzakelijk worden in een provincie ofwel het nazorgfonds wordt uitgeput en de nazorg als zodanig in gevaar komt. In paragraaf 2.11 van de memorie van toelichting wordt hierop nader ingegaan.

*9. De artikelen 15.44, eerste lid, 15.45, vierde lid, en 15.47, zevende lid, zijn niet goed op elkaar afgestemd. In artikel 15.44 wordt geregeld dat een heffing wordt ingesteld ter bestrijding van de kosten van nazorg (eerste lid, onder a) en van inventarisatie (onder b). Uit artikel 15.45, vierde lid, blijkt dat er ook een risico-opslag zal worden geheven. Uit artikel 15.47 blijkt dat uit het op te richten «Fonds nazorg gesloten stortplaatsen» óók de kosten die voortkomen uit andere noodzakelijke werkzaamheden zullen worden bestreden, alsmede de kosten ontstaan door buitengewone omstandigheden waarvan de oorzaak buiten de stortplaats is gelegen (zevende lid, onder b).*

*Het lijkt de Raad nodig artikel 15.44, eerste lid, zodanig uit te breiden dat de heffing ook mag dienen ter bestrijding van de kosten bedoeld in de artikelen 15.45, vierde lid, en 15.47, zevende lid, onder b. Voorts ware, nu het tweede en het derde lid van artikel 15.45 slechts dienen ter vaststelling van de kosten voor nazorg in enge zin (artikel 15.44, eerste lid, onder a), te bezien of de opslag, bedoeld in het vierde lid van artikel 15.45, niet een algemeen karakter zou moeten krijgen ter dekking van de andere kosten dan van de hiervoor bedoelde nazorg.*

9. In lijn met mijn opmerkingen onder punt 1, 4 en 8 merk ik hierover op dat niet is beoogd onderscheid te maken tussen «nazorg in enge zin» en «andere werkzaamheden». Geconstateerd kan worden dat de wijze waarop de financiering van de nazorg is geregeld in het wetsvoorstel, zoals dat voor advies aan de Raad is gezonden, enige verwarring heeft gewekt bij de Raad.

Dit heeft mij ertoe gebracht een vereenvoudiging aan te brengen, waarbij onderdelen die niet noodzakelijkerwijs in de wet behoeven te worden vermeld, zijn weggelaten.

In de eerste plaats betreft dat het zevende lid, onder b (oud), van artikel 15.47, waarop onder punt 8 al is ingegaan.

In de tweede plaats gaat het om het vierde lid (oud) van artikel 15.45. De expliciete vermelding van de risico-opslag is derhalve geschrapt.

In de toelichting is aangegeven dat de provincie bij de berekening van de heffing naast de voorzienbare kosten (normaal onderhoud en vervanging) ook rekening zal moeten houden met onvoorzienbare kosten (risico's). Er zal een schatting moeten worden gemaakt van redelijkerwijs te verwachten kosten voor risico's, bijvoorbeeld door een percentage te nemen van het berekenbare deel van de heffing.

Uit artikel 15.44, eerste lid, onder a, juncto artikel 8.49, eerste lid, blijkt afdoende tot bestrijding van welke kosten de heffing mag worden ingesteld. Expliciet is toegevoegd (onderdeel b), dat de heffing ook mag dienen voor de afdracht aan het zogenaamde risicofonds. Wanneer de provincie niet deelneemt aan dit fonds zullen alle risico's uit het nazorgfonds moeten worden betaald. Waar nodig is de memorie van toelichting aangevuld overeenkomstig hetgeen hierboven is opgemerkt.

*10. In artikel 15.47, zesde lid, wordt geregeld dat het fonds ook andere bedragen «bestemd voor de nazorg» dan de in het vijfde lid bedoelde, in ontvangst mag nemen. Nu in het wetsvoorstel verschil wordt gemaakt tussen kosten van nazorg, kosten van inventarisatie en nog andere soorten kosten (bijvoorbeeld de artikelen 15.45 en 15.47, zevende lid) lijkt genoemd zesde lid – ervan uitgaande dat niet puur op de kosten van nazorg in enge zin (artikel 15.44, eerste lid, onder a) wordt bedoeld – te moeten worden verduidelijkt.*

*Daarnaast is bij de Raad de vraag gerezen aan welke bedragen kan worden gedacht bij de in het zesde lid bedoelde «andere bedragen». In de toelichting zou een indicatie niet misstaan.*

10. Terecht constateert de Raad dat in de toelichting niet wordt verduidelijkt welke de «andere bedragen, bestemd voor de nazorg», als bedoeld in artikel 15.47, zesde lid, zouden kunnen zijn.

Met «andere bedragen» wordt bedoeld op reserveringen voor nazorg die in het nazorgfonds worden gestort. Het zesde lid is opgenomen om stortplaats-exploitanten in de gelegenheid te stellen voor de nazorg gereserveerde gelden te storten in het nazorgfonds, uiteraard tegen vermindering van het bedrag van de heffing. Ook biedt die bepaling de mogelijkheid dat derden met wie de exploitant een overeenkomst heeft gesloten met betrekking tot de nazorg, de daarvoor bestemde gelden in het fonds storten, eveneens tegen vermindering van het bedrag van de heffing. In een nieuw (overgangs-)artikel V is geregeld dat dergelijke contracten bij de inwerkingtreding van de wet van rechtswege eindigen, voor zover zij betrekking hebben op de in de wet geregelde nazorg, en dat de betaalde gelden alsmede de daarover verkregen rentebaten en beleggingsopbrengsten – onder aftrek van administratiekosten e.d. – dienen te worden gestort in het fonds. Zoals hiervoor al aangegeven, wordt dat bedrag vervolgens in mindering gebracht op het bedrag van de heffing.

Vooruitlopend op de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel is overigens in een aantal contracten al een bepaling opgenomen, inhoudende dat de door de rechtspersoon voor nazorg ontvangen bedragen in het nazorgfonds zullen worden gestort, waarmee de nazorgverplichting vervalt. Mede om dit mogelijk te maken is het zesde lid opgenomen. De memorie van toelichting is overeenkomstig het voorgaande aangevuld.

*11. De Raad is verontrust over de wel zeer vage heffingsmaatstaf die het wetsvoorstel voor de niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen introduceert. Immers, de hoogte van de heffing is onvoldoende bepaald en nauwelijks bepaalbaar, noch is een door middel van een min of meer gelijkblijvend tarief evenwichtige spreiding van de lasten over de jaren zeker gesteld. De exploitant kan niet of nauwelijks voorzien welke heffingsbedragen hem op korte en langere termijn wachten, hetgeen hem in bedrijfseconomisch opzicht, onder meer bij het bepalen van zijn eigen tariefbeleid, voor moeilijkheden zal plaatsen. Gezien het vorenstaande is het college van mening dat de heffingsmaatstaf meer concreet belijnd in de wet opgenomen dient te worden.*

11. Hierover merk ik het volgende op. In het derde lid van artikel 15.45, in de versie zoals voor advies aan de Raad gezonden, is volstaan met aan te geven dat de heffingsmaatstaf voor niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen de hoeveelheid en zo nodig de aard van de afvalstoffen is. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de berekening van de heffing gebaseerd wordt op de te verwachten kosten van nazorg van alle niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen in de provincie. Het advies van de Raad om dit meer concreet belijnd in de wet op te nemen heb ik gevolgd. Artikel 15.45, tweede en derde lid, is daartoe aangepast (zie ook onderdeel 12).

Als de kosten van nazorg zijn berekend en op grond daarvan de hoogte van de heffing is vastgesteld, weet de exploitant waar hij aan toe is. De basis voor de berekening van de heffing is in principe een vast gegeven, dat alleen bijgesteld wordt als na een aantal jaren praktijkervaring, dan wel als gevolg van veranderde technische inzichten als aangegeven in onderdeel 3 van dit nader rapport een aanzienlijke bijstelling noodzakelijk is ter bestrijding van de kosten van de nazorg.

Overigens is het bedrijfseconomisch risico beperkt, omdat de kosten doorberekend worden in de storttarieven. Het zijn niet de exploitanten, maar de aanbieders van afval – de vervuilers – die de nazorgkosten betalen.

12. *Voor de niet-bedrijfsgebonden en de bedrijfsgebonden stortplaatsen gelden verschillende heffingsmaatstaven, zoals blijkt uit artikel 15.45, tweede en derde lid. Deze opmerkelijke ongelijkheid wordt, niet geheel overtuigend, toegelicht in de paragrafen 2.7.1 tot en met 2.7.3 van de toelichting.*

*Als gevolg van deze verschillende maatstaven van heffing ontstaat voor de niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen een grotere mate van onzekerheid over de hoogte van de heffing, terwijl voor een bedrijfsgebonden stortplaats, met name wanneer deze nog maar enkele jaren te gaan heeft, relatief gezien hoge heffingen zullen kunnen gelden. Voor de niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen geldt dat laatste niet, omdat de heffing niet is afgestemd op de nazorgkosten met betrekking tot de afzonderlijke stortplaats, doch op de totale kosten van nazorg van de in de provincie gelegen stortplaatsen. Door de gekozen systematiek met verschillende maatstaven voor de verschillende soorten van stortplaatsen lijkt een meer evenredige verdeling van kosten van nazorg niet tot de mogelijkheden te behoren.*

*De Raad is van mening dat het opnemen van dergelijke ongelijke maatstaven van heffing in de regeling dient te worden vermeden. De regeling verdient naar 's Raads oordeel heroverweging op dit punt, tenzij deze van een overtuigende motivering kan worden voorzien.*

12. De Raad spreekt van een «opmerkelijke ongelijkheid» in de heffingsmaatstaven, en acht de motivering daarvan niet geheel overtuigend. Om scherper uit te doen komen wat de achtergrond is van deze ongelijkheid, is de opzet ten aanzien van de heffingsmaatstaven in het wetsvoorstel enigszins aangepast (zie artikel 15.45, tweede en derde lid). De hoofdlijn is dat per stortplaats een heffing wordt opgelegd, gebaseerd op de voor die stortplaats berekende kosten van nazorg. Voorts wordt voor de niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen voorzien in de mogelijkheid te kiezen voor een vereveningssysteem. Deze mogelijkheid wordt geregeld omdat dit systeem een oplossing biedt voor provincies die voorzien dat een heffing per stortplaats problemen zal geven bij oudere, bijna volgestorte stortplaatsen, die niet meer in staat zijn zelf de nazorgkosten te betalen. De provincie zal ook voor deze stortplaatsen voldoende middelen voor nazorg beschikbaar moeten krijgen, en kan daartoe kiezen voor een vereveningssysteem.

Een meer evenredige verdeling van de kosten van nazorg, zoals de Raad stelt, waar ook de bedrijfsgebonden stortplaatsen in worden betrokken is naar mijn mening niet gewenst, gezien de eigen aard van bedrijfsgebonden stortplaatsen als het gaat om de oorsprong van het afval en de inkomstenbron.

Op een bedrijfsgebonden stortplaats worden alleen afvalstoffen gestort die van dat bedrijf afkomstig zijn. Er is maar één vervuiler, en die betaalt zijn eigen kosten. Als een bedrijfsgebonden stortplaats bijna is volgestort, dan betekent dat niet dat de inkomstenbron bijna is opgedroogd, zoals het geval is bij de publieke stortplaatsen. Bedrijven behouden hun inkomsten uit hun bedrijf en kunnen daaruit in beginsel ook de nazorgkosten betalen.

Waar nodig is de memorie van toelichting aangevuld overeenkomstig hetgeen hierboven is opgemerkt.

13. *De in artikel 15.45, vierde lid, geregelde risico-opslag kan tot ongerechtvaardigde verschillen leiden. De opslag zal namelijk een percentage van de heffing bedragen en, aangezien voor de bedrijfsgebonden en voor de niet-bedrijfsgebonden stortplaatsen verschillende maatstaven van heffing gelden en daardoor verschillende tarieven (zie hiervoor), kan dit tot gevolg hebben dat de door de risico-opslag veroorzaakte financiële druk ongelijk wordt verdeeld.*

*De Raad beveelt aan de wettekst te heroverwegen.*

13. Deze opmerking van de Raad heeft geen bespreking meer. De genoemde risico-opslag is immers niet langer in het wetsvoorstel opgenomen. Onder punt 9 is de reden vermeld van het laten vervallen van de risico-opslag.

14. *De Raad is zich ervan bewust dat met betrekking tot afvalverwijderingsinrichtingen, waaronder stortplaatsen, gedeputeerde staten het bevoegd gezag zijn. De in het wetsvoorstel gemaakte keuze om taken en bevoegdheden met betrekking tot het plegen van nazorg, het opleggen van heffingen en het beheren van de desbetreffende fondsen eveneens bij de provincie te leggen, is in overeenstemming met de op afvalgebied bestaande gedecentraliseerde*

*opzet. De aldus ontworpen regeling maakt het mogelijk dat – simpel gezegd – per provincie per afvalstof verschillende tarieven zullen gelden. Provincies kunnen dan ook voor bepaalde soorten afval dusdanig hoge tarieven in het leven roepen dat een «afvalvlucht» naar andere provincies of naar het buitenland zal ontstaan of dat fraude in de hand wordt gewerkt. In de memorie van toelichting (paragraaf 2.7.1) wordt slechts gezegd dat het ter bevordering van de uniformiteit op landelijk niveau bij de uitvoering van de wet «gewenst» is dat provincies zich hier gezamenlijk voor inzetten. De Raad is geneigd hier eerder van een noodzaak te spreken. Gezien de grote belangen, met name voor het milieu, waaronder het tegengaan van onnodig «gesleep» met afval door het land met de daarmee verbonden kans op «lekkage», lijkt het geboden dat de heffingen per provincie zo weinig mogelijk van elkaar verschillen. De noodzaak om te komen tot een zo groot mogelijke onderlinge afstemming van heffingsbedragen en nazorgbeleid tussen de provincies onderling zal zeker ook aanwezig zijn wanneer één of meer provincies de uitvoering van een professionele aanpak van de nazorg, de wenselijkheid waarvan in paragraaf 2.5.2 van de toelichting sprake is, opdragen aan één en dezelfde rechtspersoon.*

*De Raad beveelt aan in de toelichting het grote belang tot uitdrukking te brengen dat een zo groot mogelijke afstemming van heffingsbedragen en nazorgbeleid tussen de provincies onderling tot stand zal komen.*

14. De Raad vreest dat er een zodanig verschil kan ontstaan in tarieven dat er een «afvalvlucht» naar andere provincies of naar het buitenland zal ontstaan. Deze vrees lijkt mij niet gerechtvaardigd, gezien het zeer bescheiden aandeel van de nazorgkosten in het totale storttarief. Bovendien zijn er juridische instrumenten beschikbaar waarmee een afvalvlucht kan worden tegengegaan. Het vergunningverlenend bevoegd gezag (de provincie) kan op grond van artikel 8.14, tweede lid, van de Wet milieubeheer in de vergunningvoorschriften voor eindverwerkingsinrichtingen acceptatievoorschriften opnemen. Deze kunnen inhouden dat de vergunninghouder alleen afvalstoffen in ontvangst mag nemen uit een door de vergunningverlener bepaald gebied. Voor het brengen van afval naar het buitenland is bovendien een ontheffing vereist. Overigens zal binnen een afzienbare termijn de EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen worden vastgesteld, op grond waarvan ook andere EG-landen moeten voorzien in nazorg van stortplaatsen.

Enig onderling verschil tussen provincies moet wel mogelijk zijn omdat de hoogte van de heffing gerelateerd is aan de te verwachten kosten van nazorg in de desbetreffende provincie.

Lokale omstandigheden kunnen tot verschillen leiden.

Dit neemt niet weg dat een zo groot mogelijke afstemming van heffingsbedragen en nazorgbeleid tussen de provincies inderdaad gewenst is. Dit is ook door de provincies onderkend. De gezamenlijke provincies – verenigd in het Interprovinciaal Overleg (IPO) – hebben begin 1994 een projectgroep ingesteld ter voorbereiding van de implementatie van de regelgeving op het gebied van de nazorg. Dit project zal in het najaar van 1995 zijn afgerond. Als resultaat van het project zullen onder meer een uniform model voor de bepaling van de kosten van nazorg, uniforme berekeningswijzen, een model-belastingverordening en een model-reglement voor het Fonds nazorg gesloten stortplaatsen beschikbaar zijn.

Voorts zullen met de provincies afspraken worden gemaakt over de wijze waarop informatieverstrekking aan provincies en Rijk zal plaatsvinden over de uitvoering van de nazorg en de daarmee gemoeide kosten. Met behulp van die informatie zal kunnen worden nagegaan op welke wijze in de verschillende provincies de uitvoering van nazorg wordt gerealiseerd en welke kosten daarmee zijn gemoeid. De toelichting is op dit punt uitgebreid (§§ 2.7.1 en 6).

*15. Reeds ettelijke malen heeft de Raad, onder meer in zijn adviezen met betrekking tot de Miljoenennota's 1993 en 1995 en ter zake van de instelling van het Aardgasbatenfonds, tot uiting gebracht dat de vorming van afzonderlijke begrotingsfondsen de algemene afweging van inkomsten en bestedingen kan aantasten. De Raad dringt erop aan dat in de memorie van toelichting de noodzaak van de beide door het wetsvoorstel beoogde fondsen wordt toegelicht.*

15. Ik ben van mening dat de door de Raad naar voren gebrachte bezwaren in het geval van de fondsen met betrekking tot de nazorg van gesloten



stortplaatsen minder opgaan en dat de voordelen ruimschoots de overhand hebben. Bij deze fondsen is er geen sprake van het afzonderen van algemene middelen voor een doel dat een nauwe relatie mist met die algemene middelen.

De heffing heeft namelijk het karakter van een bestemmingsheffing. Achterliggende gedachte is het adagium: «de vervuiler betaalt». De uitgaven aan nazorg vinden over het geheel genomen evenwel op een later moment plaats dan de ontvangsten uit de heffing. Door het oprichten van één of meer (inter)provinciale fondsen wordt zeker gesteld dat de voor nazorg van stortplaatsen beschikbaar komende gelden voor dat doel gereserveerd blijven en uitsluitend daarvoor zullen worden aangewend. De acceptatie van de heffing, die wordt afgedragen door de exploitanten van stortplaatsen, zal hierdoor toenemen: zij krijgen de zekerheid dat de heffing méér is dan een gewone lastenverzwaring en dat de opbrengsten ervan niet wegvloeien in de algemene middelen. Door de opbrengsten van de heffing te reserveren door middel van het fonds (of twee fondsen), zal bovendien worden voorkómen dat in de toekomst de algemene middelen tijdelijk fors moeten worden verhoogd op het moment dat de uitgaven voor de nazorg van stortplaatsen zouden cumuleren. Door de financiering van de nazorg in de tijd te spreiden, wordt een juiste allocatie bevorderd en een mogelijke toekomstige verstoring van de begroting vermeden. Wanneer een goede financiering op de lange termijn niet is verzekerd, ontstaat het risico dat als gevolg van uitputting van middelen stortplaatsen worden verwaarloosd en saneringsgevallen kunnen ontstaan, die hoge kosten met zich brengen die uit de algemene middelen zullen moeten worden betaald.

Het tweede fonds dat in het wetsvoorstel, zoals dat voor advies aan de Raad is gezonden, werd genoemd, is het calamiteitenfonds in artikel 15.48. Onder punt 8 is al uiteengezet dat de betreffende bepaling zo is aangepast dat dit – niet verplichte – fonds een bredere functie krijgt, namelijk beveiliging tegen alle door de deelnemende provincies aan het fonds aan te geven risico's die een onevenredige uitputting van het nazorgfonds kunnen veroorzaken. Het risicofonds vormt op deze wijze een beveiliging van het nazorgfonds. De lasten voor extreme risico's, die de betaalbaarheid van de nazorg in de toekomst kunnen bedreigen, worden over meerdere provincies of over het gehele land gespreid, hetgeen tevens voorkomt dat er grote onderlinge verschillen in het niveau van de heffingen kunnen ontstaan.

In de memorie van toelichting is de noodzaak van beide door het wetsvoorstel geregelde fondsen verder toegelicht.

*16. In artikel IV wordt blijkens de tekst van het artikel geregeld dat gedurende enkele jaren (1 maart 1995–1 maart 1998) uit het Fonds nazorg gesloten stortplaatsen ook de kosten kunnen worden bestreden die «ter afwerking van een stortplaats, voorafgaand aan de sluiting» worden gemaakt. Dit geldt voor die gevallen waarin naar het oordeel van het bevoegd gezag die kosten redelijkerwijs niet of niet volledig door degene die de stortplaats drijft, kunnen worden gedragen.*

*In de toelichting op het artikel wordt echter gezegd dat het hier gaat om de kosten die samenhangen met de maatregelen die op grond van het Stortbesluit moeten worden genomen. En dat zijn (blijkens de toelichting, onder meer op bladzijde 3) maatregelen die nodig zijn om met ingang van 1 maart 1995 te voldoen aan de dan geldende voorschriften van genoemd besluit.*

*De tekst van artikel IV en die van de toelichting op dat artikel sluiten niet op elkaar aan. Duidelijkheid dient in dit opzicht alsnog te worden verschaft.*

16. Terecht merkt de Raad op dat de tekst van artikel IV en de toelichting op dat artikel niet op elkaar aansluiten. De toelichting is zodanig aangepast, dat duidelijk wordt gemaakt dat het hier alleen gaat om kosten die voortvloeien uit de afwerking van de stortplaats.

*17. In paragraaf 2.12 van de memorie van toelichting wordt gesproken van een lastenverzwaring van gemiddeld 10%. Daarbij lijkt echter nog geen rekening te worden gehouden met de andere kosten dan die voor nazorg in enge zin die uit de heffingsopbrengst zullen moeten worden betaald. De toelichting dient te worden aangevuld.*

17. Bij de in paragraaf 2.12 genoemde lastenverzwaring, zijnde 10% in de versie die aan de Raad voor advies is gezonden en thans nader geraamd op ruim 5%, zijn alle kosten van nazorg inbegrepen. De toelichting is op dit punt aangevuld.

*18. Voor enkele redactionele kanttekeningen verwijst het college naar de bij het advies behorende bijlage.*

18. Met nagenoeg alle redactionele kanttekeningen van de Raad is rekening gehouden. Het wetsvoorstel en de memorie van toelichting zijn daartoe aangepast. Doordat de risico-opslag niet langer in het wetsvoorstel is opgenomen, behoefde met de derde kanttekening geen rekening meer te worden gehouden.

19. In de toelichting op artikel 15.44, vierde lid, van de Wet milieubeheer is alsnog een uitgebreide passage opgenomen over de regelgeving die van toepassing is op de door de provincie in te stellen heffing. Bovendien is een nieuw artikel VI ingevoegd waarin is geregeld hoe artikel 15.44 van het wetsvoorstel wordt gewijzigd, zodra het wetsvoorstel tot wijziging van de bepalingen over het toezicht op gemeentelijke en provinciale belastingverordeningen (Kamerstukken II 1994/95, 24 051, nrs. 1–2), na tot wet te zijn verheven, in werking treedt. Het derde lid van artikel 15.44 kan dan vervallen.

Tenslotte is de bijlage bij de memorie van toelichting, in de versie zoals voor advies verzonden aan de Raad, vervallen. Dat hangt samen met een actualisering van de in de memorie van toelichting opgenomen gegevens met betrekking tot de storthoeveelheden.

*De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.*

*De Vice-President van de Raad van State,  
W. Scholten*

Ik moge U verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting met bijlage aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State van 8 februari 1995, no. W08.94.0424, met redactionele kanttekeningen die de Raad in overweging geeft.**

- In zinconstructies waarin de term «dienen» wordt gebruikt (zoals in artikel 8.49, eerste lid) die term waar mogelijk schrappen (aanwijzing 53 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- In artikel 15.44, eerste lid, onder b, verduidelijken, bijvoorbeeld door het noemen van een datum, welke periode met de term «verleden» bedoeld wordt.
- In artikel 15.47, vijfde lid, onder a, «heffing» vervangen door: heffing, met inbegrip van de opslag bedoeld in artikel 15.45, vierde lid.
- In de derde zin van paragraaf 2.2 van de toelichting «Dit betekent dat de» vervangen door: De.
- In paragraaf 2.2 van de memorie van toelichting «na 1 maart 1995» vervangen door: op of na 1 maart 1995.
- In paragraaf 2.7.4, eerste alinea, van de memorie van toelichting «uitsluitend» vervangen door een woord dat beter aansluit bij de aanwending van de gelden.
- De derde zin van de toelichting op artikel IV beginnen als volgt: Het kan zich voordoen dat de uitbater, niet zijnde de provincie, van een dergelijke stortplaats.