

Vergaderjaar 2005–2006

30 522

Wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op nieuwe regels voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 23 december 2005 en het nader rapport d.d. 6 april 2006, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 6 oktober 2005, no. 05.003725, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet houdende wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op nieuwe regels voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel strekt tot het creëren van een wettelijke grondslag voor het geven van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie op of in de bodem in het licht van de beleidsbrief bodem.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen. Hij is van oordeel dat het wetsvoorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 6 oktober 2005, nr. 05.003725, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 23 december 2005, nr. W08.05.0433/V, bied ik U hierbij aan.

De Raad van State geeft 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.

1. Bodemkwaliteit

Zonder inzicht in het beleidskader, neergelegd in de twee beleidsbrieven bodem², is onduidelijk wat precies met het wetsvoorstel beoogd wordt. Het huidige stelsel van de Wet bodembescherming kent als doel het waarborgen van het belang van de bescherming van de bodem. In artikel 1 van de Wet bodembescherming wordt dit belang nader omschreven als: het belang van het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem, die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

² Beleidsbrief bodem, Brief van 24 december 2003, Kamerstukken II 2003/04, 28 663 en 28 199, nr. 13, respectievelijk de Brief beleidsvernieuwing bodemsanering, Brief van 19 juli 2005, Kamerstukken II 2004/05, 28 199, nr. 13.

heeft. Voorkomen ziet op het niet storten van stoffen die de bodem kunnen vervuilen. Beperken ziet op het bij uitzondering en onder voorwaarden toestaan van het storten van dergelijke stoffen; de regels die op grond van de artikelen 6 tot en met 12 bij AMvB kunnen worden gesteld. Verminderen, tot slot, ziet op het saneringsstelsel dat in de Wet bodembescherming is neergelegd. Het wetsvoorstel maakt een einde aan het huidige stelsel, enerzijds door in verschillende artikelen subdelegatie mogelijk te maken, anderzijds door voor bodem, grond en bagger per definitie niet uit te gaan van het hoogst mogelijke beschermingsniveau van de bodem («schoon»), maar van «stand still».¹ Blijkens de beleidsdocumenten die aan dit wetsvoorstel ten grondslag hebben gelegen worden categorieën grond aangewezen afhankelijk van de vervuilingsgraad. Grond en bagger mogen elders in het land op de bodem worden gestort, mits de ontvangende bodem eenzelfde of hogere vervuilingsgraad kent, de zogeheten «kleurpotlodensystematiek». Het nieuwe beleid richt zich voornamelijk op het voorkomen van nieuwe verontreiniging en veel minder op het wegnemen van bestaande verontreiniging. De bestaande verontreiniging wordt aangemerkt als onderdeel van het compartiment milieu, dat binnen het compartiment milieu (zonder meer) verplaatst kan worden.² Bovendien verschuift de aandacht van bodembescherming naar duurzaam bodembeheer. Gelet op de Beleidsbrief bodem kunnen binnen duurzaam bodemgebruik naast ecologische waarden evenzeer economische en sociaal culturele aspecten worden meegewogen.³ Decentrale overheden kunnen bovendien afwijken van de centraal voorgeschreven bodemkwaliteits-eisen⁴ en krijgen ten opzichte van het huidige afwegingskader van de Wet bodembescherming meer ruimte om andere belangen dan het belang van de bescherming van de bodem gewicht toe te kennen. Uit de bijlage bij de brief beleidsvernieuwing bodemsanering blijkt dat enkele studies met betrekking tot de uiteindelijk te kiezen normstelling nog niet zijn afgerond.⁵ Gebleken is dat de huidige saneringsdoelstellingen niet of nauwelijks worden gehaald.⁶ Met het wetsvoorstel zullen nog meer gevallen, die onder de huidige regeling voor sanering in aanmerking komen, niet worden gesaneerd. Het voorgestane beleid, waar het wetsvoorstel een eerste uitvoering van betreft, komt er immers op neer dat vervuilde grond verplaatst mag worden naar locaties met eenzelfde mate van vervuiling. De Raad leidt hieruit af dat verbetering van de bodemkwaliteit, een van de doelstellingen van de Wet bodembescherming, daarmee voor de categorie grond en bagger niet langer volledig zal worden nagestreefd. Bovendien is te betwijfelen of wel in alle gevallen aan «stand still» zal worden voldaan. Gelet op het ongewijzigde doel van de Wet bodembescherming, alsmede op de onduidelijkheden omtrent de uiteindelijk te kiezen normstelling, komt het voorgestane stelsel de Raad onvoldoende voor om de bestaande problemen inzake bodemkwaliteit het hoofd te bieden. De Raad beveelt aan in het licht van het bovenstaande het wetsvoorstel van een dragende motivering te voorzien.

1. Bodemkwaliteit

De Raad van State merkt op dat het zonder inzicht in het beleidskader, neergelegd in de twee beleidsbrieven bodem onduidelijk is wat precies met het wetsvoorstel beoogd wordt.

Met het wetsvoorstel wordt beoogd een wettelijke basis te scheppen voor nadere regelgeving bij of krachtens amvb. Het beleidskader waar de Raad op doelt is inmiddels verder uitgewerkt in een ontwerp algemene maatregel van bestuur die, na behandeling in de Ministerraad, in het traject van de voorpublicatie zal worden gebracht. Die uitwerking past binnen het systeem van de Wet bodembescherming zoals die wet zal worden gewijzigd bij het thans aan de orde zijnde wetsvoorstel.

Waar de Raad wijst op het in artikel 1 van de Wet bodembescherming nader omschreven belang te weten het voorkomen, beperken of ongedaan maken van veranderingen van hoedanigheden van de bodem, die een vermindering of bedreiging betekenen van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft, dient hier te worden gewezen op het uitgangspunt van de uitwerking van het nieuwe stelsel te weten een waarborg voor het respecteren van de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant of dier. Artikel 12a is mede naar aanleiding van deze opmerking van de Raad aangevuld met een derde en vierde lid, waarin die waarborgen ook op wetsniveau worden geregeld.

¹ Beleidsbrief bodem, p. 5.

² Bijlage bij de Brief beleidsvernieuwing bodemsanering paragraaf 2.2.

³ Beleidsbrief bodem, p. 5.

⁴ Beleidsbrief bodem, p. 11–15.

⁵ Bijlage bij de Brief beleidsvernieuwing bodemsanering, paragraaf 1. onder 1, met betrekking tot de streefwaarde: «Het streven is in 2005 hieruit conclusies te trekken (...), paragraaf 1. alinea volgend op opsomming van de verschillende waarden, laatste zin: «Naar verwachting is dit advies in september 2005 gereed» en paragraaf 2.3.2, laatste zin: «Naar verwachting zal in oktober a.s. een definitieve keuze voor de normstelling worden gemaakt.»

⁶ Zie het rapport van de Algemene Rekenkamer: «Voortgang bodemsanering», Kamerstukken II 2004/05, 30 015, nrs. 1–2.

Het genoemde uitgangspunt vormt de basis van de Wet bodembescherming en van het daarvan afgeleide beleid voor de bescherming van de bodem. Alle regels omtrent de milieukwaliteit van de bodem lopen echter direct aan tegen het feit dat de Nederlandse bodem intensief wordt gebruikt en ook moet kunnen worden gebruikt. Dat betekent dat het bodembeleid ruimte moet laten voor maatschappelijke activiteiten op de bodem, zoals het bouwen van huizen, het aanleggen van wegen en het uitbaggeren van vaarwegen.

De huidige wijziging is met name gericht op het aanpakken van mogelijke bronnen van bodembelasting, zoals bedrijfsmatige activiteiten, lozingen in de bodem, het storten van afval, bouwactiviteiten, bemesting, enzovoorts. Daarnaast is beleid ingericht om ernstige verontreinigingen van de bodem te saneren, wanneer deze de op de bodem gelegen functie bedreigen.

Het nieuwe beleid verbetert delen van het hierboven genoemde bodembeleid en voegt hieraan een belangrijk nieuw element toe. Het wordt voor het lokale bevoegd gezag mogelijk gemaakt om de bodemkwaliteit in zijn gebied actief te gaan beheren binnen de gegeven kaders. Dit geeft ruimte voor de reeds genoemde maatschappelijke activiteiten. Hierdoor zullen gewenste lokale verschillen ontstaan, die het bodembeleid flexibiliteit zullen geven.

In het nieuwe beleid wordt bij het stellen van milieu-eisen nadrukkelijker de koppeling gemaakt met risico's voor mens, plant en dier, gegeven het gebruik van de bodem. Het nieuwe beleid is erop gericht verontreiniging te beperken (onder meer door milieuhygiënisch verantwoord toepassen van bouwstoffen) en te beheren (onder meer door de kwaliteit van toe te passen grond en bagger aan te laten sluiten bij de functie die de bodem vervult.).

Anders dan de Raad meent maakt het wetsvoorstel geen einde aan het huidige stelsel van de Wet bodembescherming. Enerzijds is het door de Raad aangevoerde argument van de beoogde subdelegatie geen stelselwijziging doch een poging om binnen het stelsel van de wet een systeem met een hogere mate van flexibiliteit en maatwerk te introduceren binnen strakke randvoorwaarden (procedurele eisen, geen overschrijding van door het Rijk vastgestelde onaanvaardbare risico-niveau's; toepassing van door het Rijk vastgestelde beoordelingsmethodieken), anderzijds is er sprake van een gebiedsbenadering en daarmee het «stand still» beginsel, beoogd als een praktisch noodzakelijke verdere uitwerking van het stelsel van de wet.

De Raad verwijst naar de beleidsdocumenten die aan dit wetsvoorstel ten grondslag hebben gelegen waarin een uiteenzetting wordt gegeven van het nieuwe beleid zoals dat t.t.v. de publicatie van die brieven was ontwikkeld. In de memorie van toelichting wordt op die brieven ingegaan en wordt aangegeven hoe de beleidsvisies sinds de publicatie van die brieven zich hebben ontwikkeld en welke studies inmiddels zijn afgerond.

De Raad merkt, onder verwijzing naar het rapport van de Algemene Rekenkamer, op dat de huidige saneringsdoelstellingen niet of nauwelijks worden gehaald en dat met het wetsvoorstel nog meer gevallen die onder de huidige regeling voor sanering in aanmerking komen, niet worden gesaneerd.

Anders dan de Raad meent zullen de regels voor grondverzet geen invloed op het halen van de saneringsdoelstelling die immers gericht is op het saneren van ernstig verontreinigde bodem. Als er sprake is van grondverzet dat betrekking heeft op ernstig verontreinigde bodem dan wordt dat op grond van artikel 28 jo artikel 29 van de Wet bodembescherming aangemerkt als een bodemsanering die moet voldoen aan de daarvoor geldende wettelijke voorschriften. De regels voor grondverzet zullen betrekking hebben op niet ernstig verontreinigde bodems die dus volgens het geldende wettelijke stelsel niet in aanmerking komen voor sanering. Er komt wel een beperkte uitzondering voor gebiedseigen diffuus verontreinigde bodem waarin stoffen kunnen voorkomen die de interventiewaarde overschrijden. In het licht van het vorenstaande is de memorie van toelichting aangevuld met een dragende motivering voor het wetsvoorstel.

2. Europeesrechtelijke aspecten

a. *De memorie van toelichting gaat niet in op de Europeesrechtelijke aspecten die relevant zijn in het kader van het wetsvoorstel. Evenmin wordt in de Brief beleidsvernieuwing bodemsanering noch in de daarbij behorende bijlage, waarnaar in de memorie van toelichting wordt verwezen, in voldoende mate ingegaan op de Europeesrechtelijke aspecten. De Europese richtlijnen die in de bijlage bij de Brief beleidsvernieuwing bodemsanering worden genoemd zijn: de Bouwproductenrichtlijn, de Grondwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Echter, de directe randvoorwaarden die uit deze richtlijnen voortvloeien voor het wetsvoorstel worden niet beschreven. De Raad merkt bovendien op dat evenmin rekenschap wordt gegeven van de bijzondere positie die beschermingswaardige natuur inneemt in het Europese recht. In de bijlage bij de Brief beleidsvernieuwing bodemsanering is vermeld dat op termijn wordt aangesloten bij de kwaliteitsdoelstellingen en ecologische doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water en de planfiguren die dienstbaar zijn aan de Kaderrichtlijn Water (in casu deelstroomgebiedsvisionen).¹ Daarmee wordt voorbijgegaan aan de vergelijkbare, zo niet strengere eisen, die voortvloeien uit de Habitatrichtlijn² en de Vogelrichtlijn.³ Tevens wijst de Raad op de in ontwikkeling zijnde Europese strategie inzake bodembescherming,⁴ waaruit een nadruk op verbetering van de bodemkwaliteit blijkt.⁵ De Raad beveelt aan de memorie van toelichting terzake te concretiseren.*

b. *Voorts herinnert de Raad eraan dat grond en bagger onder het begrip «afval» vallen, met als gevolg dat het Europese afvalstoffenregime⁶ van toepassing is.*

Als gevolg daarvan zijn generieke ontheffingen (vrijstellingen) slechts in bepaalde gevallen mogelijk. De passages in de Brief beleidsvernieuwing bodemsanering en in de memorie van toelichting die stellen dat grond (al dan niet vervuild) kan worden verplaatst en gestort op grond met eenzelfde mate of een hogere mate van vervuiling zijn dus onjuist. In dit verband wijst de Raad ook op de zaak Van de Walle.⁷ Hierin heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie geoordeeld dat onopzettelijk geloosde koolwaterstof die de grond verontreinigt een afvalstof is. Hetzelfde geldt voor door koolwaterstof vervuilde grond, ook indien deze niet is uitgegraven.⁸ De Raad acht het noodzakelijk ook hieraan expliciet aandacht te schenken in de memorie van toelichting.

2. Europeesrechtelijke aspecten

a. Naar aanleiding van de aanbeveling van de Raad is de toelichting aangevuld met een passage waarin de Europeesrechtelijke aspecten die relevant zijn in het kader van het wetsvoorstel worden behandeld.

b. De beschouwingen die de Raad wijdt aan het Europese afvalstoffenregime zijn aanleiding voor het in de memorie van toelichting opnemen van een passage terzake. De Raad merkt op dat grond en bagger onder het begrip afval vallen en dat als gevolg daarvan generieke ontheffingen slechts in bepaalde gevallen mogelijk zijn. Deze beschouwingen van de Raad werken door op de besluitvorming m.b.t. de tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur waarin de generieke ontheffingen hun regeling vinden. Daarbij speelt tevens het begrip nuttige toepassing, zoals dat in de Wet milieubeheer is gedefinieerd en in jurisprudentie is uitgekristalliseerd, een belangrijke rol. De memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel is daarom aangevuld met een verhandeling over de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de randvoorwaarden die daaruit voortvloeien voor dit wetsvoorstel en het ontwerpbesluit. Tevens is daarbij ingegaan op het door de Raad aangehaalde arrest Van de Walle.

3. Delegatie en subdelegatie

a. *Het wetsvoorstel voegt subdelegatiemogelijkheden toe aan bestaande delegatiebepalingen in de Wet bodembescherming. Delegatie van regelgevende bevoegdheid dient in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd.⁹ Delegatie aan een minister van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften wordt slechts beperkt toegepast.¹⁰ Blijkens de memorie van toelichting wordt subdelegatie wenselijk geacht omdat veelvuldig gebruik moest worden gemaakt van de vrijstellingsmogelijkheid van artikel 64 van de Wet bodembescherming om dringende knelpunten in de uitvoeringspraktijk met*

¹ Brief beleidsvernieuwing bodemsanering, paragraaf 1.

² Richtlijn 92/43/EEG, PbEG 1992, L206, in het bijzonder de artikelen 6 en 12 tot en met 15.

³ Richtlijn 79/409/EEG, PbEG 1979, L103, in het bijzonder de artikelen 3 en 4.

⁴ Mededeling van de Commissie aan de Raad, het Europees Parlement, het Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, Brussel 16 april 2002, COM(2002), 179 def. «Naar een thematische strategie inzake bodembescherming».

⁵ Zie ook de Beleidsbrief bodem, p. 5.

⁶ Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (Richtlijn 75/442/EEG, PbEG 1975, L194, gewijzigd bij richtlijn 91/156/EEG, PbEG 1991, L377), de Europese richtlijn inzake gevaarlijke afvalstoffen (Richtlijn 91/689/EEG, PbEG 1994, L168) en de op deze twee richtlijnen gebaseerde beschikking van de Europese Commissie houdende vaststelling van een lijst van afvalstoffen (Richtlijn 2000/532/EG, PbEG 2000, L226).

⁷ Arrest van 7 september 2004 van het Hof van Justitie van de Europese Unie, zaak C-1/03, betreffende een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG.

⁸ R.o. 61.

⁹ Zie ook aanwijzing 25 Aanwijzingen voor de regelgeving (Ar).

¹⁰ Zie ook aanwijzing 26 Ar.

betrekking tot het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie op te lossen. De Raad merkt op dat «veelvuldig gebruik» niet nader is toegelicht¹ en beveelt aan dit alsnog te doen. Hij wijst er bovendien op dat dergelijke knelpunten als zodanig onvoldoende grond vormen voor de voorgestelde subdelegatie. In elk geval zou moeten vaststaan dat de kernbepalingen van de wet en de uitvoerings-AMvB niet in het gedrang komen.

b. Voorts merkt de Raad op dat het stelsel van de Wet bodembescherming voor de in de artikelen 6 tot en met 12² genoemde categorieën geen subdelegatie kent. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat juist over deze categorieën op dit punt veel discussie is gevoerd. Daarop is destijds gekozen voor een expliciet in de wet opgenomen clausulering voor elk van de categorieën en is er eveneens voor gekozen de regels zo centraal mogelijk te stellen. Dit gelet op het met de wet te dienen belang: bescherming van de bodem.³ Voor die gevallen waarvoor een onmiddellijke voorziening geboden is, is artikel 20 in de Wet bodembescherming opgenomen.⁴ Dit artikel maakt het mogelijk om tijdelijk en vooruitlopend op een wijziging van de desbetreffende AMvB bij ministeriële regeling regels te stellen met betrekking tot de artikelen 6 tot en met 11. Het algemene uitgangspunt is dus regeling bij AMvB. De vrijstellingsmogelijkheid in artikel 64 van de Wet bodembescherming⁵ is opgenomen «om te voorkomen dat de regels van de AMvB van toepassing zullen zijn op situaties waarvoor de betreffende regels niet zijn bedoeld alsmede met het oog op flexibiliteit in bijzondere gevallen. Het is niet de bedoeling dat van deze instrumenten, met name de vrijstellingsmogelijkheid veelvuldig gebruik zal worden gemaakt. Wanneer immers het toepassingsgebied van de AMvB bij de uitvoering in het algemeen te ruim geformuleerd is, zal in plaats van het verlenen van vele of ruime vrijstellingen de voorkeur worden gegeven aan het aanpassen van de desbetreffende AMvB. In die AMvB zal bepaald worden ten aanzien van welke verplichtingen ontheffing van de AMvB gestelde regels verleend kan worden». ⁶ In dit verband kan ook nog gewezen worden op artikel 7 (artikel 9 oud) van de Wet bodembescherming, dat ziet op een AMvB voor toegelaten toevoegingen aan de bodem.⁷ Uit een en ander blijkt niet alleen dat bewust is gekozen voor de huidige systematiek, die alleen delegatie en geen subdelegatie van regelgeving kent, maar ook dat de Wet bodembescherming reeds bestaande mogelijkheden biedt, waarvoor thans subdelegatie wordt voorgesteld. De Raad adviseert nader te bezien waarom de bestaande systematiek niet zou volstaan.

¹ Specifiek met betrekking tot bagger en grond geldt op dit moment één tijdelijke vrijstellingsregeling. Overigens gelden nog zeven andere vrijstellingen.

² Deze artikelen bieden de grondslagen voor bij AMvB in het belang van de bescherming van de bodem te stellen regels met betrekking tot het verrichten van handelingen die de bodem kunnen verontreinigen.

³ Artikelen 8 tot en met 13 (oud) van de Wet bodembescherming, zie Kamerstukken II, 1980/81, 16 529, nr. 6, p. 39, Kamerstukken II, 1983/84, 16 529, nr. 7, p. 13, p. 27 en p. 51. Kamerstukken II, 1984/85, 16 529, nr. 10, p. 10, p. 21. en p. 35. Zie ook het advies van de Raad van State bij het oorspronkelijke wetsvoorstel, Kamerstukken II, 1980/81, 16 529, nrs. A-C, p. 51.

⁴ Artikel 18 (oud) van de Wet bodembescherming, zie Kamerstukken II, 1983/84, 16 529, nr. 7, p. 27.

⁵ De minister kan (...) bij ministeriële regeling voor daarbij aangegeven categorieën van handelingen vrijstelling verlenen van krachtens hst III gestelde regels, voor zover het belang van de bescherming van de bodem zich daartegen niet verzet.

⁶ Artikel 28 (oud) van de Wet bodembescherming, zie Kamerstukken II, 1983/84, 16 529, nr. 7, p. 10.

⁷ Kamerstukken I, 1985/86, 16 529, nr. 61, p. 3 en Kamerstukken I, 1985/86, 16 529, nr. 61a, p. 17.

3. Delegatie en subdelegatie

a. De Raad merkt op dat het wetsvoorstel subdelegatiemogelijkheden toevoegt aan bestaande delegatiebepalingen in de Wet bodembescherming en beveelt, onder verwijzing naar de Aanwijzingen voor de regelgeving, aan om nader toe te lichten wat wordt verstaan onder het in de toelichting aangegeven «veelvuldig gebruik». De memorie van toelichting is terzake aangevuld. De kanttekening van de Raad dat in ieder geval vast moet staan dat de kernbepalingen van de wet en de uitvoerings-amvb als gevolg van de subdelegatie niet in het gedrang komen, zal in acht worden genomen.

b. De Raad wijst op de huidige systematiek van de Wet bodembescherming die alleen delegatie en geen subdelegatie van regelgeving kent en tevens mogelijkheden biedt voor nadere regelgeving voor de gevallen, waarvoor thans subdelegatie wordt voorgesteld en adviseert nader te bezien waarom de bestaande systematiek niet zou volstaan. Deze beschouwingen van de Raad zijn dezerzijds aanleiding voor de volgende reactie. Met de Raad kan worden ingestemd dat uit de ontstaansgeschiedenis van de wet blijkt dat destijds bewust is gekozen voor de bestaande systematiek. Recente ontwikkelingen zoals daar zijn het ontwikkelen van een nieuwe regeling voor bouwstoffen en de noodzaak voor het regelen van een kader voor het toepassen van grond en bagger laten zien dat de bestaande systematiek van de Wet onvoldoende mogelijkheden biedt om flexibel in te spelen op de huidige ontwikkelingen waarbij de noodzaak van een grotere rol voor de figuur van de ministeriële regeling wordt voorzien. Uiteraard worden bij het ontwerpen van de regelgeving de uitgangspunten van de Aanwijzingen voor de regelgeving in acht genomen. Het algemene uitgangspunt blijft derhalve dat de kernbepalingen in de wet en de algemene

maatregel van bestuur zullen worden geregeld en dat voor de ministeriële regeling slechts plaats is indien voldaan wordt aan de daarvoor geldende criteria.

4. Positie decentrale overheden

Artikel 12a van het wetsvoorstel legt de grondslag voor de vaststelling van landelijke regels voor het toepassen van grond en baggerspecie op of in de bodem, alsmede voor het door decentrale overheden afwijken van deze regels. Het wetsvoorstel noch de toelichting bieden inzicht in de aard van de te stellen regels, de mate waarin daarbij wordt afgeweken van de bestaande regels alsmede de grenzen waarbinnen door bestuursorganen van de nieuwe, van de bestaande regels afwijkende regels opnieuw kan worden afgeweken. De Raad is van oordeel dat op het niveau van de wet tenminste duidelijk moet zijn op welke punten en in welke mate van de bestaande wettelijke regels wordt of kan worden afgeweken. De mogelijkheid om op provinciaal, regionaal of lokaal niveau af te wijken van de centraal gestelde regels kan tot verschil in behandeling van dezelfde soorten grond of baggerspecie leiden. De Raad beveelt aan het wetsvoorstel in het licht van het vorenstaande aan te passen en de memorie van toelichting aan te vullen.

4. Positie decentrale overheden

De aanbeveling van de Raad om het wetsvoorstel aan te passen en de memorie van toelichting aan te vullen, is overgenomen. Dat heeft geleid tot een aanpassing van artikel 12a, waarmee de delegatie nauwkeuriger wordt begrensd.

5. Bestuursorgaan en gelijkwaardigheidsbepaling

Ingevolge het voorgestelde artikel 12b wordt het mogelijk om, hoewel deze niet aan vooraf voorgeschreven voorschriften voldoen, alternatieve meet- en bepalingmethoden toe te passen, of alternatieve isolatie-, beheers-, en controlemaatregelen te nemen (gelijkwaardigheidsbepaling). Blijkens de toelichting is het de bedoeling dat één bestuursorgaan belast zal zijn met het vaststellen van de gelijkwaardigheid van de alternatieve maatregel of methode. De voornaamste reden daarvoor is dat het de onafhankelijkheid van de beoordelaar waarborgt. Tevens is het doelmatiger om bij één bestuursorgaan de benodigde deskundigheid op te bouwen en te concentreren. Het oordelen over de gelijkwaardigheid zal voor de meeste organen die bevoegd gezag worden een zeldzaamheid zijn. Daarom is het niet doelmatig, zo stelt de toelichting, daarvan te verlangen de daarvoor benodigde deskundigheid op te bouwen of in te huren. Een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit omtrent gelijkwaardigheid heeft tot slot als voordeel dat rechtsbescherming tegen die beslissing openstaat.

In paragraaf 3 van de memorie van toelichting is echter sprake van een nog niet gemaakte «keuze om een bestuursorgaan voor bezwaar en beroep vatbare besluiten te laten nemen over de gelijkwaardigheid als bedoeld in het voorgestelde artikel 12b». De Raad merkt op dat als een dergelijk bestuursorgaan wordt aangewezen, rechtsbescherming tegen besluiten daarvan verzekerd is op grond van de Algemene wet bestuursrecht. Noch uit de tekst van het wetsvoorstel, noch uit de toelichting blijkt of het hier gaat om een bestaand bestuursorgaan, en welk dan wel, of dat het de bedoeling is dat een gespecialiseerd bestuursorgaan hiertoe zal worden opgericht.

De Raad beveelt aan het wetsvoorstel en de toelichting op dit punt te verduidelijken. Daarbij merkt de Raad op dat het, gelet op het stelsel van de Wet bodembescherming, aanbeveling verdient dit bestuursorgaan in de wet zelf aan te wijzen.

5. Bestuursorgaan en gelijkwaardigheidsbepaling

De aanbeveling van de Raad om het bestuursorgaan in de wet zelf op te nemen, is overgenomen. De aanbeveling om de memorie van toelichting op dit punt te verduidelijken, is eveneens overgenomen.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Ingevolge artikel 64 van de Wet bodembescherming kan de minister in overeenstemming met de Minister van LNV en de Technische Commissie Bodem gehoord, bij ministeriële regeling voor daarbij aangegeven categorieën van handelingen vrijstelling verlenen van krachtens hoofdstuk III van de wet

gestelde regels inzake bescherming van de bodem, voor zover het belang van de bescherming van de bodem zich daartegen niet verzet. Met het overhevelen van een deel van de nu nog onder die categorie vallende gevallen naar algemene regels, zal de toetsingsprocedure van artikel 64 vooraf komen te vervallen. De Raad beveelt aan in te gaan op de redenen waarom dit niet bezwaarlijk is, met name nu mogelijk stort van vervuilde grond en bagger generiek zal worden toegestaan.¹

Daarnaast merkt de Raad op dat in de memorie van toelichting onder punt 2 in algemene bewoordingen wordt gesproken over «bestuursrechtelijke handhaving», zonder daarbij aandacht te schenken aan de regeling in de Algemene wet bestuursrecht. De Raad beveelt aan deze passage in de memorie van toelichting te verduidelijken in het licht van de Algemene wet bestuursrecht.

6. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De aanbeveling van de Raad om in te gaan op redenen waarom het niet bezwaarlijk is dat de toetsingsprocedure van artikel 64 komt te vervallen, is overgenomen. Dit heeft geleid tot een aanpassing van de memorie van toelichting.

De aanbeveling van de Raad om de passage onder punt 2 van de memorie van toelichting te verduidelijken in het licht van de Algemene wet bestuursrecht is overgenomen.

7. Administratieve lasten

Onder punt 3 van de memorie van toelichting wordt voor de te verwachten administratieve lasten enerzijds verwezen naar de toelichting op het oorspronkelijke wetsvoorstel, anderzijds naar nog te ontwikkelen AMvB's. De Raad merkt op dat hier dus enerzijds gerefereerd wordt aan mogelijk achterhaalde² prognoses, anderzijds aan nog onbekende regelgeving, waarmee feitelijk een onderbouwing van de gevolgen voor de administratieve lasten ontbreekt. Specifiek met betrekking tot de uitvoering van de gelijkwaardigheidsbepaling zijn deze lasten mede afhankelijk van de keuze om een bestuursorgaan een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit te laten nemen over de gelijkwaardigheid van alternatieve meet- en beoordelingsmethoden of alternatieve isolatie-, beheers- en controlemaatregelen. Echter, de toelichting stelt dat rechtsbescherming juist het voordeel is van de gelijkwaardigheidsbepaling. De Raad maakt hier uit op dat de noodzakelijke keuzen welke vooraf behoren te gaan aan het opstellen van een wet, nog niet voldoende zijn gemaakt.³ Voorts mist de Raad een uiteenzetting van de te verwachten administratieve lasten voor zowel burger en bedrijfsleven als voor het bestuur. In verband hiermee merkt de Raad op dat ook geen verslag van overleg met betrokkenen is opgenomen.⁴

De Raad beveelt aan de memorie van toelichting op deze punten nader uit te werken en waar nodig aan te vullen.

7. Administratieve lasten

De aanbeveling van de Raad is overgenomen.

8. Inwerkingtreding

Het beleid bevat nog vele te ontwikkelen elementen, zoals blijkt uit de Brief beleidsvernieuwing bodemsanering en de daarbij behorende bijlage.⁵ Het nieuwe stelsel zal voorlopig feitelijk nog niet worden ingevoerd. De Raad acht het noodzakelijk bij de keuze van inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel hieraan aandacht aan te schenken. In de memorie van toelichting wordt nu enkel verwezen naar de wens⁶ de regelgeving inzake bouwstoffen, grond en bagger met ingang van 1 januari 2007 in werking te laten treden. De Raad beveelt aan een nadere aanduiding van de noodzakelijke regelgeving en de daarvoor benodigde termijnen op te nemen.

8. Inwerkingtreding

De aanbeveling van de Raad is overgenomen en heeft geleid tot een aanpassing van de memorie van toelichting.

9. Overige wijzigingen

Naast redactionele verbeteringen zijn nog de volgende wijzigingen in het wetsvoorstel en de memorie van toelichting aangebracht:

¹ Zie de bijlage bij de Brief beleidsvernieuwing bodemsanering, onder paragraaf 2.2.2 Generieke kader.

² Onduidelijk is op welk wetsvoorstel hier wordt bedoeld. Het oorspronkelijk wetsvoorstel voor de Wet bodembescherming dateert van 16 december 1980.

³ Zie ook aanwijzing 7 Ar.

⁴ Zie artikel 114 van de Gemeentewet, respectievelijk artikel 112 van de Provinciewet, respectievelijk artikel 57 van de Waterschapswet. Zie ook de Code Interbestuurlijke Verhoudingen IV, bijlage bij Kamerstukken II 2004/05, 29 800, VII, nr. 15.

⁵ Zie de Brief beleidsvernieuwing bodemsanering, derde alinea: «(...) over de voortgang van het proces dat moet leiden naar de gewenste (meer) begrijpelijke en samenhangende regelgeving met betrekking tot de prioritaire onderwerpen bouwstoffenregelgeving, bodemsanering en omgaan met grond en bagger.» en vijfde alinea «Over een aantal andere projecten die te maken hebben met bodembeleid en regelgeving daaromtrent wordt u deze zomer apart geïnformeerd. In het kabinetsstandpunt Waterbodems wordt het voornemen aangekondigd bepalingen met betrekking tot waterbodems uit de Wet bodembescherming op te nemen in de Integrale Waterwet. Over de Europese bodemstrategie, van belang voor het gehele bodembeleid, en de inzet van Nederland daarbij wordt u apart geïnformeerd (...).» Nadere toelichtingen, zoals aangekondigd, ontbreken vooralsnog.

⁶ Vervat in de brief aan de Tweede Kamer van 23 december 2003, Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1.

- toegevoegd is een wijziging van artikel 7, eerste lid van de Wet bodem-
bescherming waarin de mogelijkheid van subdelegatie wordt opgenomen,
- de artikelen 92, 97 en 99 zijn aangepast aan de wijzigingen in het
wetsvoorstel.

*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 waarnemend Vice-President van de Raad van State,
J. C. K. W. Bartel*

Ik moge U, mede namens de Minister van Landbouw, Natuur en Voedsel-
kwaliteit, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de
gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-
Generaal te zenden.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en
Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel