

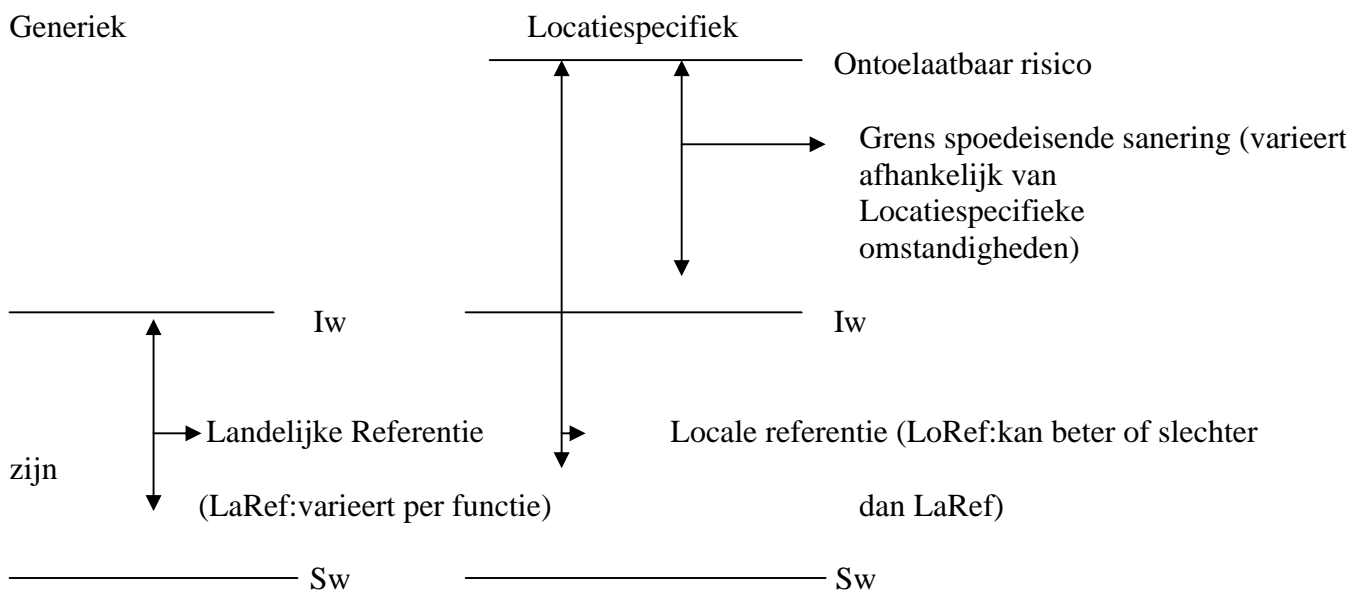
Inhoudsopgave	3	
1. Toetsingskader en bevoegdheidsverdeling	4	
2. Stand van zaken per prioritair onderwerp	6	
2.1. Nieuwe saneringsbeleid		6
2.2. Nieuwe beleid grond en bagger		7
2.2.1. Generiek kader		8
2.2.2. Gebiedsspecifiek kader		9
2.3. Herziening Bouwstoffenbesluit		10
3.3.1. Het karakter van het nieuwe regime	10	
3.3.2. De onderbouwing van de normstelling		11
3.3.3. Vermindering van de administratieve lasten	11	
3.3.4. Juridische verankering en handhaving		11

Beschrijving hoofdlijnen prioritaire projecten

1. Toetsingskader en bevoegdheidsverdeling

In de beleidsbrief bodem (TK 2003-2004, 28663 en 28199, nr.13) is aangekondigd dat, ten behoeve van beheer van de bodem (verontreiniging), het bestaande toetsingskader voor de (chemische) bodemkwaliteit wordt vereenvoudigd. Het beleid voor het omgaan met (verontreinigde) grond en bagger wordt, in samenhang met bodemsanering, ingebed in een consistent kader voor bodembeheer. Het instrumentarium voor omgaan met grond en bagger wordt losgekoppeld van het bestaande Bouwstoffenbesluit. Dit besluit stelt grenzen aan de kwaliteit van bouwproducten, inclusief de secundaire bouwstoffen uit industriële processen, om daarmee de bodem en het oppervlaktewater te beschermen, afgestemd op de Bouwproductenrichtlijn van de EU.

In voornoemd toetsingskader wordt onderscheid gemaakt tussen generieke toetsingscriteria en locatiespecifieke, toe te passen in een gebiedsgerichte aanpak. Schematisch ziet dat er als volgt uit:



Toelichting:

Er worden in het beleid ten aanzien van het omgaan met verontreinigde bodem, grond en bagger vier normatieve aanduidingen van de kwaliteit van de (land- en water)bodem gebruikt.

1. De streefwaarde (Sw in schema): een landelijk vastgestelde generieke waarde voor een goede bodemkwaliteit waarbij functies (natuur, wonen, landbouw etc.) niet beperkt worden door verontreiniging die door mensen is veroorzaakt. Bodems in relatief onbelaste gebieden in Nederland voldoen in overgrote meerderheid aan de streefwaarde. Deze waarde is richtinggevend van karakter, met name voor het beleid gericht op bescherming van de bodem. Ze fungeert als baken voor het bevoegd gezag en andere beheerders van de bodem. Momenteel wordt onderzocht welke invloed nieuwe inzichten m.b.t. bestaande achtergrondgehalten van stoffen in de bodem hebben op het niveau van de streefwaarde.

Het streven is in 2005 hieruit conclusies te trekken en die te gebruiken voor de projecten van het uitvoeringsprogramma.

2. De interventiewaarde (Iw in schema): is een landelijk vastgelegde waarde, generiek van aard. Deze definieert wanneer sprake is van ernstige verontreiniging in de zin van de Wet bodembescherming. Bij overschrijding van deze waarde moet nader worden onderzocht welke maatregelen worden getroffen om de risico's voor mens, plant of dier van de ernstig verontreinigde bodem (inclusief de verspreiding van de verontreinigende stoffen) te verminderen of ongedaan te maken. Een overschrijding van de Interventiewaarde houdt derhalve niet automatisch in dat verontreinigde grond wordt afgegraven of verontreinigd grondwater wordt opgepompt. Denkbaar is dat gebruiksbeperkingen m.b.t. de bodem worden opgelegd. Wanneer het predikaat "ernstige verontreiniging van de bodem" is vastgesteld, moet worden beoordeeld of met spoed moet worden gesaneerd.
3. De referentiewaarde: kan zowel een generieke (landelijke) als een lokale waarde zijn (aangeduid met resp. LaRef en LoRef in schema). LaRef is een landelijke vastgelegde waarde voor de bodemkwaliteit die voor de betreffende bodem en het betreffende bodemgebruik (voor wonen, landbouw, industrie etc.) aangeeft wat de duurzaam geschikte toestand is. Wordt gebruikt als saneringsdoelstelling en in het beleid voor grond en bagger. Langdurig gebruik van de bodem moet voor de onderscheiden gebruikstypen zonder bezwaar mogelijk zijn (bijvoorbeeld agrarische productie moet mogelijk zijn, het waterregulerend vermogen moet op peil blijven) maar ook moet de bodem adequaat ecologisch kunnen functioneren (bijvoorbeeld in de koolstof en stikstofkringloop, goede ziekte en plaagregulatie, veerkracht en herstellvermogen). De tenminste gewenste kwaliteit kan per bodemgebruiksvorm/functie verschillen. Deze kwaliteit kent een chemische, fysische en biologische component. Met name ten aanzien van de chemische kwaliteit van de bodem geldt consistentie van het toetsingskader als randvoorwaarde. Deze brief strekt hiertoe. Er kan lokaal/regionaal, mits gemotiveerd en democratisch gelegitimeerd, van de landelijke referentiewaarde worden afgeweken. Indien dat gebeurt is er sprake van een lokale referentiewaarde (LoRef). Over de biologische component wordt eind 2005 gerapporteerd. Voor een aantal combinaties van bodemtype en -gebruik wordt inzicht gegeven in de gemiddelde en duurzame biologische bodemkwaliteit.
4. Ontoelaatbaar risico: dat is een grens die bij een onderscheiden functie niet mag worden overschreden. Of van die situatie sprake is, hangt af van de mate van blootstelling van de mens of ecosystemen aan de bodemverontreiniging, hetgeen een locatiespecifieke beschouwing vergt. Voor de mens wordt geen overschrijding van het maximaal toelaatbaar risico (MTR) toegestaan. Om de bodemkwaliteit te bepalen waarbij in een specifiek geval overschrijding van het MTR kan plaatsvinden wordt gebruik gemaakt van landelijk geldende risicobeoordelingmethoden. Indien naar het oordeel van het bevoegde gezag sprake is van ontoelaatbare risico's bij het bestaande of beoogde bodemgebruik is sanering van de bodem spoedeisend (saneringscriterium). In de risicobeoordelingsmethode wordt ook de verspreiding van verontreiniging in het grondwater meegenomen en bij waterbodemverontreiniging ook de verspreiding naar het oppervlaktewater. De beslissing over de aard en het tempo van de te nemen maatregelen wordt vastgelegd in een beschikking van het bevoegd gezag. Dat is een kwestie van maatwerk per geval van ernstige bodemverontreiniging.

Voor wat betreft verspreiding van verontreiniging is van belang dat als gevolg van de Europese Grondwaterrichtlijn nog aparte toetsingswaarden door Nederland zullen moeten worden opgesteld (behoudens enkele op EU-niveau vastgelegde normen zoals voor nitraat) die als drempelwaarden worden aangeduid. De Technische Commissie Bodembescherming is gevraagd aan te geven hoe bij de formulering van de drempelwaarden zoveel mogelijk de samenhang met de

bodemkwaliteit(waarden) kan worden gewaarborgd. Naar verwachting is dit advies in september 2005 gereed.

In de beleidsbrief bodem is duidelijk gemaakt dat van gemeenten, provincies en waterbeheerders verwacht wordt dat het beleid t.a.v. het omgaan met verontreinigde (water)bodems wordt afgestemd op het beleid t.a.v. het omgaan met (verontreinigde) grond en bagger. Voor zowel saneren als toepassingen van grond en bagger zijn bovengenoemde kwaliteitsdoelstellingen het toetsingskader. Centraal daarbij staat het uitgangspunt dat het bevoegd gezag zelf moet kunnen sturen m.b.t. het bereiken en definiëren van de gewenste bodemkwaliteit. Een gebiedsgerichte aanpak is daarvoor nodig waarin besluitvorming over individuele locaties is ingebed. Dit vergt adequate bodemkwaliteitskaarten. In de decentrale besluitvorming is de toedeling van het bodemgebruik/ de functies gekoppeld aan de bodemkwaliteit een belangrijke stap. Bodemkwaliteit en –gebruik (functie) zijn aan elkaar gekoppeld omdat niet elke bodem voor ieder gebruik geschikt is en hoeft te zijn.

De verhouding tussen centraal en decentraal vastgelegde normen voor bodemkwaliteit en de daarmee samenhangende bevoegdheden wordt hieronder verder uitgewerkt waarbij de toelichting zich toespitst op de verhouding tussen interventiewaarden, referentiewaarden en de grens waarboven spoedeisende sanering noodzakelijk is.

Generieke referentiewaarden worden in de loop van dit jaar door het rijk vastgesteld voor de te onderscheiden functies. Indien een gemeente of provincie niet zelf beleid t.a.v. het omgaan met bodemkwaliteit formuleert, fungeren de rijksnormen als een soort vangnet. In het kader van het grond en baggerbeleid mag de gemeente onder de door het rijk te stellen voorwaarden besluiten dat hiervan wordt afgeweken. Dit wordt in hoofdstuk 3.2 uitgewerkt.

In het geval van saneren wordt conform de Wet bodembescherming door het bevoegd gezag bodemsanering beschikt over het te bereiken saneringsdoel op basis van een locatiespecifieke beoordeling. Het bevoegd gezag bodemsanering mag, mits gemotiveerd, een mindere of betere kwaliteit dan de landelijke referentie voor de betrokken functie als saneringsdoel kiezen. Voor zover de onderhavige locatie deel uitmaakt van een gebied waarvoor in het kader van een bodembeheer plan lokale referenties voor de bodemkwaliteit zijn geformuleerd, anders dan de landelijke referenties, is het wenselijk dat het op te leggen saneringsdoel hierop wordt afgestemd. Dit veronderstelt dat de in een bodembeheerplan vast te leggen lokale referenties tussen bevoegd gezag bodemsanering en de gemeenten die niet bevoegd gezag bodemsanering zijn (de grote meerderheid), zijn afgestemd en dat hierover bestuurlijke afspraken worden gemaakt. De provincie behoudt echter haar wettelijke bevoegdheid om in een concreet saneringsgeval en op basis van een locatiespecifieke afweging anders te beschikken ten aanzien van het in deze situatie te bereiken doel dan hetgeen in de afspraken is vastgelegd. Er mag worden verwacht dat zij dit niet zal doen dan na nader overleg met de betrokken gemeenten. In het kader van het project Routeplanner Bodemambities, een project uit het uitvoeringsprogramma bodembeleid dat, getrokken door de VNG, moet leiden tot een handreiking voor het omgaan met lokale bodemambities, zal de wijze van invullen van dit overleg worden uitgewerkt.

Voor zover voor een bepaald gebied wordt aangetoond dat voor een of enkele stoffen de huidige bodemkwaliteit slechter is dan de interventiewaarde maar niet slechter dan de kwaliteit van de rest van het gebied, kan in het bodembeheerplan worden vastgelegd dat deze kwaliteit acceptabel is voor de functie van dat gebied. Dit betekent dat grond en bagger met deze slechtere kwaliteit hier mag worden afgezet, en dat er geen noodzaak is tot sanering. Deze bestaande bodemkwaliteit functioneert voor deze stoffen in het kader van het saneringsbeleid en voor het toestaan van grond

en bagger met een vergelijkbare verontreiniging als vergelijkingsmaat: het saneringsbeleid en het beleid van grond en bagger zijn ook op dit punt aan elkaar gekoppeld.

De bodemkwaliteit mag niet zodanig verslechteren dat bij de betreffende bodem en het betreffende bodemgebruik voor de mens overschrijding van het maximaal toelaatbare risico plaatsvindt. Dit is per stof, functie en bodemtype verschillend.

In dit verband is van belang dat bij waterbodems een koppeling tussen functies en referentiewaarden minder voor de hand ligt. Hier wordt (op termijn) aangesloten bij de kwaliteitsdoelstellingen en ecologische doelstelling van de kaderrichtlijn Water en de planfiguren die dienstbaar zijn aan de Kaderrichtlijn Water (in casu de deelstroomgebiedvisies).

Wat betreft de doorwerking naar derden van besluiten van een gemeente of provincie m.b.t. de lokale referenties geldt dat een gemeente of provincie als bevoegd gezag bodemsanering in het kader van een saneringsplan vaststelt bij welke kwaliteit de bodem geschikt is voor de functie. Bij bodems waarvoor geldt dat de interventiewaarde wordt overschreden moeten voorgenomen handelingen met betrekking tot die bodem worden gemeld en worden gevolgd door een saneringsplan. Als er sprake is van een zodanig risico dat er spoedeisend moet worden gesaneerd, kan het bevoegd gezag bodemsanering derden verplichten tot een sanering.

In die situaties waarin sprake is van een bodemkwaliteit die beter is dan de interventiewaarde kan een derde niet eenzijdig een betere kwaliteit worden opgelegd. In deze situaties kan een gemeente of provincie wel verbetering van de bestaande kwaliteit stimuleren door de gewenste kwaliteit als ambitie in een bodembeheerplan neer te leggen en door het maken van privaatrechtelijke afspraken. Om misverstand te voorkomen: het gaat hier dus niet om situaties waarin sprake is van bodemverontreiniging omdat men zich niet houdt aan voorschriften m.b.t. het voorkomen van verontreiniging. Want dat leidt tot de verplichting de verontreiniging te verwijderen.

2. Stand van zaken per prioritair onderwerp

2.1. Nieuwe saneringsbeleid

De wijziging van de Wet bodembescherming zal na instemming van de Eerste Kamer, na verwachting in het najaar, inwerking treden. De wetswijziging bevat de nieuwe saneringsdoelstelling, namelijk dat de bodem geschikt moet worden gemaakt voor de functie na de sanering en waarbij het risico van blootstelling en verspreiding zoveel mogelijk wordt beperkt. De wetswijziging heeft ook tot gevolg dat niet meer voor elke ernstige verontreiniging wordt bepaald op wel tijdstip sprake zal zijn van saneren. Nieuw is dat bij alle ernstige verontreinigingen wordt vastgesteld of er wel of niet de noodzaak bestaat spoedeisend te saneren. Is dit niet het geval dan zal de aanpak van de sanering worden gekoppeld aan andere ontwikkelingen, zoals die in de ruimtelijke ordening. Deze benadering geeft enerzijds instrumenten aan het bevoegd gezag om tot een sanering te verplichten wanneer dat nodig is, en geeft anderzijds ruimte om rekening te houden met economische en ruimtelijke overwegingen bij het vaststellen van het moment van saneren.

Deze aanpak past in het beleid waarbij beheer van verontreinigde bodems voorop staat, en sanering (de meest vergaande vorm van beheer) alleen verplicht wordt opgelegd als er sprake is van een ontoelaatbaar risico. Wanneer het mogelijk is de risico's op een effectieve manier tijdelijk weg te nemen, is er meer ruimte voor uitstel van de volledige sanering. Andere saneringen van ernstige verontreiniging vinden plaats op initiatief van de eigenaar of andere belanghebbende met het oog op gewenst gebruik van de bodem. Uiteindelijk moet het resultaat van de sanering zijn dat de locatie geschikt is voor het gebruik.

In het nieuwe beleid blijft het belangrijk vast te stellen wanneer er sprake is van ernstige verontreiniging, omdat de wet immers verplichtingen oplegt wanneer er sprake is van ernstige verontreiniging.

Zowel voor het vaststellen van de saneringsdoelstelling als het vaststellen van de spoedeisendheid kunnen nadere regels worden gesteld bij algemene maatregel van bestuur. De te volgen procedure is reeds uitgewerkt. Het criterium voor de vaststelling van de spoedeisendheid is in ontwikkeling en zal voor 1 januari 2006 beschikbaar zijn. Voor wat betreft de saneringsdoelstelling is de samenhangende toepassing van de normen in het bodembeleid een belangrijk uitgangspunt. Het bevoegd gezag bodemsanering moet instemming geven aan het saneringsplan, waarbij het saneringsdoel voor die concrete sanering is ingevuld. Dat saneringsdoel moet in overeenstemming zijn met het gemeentelijk vastgestelde kwaliteitsdoel in het kader van het grond en baggerbeleid (zie paragraaf 2.2.). Daar waar de provincie bevoegd gezag bodemsanering is, zal afstemming tussen provincie en gemeente moeten plaatsvinden.

Omdat zowel het criterium voor saneren als de invulling van de gemeentelijke bevoegdheid tot het stellen van kwaliteitsdoelen nog in een ontwikkelingsfase verkeren, is de tijd nog niet rijp voor nadere invulling bij algemene maatregel van bestuur. Daarom wordt voorlopig volstaan met een circulaire. De circulaire is gereed wanneer de wetswijziging in werking treedt. Op dat moment zal ook duidelijk zijn of daarin de nu geldende bodemgebruikswaarden voor het vaststellen van de saneringsdoelstelling moeten worden gehanteerd of dat deze dan al kunnen worden vervangen door landelijke referentiewaarden. Die zijn nu nog in ontwikkeling. Daarnaast wordt de mogelijkheid geboden, zoals hiervoor is beschreven, lokale bodemdoelstellingen voor het saneren te hanteren.

Voor waterbodems is een separate circulaire ontwikkeld waarin de gevolgen van de wijziging van de Wet bodembescherming voor het saneringsbeleid voor waterbodems nader zijn uitgewerkt. Daarbij is ook rekening gehouden met de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.

2.2. Nieuwe beleid grond en bagger

In de Beleidsbrief Bodem is aangekondigd dat het huidige beleid en de bijbehorende regelgeving voor de omgang met verontreinigde grond en bagger worden herzien, en in samenhang met bodemsanering worden ingebed in één consistent kader voor (water)bodembeheer. Het instrumentarium voor grond en bagger wordt daarbij losgekoppeld van de overige bouwstoffen. Bij grond en bagger gaat het immers om het verplaatsen van een bestaand milieucompartiment in de vorm van (water)bodems. Voor zover de grond en bagger is verontreinigd betreft het dus de verplaatsing van verontreiniging die zich reeds in het milieu bevindt. Regulering van de toepassingsmogelijkheden voor grond en bagger vindt daarbij plaats vanuit een beheerspoor. Bij de overige bouwstoffen gaat het om eventuele introductie van nieuwe verontreiniging in het milieu. Hierbij past een preventiespoor beter dan een beheerspoor.

Het nieuwe beleid voor de toepassing van grond en bagger vindt de juiste balans tussen uniformiteit (en daarmee gelijkwaardigheid, transparantie en handhaafbaarheid) op nationaal niveau en maatwerk op lokaal niveau. Een tweede kenmerk ligt in het vinden van de balans tussen de bescherming van de bodem en ruimte voor voldoende afzet van vrijkomende grond en bagger.

Onderstaand worden de plannen om hieraan op een afgewogen wijze tegemoet te komen toegelicht.

Het beleidskader bestaat uit een **gebiedsspecifiek** kader en een **generiek** kader. Het gedachtegoed van de beleidsbrief bodem voor wat betreft het bodembeheer heeft vooral zijn plaats gevonden in het gebiedsspecifieke kader. Hierin kunnen lokale (water)bodembeheerders decentraal beleid formuleren door de toepassingsmogelijkheden voor grond en bagger toe te snijden op de specifieke lokale situatie. (Water)bodembeheerders die hier geen gebruik van willen maken vallen terug op het generieke deel van het beleidskader,

Nadere toelichting

2.2.1 Gebiedsspecifiek kader.

Het gebiedsspecifieke kader is ontwikkeld voor de lokale (water)bodembeheerder (overheid) die specifiek beleid wil gaan ontwikkelen voor de (water)bodem binnen zijn gebied. Vanuit het gebiedsspecifieke kader

kan daarbij maatwerk worden gelegd in het bodembeheer en de hieruit voortvloeiende toepassingsmogelijkheden voor grond en bagger. Daarbij kan de (water)bodembeheerder een koppeling leggen tussen de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen en de hierop afgestemde kwaliteitsambities. Er zal met name behoefte aan een gebiedsspecifiek kader zijn wanneer:

- de beheerder een algemene verbetering van de bodemkwaliteit wil,
- de beheerder een vermindering van de risico's van de binnen het beheersgebied aanwezig verontreiniging wil door de verontreiniging te centraliseren op een plek waar de blootstelling voor mens of ecosysteem minder is
- de beheerder vanuit een integrale afweging tot de conclusie komt dat bepaalde gebieden, gelet op de werkelijke risico's van het toepassen van grond en bagger in samenhang met het voorgestane ruimtegebruik en de kwaliteitsambities voor het betreffende gebied, een mindere kwaliteit grond en/of bagger kunnen ontvangen omdat er andere zwaarwegende maatschappelijke belangen in het spel zijn. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn wanneer er onvoldoende ruimte is om bagger kwijt te kunnen terwijl dit voor een goede waterhuishouding wel noodzakelijk is.
- de beheerder voor de afzet van grond en bagger gebruik wil maken van relatief belaste gebieden, waarin voor sommige stoffen van een overschrijding van de interventiewaarden sprake is.

In het gebiedspecifieke kader is het dan mogelijk op basis van een integrale afweging van gebiedspecifieke omstandigheden een optimalisatie tussen bodembescherming en grond-/baggerafzet te realiseren. Daarbij kan een verbijzondering plaatsvinden van landelijke aangereikte referentiewaarden en andere uit het generieke kader voortvloeiende toepassingsregels (zie 2.2.2). In het geval dat een lokale (water)bodembeheerder andere dan de referentiewaarden vaststelt voor (delen van) zijn beheergebied, dan treden deze waarden in de plaats van de referentiewaarden en worden daarmee de norm voor dit gebied. De integrale afweging wordt vastgelegd in een democratisch gelegitimeerd beheerplan. Delen van de inhoud van een bodembeheerplan, alsmede de procedure die een bodembeheerder moet volgen bij de vaststelling van dit plan worden vanuit het Rijk voorgeschreven. De rijksoverheid biedt verder een wetenschappelijk onderbouwd instrumentarium aan (o.a. een beslismodel rond de toepassing van bagger als bodem) dat verplicht bij de onderbouwing van het bodembeheerplan moet worden toegepast. De verplichtingen vormen tezamen een voldoende borging om de maatschappelijke belangen veilig te stellen, op een wijze die wetenschappelijk is onderbouwd en getoetst aan daadwerkelijke risico's. Voor de toepassing van grond en bagger in het watersysteem ligt het voor de hand dat de waterbeheerder aansluiting zoekt bij de (deel)stroomgebiedbeheerplannen die op grond van de Kaderrichtlijn Water worden opgesteld.

Toepassing van bagger in het gebiedsspecifieke kader

Bovengenoemde balans tussen het vinden van voldoende afzetcapaciteit voor grond en bagger en de bescherming van de bodem is zeker voor de toepassing van bagger een belangrijk aspect. Voor bagger dient - ten opzichte van de huidige situatie - extra ruimte voor afzet te worden gerealiseerd. Die extra ruimte kan gevonden worden in het gebiedsspecifieke kader. Wanneer een (water)bodembeheerder een integrale visie opstelt voor de (water)bodem kunnen hierbij alle belangen in de volle breedte worden afgewogen. Eén van die belangen is het op peil brengen en houden van het waterafvoerend en -bergend vermogen - en de daaraan gerelateerde veiligheid - van watersystemen. Een ander aspect daarbij is dat er een voortdurende interactie is tussen bodembeheer en waterbeheer: de bodemkwaliteit en het bodemgebruik zijn van invloed op de waterkwaliteit (en dus ook op de kwaliteit van de baggerspecie) en omgekeerd. In een gezamenlijk opereren van betrokken lokale overheden en met behulp van goed overleg tussen die overheden en de instemming van grondeigenaren kunnen afspraken worden gemaakt over een verdere verspreiding van deze bagger of juist het centraal toepassen op een niet-gevoelige bodem. In de beoordeling van de mogelijkheden voor de toepassing van bagger in het gebiedsspecifieke kader zal voornoemd instrumentarium, bijvoorbeeld het Beslismodel Bagger en Bodem, worden toegepast. Overigens zijn vooruitlopend op de nieuwe regelgeving voor de toepassing van grond en bagger in het rivierengebied aparte beleidsregels opgesteld die een eenduidige pragmatische invulling nu reeds zoveel mogelijk faciliteren (Beleidsregels Actief Bodembeheer Maas en Rijntakken, Stc.13 juni 2003). Nog resterende knelpunten kunnen vanuit het gebiedsspecifieke kader worden opgelost. Dit is met name van belang voor de voortvarende en kostenefficiënte uitvoering van de grootschalige rivierverruimingswerken die nodig zijn om het achterland tegen hoge rivierafvoeren te kunnen beschermen.

2.2.2 Generiek kader.

Uitgangspunt voor het generieke kader bij landbodems is dat het actuele bodemgebruik maatgevend is voor de grond en bagger die mag worden toegepast. Er mag geen grond of bagger worden toegepast die niet geschikt is voor de functie die in het kader van de ruimtelijke ordening aan de betreffende locatie is toebedeeld. Daarnaast moet worden voorkomen dat de bodemkwaliteit verslechtert, terwijl er wel voldoende ruimte wordt gecreëerd voor de toepassing van grond en bagger. Dit gebeurt door de ontvangende bodem én de toe te passen grond en bagger onder te verdelen in kwaliteitsklassen (bijvoorbeeld gemarkeerd als een kleur) die gerelateerd zijn aan (landelijk uniforme) maatschappelijke functies. Alleen grond/bagger die geschikt is voor de ter plekke geldende maatschappelijke functie (wonen, industrieterrein enz), én een gelijke of betere classificatie heeft dan de ontvangende bodem, mag worden toegepast, met dien verstande dat voor de regionale onderhoudsbagger de ontvangstplicht voor belendende percelen wordt gehandhaafd. Bijvoorbeeld: de functie industrieterrein (kleur rood) is zodanig ongevoelig dat hier grond mag worden toegepast die in relatief hoge mate (nooit 'ernstig') verontreinigd is (eveneens kleur rood). Echter, wanneer de bodem van dit industrieterrein zodanig schoon is dat hier eigenlijk ook een woonwijk gebouwd zou kunnen worden (kleur groen), dan mag er alleen grond of bagger worden toegepast die aan de classificatie 'wonen met tuin' (kleur groen) voldoet. Door deze systematiek wordt geen afbreuk gedaan aan de gebruikswaarde van de bodem op de langere termijn. Ten behoeve van de beoordeling van geschiktheid van grond en bagger voor een bepaalde functie zullen referenties worden vastgesteld. De referenties vormen daarmee de bovengrens van een klasse en functioneren binnen het generieke systeem als landelijke norm.

Nadere toelichting op de toepassing van regionale bagger in het generieke kader. Het beleidskader stelt de toepassingsregels voor grond gelijk aan die voor bagger. Hiermee worden de nu vaak complexe eisen sterk versimpeld en zal de bagger eenvoudiger en veelvuldiger nuttig als bodem kunnen worden toegepast. Voor de regionale onderhoudsbagger wordt de huidige praktijk zo veel mogelijk gecontinueerd. Enkele randvoorwaarden hieromtrent worden aangepast, maar op een zodanige wijze dat tenminste dezelfde afzetcapaciteit in stand blijft. Deze nieuwe randvoorwaarden worden gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

1. De feitelijke risico's voor het gebruik van de bodem die verbonden zijn aan de toepassing van bagger als landbodem (aanpassing van de huidige klasse-systematiek);
2. Verruiming voor vrijwillige acceptatie van bagger in een groter gebied, op voorwaarde dat de kwaliteit per saldo niet verslechtert en zelfs kan verbeteren;
3. Gezamenlijk opereren van betrokken overheden in een gebied;
4. Goed overleg tussen betrokken overheden en grondeigenaren.

Vooraf de punten 1 en 2 vergen de komende tijd nader onderzoek en uitwerking

Met de beschreven systematiek wordt een zekere verruiming van de afzetcapaciteit voor bagger gerealiseerd. Immers, de huidige praktijk voor de regionale onderhoudsbagger wordt gecontinueerd, en door de gelijkenschakeling van grond en bagger kan de bagger nu ook als bodem worden gebruikt in situaties waar dit in het vigerende verspreidingsbeleid niet mogelijk is. Een onderbouwde inschatting van de verruiming van deze capaciteit wordt in de loop van dit jaar opgesteld. Vooruitlopend op het nieuwe beleid is op 24 juni 2005 een circulaire gepubliceerd die al enigszins tegemoet komt aan het gebrek aan afzetcapaciteit voor regionale bagger.

Kennis van de bodemkwaliteit

Teneinde voldoende kennis te hebben van de kwaliteit van de ontvangende bodem bestaat het voornemen een uniforme, landelijk dekkende bodemkwaliteitskaart op te stellen. Deze kaart is voor zowel het gebiedsspecifieke als het generieke kader bruikbaar. Zij is niet strikt noodzakelijk voor een goede uitvoering van de systematiek. Er kan wel worden gesteld dat de systematiek eerst volledig tot zijn recht komt wanneer een dergelijke kaart is ontwikkeld. Op de kaart worden in elk geval de 'kleuren' weergegeven die de actuele bodemkwaliteit weergeven en wordt een koppeling gelegd met de in het kader van de ruimtelijke ordening onderscheiden maatschappelijke functies. Daarmee wordt een landelijke markt gecreëerd. Grond die aan de klasse 'industrie' voldoet en uit een gemeente in Groningen komt, kan op een industrieterrein in Zuid Holland worden toegepast mits uit de bodemkwaliteitskaart blijkt dat de kwaliteit van de ontvangende bodem gelijk of meer verontreinigd is dan te toe te passen grond. Deze bodemkwaliteitskaart zal digitaal worden ingericht en op een eenvoudige wijze toegankelijk worden voor eenieder. Daarmee wordt het niet alleen voor het bedrijfsleven eenvoudig te bepalen op welke plek zij welke grond of bagger kan toepassen, maar het is ook voor de burger goed inzichtelijk op welke kwaliteit bodem men leeft. Ten behoeve van een uniforme kwaliteit van informatie zal centraal worden vastgesteld op welke wijze de informatie over de kwaliteit van de ontvangende bodem inzichtelijk moet worden

gemaakt (beoordelingsprotocol). Voor de eventuele situatie waarin er nog geen bodemkwaliteitskaart voorhanden is wordt eveneens van dit protocol gebruik gemaakt om de kwaliteit ter plekke vast te stellen. Voorshands wordt er van uitgegaan dat er een (digitaal) meldpunt wordt ingesteld waar het grondverzet op eenvoudige wijze moet worden gemeld. Dit verhoogt de handhaafbaarheid van de regels en maakt het beter mogelijk om ketenhandhaving uit te voeren.

Classificatie van Waterbodems. De (wijze van omgang met) classificatie van de waterbodem wordt anders dan die van de droge bodem. Waar landbodems meestal één gebruik kennen, worden in watersystemen vaak verschillende functies gecombineerd, zoals scheepvaart, recreatie en natuur. Ook moet bij het waterbodembeheer in dynamische watersystemen nadrukkelijk rekening worden gehouden met erosie- en sedimentatieprocessen die voortdurend de waterbodemkwaliteit beïnvloeden. Daarom kan voor de waterbodem niet worden aangesloten op de hierboven beschreven functie-indeling. Voor de waterbodem ligt het vooralsnog meer voor de hand aansluiting te zoeken bij kwaliteitsklassen voor waterbodems en baggerspecie. Herijking van deze benaderingswijze zal plaatsvinden in nauwe afstemming met de instrumentering van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.

De functie infrastructuur

Behalve als bodem wordt grond en bagger ook toegepast in werken als bedoeld in het huidige Bouwstoffenbesluit. Het nieuwe beleid en regelgevingkader voorziet in een apart regime voor dergelijke toepassingen van grond en bagger dat in zowel het gebiedsspecifieke als het generieke kader van toepassing is. Om aan te sluiten bij de systematiek van het nieuwe kader waarbij qua toepassingsmogelijkheden sterk wordt aangehaakt bij functies, wordt gesproken van de functie infrastructuur. De functie infrastructuur is géén 1 op 1 vervanger voor het begrip werk zoals het Bouwstoffenbesluit dat nu kent, maar heeft wel sterke gelijkenissen. De lokale bodemkwaliteit is binnen deze functie niet relevant voor toe te passen grond en bagger, en decentrale verbijzondering van de normstelling is niet mogelijk. Het voorkomen van uitloging zal worden gerealiseerd door middel van normstelling waarin uitloging is verdisconteerd. Hiermee wordt een landelijke markt gecreëerd voor de toepassing van grond en bagger binnen de functie infrastructuur.

2.3 Herziening van het Bouwstoffenbesluit

In de beleidsbrief Bodem (23 december 2003) is de fundamentele herziening van het Bouwstoffenbesluit (Bsb) aangekondigd. Het doel hiervan is vooral vereenvoudiging van de regels en vermindering van de administratieve lastendruk. Hieronder worden de hoofdlijnen van de herziening uitgewerkt in vier paragrafen:

1. het karakter van het nieuwe regime;
2. de onderbouwing van de normstelling;
3. de vermindering van de administratieve lasten;
4. de juridische verankering en de handhaving.

2.3.1 Het karakter van het nieuwe regime

Het huidige besluit ziet op bouwstoffen op het moment van toepassen in een werk. Dat wil zeggen dat de beoordeling van de milieueffecten zich richt op de omstandigheden waaronder een bouwstof wordt toegepast.

Het nieuwe regime ziet op de verschillende schakels van de keten die een bouwstof doorloopt, van het op de markt brengen van het product tot de toepassing ervan in een werk¹ op of in de bodem of in het oppervlaktewater. Naar verwachting zal dit een belangrijke bijdrage leveren in verbetering van de handhaving.

Er hoeft veel minder te worden gelet op allerlei uitvoeringsaspecten zoals de dikte van de laag bouwstoffen in een werk, hetgeen een belangrijke vereenvoudiging inhoudt voor zowel toepassers

¹ Door het begrip "werk" wordt de mogelijkheid gecreëerd om afvalstoffen buiten inrichtingen op of in de bodem toe te kunnen passen. Zonder deze constructie zou sprake zijn van het zich ontdoen van afvalstoffen, derhalve van storten, hetgeen op grond van artikel 10.2 Wet milieubeheer buiten inrichtingen is verboden en binnen inrichtingen onder de Wm-vergunningsplicht valt.

als handhavers ten opzichte van het huidige Bsb. De toetsing van de bouwstoffen vindt plaats aan de hand van generieke emissienormen.

Waar mogelijk is gekozen voor doelvoorschriften. Dat houdt in dat er grenzen worden gesteld aan de emissie van componenten uit een bouwstof en de samenstelling van een bouwstof. Indien een bouwstof aan de grenzen c.q. de norm voldoet dan is er geen belemmering voor de toepassing in een werk.

Voor bouwstoffen die niet aan de norm voldoen gelden standaard voorgeschreven middelvoorschriften, de zogeheten IBC-maatregelen (Isoleren, Beheersen en Controleren). Het opnemen van sterk vereenvoudigde en verbeterde middelvoorschriften met betrekking tot standaard IBC-maatregelen heeft voor zowel de toepassers van dergelijke maatregelen als het bevoegd gezag het voordeel dat van tevoren duidelijkheid wordt verschaft over de wijze waarop aan de eisen van het nieuwe regime wordt voldaan. Dit vergemakkelijkt de naleving, de uitvoering en de handhaving van het besluit.

Daarnaast zijn middelvoorschriften vereist voor de bepaling van de kwaliteit van een bouwstof. Dat gebeurt door specifieke specifieke uitloogproeven voor te schrijven.

Om nieuwe technieken op gebied van bijvoorbeeld de IBC-maatregelen en uitloogproeven te stimuleren, wordt de mogelijkheid voor producenten en toepassers van bouwstoffen geboden om via een gelijkwaardigheidartikel alternatieve methoden toe te passen, waarbij uiteraard aan de eisen van het nieuwe regime wordt voldaan. De kwaliteitsborging van de gelijkwaardigheidbeoordelingen zal in lijn met Kwalibo (een AMvB die is gericht op kwaliteitsbewaking in het bodembeleid) worden georganiseerd.

Naar analogie van het Bouwbesluit zal daarbij gebruik worden gemaakt van praktijkrichtlijnen met gangbare (geaccepteerde gelijkwaardige) uitvoeringen waarmee aan de voorschriften wordt voldaan: een situatie zoals die bij het Bouwbesluit ook is georganiseerd. Met gebruik van deze laagdrempelige praktijkrichtlijnen kan analoog aan het gebruik van een kwaliteitsverklaring in korte tijd worden nagegaan of aan de eisen is voldaan.

In het Algemeen Overleg over AVI-bodemas (van 10 november 2004) is toegezegd informatie te verschaffen inzake de aanbeveling uit het rapport "Op de korrel" van de VROM-Inspectie. In dit rapport beveelt de Inspectie aan om bij de fundamentele herziening van het besluit een vergunningregime te overwegen voor werken met AVI-bodemas. Een vergunningenregime is in strijd met de gewenste vermindering van de regeldruk en is ook onnodig, omdat de problemen zich vooral toespitsten bij de uitvoering van een werk. De gedachte is dat deze problemen worden weggenomen bij het van kracht worden van Kwalibo (zie eerder), doordat de uitvoering door gecertificeerde en erkende bedrijven zal plaatsvinden. Bovendien zal de kans op fouten worden gereduceerd door vereenvoudiging van de betreffende toepassingsvoorschriften.

Bovenstaande informatie is tevens een antwoord op de vraag van dhr. De Krom (VVD) uit het Algemeen Overleg over de "Toekomst van de milieuwetgeving van 17 maart j.l. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005,27-664, nr. 37)".

2.3.2 De onderbouwing van de normstelling

Er zijn diverse aanleidingen om de normstelling voor bouwstoffen aan te passen. Zo vraagt het bedrijfsleven om een meer risicogerichte benadering van het gebruik van bouwstoffen.

Daarnaast is er de aankomende Europese Grondwaterrichtlijn. Hierin worden lidstaten verplicht om drempelwaarden voor verschillende stoffen in het grondwater vast te stellen.

Het RIVM doet onderzoek naar de onderbouwing van een nieuwe normstelling. Voorlopige resultaten laten zien dat van de compartimenten bodem (inclusief grondwater) en oppervlaktewater (inclusief waterbodem), de normstelling voor grondwater veelal maatgevend is voor het gebruik van bouwstoffen. Wat de gevolgen zijn voor het gebruik van bouwstoffen in de

praktijk is nog niet bekend. Naar verwachting zal in oktober a.s. een definitieve keuze voor de normstelling worden gemaakt.

2.3.3. Vermindering van de administratieve lasten

In 2004 heeft SIRA Consulting een nulmeting afgerond van de administratieve lasten van alle milieuregelgeving van VROM. U bent hierover geïnformeerd (Tweede kamer, vergaderjaar 2003-2004, kamerstuk 29-383 nr. 11). SIRA berekent over het referentiejaar 2002 €52,8 miljoen aan administratieve lasten vanwege het bestaande Bouwstoffenbesluit per jaar. Deze SIRA-berekening blijkt op basis van de beschikbare cijfers een te hoge inschatting te zijn. Op basis van de meest recente inzichten worden de totale administratieve lasten van dit besluit voor het referentiejaar 2002 geschat op €39,3 miljoen per jaar.

Van deze lasten wordt naar schatting zo'n €14 miljoen per jaar aan kosten gemaakt aangaande grond en baggerspecie. Voor het nieuwe regime sta ik een vermindering van de administratieve lasten voor van 50%, overeenkomend met €12,6 miljoen.

De vermindering van de administratieve lasten zal met name worden verwezenlijkt doordat producenten minder vaak onderzoek hoeven te doen om aan te tonen dat de bouwstoffen aan de kwaliteitseisen voldoen. Daarnaast zal het voor bouwstoffen met weinig invloed op het milieu mogelijk worden gemaakt om gebruik te maken van een conformiteitsverklaring, waardoor voor deze bouwstoffen de kosten voor certificering achterwege kunnen blijven. Het zogenaamde "overige bewijsmiddel" zal komen te vervallen. Dit heeft vooral tot doel de fraudebestendigheid van het besluit te verbeteren. Het effect hiervan op de administratieve lasten zal minimaal zijn. Met de beoogde vereenvoudiging in de bewijslast wordt naar verwachting de taakstelling van 50% reductie van de administratieve lasten gehaald.

2.3.4. Juridische verankering en handhaving

Het wettelijke kader van het nieuwe regime bestaat uit de Wet bodembescherming, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en (artikel 120 van) de Woningwet (de laatste wet met het oog op de Europese richtlijn bouwproducten). Het bedrijfsleven heeft aangegeven dat zij een voorstander is om ook de milieuaspecten, vooruitlopend op de Europese richtlijn Bouwproducten, in het Bouwbesluit onder te brengen. Dit is echter niet mogelijk omdat het Bouwbesluit slechts ziet op bouwwerken en niet op grond, weg en waterbouw. Om tegemoet te komen aan de wens van het bedrijfsleven zal het nieuwe besluit waar mogelijk de systematiek van het Bouwbesluit volgen.

Het huidige besluit heeft alleen betrekking op steenachtige bouwstoffen. Het is mijn voornemen om op termijn met het oog op de implementatie van de Kaderrichtlijn Water, de Grondwaterrichtlijn en de Richtlijn Bouwproducten ook de emissie naar bodem en water van andere materialen, zoals hout, staal en kunststoffen, te regelen. De juridische grondslag voor deze andere bouwstoffen zal in het nieuwe besluit al worden opgenomen.

Door vereenvoudiging van de regelgeving wordt meer nadruk gelegd op de zorgplichten ten aanzien van de bodem en het oppervlaktewater. De wijze waarop in het nieuwe besluit invulling wordt gegeven aan deze zorgplichten dient duidelijk te zijn, om goede handhaving hiervan mogelijk te maken.

Wezenlijke vernieuwing is dat de producent ook kan worden aangesproken op de juistheid van hetgeen hij over de milieuhygiënische kwaliteit van zijn product verklaart. Deze uitbreiding van het normadressaat, van producent tot toepasser en de verschillende tussenschakels, maakt ketenhandhaving mogelijk. Deze mogelijkheid tot het direct aanspreken van de producent maakt de handhaving efficiënter, omdat direct aan de bron kan worden getoetst.

Nader moet worden bezien in welke mate het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen (Stb. 2004, nr. 522) bij ketenhandhaving een rol kan spelen in het kader van het toepassen van afvalstoffen als bouwstof die op zichzelf niet aan de eisen van het nieuwe besluit voldoet.

De bevoegd gezagstructuur verandert niet, d.w.z. dat de gemeente in beginsel bevoegd gezag is voor “droge” toepassingen en de waterbeheerder voor “natte” toepassingen. De toedeling van het bevoegd gezag bij gemeente of provincieoverstijgende en complexe werken is nog een punt van nadere uitwerking.

Wel is het zo dat door uitbreiding van het normadressaat naar de leverancier (producent of tussenhandel), aannemer, onderaannemer en directievoerder nieuwe schakels worden toegevoegd, waarop toezicht dient te worden gehouden en binnen welke schakels handhaving dient plaats te (kunnen) vinden.

De VROM-Inspectie controleert in het kader van de bouwregelgeving (Woningwet en Bouwbesluit) rond CE-markering van bouwproducten (i.e. een kwaliteitsverklaring op basis van de Europese Bouwproductenrichtlijn) bij fabrikanten en importeurs op het juist en volledig aanbrenge van CE-markering op bouwproducten.

De inspecties van VROM en V&W zullen deze taak ook uitvoeren in het kader van productdeclaratie op grond van het fundamenteel herziene besluit.

Voor de aannemer, onderaannemer en directievoerder geldt hetzelfde bevoegde gezag als voor de gebruiker/toepassers van bouwstoffen in het huidige besluit. Dat zullen in de meeste gevallen b&w zijn van de gemeente waar de bouwproducten in een werk worden toegepast en de waterbeheerder voor zover bouwstoffen in oppervlaktewater worden toegepast.