

Vergaderjaar 2010–2011

32 712

Wijziging van de Wet bodembescherming (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater)

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. 2 november 2010 en het nader rapport d.d. 22 maart 2011, 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 5 augustus 2010, no.10.002.192, 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 tot wijziging van de Wet bodembescherming (Gebiedsgerichte aanpak van de verontreiniging van het diepere grondwater), met memorie van toelichting.²

Het wetsvoorstel bevat een regeling voor de gebiedsgerichte sanering van meerdere, grootschalige, complexe en mobiele verontreinigingen van het diepere grondwater. De gebiedsgerichte aanpak richt zich op het beheer van het gehele grondwatersysteem binnen een aangewezen gebied. Het wetsvoorstel voorziet in de bevoegdheid tot het aanwijzen van het betreffende gebied en in de verplichting om een plan (hierna: het beheerplan) vast te stellen ten behoeve van het beheer van dat gebied. Deze verplichting kan worden overgedragen. Voorts geldt de verplichting de gebiedsgerichte aanpak overeenkomstig het beheerplan uit te voeren. Het wetsvoorstel voorziet verder in de bepaling dat de reguliere saneringsverplichtingen niet van toepassing zijn op een gebiedsgerichte aanpak.

De Afdeling advisering van de Raad van State onderschrijft de strekking van het wetsvoorstel, maar maakt een aantal opmerkingen. Zij is van oordeel dat in verband daarmee aanpassing van het voorstel wenselijk is.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 5 augustus 2010, nr. 10.002192, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 2 november 2010, No. W08.10.0406/IV, bied ik U hierbij aan.

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 Per 1 september 2010 is in werking getreden de Wet tot wijziging van de Wet op de Raad van State in verband met de herstructurering van de Raad van State. Sinds die datum kent de Raad van State – naast de al bestaande Afdeling bestuursrechtspraak – een Afdeling advisering. Gelet op de onmiddellijke werking van genoemde wet, worden adviesaanvragen bij de Raad van State van vóór 1 september 2010 na die datum afgedaan door de Afdeling advisering van de Raad van State.

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 de opmerkingen van de Afdeling advisering van de Raad van State rekening zal zijn gehouden.

1. Reikwijdte

Het wetsvoorstel is gericht op sanering van mobiele verontreinigingen in het diepere grondwater. Het wetsvoorstel voorziet niet in een omschrijving van hetgeen moet worden verstaan onder «mobiele verontreinigingen» en «het diepere grondwater». Wat de «mobiele verontreinigingen» betreft, gaat het om verontreinigende stoffen die oplossen in het grondwater en zich zo verspreiden. De oplosbaarheid in water en de verspreiding daarvan betreffen specifieke eigenschappen van de verontreinigende stoffen, aan de hand waarvan het object van sanering kan worden bepaald. In de memorie van toelichting wordt over de term «het diepere grondwater» opgemerkt dat geen onder- of bovengrens wordt gepreciseerd voor de diepte tot waar de gebiedsaanpak zich zal uitstrekken, vanwege de grote diversiteit in situaties waarvoor een gebiedsgerichte aanpak kan gelden.¹

De wetgever beoogt met het onbepaald laten van de termen ruimte te geven aan het bevoegd gezag om in de praktijk maatwerk te leveren.² De Afdeling acht deze onderbouwing voor het bereiken van de doelstelling niet zonder meer toereikend, aangezien de betekenis van de bovengenoemde begrippen bepalend is voor de reikwijdte van het wetsvoorstel. Het ontbreken van criteria voor de bedoelde verontreinigingen en het onbepaald laten van de bedoelde bodemlaag leidt tot rechtsonzekerheid voor de betrokkenen.

Ook is in het wetsvoorstel niet voorzien in een verplichting om in het besluit tot gebiedsaanwijzing dan wel in het beheerplan aan te geven op welke bodemlaag en verontreinigingen de gebiedsgerichte aanpak betrekking heeft. Als gevolg daarvan is de afstemming met de bestaande regelingen in artikel 29 en de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) niet zonder meer duidelijk.³ Ingevolge het voorgestelde artikel 55d, vierde lid, zijn deze regelingen niet van toepassing bij een gebiedsgerichte aanpak van zogenoemde verontreinigingspluimen in het diepere grondwater.⁴ Daardoor zouden voor de saneringsplichtige twee saneringstrajecten naast elkaar kunnen lopen: de sanering van de verontreinigingsbron in de bronzone en die van de verontreinigingspluimen in de dieper gelegen bodemlaag. Voor het eerste type verontreiniging geldt dat een saneringsbevel ingevolge artikel 43 van de Wbb kan worden opgelegd, terwijl dit voor het tweede type niet geldt.

Gelet op de doelstelling van het wetsvoorstel en het bovenstaande, acht de Afdeling een nadere toelichting gewenst, mede aan de hand van voorbeelden in de memorie van toelichting waaruit blijkt wat met «het diepere grondwater» wordt bedoeld en, voor zover samenloop van saneringstrajecten dit wenselijk maakt, zo nodig precisering van het wetsvoorstel.

¹ Zie memorie van toelichting, par. 7.3.

² Zie memorie van toelichting, artikel I, onderdeel A. Daar wordt wel aangegeven dat het gaat om buiten de bronzone gelegen grondwater. Wat moet worden verstaan onder «bronzone» wordt niet nader aangeduid.

³ Het betreft de bevoegdheden tot het opleggen van een saneringsbevel.

⁴ Zie de voorgestelde wijziging van artikel 1 van de Wbb. Verontreinigingspluimen verspreiden zich vanuit een verontreinigingsbron.

1. Reikwijdte

Allereerst gaat de Afdeling advisering van de Raad van State in op het onbepaald laten van enige termen in het wetsvoorstel. De Afdeling wijst er terecht op dat de betekenis van de begrippen «mobiele verontreinigingen» en «het diepere grondwater» bepalend is voor de reikwijdte van het wetsvoorstel.

Verontreinigingen in het grondwater zijn naar hun aard mobiel, omdat het grondwater in beweging is. Het element «mobiele» heeft in de term «mobiele verontreinigingen» dan ook geen onderscheidend vermogen en kan komen te vervallen. Het woord «mobiele» in het derde lid van artikel 55c vervalt, zodat de hiermee verbonden onzekerheid wordt weggenomen.

In § 1.2 van de memorie van toelichting zijn de begrippen «bron», «bronzone» en «pluim» nader toegelicht, en in § 7.3 van de memorie van toelichting is nader toegelicht hoe in de praktijk het scheiden van de bronzone en de verontreiniging in het diepere grondwater zal plaatsvinden. De afbakening van de bronzone zal tevens in generieke termen zijn neerslag krijgen in het beheerplan.

Indien in een gebied een gebiedsgerichte aanpak is ingesteld, worden de verontreinigingen in het grondwater aangepakt met toepassing van de specifieke regels die dit wetsvoorstel introduceert. De in het kader van de gebiedsgerichte aanpak te treffen maatregelen richten zich op alle verontreinigingen in het grondwater, ongeacht of zij in het beheerplan zijn opgenomen. Voor een verontreiniging die in het beheerplan is opgenomen, geldt wel dat de reguliere saneringsregels van de Wet bodembescherming daarop niet meer van toepassing zijn. Bij de overeenkomst die vooraf gaat aan het opnemen van een verontreiniging in het beheerplan, zal ook de grens tussen de bronzone en de pluim van de desbetreffende verontreiniging worden aangeduid.

Zoals de Afdeling aangeeft, zijn op de aanpak van de bronzone de reguliere saneringsregels van de Wet bodembescherming van toepassing. In dat kader zal de desbetreffende bronzone overeenkomstig de reguliere saneringsregels van de Wet bodembescherming worden afgebakend. Op een verontreiniging in het grondwater die niet in het beheerplan is opgenomen, blijven de reguliere saneringsregels van de Wet bodembescherming eveneens van toepassing. Het feit dat een dergelijke verontreiniging feitelijk de invloed zal ondervinden van de maatregelen die onderdeel uitmaken van de gebiedsgerichte aanpak, doet daaraan niet af. De saneringsplichtige zal dus de nodige inspanningen moeten doen om ook de verontreiniging in het grondwater overeenkomstig de reguliere saneringsregels van de Wet bodembescherming af te bakenen.

Naar aanleiding van de opmerkingen van de Afdeling is de memorie van toelichting op dit punt aangepast. § 11 is daartoe herzien.

2. Bevoegdheid

Vanwege de verplaatsbaarheid van de grondwaterverontreinigingen, welke noodzaakt tot de hier aan de orde zijnde gebiedsgerichte aanpak, worden in het voorgestelde artikel 55c, eerste lid, gedeputeerde staten als bevoegd gezag aangewezen.¹

a. Provinciegrensoverschrijdende verontreinigingen

Gelet op het mobiele karakter van de verontreinigingen, zijn deze niet gebonden aan provinciegrenzen. Provinciegrensoverschrijdende verontreinigingen vergen samenwerking van de provincies. Het wetsvoorstel voorziet niet in een daartoe strekkende regeling. In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op de provinciegrensoverschrijdende verontreinigingen. Wel wordt in paragraaf 9.1 van de memorie van toelichting ingegaan op de bestuurlijke samenwerking op gemeentelijk niveau en de (noodzaak van een) regievoerende rol van de provincie. Een coördinatieregeling verduidelijkt wie de verantwoorde-

¹ Deze bevoegdheidstoedeling stemt overeen met de overige bevoegdheidstoekenningen in de Wbb, bijvoorbeeld paragraaf 2 van de Wbb.

lijkheid draagt voor de gebiedsgerichte aanpak en waarborgt een doelmatige en doeltreffende aanpak. Daarbij kan worden gedacht aan een met artikel 8.2 van de Wet milieubeheer vergelijkbare regeling. De Afdeling adviseert in het wetsvoorstel te voorzien in een met het oog op het bewerkstelligen van de doelstelling van het wetsvoorstel, effectieve coördinatieregeling.

b. Ruimtelijke planvorming

Het wetsvoorstel is gericht op het mogelijk maken van bestaande en wenselijk geachte ruimtelijke functies. Volgens de memorie van toelichting volgt het beheerplan systematisch op ruimtelijke plannen als het bestemmingsplan en de structuurvisies, en zullen de ruimtelijke planvorming en de ontwikkeling van het beheerplan hand in hand gaan.¹ Het wetsvoorstel kent echter de gebiedsaanwijzigings- en planbevoegdheid primair toe aan gedeputeerde staten, terwijl de bestemmingsplannen en structuurvisies worden vastgesteld op gemeentelijk niveau. In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op dit verschil in bevoegd gezagsinstanties noch op de afstemmingsproblematiek die dit in de praktijk met zich kan brengen.

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen en zo nodig de voorgestelde regeling aan te passen.

2. Bevoegdheid

a. Provinciegrensoverschrijdende verontreinigingen

Het wetsvoorstel is aangevuld met een coördinatieregeling inzake gebieden die de grens overschrijden van het ambtsgebied van een bestuursorgaan dat bevoegd gezag is in het kader van de reguliere saneringsregels van de Wet bodembescherming. Daartoe behoren onder andere de door de Afdeling genoemde provinciegrensoverschrijdende gebieden (artikel 55i).

b. Ruimtelijke planvorming

Naar aanleiding van opmerkingen van de Afdeling over de afstemmingsproblematiek tussen de gebiedsaanwijzingsbevoegdheid en de planbevoegdheid van gedeputeerde staten enerzijds, en bestemmingsplannen en structuurvisies op gemeentelijk niveau anderzijds, is de toedeling van de bevoegdheden in het wetsvoorstel aangepast.

Ingevolge de gewijzigde tekst van het wetsvoorstel zal doorgaans nog steeds door gedeputeerde staten worden bepaald of een gebiedsgerichte aanpak wordt ingesteld (artikel 55c, eerste lid). Deze bevoegdheid komt in het gewijzigde wetsvoorstel echter ook toe aan burgemeester en wethouders van gemeenten waarop artikel 88, eerste lid, Wet bodembescherming van toepassing is. Het besluit om een gebied aan te wijzen waarop een gebiedsgerichte aanpak zal plaatsvinden, kan ambtshalve of op verzoek van een ander bestuursorgaan worden genomen. Veelal zal het college van burgemeester en wethouders het initiatief nemen en een dergelijk verzoek doen wanneer hij zelf geen bevoegd gezag Wet bodembescherming is, maar het verzoek kan ook uitgaan van het dagelijks bestuur van een waterschap.

De belangrijke rol die de gemeenten in de praktijk zullen vervullen, heeft tevens erkenning gevonden in een aanpassing inhoudende dat het beheerplan niet langer uitsluitend door gedeputeerde staten wordt vastgesteld. Het bestuursorgaan dat het bevoegd gezag Wet bodembe-

¹ Memorie van toelichting, par. 2 en par. 8.3.

scherming verzoekt om te besluiten tot instelling van een gebiedsgerichte aanpak in een gebied, stelt zelf een beheerplan voor dat gebied vast en legt dat ter instemming aan het bevoegd gezag voor. Als het verzoek uitgaat van een gemeente die zelf geen bevoegd gezag is, liggen de ruimtelijke planvorming voor het gebied en de vaststelling van het beheerplan dus in het bereik van dezelfde bestuurslaag. In verband met deze wijziging zijn de wetteksten en de memorie van toelichting op dit punt aangepast (artikel 55e). Daarbij komt het delegatieartikel van artikel 55e te vervallen. De door de Afdeling gesignaleerde afstemmingsproblematiek is daarmee ondervangen.

Tezelfdertijd behoudt het bevoegd gezag Wet bodembescherming ook bij de aangepaste tekst van het wetsvoorstel een zekere mate van regievoering, zowel doordat zij beslissen omtrent de instelling van een gebiedsgerichte aanpak als doordat het beheerplan onderworpen is aan hun instemming (artikel 55e, vierde lid, en 55f). Overigens behoudt het bevoegd gezag in het gewijzigde wetsvoorstel de bevoegdheid de gebiedsgerichte aanpak zelf ter hand te nemen en dan ook zelf het plan vast te stellen.

Aan het vastgestelde plan kunnen verontreinigingen worden toegevoegd. Het bestuursorgaan dat het plan vaststelt, stelt het bevoegd gezag op de hoogte van een dergelijke wijziging van het plan. Gezien het feit dat de gebiedsgerichte aanpak de toepassing van artikel 29, alsmede de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk 4, van de Wet bodembescherming uitsluit, behoort het bevoegd gezag immers op de hoogte te blijven van de positie van de verontreinigingen in haar ambtsgebied. Uiteraard kan deze mededeling achterwege blijven in het geval dat het bevoegd gezag zelf het plan heeft vastgesteld.

Het feit dat de gebiedsgerichte aanpak kan worden voorbereid en uitgevoerd door een ander bestuursorgaan past binnen de systematiek van de Wet bodembescherming. Het bevoegd gezag Wet bodembescherming heeft in het kader van de reguliere saneringsregels vooral een toetsende rol. De feitelijke sanering geschiedt in de regel door anderen. Ook in het onderhavige wetsvoorstel heeft het bevoegd gezag Wet bodembescherming een toetsende rol. Weliswaar kan het bevoegd gezag Wet bodembescherming ook besluiten om de gebiedsgerichte aanpak zelf ter hand te nemen, maar dat is niet anders dan in de reguliere saneringsregels, waar het bevoegd gezag Wet bodembescherming onder omstandigheden ook een sanering zelf ter hand kan nemen.

3. EU-aspecten

a. Grondwaterrichtlijn

De memorie van toelichting stelt dat de voorgestelde gebiedsgerichte aanpak van verontreinigd grondwater bijdraagt aan de implementatie van artikel 5, vijfde lid, van de Grondwaterrichtlijn.¹ Dit betreft de in deze bepaling voorgeschreven trendbeoordelingen van verontreinigingspluimen, ten behoeve van de controle op de verspreiding van de verontreiniging. In de laatste volzin van artikel 5, vijfde lid, van de Grondwaterrichtlijn wordt ook voorgeschreven dat de resultaten van die beoordelingen worden vermeld in de overeenkomstig artikel 13 van de Kaderrichtlijn water (hierna: KRW) in te dienen stroomgebiedbeheersplannen. De memorie van toelichting maakt niet duidelijk hoe aan deze verplichting wordt voldaan. Gelet op de correcte implementatie van artikel 5, vijfde lid, van de Grondwaterrichtlijn en artikel 13, vierde lid, van de KRW in artikel 4.5, tweede lid, van het Waterbesluit, adviseert de Afdeling de memorie van toelichting aan te vullen en in de memorie van

¹ Zie par. 4 van de memorie van toelichting. Het betreft richtlijn 2006/118/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging en achteruitgang van de toestand, Pb. 2006, L 372/19.

toelichting in te gaan op de milieudoelstellingen van de KRW.

b. Staatssteun

Het niet meer van toepassing zijn van de reguliere saneringsverplichtingen uit de Wbb bij een gebiedsgerichte aanpak en het afspreken (op gebiedsniveau) van een afkoopsom, kunnen voor de voormalige saneringsplichtige staatssteun opleveren als bedoeld in artikel 107, eerste lid, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Dit is het geval indien de afkoopsom (al dan niet na verevening op gebiedsniveau) niet overeenkomt met de kosten van de saneringswerkzaamheden, verminderd met de waardevermindering van het terrein.¹

In de memorie van toelichting wordt gesteld dat aanmeldingsplichtige staatssteun als bedoeld in artikel 108, derde lid, van het VWEU kan worden voorkomen door op gebiedsniveau zodanige afspraken te maken tussen saneringsplichtigen en de bevoegde gezagsinstantie dat wordt voldaan aan de EU-voorwaarden voor de-minimissteun.² De Afdeling wijst er op dat de toelichting niet aangeeft hoe wordt gewaarborgd dat aan de voorwaarde van non-cumulatie wordt voldaan.³ Evenmin wordt ingegaan op de situatie waarin niet wordt voldaan aan deze voorwaarde en de steun moet worden aangemeld ingevolge artikel 108, derde lid, van het VWEU.

De Afdeling adviseert de memorie van toelichting met vorengenoemde informatie aan te vullen.

3. EU-aspecten

a. Grondwaterrichtlijn

Naar aanleiding van het advies van de Afdeling is § 4 van de memorie van toelichting aangevuld met informatie over de milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.

b. Staatssteun

De memorie van toelichting is aangevuld in de door de Afdeling bedoelde zin (§ 5).

4. Rechtskarakter

Het wetsvoorstel kent diverse beslissingsbevoegdheden toe, zoals de gebiedsaanwijzing, het vaststellen en wijzigen van het beheerplan en het overdragen van de vaststellings- of uitvoeringsbevoegdheid inzake het beheerplan. In de memorie van toelichting wordt niet stelselmatig ingegaan op het rechtskarakter van en daarmee de rechtsbescherming tegen deze beslissingen, terwijl het rechtskarakter van de bovengenoemde beslissingen niet op voorhand duidelijk is.

a. Gebiedsaanwijzing

Het besluit tot aanwijzing van een gebied waar een gebiedsgerichte aanpak zal plaatsvinden is gericht op het rechtsgevolg dat verontreinigingen van het diepere grondwater door het bevoegd gezag volgens een beheerplan worden gesaneerd. Voorts zijn artikel 29 en de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV van de Wbb niet van toepassing. Het besluit wordt gegrond op de beoordeling van de eigenschappen en de hoedanigheden van het gebied aan de hand van het voorgestelde artikel 55c, derde lid. Een dergelijk besluit kan worden aangemerkt als een besluit in de zin dan

¹ Zie Communautaire richtsnoeren inzake staatssteun voor milieubescherming (2008/C 82/01).

² Memorie van toelichting, par. 5. Het betreft verordening 1998/2006 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het Verdrag op de-minimissteun (PbEU 2006, L 379) dan wel de de-minimisverordeningen op het gebied van de primaire productie van landbouwproducten en de visserijsector: Verordening 1535/2007 van de Commissie van 20 dec. 2007 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun in de landbouwproductiesector en Verordening 875/2007 van 24 juli 2007 betreffende de toepassing van de artikelen 87 en 88 van het EG-Verdrag op de-minimissteun in de visserijsector en tot wijziging van Verordening 1860/2004.

³ Het totale bedrag van de de-minimissteun aan één onderneming mag niet hoger zijn dan 200 000 euro respectievelijk 7 500 euro en 30 000 euro over een periode van drie jaar.

artikel 1:3 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb), waartegen conform artikel 8:1 van de Awb rechtsbescherming openstaat bij de bestuursrechter.

De Afdeling adviseert in de memorie van toelichting nader in te gaan op het rechtskarakter van de gebiedsaanwijzing.

b. Beheerplan

Het rechtskarakter van het beheerplan, bedoeld in het voorgestelde artikel 55d wordt bepaald door de rechtsgevolgen die het beheerplan al dan niet met zich brengt. Hiertoe is de inhoud van het beheerplan doorslaggevend. Het tweede lid van het voorgestelde artikel 55d bepaalt welke gegevens het beheerplan ten minste bevat. Het betreft dan bijvoorbeeld saneringsmaatregelen. Deze maatregelen kunnen gericht zijn op rechtsgevolg als geen nadere uitvoeringsbesluiten nodig zijn. In de memorie van toelichting wordt niet ingegaan op het karakter van deze maatregelen. Met het oog hierop, adviseert de Afdeling de memorie van toelichting aan te vullen met een nadere uiteenzetting over het rechtskarakter van het beheerplan en de saneringsmaatregelen in het bijzonder.

Voorts wordt in de memorie van toelichting over het beheerplan opgemerkt: «als het bevoegd gezag weigert een publiekrechtelijk besluit te nemen tot «publiekrechtelijke vrijwaring», kan de eigenaar zich tot de bestuursrechter wenden».¹ Uit de memorie van toelichting kan verder worden opgemaakt dat de wetgever van oordeel is dat publiekrechtelijke vrijwaring wordt geëffectueerd doordat een verontreinigingspluim wordt opgenomen in het beheerplan.

De term «publiekrechtelijk vrijwaring» is niet duidelijk doordat zij niet aansluit bij een uitgekristalliseerd begrippenkader. Wellicht wordt beoogd aan te geven dat artikel 29 alsmede de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV van de Wbb niet van toepassing zijn bij een gebiedsgerichte aanpak. Voor een gebiedsgerichte aanpak zijn ingevolge de voorgestelde artikelen 55c en 55d een gebiedsaanwijzing en een beheerplan noodzakelijk. Zoals reeds onder punt 1 van dit advies is opgemerkt, ontbreekt echter een uitdrukkelijke verplichting om in de gebiedsaanwijzing of het beheerplan de verontreinigingspluimen aan te duiden.

Uit de memorie van toelichting kan worden opgemaakt dat de wetgever er vanuit gaat dat de verontreinigingspluimen in het beheerplan worden opgenomen en de afwijzing van de aanvraag om een verontreiniging in het beheerplan op te nemen ingevolge artikel 1:3, tweede lid, van de Awb is te beschouwen als beschikking. De wetgever beschouwt de aanduidingen van de verontreinigingen in het beheerplan blijkbaar als een bundel beschikkingen. Het strekt tot aanbeveling de memorie van toelichting in dit licht aan te vullen.

Gelet op het vorenstaande, adviseert de Afdeling in de tekst van het voorgestelde artikel 55d, tweede lid, te voorzien in de verplichting de verontreinigingen aan te duiden en in het vierde lid te bepalen dat artikel 29, alsmede de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV niet van toepassing zijn op de in het beheerplan aangeduide verontreinigingen.

4. Rechtskarakter

Met de Afdeling ben ik van mening dat een nadere verduidelijking van het rechtskarakter van de gebiedsaanwijzing en van het beheerplan wenselijk is. Met het oog daarop is de memorie van toelichting aangevuld met een nieuwe paragraaf (§ 12).

¹ Memorie van toelichting, par. 11.1.

a. Gebiedsaanwijzing

De memorie van toelichting is aangevuld in de door de Afdeling aangegeven zin.

b. Beheerplan

De wijzigingen in de bevoegdheden, zoals beschreven onder 2, onderdeel b, resulteren in twee beslissingen met betrekking tot het beheerplan. In de eerste plaats zal het plan worden vastgesteld, en in de tweede plaats volgt er een beslissing over het al dan niet instemmen met het beheerplan. In beide gevallen is sprake van besluiten in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. De memorie van toelichting is met deze wijzigingen van het wetsvoorstel in overeenstemming gebracht. Als gedeputeerde staten of burgemeester en wethouders van een bevoegd gezag gemeente de gebiedsgerichte aanpak zelf ter hand nemen, is sprake van één beslissing met betrekking tot het beheerplan, te weten het vaststellen van het plan. Ook dan is sprake van een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Het rechtskarakter van besluit hoeft niet verbonden te zijn aan alle onderdelen van het plan. In elk geval hebben alle concrete onderdelen van het plan die de inhoud van de gebiedsgerichte aanpak uitmaken, zoals de nadere afbakening van het gebied, de doelstellingen van de aanpak, en de tot het bereiken van die doelstellingen te nemen maatregelen, inclusief de planning en de monitoring, het karakter van een besluit. Anderzijds kunnen onderdelen van het plan die nadere uitvoeringsbesluiten vergen, evenals toelichtende onderdelen van het beheerplan, echter rechtsgevolg ontberen. Zoals de Afdeling constateert, heeft de opname van een of meer verontreinigingen in het plan rechtsgevolg. De Afdeling geeft aan dat het hierbij gaat om een beschikking of een bundel beschikkingen. Ook op dit punt wordt in § 12 van de memorie van toelichting ingegaan.

Overeenkomstig het advies van de Afdeling is voorts in de tekst van het tweede lid van artikel 55e voorzien in de verplichting de verontreinigingen aan te duiden in het beheerplan en is in het tweede lid van artikel 55d (artikel 55d, vierde lid, van het oude voorstel) bepaald dat artikel 29, alsmede de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV van de Wet bodembescherming, niet van toepassing zijn op de in het beheerplan aangeduide verontreinigingen.

5. Medewerking- en betalingsverplichting

In de memorie van toelichting wordt de intentie uitgesproken dat in de praktijk de beheerplanmaker een overeenkomst sluit met de saneringsplichtige in het aangewezen gebied over diens medewerking en financiële bijdrage.¹ De medewerking van saneringsplichtigen wordt door de wetgever van groot belang geacht voor het slagen van een gebiedsgerichte aanpak.² De keuze om deze medewerkings- en financieringsverplichting te regelen via de privaatrechtelijke weg van een overeenkomst wordt in de memorie van toelichting niet nader onderbouwd. De keuze voor een privaatrechtelijke overeenkomst benadrukt echter het vrijwillige karakter van de medewerking van de eigenaar aan de gebiedsgerichte aanpak, maar spoort niet zonder meer met de door de wetgever aangegeven noodzakelijkheid daarvan. Uit het voorgestelde artikel 55d, vierde lid, vloeit voort dat de saneringsverplichtingen van artikel 29 en de paragrafen 3 en 3a van hoofdstuk IV van de Wbb niet van toepassing zijn bij een gebiedsgerichte aanpak. Wanneer vanwege het algemeen belang gedeputeerde staten een gebied aanwijzen en een beheerplan vaststellen zonder dat vrijwillig afspraken zijn gemaakt met de voorheen sanerings-

¹ Zie memorie van toelichting, par. 11.1.

² Zie memorie van toelichting, par. 7.4.

plichtigen, is onzeker onder welke condities en op welke termijn zij eventueel zullen willen meewerken aan de sanering en financiering daarvan. Het wetsvoorstel voorziet niet in instrumenten om met het oog op het bereiken van de publieke doelstelling tijdig medewerking of financiering op basis van de privaatrechtelijke overeenkomst af te dwingen.

Gelet hierop is de Afdeling niet zonder meer overtuigd dat de memorie van toelichting met recht wijst op de keuze van een privaatrechtelijke overeenkomst als alternatief voor de publiekrechtelijke weg. De Afdeling acht ten minste verduidelijking van de betreffende passages in de memorie van toelichting gewenst en geeft in overweging zo nodig alsnog in het wetsvoorstel te voorzien in een medewerkings- en financieringsverplichting voor de saneringsplichtingen in het aangewezen gebied.

5. Medewerkings- of betalingsverplichting

Ik ben van mening dat het wetsvoorstel niet hoeft te voorzien in instrumenten om tijdige medewerking van saneringsplichtigen aan de gebiedsgerichte aanpak, of financiering door deze saneringsplichtigen, af te dwingen. Zoals de Afdeling signaleert, gaat het wetsvoorstel uit van vrijwilligheid ten aanzien van de medewerking van een saneringsplichtige aan een gebiedsgerichte aanpak. Het wetsvoorstel beoogt vooral lopende projecten te faciliteren door belemmeringen in de bestaande wetgeving weg te nemen. Het wetsvoorstel heeft dus een beperkte strekking. Het eventueel invoeren van medewerking aan of financiering van de gebiedsgerichte aanpak op verplichte basis valt buiten het beperkte bereik van dit wetsvoorstel. In het kader van de komende ingrijpende herziening van de Wet bodembescherming zal de wenselijkheid van de introductie van dergelijke verplichtingen worden bezien. Hiervan wordt in § 3 en § 11.1 van de memorie van toelichting reeds melding gemaakt. Inmiddels wordt medewerking wel gestimuleerd, onder meer door de saneringsplichtige bevrijding van zijn verplichtingen voor de aanpak van de verontreinigingspluim in het grondwater te bieden.

Het ontbreken van medewerking van een saneringsplichtige hoeft op zichzelf geen belemmering te zijn voor een gebiedsgerichte aanpak. Het is primair aan het betrokken bestuursorgaan om te bepalen of de gebiedsgerichte aanpak ondanks het (nog) ontbreken van de medewerking van een of meer saneringsplichtigen verantwoord ter hand kan worden genomen. Bovendien kan het bevoegd gezag Wet bodembescherming gebruik blijven maken van het reguliere (handhavings)instrumentarium van de Wet bodembescherming ten opzichte van de saneringsplichtige die geen medewerking verleent.

De afspraken tussen participerende saneringsplichtigen worden vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst. Uitgaande van vrijwillige medewerking en financiering is aansluiting bij het beschikbare instrument van de (privaatrechtelijke) overeenkomst gewenst. De overeenkomst maakt het mogelijk om maatwerk te verlenen met betrekking tot individuele saneringsplichtigen. Dit is met name van belang omdat de gebieden waar een gebiedsgerichte aanpak wordt geïnitieerd sterk van elkaar verschillen. De positie van de individuele saneringsplichtige wordt daarmee anders. Bovendien wordt de saneringsplichtige, mede met het oog op publiekrechtelijke rechtsbescherming, bevrijd van zijn verantwoordelijkheid voor de aanpak van de verontreinigingspluim in het grondwater nadat zijn verontreiniging is opgenomen in het beheerplan. Zoals hierboven reeds is aangegeven, heeft die opname in het beheerplan het karakter van een beschikking in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

De desbetreffende passages in de memorie van toelichting zijn aangepast ten einde de door de Afdeling gewenste verduidelijking te bieden.

6. Redactionele kanttekening

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

6. Redactionele kanttekening

Als gevolg van de gewijzigde bevoegdheidstoedeling is het derde lid van artikel 55f komen te vervallen, waarmee tevens de redactionele kanttekening van de Afdeling ten aanzien van deze bepaling is overgenomen.

Op enkele plaatsen zijn in het voorstel van wet en in de memorie van toelichting verbeteringen van redactionele aard aangebracht.

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. W08.10.0406/IV met een redactionele kanttekening die de Afdeling in overweging geeft

- Artikel 55f, derde lid, schrappen. Dit vloeit reeds voort uit artikel 55e eerste lid, onder b, in samenhang met artikel 55f, tweede lid. Eventueel de toelichting op artikel 55e aanvullen, zodanig dat duidelijk is dat artikel 55e, eerste lid, aanhef en onder b, tevens betrekking heeft op de sanering van een verontreiniging die met toepassing van het eerste of tweede lid van artikel 55f in het plan is opgenomen.