

Vergaderjaar 2007–2008

31 433

Wijziging van de Wet bodembescherming (wijziging financiële bepalingen in verband met het Investeringsbudget landelijk gebied)

Nr. 3

Het advies van de Raad van State wordt niet openbaar gemaakt, omdat het uitsluitend opmerkingen van redactionele aard bevat (artikel 25a, vijfde lid jo vierde lid, onderdeel b, van de Wet op de Raad van State).

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. Algemeen

Dit wetsvoorstel strekt tot wijziging van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) en heeft tot doel de financiële bepalingen van de Wbb aan te passen aan het voornemen om middelen ten behoeve van bodemsanering in het landelijk gebied per 1 januari 2010 toe te voegen aan het Investeringsbudget landelijk gebied (hierna: ILG). In de memorie van toelichting bij de Wet inrichting landelijk gebied (hierna: WILG) is dit reeds aangekondigd (Kamerstukken II 2005–2006, 30 509, nr. 3, hoofdstuk 4.8.3). Voor het stedelijk gebied zijn de middelen voor bodemsanering in 2000 opgenomen in het Investeringsbudget stedelijke vernieuwing (hierna: ISV) op basis van de Invoeringswet Wet stedelijke vernieuwing (hierna: Invoeringswet WSV).

De WILG biedt een wettelijk kader voor de financiering van het gebiedsgerichte beleid in het landelijk gebied. In het ILG worden verschillende rijksbudgetten gebundeld ten behoeve van de inrichting en het beheer van het landelijk gebied. Op basis van de WILG maken de betrokken ministers zevenjarige afspraken met iedere afzonderlijke provincie over de inzet van rijksmiddelen voor het bereiken van rijksdoelen. Dat gebeurt op basis van meerjarenprogramma's. De eerste programmaperiode is van 2007 tot 2013.

Zoals aangegeven in de memorie van toelichting bij de WILG ligt het in de bedoeling om budgetten voor bodemsanering in het landelijk gebied na de thans ingevolge de Wbb lopende financieringsperiode, dat wil zeggen per 1 januari 2010, toe te voegen aan het ILG.

Het onderhavige wetsvoorstel bevat daartoe enkele overgangsrechtelijke bepalingen, ten behoeve van een soepele overgang van de desbetreffende middelen. Verder wordt met dit wetsvoorstel de bepaling ingetrokken die ertoe strekt dat bijdragen van de Minister aan de provincies op basis van de Wbb niet gebruikt kunnen worden voor onderzoek en sanering in het kader van de Wet stedelijke vernieuwing (hierna: WSV). Tot slot strekt het wetsvoorstel tot een wijziging in de systematiek van aanvragen tot verlening van het budget voor bodemsanering; die zijn in bepaalde gevallen ook zonder meerjarenprogramma mogelijk. Deze wijzigingen zullen in het onderstaande nader worden toegelicht.

Huidige financiering

In de huidige situatie verleent de Minister van VROM budget voor bodemsanering aan overheden in het stedelijk gebied op grond van de WSV, door middel van een zogenaamde brede doeluitkering, en in het landelijk gebied op grond van de Wbb, door middel van een specifieke uitkering. In het landelijk gebied werkt het als volgt.

De Minister van VROM kan aan de provincies en de zogenaamde rechtstreekse gemeenten budget verlenen voor een budgetperiode van vijf jaar ter financiering van het onderzoek van onderzoeksgevallen, het saneringsonderzoek en de sanering van gevallen van ernstige verontreiniging.

Voorafgaand aan een budgetperiode geeft de Minister een indicatie van de hoogte van het budget per provincie of gemeente.

De provincies en de rechtstreekse gemeenten dienen een aanvraag voor budgetverstrekking in welke vergezeld gaat van een programma waarin de doelstellingen voor de bodemsanering worden aangegeven en inzicht wordt gegeven in de aard en de omvang van de activiteiten tegen de achtergrond van die doelstellingen en in de kosten en de wijze van financiering van het programma. De Minister verstrekt vervolgens het budget. Stapeling van middelen is niet toegestaan. De provincies en gemeenten dienen de verstrekte middelen te gebruiken waarvoor ze zijn ontvangen. Op grond van artikel 75a Wbb is het niet toegestaan om middelen verkregen op grond van de Wbb in te zetten voor onderzoek en sanering dat wordt uitgevoerd in het kader van de WSV. Door middel van deze bepaling kan worden voorkomen dat budget dat verleend is ten behoeve van onderzoek en sanering in het landelijk gebied wordt ingezet in het stedelijk gebied en dat bij tekorten in het kader van het ISV gebruik wordt gemaakt van het budget dat op basis van de Wbb is verleend.

Beoogde financiering

Zoals aangegeven zullen middelen voor bodemsanering in het landelijk gebied worden toegevoegd aan het ILG. Dat vergroot de kans dat bodemverontreiniging aangepakt wordt in samenhang met andere maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkelingen. Daar zal een positief effect van uitgaan op de voortgang en op de kosten van bodemsaneringsoperatie. Deze beoogde wijziging in het financieringskader laat onverlet dat de Minister afspraken met de betrokken overheden kan maken over het behalen van beleidsdoelstellingen voor bodemsanering.

Het is echter wel gewenst om in die situaties waar sprake is van het niet (meer) vigerend zijn van brede doeluitkeringen of waar er sprake is van situaties waarin de brede doeluitkeringen niet of niet geheel voorzien, als vangnet over een financieringskader voor bodemsanering in de Wbb te beschikken. Als voorbeeld wordt in dit verband genoemd dat een wettelijke basis noodzakelijk kan zijn voor de toekenning van middelen voor bodemsanering in stedelijke gebieden, als besloten zou worden dat er geen sprake zal zijn van een nieuwe budgetperiode ISV (2010–2014). Een ander voorbeeld is dat eventuele extra beschikbare middelen via de Wbb dienen te kunnen worden toegekend.

Derhalve brengt dit wetsvoorstel geen wezenlijke verandering in de financieringssystematiek zoals dit in de Wbb is geregeld. Wel is er een nieuwe mogelijkheid opgenomen dat naast aanvragen op basis van een meerjarenprogramma ook aanvragen zonder zo'n programma voorafgaand aan of tijdens een budgetperiode kunnen worden gedaan. Daarbij gaat het meer om specifieke projecten van bodemsanering.

Verder wordt het genoemde uitgangspunt dat er geen stapeling van middelen met WSV plaatsvindt, losgelaten. Dat betekent dat artikel 75a Wbb kan vervallen. Dit uitgangspunt is niet langer relevant aangezien

thans voor het landelijk gebied een brede doeluitkering in de vorm van het ILG bestaat. Daardoor kunnen de middelen voor het landelijk gebied in principe niet worden ingezet voor het stedelijk gebied en omgekeerd. Van belang in dit verband is dat aan het einde van een programmaperiode de verantwoording plaatsvindt over middelen en prestaties of bodemprestatie-eenheden. Voor het behalen van een bodemprestatie-eenheid zijn door het Rijk slechts één keer middelen via één financieringskader ter beschikking gesteld. Gelet op het vervallen van artikel 75a Wbb en het feit dat de decentrale overheden bepalen op welke wijze de middelen worden ingezet zal uit de prestatieverantwoording dienen te blijken met welke middelen de vereiste bodemprestatie-eenheden zijn behaald.

Overigens brengt het onderhavige wetsvoorstel geen verandering in het verstrekken van budget voor bodemsanering ten behoeve van anderen dan de decentrale overheden op grond van de Wbb. Bijvoorbeeld het verlenen van subsidie voor het saneren van bedrijfsterreinen, het verstrekken van middelen voor bodemsanering aan organisaties zonder winstoogmerk voor bepaalde activiteiten op het gebied van onderzoek en sanering. Ook kan gedacht worden aan apparaatskosten en andere niet-projectgebonden kosten die betrekking hebben op bodemsanering en die niet uit ISV of ILG kunnen worden voldaan.

Overgangsrecht budgethouders

Door toevoeging van middelen voor bodemsanering aan het ILG ontstaat een verschuiving van budgethouders. In het kader van de Wbb zijn zowel provincies als een aantal grote gemeenten, de genoemde rechtstreekse gemeenten, budgethouder. In het kader van ILG zijn alleen de provincies budgethouder. Dat betekent dat door de overgang van middelen naar het ILG de provincie budgethouder wordt waar voorheen, door toekenning van middelen op grond van de Wbb, een gemeente budgethouder kon zijn. Om deze verandering goed te kunnen laten verlopen zijn in dit wetsvoorstel overgangsrechtelijke bepalingen opgenomen. Bovendien bevat de WILG hieromtrent bepalingen.

Overigens brengt dit wetsvoorstel geen verandering in de aanwijzing van het bevoegd gezag. Zowel de provincies als de daartoe aangewezen gemeenten blijven bevoegd gezag in het kader van de Wbb.

Waterbodems

Wat betreft de sanering van de waterbodems en het verstrekken van budget daarvoor, is het de bedoeling dat dit onderdeel gaat uitmaken van de nieuwe Waterwet. Op dit moment is het wetsvoorstel daarvoor bij het parlement aanhangig (Kamerstukken II 2006/2007, 30 818, nrs. 1–3). Zoals in de memorie van toelichting (onderdeel 6.6 op blz. 20 e.v.) is vermeld, zullen de gelden die thans op de begroting van het Ministerie van VROM zijn bestemd voor het verstrekken van bijdragen ten behoeve van de aanpak van verontreiniging van regionale waterbodems met ingang van het jaar 2010 in het kader van het investeringsbudget voor het landelijke gebied kunnen worden aangewend voor de aanpak van regionale waterbodems. De bepalingen in de Wbb die zien op het verstrekken van budget voor waterbodems kunnen daardoor vervallen. Dit zal bij de Invoeringswet voor de nieuwe Waterwet, die naar verwachting in de loop van 2009 in werking zal treden, worden geregeld.

Gevolgen van het wetsvoorstel

Gevolgen voor de met de uitvoering belaste overheden

Het voorliggende wetsvoorstel strekt tot een beperkte wijziging in de

programmeringssysteem van de Wbb zoals hierboven beschreven. Dat aanvragen zonder programma kunnen worden ingediend, zal leiden tot een vermindering van de lasten voor de aanvragers, de provincies en de rechtstreekse gemeenten. Daarnaast heeft de toevoeging van middelen voor bodemsanering aan het ILG in dat kader tot gevolg dat de duur van de programmaperiode voor die middelen zal worden gewijzigd. Op grond van de Wbb is de duur van een programmaperiode vijf jaar terwijl de programmaperiode op grond van de WILG zeven jaar beslaat. In de praktijk zal het op termijn eenmaal per zeven jaar opstellen van programma's en het afleggen van verantwoording minder inspanning kosten dan de vijfjaarlijkse financiering en verantwoording op basis van de Wbb. Overigens zullen de overheden eenmalig voor een periode van vier jaar een meerjarenprogramma dienen op te stellen, aangezien middelen voor bodemsanering per 1 januari 2010 worden toegevoegd aan het ILG.

Administratieve lasten voor burgers en bedrijven (Actaltoets)

Het onderhavige wetsvoorstel heeft geen administratieve lasten voor burgers en bedrijven tot gevolg. Het wetsvoorstel is derhalve niet voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Administratieve Lasten.

Vorbereiding van dit wetsvoorstel

Tijdens voorbereidingen van de WILG heeft de VNG aandacht gevraagd voor de positie van gemeenten die bevoegd gezag zijn in het kader van de Wbb. In dat kader is aangegeven dat geen wijzigingen in deze positie worden aangebracht. Ook dit wetsvoorstel brengt hierin geen verandering. Wel zullen vanaf 2010 de provincies voor het landelijk gebied budgethouder zijn en niet meer de bevoegde gemeenten in het kader van de Wbb.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I, onderdeel A Artikel 75a Wbb kan vervallen om redenen die in het algemeen deel van de toelichting zijn aangegeven.

Artikel I, onderdeel B

Voorgesteld wordt het mogelijk te maken dat voor specifieke bodemsaneringsprojecten die zich niet goed lenen voor inpassing in een meerjarenprogramma, een aanvraag tot budgetverstrekking kan worden gedaan zonder dat deze vergezeld gaat van een meerjarenprogramma. In geval van dergelijke aanvragen is afgezien van het vragen van advies aan provincies over deze aanvragen, aangezien deze aanvragen min of meer op zichzelf staan en een beperkte reikwijdte hebben. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld ten aanzien van de inhoud en procedure met betrekking tot een aanvraag zonder programma.

Artikel I, onderdeel D

Artikel 77a is aangepast in verband met de beoogde financieringssysteem. Het eerste en tweede lid geven aan welk wettelijk regime van toepassing is bij de overgang van Wbb-budget naar ILG. Zolang bestaande verplichtingen als gevolg van de verstrekking van Wbb-middelen niet worden verbonden aan de verstrekking van ILG, blijft de Wbb van toepassing (eerste lid). Dit zal veelal het geval zijn bij de uitvoering van meerjarenprogramma's door gemeenten. Daar waar provincies budgethouder zijn, ligt het voor de hand dat bestaande verplichtingen mee over-

gaan bij het verstrekken van het ILG. In dat geval is niet langer de Wbb maar de WILG van toepassing (tweede lid).

De daarop volgende leden bieden een kader voor het treffen van overgangsrechtelijke voorzieningen die daarnaast nog nodig kunnen blijken. De bepalingen zijn ontleend aan artikel 22 van de Invoeringswet WSV. Doordat zich bij de overgang van de huidige financierings-systematiek van de Wbb naar de WILG een ingewikkelde casuïstiek kan voordoen, waarbij een nadere uitwerking van de in het wetsvoorstel opgenomen overgangsbepalingen noodzakelijk is, wordt in het derde lid van artikel 77a voorgesteld aan de Minister de bevoegdheid te geven nadere regels van procedurele of administratieve aard te geven. Daarnaast is in het vierde lid de bevoegdheid opgenomen om bij algemene maatregel van bestuur regels met betrekking tot andere – meer materiële – aspecten van overgangsrecht te stellen. In het vijfde lid is tenslotte vastgelegd dat voorafgaand aan een dergelijke regeling bij algemene maatregel van bestuur, de materiële inhoud ervan aanvankelijk bij ministeriële regeling kan worden geregeld. In dat geval vervalt die regeling echter op het tijdstip waarop de algemene maatregel van bestuur in werking treedt. De kans dat van deze bevoegdheden ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt, is klein, maar mocht onverhoopt de noodzaak zich voordoen, dan kan op deze wijze adequaat een overgangsprobleem worden opgelost.

Artikel II

De inwerkingtreding van dit wetsvoorstel wordt voorzien per 1 januari 2010. Dat is het tijdstip waarop de programmaperiode 2005–2009 op basis van de Wbb zal worden beëindigd en bodemsaneringsgelden overgaan naar het ILG. De inwerkingtreding zal bij KB worden bepaald.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer