

Vergaderjaar 2011–2012

33 150

Wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering

Nr. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State d.d. 28 november 2011 en het nader rapport d.d. 18 januari 2012, aangeboden aan de Koningin door de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 9 augustus 2011, no.11.001901, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op het terugbrengen van de administratieve en bestuurlijke lasten en enkele verbeteringen van de uitvoering, met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel voorziet in wijziging van hoofdstuk IV van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) betreffende de algemene bepalingen in geval van verontreiniging van de bodem.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt opmerkingen over de doelstellingen van het wetsvoorstel, het bouwen voorafgaand aan instemming en het nazorgplan. Zij is van oordeel dat in verband daarmee enige aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 9 augustus 2011, nr. 11.001901, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 28 november 2011, nr. W14.11.0335/IV, bied ik U hierbij aan.

Het voorstel geeft de Afdeling advisering van de Raad van State aanleiding tot het maken van inhoudelijke opmerkingen ten aanzien van de consequenties van het wetsvoorstel voor het beschermingsniveau en het bouwen voorafgaand aan instemming met het saneringsplan. In verband met deze opmerkingen geeft de Afdeling advisering van de Raad

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

van State U in overweging het voorstel van wet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, nadat met de opmerkingen rekening zal zijn gehouden. In het onderstaande wordt op de opmerkingen ingegaan.

1. Consequenties van het wetsvoorstel voor het beschermingsniveau

Het wetsvoorstel maakt onderdeel uit van de afspraken in het Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties (hierna: het convenant) en geeft invulling aan het voornemen uit het regeerakkoord om bij de bodemsanering te komen tot een vermindering van de bestuurlijke en administratieve lasten. Het wetsvoorstel is gericht op de vereenvoudiging en de hervorming van de regulering van bodemverontreiniging, door onder meer het terugbrengen van het aantal beschikkingen en het wegnemen van belemmeringen voor een goede uitvoering.

De Afdeling onderschrijft de doelstellingen van het wetsvoorstel, maar merkt op dat deze een begrenzing vinden in het oorspronkelijke doel van de Wbb, te weten de bescherming van de bodem. De toelichting bij het wetsvoorstel beschrijft slechts voor twee wijzigingsvoorstellen de consequenties ervan voor het realiseren van deze doelstelling.¹ Voor de overige voorstellen ontbreekt een analyse waaruit blijkt dat de voorgestelde wijzigingen geen gevolgen zouden hebben voor het huidige beschermingsniveau van de bodem. In een aantal gevallen is dit geen probleem omdat daarbij het beschermingsniveau geen rol speelt, zoals bij het voorstel om bepaalde besluiten alleen digitaal bekend te maken. Voor voorstellen die betrekking hebben op het reduceren van het aantal beschikkingen is het ontbreken van een analyse wel problematisch omdat zij aanzienlijke implicaties kunnen hebben voor de mogelijkheden van het bevoegd gezag om de daadwerkelijke sanering van verontreinigde grond te beïnvloeden. Voor dergelijke voorstellen is een doordachte afweging van de consequenties en van de voor- en nadelen in het licht van de oorspronkelijke doelstelling van de Wbb op haar plaats. Deze ontbreekt in de memorie van toelichting. Dit klemt temeer omdat het wetsvoorstel vooruitloopt om een fundamentele herziening van zowel de bodemregelgeving als het omgevingsrecht, in welk kader een verdere doordenking van het instrumentarium zal plaatsvinden. Het is niet op voorhand duidelijk of de thans voorgestelde wijzigingen ook worden betrokken bij deze herziening.

Gelet hierop, is de Afdeling er niet van overtuigd dat dergelijke meer verstrekkende voorstellen thans moeten worden doorgevoerd vooruitlopend op een komende fundamentele herziening van zowel de bodemregelgeving als het omgevingsrecht, temeer daar achtereenvolgende wijzigingen in regelgeving de rechts- en bestuurlijke praktijk verder compliceren.

In het licht van het vorenstaande, adviseert de Afdeling in de toelichting nader in te gaan op de gevolgen van de voorgestelde wijzigingen voor de bescherming van de bodem en in de toelichting nader te motiveren waarom met deze wijzigingen wordt vooruitgelopen op de komende herziening van het bodem- en omgevingsrecht.

1. Consequenties van het wetsvoorstel voor het beschermingsniveau

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is het onderdeel «Milieueffecten» van hoofdstuk 4 van de memorie van toelichting aangevuld met een analyse van de milieueffecten van de voorstellen die betrekking hebben op het reduceren van het aantal beschikkingen, en met een schematisch overzicht van alle voorstellen met een (positief) milieueffect. Daarbij is verduidelijkt dat het reduceren van het aantal beschikkingen geen nadelige invloed heeft op de sturingsmogelijkheden

¹ Zie memorie van toelichting, paragraaf 4 «Bedrijfeffecten en milieueffecten». Het betreft dan de voorgestelde meldingsplicht voor grondwateronttrekkingen en de aanwijzing ex artikel 37 van de Wbb.

van het bevoegd gezag met betrekking tot het beschermingsniveau van de bodem.

De Afdeling wijst terecht op de vraag in hoeverre het wenselijk is om met dit wetsvoorstel vooruit te lopen op de fundamentele herziening van de bodemregelgeving en het omgevingsrecht. De memorie van toelichting is op dit punt aangevuld. Aangegeven is dat het om een aantal redenen van groot belang is dat de voorstellen uit dit wetsvoorstel zo spoedig mogelijk in werking treden. Deze redenen zijn de volgende.

- a. De aanpak van spoedlocaties moet in gang zijn gezet c.q. zijn afgerond in 2015. Deze afspraak is vastgelegd in het «Convenant bodemontwikkelingsbeleid en aanpak spoedlocaties» dat in 2009 is gesloten tussen de betrokken overheden. Het Rijk heeft zich gebonden aan het realiseren van dit wetsvoorstel op korte termijn om de doelstellingen uit het convenant, ook die betreffende decentralisatie, te kunnen halen. Daarvoor zijn de in dit wetsvoorstel opgenomen verkorting van procedures en vermindering van beschikkingsmomenten van groot belang.
- b. Het wetsvoorstel geeft invulling aan een van de bezuinigingsdoelstellingen uit het regeerakkoord. In het regeerakkoord is in de bijlage I een doelstelling opgenomen om bij bodemsanering tot vermindering van bestuurlijke en administratieve lasten te komen van € 10 miljoen per jaar vanaf 2012. Het onderhavige wetsvoorstel draagt voor een bedrag van € 6 miljoen bij aan het realiseren van deze doelstelling.
- c. Het wetsvoorstel is van belang voor het tijdig doorlopen van de sanering van bedrijfsterreinen. Het wetsvoorstel voorziet in een verplicht tijdpad voor de aanpak van de sanering van een ernstige en spoedeisende verontreiniging op deze terreinen. De mogelijkheid wordt weggenomen om nader onderzoek achterwege te laten en daardoor te ontkomen aan de sanering van een bedrijfsterrein, althans deze sanering langdurig te vertragen. De invoering van het voorgestelde artikel 55ab is hiervoor cruciaal.

Het proces dat leidt tot de Omgevingwet wordt niet belemmerd door het onderhavige wetsvoorstel. Het wetsvoorstel raakt niet aan de essentie van de huidige saneringsregeling van de Wet bodembescherming. In genoemd proces is de huidige saneringsregeling betrokken, waarbij, voor zover relevant, de voorgestelde wijzigingen worden betrokken.

2. Bouwen voorafgaand aan instemming

De voorgestelde wijziging van artikel 6.2c, tweede lid, (nieuw) van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) houdt in dat, kort gezegd, onder voorwaarden met bouwen kan worden begonnen voordat het bevoegd gezag heeft ingestemd met het saneringsplan.

Eén van die voorwaarden is dat het bouwen de uitvoering van de sanering niet belemmert. Weliswaar is het praktische nut van deze bepaling duidelijk, maar de regeling roept een aantal vragen op. Zo kan uit de voorgestelde regeling niet worden afgeleid wie bepaalt of de bouw de uitvoering van de sanering belemmert. Kennelijk is beoogd dat degene die wil bouwen in eerste instantie zal beoordelen of dit het geval is. Als dat de bedoeling is, zou dat in ieder geval duidelijk aangegeven moeten worden. Vervolgens kan het bevoegd gezag, al dan niet op verzoek van een (derde)belanghebbende, een oordeel geven over de juistheid van de inschatting van degene die wil bouwen. Deze beoordelingen kunnen aanleiding geven tot nieuwe geschillen. Indien het bestuurlijke oordeel van het bestuursorgaan appellabel is, wordt daardoor het systeem van beschikkingen nog complexer, ook omdat het bevoegd gezag inzake de omgevingsvergunning niet per se het bevoegd gezag Wbb is. Evenmin is

op voorhand duidelijk welke gevolgen deze regeling heeft voor de handhaafbaarheid van de saneringseisen. De regeling roept ten slotte de vraag op waarom de voorwaarde dat het bouwen de uitvoering van de sanering niet belemmert niet als voorwaarde van de beschikking, bedoeld in artikel 29, eerste lid, van de Wbb is geformuleerd, op dezelfde wijze als de voorwaarden onder a en b van het voorgestelde artikel 6.2c, tweede lid.

Deze vragen blijven in de toelichting onbeantwoord, slechts het praktische voordeel van de regeling, het eerder in werking treden van de omgevingsvergunning, wordt belicht.¹

Gelet op het voorgaande, adviseert de Afdeling de toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig de voorgestelde regeling aan te passen.

2. Bouwen voorafgaand aan instemming

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is het voorgestelde nieuwe tweede lid van artikel 6.2c van de Wabo nogmaals tegen het licht gehouden. Besloten is in lijn met het advies van de Afdeling, de voorwaarde dat bouwen de uitvoering van de sanering niet mag belemmeren vorm te geven als een onderdeel van de beschikking ingevolge artikel 29 en artikel 37 van de Wet bodembescherming. De aangepaste regeling zal inhouden dat het bevoegd gezag in de beschikking ingevolge artikel 29 en artikel 37 van de Wbb op verzoek van degene die het nader onderzoek heeft overgelegd mede zal aangeven dat het bouwen de uitvoering van de sanering niet belemmert. De clausule dat de betrokkene om dit oordeel moet vragen is zowel opgenomen om te bereiken dat deze beslissing alleen wordt genomen als de betrokkene daaraan behoefte heeft, als om te waarborgen dat de betrokkene de gegevens overlegt die het bevoegd gezag nodig heeft om zijn oordeel te geven. De memorie van toelichting is tevens langs de hier geschetste lijnen aangepast.

Met deze aanpassing is ook de vraag van de Afdeling beantwoord inzake de handhaafbaarheid van de saneringseisen. Of de omgevingsvergunning in werking is getreden, kan in de gewijzigde formulering eenvoudig worden vastgesteld door het bevoegd gezag voor de omgevingsvergunning. Dit bevoegd gezag hoeft niet zelf te beoordelen of het bouwen de sanering belemmert, maar kan afgaan op hetgeen het bevoegd gezag Wbb daaromtrent heeft beslist. Het bevoegd gezag Wbb handhaaft de saneringseisen. De aanpassing van artikel 6.2c Wabo brengt daar verder geen verandering in.

3. Redactionele kanttekeningen

Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Afdeling naar de bij het advies behorende bijlage.

3. Redactionele kanttekeningen

De redactionele kanttekeningen van de Afdeling advisering van de Raad van State zijn overgenomen.

4. Verbeteringen van inhoudelijke en redactionele aard

Op enkele plaatsen zijn in het voorstel van wet en in de memorie van toelichting kleine verbeteringen van inhoudelijke en redactionele aard aangebracht. Onderstaand worden de belangrijkste kort benoemd en toegelicht.

¹ Memorie van toelichting, artikelsgewijze toelichting op artikel IV.

In het voorgestelde nieuwe derde lid van artikel 28 van de Wbb is een melding aan het bevoegd gezag uit de Waterwet opgenomen. Daarmee is zowel voorzien in de situatie dat het bestuur van een waterschap bevoegd is als in de situatie dat gedeputeerde staten bevoegd zijn. Vanwege de leesbaarheid en handhaafbaarheid is het nieuwe derde lid gesplitst en is een nieuw vierde lid toegevoegd waarin de gegevens zijn vermeld die bij een melding moeten worden overgelegd. De toelichting bij dit voorgestelde nieuwe derde en vierde lid van artikel 28 is eveneens aangepast. Zo is nauwer aangesloten bij de waterregelgeving inzake de gegevens die moeten worden overgelegd bij een onttrekkingsvergunning of een melding van een onttrekking op grond van die regelgeving.

De aanpassing van het eerste lid van artikel 39c en van het eerste lid van artikel 39d is anders geredigeerd ter verbetering van de leesbaarheid. Een inhoudelijke aanpassing is hiermee niet beoogd.

In artikel 55ab is uitdrukkelijk aangegeven dat de resultaten van het in dat artikel bedoelde nader onderzoek onverwijld moeten worden overgelegd aan het bevoegd gezag Wbb. In verband daarmee is het tweede lid van artikel 55ab ook toegevoegd in het eerste lid van artikel 88.

Een nieuw artikel V is opgenomen. Dit artikel behelst een overgangsbe-
paling bij de voorgestelde wijziging van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken. De artikelsgewijze toelichting is ter zake ook aangevuld. De artikelen V en VI van het wetsvoorstel zoals dat is voorgelegd aan de Afdeling zijn in verband hiermee vernummerd tot VI en VII.

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

*De vice-president van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U 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 Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

Bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State betreffende no. W14.11.0335/IV met redactionele kanttekeningen die de Afdeling in overweging geeft.

- In artikel I, onderdeel C, aanhef en onderdeel 2, het voorgestelde artikel 29, derde lid, van de Wbb schrappen en in de toelichting op het tweede lid, onderdeel a, van artikel 29 van de Wbb ingaan op het tijdstip waarop de desbetreffende verzoeken kunnen worden gedaan.
- In artikel I, onderdeel C, aanhef en onder 2 en 3, «verzoek» vervangen door: aanvraag. Het voorgestelde artikel 29, tweede lid, van de Wbb ziet op een verzoek van degene die het nader onderzoek heeft overgelegd dan wel degene die de melding heeft gedaan. Aangezien deze (rechts)personen belanghebbenden zijn, betreft het een gekwalificeerd verzoek, te weten een aanvraag als bedoeld in artikel 1:3, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
- In artikel I, onderdeel C, aanhef en onder 5, tot uitdrukking brengen dat de regeling in het voorgestelde zesde lid slechts in afwijking is van het eerste en tweede lid, en niet, zoals nu geformuleerd, in afwijking van het eerste tot en met het vijfde lid.
- Artikel I, onderdeel H, in de toelichting de verschillende situaties en de daarbij behorende verplichtingen (schematisch) uiteenzetten.