

Nota van Toelichting op het Besluit bodemkwaliteit

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Achtergronden

- 1.1 Algemene samenvatting
- 1.2 Hoofdpijnen van het bodembeleid
- 1.3 Aanleiding Besluit bodemkwaliteit
- 1.4 Belangrijke uitgangspunten voor de normstelling

Hoofdstuk 2. Uitvoeringskwaliteit

Hoofdstuk 3. Bouwstoffen

- 3.1 Doelstelling bouwstoffen
 - 3.1.1 Generieke doelstelling bouwstoffen
 - 3.1.2 Uitgangspunten voor het nieuwe beleid van bouwstoffen
- 3.2 Werkingssfeer bouwstoffen
 - 3.2.1 Reikwijdte regelgeving
 - 3.2.2 Reikwijdte toepassing van bouwstoffen
 - 3.2.3 Toepassing in oppervlaktewater
- 3.3 Normstelling bouwstoffen
 - 3.3.1 Normstelling algemeen
 - 3.3.2 Algemene wijzigingen normstelling
 - 3.3.3 Normering anorganische parameters
 - 3.3.4 Normering organische parameters
 - 3.3.5 Zorgplicht niet-genormeerde parameters
 - 3.3.6 Milieu-effecten
- 3.4 Melden bouwstoffen
 - 3.4.1 Melding voorgenomen toepassing IBC-bouwstoffen
 - 3.4.2 Meldingstermijn IBC-bouwstoffen
 - 3.4.3 Tonen kwaliteitsgegevens bouwstoffen
 - 3.4.4 Melding bij gebruik door dezelfde eigenaar
- 3.5 Isolerende voorzieningen bouwstoffen
 - 3.5.1 Isoleren, beheren en controleren
 - 3.5.2 Gelijkwaardigheid bij IBC-maatregelen
- 3.6 Bepalingsmethoden bouwstoffen
 - 3.6.1 Bepaling van emissie- en samenstellingswaarden
 - 3.6.2 Gelijkwaardigheid bij bepalingmethoden
- 3.7 Verklaringen omtrent de milieuhygiënische kwaliteit van bouwstoffen
 - 3.7.1 Verklaringen algemeen
 - 3.7.2 Partijkeuringen
 - 3.7.3 Conformiteitsverklaringen
 - 3.7.4 Erkende kwaliteitsverklaringen
 - 3.7.5 CE-markering
- 3.8 Handhaving bouwstoffen
 - 3.8.1 Handhaving algemeen
 - 3.8.2 Handhaving door gemeenten
 - 3.8.3 Handhaving door waterkwaliteitsbeheerders
 - 3.8.4 Handhaving door provincies
 - 3.8.5 Handhaving door de Minister van VROM
 - 3.8.6 Resultaten uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets
- 3.9 Bedrijfseconomische gevolgen voor bouwstoffen
 - 3.9.1 Bedrijfseffectentoets
 - 3.9.2 Administratieve lasten
 - 3.9.3 Administratieve lasten voor burgers
 - 3.9.4 Toetsing door Actal

- 3.9.5 Inhoudelijke nalevingskosten
- 3.9.6 Markteffecten en andere effecten
- 3.9.7 Bestuurlijke lasten
- 3.10 Verhouding tot andere regelgeving bouwstoffen
 - 3.10.1 Wettelijk kader
 - 3.10.2 Verhouding tot de afvalstoffenregelgeving
 - 3.10.3 Verhouding tot het Stortbesluit bodembescherming
 - 3.10.4 Verhouding tot het Bouwbesluit
 - 3.10.5 Verhouding tot de Wet verontreiniging zeewater
 - 3.10.6 Verhouding tot Mijnwetgeving
 - 3.10.7 Verhouding tot Europese regelgeving

Hoofdstuk 4. Grond en baggerspecie

- 4.1 Doelstelling grond en baggerspecie
 - 4.1.1 Generieke doelstelling
- 4.2 Werkingssfeer grond en baggerspecie
 - 4.2.1 Reikwijdte onderhavige besluit
 - 4.2.2 Reikwijdte grond en baggerspecie
 - 4.2.3 Reikwijdte toepassing Kaderrichtlijn Afvalstoffen
 - 4.2.4 Nuttige toepassing
- 4.3 Normstelling grond en baggerspecie
- 4.4 Het beleidskader grond en baggerspecie
 - 4.4.1 Algemene beschrijving van het beleid
 - 4.4.2 Toepassing in oppervlaktewater
 - 4.4.3 Het algemene beleidskader
 - 4.4.3.1 De gebiedsgerichte benadering
 - 4.4.3.2 Procedure vaststellen lokale referenties
 - 4.4.3.3 De generieke benadering
 - 4.4.4 Toetsingskader voor grootschalige bodemtoepassingen
 - 4.4.4.1 Toepassing in de leeflaag
 - 4.4.4.3 Toepassingen onder de leeflaag
 - 4.4.5 Toetsingskader voor het verspreiden van baggerspecie op aangrenzende percelen en in oppervlaktewater
 - 4.4.6 Verspreiding in oppervlaktewater
- 4.5 Kennis van de bodemkwaliteit en de functie van de bodem
 - 4.5.1 Kennis van de bodemkwaliteit
 - 4.5.2 De bodemfunctie (landbodem)
- 4.6 Milieuhygiënische onderbouwing voor het nieuwe kader
 - 4.6.1 Milieueffecten voor bodem, grond en oppervlaktewater
 - 4.6.2 Toepassingen in oppervlaktewateren
 - 4.6.3 Milieueffectentoets
 - 4.6.3.1 Bodem
 - 4.6.3.2 Grond
 - 4.6.3.3 Baggerspecie
 - 4.6.3.4 Grondstoffen
 - 4.6.3.5 Afvalstoffen
 - 4.6.3.6 Oppervlaktewater
 - 4.6.3.7 Beschikbare fysieke ruimte
 - 4.6.3.8 Energiegebruik
 - 4.6.3.9 Mobiliteit
 - 4.6.3.10 Lucht
- 4.7 Melden grond en baggerspecie
 - 4.7.1 Melding voorgenomen toepassing
 - 4.7.2 Melding aan de Minister van VROM
 - 4.7.3 Meldingen in het kader van een Wm-inrichting
 - 4.7.4 Tijdelijke toepassing
 - 4.7.5 Uitzondering voor verspreiden van baggerspecie op aangrenzende percelen
 - 4.7.6 Zorgplicht kwaliteit grond en baggerspecie
- 4.8 Handhaving grond en baggerspecie

- 4.8.1 Handhaving algemeen
- 4.8.2 Handhaving door gemeenten
- 4.8.3 Handhaving door waterkwaliteitsbeheerders
- 4.8.4 Handhaving door provincies
- 4.8.5 Handhaving door de Minister van VROM
- 4.8.6 Resultaten uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets
- 4.9 Bedrijfseconomische gevolgen voor grond en baggerspecie
- 4.9.1 Bedrijfseffectentoets
- 4.9.2 Administratieve lasten
- 4.9.3 Veranderingen in de markt
- 4.9.4 Bestuurlijke lasten
- 4.9.5 Marktwerving en andere effecten
- 4.10 Verhouding tot andere regelgeving grond en baggerspecie
- 4.10.1 Wettelijk kader
- 4.10.2 Verhouding tot de afvalstoffenregelgeving
- 4.10.3 Verhouding tot de Meststoffenwet
- 4.10.4 Verhouding tot het Stortbesluit bodembescherming
- 4.10.5 Verhouding tot bodemsanering
- 4.10.6 Referenties en saneringsdoelstelling
- 4.10.7 Verhouding tot de ruimtelijke ordeningsregelgeving
- 4.10.8 Verhouding tot natuurbeschermingsrecht
- 4.10.9 Verhouding tot Europese regelgeving
- 4.10.10 Verhouding tot de Kaderrichtlijn Water
- 4.10.11 Verhouding tot de Richtlijn Grondwater

Hoofdstuk 5. Voorbereiding van dit besluit

- 5.1 Advies Technische Commissie Bodembescherming
- 5.1.1 Advies TCB bouwstoffen
- 5.1.2 Advies TCB grond en baggerspecie
- 5.2 Reacties op inspraak
- 5.3 Advies Raad van State

Hoofdstuk 1. Achtergronden

1.1 Algemene samenvatting

Dit besluit heeft tot doel om een aantal specifieke problemen in het bodembeleid op te lossen, waarbij de bescherming en het duurzame beheer van de bodemkwaliteit als uitgangspunt geldt. Hiertoe wordt in dit besluit nieuw beleid neergelegd voor bouwstoffen (in hoofdstuk 3) en voor grond en baggerspecie (in hoofdstuk 4). Dit nieuwe beleid draagt bij aan de Herijking VROM-regelgeving en het V&W-project Beter Geregeld.

Voor bouwstoffen gold oorspronkelijk het Bouwstoffenbesluit. Dit besluit werd bij evaluatie als te ingewikkeld, te duur, te star en te slecht handhaafbaar bestempeld. Ook de normstelling stond onder druk, omdat deze onvoldoende rekening hield met milieurisico's. In het onderhavige besluit is de regelgeving sterk vereenvoudigd en is deze op een aantal punten flexibeler gemaakt. Er is een risicogebaseerde normstelling ontwikkeld, die in de Uitvoeringsregeling een getalsmatige invulling zal krijgen. Ook de administratieve lasten zijn teruggebracht door de ontwikkeling van een vereenvoudigde borging. Ten slotte is de mogelijkheid toegevoegd om gericht toezicht te houden op de gehele bouwstofketen van producent tot en met de toepasser.

Ook grond en baggerspecie waren oorspronkelijk geregeld in het Bouwstoffenbesluit. Dit besluit gaf echter niet genoeg ruimte om ook het beheer van bestaande diffuse bodemverontreiniging te regelen. Daarom zijn grond en baggerspecie in het onderhavige besluit ondergebracht in een eigen kader, waarbij:

1. de intensiteit van bodembeheer eenduidiger wordt gekoppeld aan de risico's op het ontstaan van verontreiniging, op blootstelling aan of verspreiding van verontreiniging;
2. de decentrale overheden binnen rijkskaders meer ruimte krijgen voor het realiseren van gebieds-gerichte kwaliteitsambities, het bodemgebruik en het daarmee samenhangende grondverzet of de baggeropgave, door middel van transparante en democratisch controleerbare besluiten.

De eerstbedoelde beleidswijziging beoogt de doelstellingen van het Nederlandse bodembeleid niet aan te passen, maar juist dichterbij te brengen. Onveranderd is het beleid gericht op het voorkomen, beperken en ongedaan maken van vermindering of bedreiging van de functionele eigenschappen van de bodem voor mens, dier of plant. Door de stijgende milieudruk op de bodem en de al aanwezige verontreiniging door alle sociaal-economische bedrijvigheid, dreigt het beleid echter vast te lopen doordat de inspanningen onvoldoende op de milieurisico's zijn afgestemd. Ongeveer tien jaar geleden is om deze reden de eis verlaten om bodemsanering – behoudens locatiespecifieke omstandigheden – te richten op herstel van een multifunctionele bodem.

In de Beleidsbrief Bodem van 2003 is aangekondigd de omvang van de risico's voor mens, dier en plant als volgt bij het beleid te gaan betrekken:

- In situaties met een gering risico kunnen beperkte regels gelden (minder omvangrijke bodem-beschermende voorzieningen, weinig regels voor het omgaan met een licht tot matig verontreinigde bodem en het verplaatsen van grond en bagger, en een beperkte plicht tot informatie-verschaffing voor weinig risicovolle bouwstoffen).
- Bij situaties die meer risico's met zich meebrengen moet aanvullend de plicht bestaan om nauwkeuriger informatie te verstrekken aan de bevoegde overheid over de mogelijke risico's die een activiteit of situatie met zich meebrengt. Ook moeten toegespitste (rijks)regels gelden en kunnen beperkingen worden vastgesteld in het gebruik van de bodem en het toepassen van de grond en de baggerspecie. Bij bouwstoffen gelden zwaardere eisen aan de informatiekwaliteit als ze een grote spreiding in de kwaliteit vertonen, en zwaardere eisen aan voorzieningen voor bouwstoffen die meer uitlogen.
- Tenslotte kunnen zich zodanige risico's voor mens, plant of dier voordoen dat op korte termijn maatregelen worden genomen en bouwstoffen, grond of baggerspecie niet op of in de bodem mogen worden gebracht.

Van deze risicoverschillen uitgaande is één samenhangende beoordelingssystematiek in het voorliggende besluit neergelegd voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie. Bij lagere risico's kan sprake zijn een ruimhartiger nuttige toepassing hiervan, omdat hergebruik van secundaire bouwstoffen,

grond en baggerspecie als onderdeel van de natuurlijke kringloop duurzamer is dan het storten daarvan en vervanging met primaire grondstoffen door middel van zand-, klei- en grindwinning. Op grond van bij ministeriële regeling vast te leggen normstelling zal het overgrote deel van bouwstoffen (na verkrijging van een bewijsmiddel) en grond en baggerspecie (na melding) vrij kunnen worden toegepast. Als er op grond van de normstelling geen sprake kan zijn van vrije toepassing, dan zijn IBC-condities vereist bij bouwstoffen en is transparante gebiedsgerichte kwaliteitsverbetering of verdeling naar twee kwaliteitsklassen (wonen bij lichte verontreiniging resp. bedrijvigheid bij matige verontreiniging) vereist bij grond en baggerspecie.

1.2. Hoofdpijnen van het bodembeleid

De Nederlandse bodem is voor het overgrote deel niet of nauwelijks verontreinigd. Het grootste deel van de bodem wordt gebruikt als landbouwgrond (zo'n 60% van het Nederlandse bodemgebruik) en natuurgebied (10%). De kwaliteit van deze gebieden mag niet achteruit gaan. Ook het bebouwde deel van de bodem (15%) is overwegend niet verontreinigd, hoewel de druk van menselijke activiteiten hier groter is. Dit heeft in het verleden onder andere geresulteerd in een diffuse verontreiniging van het binnenstedelijk gebied en puntverontreinigingen op plekken van oude industriële bedrijvigheid. Het resterende deel van de bodem wordt bedekt door oppervlaktewater (15%). Het grootste deel van de grondstromen zal daarom vanuit oogpunt van verontreiniging geen problemen opleveren. Extra aandacht is nodig voor grondstromen afkomstig uit licht tot ernstig verontreinigde gebieden.

Het doel van het Nederlandse bodembeleid is enerzijds de bescherming van de gezondheid van mensen, planten en dieren die op de bodem leven en anderzijds het behoud van de functionele eigenschappen van de bodem, zodat deze geschikt blijft om te gebruiken. Deze twee maatschappelijke opgaven vormen de basis van de Wet bodembescherming en van het daarvan afgeleide beleid voor de bescherming van de bodem. Alle regels omtrent de milieukwaliteit van de bodem lopen echter direct aan tegen het feit dat de Nederlandse bodem intensief wordt gebruikt en ook moet kunnen worden gebruikt. Dat betekent dat het bodembeleid ruimte moet laten voor maatschappelijke activiteiten op de bodem, zoals het bouwen van huizen, het aanleggen van wegen, het uitbaggeren van vaarwegen, etc. en tegelijkertijd de mogelijk negatieve effecten hiervan op de milieukwaliteit van de bodem moet tegengaan. De uitdaging voor het beleid is om deze verschillende doelstellingen met elkaar in balans te brengen en om hierin een goede middenweg te vinden.

Het huidige bodembeleid is met name gericht op het aanpakken van mogelijke bronnen van bodembelasting, zoals bedrijfsmatige activiteiten, lozingen in de bodem, het storten van afval, bouwactiviteiten, bemesting, etc. Daarnaast is beleid ingericht om ernstige verontreinigingen van de bodem te saneren, wanneer deze de op de bodem gelegen functie bedreigen. Het onderhavige besluit verbetert delen van het hierboven genoemde bodembeleid en voegt hieraan twee nieuwe elementen toe. Ten eerste wordt het voor lokale bevoegde gezagen mogelijk gemaakt om de bodemkwaliteit in hun gebied actief te gaan beheren binnen de gegeven kaders. Dit geeft ruimte voor maatschappelijke activiteiten waar nodig en voor milieu-ambities waar mogelijk. Hierdoor zullen gewenste lokale verschillen ontstaan, die het bodem beleid flexibiliteit zullen geven. Ten tweede worden de kwaliteit en integriteit van belangrijke intermediairs bij bodemactiviteiten beter geborgd. Dit komt vervolgens de kwaliteit van de uitvoering ten goede.

Het is de bedoeling dat in de toekomst ook andere elementen van het bodembeleidskader een plaats vindt in het nieuwe besluit, hetgeen de duidelijkheid bevordert en waarmee mede wordt aangegeven dat het bodembeleid als één geheel dient te worden gezien.

1.3. Aanleiding Besluit bodemkwaliteit

Begin jaren tachtig werd geconstateerd dat het ontbreken van milieuhygiënische randvoorwaarden een belemmering vormde voor het hergebruik van secundaire materialen op of in de bodem. Het ging dan vooral om de toepassing van deze steenachtige materialen en grond als bouwstof, waarbij het onduidelijk was wat het effect was van deze bouwstoffen op de bodem en het oppervlaktewater. Uiteindelijk resulteerde dit in het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (hierna Bouwstoffenbesluit) dat op 1 januari 1996 gedeeltelijk en op 1 januari 1999 volledig in werking trad. Tegelijk met de regelgeving voor steenachtige bouwstoffen was de wens om ook een kader te bieden voor de toepassing van licht en matig verontreinigde grond. Daarom werd kort voor het tot stand komen

van het Bouwstoffenbesluit de mogelijkheid geschapen om ook deze grond als bouwstof toe te passen. Daarnaast werd de Vrijstellingsregeling grondverzet opgesteld om toepassingen van licht verontreinigde grond als bodem mogelijk te maken in gebieden met een soortgelijke bodemkwaliteit. Gezien de beperkte ervaring op dat moment met de toepassing van dit soort grond, werd ervan uitgegaan dat later een breder uitgewerkte regeling voor gebruik van verontreinigde grond en baggerspecie zou worden gemaakt op basis van dan opgedane kennis en ervaring.

In 2001 is het Bouwstoffenbesluit geëvalueerd, waaruit bleek dat dit besluit een goed kader biedt dat stimulerend werkt op het hergebruik van materialen, maar dat ook forse knelpunten bestonden in de uitvoeringspraktijk. Het beleid voor bouwstoffen werd onder meer als te complex ervaren en de administratieve lasten als te hoog. Gepleit werd voor een aansluiting bij de daadwerkelijke risico's van de toepassing van bouwstoffen. Daarnaast bleek het beleid voor grond en baggerspecie te versnipperd tussen het besluit en de vrijstellingsregeling. Het bleek wenselijk om een aparte, brede aanpak van grond en baggerspecie uit te werken, waarin meer rekening kan worden gehouden met de specifieke aspecten van deze materialen.

Op basis van de evaluatie heeft de Staatssecretaris van VROM, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, in een brief aan de Tweede Kamer (23 september 2002) aangegeven, dat hij het Bouwstoffenbesluit wilde herzien en hierbij wilde onderzoeken of en op welke wijze voor grond en baggerspecie een nieuw, samenhangend beleidskader kan worden gemaakt.

In de brief over de herijking van de VROM-regelgeving (17 oktober 2003) is herhaald dat het Bouwstoffenbesluit fundamenteel zal worden herzien om het eenvoudiger, beter uitvoerbaar en beter handhaafbaar te maken. Als onderdeel van deze herziening worden grond en baggerspecie in een apart kader ondergebracht. Beide kaders zijn verder uitgewerkt in de Beleidsbrief bodem (24 december 2003). De beide kaders zijn inhoudelijk zoveel mogelijk op elkaar afgestemd, maar blijven verder wel nadrukkelijk gescheiden. Het kader voor de toepassing van grond en baggerspecie vormt een samenhangend en consistent systeem voor bodembeheer met bodemsanering, zoals aangekondigd in de brief van 19 juli 2005 aan de Kamer.

Voor Het ministerie van Verkeer en Waterstaat maakt het opstellen van het Besluit Bodemkwaliteit onderdeel uit van het project 'Beter Geregeld', dat eenzelfde oogmerk heeft als de herijking van de VROM-regelgeving.

1.4. Belangrijke uitgangspunten voor de normstelling

In het onderhavige besluit wordt bij het stellen van milieu-eisen aan bouwstoffen, grond en baggerspecie nadrukkelijker een koppeling gemaakt met de risico's voor mens, plant en dier. Voor het grootste deel van deze materiaalstromen zal gelden dat bouwstoffen (na verkrijging van een verklaring omtrent de milieuhygiënische kwaliteit) en grond en baggerspecie (na melding) vrij kunnen worden toegepast. Als er op grond van de normstelling geen sprake kan zijn van vrije toepassing, dan zijn IBC-condities vereist bij bouwstoffen en is transparante gebiedsgerichte kwaliteitsverbetering of verdeling naar twee kwaliteitsklassen vereist (functie wonen bij lichte verontreiniging respectievelijk functie bedrijvigheid bij matige verontreiniging) bij grond en baggerspecie.

Met de koppeling aan risico's wordt beoogd om de doelstellingen van het Nederlandse bodem beleid en het maatschappelijk vereiste gebruik van de bodem zo goed mogelijk met elkaar in balans te brengen.. Onveranderd is het beleid gericht op het voorkomen, beperken en ongedaan maken van verslechtingen en bedreigingen van de functionele eigenschappen van de bodem voor mens, plant en dier. Het brede bodembeleid leidt ertoe dat verontreinigingen ongedaan worden gemaakt (o.a. door sanering en storten), worden beperkt (o.a. door milieuhygiënisch verantwoord toepassen van bouwstoffen) en worden beheerd (o.a. door licht verontreinigde baggerspecie daar te situeren waar het past). Of de doelen van het bodembeleid worden bereikt, moet echter over het geheel van de land- en waterbodems worden beoordeeld. De verbetering van de kwaliteit van de bodem in delen van het gebied kan meer dan opwegen tegen de beperkte verslechting die elders ontstaat door gericht grondverzet of baggerverzet.

Dit besluit omvat slechts een deel van het bodembeleid, mede omdat het is gefocust op de chemische kwaliteit van de bodem. Het biedt echter de mogelijkheid om ook regels in te bouwen voor andere relevante eigenschappen, zoals biologische en fysische.

TOELICHTING HOOFDSTUK 3 - BOUWSTOFFEN

Hoofdstuk 3.1. Doelstelling bouwstoffen

3.1.1. Generieke doelstelling bouwstoffen

Hoofdstuk 3 van dit besluit heeft ten doel milieuhygiënische randvoorwaarden te stellen aan bouwstoffen ter bescherming van de bodem en het oppervlaktewater. Hiermee wordt de verspreiding naar en in het milieu van zware metalen en een aantal andere, veelvoorkomende parameters met een negatief milieu-effect zoveel mogelijk voorkomen.

De regels in dit besluit zijn daarnaast ook nodig om duidelijkheid te verschaffen over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het hergebruik van afvalstoffen als secundaire bouwstoffen. In het verleden is gebleken dat zonder een duidelijk kader veel materialen die als afvalstof vrijkomen en die op milieuhygiënische gronden toelaatbaar zouden zijn, toch niet worden toegepast. Het hergebruik van dit soort materialen is gewenst, omdat hiermee het storten van materiaal wordt verminderd en de inzet van eindige primaire gewonnen materialen wordt teruggedrongen. Daarnaast heeft het geven van duidelijke grenzen een belangrijk houvast gegeven bij het verbeteren van de kwaliteit van reststoffen die de potentie hadden om te worden hergebruikt.

Om een gelijk speelveld te creëren wordt in dit hoofdstuk nadrukkelijk geen onderscheid gemaakt tussen primaire en secundaire bouwstoffen. Milieuhygiënisch valt ook geen onderscheid te maken. In beide gevallen gaat het om materialen die door bewerking geschikt zijn gemaakt voor het toepassen als bouwstof, of het nu gaat om primair gewonnen materialen of afvalstoffen. Dit hoofdstuk richt zich alleen op het effect van deze bouwstoffen op bodem en oppervlaktewater.

3.1.2 Uitgangspunten voor het nieuwe beleid van bouwstoffen

Het beleid voor bouwstoffen is fundamenteel herzien ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit. Bij deze herziening zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd. Het moest leiden tot:

- belangrijke vereenvoudiging van de bewijslast;
- betere controleerbaarheid, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid;
- heroverwogen normenstelsel;
- simpel regime voor bouwstoffen zonder specifieke risico's;
- zelfstandig beleidskader voor grond en baggerspecie;
- goede aansluiting bij ontwikkelingen in het kader van de Europese Richtlijn Bouwproducten.

Hoofdstuk 3.2. Werkingssfeer bouwstoffen

3.2.1. Reikwijdte regelgeving

Dit hoofdstuk stelt productgerichte regels aan de maximaal toegestane emissies en samenstellingswaarden van bouwstoffen. Dit betekent dat bouwstoffen aan de eisen moeten voldoen in de gehele keten vanaf de productie tot en met het werk, waarin het is toegepast. De verschillende schakels in de keten, waaronder de producent, de (tussen)handelaar, de transporteur, de directievoerder, de (onder)aannemer en andere toepassers van bouwstoffen zijn elk op zich verantwoordelijk voor de milieuhygiënische kwaliteit van de bouwstof. Dit is nadrukkelijk breder dan in het Bouwstoffenbesluit het geval was, waar alleen werd gekeken naar de fase van toepassing.

3.2.2. Reikwijdte toepassing van bouwstoffen

Het doel van elke bouwstof is om uiteindelijk te worden toegepast in een werk. In dit besluit is de definitie van een werk bewust breed ingevuld om geen nuttige toepassingen van bouwstoffen uit te sluiten. Het gaat om alle bouwwerken, waterwerken, wegebouwkundige werken en anderszins functionele toepassingen van bouwstoffen op of in de bodem of in oppervlaktewater. Uitgangspunt is wel dat een werk altijd een functioneel karakter moet hebben (zie hiervoor de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.3), omdat zonder dat in elk geval geen sprake is van een nuttige toepassing van bouwstoffen in de trant van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen.

Het begrip werk in de zin van het besluit is niet synoniem met het begrip werk zoals dat volgens een aannemingsbestek wordt uitgevoerd. Een dergelijk bestek kan namelijk ook betrekking hebben op een deel van een werk in de zin van het besluit (bijvoorbeeld onderhoud van een weg, waarvoor een aannemer door middel van een bestek een opdracht krijgt) of een samenstel van werken (bijvoorbeeld een groep huizen die in één opdracht worden gebouwd, maar elk als zelfstandig object kunnen worden beschouwd met elk een aparte eigenaar).

Dit besluit is niet van toepassing op bouwstoffen die binnen in een gebouw worden toegepast, zoals bedoeld in artikel 1, onder c, van de Woningwet. Een gebouw is elk bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt. In zulke gevallen komen bouwstoffen niet in contact met oppervlakte-, grond- of regenwater en kan ook geen emissie optreden, zodat de bodem en het oppervlaktewater niet worden belast.

3.2.3. Toepassingen in oppervlaktewater

Met de regels in dit besluit die op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) zijn gebaseerd, wordt beoogd om naast het oppervlaktewater en de uiterwaarden tevens de bodem onder oppervlaktewater en de bodem van de kust of de oever van oppervlaktewater te beschermen. Voor bouwstoffen die alleen met isolerende voorzieningen kunnen worden toegepast (IBC-bouwstoffen, zie ook 3.3.1) in oppervlaktewater geldt op grond van dit besluit een expliciet verbod.. Gebleken is dat dergelijke toepassingen in de praktijk niet of nauwelijks te realiseren zijn of voorkomen. Met name aan de voorwaarde dat het materiaal beheersbaar en controleerbaar moet worden geïsoleerd kan vrijwel nooit worden voldaan. Om deze redenen zijn in dit besluit, anders dan in het Bouwstoffenbesluit, geen regels opgenomen omtrent het afgeven van een eventuele Wvo-vergunning voor de toepassing van IBC-bouwstoffen in oppervlaktewater. Het verbod betekent dat IBC-bouwstoffen ook los van dit besluit niet in het oppervlaktewater mogen worden toegepast, ook niet middels een vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

Hoofdstuk 3.3. Normstelling bouwstoffen

3.3.1. Normstelling algemeen

Dit besluit heeft ten doel milieuhygiënische randvoorwaarden te stellen aan bouwstoffen ter bescherming van de bodem en het oppervlaktewater. Met deze regelgeving wordt een generiek beschermingsniveau nagestreefd en dus geen locatiespecifieke beoordeling. Om aan het bovengenoemde doel invulling te geven, zijn in dit besluit eisen opgenomen aan de emissie van bodem- en waterrelevante anorganische parameters uit bouwstoffen. Het stellen van emissie-eisen sluit aan bij de systematiek van de Europese Richtlijn Bouwproducten. Daarnaast worden eisen gesteld aan de samenstellingswaarden van organische parameters in bouwstoffen.

Bij het stellen van eisen wordt onderscheid gemaakt tussen vormgegeven bouwstoffen, zoals beton en bakstenen, en niet-vormgegeven bouwstoffen, zoals assen en granulaten. Dit onderscheid wordt gemaakt, omdat de wijze van uitloging tussen deze twee typen materialen verschillend is en daarom ook verschillend moet worden gemeten. In de Uitvoeringsregeling zijn de voorwaarden opgenomen om te mogen toetsen als vormgegeven bouwstof. Naast de eis rond het minimale volume, gaat het dan om duurzame vormvastheid en een diffusiegecontroleerde uitloging. De niet-vormgegeven bouwstoffen zijn nader onderverdeeld in bouwstoffen die open kunnen worden toegepast en IBC-bouwstoffen die alleen geïsoleerd mogen worden toegepast, omdat deze bouwstoffen anders leiden tot teveel emissies naar het milieu.

3.3.2. Algemene wijzigingen normstelling

In dit besluit is de normstelling op een aantal punten fundamenteel gewijzigd ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit. De belangrijkste wijziging is dat het basisconcept voor de normstelling is aangepast. Het Bouwstoffenbesluit ging uit van het zoveel mogelijk beperken van de belasting van bodem (waaronder

grondwater) en oppervlaktewater, waarbij werd uitgegaan van het ALARA-beginsel (as low as reasonably achievable). Omdat uitloging uit bouwstoffen niet geheel te vermijden is, is een grens aan de uitloging geformuleerd die enige ruimte gaf voor geringe niveaus van uitloging. Deze grens werd vastgesteld op basis van het concept 'marginale bodembelasting', waarmee een grens werd gesteld aan de vracht verontreinigende stoffen die in de bodem wordt gebracht. De vracht aan verontreinigende stoffen kwam overeen met een toegevoegde concentratie in één meter bodem op het niveau van één procent van de streefwaarde, als een invulling van het begrip stand-still. Er werd van uitgegaan dat met deze grens in het algemeen voldoende bescherming werd geboden aan het grondwater en aan het vaste deel van de bodem.

In het onderhavige besluit is de grens aan de uitloging meer direct bepaald aan de hand van een ecotoxicologische risicobeoordeling op basis van de maximaal toelaatbare toevoeging (MTT). Hierbij wordt juist gekeken naar het daadwerkelijke effect van de gebruikte bouwstof op het leven in de bodem (waaronder het grondwater). Net als met de benadering in het Bouwstoffenbesluit wordt met deze aangepaste bepaling van grensniveaus voldoende bescherming geboden voor het oppervlaktewater.

Een tweede grote wijziging is dat de nieuwe normstelling zich primair richt op het product en zonder verder te differentiëren naar verschillende situaties bij de toepassing. Dit betekent dat een product dat aan de gestelde eisen voldoet, moet voldoen in iedere toepassing (mits deze functioneel is - zie ook de artikelsgewijze toelichting bij artikel 1.3). Daarbij wordt de variabele toepassingshoogte van het Bouwstoffenbesluit vervangen door een vaste norm voor elk werk. Deze versimpelde benadering past bij het generieke ambitieniveau van dit besluit en betekent een grote vereenvoudiging van de uitvoering en handhaving ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit. Dit betekent ook dat het Besluit bodemkwaliteit geen eisen meer stelt aan een berekende immissie in de bodem, maar aan de direct gemeten emissie uit een bouwstof.

*Een derde belangrijke verandering in de normstelling is dat gebruik is gemaakt van de nieuwste inzichten op het gebied van modellering. Hierbij wordt zowel voor de vaste bodemdeeltjes als voor het grondwater nagegaan wat de risico's zijn uit oogpunt van humane en ecotoxicologische beoordeling. Hierdoor wordt een directer verband gelegd met de effecten van emissies in de bodem, dan in het Bouwstoffenbesluit het geval kon zijn. Een belangrijke wijziging in de modellering is dat rond het Bouwstoffenbesluit nog werd verondersteld dat zware metalen in de bodem worden vastgelegd en dat met de gekozen normstelling het grondwater voldoende werd beschermd. Inmiddels is bekend dat het grondwater toch teveel wordt belast en is ook de uitloging van zware metalen naar het grondwater meegenomen de modellen van RIVM en ECN. Voor een aantal parameters blijkt dit van grote invloed te zijn op wat milieukundig nog als acceptabele belasting wordt gezien.

Ten slotte is een aantal andere aspecten gewijzigd. Zo is bij vormgegeven bouwstoffen het onderscheid tussen 100% en 10% natte toepassingen vervallen.

Bij de vaststelling van normen is rekening gehouden met het (her)gebruik van bouwstoffen. Dit laatste is zowel een economisch belang, als een milieubelang. Immers het hergebruik van met name uit afvalstoffen geproduceerde secundaire bouwstoffen leidt ertoe dat minder materiaal hoeft te worden gestort en dat minder eindige primaire bouwstoffen hoeven te worden gewonnen en toegepast. Net als bij het Bouwstoffenbesluit is uitgegaan van de huidige kwaliteit van de meest voorkomende materialen die worden gebruikt, maar ook van de huidige mogelijkheden om de kwaliteit van de materialen te verbeteren, met name wanneer bepaalde gehalten of uitloogwaarden relatief hoog blijken ten opzichte van andere materialen. Beide belangen, hergebruik en preventie, zijn tegen elkaar afgewogen bij het vaststellen van de normstelling.

Niet uitgesloten is dat op de langere termijn de emissie-eisen zullen worden aangescherpt op grond van een verbeterd inzicht in de milieu effecten, met name voor grondwater. Het doel blijft daarom door brongerichte verbeteringen in de milieukwaliteit van bouwstoffen te komen tot vermindering van de emissies naar het milieu.

3.3.3. Normering anorganische parameters

In de Uitvoeringsregeling bij dit besluit worden eisen opgenomen voor de emissie van ongeveer twintig anorganische parameters (metalen en anionen) uit bouwstoffen. Het gaat om parameters die frequent in bouw- en reststoffen voorkomen en die invloed hebben op de milieukwaliteit van bodem en oppervlaktewater, en die onder invloed van oppervlaktewater, grondwater of regenwater uit de bouwstof

kunnen uitlogen. De lijst met alle parameters voor bouwstoffen, grond en baggerspecie is opgenomen in bijlage 1 bij dit besluit. De voor bouwstoffen geldende eisen voor een selectie van parameters uit deze lijst zijn opgenomen in de Uitvoeringsregeling bij dit besluit.

De eisen zijn bepaald volgens de volgende methode. De basis is de bepaling van de ecotoxicologische effecten in de bodem en in het oppervlaktewater. Hierbij is gerekend met een MTT die leidt tot een hoog ecologisch beschermingsniveau. Gekozen is voor een HC 5 (hazardous concentration) waarbij 95% van het ecosysteem geen aanwijsbare negatieve effecten vertoont. Dit beschermingsniveau is vastgelegd in het Nationaal Milieubeleidsplan 3 (NMP 3).

Op basis van het HC 5-niveau is een lijst met gewenste emissie-eisen berekend door RIVM en ECN. Daarbij is gebruik gemaakt van verschillende berekeningsmodellen. Beide modellen beschrijven het transport van verontreinigende stoffen naar het grondwater, resulterend in diepte- en tijdsprofielen. Het ene model gaat daarbij uit van adsorptie-evenwichten, waarbij rekening is gehouden met variabele omstandigheden. Het ander model gaat uit van speciatie en competitie van verschillende stoffen die gelijktijdig uitlogen

De berekende eisen zijn vervolgens beoordeeld op hun effect op de toepasbaarheid van bouwstoffen. Deze moet zoveel mogelijk op hetzelfde niveau blijven als in het Bouwstoffenbesluit. Deze emissie-eisen vervolgens waar nodig versoepeld, met de restrictie dat een eventuele versoepeling:

- zo beperkt mogelijk is;
- bij meerdere bouwstoffen noodzakelijk is;
- maximaal gelijk is aan het niveau van de Tijdelijke Vrijstellingsregeling Bouwstoffenbesluit 2004.

Bij deze berekeningen is uitgegaan van een standaard laagdikte van een halve meter. Dit komt in de praktijk overeen met de dikte van een funderingslaag. Verder zijn de milieu-effecten in het rekenmodel getoetst in de bovenste meter van de droge bodem (onverzadigde zone) en in de bovenste meter van het grondwater. Dit betekent dat verdunning van verontreiniging in het diepere grondwater niet is meegenomen in de beoordeling. Er is ook niet gekeken naar achtergrondgehalten in de ontvangende bodem, of de aanwezigheid van eventuele andere lokale verontreinigingen. Ten slotte is niet gekeken naar het gelijktijdige gebruik van verschillende bouwstoffen in een werk. Eventueel hieruit voortkomende extra risico's worden aanvaardbaar geacht, omdat zij opwegen tegen de transparantie in beheer, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid die hiermee wordt geboden.

De periode van uitloging uit een bouwstof is beschouwd over honderd jaar. Ook het transportgedrag in de bodem is in de berekeningen alleen bekeken voor de eerste honderd jaar. Voor de bepaling van de eisen is voor elke parameter het hoogste jaargemiddelde genomen dat optreedt in de bodem binnen deze tijdshorizon. Er is derhalve niet in detail gekeken naar de gehalten die op langere termijn in de bodem kunnen komen. De HC 5-waarde moet voldoende bescherming bieden om geen onwenselijke situaties te krijgen.

De effecten op het oppervlaktewater zijn apart berekend door RIVM en RIZA voor verschillende soorten watergangen, van grote rivieren tot kleine poldersloten. Hierbij is getoetst met de in de praktijk gangbare CW-methode (voormalige Commissie Integraal Waterbeheer) en met een toelaatbare belasting tot een tiende van de MTR. Uit deze berekeningen blijkt dat oppervlaktewatertoepassingen minder gevoelig zijn voor milieu-effecten dan de vaste fase van de bodem en het grondwater, door het effect van verdunning dat in stromend water optreedt. Dit betekent dat de eisen voor bodem en grondwater ook genoeg bescherming bieden voor het oppervlaktewater.

Nieuw in de lijst met parameters is asbest. Voor alle bouwstoffen geldt conform de productnota asbest een nul-eis (op samenstelling), met uitzondering van granulaten en bouw- en sloopafval. Voor deze laatste materialen zou een nul-eis het hergebruik onmogelijk maken. Deze norm wordt eveneens opgenomen in de Uitvoeringsregeling.

3.3.4. Normering organische parameters

Voor de organische parameters (zoals benzeen, PAK's en minerale olie) gelden alleen eisen voor de samenstellingswaarde in de bouwstof. Idealiter zouden ook de organische parameters worden genormeerd op basis van hun uitloging. Het ontbreekt echter voor een aantal organische parameters aan uitloogproeven. Daar waar inmiddels wel geschikte proeven zijn ontwikkeld, zijn nog onvoldoende gegevens, ervaring en andere middelen beschikbaar om hierop normstelling te baseren.

Bij de vaststelling van de samenstellingswaarden is gekozen voor een aansluiting bij de normering voor grond. Hiermee wordt een zo goed mogelijke afstemming tussen beide kaders nagestreefd. Dit betekent wel enige aanscherping ten opzichte van de eisen uit het Bouwstoffenbesluit, met name voor enkele individuele PAK's, de som PAK en benzeen. De eis voor extraheerbare organische halogeenverbindingen (EOX) geldt als trigger-waarde en is bij de wijziging Bsb 2005 reeds verlaagd van 3 naar 0,8 mg/kg. Indien de waarde overschreden wordt, is aanvullend onderzoek nodig. Het effect van de aanscherpingen is getoetst aan de verzamelde marktgegevens (dataset 2004) over bouwstoffen. Hieruit blijkt dat met de aanscherping geen problemen voor de praktijk ontstaan, omdat slechts in incidentele gevallen de normen worden overschreden.

3.3.5. Zorgplicht niet-genormeerde parameters

Voor parameters die niet bij of krachtens dit besluit zijn genormeerd, maar waarvan de toepasser weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat zij bij toepassing zodanig uitlogen dat ze leiden tot schade aan mens of milieu, gelden de zorgplichten van respectievelijk artikel 13 van de Wet bodem bescherming, artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen en artikel 1.5 van dit besluit. Dit betekent dat de toepasser deze bouwstoffen in zo'n geval niet mag toepassen. Overtreding van de zorgplicht is een economisch delict dat strafbaar is gesteld op grond van de Wet op de economische delicten (WED).

Voor genormeerde parameters geldt dat deze gedekt worden door een verklaring omtrent de milieu-hygiënische kwaliteit (zie ook 3.7.1).

3.3.6. Milieu-effecten

Alle bouwstoffen kennen een zekere mate van uitloging. De mate van uitloging verschilt sterk per bouwstof, maar een volledige nulmissie is uitgesloten, ook uit de meest schone bouwstoffen. Dat betekent dat vastgesteld moet worden welke uitloging nog acceptabel is voor de milieukwaliteit van bodem en oppervlaktewater. De hoogte van de eisen is uiteindelijk bepalend voor de mate van milieubescherming. De normstelling is opgenomen in de Uitvoeringsregeling. De directe milieu-effecten van deze eisen zullen worden beschreven in de toelichting bij deze regeling.

In algemene zin kunnen hier wel de milieu-effecten van de in dit besluit gemaakte keuzes worden weergegeven. Gestreefd is naar een voldoende algemeen beschermingsniveau voor bodem (waaronder grondwater) en oppervlaktewater, waarbij 95% van de organismen geen aanwijsbare negatieve invloed ervaren. Tegelijkertijd is de afweging gemaakt, dat het mogelijk moet blijven om bouwstoffen op ongeveer het huidige niveau te blijven toepassen. Dit geeft druk om de eisen niet scherp te stellen. Dit betekent in de praktijk dat voor de parameters antimoon, barium, vanadium, chloor, fluor en sulfaat een lager ecologisch beschermings niveau is gekozen dan 95%. Daarbij is de mate van bescherming nooit lager dan die van het Bouwstoffenbesluit en de Tijdelijke Vrijstellings regeling Bouwstoffenbesluit 2004.). Daarbij is voor alle bouwstoffen de mate van bescherming nooit lager dan de normstelling uit de Tijdelijke Vrijstellingsregeling Bouwstoffenbesluit 2004, en voor de bouwstoffen die daar geen deel van uitmaakten nooit lager dan de normstelling uit het Bouwstoffenbesluit 1999.

Het milieu-effect van de generieke productgerichte benadering hangt samen met het vervallen van de differentiatie van toepassingshoogte in de normering. Dit betekent dat bij de toepassing in dikkere lagen een groter milieu-effect kan optreden. Er wordt van uitgegaan dat de meeste toepassingen van bouwstoffen plaatsvinden in beperkte toepassingshoogten. Bovendien zal het hanteren van de strenge HC 5-waarde de risico's in de praktijk naar verwachting beperken. Gezien de gewenste grote vereenvoudiging van de productbenadering worden de ingeschatte eventuele extra milieu-effecten in het algemeen acceptabel geacht.

Het milieu-effect van organische parameters is met de gestelde eisen minder goed aan te geven, omdat bouwstoffen voor deze parameters op samenstelling worden beoordeeld en niet op uitloging. In een aantal gevallen zijn deze stoffen behoorlijk mobiel (i.e. vindt een relatief grote uitloging plaats) vergelijkbaar met het gedrag van deze stoffen in grond. In andere gevallen zijn parameters minder mobiel en vormen ze alleen een mogelijk risico bij sloop en verwerking van bouwstoffen. Dit risico kan zowel de bodem als de bij de verwerking betrokken mensen betreffen.

Wat betreft de omvang van de afvalstroom wordt opgemerkt dat bij de bedrijfseffectentoets een aantal bouwstoffen is gesignaleerd, die op grotere schaal te maken zullen krijgen met stort, export of alternatieve toepassingen (zie 3.9.5). Voor andere bouwstoffen kan het hergebruik mogelijk toenemen ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit, waardoor het aandeel te gebruiken primaire grondstoffen kan dalen. Ten opzichte van de Tijdelijke Vrijstellingsregeling Bouwstoffenbesluit 2004 neemt het hergebruik voor meerdere bouwstoffen licht af. Dit kan ook gevolgen hebben voor het gebruik van energie door mogelijke vervangingseffecten door schonere bouwstoffen uit het buitenland.

Met de gekozen normstelling worden geen effecten verwacht op de luchtkwaliteit of op de kwaliteit van het oppervlaktewater.

Hoofdstuk 3.4. Melden bouwstoffen

3.4.1. Melding voorgenomen toepassing IBC-bouwstoffen

De invloed van IBC-bouwstoffen op het milieu hangt af van de correcte uitvoering van de isolerende voorzieningen bij de toepassing. Het is van belang dat het bevoegd gezag hierop voldoende toezicht kan houden. Om deze reden moet de voorgenomen toepassing van IBC-bouwstoffen altijd worden gemeld aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag wordt zo op tijd en in voldoende mate op de hoogte gebracht, zodat deze een goede beoordeling kan maken van het benodigde toezicht. Ten behoeve van het integraal ketentoezicht en het stroomlijnen van de meldingen worden deze centraal gedaan (zo mogelijk door middel van een elektronische melding) en vervolgens direct doorgegeven aan het lokale bevoegde gezag.

In de Uitvoeringsregeling wordt aangegeven welke gegevens bij de melding moeten worden verstrekt. Bij de voorgenomen toepassing van IBC-bouwstoffen gaat het onder meer om de verklaring omtrent de milieuhygiënische kwaliteit en de te treffen isolatiemaatregelen en daarbij behorende beheers- en controlemaatregelen (IBC-maatregelen). Als sprake is van alternatieve IBC-maatregelen dient bij de melding tevens de hiervoor afgegeven gelijkwaardigheidsverklaring te worden verstrekt.

3.4.2. Meldingstermijn IBC-bouwstoffen

De toepasser moet de volledige en definitieve melding van IBCtoepassingen minimaal één maand voor de voorgenomen toepassing hebben gedaan. De enige uitzondering is de bij de melding te overleggen verklaring omtrent milieuhygiënische kwaliteit. Deze kan zo nodig tot uiterlijk vijf werkdagen voor aanvang van de toepassing worden overgelegd aan het bevoegd gezag. Reden is dat, hoewel vaak al in een eerder stadium voor IBC-bouwstoffen wordt gekozen, de daadwerkelijke partij (met bijbehorende verklaring) soms pas korter van tevoren bekend is.

3.4.3. Tonen kwaliteitsgegevens bouwstoffen

De voorgenomen toepassing van bouwstoffen, niet zijnde IBC-bouwstoffen, hoeft niet te worden gemeld. Het bevoegd gezag heeft wel de bevoegdheid om tot vijf jaar na het tijdstip waarop de bouwstof in het werk is aangebracht, de partijkeuring, conformiteitsverklaring of erkende kwaliteitsverklaring op te vragen bij de toepasser. Indien gebruikt wordt ook de gelijkwaardigheidsverklaring overgelegd. De toepassing van niet-IBC-bouwstoffen in oppervlaktewater is, in tegenstelling tot categorie 1-bouwstoffen in het Bouwstoffen besluit, niet langer meldingsplichtig.

3.4.4. Melding bij hergebruik door dezelfde eigenaar

Voor bouwstoffen die vrijkomen uit een werk en die door dezelfde eigenaar worden hergebruikt onder dezelfde condities en zonder bewerking, geldt een meldingsplicht. Dit hergebruik moet uiterlijk vijf dagen van tevoren worden gemeld aan het bevoegd gezag waar de bouwstof wordt toegepast (zie ook artikelsgewijze toelichting bij artikel 3.3).

Hoofdstuk 3.5. Isolerende voorzieningen bouwstoffen

3.5.1. Isoleren, beheren en controleren

Voor alle puntbronactiviteiten geldt het brede milieubeginsel van isoleren, beheren en controleren, wat betekent dat activiteiten waarbij verontreinigende parameters in het geding zijn, alleen op of in de bodem mogen plaatsvinden als onder meer verspreiding wordt beperkt en de situatie beheersbaar is. Bij de meeste bouwstoffen betekent dit slechts dat voldaan moet worden aan de emissie-eisen en dat de bouwstof terugneembaar moet worden toegepast (beheren). Voor niet-vormgegeven IBC-bouwstoffen geldt dat deze alleen op of in de bodem mogen worden toegepast onder isolatiemaatregelen. Zonder dergelijke maatregelen zou de toepassing van dit type bouwstoffen leiden tot een te grote belasting van de bodem.

Isolatie betekent dat een bovenafdichting wordt aangebracht, die contact met hemelwater sterk vermindert en dat een bepaalde minimale afstand tussen de toegepaste bouwstof en het grondwater wordt aangehouden. Daarnaast dienen deze isolerende voorzieningen te worden beheerd. Er moeten dus controles en onderhoud plaatsvinden om de kwaliteit van de isolatie op peil te houden. Uit het oogpunt van beheersbaarheid van dit type bouwstoffen op landelijke schaal is ervoor gekozen om alleen toepassing toe te staan van grotere hoeveelheden IBC-bouwstof, aaneengesloten in een werk. De te gebruiken hoeveelheid wordt vastgelegd in de Uitvoeringsregeling.

Bij de normstelling voor IBC-bouwstoffen is rekening gehouden met 6 mm per jaar aan neerslagoverschot. Deze hoeveelheid komt tegemoet aan de situatie dat de bouwstof bij aanleg nog niet is afgedekt en voor de hoeveelheid water die alsnog door de isolerende laag kan sijpelen.

3.5.2. Gelijkwaardigheid bij IBC-maatregelen

Om innovatie bij isolerende voorzieningen mogelijk te blijven maken, is het mogelijk gemaakt om voorzieningen met een gelijkwaardig beschermingsniveau toe te passen. Hiervoor kan de initiatiefnemer op basis van een goed onderbouwend rapport een gelijkwaardigheidsverklaring aanvragen bij het agentschap SenterNovem (Bodem+). Deze verklaring wordt bij de melding van de gebruikte IBC-bouwstoffen gevoegd (zie ook toelichting artikel 3.7).

Hoofdstuk 3.6. Bepalingsmethoden bouwstoffen

3.6.1. Bepaling van emissie- en samenstellingswaarden

Voor de bepaling van de emissie- en samenstellingswaarden van vormgegeven en niet-vormgegeven bouwstoffen zijn landelijk geldende proeven afgesproken. Laboratoria moeten voor het uitvoeren van deze proeven zijn erkend op basis van hoofdstuk 2 van dit besluit.

Op grond van artikel 2.6 van dit besluit mogen ook buitenlandse instellingen proeven uitvoeren. Men kan hiervoor gebruik maken van de in Nederland geldende methoden. Men mag ook andere beoordelingsmethoden gebruiken, indien de in het desbetreffend land opgestelde normdocumenten een beschermingsniveau bieden, dat ten minste gelijkwaardig is aan het niveau dat wordt geboden door de nationale voorschriften. Hiermee wordt recht gedaan aan artikel 16 van de Europese Richtlijn Bouwproducten, waarin is aangegeven dat de verschillende lidstaten bij het ontbreken van geharmoniseerde technische specificaties (Europese normen) elkaars beoordelingsmethoden over en weer dienen te accepteren, voor zover deze gelijkwaardig zijn aan de eigen beoordelingsmethoden.

3.6.2. Gelijkwaardigheid bij bepalingmethoden

In de praktijk kan het voorkomen, dat bepaalde toepassingen van een bouwstof minder belastend zijn voor de bodem dan uit de gewone proeven blijkt. Voor deze situaties is het mogelijk om een proef te ontwikkelen en te gebruiken, die beter aansluit op de praktijkomstandigheden. Om een dergelijke proef te mogen inzetten, is een gelijkwaardigheidsverklaring nodig van het agentschap SenterNovem (Bodem+) (zie ook toelichting artikel 3.7).

Het gaat bij de gelijkwaardigheidsverklaring niet om de vervanging van de bestaande, gebruikelijke meetmethoden in het kader van dit hoofdstuk, bijvoorbeeld door eenvoudigere of goedkopere proeven voor routinekeuringen. Dergelijke wijzigingen zijn geregeld in hoofdstuk 2 van dit besluit.

Hoofdstuk 3.7. Verklaring omtrent milieuhygiënische kwaliteit bouwstoffen

3.7.1. Verklaringen algemeen

Op grond van dit besluit dient de verantwoordelijke voor een bouwstof - i.e. degene die de bouwstof op de markt brengt, ter beschikking stelt, voorhanden heeft, vervoert, toepast, etc - over gegevens te beschikken met betrekking tot de samenstelling van en emissies uit de bouwstof. Met deze gegevens moet kunnen worden aangetoond dat de bouwstof voldoet aan de eisen van het onderhavige besluit. Deze gegevens worden met de partij steeds ter beschikking gesteld aan de volgende eigenaar in de keten.

Voor IBC-bouwstoffen worden deze gegevens over samenstelling en emissie meegezonden met de melding. Voor alle andere bouwstoffen kan het bevoegd gezag de bedoelde gegevens zo nodig tot vijf jaar na het aanbrengen van de bouwstof bij de toepasser opvragen.

In het kader van dit besluit mogen drie soorten verklaringen omtrent milieuhygiënische kwaliteit van bouwstoffen door het bevoegd gezag worden geaccepteerd: partijkeuringen, conformiteitsverklaringen en erkende kwaliteitsverklaringen. Op deze verklaringen wordt aangegeven of de bouwstof voldoet aan de eisen en of deze met of zonder isolerende voorzieningen kan worden toegepast. Onder het regiem van het Bouwstoffenbesluit hebben de meeste producenten van bouwstoffen gekozen om gebruik te maken van certificering van hun product en daarmee van de erkende kwaliteitsverklaring. Partijkeuring blijkt vaak alleen interessant voor partijen bouwstoffen die eenmalig of kleinschalig worden geproduceerd of die incidenteel voor hergebruik vrijkomen. In het onderhavige besluit zal naar verwachting voor een groot aantal producenten ook het gebruik van een conformiteitsverklaring mogelijk worden. Verwacht wordt dat hiervan in de toekomst in toenemende mate gebruik zal worden gemaakt.

Voor het bevoegd gezag is de verklaring omtrent milieuhygiënische kwaliteit een eenvoudige toets om te controleren of aan de eisen van het besluit wordt voldaan. Het overleggen van een verklaring levert het benodigde bewijsvermoeden op. Het bevoegd gezag kan daarnaast geen verdere bewijsvoering eisen. Alleen in het geval dat blijkt dat bij een partijkeuring bepaalde, voor de bouwstof of partij kritische parameters niet zijn onderzocht of niet volgens de eisen gesteld in de Uitvoeringsregeling is onderzocht, hoeft het bevoegd gezag deze niet als afdoende verklaring omtrent milieuhygiënische kwaliteit te accepteren. De toepasser dient dan zelf opnieuw de kwaliteit van de bouwstof te laten vaststellen. Het is met het oog hierop raadzaam om zoveel mogelijk vooraf met het bevoegd gezag af te stemmen. Wanneer het bevoegd gezag een vermoeden heeft dat bedoelde eisen van dit besluit ondanks de verklaring toch niet worden nageleefd, kan het handhavend optreden door zelf onderzoek te verrichten naar de milieuhygiënische kwaliteit van de bouwstof en eventueel door bestuursdwang uit te oefenen (repressief toezicht).

In het Bouwstoffenbesluit werd nog gesproken over 'andere bewijsmiddelen', naast de in dat besluit genoemde formele verklaringen omtrent milieuhygiënische kwaliteit. Deze 'andere bewijsmiddelen' werden echter veelvuldig onterecht gebruikt en leidden tot onduidelijkheid. Dergelijke verklaringen worden daarom in het kader van het onderhavige besluit niet meer geaccepteerd als middel om de milieuhygiënische kwaliteit van een bouwstof aan te tonen.

3.7.2. Partijkeuringen

Iedereen in de keten kan de milieuhygiënische kwaliteit van een partij bouwstof vaststellen door middel van een eenmalige partijkeuring. Hierbij wordt de partij bemonsterd en gekeurd volgens de voorschriften vastgelegd in de Uitvoeringsregeling bij dit besluit door een op grond van hoofdstuk 2 van dit besluit erkende monsternemer en een dito erkend laboratorium (of vergelijkbaar buitenlands laboratorium). Hierbij worden alle relevante parameters in de bouwstof onderzocht.

3.7.3. Conformiteitsverklaringen

Wanneer sprake is van een beheerst productieproces en van een bouwstof die voortdurend onder de eisen van het onderhavige besluit blijft qua samenstelling en emissie, kan een producent kiezen voor een

conformiteitsverklaring. Dit is een verklaring van de producent zelf dat het product aan de eisen van dit besluit voldoet. Het gebruik van dit type verklaring als afdoende verklaring omtrent de milieuhygiënische kwaliteit voor het bevoegde gezag, is nieuw ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit.

Het gebruik van de conformiteitsverklaring sluit aan bij de systematiek van de Europese Richtlijn Bouwproducten en dan specifiek met conformiteitsniveau 3. Vanuit de markt was hiertoe een sterke wens uitgesproken, mede omdat een dergelijke systematiek voor een aantal bouwstoffen ook mogelijk zal worden voor de civieltechnische eigenschappen op basis van het Bouwbesluit.

Het was bij het maken van dit besluit niet mogelijk om volledig over te stappen op de systematiek van de Europese Richtlijn Bouwproducten. De relevante technische documenten voor het bepalen van emissies (de geharmoniseerde EN-normen) en de daarop gebaseerde keuzes omtrent de borging, zullen de komende jaren pas worden gemaakt. Daarom is gekozen voor een systeem dat hierop zoveel mogelijk vooruitloopt.

Voordat een producent van bouwstoffen een conformiteitsverklaring mag afgeven, moet hij aantonen dat zijn product aan de hieraan gestelde eisen voldoet. Dit gebeurt door middel van een toelatingskeuring, die overeenkomt met een deel van de toelatingskeuring in het kader van certificering (zie 3.7.4). Na succesvolle afronding van de toelatingskeuring is de producent niet gebonden aan een nationale beoordelingsrichtlijn (NBRL) en hoeft hij geen overeenkomst af te sluiten met een certificeringsinstelling voor verdere controle. Dit betekent dat de producent nog meer dan voorheen zelf verantwoordelijk is voor het bewaken van de kwaliteit van zijn bouwstof. Hij kan hierop ook worden aangesproken.

3.7.4. Erkende kwaliteitsverklaringen

Wanneer sprake is van een beheerst productieproces kan een producent van bouwstoffen kiezen voor het gebruik van een erkende kwaliteitsverklaring om de milieukwaliteit van zijn product in het kader van dit besluit aan te tonen. Dit is een certificaat dat is afgegeven door een door de Ministers van VROM en van V en W erkende certificeringsinstelling. Dit certificaat is vervolgens erkend door onze Ministers op grond van hoofdstuk 2 van dit besluit.

3.7.5 CE-markering

Op dit moment zijn de geharmoniseerde Europese normen voor bouwproducten in het kader van de Europese Richtlijn Bouwproducten nog niet voorzien van eisen en meetmethoden voor samenstelling en emissies. Tot die tijd stelt de richtlijn dat daarvoor in Nederland de nationale regelgeving geldt. Dat betekent dat deze bouwproducten in Nederland alleen mogen worden aangeboden en verkocht wanneer voldaan is aan de Nederlandse eisen op gebied van samenstelling en emissie, op de wijze en volgens de bepalingen methoden zoals vastgelegd in het onderhavige besluit (zie ook 3.10.7) en is voldaan aan soortgelijke eisen die in andere nationale of internationale wetgeving is vastgelegd.

Hoofdstuk 3.8. Handhaving bouwstoffen

3.8.1. Handhaving algemeen

Dit besluit richt zich op alle doelgroepen in de keten vanaf de producent van bouwstoffen, via de tussenhandelaar en de transporteur, tot en met de toepasser in het werk (aannemer, onderaannemer, directievoerder, opdrachtgever) en uiteindelijk de eigenaar van het werk. De handhaving is vooral gericht op de kwaliteit van de bouwstof en de correcte toepassing in het werk, met name wanneer sprake is van isolerende voorzieningen. Het bevoegde gezag heeft in het kader van dit besluit een aantal taken:

- het toezicht op de naleving van de regels;
- het handhaven van deze regels;
- het afhandelen van meldingen en controleren van verklaringen omtrent milieuhygiënische kwaliteit;
- het zo nodig handhaven op niet -genormeerde parameters op basis van de zorgplicht.

Om toezicht te kunnen houden op de keten als geheel en om gedurende de gehele keten van een bouwstof effectief handhavend te kunnen optreden, heeft de VROM-Inspectie de bevoegdheid gekregen

om in de hele keten van producent tot en met aannemer te kunnen optreden. De gemeente blijft het primaire bevoegd gezag voor de toepasser (eigenaar). Een voorwaarde voor een doelmatige en efficiënte ketenhandhaving is het maken van éénduidige afspraken tussen de verschillende bevoegde gezagen. De ketengerichte aanpak zal gevolgen hebben voor de organisatie van de handhaving. De uitwerking hiervan vindt plaats binnen het Landelijk Overleg Milieuhandhaving in opdracht van de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat.

3.8.2. Handhaving door gemeenten

Bij toepassing van bouwstoffen op of in de landbodem zijn burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente bevoegd gezag. De gemeente heeft een belangrijke taak bij het toezicht op de uitvoering van het werk. Zeker wanneer toepassing van IBC-bouwstoffen plaatsvindt onder geïsoleerde omstandigheden blijkt de uitvoering kritisch te zijn. Hiervan krijgt de gemeente dan ook ruim van tevoren een melding. Verder is het de taak van de gemeentelijke handhaver om te controleren of de juiste verklaringen omtrent de milieuhygiënische kwaliteit aanwezig zijn en om toezicht te houden op de verwijdering van bouwstoffen bij de sloop van een werk of deel daarvan. Als sprake is van het toepassen van bouwstoffen binnen een inrichting die is aangewezen krachtens artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, geldt de bevoegdheidsverdeling die in deze wet is neergelegd. Hoofregel hierbij is dat burgemeester en wethouders bevoegd zijn op de aanvraag voor een Wm-vergunning te beschikken. In het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) zijn ook categorieën van inrichtingen aangegeven waarvoor niet de gemeente, maar gedeputeerde staten dan wel de Minister van VROM, V&W, of EZ bevoegd zijn de Wm-vergunning te verlenen. In die gevallen is het Wm-bevoegd gezag ook het bevoegd gezag voor dit besluit.

Burgemeester en wethouders hebben de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen bij overtreding van de voorschriften van het onderhavige besluit. Deze bevoegdheid is op grond van de gemeentewet in samenhang met de Wet bodembescherming (artikel 95) en de Wet milieubeheer (o.a. artikel 18.8). Voorts kan de gemeente in deze gevallen op basis van artikel 18.9 van de Wet milieubeheer een dwangsom opleggen.

Wat betreft de strafrechtelijke aspecten van de handhaving geldt dat overtreding van de voorschriften van het onderhavige besluit (die zijn gebaseerd op de Wbb) onder de Wet op de economische delicten valt, op grond van artikel 1a van deze wet. Het opzettelijk niet naleven van de regels van het besluit is op grond van de Wet op de economische delicten een misdrijf. Indien er sprake is van het opzettelijk of op nalatige wijze op of in de bodem brengen van bouwstoffen waardoor gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander is te duchten, zijn (tevens) de artikelen 173a of 173b van het Wetboek van Strafrecht van toepassing.

3.8.3. Handhaving door waterkwaliteitsbeheerders

De waterkwaliteitsbeheerder is bevoegd gezag voor de toepassing van bouwstoffen in oppervlaktewater, ook als deze toepassingen plaatsvinden binnen een inrichting als bedoeld in de Wm. Dit geldt ook voor de aanleg van bouwwerken in oppervlaktewater waarvoor een vergunning krachtens de Woningwet is vereist. De gemeente blijft in deze laatste gevallen wel het bevoegd gezag voor de bouwvergunning. De Minister van Verkeer en Waterstaat is in de meeste gevallen bevoegd gezag voor de rijkswateren, waterschappen voor regionale wateren.

Voor de bescherming van het oppervlaktewater is de handhaving gebaseerd op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Uit artikel 29 van de Wvo vloeit voort dat de waterkwaliteitsbeheerder tot taak heeft om zorg te dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving. De waterkwaliteitsbeheerder heeft hiertoe op grond van artikel 30 van de Wvo juncto artikel 18.7, alsmede de Waterschapswet. In deze gevallen kan ook een dwangsom worden opgelegd.

Met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van het besluit geldt dat de Wvo onder artikel 1a van de Wet op de economische delicten valt en dat het opzettelijk niet naleven van de regels van het besluit daarmee een misdrijf is.

3.8.4. Handhaving door provincies

De provincie treedt slechts in bepaalde gevallen op als bevoegd gezag voor de toepassing van bouwstoffen. Het gaat dan om de toepassing van bouwstoffen binnen categorieën van inrichtingen waarvoor de provincie als bevoegd gezag is aangewezen.

De provincie kan bestuursrechtelijk optreden bij overtreding van de voorschriften voor het toepassen van bouwstoffen op of in de landbodem en in het oppervlaktewater op basis van de Provinciewet in samenhang met de Wet bodembescherming (artikel 95), de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (artikel 25) en de Wet milieubeheer (o.a. artikel 18.8). Net als bij de gemeente kan hierbij bestuursdwang worden toegepast en kan een dwangsom worden opgelegd.

Zoals bij 3.8.2. en 3.8.3. reeds opgemerkt, geldt voor de strafrechtelijke handhaving dat zowel de Wvo als de Wbb onder de Wet op de economische delicten vallen.

3.8.5. Handhaving door de Minister van VROM

De VROM-Inspectie houdt namens de Minister van VROM toezicht op de bouwstofketen. Met artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen als grondslag is het toezicht op de naleving van de regels en de handhaving van de regels van het onderhavige besluit mogelijk, vanaf het op de markt brengen van bouwstoffen tot de toepassing in werken.

Verder geldt dat wanneer de Minister van VROM bevoegd gezag is voor een specifieke categorie van inrichtingen, hij dan ook bevoegd gezag is voor de toepassing van bouwstoffen in werken binnen die inrichtingen.

De Minister van VROM heeft op basis van artikel 18.7 van de Wet milieubeheer een bevoegdheid tot uitoefening van bestuursdwang bij het toepassen van bouwstoffen op of in de landbodem, en daarmee tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom.

Voor het handhaven van de regels van dit besluit in de keten van de producent tot en met de toepasser is de Minister van VROM bevoegd gezag op basis van artikel 64 van de Wms. Voor de strafrechtelijke handhaving geldt wederom de koppeling met de Wet op de economische delicten.

3.8.6. Resultaten uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Bij het opstellen van dit besluit is een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de handhaafbaarheid van het besluit op een aantal punten is verbeterd ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit. Een belangrijke verbetering is de vereenvoudiging van de regelgeving die heeft plaatsgevonden. Zo is de variabele toepassingshoogte komen te vervallen, waardoor handhaving in de praktijk eenvoudiger wordt. De nadruk verschuift van de uitvoering van het werk naar de kwaliteit van het product. Alleen bij de toepassing van IBC-bouwstoffen blijft controle van het werk een relevante factor, omdat de aanleg van IBC-maatregelen kritisch is.

Een tweede verbetering is de verbreding van het normadressaat, waardoor het Besluit bodemkwaliteit alle actoren in de bouwstofketen aanspreekt. Onder het regiem van het Bouwstoffenbesluit kon alleen de toepasser worden gehandhaafd, wat in de evaluatie van dit besluit in 2001 werd signaleerd als een groot manco. De verschuiving van nadruk in het Besluit bodemkwaliteit van de toepassing naar het product, maakt het des te belangrijker dat ook de actoren die direct invloed hebben op de kwaliteit van het product direct kunnen worden aangesproken. Dit kan ten slotte ook leiden tot een effectievere handhaving, waarbij de mogelijkheid tot georganiseerde ketenhandhaving in beeld komt.

Om toezicht en handhaving optimaal en zo efficiënt mogelijk te laten functioneren zijn afspraken nodig tussen de verschillende bevoegde gezagen, waardoor een integrale handhavingsorganisatie kan ontstaan, die in de gehele keten en vanuit verschillende milieuwetgeving kan opereren. Daarnaast zou een optimaal toezicht op grote, gemeentegrensoverschrijdende werken uit moeten gaan van één bevoegd gezag die dient als centraal coördinatiepunt. Dit vergroot de effectiviteit voor het bevoegd gezag en de duidelijkheid voor de toepassers van bouwstoffen.

Het Besluit bodemkwaliteit maakt, net als het Bouwstoffenbesluit, voor de meeste bouwstoffen gebruik van het systeem van private certificering. Hierbij vindt altijd externe controle plaats door een certificerende instelling. Een deel van de bouwstoffen die voorheen onder certificaat (erkende kwaliteitsverklaring) werden geleverd, zal in het Besluit bodemkwaliteit worden voorzien van een conformiteitsverklaring. Hierbij vervalt de externe controle grotendeels. Dit legt weliswaar een grotere druk op het belang van

steekproefsgewijze handhaving, maar tegelijkertijd gaat het wel om bouwstoffen die in de toelatingskeuring bewezen hebben van een constante goede kwaliteit te zijn.

Hoofdstuk 3.9. Bedrijfseconomische gevolgen voor bouwstoffen

3.9.1. Bedrijfseffectentoets

Het beleid rond bouwstoffen dat in het Besluit bodemkwaliteit is neergelegd, is fundamenteel gewijzigd ten opzichte van het voormalige Bouwstoffenbesluit. Om de economische effecten van deze wijzigingen in kaart te brengen is door externe bureaus een bedrijfseffectentoets uitgevoerd.

Bij het bepalen van de kosteneffecten is uitgegaan van het Bouwstoffenbesluit uit 1999 als nulsituatie. De Tijdelijke vrijstellingsregeling Bouwstoffenbesluit 2004 (TVR 2004), die bedoeld was voor de overgangssituatie naar het Besluit bodemkwaliteit, is niet als nulsituatie gebruikt. Het gaat hierbij immers om een overgangsregeling om de problematiek van het Bouwstoffenbesluit tijdelijk en grofstoffelijk te verlichten, niet om het neerleggen van nieuw beleid, zoals steeds helder gecommuniceerd is naar de markt. De effecten (ten opzichte) van deze TVR 2004 zijn bij de bedrijfseffectentoets wel in beeld gebracht. Deze effecten zijn groter, omdat in de TVR een aantal eisen tijdelijk verder is verruimd dan naar nu blijkt milieuhygiënisch te verantwoorden is.

Het Besluit bodemkwaliteit heeft invloed op de producenten van bouwstoffen, de tussenhandel en de toepassers. De kosten die voortvloeien uit dit besluit liggen echter met name bij de eerste groep van producenten. Het gaat om zo'n 900 bedrijven die bouwstoffen produceren die aan de kwaliteitseisen van dit besluit moeten voldoen. Dat vereist het onderhouden van een kwaliteitssysteem met regelmatige keuringen en waar nodig een zekere mate van extern toezicht. Aan de hand daarvan kan vervolgens een verklaring omtrent de milieuhygiënische kwaliteit worden afgegeven.

De tussenhandel krijgt slechts beperkt met dit besluit te maken. Hier geldt feitelijk alleen de eis dat de verhandelde, vervoerde of opgeslagen bouwstof voldoet aan de eisen van het besluit en dat dit door middel van een verklaring kan worden aangetoond. Dit is niet anders dan in het Bouwstoffenbesluit het geval was.

Voor de toepasser geldt dat deze alleen bouwstoffen mag toepassen in een werk, die voldoen aan de eisen van het besluit voor de functie waarvoor hij zijn product gebruikt. Dit zijn bouwstoffen die voorzien zijn van een partijkeuring, conformiteitsverklaring of erkende kwaliteitsverklaring. Bij de toepassing van IBC-bouwstoffen geldt bovendien de eis dat de toepassing van deze bouwstoffen van tevoren moet worden gemeld en dat de toepassing moet worden voorzien van de gepaste IBC-maatregelen (isoleren, beheersen, controleren). Deze zaken zijn niet anders dan in het Bouwstoffenbesluit, zodat er qua kosten niets verandert. Daarnaast geldt wel dat de regelgeving voor de toepasser is vereenvoudigd, onder meer door het vervallen van de toepassingshoogte. Bovendien kan de verbreding van het normadressaat naar andere actoren in de keten tot gevolg hebben dat toepassers minder te maken krijgen met afkeur en de daarbij behorende kosten, doordat de verbetering van milieukwaliteit van bouwstoffen eerder in de keten wordt gestimuleerd.

Bij bedrijfseffecten gaat het om administratieve lasten, inhoudelijke nalevingskosten en markteffecten. Hierop wordt in de volgende paragrafen nader ingegaan. Aan de wijziging in administratieve lasten is bij de Herijking van de VROM-regelgeving ook een aparte doelstelling meegegeven. Hierbij is gesteld dat verondersteld mag worden dat een veel eenvoudiger besluit de administratieve lasten met de helft zal doen dalen.

3.9.2. Administratieve lasten

Administratieve lasten zijn de kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. In dit besluit gaat het om alle kosten rond de keuring van bouwstoffen, het afgeven van verklaringen omtrent de milieuhygiënische kwaliteit, het doen van meldingen en het onderzoek rond IBC-maatregelen. De administratieve lasten van het Bouwstoffenbesluit zijn in 2002 door SIRA Consulting bepaald bij een nulmeting en zijn gesteld op € 52,8 miljoen per jaar, waarvan € 34,6 miljoen voor bouwstoffen en € 18,2 miljoen voor grond en baggerspecie. Deze nulmeting is vervolgens inhoudelijk gecorrigeerd, waarmee de lasten voor bouwstoffen feitelijk uitkomen op € 21,7 miljoen per

jaar. Deze correctie betrof aanwijsbaar te hoog ingeschatte kosten voor IBC-maatregelen, meldingen en 'overige' bouwstoffen.

Een deel van deze kosten is eenmalig gemaakt in het kader van het Bouwstoffenbesluit. Het gaat dan vooral om kosten rond het opstellen van een Beoordelingsrichtlijn, het opstellen van een dataset, het ontwikkelen van verkorte proeven en het volbrengen van de toelatingskeuring. Deze kosten zijn berekend op een afschrijvingstermijn van vijf jaar en zijn daarmee inmiddels vervallen.

Rond partijkeuringen wordt een lastenverlichting verwacht, mede door de versimpelde regelgeving voor het hergebruik van vormgegeven bouwstoffen. De invoering van de conformiteitsverklaring zal naar schatting voor zo'n 500 tot 600 producenten van met name vormgegeven materialen leiden tot een halvering van hun administratieve lasten. Dit komt omdat de kosten die samenhangen met de controles door certificerende instellingen vervallen.

Door de gewijzigde normstelling veranderen ook de keuringskosten voor gecertificeerde bouwstoffen. Deze kosten hangen vooral samen met de keuringsfrequentie, die direct afhankelijk is van de hoogte van de normen. De precieze verandering in administratieve lasten ten gevolge van de gewijzigde normstelling per producent of per bouwstof is niet van tevoren in te schatten. Het totale effect is wel ingeschat op basis van onderzoek bij de grote groep van producenten van BSA-granulaat (bouw- en sloopafval).

De certificeringskosten zullen voor twee bouwstoffen aanzienlijk stijgen, namelijk voor LD-staalslak en voor fosforslak. Deze bouwstoffen komen in de knel met de nieuwe normstelling en zullen vaker per partij moeten worden gekeurd.

De effecten van de verandering in de normstelling van organische parameters konden overigens niet worden gekwantificeerd. Mogelijk zal dit bij bitumenproducten en asfalt tot negatieve effecten leiden.

Alles bij elkaar dalen de administratieve lasten van bouwstoffen naar verwachting tot € 14,1 miljoen per jaar. Dit bedrag gaat ervan uit dat de aantallen bedrijven gelijk zouden blijven (volgens de regels van Actal) om een goede vergelijking met de oude situatie mogelijk te maken. In de praktijk is het aantal bedrijven in verschillende branches wel gewijzigd en netto gegroeid. Hierdoor komen de administratieve lasten in de praktijk iets hoger te liggen, namelijk op € 14,5 miljoen per jaar.

3.9.3. Administratieve lasten voor burgers

Het besluit leidt niet tot administratieve lasten voor burgers. Deze hoeven geen verklaring omtrent milieuhygiënische kwaliteit te kunnen tonen bij het toepassen van bouwstoffen. Ook ligt het niet in de redelijkheid om te verwachten dat burgers IBC-bouwstoffen zullen toepassen, met de daaraan gekoppelde meldingsplicht. Wel blijft de eis van kracht dat ook burgers bouwstoffen moeten gebruiken die voldoen aan de gestelde samenstellings- en emissie-eisen. Zo blijft het voor handhavers toch mogelijk om in te grijpen als de (naar verwachting zeldzame) situatie hierom vraagt.

3.9.4. Toetsing door Actal

Op 26 januari 2006 heeft Actal advies uitgebracht aangaande de vermindering van administratieve lasten. Het College adviseert positief en ziet het besluit als een goede aanzet om de administratieve lasten te verminderen. Daarbij wordt een aantal aanbevelingen gegeven. Deze zijn meegenomen bij de uitwerking van de Uitvoeringsregeling:

- Ten aanzien van de Uitvoeringsregeling constateert het College dat deze sterk bepalend is voor de uiteindelijke realisatie van de vermindering van de administratieve lasten. Het College adviseert om de uitwerking hiervan goed af te stemmen met de betrokken partijen en gaat er vanuit dat ook deze regelingen aan Actal worden voorgelegd.
- Ten aanzien van de melding hecht het College in het bijzonder aan een minimale gegevensvraag bij meldingen en aansluiting op bestaande informatiebronnen. Het College adviseert verder om de invoering van een elektronische melding niet alleen voor grond en baggerspecie, maar ook voor bouwstoffen mogelijk te maken.
- Het College wijst op het belang om alert te blijven op (toekomstige) mogelijkheden om meer bouwstoffen onder de conformiteitsvereisten te laten vallen.
- Het College stelt vast dat vier inspecties zijn betrokken bij de handhaving en wijst erop dat een goede afstemming van groot belang is om ook de toezichtslasten te beperken.
- Het College adviseert de administratieve lasten door kennisname te minimaliseren door goede, gerichte communicatie.

3.9.5. Inhoudelijke nalevingskosten

De wijziging in de inhoudelijke nalevingskosten betreft met name het effect van de nieuwe normstelling op de toepasbaarheid van bouwstoffen. Voor dertien bouwstoffen leiden de nieuwe eisen tot minder afkeur.

AVI-bodemas kende in het Bouwstoffenbesluit een tijdelijke bijzondere categorie. Met de branche is in het kader van het Bouwstoffenbesluit afgesproken dat de bijzondere categorie door kwaliteitsverbetering van het product in 2007 definitief zou (kunnen) komen te vervallen. Met de eisen van het Besluit bodemkwaliteit kunnen vrijwel alle partijen (94%) worden toegepast als IBC-bouwstof. Dit is een aanzienlijke verbetering ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit, waar slechts 17% van de AVI-bodemas aan de eisen kon voldoen.

Voor LD-staalslak en fosforslak geldt dat een fors deel zal moeten worden geclassificeerd als IBC-bouwstof (op basis van de normstelling voor vanadium en chloride respectievelijk). Dit betekent dat extra kosten moeten worden gemaakt voor het aanleggen van isolerende voorzieningen. De extra kosten hiervoor worden geschat op € 4,5 miljoen per jaar. Bovendien leidt dit tot druk op de prijs van deze bouwstoffen, wat leidt tot een extra kosteneffect van € 2,5 miljoen per jaar.

Voor metselbaksteen blijkt voor een klein deel van de producenten de normstelling voor arseen beperkend te zien. Dit betekent dat deze producenten moeten overstappen op minder arseenrijke klei als grondstof. De extra kosten hiervoor worden ingeschat op € 0,5 miljoen per jaar.

In totaal worden de extra inhoudelijke nalevingskosten als gevolg van de invoering van het Besluit bodemkwaliteit ingeschat op zo'n € 7,5 miljoen per jaar. Deze kosten komen grotendeels voor rekening van de bouwstoffen LD-staalslak en fosforslak.

De kosten ten opzichte van de Tijdelijke vrijstellingsregeling Bouwstoffenbesluit 2004 liggen aanzienlijk hoger. Deze kosten vinden onder meer plaats bij producenten van E-vliegas, menggranulaat, drinkwaterreststoffen, gevelpleisters, steenslag en metselbaksteen.

3.9.6. Marktwerving en andere effecten

De invoering van het Besluit bodemkwaliteit zal leiden tot veranderingen in de Nederlandse bouwstoffenmarkt. Met name de verschuiving in het beleid rond grond en baggerspecie is hierbij van belang. Indien het in de praktijk gemakkelijker wordt om aan de eisen voor grond en baggerspecie te voldoen, kan dit leiden tot extra concurrentie, met name op de markt voor ophoogmaterialen. Dit is een markt van zo'n 10 miljoen ton bouwstoffen per jaar. De extra concurrentie kan een negatieve druk op het prijsniveau van deze bouwstoffen geven van naar schatting enkele euro's per ton.

Een tweede markteffect is extra concurrentie die bitumen afdichtmaterialen kunnen gaan ondervinden van andere dakbedekkingsmaterialen die niet hoeven te voldoen aan het besluit, door het verlopen van de vrijstellingen voor een aantal organische parameters. Deze vrijstellingen waren nodig wegens het nog niet beschikbaar zijn van geschikte bepalingmethoden voor deze parameters in bitumineuze bouwstoffen. Inmiddels zijn deze bepalingmethoden wel beschikbaar en is de basis voor een vrijstelling vervallen. De grootte van dit effect is niet ingeschat in de bedrijfseffectentoets. Wel is aangegeven dat dit gezien de draagkracht in deze branche tot continuïteitsproblemen kan leiden.

Wat betreft de sociaal-economische effecten kan de invoering van de conformiteitsverklaring en de daaruit volgende vermindering van het aantal erkende kwaliteitsverklaringen, mogelijk leiden tot een zeer beperkte personele afname bij laboratoria en certificerende instellingen.

De in dit besluit gestelde Nederlandse eisen zijn in een aantal gevallen strenger dan in het buitenland, waar al dan niet aparte normen worden gesteld aan de uitloging uit bouwstoffen. Dit kan leiden tot export van met name de IBC-bouwstoffen, indien hiervoor onvoldoende toepassingen worden gerealiseerd. Het ligt in de lijn van de rol van de overheid als opdrachtgever voor werken om voldoende mogelijkheden te blijven creëren voor deze bouwstoffen. Opgemerkt moet worden dat de meeste normen zijn verruimd ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit en dat het aandeel IBC-bouwstoffen hiermee zal afnemen.

3.9.7. Bestuurlijke lasten

Uit dit besluit vloeien alleen aparte bestuurlijke lasten voort voor gemeenten. Voor andere bestuursorganen geldt dat toezicht op naleving van dit besluit deels samenvalt met toezicht op de bouw en toezicht op inrichtingen, voortvloeiend uit de Woningwet respectievelijk de Wet milieubeheer. De kosten voor provincies vallen onder de afhandeling van de vergunning. De kosten voor waterkwaliteits-beheerders komen voort uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De inzet van de VROM-Inspectie valt samen met de inzet in het kader van de Europese Richtlijn Bouwproducten.

De lasten voor gemeenten komen met name voort uit:

- Toetsing van IBC-meldingen;
- Toezicht en controle op de aanleg, onderhoud én waar nodig handhaving;
- Opleidingen, overleg en rapportage.

De lasten zijn bepaald in samenhang met de bestuurlijke lasten voor het nieuwe beleid voor grond en baggerspecie (zie paragraaf 4.9.4. voor een verdere specificatie).

Hoofdstuk 3.10. Verhouding tot andere regelgeving bouwstoffen

3.10.1. Wettelijk kader

Met het onderhavige besluit wordt ten aanzien van het toepassen van bouwstoffen beoogd in het gehele land een algemeen beschermingsniveau voor bodem en oppervlaktewater vast te stellen.

Het besluit is hiertoe mede gebaseerd op de Wet bodembescherming (Wbb), de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms). Door het besluit op zowel de Wbb als de Wvo te baseren, blijft de toepassing van bouwstoffen op de bodem en in het oppervlaktewater in één besluit gebundeld. Hierbij is gekozen voor rechtstreeks werkende regels krachtens de Wbb en krachtens artikel 2a, eerste lid, van de Wvo.

Met dit besluit wordt beoogd om het toepassen van bouwstoffen in oppervlaktewater uitputtend te regelen, zodat niet aanvullend sprake kan zijn van vergunningplicht op grond van artikel 1 van de Wvo.

Artikel 24 van de Wms geeft ruimte tot verbreding van het normadressaat. Dit betekent dat naast de toepasser van de bouwstof ook de andere actoren in de bouwstofketen verantwoordelijkheid dragen voor hun aandeel in de kwaliteit van de bouwstof en de bescherming van bodem en oppervlaktewater en hierop kunnen worden aangesproken.

3.10.2. Verhouding tot de afvalstoffenregelgeving

Dit besluit geeft aan wanneer bouwstoffen geschikt zijn om als zodanig te worden toegepast op of in de bodem of in oppervlaktewater. Het is voor de uitvoering van dit besluit niet relevant of de bouwstoffen tevens afvalstoffen zijn. Er is een viertal raakvlakken met de afvalstoffenregelgeving.

Ten eerste kunnen werken strikt genomen ook een inrichting zijn in de zin van de Wet milieubeheer. Gelet op het generieke karakter van het onderhavige besluit is een milieuvergunning voor zodanige inrichtingen niet nodig. Daarom is de toepassing van bouwstoffen conform dit besluit uitgezonderd van de werkingssfeer van categorie 28 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Dit was ook rond het Bouwstoffenbesluit reeds zo geregeld.

Ten tweede zou de toepassing van bouwstoffen die tevens afvalstoffen zijn op gespannen voet kunnen staan met het verbod om afvalstoffen buiten inrichtingen "anderszins op of in de bodem te brengen" (artikel 10.2 Wm). Omdat werken als bedoeld in dit besluit vaak juist wel buiten inrichtingen zullen worden aangelegd en tegen de toepassing van bouwstoffen in deze werken – mits aan de eisen van het besluit wordt voldaan – geen bezwaar bestaat, is het besluit uitgezonderd van de werkingssfeer van bedoeld verbod. Ook voor het Bouwstoffenbesluit was dit reeds zo geregeld.

Ten derde mogen bouwstoffen in principe niet bestaan uit stoffen die vermeld staan op de lijst als bedoeld in artikel 1 van het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen. Voor onder meer bouw- en sloopafval, dat ook op deze lijst voorkomt, is hierop een uitzondering gemaakt, onder de voorwaarde dat het materiaal is bewerkt tot een nieuwe bouwstof, waarvoor een verklaring omtrent de milieuhygiënische kwaliteit is afgegeven.

Belangrijk is dat de uitzonderingen op de afvalstoffenregelgeving voor afvalstoffen die als bouwstof in een werk worden toegepast alleen gelden, indien deze worden toegepast in werken met een functioneel karakter (verwezen zij hiervoor naar paragraaf 3.2.3. van deze toelichting). Heeft een werk geen functioneel karakter, dan herleven voor toegepaste afvalstoffen op dat moment de afvalstoffenregels. Voor werken die tevens kunnen worden beschouwd als een inrichting betekent dit dat alsnog dient te worden voldaan aan de vergunningplicht van de Wm. Voor het toepassen van bouwstoffen buiten een inrichting geldt in dat geval dat toepassing verboden is op grond van artikel 10.2 Wm, behoudens ontheffing. Deze kan moet worden aangevraagd bij gedeputeerde staten op grond van artikel 10.63 van de Wm.

Ten vierde dient de voorgenomen toepassing van IBC-bouwstoffen op grond van dit besluit vanuit milieuhygiënisch perspectief te worden gemeld. Indien het bij deze toepassing zou gaan om afvalstoffen, is er geen sprake van overlap met reeds bestaande meldingsverplichtingen voor de afgifte van afvalstoffen. Deze verplichtingen, die zijn opgenomen in het Besluit melden bedrijfs afvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen, hebben immers betrekking op het deel van de afvalketen dat aan de toepassing van afvalstoffen als bouwstof voorafgaat.

3.10.3. Verhouding tot het Stortbesluit bodembescherming

Indien een bouwstof één of meer van de bij ministeriële regeling aangegeven samenstellings-eisen voor de in bijlage 1 bij het besluit vermelde parameters of één of meer van de bij ministeriële regeling gestelde emissie-eisen voor de in bijlage 1 bij het besluit vermelde parameters overschrijdt, is de toepassing van die bouwstof op grond van het onderhavige besluit niet toegestaan. Wel bestaat dan de mogelijkheid om de materialen te storten onder de (zwaardere) condities van het Stortbesluit bodembescherming. Hierbij zal dan wel moeten worden voldaan aan de eisen gesteld aan de acceptatie van afvalstoffen, die mede zijn gebaseerd op de Europese richtlijn storten. Het Stortbesluit bodembescherming regelt dat het op of in de bodem brengen van afvalstoffen met een bepaald bodem bedreigend karakter moet plaatsvinden op een volwaardige stortplaats met uitgebreide IBC-voorzieningen.

3.10.4. Verhouding tot het Bouwbesluit

De verhouding van het onderhavige besluit met het Bouwbesluit 2003 is zodanig dat beide besluiten naast elkaar van toepassing kunnen zijn op een bouwstof. Opgemerkt zij dat in het kader van de fundamentele herziening van het Bouwstoffenbesluit ervan is afgezien om te komen tot een integratie van de milieuhygiënische randvoorwaarden voor bodem en oppervlaktewater in het Bouwbesluit 2003. Wel is waar mogelijk gezocht naar onderlinge afstemming.

3.10.5. Verhouding tot de Wet verontreiniging zeewater

Voor wat betreft het toepassen van bouwstoffen in zee is de afbakening tussen de Wvo en de Wet verontreiniging zeewater (Wvz) van belang. Voor het toepassen van bouwstoffen in de Noordzee tot aan de kust is in principe ontheffing op basis van de Wvz nodig. Voor het toepassen van bouwstoffen op de kust (oevers) is, gelet op de werkingssfeer van de Wvo, het onderhavige besluit van toepassing. De Waddenzee en Zeeuwse en Zuid-Hollandse wateren vallen ook onder de werkingssfeer van de Wvo, zodat daarop dus ook dit besluit van toepassing is. In de krachtens de Wvz te verlenen ontheffingen zullen in beginsel dezelfde eisen worden gesteld als de eisen in het onderhavige besluit.

3.10.6. Verhouding tot Mijnwetgeving

In artikel 99 van de Wet bodembescherming is een aantal wetten genoemd, die de werkingssfeer van het onderhavige besluit kunnen beperken. Het gebruik van bouwstoffen binnen bij mijnen behorende ondergronds gelegen werken en binnen inrichtingen waarop de Mijnwet 1903 van toepassing is, valt niet onder de werkingssfeer van dit besluit.

3.10.7. Verhouding tot Europese regelgeving

Het Besluit bodemkwaliteit bevat voorschriften die in de eerste plaats zijn gericht op de toepasser van bouwstoffen, maar die ook de bouwstoffen zelf betreffen. Daardoor krijgt het besluit te maken met het Europese recht en het handelsverkeer. Geconstateerd kan worden dat er thans nog geen operationele Europese regelgeving bestaat op het terrein dat door het onderhavige besluit wordt bestreken. Ook op

basis van de hiervoor reeds genoemde EG-Richtlijn Bouwproducten zijn nog geen eisen opgesteld, die vergelijkbaar zijn met die van het besluit.

Het doel van de EG-Richtlijn Bouwproducten is om te komen tot vrij Europees handelsverkeer voor bouwstoffen. Om dit te bereiken wordt gestreefd naar Europese harmonisatie op het gebied van meet-methoden en bewijsvoering. Hierbij wordt gekeken naar verschillende aspecten van bouwstoffen. Het bepalen van emissies uit bouwstoffen - het voor het Bouwstoffenbesluit relevante deel - is onderdeel van de fundamentele voorschriften rond 'hygiëne, gezondheid en milieu'. Dit onderdeel wordt de komende jaren uitgewerkt.

De werkwijze is dat eerst een basisdocument is vastgesteld, dat de fundamentele voorschriften rond hygiëne, gezondheid en milieu nader uitwerkt. Op basis hiervan is een horizontaal mandaat opgesteld voor het onderdeel milieu (Regulated dangerous substances), waarbij voor alle productfamilies de technische specificaties uniform worden vastgesteld. Dit kan betreffen Europese normen (opgesteld door CEN) of richtlijnen voor Europese technische goedkeuringen (opgesteld door de European Organization On Technical Approvals (EOTA)). Producten die voldoen aan de Europese technische specificaties mogen de CE-markering dragen en zijn vrij verhandelbaar in de Europese Unie. Daarbij is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om desgewenst prestatie-eisen voor te schrijven (i.e. samenstellings- en emissie-eisen in het geval van het Besluit bodemkwaliteit).

Zolang het onderdeel dat betrekking heeft op milieu niet is uitgewerkt, gelden in Nederland de regels van het Besluit bodemkwaliteit als genotificeerde nationale regelgeving op dit gebied. Daarmee gelden alle regels en eisen aan monsterneming, laboratoriumwerk, betrokken organisaties e.d. In alle normen is daarom de volgende standaardformulering opgenomen:

"In addition to any specific clauses relating to dangerous substances contained in the Standard, there may be other requirements applicable to the products falling within its scope (e.g. transposed European legislation and national laws, regulations and provisions). In order to meet the provisions of the CPD, these requirements need also to be complied with, when and where they apply."

Voor zover bouwstoffen tevens kunnen worden aangemerkt als afvalstoffen, geldt een aantal verplichtingen van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Hiervoor wordt verwezen naar de paragrafen 4.2.3. en 4.2.4. van deze toelichting. Het type activiteit waarvoor in hoofdstuk 3 van dit besluit algemene voorschriften in de zin van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen zijn uitgevaardigd, is het toepassen van bouwstoffen in werken. Het soort afvalstoffen betreft in dit geval bouwstoffen als bedoeld in hoofdstuk 3 van dit besluit. De hoeveelheid bouwstoffen is gerelateerd aan de functionaliteit van het werk (verwezen wordt verder naar de artikelsgewijze toelichting van artikel 1.3).

De voorwaarden waaronder bouwstoffen in een werk mogen worden toegepast zijn in hoofdstuk 3 van dit besluit beschreven.

Meldings- en registratieverplichtingen met betrekking tot handelingen met afvalstoffen vloeien voort uit de hoofdstukken 8 en 10 van de Wm en het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. De verplichtingen van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen in dit kader zijn geïmplementeerd in hoofdstuk 10 van de Wm en nader uitgewerkt in het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen.

De verhouding tot de Kaderrichtlijn Water en de Richtlijn grondwater is beschreven in de paragrafen 4.10.10. en 4.10.11.

TOELICHTING HOOFDSTUK 4 - GROND EN BAGGERSPECIE

Hoofdstuk 4.1. Doelstelling grond en baggerspecie

4.1.1. Doelstelling grond en baggerspecie

Het Nederlandse bodembeleid maakt onderscheid tussen bodems die diffuus zijn verontreinigd en bodems die in het verleden extra zijn verontreinigd door locale activiteiten (de zgn. hot spots). Dit besluit regelt met inachtneming van toegesneden eisen en criteria de toepassing van diffuus verontreinigde grond en baggerspecie, voor zover deze afkomstig is van bodems die geen bedreiging vormen voor mens, natuur of milieu. Deze eisen en criteria zorgen er voor dat:

- De toepassing verenigbaar is met de functie van de ontvangende bodem
- De toepassing past binnen de (kwaliteits)doelstellingen van de onder meer de Europese afvalstoffenrichtlijn, de Grondwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water
- De kwaliteit van de bodem zoveel mogelijk wordt verbeterd, doch in geen geval verslechterd

Het doel van het nieuwe beleid voor de toepassing van grond en baggerspecie is het bewerkstelligen van een goede balans tussen maatwerk op lokaal niveau en uniformiteit op nationaal niveau. Daarbij vindt het beleidbalans tussen preventie van bodembelasting en de ruimte voor voldoende afzet van vrijkomende grond en baggerspecie. In dit besluit wordt onder het begrip bodem, zowel de landbodem als de bodem onder oppervlaktewater (inclusief uiterwaarden, oevers en de kust) begrepen. Dit is in lijn met het begrip bodem uit de Wet bodembescherming en de reikwijdte van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren.

De nieuwe regelgeving betekent een sterke vereenvoudiging van het bestaande ingewikkelde en weinig samenhangende stelsel van regels voor de toepassing van grond en baggerspecie in of op de bodem. Bovendien sluit de nieuwe regelgeving beter aan op de praktijk en de maatschappelijke beleving van milieu- en gezondheidsrisico's. Er wordt bij de uitvoering van de regelgeving meer verantwoordelijkheid neergelegd bij de decentrale overheden. Deze leggen hierover verantwoording af op basis van transparante besluitvorming.

De nieuwe regelgeving gaat uit van het ten minste handhaven van de huidige milieuhygiënische situatie van de bodem, voor zover dit de licht verontreinigde bodems betreft. Voor de ernstig verontreinigde bodems zal het saneringsspoor leiden tot een structurele kwaliteitsverbetering. In de nieuwe regelgeving zitten daarnaast meer impulsen dan voorheen voor de verbetering van de kwaliteit van de licht verontreinigde bodems. Randvoorwaarde hierbij is dat het bevoegd gezag de ruimere verantwoordelijkheid die zij krijgt toebedeeld, ook daadwerkelijk waar maakt. Verwacht wordt dat de sterk vergrote transparantie van de regelgeving ook tot een effectievere handhaving zal leiden.

Hoofdstuk 4.2. Werkingssfeer grond en baggerspecie

4.2.1. Reikwijdte onderhavig besluit

Dit besluit is gericht op het toepassen van grond en baggerspecie op of in de bodem, dan wel in het oppervlaktewater. Gevaarlijke afvalstoffen als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer vallen niet onder de reikwijdte van dit besluit. Grond en baggerspecie boven het saneringscriterium valt ook niet onder dit Besluit. Slechts in uitzonderingsgevallen kunnen gronde en baggerspecie boven de interventiewaarden worden toegepast. Als grond en baggerspecie tijdelijk wordt opgeslagen binnen een inrichting (Ivb) zijn de regels van dit besluit niet van toepassing. Particulieren vallen onder de reikwijdte van dit besluit, maar zijn uitgezonderd van de verplichting om onderzoek te doen.

4.2.2. Reikwijdte grond en baggerspecie

Onder grond wordt verstaan: vast materiaal dat bestaat uit minerale delen met een maximum korrelgrootte van 2 millimeter en organische stof in een verhouding en met een structuur zoals deze in de

bodem van nature worden aangetroffen, alsmede van nature voorkomende schelpen en grond met een korrelgrootte van 2 tot 63 mm.

Onder baggerspecie wordt verstaan: materiaal, vrijgekomen via het oppervlaktewater of de voor dat water bestemde ruimte, dat bestaat uit minerale delen met een maximum korrelgrootte van 2 mm en organische stof in een verhouding en met een structuur zoals deze in de bodem van nature wordt aangetroffen, alsmede van nature in de bodem voorkomende schelpen en grind met een korrelgrootte van 2 tot 63 mm. Het verschil tussen grond en baggerspecie is de herkomst van het materiaal. Ter toelichting wordt benadrukt dat ook mengsels van nature voorkomende schelpen, grind en/of minerale delen worden bedoeld.

- In grond en baggerspecie wordt ook bodemvreemd materiaal aangetroffen, zoals minerale, niet natuurlijke bestanddelen (puin, vliegias, slakken) en niet-minerale, niet-natuurlijke bestanddelen (glas, plastic, behandeld hout). Bij bodemvreemd materiaal gaat het om materiaal, dat al in de bodem zit als het wordt afgegraven. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat er bodemvreemd materiaal in grond of baggerspecie wordt bijgemengd. Dit besluit regelt de hoeveelheid bodemvreemd materiaal die maximaal in de toe te passen grond of baggerspecie mag voorkomen. Een nadere specificatie volgt in de Ministeriële regeling.

Grond en baggerspecie vallen in principe onder de definitie van een bouwstof. Toch is gekozen om deze materialen uit te zonderen van het beleid voor bouwstoffen zoals weergegeven in hoofdstuk 3 van dit besluit. Voor grond en baggerspecie geldt dat deze afkomstig zijn uit de bodem en hiervan weer permanent onderdeel kunnen gaan uitmaken. Eventueel in de grond en baggerspecie aanwezige verontreinigingen zijn derhalve niet nieuw in het milieu, maar worden van de ene plaats naar de andere plaats gebracht. Dit brengt een andere benadering met zich mee: het beleid rond bouwstoffen is preventief van aard, terwijl het beleid voor grond en baggerspecie beheersmatig is opgezet. Dit verschil in invalshoek is eerder benoemd in de Beleidsbrief Bodem.

4.2.3. Kaderrichtlijn afvalstoffen

De bedrijfsmatige of in een omvang als ware het bedrijfsmatige toepassing van grond en baggerspecie in of op de bodem moet in overeenstemming zijn met het Europese recht. Eén van de toetsingskaders voor de toepassing van grond en baggerspecie binnen het Europese recht is Richtlijn nr. 75/442/EEG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 15 juli 1975 betreffende afvalstoffen (PbEG 1975, L 194), hierna aangeduid als “de Kaderrichtlijn afvalstoffen”.

In de Kaderrichtlijn afvalstoffen gedefinieerd als: elke stof of elk voorwerp behorende tot de in bijlage I genoemde categorieën waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Het doorslaggevend criterium is de vraag of de houder (de producent of de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in bezit heeft) zich van die stoffen ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Dat criterium wordt in de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie en, in navolging van dat Hof, door de Nederlandse Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State zeer ruim uitgelegd. In het licht van de richtlijn en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie moet ervan uit worden gegaan dat grond en baggerspecie na het ontgraven ervan al snel als afvalstof dienen te worden beschouwd. Of daadwerkelijk in een concreet geval sprake is van een afvalstof kan enkel op grond van de concrete omstandigheden van het geval worden beoordeeld. Om praktische redenen en gezien de wens om tot een zo uniform mogelijk kader te komen zijn de voorschriften in dit besluit opgesteld met als uitgangspunt dat het besluit aan alle eisen voldoet die aan afvalstoffen worden gesteld: degene die grond of baggerspecie toepast, hoeft zich dan niet (of in elk geval zo min mogelijk) af te vragen of hij al dan niet met een afvalstof bezig is. Voor zover mogelijk zijn die eisen voorwaardelijk opgelegd, dus enkel indien sprake is van afvalstoffen.

Er zijn twee vormen van zich ontdoen van afvalstoffen, te weten verwijdering en nuttige toepassing. Het onderscheid tussen deze twee begrippen is, zoals hierna zal blijken, van belang in het licht van artikel 11 van de Kaderrichtlijn en dit besluit. Verwijdering kan in het algemeen aldus worden gekarakteriseerd dat een verwijderingshandeling elke verdere toepassing van een stof uitsluit, hetgeen het meest duidelijk is in geval van lozing, verbranding of storten op een stortplaats. De juridische term “nuttige toepassing” roept niet zelden vraagtekens op in de praktijk, maar mag niet worden verward met de taalkundige betekenis van die woorden: er gelden specifieke juridische criteria voor het beoordelen of een handeling als nuttige

toepassing mag worden aangemerkt of niet. Een onderbouwing dat een handeling milieuhygiënisch verantwoord of zelfs nuttig is voor het milieu, of anderszins nuttig, is dan ook niet zonder meer relevant.

Het onderscheid tussen “verwijdering” en “nuttige toepassing” wordt gemaakt in artikel 1 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De begrippen verwijdering en nuttige toepassing sluiten elkaar uit: een handeling kan nooit beide zijn, maar altijd slechts één van beide. Voor de definitie van verwijdering wordt verwezen naar de handelingen die zijn opgesomd in bijlage IIA bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen, voor nuttige toepassing naar bijlage IIB. De bijlagen zijn echter niet uitputtend en dus op zichzelf niet voldoende om van een bepaalde handeling eenduidig vast te stellen van welk begrip sprake is. Deze begrippen zijn daarom verder ontwikkeld in de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie, met name het arrest Abfall Service (C-6/00) zijn indicaties af te leiden, die in latere arresten steeds zijn herhaald. Indicaties die in elk geval in acht moeten worden genomen bij het toetsen van handelingen, zijn:

- Lijkt de handeling meer op een handeling die voorkomt in de lijst met verwijderingshandelingen of lijkt zij meer op een handeling uit de lijst met nuttige toepassingshandelingen?
- Wat is het hoofddoel van de handeling? Worden de afvalstoffen alleen toegepast om er vanaf te zijn (waarbij de toepasser er een nuttige bestemming voor zoekt) of is de toepassing het hoofddoel en worden afvalstoffen gebruikt om primaire grondstoffen te vervangen?
- Is er voorafgaande behandeling nodig voordat de stof kan hergebruikt?

De Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat een doelbepaling (artikel 4) die de lidstaten ertoe verplicht de nodige maatregelen te nemen om te waarborgen dat handelingen met afvalstoffen geen nadelige gevolgen hebben voor de gezondheid van de mens of het milieu; in het bijzonder zijn onder meer water, lucht, bodem, fauna en natuur genoemd.

Het doel dat in artikel 4 is omschreven, krijgt een nadere uitwerking in de artikelen 9 en 10. De Kaderrichtlijn afvalstoffen stelt een vergunning verplicht voor handelingen met afvalstoffen. Volgens artikel 9 dient de vergunning met name betrekking te hebben op soort en hoeveelheid afvalstoffen, technische eisen, voorzorgsmaatregelen, de plaats om afvalstoffen te verwijderen en de behandelingsmethode, maar er kunnen ook andere voorwaarden aan worden verbonden die nodig zijn uit oogpunt van milieubescherming. De vergunning kan worden geweigerd indien de voorgenomen handeling uit milieubeschermingsoogpunt niet aanvaardbaar is.

In uitzonderingsgevallen kan de lidstaat een beroep doen op artikel 11 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Dat artikel schept de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de vergunningplicht binnen de in dat artikel genoemde voorwaarden. Ten eerste is het artikel uitsluitend van toepassing op “nuttige toepassing” of “verwijdering in eigen beheer”. Een handeling die moet worden beschouwd als “verwijdering” kan dus niet worden vrijgesteld van de vergunningplicht op grond van dit artikel.

Bij het verlenen van een vrijstelling dient aan de volgende voorwaarden in artikel 11 te worden voldaan:

- het moet zoals gezegd gaan om nuttige toepassing als bedoeld in de Kaderrichtlijn afvalstoffen;
- de lidstaat moet per type activiteit algemene voorschriften stellen, dus gedifferentieerd typen activiteiten benoemen en reguleren;
- de soort afvalstoffen benoemen;
- regelen om welke hoeveelheid afvalstoffen het gaat;
- de aard van de afvalstoffen regelen (bijvoorbeeld samenstelling, verontreinigingsgraad, et cetera);
- regelen onder welke voorwaarden de afvalstoffen mogen worden gebruikt;

De ratio hiervan is dat de algemene regels naar hun aard de *vergunning* moeten kunnen vervangen, maar dan voor een grotere groep gevallen. Dat volgt uit het systeem van de Kaderrichtlijn (met name de artikelen 9, 10 en 11). Deze figuur is daardoor enigszins vergelijkbaar met de 8.40-amvb's (besluiten met algemene regels op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer die de milieuvergunning vervangen) in het Nederlandse recht: in die amvb's kunnen alleen regels worden gesteld voor inrichtingen met een beperkte milieubelasting en homogene kenmerken, zodat voor een grotere groep inrichtingen in feite dezelfde voorschriften worden gegeven als in een milieuvergunning zouden zijn opgenomen.

Van belang is nog dat artikel 11 de richtlijn over gevaarlijke afvalstoffen¹ onverlet laat. Die richtlijn stelt aanvullende voorwaarden indien sprake is van gevaarlijke afvalstoffen, in verband met de sterkere schadelijkheid voor het milieu van die categorie afvalstoffen. In verband daarmee is die categorie afvalstoffen dan ook uitgezonderd van de reikwijdte van dit besluit. Dat betekent dat te allen tijde van geval tot geval worden beoordeeld of – en zo ja onder welke voorwaarden – handelingen met gevaarlijke afvalstoffen toelaatbaar zijn.

Tot slot en ook van groot belang is dat de voorschriften zo moeten worden opgesteld dat is gewaarborgd dat de vrijgestelde activiteiten te allen tijde in overeenstemming zijn met het doel van de Kaderrichtlijn afvalstoffen zoals dat naar voren komt uit artikel 4 en de considerans van de richtlijn (dat vergt kortom een milieuhygiënische onderbouwing).

Dit besluit beoogt gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 11 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen biedt. Als een lidstaat een beroep doet op dat artikel 11 (en dus, althans voor wat betreft dit besluit, stelt dat sprake is van nuttige toepassing) heeft de lidstaat de volledige bewijslast. Van sommige handelingen die in dit besluit zijn gereguleerd, is niet op het eerste gezicht duidelijk of het verwijdering of nuttige toepassing is, omdat de betreffende handeling zowel op een handeling in bijlage IIA (verwijdering) als bijlage IIB (nuttige toepassing) lijkt. Als een lidstaat een handeling als nuttige toepassing interpreteert, die niet in bijlage IIB staat, ligt de bewijslast volledig bij de lidstaat. De volgende paragraaf bevat daarom voor elke in dit besluit gereguleerde activiteit een gemotiveerde beoordeling van de vraag of die activiteit kan worden gekwalificeerd als nuttige toepassing.

Er zij op gewezen dat de Europese Commissie en het Europese Hof van Justitie gelet op hun rol in het toezicht op de naleving van het gemeenschapsrecht met hun interpretatie de doorslag geven in de beoordeling. Ter uitvoering van de registratieplichten vervat in de artikelen 11, tweede lid, en 14 van de Kaderrichtlijn zijn de artikelen 4.3a en 4.4a in het besluit opgenomen.

4.2.4. Nuttige toepassing van toepassingen van grond en baggerspecie

In artikel 4.1 is een opsomming opgenomen van typen handelingen met grond en baggerspecie die kunnen worden gekwalificeerd als nuttige toepassing. Hierna is per toepassing een gemotiveerde beoordeling opgenomen, aan de hand van de criteria die genoemd zijn in de voorgaande paragraaf. Daarbij wordt zoveel mogelijk verwezen naar een specifieke categorie van nuttige toepassing die voorkomt in bijlage IIB bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

onderdeel a, toepassing van grond en baggerspecie in bouwwerken en weg- en waterbouwkundige werken, zoals wegen, spoorwegen, dijken, kades, geluidswallen

De bedoelde werken worden in een moderne samenleving noodzakelijkerwijs en op grote schaal aangelegd, gereconstrueerd of gewijzigd en daarvoor is materiaal nodig. Grond of baggerspecie zijn geschikte materialen om daarvoor te benutten. Indien geen grond en baggerspecie beschikbaar zouden zijn voor dit doel, zou het materiaal speciaal moeten worden ontgraven met het oog op het totstandbrengen van een werk, zoals in het verleden vaak gebruikelijk was. Het gebruik van schone of in lichte mate verontreinigde grond en baggerspecie in deze toepassingen strekt dan ook tot vervanging van primaire grondstoffen en kan daarom als nuttige toepassing (categorie R5) worden gekwalificeerd.

Onderdeel b, toepassing van grond en baggerspecie in ophogingen waaronder mede maar niet uitsluitend begrepen ophogingen van industrieterreinen, woningbouwlocaties en landbouwgronden met het oog op het verbeteren van de fysieke bodemgesteldheid

Schone of in lichte mate verontreinigde grond en baggerspecie wordt toegepast in ophogingen van industrieterreinen, woningbouwlocaties en natuur- en landbouwgronden. Als gevolg van de bodemgesteldheid in Nederland wordt er van oudsher regelmatig opgehoogd. Dit heeft ten doel de fysieke bodemgesteldheid te verbeteren, het maaiveld te verhogen ten opzichte van het grondwaterniveau en te compenseren voor zakkingen en zettingen. Vooral in het veenweidegebied treedt bodemdaling op als gevolg van inklinking.

¹ Richtlijn 78/319/EEG van de Raad van 20 maart 1978, betreffende toxische en gevaarlijke afvalstoffen, PbEG 1978, L 84.

Voor het realiseren van woningbouw en het vestigen van bedrijven is het vaak noodzakelijk om de bodem op te hogen in verband met de grondwaterstand, met name in voormalig agrarisch gebied. Indien grond en baggerspecie beschikbaar zouden zijn voor dit doel, zou elders het materiaal speciaal moeten worden ontgraven met het oog op de noodzakelijke ophoging, zoals in het verleden vaak gebruikelijk was. Het gebruik van schone of in lichte mate verontreinigde grond en baggerspecie in deze toepassingen strekt dan ook tot vervanging van primaire grondstoffen en kan daarom als nuttige toepassing (categorie R5) worden gekwalificeerd.

Voor landbouw en natuur heeft de ophoging een iets ander doel. Op landbouwlocaties is het om landbouwkundige redenen noodzakelijk dat het maaiveld een bepaalde hoogte heeft ten opzichte van het grondwater, omdat gewassen anders te droog of juist te nat worden. Door inklinking en uitspoeling daalt het niveau van het maaiveld, wat via ophoging kan worden gecompenseerd. In natuurgebieden wordt vaak grond verzet met het oog op natuurontwikkeling die gebaat is bij variëteit in biotopen. Deze ophogingen kunnen worden uitgevoerd met schone of in lichte mate verontreinigde grond en baggerspecie zodat daarvoor geen gebruik gemaakt hoeft te worden van primaire grondstoffen. Het gebruik van schone of licht verontreinigde grond en baggerspecie in natuur- en agrarische gebieden strekt dan ook tot vervanging van primaire grondstoffen en kan daarom als nuttige toepassing (categorie R11) worden gekwalificeerd.

Onderdeel c, toepassing van grond en baggerspecie voor het afdekken van een saneringslocatie of gesloten stortplaats

Saneringslocaties en gesloten stortplaatsen worden afgedekt met leeflagen. Hierbij gaat om het wegnemen van risico's voor de menselijke gezondheid als gevolg van contact met de verontreinigde grond die wordt afgedekt met de leeflaag. De leeflaag maakt het mogelijk om weer normale activiteiten op die locatie te ondernemen, zoals bijvoorbeeld wonen, werken of recreatie. Doorgaans verplicht een saneringsbeschikking of de Wet milieubeheer hiertoe. Indien geen afvalstoffen beschikbaar zouden zijn voor dit doel, zou het materiaal speciaal moeten worden ontgraven met het oog op deze toepassing. Het gebruik van schone of in lichte mate verontreinigde grond en baggerspecie in deze toepassingen strekt dan ook tot vervanging van primaire grondstoffen en kan daarom als nuttige toepassing (categorie R5) worden gekwalificeerd.

Onderdeel d, toepassing van grond en baggerspecie bij het verondiepen en dempen van sloten, havens en putten

Bij de herontwikkeling van polders ten behoeve van woningbouw of de vestiging van bedrijven dienen vaak sloten te worden gedempt. Voor het verondiepen of dempen van putten geldt in de regel dat in de ontgrondingsvergunning van de zandwinput is opgenomen dat de put na exploitatie in het kader van landschapsherstel en ecologisch herstel moet worden gevuld. Vooral in het kader van rivierverruimingswerken is dit aan de orde. Daarnaast kan het dempen nodig zijn ten behoeve van de transitie van havengebieden tot gemengde woon- en werkgebieden. Indien geen grond en baggerspecie beschikbaar zouden zijn voor dit doel, zou het materiaal speciaal moeten worden ontgraven met het oog op deze toepassing. Het gebruik van schone of in lichte mate verontreinigde grond en baggerspecie in deze toepassingen strekt dan ook tot vervanging van primaire grondstoffen en kan daarom als nuttige toepassing (categorie R5 en voor wat betreft zandwinputten R11) worden gekwalificeerd.

Onderdeel e, toepassing van grond en baggerspecie in ophogingen met het oog op de bescherming tegen wateroverlast

Met het oog op de voorziene wateroverlast als gevolg van klimaatverandering worden in Nederland maatregelen voorbereid in de vorm van compartimenteringsdijken en grootschalige terpen. Deze terpen dienen onder meer ter bescherming van mensgerichte functies als wonen en bedrijvigheid tegen hoogwaters. Door hiervoor grond en baggerspecie te benutten wordt voorkomen dat onnodig gebruik moet worden gemaakt van primaire grondstoffen. Het gebruik van schone of in lichte mate verontreinigde grond en baggerspecie in deze toepassingen strekt dan ook tot vervanging van primaire grondstoffen en kan daarom als nuttige toepassing worden gekwalificeerd.

Onderdeel f, toepassing van baggerspecie uit een watergang door deze te verspreiden over de aan de watergang grenzende percelen, met het oog op het herstellen van of verbeteren van het profiel van de watergang of de aan de watergang grenzende percelen

Het verspreiden van schone of in lichte mate verontreinigde baggerspecie over aan de watergang grenzende percelen is een eeuwenoude vorm van recyclen van bodem. Hierbij gaat het om het weghalen van een deel van de waterbodem die in de loop der tijd is verhoogd als gevolg van af- en uitspoeling van naastliggende gronden, en het weer terugbrengen op deze naastliggende gronden. Over het algemeen gaat het vooral om kleine waterlopen, zoals sloten in weilanden. Herstel van het profiel van waterloop en naastliggende gronden is belangrijk vanuit waterhuishoudkundig oogpunt. Naast het opnieuw op hoogte brengen van de naastliggende gronden dient het opbrengen van de baggerspecie ook ter bemesting van de landbouwgrond. De hiervoor genoemde handelingen zouden ook met primaire grondstoffen kunnen worden ondernomen en aldus kan de baggerspecie deze grondstoffen vervangen. Het gebruik van schone of in lichte mate verontreinigde grond en baggerspecie in deze toepassingen kan daarom als nuttige toepassing (categorie R11) worden gekwalificeerd.

Onderdeel h, tijdelijke opslag van baggerspecie naast de watergang waaruit die baggerspecie afkomstig is

Het komt voor dat baggerspecie uit een watergang tijdelijk wordt opgeslagen op één van de naastliggende percelen om het te ontwateren en te laten rijpen, opdat het ter plaatse of elders als grond kan worden gebruikt. Voor zover dat gebruik kan worden aangemerkt als nuttige toepassing, kan ook de tijdelijke opslag van deze baggerspecie als nuttige toepassing worden aangemerkt (categorie R13). De reikwijdte van onderdeel h is daarom beperkt tot de onderdelen a tot en met f, waarvan hiervoor gemotiveerd is betoogd dat die als nuttige toepassing kunnen worden aangemerkt.

Onderdeel i, verspreiding van baggerspecie in oppervlaktewater

Baggerspecie wordt ook verspreid in oppervlaktewater. Het betreft hier voornamelijk het verspreiden van baggerspecie uit havens en riviermondingen in Waddenzee, Zeeuwse Delta en Noordzee en op een kleinschaliger niveau in rivieren en meren. De aanleg van deze havens en vaarwegen heeft de morfologische ontwikkeling van het natuurlijk systeem verstoord. Deze haven en vaarwegen onttrekken immers grote hoeveelheden sediment aan de rest van het watersysteem omdat ze functioneren als bezinkbassins. Dit effect wordt steeds weer herhaald door de noodzaak van periodiek onderhoudsbaggerwerk dat nodig is voor de instandhouding van de haven- en vaarwegfunctie. Het is zeer onwenselijk voor de natuurlijke sedimenthuishouding om steeds maar weer dit sediment aan het watersysteem te onttrekken. Daarom wordt het merendeel van deze baggerspecie weer binnen het watermilieu verspreid. Op deze wijze wordt de natuurlijke gang van het sediment op weg naar watergebieden (zoals de Zeeuwse en Zuidhollandsche Delta, Waddenzee en dergelijke) ondiepen, weer hersteld. Op weg naar en binnen deze watergebieden vervult dit sediment immers wezenlijke morfologische en ecologische functies. Belangrijk is onder meer dat met de verspreiding wordt voorkomen dat de natuurlijke slibtoevoer naar de Waddenzee (als kraamkamer) wordt verstoord, kustsuppletie als gevolg van zand- en slibhonger wordt beperkt en algenoverlast in onder meer de badzones van het kustwater wordt teruggedrongen.

Deze toepassingen zouden in beginsel ook met primaire grondstoffen kunnen worden uitgevoerd. Bezien vanuit het watermilieu zou dit echter bijzonder ongewenst zijn, omdat de natuurlijke sedimentfuncties vanzelfsprekend door geen enkel ander materiaal beter vervuld kunnen worden dan door het sediment zelf. Mede vanuit dit perspectief wordt het verspreiden van baggerspecie in beleidsnota's als de Vierde Nota Waterhuishouding, als structurele, ecologische verantwoorde, nuttige en dus duurzame bestemmingsoptie beschouwd.

Hoofdstuk 4.3. Normstelling grond en baggerspecie

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

- 1) **Achtergrondwaarde:** een landelijk vastgestelde generieke waarde voor een goede bodemkwaliteit op basis van gehalten zoals die op dit moment voorkomen in de landbodem van natuur- en landbouwgronden waarvoor geldt dat er geen verwachting bestaat van een meer dan normale diffuse achtergrondbelasting vanwege antropogene en natuurlijke bronnen. Landbodems in relatief onbelaste gebieden in Nederland voldoen in overgrote meerderheid aan de achtergrondwaarde. Deze waarden zijn vastgesteld in het project 'achtergrondwaarden 2000 (AW 2000).
- 2) **Referentiewaarde:** kan zowel een generieke (landelijke) als een lokale waarde zijn. Dit besluit gaat ervan uit dat het bevoegd gezag zelf beleid voert voor het vaststellen van lokale referenties. Bevoegde bestuursorganen (veelal gemeenten en waterbeheerders) kunnen gemotiveerd en democratisch gelegitimeerd rekening houdend met gebiedsomstandigheden referenties vaststellen in een bodem- of waterbeheernota. Wanneer geen lokale referenties zijn vastgesteld geldt het generieke/landelijke kader. Voor de landbodems is de landelijke referentie een landelijke vastgelegde waarde voor de bodemkwaliteit die voor de betreffende bodem en het betreffende bodemgebruik (voor landbouw/natuur, wonen, bedrijven) in algemene zin aangeeft wat de duurzaam geschikte toestand is. De kwaliteit kent een chemische, fysische en biologische component. In dit besluit wordt invulling gegeven aan de chemische component.
Bij waterbodems wordt de lokale referentie mede bepaald door de omgevingskwaliteit van de waterbodem, de mate van herverontreiniging in het gebied door de afzet van nieuw sediment en de gebiedsgerichte invulling van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Voor het generieke kader voor waterbodems wordt de landelijke klassenindeling gehanteerd. Dit betreft een herziening van de klassensystematiek zoals opgenomen in de Vierde Nota Waterhuishouding.
- 3) **Interventiewaarde:** een landelijk vastgestelde waarde, generiek van aard. Deze definieert wanneer sprake is van ernstige verontreiniging in de zin van de Wet bodembescherming en vormt de eerste stap in het bepalen of er sprake is van een onaanvaardbaar risico en of er met spoed moet worden gesaneerd. Bij overschrijding van de interventiewaarde moet nader worden onderzocht of er op die locatie en de gegeven omstandigheden sprake is van risico's voor mens, plant of dier (inclusief de verspreiding naar de omgeving) en of er maatregelen moeten worden genomen om de risico's te verminderen of ongedaan te maken. Een overschrijding van de Interventiewaarde houdt dus niet automatisch in dat verontreinigde grond of baggerspecie of verontreinigd grondwater wordt gesaneerd.
- 4) **Onaanvaardbaar risico:** dit is de grens die bij een onderscheiden functie niet mag worden overschreden. Voor een nadere uitleg zie paragraaf 4.4.1.

Bij de keuze van de kwantitatieve invulling van bovengenoemde normen is het van belang dat de normstelling voor de interventiewaarden en de landelijke referenties zowel in het beleid voor grond en baggerspecie als dat voor sanering een rol speelt. De keuze van het niveau van de interventiewaarden is van groter belang voor het saneringsbeleid dan voor het beleid voor de toepassing van grond en baggerspecie. Het beleid voor grond en baggerspecie concentreert zich op omgaan met de risico's die kleiner zijn dan welke horen bij de saneringssituaties, en is gericht op het duurzaam gebruik van de bodem. Het saneringsbeleid is gericht op in te kunnen grijpen als er sprake is van onaanvaardbare risico's voor mens, natuur of milieu.

De referenties zijn van belang voor zowel het beleid voor de toepassing van grond baggerspecie als het saneringsbeleid. Referenties fungeren namelijk tevens als saneringsdoelstelling, afgestemd op het bestaande en beoogde gebruik van de bodem. Voor wat betreft waterbodems is de saneringsdoelstelling afgestemd op de mate van herverontreiniging na sanering in samenhang met de chemische en ecologische doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.

Hoofdstuk 4.4. Het beleidskader

4.4.1. Algemene beschrijving van het beleid

Voor alle toepassingen van grond en baggerspecie is een algemeen toetsingskader ontworpen. Dit toetsingskader geeft de milieuhygiënische randvoorwaarden waaraan deze toepassingen moeten voldoen, ongeacht of de grond of baggerspecie binnen of buiten inrichtingen dan wel tijdelijk wordt opgeslagen of voor onbepaalde tijd als bodem wordt gebruikt. In afwijking van dit algemene toetsingskader kunnen specifieke bodemtoepassingen ook op een andere wijze worden getoetst. Het betreft de grootschalige toepassingen van grond en baggerspecie, waarbij toetsing alleen plaatsvindt op emissie [uitloging]. Voor

het verspreiden van baggerspecie vanuit een watergang op aangrenzende percelen of het verspreiden van baggerspecie in oppervlaktewater gelden aparte kwaliteitseisen, waar het bevoegd gezag gemotiveerd van kan afwijken.

Voor de meeste landbodems van het Nederlandse grondgebied liggen de gehalten aan relevante stoffen op de achtergrondwaarde (Achtergrondwaarden 2000). De overige bodems, waaronder vrijwel alle bodems onder oppervlaktewater, zijn licht tot ernstig verontreinigd. Voor het toepassen van de grond en baggerspecie uit deze bodem, is een consistent systeem van bodembeheer noodzakelijk. Binnen dit systeem wordt op basis van de interventiewaarden onderscheid gemaakt tussen ernstig en licht verontreinigde grond en baggerspecie.

Toepassing van ernstig verontreinigde grond en baggerspecie is slechts onder specifieke voorwaarden toegestaan. Uitgangspunt hierbij is, dat de verontreinigende stoffen diffuus in de bodem zijn terechtgekomen. Daarnaast mag deze verontreiniging niet leiden tot onaanvaardbare risico's voor mens, natuur of milieu. Tevens dienen eventuele risico's te worden beperkt die worden veroorzaakt door de toepassing van grond en baggerspecie afkomstig van dergelijke bodems.

Indien sprake is van ernstige verontreiniging moet voor ingrepen in de bodem een saneringsplan worden opgesteld. Deze ingrepen kunnen noodzakelijk zijn omdat de grens van het onaanvaardbare risico (saneringscriterium) is overschreden of omdat om andere redenen de bodem wordt ontgraven. Er kan sprake zijn van verontreiniging door een puntbron of van verontreiniging die wordt bepaald door stoffen die verspreid in de bodem voorkomen als gevolg van diffuse verontreiniging. Voorbeelden van voortdurende grootschalige diffuse verontreiniging zijn te vinden in de uiterwaarden van de grote rivieren. Hier vindt aanvoer van verontreinigd sediment nog steeds plaats. Daarnaast kan worden gedacht aan diffuse bodemverontreiniging in binnensteden of specifieke verontreinigingssituaties als de toemaakdekken² in Utrecht en de cadmiumverontreiniging in de Kempen. Alleen indien sprake is van situaties van diffuse verontreiniging mag gebiedseigen ernstig verontreinigde grond en baggerspecie onder specifieke voorwaarden worden toegepast. In alle overige gevallen dient ernstig verontreinigde grond en baggerspecie te worden gereinigd of te worden gestort.

Toepassing van grond en baggerspecie boven de interventiewaarde is alleen toegestaan indien een besluit wordt genomen met een gebiedsgerichte motivering, waarbij in ieder geval moet worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

- De actuele kwaliteit van de bodem in het gebied is niet schoner dan de op te brengen grond/bagger;
- Het moet grond/baggerspecie zijn die uit hetzelfde aangewezen gebied afkomstig is;
- Er kan een uiterste grens voor bepaalde stoffen bij ministeriële regeling worden opgenomen, wanneer blijkt dat bij overschrijden van die grens het grondverzet risico's met zich meebrengt voor de functionaliteit van de ontvangende bodem voor mens, plant of dier.

Voor de toepassing van licht verontreinigde grond en baggerspecie (beneden de interventiewaarde) is in dit besluit een systeem opgenomen, waarmee de risico's van de grond beperkt zijn en hergebruik van licht verontreinigde grond mogelijk is. Hierdoor hoeft geen schone grond of primaire grondstoffen te worden ingezet. Het alternatief reinigen/storten/verbranden brengt zeer hoge maatschappelijke kosten met zich mee, terwijl het milieurendement beperkt is.

In het beleid is (vooralsnog) onderscheid gemaakt in een klassensystematiek voor landbodem- en waterbodems. Het compartiment waarin de grond en baggerspecie wordt toegepast bepaald welke klassensystematiek van toepassing is.

Voor waterbodems wordt aangesloten bij de klassensystematiek uit de Vierde Nota Waterhuishouding. Deze klassensystematiek (kwaliteitsindeling) wordt al vele jaren gebruikt door waterbeheerders. In het kader van het nieuwe beleid voor het toepassen (inclusief verspreiden) van grond en baggerspecie wordt de klassensystematiek herzien. In tegenstelling tot de systematiek bij landbodems worden er aan waterbodems geen gebruiksfuncties toegekend.

² Het toemaakdek is ontstaan doordat vanaf de middeleeuwen stadsvuil, stalmest, grond en slib naar de veengronden in het gebied werd aangevoerd om de slappe veenbodem op te hogen. Het toemaakdek bevat verhoogde gehalten aan zware metalen (vooral lood, maar ook koper en zink) en PAK.

Voor landbodems is een klassensystematiek opgesteld waarbij de bodemkwaliteit is gekoppeld aan de bodemfunctie.

Het hierboven beschreven systeem is eenvoudiger dan de oude regelgeving, brengt minder administratieve lasten met zich mee (zie desbetreffende hoofdstuk) en zorgt er voor dat er meer milieuhygiënisch verantwoord kan worden afgezet.

Het nieuwe beleidskader voor grond en baggerspecie bestaat uit de volgende verschillende toetsingskaders:

- Het algemene toetsingskader;
- Het toetsingskader voor grootschalige bodemtoepassingen;
- Het toetsingskader voor het verspreiden van baggerspecie over aangrenzende percelen of in het oppervlaktewater.

4.4.2. Toepassing in oppervlaktewater

In de grote rivieren, waaronder uiterwaarden, vinden de komende jaren op grote schaal rivierverruimingswerkzaamheden (al dan niet in combinatie met natuurontwikkeling) plaats. Een groot deel van de hierbij vrijkomende materialen kan elders als bouwgrondstof worden afgezet. Het merendeel van de resterende materialen wordt waar mogelijk binnen het watersysteem grootschalig toegepast conform de criteria van de artikelen 4.16 en 4.17 van dit besluit. De rivierverruimingswerkzaamheden, inclusief de bijbehorende (grootschalige) toepassingen van grond en bagger, dragen niet alleen bij aan een betere bescherming van het achterland tegen hoogwaters maar ook aan een betere ruimtelijke kwaliteit en hiermee aan de realisering van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water.

Tevens vindt binnen de uiterwaard vanuit onderhoud en beheer grondverzet plaats. Dit besluit maakt het ook mogelijk dat baggerspecie afkomstig uit het zomerbed wordt toegepast op de drogere delen van de uiterwaard. Hierbij kan sprake zijn van verschillende milieumomstandigheden (drogere delen overwegend aëroob en natte delen overwegend anaëroob) en dus ook van verschillende milieurisico's (waaronder mobiliteit van metalen). Bij de herziening van de klassenindeling conform de Vierde Nota Waterhuishouding wordt met deze verschillen rekening gehouden. Door het RIZA zijn voor beheerders van 'natte' natuurgebieden vuistregels opgesteld voor het omgaan met verontreinigde grond en baggerspecie in relatie tot de inrichting en het beheer van deze gebieden (Natuurontwikkeling op verontreinigde grond in het rivierengebied, RIZA 2004). De beheerders van deze gebieden bepalen in hoeverre deze vuistregels aanvullend op de regels van dit besluit worden toegepast.

4.4.3. Het algemene toetsingskader

4.4.3.1. De gebiedsspecifieke benadering

Het algemene toetsingskader gaat uit van de verantwoordelijkheid van zowel het bevoegd gezag als de toepasser voor een verantwoorde toepassing van grond en baggerspecie binnen een door het bevoegd gezag aangewezen gebied. Maatgevend voor de toetsing is de kwaliteit van de toe te passen grond of baggerspecie en de actuele bodemkwaliteit. Voor landbodems is daarnaast de toetsing aan de functie van de bodem relevant. De reden dat de functie van de bodem bij waterbodems niet wordt meegewogen, is het feit dat in watersystemen functies worden toegekend aan het systeem zelf of het waterlichaam en niet aan de onderliggende bodem.

Toepassing van grond en baggerspecie in of op de bodem is verantwoord als deze toepassing past binnen het beleid dat het bevoegd gezag heeft ontwikkelt voor de bodem in zijn gebied. In dit beleid zijn de ruimtelijke situatie en de voorgestane ruimtelijke ontwikkelingen afgestemd op de ambities voor de kwaliteit van de bodem. Hierbij kan het gaan om:

- een algemene verbetering van de bodemkwaliteit;
- een vermindering van de risico's van de binnen het gebied aanwezige verontreiniging door deze verontreiniging te concentreren op een plek waar de blootstelling voor mens en ecosysteem minder is;
- het toepassen van mindere kwaliteit grond en baggerspecie op basis van een integrale afweging van risico's en maatschappelijke belangen binnen het betreffende gebied en binnen de door het Rijk gestelde maximale grenzen;

- het toepassen van grond of baggerspecie in relatief belaste gebieden (bijvoorbeeld in uiterwaarden en binnenstedelijke gebieden). Daarbij kan voor één of meerdere stoffen sprake zijn van overschrijding van de interventiewaarden.

Voor landbodems geldt dat de toekenning van bodemfuncties centraal staat in de handelwijze van het bevoegd gezag in haar grondgebied. Door het bevoegd gezag vindt vastlegging plaats van de maximale waarden waaraan de kwaliteit van de toe te passen grond en baggerspecie moet voldoen. Het bevoegd gezag legt deze waarden vast in een besluit. Deze waarden zijn de lokale referenties en vormen het lokale toetsingskader. De kwaliteit van de toe te passen grond en baggerspecie moet tenminste voldoen aan deze lokale referenties. Bij de vaststelling van lokale referenties voor landbodems dient rekening gehouden te worden met de functie van de bodem. Hiervoor worden als richtlijn per stof op landelijk niveau referenties aangereikt (zie brief aan de Tweede Kamer). In bijzondere situaties kunnen de lokale referenties voor één of meerdere stoffen boven de interventiewaarden liggen. Toepassing van grond en baggerspecie boven deze interventiewaarden is onder stringente voorwaarden mogelijk (zie paragraaf 4.4.1).

In situaties dat het bevoegd gezag toestaat licht verontreinigde grond of baggerspecie op de landbodem toe te passen die voldoet aan de bodemfunctie maar die slechter is dan de actuele kwaliteit van de ontvangende bodem, is toepassing beperkt tot grond en baggerspecie uit hetzelfde gebied. Een bodembeheerder kan hier bijvoorbeeld toe besluiten om de aanwezige verontreiniging binnen een gebied te concentreren en daarmee de kwaliteit van het gehele gebied te verbeteren of ruimte te bieden aan baggerspecie die bij het onderhoud van aangrenzende waterlopen vrijkomt. Door de herkomst van de grond en baggerspecie in deze gevallen te beperken tot het gebied zelf gebiedseigen wordt geborgd dat de totale kwaliteit van het gehele gebied waartoe een bodembeheernota strekt kan worden verbeterd met als consequentie dat op een klein deelgebied een verantwoorde vermindering van kwaliteit optreedt (door het gevaar voor aanzuigende werking van grond buiten het beheergebied). Dit waarborgt stand still op gebiedsniveau.

4.4.3.2. Procedure vaststellen lokale referenties

De lokale referenties worden door het bevoegd gezag (de gemeenteraad) vastgesteld bij besluit: de bodembeheernota. Op de vaststelling van het besluit is de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Dit betekent dat het besluit vatbaar is voor bezwaar en beroep. Voor watersystemen zal vaststelling van de bodembeheernota plaatsvinden door de waterbeheerder als onderdeel van het watergebiedsplan. De bodembeheernota wordt door het bevoegd gezag voor een door hen te bepalen periode van maximaal 10 jaar vastgesteld, aan het einde waarvan evaluatie en eventuele bijstelling van de gestelde referenties noodzakelijk is.

In de bodembeheernota vindt een optimalisatie plaats tussen de mogelijkheden om grond en baggerspecie af te zetten en de risico's die acceptabel worden geacht, vanuit de verschillende belangen zoals milieu, ruimtelijke ordening, economische ontwikkeling, etc.

Bodembeheernota's worden afgestemd met de overige betrokken bevoegde bestuursorganen (bevoegd gezag bodemsanering, provincies en waterschappen) en waar lokale referentie boven de interventiewaarde zijn gesteld, is instemming van het bevoegd gezag bodemsanering noodzakelijk in verband met de vaststelling van het plan voor de sanering waarop het grondverzet betrekking heeft.

Bevoegde bestuursorganen kunnen besluiten hun beheergebieden samen te voegen tot één groot beheergebied.

In de bodembeheernota beschrijft de bodembeheerder in ieder geval de volgende onderwerpen

1. Een beschrijving van de huidige bodemkwaliteit.
In een bodemkwaliteitskaart worden (onder andere) de (chemische) kwaliteit van de bodem en (voor de landbodem) de bodemfunctie geregistreerd. De bodemkwaliteitskaart moet voldoen aan een (nog te ontwikkelen) landelijke richtlijn in de ministeriële regeling.
2. Een beschrijving van de maatschappelijke opgave.

In de bodembeheernota wordt beschreven wat de omvang en situering is van de opgave voor grond- en baggerverzet van alle betrokken partijen binnen een beheergebied en welke ruimtelijke ontwikkelingen er in de toekomst plaatsvinden.

3. De functie van de landbodem.

Voor het landbodemdeel van het beheergebied wordt in de bodembeheernota door het bevoegd gezag aangegeven welke functie de bodem heeft in een bepaalde zone van het beheergebied.

4. Een beschrijving en motivering van de lokale referenties voor de bodemkwaliteit.

Een bodembeheerder kan referenties vaststellen die hoger of lager liggen dan de landelijke referenties. Het vaststellen van lokale referenties is gebonden aan randvoorwaarden:

- a) Het besluit wordt genomen door de gemeenteraad danwel de waterschapsbeheerder, waardoor er een democratische legitimatie is.
- b) De verplicht toe te passen landelijke uniforme rekenmethodiek die met invoering van lokale parameters humane, ecologische en/of verspreidingsrisico's (risico's op belasting van het grondwater of oppervlaktewater - i.e. de risicoolbox) van een verhoogde achtergrondwaarde in kaart brengt, is één van de afwegingen voor vaststelling van de hoogte van de lokale referenties. Hierbij is de mogelijkheid voor Onze Ministers opgenomen om maximale waarden te bepalen (ook onder het saneringscriterium wanneer dit voor ecologische en humane risico's noodzakelijk is).
- c) De lokale referenties mogen niet worden vastgesteld boven het saneringscriterium. Voorts dient rekening te worden gehouden met kwetsbare gebieden, zoals natuurgebieden, gebieden voor de winning van drinkwater en gebieden die zijn aangewezen in een provinciale milieuverordening. Het betreft hier in ieder geval de gebieden de op grond van artikel 10 van de Natuurbeschermingswet 1998 aangewezen beschermde natuurmonumenten en de op grond van art. 10a van dezelfde wet aangewezen gebieden ter uitvoering van Richtlijn (EEG) nr. 79/409 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (PbEG L 103, hierna: Vogelrichtlijn) en Richtlijn (EEG) nr. 92/43 van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna (PbEG L 206, hierna: Habitatrichtlijn), alsmede de kerngebieden van de Ecologische Hoofdstructuur, als bedoeld in het Natuurbeleidsplan (Kamerstukken II, 1989/90, 21 149, nrs. 2-3) en de gebieden waarin particulier of agrarisch natuurbeheer plaatsvindt. De afbakening van het onderhavige besluit met de op voornoemde gebieden van toepassing zijnde regimes wordt beschreven in paragraaf 4.10.8 van de Nota van Toelichting.
- d) Lokale referenties worden gemeld aan het bevoegd gezag bodemsanering in verband met de relatie met terugsaneerdoelstellingen voor saneringslocaties.
- e) Vaststelling van lokale referenties boven de interventiewaarde is alleen mogelijk in een gebied dat reeds diffuus is verontreinigd boven de interventiewaarde. Voorafgaand aan de handeling in de bodem is instemming vereist van het bevoegd gezag bodemsanering.

De bodembeheerder toetst of de vast te stellen lokale referenties implicaties hebben voor de (toekomstige) ruimtelijke ontwikkelingen.

5. De wijze waarop invulling wordt gegeven aan het stand still beginsel op gebiedsniveau.

De bodembeheernota bevat in relatie tot het vaststellen van de lokale referenties een beschrijving van de wijze waarop binnen het beheergebied invulling is gegeven aan het uitgangspunt van niet verslechteren van de bodemkwaliteit (stand still op gebiedsniveau) en waar mogelijk het verbeteren van de bodemkwaliteit.

Hiervoor moet de bodembeheerder in de nota aangeven op welke wijze de volgende zaken zijn geborgd:

- Bij een plaatselijke gecontroleerde vermindering van de bodemkwaliteit bij toepassing van licht verontreinigde grond of baggerspecie (binnen de randvoorwaarden van 4b en 4c) en moet elders in het gebied tenminste een navenante verbetering van de bodemkwaliteit worden gerealiseerd. De plaatselijke verslechtering van de bodemkwaliteit mag alleen plaatsvinden met grond en baggerspecie uit het eigen gebied.
- De plaatselijke verslechtering van de bodem mag niet leiden tot nadelige gevolgen voor mens, milieu of natuur.
- Toepassing van grond en baggerspecie, waarin sommige stoffen de interventiewaarde overschrijden, is afkomstig uit het eigen gebied en van dezelfde kwaliteit als de ontvangende bodem.

6. Handhaving en evaluatie van het beleid.

Een beschrijving van de uitvoering, toezicht en handhaving van het bodembeheerbeleid.

De bodembeheerder beschrijft in de bodembeheernota op welke wijze uitvoering wordt gegeven aan het bodembeheer inclusief de vormgeving van toezicht en handhaving.

4.4.3.3. Generieke benadering

Indien het bevoegd gezag geen maximale waarden als lokale referenties voor de toe te passen grond of baggerspecie in een besluit heeft vastgelegd dan gelden de landelijke referenties als norm waaraan de toepasser moet toetsen. De toepasser moet zich dan dus baseren op de actuele bodemkwaliteitsklasse van de bodem waarop of waarin de grond of baggerspecie wordt toegepast. In geval van toepassing op landbodems dient de toepasser zich ook baseren op de bodemfuncties die aan de betreffende bodem zijn toegekend.

Landbodems.

In deze landelijk geldende systematiek zijn voor landbodems de bodemfuncties dus gekoppeld aan bodemkwaliteitsklassen. Zie ook onderstaande schets van de onderscheiden bodemkwaliteitsklassen (bedrijven en wonen). De samenstelling van de toe te passen grond of baggerspecie moet ten minste voldoen aan de strengste waarden, dus én aan de maximale waarden van de bodemkwaliteitsklasse waarbinnen de actuele bodemkwaliteit valt, én aan de maximale waarden van de bodemfunctie.

Bodemklassen.

Een van de belangrijkste nieuwe elementen in het besluit bodemkwaliteit is dat de toepassingseisen voor grond en baggerspecie bij de toepassing als bodem aansluiten bij de functie die de bodem heeft. Voor het kunnen aansluiten bij de functie is aan het RIVM opdracht gegeven om voor een achttal functies referenties voor goede bodemkwaliteit te ontwikkelen. Deze referenties kunnen dienen als eis voor toe te passen grond en baggerspecie.

Het betreft referenties voor de functies:

- Landbouw
- Moestuin/volkstuin
- Wonen met tuin
- Kinderspeelplaatsen
- Natuurgebieden
- Groen met natuurwaarden
- Industrie en ander groen
- Bebouwing en infrastructuur

Het RIVM heeft voor de stoffen die genoemd staan in de regeling locatiespecifieke omstandigheden referenties afgeleid. Het is bedoeling om in 2006 nog voor enkele andere stoffen referenties af te laten leiden door het RIVM. De referenties hebben uitsluitend betrekking op de chemische kwaliteit van de bodem en zijn ontwikkeld op basis van humane risico's, landbouwriscico's en ecologische risico's, verdeeld over generieke risico's en risico's voor doorvergiftiging (via plant en dier). Er is niet getoetst op verspreidingsrisico's naar het water: grondwater en oppervlaktewater. Voor landelijk te hanteren referenties ontbreekt een afdoende wetenschappelijke basis. Daarvoor is de invloed van locatiespecifieke omstandigheden te groot. In het kader van de discussie over de implementatie van de grondwaterrichtlijn en dan met name het aspect drempelwaarden daarin, zal alsnog het verspreidingsrisico van grond en baggerspecie moeten worden beoordeeld. Die discussie moet eind 2008 zijn afgerond. Dat kan gevolgen hebben voor de normstelling zoals die in de ministeriële regeling zal worden vastgelegd.

Ten behoeve van het bodembesluit is op basis van de getalsmatige uitkomsten van de 8 referenties bekeken of een clustering van de referenties tot enkele bodemklassen mogelijk is. Clustering van referenties leidt tot een eenvoudiger systeem van bodembeheer. Uit een getalsmatige analyse van de referenties is een tweetal klassen ontstaan tussen de interventiewaarden en de niet verontreinigde grond, welke als volgt de referenties clusteren:

- Licht verontreinigde grond: Wonen met tuin, kinderspeelplaatsen en groen met natuurwaarden
- Matig verontreinigde grond: Industrie en ander groen en bebouwing en infrastructuur.

Voor elk van de clusters is de referentie met de laagste getalswaarde de referentie voor de klasse. Veelal zijn de getalswaarden van de referenties binnen een klasse gelijk, waardoor er geen effecten uitgaan van het voorgaande. Er zijn enkele uitzonderingen te noemen:

De functies Natuur en Landbouw moeten voldoen aan de achtergrondwaarde. Hiermee is bereikt dat enerzijds natuurgebieden zo schoon mogelijk blijven en dat rekening wordt gehouden met het feit dat in het landelijk gebied er veelal een combinatie is van landbouw en natuurfuncties en er veelvuldig sprake is van functiewisseling tussen landbouw en natuur. Voor die natuurgebieden die nu niet aan de eisen voldoen en derhalve wat minder schoon zijn, moet het gebiedspecifieke spoor worden bewandeld om de afzetruimte voor grond en baggerspecie met gelijke kwaliteit te benutten. Uiteraard kan daarnaast grond en baggerspecie die niet voldoet aan de achtergrondwaarde worden toegepast in gebieden waar de functie wonen (midden) of industrie (hoog) geldt en er sprake is van een gelijke of slechtere bodemkwaliteit.

Omwille van eenheid in normen voor voedselproductie is ook voor moestuin/volkstuin gekozen voor aansluiting bij de klasse laag. Voor moestuin/volkstuin liggen de referenties met uitzondering van lood, waarvoor een lagere eis geldt, op het niveau van de klasse midden. De impact van de keuze voor moestuin/volkstuin op de mogelijkheden voor de afzet van grond en baggerspecie is uitermate beperkt; er vindt nauwelijks grondverzet voor moestuinen en volkstuinten plaats in Nederland.

Voor de functies wonen met tuin en kinderspeelplaatsen is voor de parameters lood, cadmium en kwik aangesloten bij de lagere referentie zoals die is berekend voor groen met natuurwaarden. Zonder deze keuze was een extra bodemklasse noodzakelijk, welke slechts afzetruimte zou bieden voor ca. 2 % van de vrijkomende diffuus verontreinigde grond. Overigens voldoet deze 2 % wel aan de bodemklasse matig verontreinigde grond, waardoor er nog steeds mogelijkheden zijn voor afzet van deze grond als bodem.

Voordeel van de clustering van de referenties in 2 klassen, naast de niet verontreinigde grond is dat daardoor het systeem van bodembeheer wint aan eenvoud en praktische toepasbaarheid. Iedere bodembeheerder kan in een kaart van zijn gebied aanduiden welke toepassingseisen uitgedrukt in 2 verschillende klassen op welke deelgebieden van toepassing zijn. In vergelijking met de Ministeriële vrijstellingsregeling grondverzet waarin elk deelgebied zijn eigenstandige toepassingseisen kende is dit een enorme vereenvoudiging. Deze vereenvoudiging zal leiden tot meer mogelijkheden voor hergebruik van grond zonder dat de geschiktheid van de bodem voor de functie die daarop wordt uitgeoefend in gevaar komt. Die laatste waarborg wordt gevormd door de bodemklassen die juist zijn gebaseerd op de referenties voor goed bodemkwaliteit per functie.

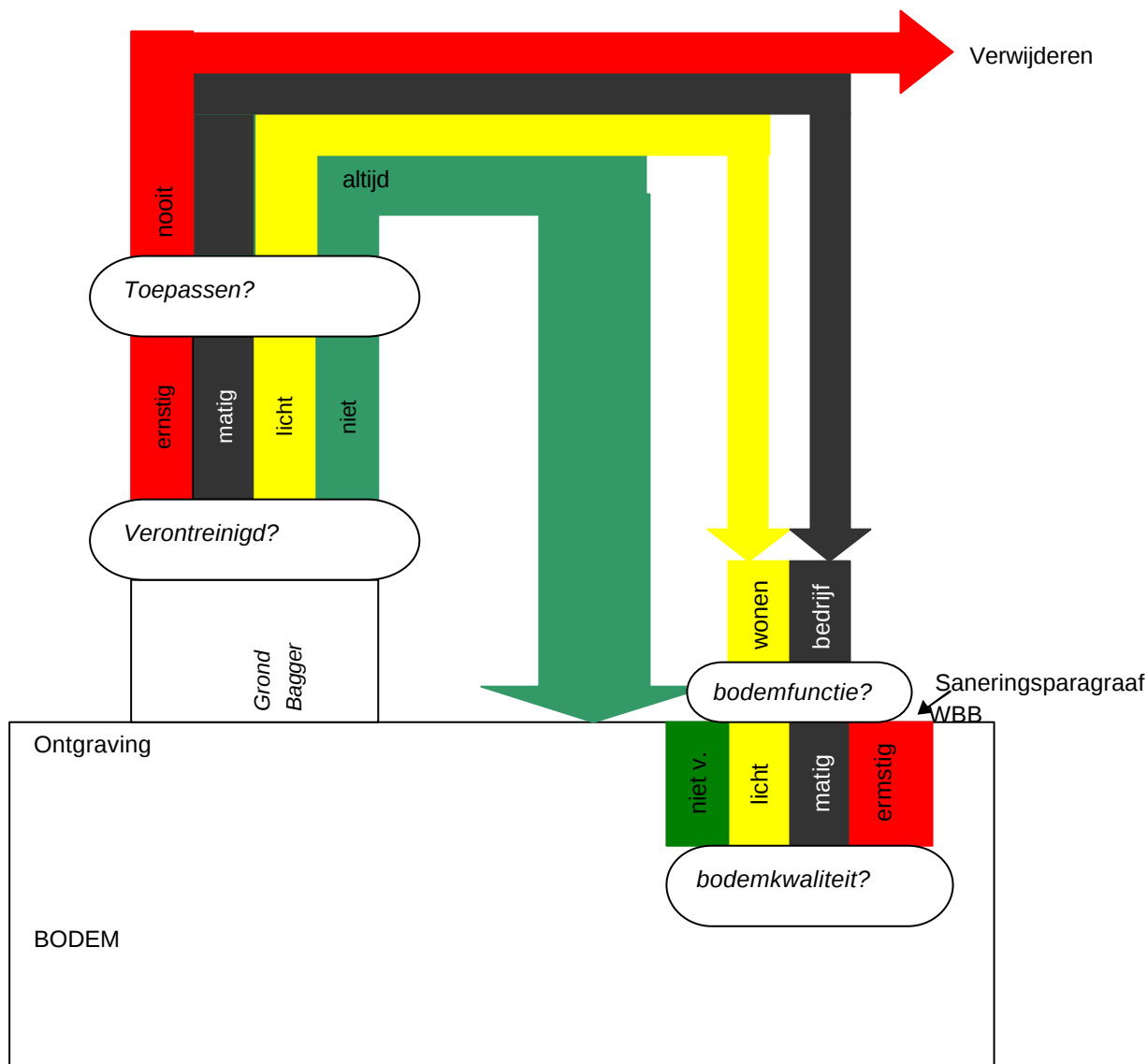
In een bijlage bij deze nota van toelichting is een toelichting opgenomen waarin de basiskeuzes t.a.v de normstelling worden opgesomd en ook een getalsmatige uitwerking wordt gegeven. Dit is de basis voor een ministeriële regeling waarin de normen worden vastgelegd. Deze bijlage strekt tevens tot het krijgen van een beter inzicht in de onderliggende data die een rol spelen bij toetsingsparagrafen.

Waterbodems.

Het hierboven geschetste algemene toetsingskader is ook van toepassing op waterbodems met uitzondering van de toetsing aan de gewenste kwaliteit voor de bodemfunctie. In het waterbeheer worden bodemfuncties gekoppeld aan oppervlaktewaterlichamen en niet aan de waterbodem. Bovendien moet in dynamische watersystemen nadrukkelijk rekening worden gehouden met erosie- en sedimentatieprocessen die voortdurend de waterbodemkwaliteit beïnvloeden. Hierdoor is alleen toetsing aan de actuele bodemkwaliteit zinvol. Daarom kan voor de waterbodem niet worden aangesloten bij de voor landbodems genoemde bodemfunctieindeling. Toepassing van grond en baggerspecie in watersystemen wordt alleen getoetst aan de actuele waterbodemkwaliteit. Op dit moment is de waterbodemkwaliteit ingedeeld in klassen waarvan de indeling en de maximale waarden niet overeenkomt met de voorgestelde maximale waarden per klasse voor landbodems. Conform het TCB-advies is het uitgangspunt voor een nieuwe baggerclassificatie dat waar waterbodems landbodem worden (baggerspecie op de kant) deze bodems qua milieuhygiënische effecten moeten passen bij de ontvangende landbodems. Een definitief besluit over de uitwerking van dit principe wordt in het kader van de ministeriële regeling die gelijktijdig met dit besluit in werking zal treden, genomen.

Samenvattend.

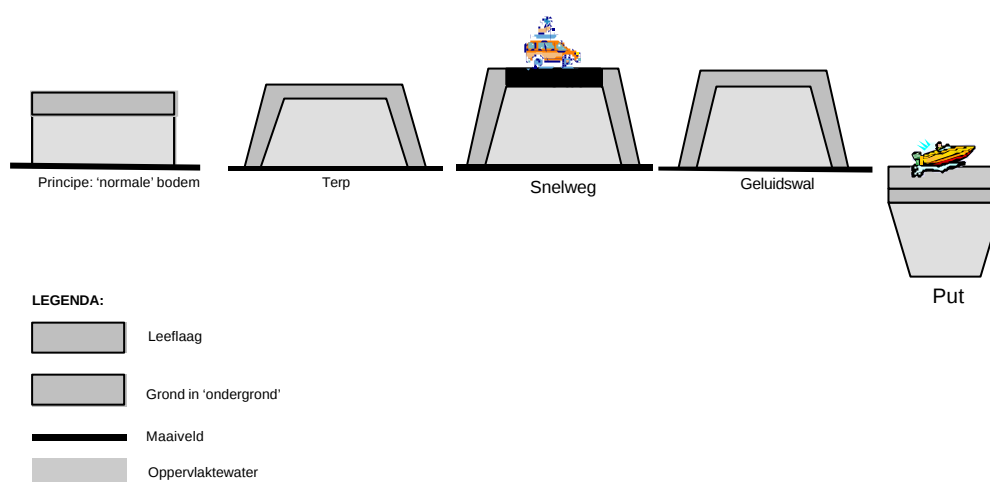
In het onderstaande schema is aangegeven wat de gebruiksmogelijkheden zijn voor grond en baggerspecie in de generieke benadering.



4.4.4. Toetsingskader voor grootschalige bodemtoepassingen

In het nieuwe beleidskader worden alle toepassingen van grond en baggerspecie, in welke vorm ook, aangemerkt als bodem. Voor grootschalige toepassingen van grond en baggerspecie van meer dan 5000 m³ en een dikte van meer dan 2 m is een apart generiek toetsingskader opgesteld, waarvan in afwijking van het hierboven beschreven kader gebruik gemaakt **kan** worden. Het uitgangspunt is ook hier dat de grond en baggerspecie bodem wordt. Er is geen verwijderingsplicht. In het verticale vlak wordt daartoe onderscheid gemaakt tussen een leeflaag (tenminste 0,5 meter) van grond of baggerspecie of een laag bouwstoffen, met daaronder en de toe te passen grond of baggerspecie.

De beschreven opbouw geldt voor alle type bodems en toepassingen van grond en baggerspecie, zowel op of in de landbodem als waterbodem. De toe te passen grond of baggerspecie kan zowel beneden als boven het maaiveld worden aangebracht, maar is niet bestemd voor het ophogen van een perceel. Zie de volgende voorbeelden.



4.4.4.1. Toepassingen in de leeflaag

De leeflaag kan bestaan uit grond of baggerspecie (bijvoorbeeld voor woon- of recreatiedoeleinden). In plaats hiervan kan deze ook bestaan uit een aaneengesloten laag bouwstoffen (bijvoorbeeld klinkers of asfalt). Voor toepassing van grond en baggerspecie als leeflaag geldt het op bodemklassen gebaseerde algemene toetsingskader. Grond en baggerspecie in de leeflaag moet dus voldoen aan de kwaliteit die hoort bij de actuele bodemkwaliteit van de omliggende bodem. Bij landbodems is tevens toetsing noodzakelijk aan de betreffende bodemfunctie. Indien de laag bestaat uit bouwstoffen, dan gelden de voorwaarden uit hoofdstuk 3 van dit besluit.

De leeflaag fungeert als gebruikslaag, erosiebestendige afwerklaag en als laag die het contact met de grond of baggerspecie in de grote bodemtoepassing tegen gaat.

4.4.4.3. Toepassingen van grond en baggerspecie onder de leeflaag

Samenvattend gelden de volgende voorwaarden:

- De toepassingen zijn binnen het generieke beleid alleen mogelijk beneden de bovengrens voor de klasse matig veronreinigde grond.
- In plaats van een toetsing aan de lokale bodemkwaliteit en de functie geldt een toetsing op emissie of uitloging naar het grondwater, het oppervlaktewater en de omliggende bodem, via een bij MR uit te werken methodiek.

- Er geldt een minimumvolume van 5000 m^3 en een minimale dikte van 2 meter. Deze eisen zijn bedoeld om duidelijk zichtbare en goed te beheren toepassingen te krijgen. Indien er sprake is van wegenbouw en spoorwegen waarop een aaneengesloten laag bouwstoffen wordt aangebracht, die van zichzelf goed zichtbaar zijn in het landschap en altijd een aanwijsbare beheerder kennen, dan geldt een minimale dikte van 0,5 meter.
- Er moet een leeflaag of een aaneengesloten laag worden aangebracht die direct contact tegen gaat (zie 4.4.4.1.). Deze dikte geldt ook voor de taluds c.q. (midden)bermen aan weerszijden van de verharding.
- De toepassing moet worden geregistreerd. Dat kan kadastraal dan wel in een toegankelijk en goed bijgewerkt lokaal bodeminformatiesysteem dat door het bevoegd gezag wordt beheerd.
- Toepassingen van grond en baggerspecie in grootschalige toepassingen, waarvan de kwaliteit slechter is dan de interventiewaarde, kan alleen plaatsvinden in de gebiedsspecifieke benadering. Hierbij gelden vergelijkbare eisen als bij de gebiedsspecifieke benadering in het algemene toetsingskader. Dat betekent dat grote bodemtoepassingen boven de interventiewaarden alleen zijn toegestaan in gebieden waar het achtergrondniveau op stofniveau overeenkomt met de toe te passen grond en baggerspecie. Het moet gaan om gebiedseigen grond of baggerspecie en niet om grond uit een bodemsanering. Via toepassing van de risicotoolbox moet worden aangetoond dat geen onaanvaardbare risico's worden overschreden in de zin van nadelige beïnvloeding van de omliggende bodem, het grondwater of het oppervlaktewater.

Toetsing aan de bodemkwaliteitsklasse van de ontvangende bodem maakt, behalve bij de leeflaag, geen deel uit van het toetsingskader voor grootschalige toepassingen in de ondergrond. De referentiewaarden die gebruikt worden ter bescherming van de bodemfunctie zijn niet relevant indien dergelijke dikke lagen op de bodem worden toegepast zonder dat er direct contact mogelijk is.. Vandaar dat de toetsing aan de bodemfunctie en/of bodemkwaliteit alleen wordt gekoppeld aan de leeflaag. De toetsing van grond- en baggertoepassingen onder de leeflaag richt zich dan ook op de risico's van verspreiding vanuit de toepassingslocatie. Het gaat vooral om de bescherming van het grondwater, het oppervlaktewater en de omliggende bodem. Het te waarborgen beschermingsniveau moet minimaal in overeenstemming zijn met de eisen die de Kaderrichtlijn Water en de Grondwaterrichtlijn stellen. Voor kwetsbare gebieden zal nader worden bepaald of aanvullende randvoorwaarden noodzakelijk zijn.

Beheer en nazorg.

Grootschalige toepassingen kennen een aanwijsbare beheerder die de toepassing instand dient te houden in de vorm en hoeveelheid waarin deze is toegepast en geregistreerd staat. De gestelde volumecriteria voor grootschalige toepassingen gelden voor het object dat wordt aangemeld als 'grootschalige toepassing'. Bij afgraven van grond of baggerspecie uit de grootschalige toepassing dient opnieuw te worden gezien of het object na afgraven nog voldoet aan de minimumvereiste van het volume en de laagdikte voor grootschalige toepassingen. Wordt niet voldaan aan de criteria dan vervalt de 'status' (en hiermee de registratie) van grootschalige toepassing en gelden voor het gehele object de milieuhygiënische criteria (waaronder toetsing aan ontvangende bodem) voor reguliere toepassingen. Dit kan een hertoetsing inhouden van grond of baggerspecie dat reeds eerder is aangebracht. Bij aanvulling van een grootschalige toepassingen mogen voor het aanvulmateriaal dezelfde milieuhygiënische eisen gelden als voor de grond en baggerspecie die eerder in de toepassing is aangebracht, ook al is de toe te passen hoeveelheid minder dan 5000 m^3 . Voorwaarde is wel dat bij aanpassing van de grootschalige toepassing opnieuw registratie plaats dient te vinden bij het bevoegd gezag om de aangepaste vorm en/of omvang opnieuw vast te leggen of om de registratie te laten vervallen als het object niet meer de status mag hebben van grootschalige toepassing of als deze compleet wordt verwijderd.

4.4.5. Toetsingskader voor het verspreiden van baggerspecie op aangrenzende percelen en in oppervlaktewater

4.4.5.1. Verspreiden op het aangrenzend perceel

Het beleidskader stelt de regels voor de toepassing van grond gelijk aan die voor de toepassing van baggerspecie. Hiermee worden de nu vaak complexe eisen sterk versimpeld en zal de baggerspecie eenvoudiger en veelvuldiger nuttig als bodem kunnen worden toegepast. Voor de regionale onderhoudsbaggerspecie wordt de huidige praktijk zo veel mogelijk gecontinueerd. Enkele

randvoorwaarden hieromtrent worden aangepast, maar op een zodanige wijze dat ten minste dezelfde afzetcapaciteit in stand blijft, maar in veel gevallen een grotere afzetcapaciteit wordt voorzien. Deze nieuwe randvoorwaarden worden gebaseerd op de volgende uitgangspunten:

- De feitelijke risico's voor het gebruik van de bodem die verbonden zijn aan de toepassing van baggerspecie als landbodem (er wordt in dit kader gewerkt aan een aanpassing van de huidige klasse-systematiek).
- Verruiming voor vrijwillige acceptatie van 20-meter naar de perceelsgrens, op voorwaarde dat de kwaliteit per saldo niet verslechtert en zelfs kan verbeteren. De 20-meter grens die voor vaststelling van dit Besluit geldig was, vervalt. Er wordt teruggegrepen naar de oorspronkelijke begrenzing zoals gesteld in de Waterstaatswet uit 1900
- Gezamenlijk opereren van betrokken overheden in een gebied. Om de afzet van baggerspecie te garanderen is het gezamenlijk optrekken van gemeenten, waterschappen en grondeigenaren een voorwaarde.
- Goed overleg tussen betrokken overheden en grondeigenaren.

Met de beschreven systematiek wordt een zekere verruiming van de afzetcapaciteit voor baggerspecie gerealiseerd. Immers, de huidige praktijk voor de regionale onderhoudsbaggerspecie wordt gecontinueerd, en door de gelijkschakeling van de regels voor de toepassing van grond en baggerspecie kan de baggerspecie nu ook als bodem worden gebruikt in situaties waar dit in het vigerende verspreidingsbeleid niet mogelijk is. Anderzijds waarborgen de ministeriële regeling vast te stellen maximale waarden dat het verspreiden van baggerspecie, mede gelet op de landbouwpraktijk op de belendende percelen milieuhygiënisch toelaatbaar is. Overigens is verspreiding mogelijk na een tijdelijke opslag op de percelen, waarvoor geen vergunning noodzakelijk is.

Bij het vaststellen van de maximale waarden waaraan de te verspreiden grond en baggerspecie moeten voldoen, wordt, met het oog op de bescherming kwaliteit van onder meer de bodem, het grondwater en de voedselkwaliteit, naast de aanvoer van eventuele lichte verontreinigingen ook rekening gehouden met de afvoer hiervan middels biologische afbraak, uitspoeling en opname in gewassen.

Verspreiding van baggerspecie, waarvan de kwaliteit slechter is dan de generieke verspreidingsgrens (zoals gesteld in de ministeriële regeling) kan alleen plaatsvinden in de gebiedsspecifieke benadering. Hierbij gelden dezelfde eisen als bij de gebiedsspecifieke benadering in het algemene toetsingskader.

De bestaande acceptatieplicht voor aangelanden (zoals geregeld in de Keur) blijft onveranderd van toepassing, met uitzondering van de plicht om baggerspecie te ontvangen boven de generieke grenswaarde voor verspreiding, indien door het bevoegd gezag vastgesteld in de bodembeheernota. Gezamenlijk overleg met betrokken aangelanden is daarvoor noodzakelijk.

In tegenstelling tot alle andere toepassingen met grond en baggerspecie is het verspreiden van de baggerspecie op het aangrenzende perceel niet meldingsplichtig.

4.4.6. Verspreiding in oppervlaktewater

Verspreiding van baggerspecie in oppervlaktewater vindt voornamelijk plaats in de Noordzee, de Zeeuwse Delta en de Waddenzee en op kleinschaliger niveau in rivieren en meren. Momenteel worden hiervoor ontheffingen op grond van de Wet verontreiniging zeewater en vergunningen op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren verleend. Dit besluit is mede bedoeld om de administratieve lasten te reduceren die samenhangen met deze procedurele handelingen. Dit besluit biedt daarbij in de vorm van algemene regels in milieuhygiënisch opzicht tenminste dezelfde waarborgen voor het milieu.

Voor de toetsing van de toelaatbaarheid van deze toepassingen van baggerspecie in een zout milieu is een chemie-toxiciteitstoets ontworpen waarop de voorschriften van de hierboven genoemde beschikkingen zijn gebaseerd. Momenteel wordt deze geëvalueerd. Het resultaat hiervan wordt meegenomen in de ministeriële regeling waarin de normstelling voor het toepassen van grond en baggerspecie wordt opgenomen. Deze ministeriële regeling voorziet tevens in een generieke kwaliteitsgrens voor het verspreiden van baggerspecie in zoet oppervlaktewater. Onderzocht wordt of deze generieke grens vergelijkbaar is en dan ook gelijkgetrokken kan worden met de generieke grens voor verspreiden op het aangrenzende perceel. Vanwege verschillen in systeemeigenschappen tussen

het ontvangende milieu, wordt niet op voorhand gesteld dat dit haalbaar is. Net als bij het verspreiden op het aangrenzende perceel kan het bevoegd gezag bij besluit voor een aangewezen gebied andere maximale waarden vaststellen, met als maximale grens de interventiewaarde. Het verspreiden van baggerspecie in oppervlaktewater is meldingsplichtig.

Hoofdstuk 4.5 Kennis van de bodemkwaliteit en de functie van de bodem

4.5.1. Kennis van de bodemkwaliteit

In het generieke kader geldt voor het bevoegd gezag geen verplichting tot het maken van een bodemkwaliteitskaart. Om het systeem efficiënt te kunnen toepassen wordt bevorderd dat ook voor toepassing van het generieke kader een bodemkwaliteitskaart wordt opgesteld, zij het op vrijwillige basis. In de beginfase is zeker niet overal informatie beschikbaar over de aanwezige bodemkwaliteit. Indien voor een plek, waarover geen gegevens bekend zijn, het voornemen bestaat om grond en baggerspecie toe te passen, dient de toepasser de kwaliteit van de bodem vast te stellen. Hij doet dit naar aanleiding van een protocol. Het bevoegd gezag doet er goed aan om deze kwaliteit in een besluit/kaart op te nemen, waardoor steeds meer kennis over de kwaliteit van de bodem binnen een gebied bekend wordt. Hierdoor wordt ook voorkomen dat er onnodige metingen worden uitgevoerd.

Naar aanleiding van alle metingen zal voor landbodems gaandeweg een landsdekkend beeld ontstaan, welke wordt bijgehouden in landelijke kaart. Voor waterbodems wordt via onderzoek meer informatie ingewonnen van de kwaliteit in een stroomgebied. De vastlegging in bodemkwaliteitskaarten zal in een globalere zin worden gedaan dan bij landbodems, vanwege het verschil in dynamiek en de erosie- en de sedimentatieprocessen die hierbij een rol spelen.

Onverkort volgen van een systeem van bodemkwaliteitsklassen heeft tot gevolg dat een bodem door verontreiniging van een bepaalde stof (door bijvoorbeeld een diffuse loodverontreiniging beneden de interventiewaarde) direct wordt ingedeeld in een andere klasse. De bodem kan dan vervolgens grond en baggerspecie ontvangen met verontreiniging van allerlei andere stoffen. Er vindt dan verslechtering van de bodem plaats. Om dit te voorkomen gelden regels aan de indeling van klassen. Bij landbodems wordt een ontvangende bodem pas ingedeeld in een hogere klasse als tenminste meerdere stoffen in die slechtere klasse zitten of ingeval het een stof betreft waarvan de overschrijding van de normgrens een bepaald percentage is. Nader onderzoek zal uitwijzen om hoeveel stoffen het zal gaan en om welk percentage. De toe te passen grond en baggerspecie wordt wel gewoon ingedeeld op basis van de stof, waarvan het gehalte in de hoogste kwaliteitsklasse valt. Voor waterbodems geldt de klassensystematiek die in de Vierde Nota Waterhuishouding is beschreven. Momenteel vindt herziening van deze klassensystematiek plaats.

4.5.2. De bodemfunctie (landbodem)

Ook in het generieke kader is het bevoegd gezag verplicht tot het opstellen van een bodemfunctiekaart. Uiterlijk 1 januari 2008 moet de bodemfunctiekaart beschikbaar zijn. Aangezien het nieuwe beleidskader per 1 januari 2007 geldt, zal het veelvuldig voorkomen dat de bodemfunctie nog niet formeel is toegekend. Het bevoegd gezag neemt daarom in de overgangsfase een besluit op elke melding van een toepassing. In dit besluit toetst zij aan de bodemkwaliteit en de gewenste kwaliteit voor de functie van de bodem

Hoofdstuk 4.6. Milieuhygiënische onderbouwing voor het nieuwe beleidskader

4.6.1. Milieueffecten voor bodem, grond en oppervlaktewater

Dit besluit geeft een kader voor het toepassen van grond en baggerspecie. Daarbij is het uitgangspunt dat de verontreinigingen die in die grond en baggerspecie kunnen voorkomen al in het milieu zitten. Er wordt niet van uit gegaan dat alle verontreinigingen in de bodem zullen worden opgeruimd. Dat gebeurt alleen als er onaanvaardbare risico's zijn voor het aanwezige dan wel voorgenomen gebruik. Het beleid voor het toepassen van grond en baggerspecie is dan ook afgestemd op het bodemsaneringsbeleid. Het beleid geeft een kader om binnen dit uitgangspunt grond en baggerspecie duurzaam te kunnen gebruiken. Met

het in dit besluit vastgelegde beleid is beoogd om binnen duidelijke grenzen de mogelijkheden van decentraal maatwerk te vergroten ten opzichte van het oude op het Bouwstoffenbesluit en de Ministeriële Vrijstellingsregeling Grondverzet gebaseerde beleid. Tevens is gestreefd te komen tot een eenvoudiger en beter op de praktijk afgestemd beleid, door de introductie van een relatief eenvoudig generiek beleidskader dat altijd bruikbaar is als er geen behoefte is aan het invullen van decentraal beleid. Dit alles kan de mogelijkheden voor het hergebruik van grond en baggerspecie vergroten binnen acceptabele grenzen voor het milieu.

Het beleidskader in dit besluit is het gevolg van een afweging tussen de mogelijkheden van [her]gebruik van grond en baggerspecie en eenvoud en consistentie van regelgeving enerzijds en bodembescherming anderzijds. Het generieke beleidskader is zo ontworpen dat de bodem duurzaam beheerd wordt. Dat wil zeggen dat door het op rijksniveau vastleggen van de spelregels rondom de handhaving van de actuele bodemkwaliteit en waarborging van de gebruiksmogelijkheden het bodemgebruik in de toekomst wordt gewaarborgd. Het beleidskader geeft ruimte voor lokaal maatwerk waar dat nodig is, maar alleen met een milieuhygiënische onderbouwing en ter beoordeling van de lokale overheden. Daartoe wordt een landelijk risicobeoordelingssysteem ontwikkeld, waarmee lokale overheden moeten aantonen dat binnen de specifieke omstandigheden binnen het beheersgebied geen onaanvaardbare risicogrenzen worden overschreden en de bodem voldoende beschermd wordt. Daarnaast kunnen er op rijksniveau grenzen worden gesteld ten aanzien van bepaalde stoffen, als blijkt dat er onder het saneringscriterium bepaalde stoffen humane en ecologische risico's met zich mee brengen.

De verwachting is dat dit beleid geen negatieve gevolgen heeft voor bodem, grond- en oppervlaktewater, op grond van de volgende argumenten:

- In het generieke beleidskader wordt voor landbodems een bovengrens gehanteerd op het niveau van de minst gevoelige functies: industrie, bebouwing, ander groen en infrastructuur, namelijk op de bovengrens voor de klasse matig verontreinigd. Voor waterbodems geldt in het generiek kader de interventiewaarde als bovengrens. Beneden deze niveau's waarborgt een klassensysteem dat grond en baggerspecie worden toegepast op bodems met een vergelijkbare kwaliteit. Het systeem waarborgt dat de bodemkwaliteit wordt behouden die past bij de functies die de bodem moet vervullen en dat de bestaande bodemkwaliteit niet verslechtert binnen de grenzen van het klassensysteem. Daarmee is het milieubeleidsuitgangspunt stand still ingevuld en kan er sprake zijn van duurzaam gebruik van de bodem. De grenzen van de klassen zijn op risico's gebaseerd, rekening houdend met humane, ecologische en verspreidingsrisico's [bescherming van het grondwater] en mogelijke blootstellingroutes. Deze klassen leggen de koppeling met de bodemkwaliteit en voor landbodems tevens met het gebruik van de bodem vast. De klassengrenzen houden geen rekening met locatiespecifieke omstandigheden.
- Als algemene grens voor vrije toepassing van grond en baggerspecie geldt voor landbodems de kwaliteit waar onverdachte landbouw- en natuurgebieden in grote mate aan voldoen (Achtergrondwaarden 2000). Deze grens is gebaseerd op de kwaliteit die de schone Nederlandse bodem nu heeft, inclusief door de mens veroorzaakte diffuse belasting. Deze grens geeft veel ruimte voor hergebruik van grond en baggerspecie die relatief schoon is, zonder dat schone bodems verontreinigd worden. Dit omdat een groot deel van de Nederlandse bodem als landbouw en natuurgrond in gebruik is [86%], en die bodems grotendeels voldoen aan de kwaliteitsgrens die uit Achtergrondwaarden 2000 komt [95-percentiel grens].
- Grote bodemtoepassingen zijn een bijzondere categorie in het generieke beleidskader. Deze categorie maakt het mogelijk om grotere hoeveelheden grond en baggerspecie nuttig toe te passen in bijvoorbeeld terpen, putten, wegen en geluidswallen. Om voor dit soort toepassingen een praktisch werkbaar kader te maken is er voor gekozen de milieuhygiënische onderbouwing niet te zoeken in een invulling via een klassensysteem op basis van de lokale bodemkwaliteit. In de plaats daarvan zijn in het besluit algemene beheersmatige randvoorwaarden en emissie-eisen geformuleerd die moeten waarborgen dat onderliggende en omliggende bodem, grond- en oppervlaktewater niet worden belast en dat rechtstreeks contact met de licht verontreinigde grond in die toepassing wordt voorkómen. Deze voorschriften komen in de plaats van het algemene 3-klassensysteem.
- Om voldoende ruimte te geven voor baggeren ten dienste van de waterhuishouding in regionale wateren, is op een milieuverantwoorde wijze een uitzonderingspositie voor het verspreiden van baggerspecie op de kant in dit besluit opgenomen. Deze uitzonderingspositie sluit nauw aan bij de

regelgeving die al jaren van kracht is, maar geeft ruimte voor verspreiding op perceelsniveau in plaats van de eerste 20 meter van het perceel, zoals voorheen het geval was.

- De bodembeheerder [het bevoegd gezag] kan met het nieuwe beleid gebiedsgericht maatwerk leveren en de grenzen die gelden voor grondverzet aanpassen. Dat kan leiden tot strengere of minder strenge grenzen. Minder strenge grenzen kunnen alleen worden vastgesteld als de risico's inzichtelijk zijn gemaakt met behulp van het hierboven genoemde landelijke risicobeoordelingssysteem. Het beleid kan alleen tot stand komen nadat een weloverwogen keuze is gemaakt die op een democratische wijze is geborgd. Daarbij kan de gebiedsbeheerder eventuele plaatselijke kwaliteitsverslechtingen compenseren met een verbeterde bodemkwaliteit elders in het gebied. Er gelden ook harde grenzen waarbinnen de lokale beleidsvrijheid moet blijven. Zo mogen er nooit onaanvaardbare humane en ecologische risicogrenzen worden overschreden in de lokale situatie.
- Voor toepassing van grond en baggerspecie boven de interventiewaarden [ernstig verontreinigde grond] zijn er maar beperkte toepassingsmogelijkheden in het nieuwe beleid. Er is alleen ruimte als gebiedsspecifiek beleid wordt vastgesteld. Het kan alleen voor het toepassen van ernstig verontreinigde grond in gebieden die op vergelijkbare wijze diffuus zijn verontreinigd tot boven de interventiewaarde. De grond mag niet uit een sanering komen. Hier geldt in belangrijke mate dat aantoonbaar geen onaanvaardbare risicogrenzen mogen worden overschreden. Tevens mag dit niet leiden tot belasting van grond- en oppervlaktewater. Ook hiervoor moeten de lokale overheden gebruik maken van het landelijk te ontwikkelen risicobeoordelingssysteem. De ultieme bovengrens voor toepassing voor grond en baggerspecie is altijd bepaald door de grens voor met spoed saneren: het saneringscriterium. Voor grote bodemtoepassingen boven de interventiewaarde gelden dezelfde voorwaarden, maar tevens gelden de beheermaatregelen en de emissie-eisen die voor grote bodemtoepassingen zijn voorgeschreven (zie paragraaf 4.4.6).

4.6.2. Toepassingen in oppervlaktewateren

In de Nederlandse wateren wordt op grote schaal baggerwerk verricht. Dit baggerwerk is onder meer nodig met het oog op de vlotte en veilige afwikkeling van de scheepvaart, de waterhuishouding, de bescherming van het achterland tegen hoogwaters en de natuur- en milieudoelstellingen. Een aantal van deze werkzaamheden heeft een wederkerig karakter: steeds opnieuw bezinkt op deze locaties sediment dat vanwege onderhoud of beheer aan het watersysteem gebaggerd dient te worden.

De bulk van dit sediment is niet dermate verontreinigd dat deze een bedreiging voor mens, natuur of milieu. Op een aantal locaties daarentegen is sprake van een erfenis uit het verleden. Hier is het sediment ten gevolge van allerlei lokale activiteiten dermate verontreinigd geraakt dat wel sprake is van ontoelaatbare risico's voor mens, natuur en milieu, ook met het oog op de chemische en ecologische doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Voor zover op dergelijke locaties baggerwerkzaamheden worden uitgevoerd, worden deze aangemerkt als saneringshandelingen. De hierbij vrijkomende baggerspecie wordt afgevoerd naar daartoe ingerichte depots zoals Slufter en IJsseloo, dan wel verwerkt.

Voor de overige baggerspecie, de zogenaamde diffuus verontreinigde baggerspecie (i.t.t. de hot-spot-verontreiniging) zijn er binnen de milieuhygiënische ecologische kaders van de Kaderrichtlijn Water wel toepassingsmogelijkheden. Een belangrijk deel van deze baggerspecie wordt binnen het oppervlaktewater verspreid. Het betreft hier in hoofdzaak baggerspecie die afkomstig is uit de havens en vaarwegen in de kustgebieden: de Noordzeekust, de Zeeuwse Delta en de Waddenzee. Dit sediment bezinkt hier omdat vanwege de economische noodzaak tot instandhouding van (diepe) havens en vaarwegen de morfologische ontwikkeling van het natuurlijk systeem wordt verstoord: havens en vaarwegen fungeren hier als bezinkbassin. Voor zover dit sediment bij elke baggerhandeling aan het watersysteem zou worden onttrokken zou dit funeste gevolgen hebben voor met name de ecologische en morfologische functies van sediment. Om dit te voorkomen is door het Kabinet verspreidingsbeleid voor baggerspecie ontwikkeld. Door baggerspecie weer te verspreiden in het oppervlaktewater worden de nadelige gevolgen van het onttrekken van sediment teniet gedaan. Door het stellen van stringente kwaliteitscriteria die aansluiten bij de achtergrondkwaliteit van het sediment, wordt voorkomen dat sediment wordt verspreid dat risico's geeft voor mens, natuur of milieu. Dit wordt bevestigd door diverse studies die tot heden geen schadelijke effecten van het verspreiden van baggerspecie in oppervlaktewater hebben aangetoond. Hieruit komt juist naar voren dat het niet-verspreiden van baggerspecie schadelijker

is voor het watersysteem dan het wel verspreiden van baggerspecie, gelet op de ecologische functie van het sediment zoals de kraamkamerfunctie in rivierdelta's en Waddenzee.

Daarnaast wordt in toenemende mate baggerspecie toegepast in het watersteem, met als voordeel dat in die gevallen met systeemeigen materiaal wordt gewerkt. De meeste van deze toepassingen, zoals bij grootschalige dempingen en verondiepingen, kenmerken zich doordat dat grote hoeveelheden baggerspecie op een relatief beperkte oppervlakte worden geconcentreerd. Uit tot dusver uitgevoerde studies blijkt dat hiermee eventuele risico's voor mens, milieu of natuur significant kunnen worden gereduceerd. Hiermee kan derhalve een extra bijdrage worden geleverd aan de realisering van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn Water. Behalve tengevolge van de toepassingshandeling, in casu het concentreren van de baggerspecie, leveren de toepassingen zelf ook een functionele bijdrage aan de verbetering van de veiligheid (bescherming tegen hoogwaters), natuur, milieu, landschap en recreatie (de ruimtelijke kwaliteit) en anderszins de ruimtelijke (her)inrichting.

Dergelijke grootschalige toepassingen bieden dus bij uitstek de kans om het omliggende watermilieu, waaronder de bodemkwaliteit significant te verbeteren. Daarbij is het gedrag van verontreinigingen in een dergelijke toepassing zodanig dat eventueel in de baggerspecie aanwezige verontreinigingen nagenoeg niet ter beschikking komen van het milieu. Hier is op de toepassingslocaties geen sprake van verspreidings- of blootstellingsrisico's voor mens, natuur of milieu.

4.6.3. Milieueffectentoets

De gevolgen van de nieuwe regelgeving voor de toepassing van grond en baggerspecie in of op de bodem zijn in een milieueffectentoets in beeld gebracht. De resultaten van de toets zijn hieronder weergegeven. Voor grondwater is het stuk in paragraaf 4.6.1 opgenomen.

4.6.3.1. Bodem

Door de nieuwe regelgeving zal verontreiniging van de bodem niet toenemen. Reeds aanwezige verontreiniging kan wel worden verplaatst, omdat toepassen van verontreinigde grond en baggerspecie mogelijk wordt. Hierbij gelden als belangrijke uitgangspunten het behoud van bestaande bodemkwaliteit (stand-still) en uiteraard het voorkómen dat er nieuwe saneringsgevallen ontstaan.

De nieuwe regelgeving biedt ook kansen gewenste verbeteringen van de (water)bodemkwaliteit te realiseren omdat meer dan voorheen het verschuiven van bestaande verontreinigingen mogelijk is. Zie verder paragraaf 4.6.1. Daar zijn effecten op bodem en grondwater beschreven.

4.6.3.2. Grond

Uit de bedrijfseffectentoets komt naar voren dat jaarlijks circa 12,75 miljoen ton grond vrijkomt uit grond-, weg- en waterbouwprojecten, de industrie en bodemsaneringen. De kwaliteit van deze grond varieert van 'schone grond' tot ernstig verontreinigd (boven Interventiewaarde). Van deze grond wordt onder het bestaande beleid circa 2,1 miljoen ton gereinigd en 1,2 miljoen ton gestort. De resterende 9,45 miljoen ton wordt reeds toegepast, grotendeels via grondbanken voor zover het licht verontreinigde grond betreft. Omdat de lokale bodembeheerder binnen het nieuwe beleid voor grond en baggerspecie een relatief grote beleidsvrijheid en daarmee samenhangende dito verantwoordelijkheid krijgt is niet met zekerheid te berekenen welke hoeveelheden grond en baggerspecie in de toekomst op welke plekken kunnen worden toegepast. In de bedrijfseffectentoets zijn inschattingen gemaakt van marktverschuivingen als gevolg van het nieuwe beleidskader. Naar verwachting zal bijna 0,3 miljoen ton ernstig verontreinigde grond binnen het gebiedsspecifieke kader kunnen worden hergebruikt. Voorheen moest deze grond worden gereinigd of gestort.

4.6.3.3. Baggerspecie

De bedrijfseffectentoets verwacht geen effecten op het volume van te verspreiden zoute bagger, zodat sprake is van neutraal milieueffect. Wel worden veranderingen verwacht in de toepassing van zoete bagger, met name een toename voor klasse 3 en 4. In 2003 kwam circa 7,2 miljoen m³ zoete baggerspecie vrij, waarvan 5 miljoen m³ klasse 0/1/2 en 2,2 miljoen m³ klasse 3/4. De bestemmingen van de zoete baggerspecie is weergegeven in.

Voor de toepassing van klasse 0/1/2 verwacht de bedrijfseffectentoets weinig veranderingen ten opzichte van de huidige situatie. Op dit punt wordt daarom het milieueffect neutraal verondersteld. Volgens de bedrijfseffectentoets zal circa 10% van klasse 3/4, die nu wordt gestort in het nieuwe beleidskader toegepast kunnen worden, dus circa 0,14 miljoen m³ (= 0,1 miljoen ton droge stof). Verder verwacht de bedrijfseffectentoets een toename van de hoeveelheid baggerspecie met 0,09 miljoen m³, waarvan 0,04 miljoen m³ kan worden toegepast.

Tabel 1 Bestemmingen zoete baggerspecie in 2003

Bestemmingen	2003 (in situ m ³)
Verspreiden	2.773.947
Verwerken	412.919
Direct toepassen	974.416
Storten	1.410.886
Tijdelijke opslag	555.698
Onbekend	1.111.414

Het hanteren van een indeling in bodemkwaliteitsklassen leidt tot enige mate van normopvulling, namelijk tot aan de bovengrens van de klasse. Hierop wordt een rem gezet doordat de ontvangende bodem pas op basis van twee of drie verhoogde stofgehalten in een volgende klasse wordt ingedeeld, terwijl de toe te passen partij grond of baggerspecie op basis van de stof met het 'hoogste gehalte' wordt ingedeeld. De potentiële verslechtering door opvulling tot de bovengrens van de klasse speelt alleen op de plaats van toepassing, want het betreft geen nieuwe verontreiniging. Op plaats van herkomst is de verontreiniging dus verminderd. Feitelijk is sprake van een neutraal milieueffect op de bodem.

Bij toepassing van grond of baggerspecie op of in de waterbodem (inclusief uiterwaarden en oevers) vindt alleen toetsing plaats op basis van de actuele bodemkwaliteit. Voorlopig wordt hiervoor de bestaande klassensystematiek (0 t/m 4) uit de Vierde Nota Waterhuishouding (NW4) gehanteerd. Vergelijkbaar met de werking van het systeem voor de landbodem, wordt voor de waterbodem een neutraal milieueffect verwacht.

Bij grootschalige toepassingen van grond en baggerspecie van meer dan 5000 m³ en in een laagdikte van meer dan 2 meter wordt niet getoetst aan de maximale waarden voor de functie van de bodem en ook niet aan de kwaliteit van de ontvangende bodem.

Achterwege laten van de functie van de bodemtoets is vanuit milieuopectiek verantwoord, omdat de referenties voor de bodemfunctie van de bodemklassen zijn gericht op de bescherming van mens, ecosysteem en voedselproductie. Deze beschermingsdoelen zijn bij grootschalige toepassingen niet relevant, omdat geen blootstelling aan mens, ecosysteem en gewas of vee optreedt.

De toetsing aan de kwaliteit van de ontvangende (water)bodem is voor de grootschalige toepassingen vervangen door een emissie-eis, die luidt dat uit de grootschalige toepassing nauwelijks emissies mogen optreden naar de omliggende (water)bodem en het grondwater.

De nieuwe regelgeving kent een gebiedsspecifiek en een generiek kader. Bovenstaande werkwijze geldt in het generieke kader, waarbij de bovengrens voor toepassen van grond en baggerspecie is gesteld op de Interventiewaarde, zowel voor de grootschalige toepassingen van grond en baggerspecie als de leeflaag die bij deze toepassingen is voorgeschreven..

In het gebiedsspecifieke kader mag ook grond en baggerspecie worden toegepast, die verontreinigingen boven de Interventiewaarden bevat. Hiervoor moet het bevoegd gezag eigen beleid formuleren, dat wordt vastgelegd in een besluit en een bodembeheernota (BBN). Dit gebiedsspecifieke kader is met name bedoeld voor het oplossen van gebiedspecifieke knelpunten. Onder bepaalde voorwaarden, die vooral zijn gebaseerd op locatiespecifieke risico's, mag de bodem gecontroleerd verslechteren, om elders in het gebied een belangrijke verbetering te kunnen realiseren. De locale beleidsruimte heeft alleen betrekking op gebiedseigen grond en baggerspecie. Voor toepassing van grond en baggerspecie van buiten het beheergebied blijven de generieke regels gelden. Aldus is sprake van stand still op gebiedsniveau en dus een neutraal milieueffect op de bodem in het beheergebied. .

4.6.3.4. Grondstoffen

De nieuwe regelgeving heeft mede ten doel het toepassen van grond en baggerspecie te vereenvoudigen. Door toename van hergebruik van grond en baggerspecie kan het gebruik van (niet-vernieuwbare) primaire grondstoffen worden beperkt. Grond en baggerspecie kan met name worden toegepast als alternatief voor zand en ophoogzand. Aldus leidt de nieuwe regelgeving tot een positief milieueffect ten opzichte van de huidige situatie. Het positieve milieueffect is overigens maar beperkt, omdat de toename van hergebruik van grond en baggerspecie (1,13 miljoen ton) klein is ten opzichte van de totale hoeveelheid toegepaste primaire grondstoffen (65 miljoen ton).

De toepassing van grond en baggerspecie als alternatief voor primaire grondstoffen wordt in de praktijk vaak beperkt door civieltechnische en logistieke eisen waaraan moet worden voldaan. De nieuwe regelgeving voor toepassen van grond en baggerspecie brengt hierin geen verandering.

4.6.3.5. Afvalstoffen

Door toename van nuttige toepassing van verontreinigde grond en baggerspecie hoeft minder te worden gereinigd en gestort. De bedrijfseffectentoets laat zien dat tot 0,23 miljoen ton verontreinigde grond minder gestort hoeft te worden, een afname van 20%. Voor baggerspecie wordt verwacht dat ten minste 10% (0,14 miljoen m³) minder gestort hoeft te worden. Bovendien leidt de afname van de hoeveelheid grond en baggerspecie die wordt gereinigd tot minder residu dat gestort moet worden. De nieuwe regelgeving heeft aldus een positief milieueffect met betrekking tot afvalstoffen.

4.6.3.6. Oppervlaktewater

Onder de nieuwe regelgeving zullen meer baggerwerkzaamheden worden uitgevoerd. Dit wordt veroorzaakt doordat de gemiddelde kosten voor de eindbestemming van baggerspecie omlaag gaan, omdat meer baggerspecie kan worden toegepast en minder baggerspecie hoeft te worden gestort. De besparingen kunnen vervolgens weer ingezet worden voor extra baggerwerkzaamheden, om de opgelopen baggerachterstand uit het verleden weg te werken. Een en ander is ook beschreven in de bedrijfseffectentoets.

Voor de kwaliteit van het oppervlaktewater hebben de extra baggerwerkzaamheden een positief milieueffect. Eventuele verontreinigingen in de waterbodem worden versneld verwijderd of geconcentreerd, waardoor ook de kwaliteit van het oppervlaktewater zal verbeteren. Overigens worden baggerwerkzaamheden doorgaans om andere redenen uitgevoerd, dan bescherming van het aquatisch ecosysteem. Het milieueffect is weliswaar positief, maar zeer indirect.

4.6.3.7. Beschikbare fysieke ruimte

De nieuwe regeling zelf legt geen beslag op de beschikbare fysieke ruimte. Wel leidt de werking van het systeem ertoe, dat de kwaliteit van de bodem steeds beter zal aansluiten bij het gebruik van de bodem als gevolg van de functie van de bodemtoets bij het toepassen van grond en baggerspecie. Vooral het gebiedsspecifieke kader biedt de mogelijkheid dat bodem van slechte kwaliteit in relatie tot het gewenste bodemgebruik wordt verplaatst naar een plaats waar deze kwaliteit beter past bij de aanwezige bodemfunctie van de bodem. Bijvoorbeeld het verplaatsen van historisch verontreinigde grond uit een oude binnenstad met woonfunctie van de bodem naar een industrieterrein aan de rand van de stad. Aldus heeft de nieuwe regeling een positief milieueffect, om te komen tot duurzaam gebruik van de bodem en de fysieke ruimte.

4.6.3.8. Energiegebruik

Bij het toepassen van grond en baggerspecie wordt energie gebruikt. De regels die in dit besluit zijn opgenomen voor het toepassen van grond en baggerspecie zorgen voor vereenvoudiging en stroomlijning. Voorheen leidde de regelgeving tot vertraging, uitstel en zelfs afstel van de uitvoering van projecten, omdat onvoldoende afzetmogelijkheden beschikbaar waren voor vrijkomende verontreinigde grond en baggerspecie. Door de nieuwe regelgeving mag een toename worden verwacht van afzetmogelijkheden voor verontreinigde grond en baggerspecie. Hierdoor zal de uitvoering van projecten gaan toenemen, waarmee ook de hoeveelheid toegepaste grond en baggerspecie zal toenemen. Door de verwachte toename van de uitvoering van werkzaamheden met grond en baggerspecie zal het energiegebruik mogelijk toenemen. Anderzijds leidt de nieuwe regelgeving tot energiebesparing door:

Het landelijk uniforme systeem van bodemkwaliteitskaarten (BKK), waarmee de afzetmogelijkheden voor vrijkomende grond en baggerspecie op basis van bodemkwaliteit beter in beeld worden gebracht. Dit geeft de mogelijkheid om de meest nabije bestemming te selecteren. Hierdoor wordt potentieel het energiegebruik verminderd ten opzichte van de oude regelgeving, doordat transportafstanden tot een minimum worden beperkt.

Door toename van de toepassingsmogelijkheden hoeft minder verontreinigde grond en baggerspecie naar een reinigingsinstallatie te worden gebracht. Voor het reinigen van grond en baggerspecie wordt energie gebruikt, waarop door de nieuwe regelgeving dus een besparing mogelijk is. De bedrijfseffectentoets geeft aan dat tot 17% minder grond zal worden gereinigd, maar direct zal worden toegepast. De daarmee gepaard gaande energiebesparing zal nog hoger liggen dan genoemde 17% omdat vooral de meest energie-intensieve verwerkingsmethoden minder grond aangeleverd zullen krijgen (tot circa 50%). Op basis van deze winst aan efficiency wordt met betrekking tot energiegebruik van dit besluit een positief milieueffect verwacht.

4.6.3.9. Mobiliteit

Dit besluit heeft geen effect op het aantal verreden kilometers door personenauto's. In het gebiedsspecifieke kader van de nieuwe regelgeving worden binnen een beheergebied van een bodembeheernota (BBN) extra mogelijkheden gecreëerd voor het toepassen van verontreinigde grond en baggerspecie die uit het gebied zelf afkomstig is. Dit betreft enerzijds grond die boven de Interventiewaarde is verontreinigd, en anderzijds toepassingen waarbij de actuele bodemkwaliteit verslechtert. Hiermee worden de transportafstanden dus meer beperkt tot het beheergebied zelf. Onder de huidige regelgeving moet verontreinigde grond en baggerspecie boven de Interventiewaarde doorgaans worden gestort en afgevoerd worden buiten het beheergebied. Zo heeft de nieuwe regelgeving een positief milieueffect, doordat ook ernstig verontreinigde grond en baggerspecie binnen het eigen beheergebied kan worden toegepast.

In het generieke kader wordt geen effect op de mobiliteit verwacht. Hoewel met de nieuwe regelgeving weliswaar een landelijke markt voor grond en baggerspecie ontstaat, zal vergroten van transportafstanden worden afgewogen tegen toename van transportkosten. Deze marktwerking verschilt weinig met de huidige situatie, zodat hierdoor geen significant effect op de mobiliteit wordt verwacht.

4.6.3.10. Lucht

Ten opzichte van de huidige situatie wordt geen verandering verwacht voor emissies naar lucht door de nieuwe regelgeving. Verandering van emissies naar lucht zijn verbonden met verandering in energiegebruik en mobiliteit, zoals hierboven beschreven.

Hoofdstuk 4.7. Melden grond en baggerspecie

4.7.1. Melding voorgenomen toepassingen

In de huidige praktijk blijkt het lastig om de regels ten aanzien van grond en baggerspecie te handhaven. Dit komt doordat aan het uiterlijk moeilijk is te zien welke kwaliteit de toe te passen grond en baggerspecie heeft. Door een beter inzicht te krijgen in de keten van ontgraving tot toepassing wordt het makkelijker partijen grond en baggerspecie te volgen c.q. te traceren, waardoor een betere handhaving mogelijk is. Om de keten in beeld te krijgen, is het noodzakelijk om elke toepassing te melden, waarbij de definitie van toepassing ook de tijdelijke toepassingen betreft.

4.7.2. Melding aan de Minister van VROM

In de melding worden minimaal de volgende gegevens opgenomen: de eigenaar, de locatie van herkomst en bestemming, milieuhygiënische kwaliteitsgegevens en de hoeveelheden. Deze melding zal plaatsvinden door middel van een digitaal te verzenden 'meldingsformulier' (bewijsmiddel) aan de Minister van VROM. Er is gekozen voor de Minister van VROM omdat deze ook de melding ontvangt in het kader van het Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen en beide systemen een directe koppeling dienen te hebben. Het bewijsmiddel, waarin kwaliteitsgegevens over de partij grond zijn opgenomen, zal in fysieke zin ook de partij volgen. In de digitale systematiek zal worden geregeld dat het

bevoegd gezag direct toegang krijgt tot het meldingensysteem, danwel dat een melding aan de Minister direct via digitale wijze aan het bevoegd gezag wordt doorgezonden. Op deze wijze kan het bevoegd gezag op eenvoudige wijze overzicht krijgen van aantallen en kwaliteit en op basis van deze informatie prioriteren en efficiënter controleren.

Naast het feit dat eenvoudiger prioriteiten kunnen worden gesteld bij toezicht is het voordeel dat (op termijn) door gebruik van automatisering er direct terugmelding kan plaatsvinden naar melder als gegevens onjuist zijn, of de locatie van bestemming andere milieuhygiënische kwaliteiten eisen/veronderstellen.

4.7.3. Meldingen in het kader van een Wm-inrichting

Op het moment dat de partij aan een inrichting in zin van de Wm wordt overgedragen valt deze binnen het regime van Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen. De meldingssystematiek wordt hier zodanig op toegesneden dat slechts één keer melding moet worden gedaan. Er hoeft dan niet getoetst te worden aan het kader van dit Besluit.

4.7.4. Tijdelijke toepassing

Het melden van een toepassing buiten een Wm- inrichting wordt altijd aan het volledige toetsingskader getoetst. Dit geeft beperkingen ten aanzien van de tijdelijke opslag, aangezien deze ook aan de functie van de bodem en de kwaliteit van de bodem wordt getoetst. In de praktijk zal dan ook veel tijdelijke opslag alleen in de nabijheid van de definitieve toepassing kunnen plaatsvinden.

4.7.5. Uitzondering voor verspreiden van baggerspecie op aangrenzende percelen

Voor melden geldt een uitzondering op de regel voor het verspreiden van baggerspecie op het aangrenzende perceel. Deze werkzaamheden vinden plaats in het kader van de keur door de waterschappen. De keur ziet er op toe dat de waterafvoercapaciteit voldoende is. Hiertoe bestaat op grond van de Waterstaatswet 1901 een ontvangstplicht voor de aan de watergang grenzende percelen. De ontvangstplicht voor een aan de watergang grenzend perceel is in dit besluit beperkt tot baggerspecie waarvan de kwaliteit de bij ministeriële regeling vastgestelde maximale waarden niet overschrijdt.

De procedure voor het verspreiden van baggerspecie op belendende percelen is daarom als volgt: de waterkwaliteitsbeheerder onderzoekt, registreert en beheert de kwaliteitsgegevens van de waterbodem. Zij heeft tevens inzicht in, en voert toezicht uit op de baggerwerkzaamheden die worden uitgevoerd ter voldoening aan de verplichtingen die voortvloeien uit de keur. Hierdoor is aan haar bekend waar en wanneer wordt gebaggerd en in welke gevallen deze voldoet aan de kwaliteitscriteria waaraan moet worden voldaan om de baggerspecie op de kant te verspreiden. Deze gegevens worden aan het bevoegd gezag (i.c. de gemeente) jaarlijks ter beschikking gesteld. Op basis van de waterbodempkwaliteitsgegevens en de verplichtingen om te baggeren kan prioritering van toezicht plaats vinden, en kunnen controles worden uitgevoerd op het verspreidingsbeleid.

Het verspreiden van baggerspecie op aan de watergang grenzende percelen een periodiek teugkerende activiteit die ter plaatse wordt uitgevoerd zonder dat transport tussen de watergang en het belendende perceel nodig is. Dit is uniek ten opzichte van de andere grondverzetactiviteiten. Wanneer transport met een transportmiddel plaats moet vinden om de baggerspecie te kunnen verspreiden verlaat de baggerspecie het desbetreffende verspreidingsgebied en is geen sprake van verspreiding op belendende percelen, maar van toepassing en dient aan de algemene verplichting tot melding te worden voldaan volgens de daarvoor geldende procedure. Tevens dient de toepassing van baggerspecie op aan de watergang grenzende percelen waarvan de kwaliteit de bij ministeriële regeling gestelde waarden overschrijdt, te worden gemeld, omdat het gebiedsgerichte toetsingskader in dat geval van toepassing is.

4.7.6. Zorgplicht kwaliteit grond en baggerspecie

Voor parameters die (nog) niet bij of krachtens dit besluit zijn genormeerd, maar waarvan de toepasser weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat zij bij toepassing in of op de bodem kunnen leiden tot schade aan mens of milieu, gelden de zorgplichten van respectievelijk artikel 13 van de Wet bodem-bescherming, artikel 1.1a van de Wet milieubeheer, artikel 2 van de Wet milieugevaarlijke stoffen en

artikel 1.5 van dit besluit. Dit betekent dat de toepasser grond of baggerspecie in zo'n geval niet mag toepassen. Overtreding van de zorgplicht is een economisch delict dat strafbaar is gesteld op grond van de Wet op de economische delicten (WED).

Voor wat betreft het in oppervlaktewater toepassen van bouwstoffen (maar ook grond en baggerspecie) is in dit besluit een expliciete zorgplicht opgenomen. De Wet verontreiniging oppervlaktewateren bevat namelijk in tegenstelling tot de Wet bodembescherming geen zorgplicht en daarnaast biedt de zorgplicht van artikel 1.1a, van de Wet milieubeheer onafdoende uitkomst. Hierdoor valt het in oppervlaktewater toepassen van bouwstoffen volledig onder de reikwijdte van dit besluit en kan niet aanvullend nog de vergunningplicht op grond van artikel 1, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren aan de orde zijn. Het zal bij niet-genormeerde parameters vrijwel altijd gaan om parameters die in de praktijk bekend zijn. Indien nodig kunnen omtrent dergelijke parameters circulaires worden uitgebracht om aan te duiden hoe hiermee dient te worden omgegaan,

Hoofdstuk 4.8. Handhaving regelgeving voor grond en baggerspecie

4.8.1. Algemeen

De handhaving bij grond en baggerspecie is voornamelijk gericht op de toepasser van de grond en baggerspecie. Hij moet zich er van vergewissen dat zijn partij voldoet aan de gegevens, die hij bij de melding heeft overgelegd.

4.8.2. Handhaving door gemeenten

Bij toepassing van grond en baggerspecie op of in de landbodem zijn burgemeester en wethouders van de desbetreffende gemeente bevoegd gezag. Voornaamste taak van de gemeentelijke handhaver is om te toetsen op basis van de melding of de juiste bodemkwaliteitsklassen worden toegepast op de juiste locatie gelet op de functie van de bodem en de lokale referenties.

Wanneer sprake is van overdracht van grond en baggerspecie binnen een inrichting die is aangewezen krachtens artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, geldt de bevoegdheidsverdeling die in deze wet is neergelegd. In het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieu beheer (lvb) zijn ook categorieën van inrichtingen aangegeven waarvoor niet de gemeente, maar gedeputeerde staten dan wel de Minister van VROM, V&W, of EZ bevoegd zijn de Wm-vergunning te verlenen.

Het bevoegd gezag heeft de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen bij overtreding van de voorschriften van het onderhavige besluit. Deze bevoegdheid is op grond van de gemeentewet in samenhang met de Wet bodembescherming (artikel 95) en de Wet milieubeheer (o.a. artikel 18.8). Voorts kan de gemeente in deze gevallen op basis van artikel 18.9 van de Wet milieubeheer een dwangsom opleggen.

Wat betreft de strafrechtelijke aspecten van de handhaving geldt dat overtreding van de voorschriften van het onderhavige besluit (die zijn gebaseerd op de Wbb) onder de Wet op de economische delicten valt, op grond van artikel 1a van deze wet. Het opzettelijk niet naleven van de regels van het besluit is op grond van de Wet op de economische delicten een misdrijf. Indien er sprake is van het opzettelijk of op nalatige wijze op of in de bodem brengen van grond & baggerspecie waardoor gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander is te duchten, zijn (tevens) de artikelen 173a of 173b van het Wetboek van Strafrecht.

4.8.3. Handhaving door waterkwaliteitsbeheerders

De waterkwaliteitsbeheerder is bevoegd gezag voor de toepassing van grond en baggerspecie in oppervlaktewater en voor de toepassingen van grond en baggerspecie binnen bepaalde inrichtingen als bedoeld in de Wm. De Minister van Verkeer en Waterstaat is in de meeste gevallen bevoegd gezag voor de rijkswateren, waterschappen voor regionale wateren.

Voor de bescherming van het oppervlaktewater is de handhaving gebaseerd op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo). Bestuursrechtelijk heeft de waterkwaliteitsbeheerder de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen op basis van de Waterschapswet in samenhang met de Wvo (artikel 25) en

de Wet milieubeheer (o.a. artikel 18.8). In deze gevallen kan ook een dwangsom worden opgelegd op basis van artikel 25 van de Wvo juncto artikel 18.9 van de Wet milieubeheer. Met betrekking tot de strafrechtelijke handhaving van het besluit geldt dat de Wvo onder artikel 1a van de Wet op de economische delicten valt en dat het opzettelijk niet naleven van de regels van het besluit daarmee een misdrijf is.

4.8.4. Handhaving door provincies

De provincie treedt slechts in bepaalde gevallen op als bevoegd gezag voor de toepassing van grond & baggerspecie. Het gaat om de toepassing van grond & baggerspecie binnen categorieën van inrichtingen waarvoor de provincie als bevoegd gezag is aangewezen. De provincie toetst, op basis van de melding of de toepassing overeenkomstig het referentiekader is van het betreffende gebied waar de inrichting in is gelegen.

In bepaalde gebieden kan het noodzakelijk zijn om in aanvulling op het algemeen beschermings niveau een bijzonder beschermingsniveau tot stand te brengen. Denk bijvoorbeeld aan kwetsbare waterwingebieden of bodembeschermingsgebieden. De provincie kan op grond van artikel 1.2 van de Wet milieubeheer in de provinciale milieuverordening strengere of aanvullende voorschriften opnemen ten aanzien van het toepassen van grond en baggerspecie in bedoelde, bijzondere gebieden op de landbodem. In beschermde natuurgebieden geldt daarenboven het vergunningvereiste van de Natuurbeschermingswet 1998.

De provincie kan bestuursrechtelijk optreden bij overtreding van de voorschriften voor het toepassen van grond en baggerspecie op of in de landbodem en in het oppervlaktewater op basis van de Provinciewet in samenhang met de Wet bodembescherming (artikel 95), de Wet verontreiniging oppervlaktewater (artikel 25) en de Wet milieubeheer (o.a. artikel 18.8). Net als bij de gemeente kan hierbij bestuursdwang worden toegepast en kan een dwangsom worden opgelegd.

Zoals bij 4.4.4. en 4.4.5. reeds opgemerkt, geldt voor de strafrechtelijke handhaving dat zowel de Wvo als de Wbb onder de Wet op de economische delicten vallen.

4.8.5. Handhaving door de Minister van VROM

De VROM-Inspectie houdt namens de Minister van VROM toezicht op de keten van grond en baggerspecie. Met artikel 24 van de Wet milieugevaarlijke stoffen als grondslag, is het toezicht op de naleving van de regels en de handhaving van de regels van het onderhavige besluit mogelijk, van de ontgraving van grond en baggerspecie tot de definitieve toepassing als bodem. Verder geldt dat wanneer de Minister van VROM bevoegd gezag is voor een specifieke categorie van inrichtingen, hij dan ook bevoegd gezag is voor de toepassing van grond en baggerspecie binnen die inrichtingen.

De Minister van VROM heeft op basis van artikel 18.7 van de Wet milieubeheer een bevoegdheid tot uitoefening van bestuursdwang bij het toepassen van grond of baggerspecie op of in de landbodem, en daarmee tevens de bevoegdheid tot het opleggen van een dwangsom.

Voor het handhaven van de regels van dit besluit in de keten van de ontgraving tot en met de toepassing is de Minister van VROM bevoegd gezag op basis van artikel 64 van de Wms. Voor de strafrechtelijke handhaving geldt wederom de koppeling met de Wet op de economische delicten.

4.8.6. Resultaten uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets

Bij het opstellen van dit besluit is een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uitgevoerd. Hieruit blijkt dat de handhaafbaarheid van het besluit op een aantal punten is verbeterd ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit.

Een belangrijke verbetering is gelegen in het feit dat alle regels betreffende de toepassing van grond en baggerspecie binnen één besluit worden opgenomen. In de huidige situatie zijn meerdere regelingen op de toepassing van grond en baggerspecie van toepassing waardoor inconsistentie is ontstaan. Daarnaast ontstaat vaak discussie over de vraag welke regels nu eigenlijk van toepassing zijn, hetgeen de handhaving lastig en inefficiënt maakt. Er hoeft bijvoorbeeld niet meer worden aangetoond of er sprake is van grond of baggerspecie.

Een tweede verbetering is de verbreding van het normadressaat, aangezien alle toepassingen moeten worden gemeld (ook de tijdelijke). Dit geeft handhavers meer mogelijkheden om gericht te toetsen op de kwaliteit van grond en bagger, wat weer leidt tot effectievere handhaving. Dit betekent ook dat de VROM Inspectie een nadrukkelijker rol krijgt bij de handhaving van het besluit en dat daardoor een meer georganiseerde ketenhandhaving mogelijk wordt.

Een derde verbetering is gelegen in de centrale meldingsystematiek. Deze (digitale) systematiek geeft het bevoegd gezag de mogelijkheid op een relatief eenvoudige wijze inzicht in de grond- en baggerstromen te verkrijgen en op basis hiervan haar handavingsinspanningen te prioriteren. De samenhang zit in het feit dat de informatie uit meldingen én informatie uit andere controles onderling uitwisselbaar moeten zijn zodat op basis van deze informatie prioriteiten kunnen worden gesteld in de keten en effectiever toezicht mogelijk is.

Het Besluit Bodemkwaliteit maakt, net als voorheen het Bouwstoffenbesluit, voor ophoogzand, gereinigde grond en grondbanken gebruik van het systeem van private certificering. Hierbij vindt altijd externe controle plaats door een certificerende instelling.

Met betrekking tot het beheer van de bodemkwaliteitskaarten en bodembeheernota kan in zekere zin hetzelfde worden gesteld. Via SIKB zijn en zullen kwaliteitssystemen worden ontwikkeld en gecontroleerd die een integrale beschrijving geven van de randvoorwaarden waaronder een organisatie bovenstaande zaken beheert en op basis waarvan kan worden gecontroleerd.

Om handhaving te ondersteunen zal in samenwerking met alle bevoegde bestuursorganen een Handhaving Uitvoerings Methodiek (HUM) worden opgesteld.

Hoofdstuk 4.9. Bedrijfseconomische gevolgen voor bouwstoffen

4.9.1. Inleiding

Het beleid rond grond en baggerspecie is op de effecten voor het bedrijfsleven getoetst in de vorm van een bedrijfseffecten toets. Bij het bepalen van de kosteneffecten is uitgegaan van het Bouwstoffenbesluit uit 1999 als nulsituatie. In onderstaande wordt per bedrijfstak de conclusies uit de bedrijfseffectentoets weergegeven. De marktontwikkelingen van het nieuwe beleidskader hebben voor de verschillende bedrijfstakken de volgende effecten.

Voor de zandwinbedrijven treden geen effecten op. Geconcludeerd kan worden dat het nieuwe beleid geen significante invloed zal hebben voor winbedrijven van primair zand. Vanwege de goede milieuhygiënische kwaliteit van de grond zal primair zand (evenals nu het geval is) in alle gevallen voldoen aan de eisen voor toepassing als bodem.

Er zullen licht positieve effecten te verwachten zijn voor loonwerkers en gww-aannemers door een toename van mogelijkheden om grond directer af te zetten als bodem. De effecten zijn moeilijk te kwantificeren. In de periode dat er nog geen bodemkwaliteitskaarten zijn zullen bodemonderzoekskosten moeten worden gemaakt als het licht verontreinigde grond betreft.

De nieuwe verplichting om elke stap in de keten van grondverzet te melden bij het bevoegd gezag heeft tot gevolg dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven niet toenemen. De benodigde tijd per handeling zal, door een eenvoudig toepasbaar ICT meldingssysteem, sterk afnemen.

Het nieuwe beleid voor toepassing van grond en baggerspecie heeft een positieve doorwerking op de baggeropgave. De resultaten laten zien dat de baggeraars in Nederland circa 65.700 ton droge stof extra kunnen baggeren. Dit levert een omzetstijging van 657.000 euro op (omzetstijging van 2% voor de baggeraars). Er zal tevens circa 46.600 ton droge stof baggerspecie minder gestort worden. Dit levert de overheid een besparing op van 3.122.200 euro. Omdat de baggerstortplaatsen in beheer zijn van de overheid (met name rijkswaterstaat), wordt de omzetsdaling niet gezien als een negatief bedrijfseffect, maar als besparing voor de overheid. Door de stijging van de gebaggerde volumes zullen ook de verwerkers meer baggerspecie verwerken. Het gaat om 22.500 ton droge stof. Dit levert een omzetstijging op van 119.250 euro.

De onderzoek- en adviesbureaus verwacht op korte termijn een toename van de omzet (+10%) en winst (+3%) op gebied van bodemonderzoek doordat ontbrekende bodemkwaliteitskaarten opgesteld moeten worden. In het beginstadium wordt een toename van 200% verwacht op het in kaart brengen van nog niet in kaart gebrachte locaties. Ook zal een toename van het laboratoriumwerk voor het opstellen van

bodemkwaliteitskaarten plaatsvinden. Op de lange termijn kan er sprake zijn van een daling als bkk's als bewijsmiddel toegepast kunnen worden en geen aparte keuring meer uitgevoerd hoeft te worden. Voor de grondreinigers zijn de consequenties voor de gehele bedrijfstak minder dramatisch dan eerder voorspeld; op grond van toen voorliggende voorstellen met generiek toepassen boven interventiewaarde. De inschatting is een gehele daling van 9%. Voor met name de extractieve en immobilisatie bedrijven zijn de gevolgen wel groot met een daling van 33% respectievelijk 50%. Wanneer gegevens over het aanbod en de verwerking vanaf midden jaren negentig naast de gegevens van 2004 zouden worden gelegd dan is de neerwaartse trend al vanaf die tijd te zien. Alleen door tussentijdse wijzigingen is tijdelijk een verhoging waarneembaar.

Als gevolg van het nieuwe bodembesluit zullen er verschuivingen plaatsvinden in de wijze waarop grondbanken in de markt opereren. De dienstverlening zal zich richten op minder specialistisch advies (en minder keuringen) en minder opslag; alles op basis van de verwachting dat het gebiedsspecifieke beleid zich in de komende jaren ontwikkelt. Tegelijkertijd is de verwachting dat de negatieve waarde van grond lager zal worden (richting positieve waarde). Dit compenseert ten dele de negatieve tendens. Er zal dus niet veel veranderen, is de verwachting behalve voor een aantal kleinere bedrijven die een minder breed dienstenpakket hebben.

De hoeveelheid te storten grond neemt af van 700 Kton naar circa. 475 Kton. In totaal betekent dit een afname van meer dan 20% van de totale hoeveelheid (1200 Kton) op de stort gebrachte grond (storten en toepassen als bouwstof voor afdichting). Dit zal waarschijnlijk betekenen dat stortplaatsen voor hun afdekverplichtingen grond moeten gaan aankopen in plaats van dat ze het storttarief in rekening brengen. De problemen met de afzet van tarragrond zijn nu nog beperkt tot van 9 tot 16% en bepaald door een enkele verontreiniging in een tarrasoort.

4.9.2. Administratieve lasten

Bij administratieve lasten gaat het om de kosten rond de informatievoorziening. De administratieve lasten van het Bouwstoffenbesluit zijn in 2002 door SIRA Consulting bepaald. Bij de herijking van de VROM-regelgeving is vervolgens gesteld dat de nieuwe regelgeving voor bouwstoffen de administratieve lasten zou moeten halveren.

De verwachting is dat het nieuwe Besluit bodemkwaliteit de administratieve lasten verlaagt met een bedrag van ongeveer 7 miljoen; de nulmeting in 2002 bedroeg € 18.234.000 en het reductievoorstel € 11.042.000. In totaal een besparing van meer dan 35%. De volgende punten zijn hierbij van belang:

- De conformiteitsverklaring. Reduceert de administratieve lasten doordat ophoogzand de mogelijkheid krijgt, in lijn met huidige bepalingen, om aantal verplichtingen rond de certificering te laten vervallen. Wel zullen bedrijven eenmalig moeten aantonen dat ze hieraan kunnen voldoen. Deze kosten zijn echter beperkt ten opzichte van de reductie.
- Meldingen. Hoewel het aantal meldingen voor grond en baggerspecie met meer dan 200% zullen toenemen, wordt hiermee een beperkte reductie bereikt. Door het stroomlijnen en centraliseren van de meldingen dalen de kosten per melding met 300%. Een gedeelte van deze reductie, € 65.100, komt voort uit het Besluit Melden bedrijfsafvalstoffen.
- Doordat steeds meer gebruik zal worden gemaakt van bodemkwaliteitskaarten zullen voor grond en baggerspecie minder partijkeuringen noodzakelijk zijn. Dit levert waarschijnlijk een administratieve lasten-reductie op van ruim € 4,5 miljoen

4.9.3. Veranderingen in de markt

Voor de berekeningen van de effecten op de administratieve lasten wordt uitgegaan van de situatie zoals deze was op 31-12-2002. De markt waarop deze regelgeving op van toepassing is, is echter zeer aan verandering onderhevig. Het aantal bedrijven in de verschillende sectoren is de laatste jaren sterk veranderd en hiermee verandert ook de administratieve lasten voor het Nederlandse bedrijfsleven. Sommige sectoren kenden een sterke afname van het aantal bedrijven terwijl andere sectoren een sterke toename kenden. In navolging van de methode voor het uitvoeren van administratieve lasten-berekeningen zijn deze veranderingen buiten beschouwing gelaten. In de BET wordt wel rekening gehouden met deze effecten en zal de lastenreductie hoger zijn.

4.9.4. Bestuurlijke lasten

De bestuurlijke lasten voor grond en baggerspecie gelden met name voor gemeenten. Dit toezicht valt samen met toezicht op de Woningwet respectievelijk de Wet milieubeheer. Voor andere bestuursorganen vallen de kosten onder de afhandeling van vergunningen. De kosten voor waterkwaliteitsbeheerders komen voort uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De inzet van de VROM-Inspectie valt samen met de inzet in het kader van de Europese Richtlijn Bouwproducten.

Voor de handhaving van het Bouwstoffenbesluit werd in het verleden ieder jaar € 13,61 miljoen per jaar beschikbaar gesteld via het gemeentefonds. Deloitte & Touche Milieu had hiervoor de apparaatskosten bij gemeenten in 1999 in kaart gebracht. De kentallen bij deze bepaling zijn nader bijgesteld op basis van de evaluatie van het Bouwstoffenbesluit in 2001. De bijdrage aan het gemeentefonds werd door het Rijk gecompenseerd uit het budget voor bodem sanering. Het geld werd vervolgens verdeeld middels een in het fonds gehanteerde verdeelsleutel van het uitgavencluster Fysiek Milieu.

Op basis van het nieuwe besluit is voor bouwstoffen en voor grond en baggerspecie gezamenlijk een nieuwe inschatting gemaakt van de bestuurlijke lasten bij gemeenten (zie ook paragraaf 3.9.7). Voor gemeenten geldt dat deze taken overlappen met name rond invoering, overleggen en rapportage, maar ook bij het daadwerkelijke toezicht.

De bestuurlijke lasten zullen op een aantal punten kunnen dalen. Zo wordt de afhandeling van meldingen eenvoudiger en sneller door elektronisch te gaan melden. Ook wordt ervan uitgegaan dat bij toezicht bij de aanleg en uitvoering steekproefsgewijs één op de vijf werken zal worden gecontroleerd. Dit omdat ook eerder in de keten toezicht kan worden gehouden.

Met name bij grond en baggerspecie zullen ook nieuwe kosten ontstaan. Het gaat dan om de kosten rond het vaststellen en onderhouden van de bodemfunctiekaart. Daarnaast kunnen gemeenten zelf kiezen om kosten te maken rond het ontwikkelen van bodemkwaliteitskaarten en het opstellen van lokaal beleid.

Deze kosten zijn vrijwillig en zijn bij de bepaling van de bestuurlijke lasten niet meegenomen.

In totaal komen de geschatte bestuurlijke lasten uit op zo'n € 10,7 miljoen per jaar (zie ook de tabel).

Hierbij is uitgegaan van een uurtarief van € 55. Dit is een daling van zo'n 22% ten opzichte van de huidige vergoede kosten.

Taak	Apparaatskosten
Invoering besluit	€ 0,8 miljoen per jaar
Handhaving vaste inzet / kosten	€ 0,9 miljoen per jaar
Handhaving bouwwerken	€ 3,0 miljoen per jaar
Handhaving grondwerken	€ 5,1 miljoen per jaar
Handhaving weg- en waterbouwwerken	€ 0,9 miljoen per jaar
Totaal	€ 10,7 miljoen per jaar

4.9.5. Marktwerving en andere effecten

Als gevolg van het beleid rond grond en baggerspecie kan de onderlinge concurrentiepositie ten opzichte van andere bouwstoffen gaan veranderen, met name in de markt voor ophoogmaterialen. Dit is een markt van in totaal zo'n 10 miljoen ton bouwstoffen per jaar (excl grond en baggerspecie). De extra concurrentie van grond en baggerspecie op bepaalde bouwstoffen kan leiden tot minder negatieve of zelfs positieve prijsvorming voor bepaalde grond & baggerproducten. Met name zandige grondsoorten springen gunstig uit.

Hoofdstuk 4.10. Verhouding tot andere regelgeving

4.10.1. Wettelijk kader

Met het onderhavige besluit wordt ten aanzien van het toepassen van grond en baggerspecie beoogd in het gehele land een beschermingsniveau voor bodem en oppervlaktewater vast te stellen. Het besluit is hiertoe mede gebaseerd op de Wet bodembescherming (Wbb), de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) en de Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms). Door het besluit op zowel de Wbb

als de Wvo te baseren, blijft de toepassing van grond en baggerspecie op de bodem en in het oppervlaktewater in één besluit gebundeld.

4.10.2. Verhouding tot de afvalstoffenregelgeving

Zie passages over Kaderrichtlijn Afvalstoffen en meldingen.

4.10.3. Verhouding tot de Meststoffenwet

Het toepassen van grond en baggerspecie heeft een zekere bemesting van de bodem tot gevolg. Om te voorkomen dat de in het onderhavige besluit gestelde regels voor grond en baggerspecie tevens van toepassing worden op meststoffen is het onderhavige besluit is niet van toepassing op producten die krachtens de artikel 4 van de Meststoffenwet gestelde regels als meststof worden verhandeld. Dit betekent dat, indien grond en baggerspecie voldoen aan de krachtens artikel 4 gestelde uit landbouwkundig en milieukundig oogpunt gestelde eisen, het regime van de Meststoffenwet van toepassing is. Dit betekent dat de bij of krachtens de Meststoffenwet gestelde gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat en de vereisten inzake het transport van meststoffen van toepassing zijn. Het is niet de bedoeling dat meststoffen onder het regime van het onderhavige besluit vallen.

4.10.4. Verhouding tot het Stortbesluit bodembescherming

Indien grond en baggerspecie wordt toegepast volgens de eisen gesteld in het Besluit Bodemkwaliteit, dan is het Stortbesluit bodembescherming niet van toepassing. Wanneer hieraan niet wordt voldaan, dan kan de grond en baggerspecie gestort worden onder de (zwaardere) condities van het Stortbesluit Bodembescherming. Hierbij zal dan wel moeten worden voldaan aan de eisen gesteld aan de acceptatie van afvalstoffen, die mede zijn gebaseerd op de Europese richtlijn storten. Het Stortbesluit bodembescherming regelt dat het op of in de bodem brengen van afvalstoffen met een bepaald bodem-bedreigend karakter moet plaatsvinden op een volwaardige stortplaats met uitgebreide IBC-voorzieningen.

4.10.5. Verhouding tot bodemsanering

Het onderhavige besluit stelt regels over de vaststelling van de kwaliteit van de bodem in relatie tot het toepassen van grond en baggerspecie. Bij het saneren van de bodem wordt vastgesteld wat de kwaliteit is van de bodem na de sanering. Onder omstandigheden laat het besluit toe dat ernstig verontreinigde grond en baggerspecie wordt toegepast als bodem binnen een bepaald gebied. Dit vergt afstemming tussen de regels en de bevoegdheden voor het toepassen van grond en baggerspecie op grond van het Besluit Bodemkwaliteit en de regels voor bodemsanering in de Wet bodembescherming. Besluitvorming op grond van deze regels moet worden afgestemd. Hierbij gaat het met name over de volgende aspecten:

- Toepassen van ernstig verontreinigde grond en bagger
- Referenties en saneringsdoelstellingen

4.10.5.1. Toepassen van ernstig verontreinigde grond en baggerspecie

Vanuit het oogpunt van bodemsanering is het streven steeds gericht geweest op het schoonmaken en schoonhouden van de bodem. Sinds de jaren '90 is hier een dimensie aan toegevoegd, voortvloeiend uit het gegeven dat bepaalde delen in ons land te kampen hebben met grootschalige diffuse verontreinigen die niet direct aan en puntlozing te relateren zijn. Het opruimen van deze verontreinigingen is te kostbaar en vanuit een perspectief van risico's vaak niet noodzakelijk. Dit heeft een beleidswijziging tot gevolg gehad. In het bodemsaneringsbeleid staat niet meer het volledig schoonmaken voorop, maar is de saneringsdoelstelling gerelateerd aan het gebruik van de bodem. Bij ernstig verontreinigde bodems waar geen sprake is van risico en geen ontwikkelingen plaatsvinden is beheer voldoende. Het onderhavige besluit richt zich op het op milieuhygiënisch verantwoorde wijze omgaan met deze bestaande diffuse bodemverontreinigingen.

In een aantal gebieden in Nederland heeft de diffuse verontreiniging wel geleid tot overschrijding van de interventiewaarden. Genoemd kunnen worden gebieden als de Kempen, in watersystemen is het stroomgebied van de Maas een goed voorbeeld, toemaakdekken in de provincie Utrecht/Zuid Holland en

historische binnensteden. In formele zin spreken we hier dan ook over gevallen van ernstige verontreiniging. Het Besluit Bodemkwaliteit richt zich ook op deze verontreiniging. Het bevoegd gezag (gemeente) mag bij het toepassen van de grond en baggerspecie binnen deze gebieden maximale waarden boven de interventiewaarden vaststellen. In het Besluit zijn hier wel strenge voorwaarden aan verbonden.

De regelgeving in het Besluit Bodemkwaliteit is nadrukkelijk niet bedoeld voor het toepassen van ernstig verontreinigde grond uit saneringsgevallen met een direct aanwijsbare bron. Uiteraard kan een gebied dat diffuus ernstig is verontreinigd niet dienen als een stortplaats voor grond afkomstig uit saneringen. Grond die uit een sanering wordt ontgraven moet worden gereinigd of gestort op een reguliere stortplaats. Alleen niet ernstig verontreinigde grond die vrij komt bij een sanering van een verontreinigd bodemcompartiment in het desbetreffende gebied en een kwaliteit heeft die gelijk aan of beter is dan de kwaliteit van de ontvangende bodem kan worden toegepast binnen dat gebied.

In het Besluit Bodemkwaliteit zijn de voorwaarden geregeld waaronder toepassen van ernstig verontreinigde grond en baggerspecie moet voldoen. Naast de algemene eisen die gesteld worden aan het nemen van een besluit over een maximale waarde voor een gebied, geldt voorts dat ernstig verontreinigde grond en baggerspecie niet wordt ingedeeld in klassen. Beoordeling vindt plaats per stof. De toepassing van ernstig verontreinigde grond en baggerspecie is alleen toegestaan op bodems waar sprake is van diffuus verhoogde achtergrondgehalten (boven de interventiewaarden) van dezelfde stof(fen) als de toe te passen grond en baggerspecie. Het bevoegd gezag (de gemeente) mag niet een maximale waarde vaststellen voor stoffen die kunnen leiden tot onaanvaardbare humane en ecologische risico's. Voor het bepalen van deze risico's wordt voorgeschreven uit te gaan van de beoordelingssystematiek volgens het saneringscriterium in artikel 37 Wet bodembescherming.

4.10.6. Referenties en saneringsdoelstellingen

Op grond van onderhavig besluit worden in de ministriële regeling per functie maximale waarden vastgesteld voor toe te passen grond en baggerspecie, zogenaamde landelijke referenties. De gemeente legt de functies in zijn beheergebied vast op een functiekaart. Bij het volgen van de gebiedsspecifieke benadering kan deze gemeente deze landelijke referenties op grond van lokale omstandigheden verbijzonderen en lokale referenties (ambities) vaststellen. Deze lokale referenties worden vastgesteld bij besluit.

Wanneer de bodem wordt gesaneerd wordt in het saneringsplan, dat instemming behoeft van het bevoegd gezag bodemsanering, de doelstellingen geformuleerd voor de bodemkwaliteit na afronding van de sanering. Bij het vaststellen van de saneringsdoelstellingen is het bestaande of beoogde gebruikfunctie na afronding van de sanering bepalend voor de gewenste bodemkwaliteit. In geval dat het bevoegd gezag (vaak de gemeente) invulling geeft aan de gebiedsspecifieke benadering en lokale referenties vaststelt, is het gewenst dat deze ook gaan gelden als terugsaneerwaarden. Dit betekent dat er goede bestuurlijke afstemming moet plaatsvinden tussen het bevoegd gezag Besluit Bodemkwaliteit (vaak de gemeente) en provincie, als de gemeente niet zelf bevoegd gezag bodemsanering is. De provincie zal in haar eigen beleid moeten aangeven dat bij het afwijken van de landelijke referenties bij saneringen aangesloten wordt bij de door de gemeente vastgestelde lokale referenties. In een incidenteel geval blijft de provincie echter krachtens de wbb bevoegd om op basis van de specifieke omstandigheden een andere beschikking te nemen op een individueel geval van bodemsanering. Vanzelfsprekend doet zij dit niet dan na overleg met de betrokken gemeente.

Op deze wijze kan worden gezorgd voor het hanteren van dezelfde waarden voor enerzijds toepassen van grond en baggerspecie en anderzijds de doelstelling van bodemsanering en wordt een goede afstemming gerealiseerd.

In Het Besluit Bodemkwaliteit is opgenomen, dat de bodembeheerder voor het stellen van lokale referenties advies vraagt aan belanghebbende bestuursorganen, waartoe uiteraard ook het bevoegd gezag bodemsanering wordt gerekend. Het bevoegd gezag Besluit Bodemkwaliteit moet aangeven wat er is gedaan met de verstrekte adviezen. In dat kader kan het bevoegd gezag aangeven dat er zorg is gedragen voor afstemming tussen gemeentelijk en provinciaal beleid zodat beide overheden bij de besluitvorming uitgaan van dezelfde kwaliteitseisen.

4.10.7. Verhouding tot ruimtelijke ordeningsregelgeving

Het Besluit Bodemkwaliteit verplicht het bevoegd gezag om uiterlijk een jaar na inwerking treding van dit besluit een functieklassenkaart te maken waarin per gebied is aangegeven in welke functieklassse het gebied is ingedeeld. Vooralsnog is er voor gekozen om de systematiek van het Besluit Bodemkwaliteit niet direct te koppelen aan de ruimtelijke ordeningsregelgeving. Dit heeft te maken met het feit dat de bestemmingen in het bestemmingsplan per gemeente verschillen en de twee bodemfunctieklassen ("Wonen" en "Bedrijven") voortvloeien uit 8 centraal vastgestelde functies. Deze functies kunnen niet één op één worden doorvertaald naar de bestemmingen in het bestemmingsplan. Wel zal hiervoor een handreiking worden opgesteld.

Het besluit tot vaststelling van de functiekaart kan wel gemotiveerd worden door te verwijzen naar de bestemmingen. Wanneer een gemeente bij de functies afwijkt van het bestemmingsplan zal zij dit moeten motiveren. Dit kan bijvoorbeeld wanneer er een voorbereidingsbesluit ex artikel X is vastgesteld in verband met toekomstige bestemmingen of wanneer de feitelijke situatie afwijkt van de bestemmingen in het bestemmingsplan.

Ten overvloede wordt hier benadrukt dat de systematiek van het Besluit Bodemkwaliteit staat naast de systematiek van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. De functiekaart kan dan ook niet de plaats van het bestemmingsplan innemen. Wellicht dat op termijn de functiekaart wel een onderdeel kan worden van het bestemmingsplan.

4.10.8. Toetsing aan Europese regelgeving

Het Besluit Bodemkwaliteit bevat voorschriften die zijn gericht op de toepasser van grond en baggerspecie. Daardoor krijgt het besluit te maken met het Europese recht en het handelsverkeer. Met name is getoetst aan de Kaderrichtlijn Afvalstoffen, de Grondwaterrichtlijn en de Bouwproductenrichtlijn.

Aan de Kaderrichtlijn Afvalstoffen wordt voldaan op grond van het vermelde in hoofdstukken 4.2 en 4.7.

De grootschalige toepassing van grond en baggerspecie is in het kader van de Maaswerken getoetst aan de vigerende Grondwaterrichtlijn. De Tweede Kamer is bij brief van 17 mei 2005 daarover ingelicht. Gekozen is voor een pragmatische benadering van de Grondwaterrichtlijn, hoewel deze niet zonder risico's is. Kern van deze benadering is het optimaliseren van de milieuwinst, die kan worden bereikt bij de grootschalige toepassing van grond en baggerspecie in het kader van de herinrichting van riviergebieden. Thans ligt in Brussel de concepttekst voor een nieuwe Grondwaterrichtlijn voor. Deze tekst is aanmerkelijk duidelijker over de voorwaarden te stellen aan activiteiten, zoals de Maaswerken. Indien deze tekst in de huidige vorm wordt vastgesteld, worden de juridische risico's voor vergelijkbare activiteiten substantieel gereduceerd.

Het doel van de Bouwproductenrichtlijn is om te komen tot vrij Europees handelsverkeer voor bouwstoffen. Om dit te bereiken wordt gestreefd naar Europese harmonisatie op het gebied van meetmethoden en bewijsvoering. Hierbij wordt gekeken naar verschillende aspecten van bouwstoffen. Het bepalen van emissies uit bouwstoffen - het voor het Bouwstoffenbesluit relevante deel - is onderdeel van de fundamentele voorschriften rond 'hygiëne, gezondheid en milieu'. Dit onderdeel wordt de komende jaren uitgewerkt.

De werkwijze is dat eerst een basisdocument is vastgesteld, dat de fundamentele voorschriften rond hygiëne, gezondheid en milieu nader uitwerkt. Op basis hiervan is een horizontaal mandaat opgesteld voor het onderdeel milieu (Regulated dangerous substances) opgesteld, waarbij voor alle productfamilies de technische specificaties uniform worden vastgesteld. Dit kan betreffen Europese normen (opgesteld door CEN) of goedkeuringsrichtlijnen voor Europese technische goedkeuringen (opgesteld door de European Organization On Technical Approvals (EOTA)). Producten die voldoen aan de Europese technische specificaties mogen de CE-markering dragen en zijn vrij verhandelbaar in de Gemeenschap. Daarbij is het de verantwoordelijkheid van de lidstaten om desgewenst prestatie-eisen voor te schrijven (i.e. samenstellings- en emissie-eisen in het geval van het Besluit Bodemkwaliteit).

Zolang het onderdeel dat betrekking heeft op milieu niet is uitgewerkt, gelden in Nederland de regels van het Besluit Bodemkwaliteit als genotificeerde nationale regelgeving op dit gebied. Daarmee gelden alle

regels van eisen aan monsterneming, laboratoriumwerk, betrokken organisaties e.d. In alle normen is daarom de volgende standaardformulering opgenomen:

"In addition to any specific clauses relating to dangerous substances contained in the Standard, there may be other requirements applicable to the products falling within its scope (e.g. transposed European legislation and national laws, regulations and provisions). In order to meet the provisions of the CPD, these requirements need also to be complied with, when and where they apply."

4.10.9. Verhouding tot natuurbeschermingsrecht

Het besluit bodemkwaliteit laat de op kwetsbare of beschermde gebieden toepasselijke regimes onverlet. Het betreft hier in ieder geval de gebieden die in artikel 10 van de Natuurbeschermingswet 1998 zijn aangewezen als beschermd natuurmonument en de gebieden die in artikel 10 a van diezelfde wet zijn aangewezen ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn. Op grond van de Natuurbeschermingswet 1998 is het verboden om zonder vergunning van Gedeputeerde Staten, of in een voorkomend geval van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit handelingen te verrichten die schadelijk kunnen zijn voor het natuurmonument of voor de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden. Hiermee dient door de eigenaar of gebruiker rekening te worden gehouden indien het bevoegd gezag heeft beslist dat de toepassing van grond en baggerspecie is een beschermd natuurmonument of een Vogel- of Habitatrichtlijn gebied uit milieuhygiënisch oogpunt is toegestaan.

In de tweede plaats worden onder beschermde gebieden ook begrepen de gebieden van de Ecologische Hoofdstructuur. In de Nota Ruimte, waarin het ruimtelijk rijksbeleid op hoofdlijnen is neergelegd, is vastgelegd dat provincies en gemeenten voor de beschermde gebieden in hun ruimtelijk en waterhuishoudingsbeleid reeds neerleggen waar en hoe in deze gebieden de voor de aanwezige natuurwaarden en de natuurontwikkeling negatieve ontwikkelingen op het gebied van water-, lucht- en bodemkwaliteit kunnen worden voorkomen en verminderd. Voor de gebieden van de Ecologische Hoofdstructuur geldt tevens een "nee, tenzij regime", dat inhoudt dat in de nabijheid van de gebieden waar dit regime van kracht is nieuwe plannen, projecten of handelingen die de wezenlijke kenmerken of waarden van een gebied wezenlijk kunnen aantasten niet zijn toegestaan, tenzij er geen reële alternatieven zijn én er redenen zijn van groot openbaar belang om de plannen, projecten en handelingen wel toe te staan. In geval er toch handelingen worden verricht die schadelijk zijn voor het gebied, dient schade zoveel mogelijk te worden beperkt door mitigerende maatregelen en dient eventuele resterende schade te worden gecompenseerd.

Ten slotte zij opgemerkt dat de Flora- en Faunawet bescherming biedt aan in het wilde levende plantensoorten op hun groeiplaats en aan dieren in hun natuurlijke leefomgeving. De voor planten- en diersoorten schadelijke handelingen zijn verboden, tenzij een vrijstelling, vergunning of ontheffing is verleend.

4.10.10. Verhouding tot de Kaderrichtlijn Water

Richtlijn nr. 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid (PbEG L327) (hierna: Kaderrichtlijn water) heeft als doel de bescherming van oppervlaktewater en grondwater. Hiertoe is in de Kaderrichtlijn water bepaald dat de lidstaten - in beginsel in het jaar 2015 - bepaalde milieudoelstellingen moeten bereiken. De milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn water betreffen chemische en ecologische doelstellingen die moeten leiden tot een goede toestand van oppervlaktewater en grondwater. Deze doelstellingen zijn vastgelegd in diverse onderdelen van artikel 4 van de Kaderrichtlijn water, met bijbehorende uitzonderingsbepalingen. De milieudoelstellingen van de Kaderrichtlijn water betreffen chemische en ecologische doelstellingen die moeten leiden tot een goede toestand van oppervlaktewater en grondwater. Deze doelstellingen zijn vastgelegd in diverse onderdelen van artikel 4 van de Kaderrichtlijn water, met bijbehorende uitzonderingsbepalingen. Op grond van artikel 4 wordt voor het merendeel van de kunstmatig dan wel sterk veranderende waterlichamen het bereiken van een goede ecologische toestand en een goed ecologisch potentieel nagestreefd overeenkomstig de toepasselijke bepalingen van bijlage V van de kaderrichtlijn. Uiteindelijk moet de toepassing van de bijlagen van de Kaderrichtlijn water, alsmede de vaststelling van dochtterrichtlijnen voor prioritaire stoffen

en voor grondwater in het jaar 2009 resulteren in concrete, gekwantificeerde doelstellingen. Op diverse plaatsen in de Kaderrichtlijn water is sprake van een maatschappelijk haalbare en kosteneffectieve aanpak; zonodig kan daartoe voor een of meer waterlichamen verlenging van de streeftermijn tot 2021 of 2027 plaatsvinden, dan wel een minder stringente doelstelling worden bepaald.

Op dit moment is dus nog niet volledig te overzien welke verplichtingen uit de Kaderrichtlijn water per waterlichaam voortvloeien. Hierbij is mede van belang dat nog een aantal kaders nader moeten worden ingevuld, zoals de indeling in waterlichamen, alsmede het maatregelenpakket per stroomgebiedsdistrict dat - met publieke participatie - zal worden ontwikkeld om de milieudoelstellingen te realiseren en dat eveneens in 2009 zal worden vastgelegd. Mede in verband hiermee zijn in de Kaderrichtlijn water een aantal overgangsbepalingen opgenomen die erin voorzien dat 'oude' Europese richtlijnen inzake de bescherming van het oppervlaktewater en grondwater voorlopig nog ten dele van kracht blijven.

Ten aanzien van de bescherming van het oppervlaktewater betreft dit richtlijn 76/464 betreffende verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd. (Pb EG L129) (hierna: Richtlijn 76/464). De Richtlijn 76/464 heeft geen betrekking op het in het oppervlaktewater brengen (hierna: lozen) van baggerspecie en is derhalve enkel relevant voor het lozen van bouwstoffen en grond. Niettemin is in dit besluit om redenen van uniformiteit tot één gezamenlijk toetsingskader voor grond en baggerspecie gekozen. Bij de (nadere) vaststelling daarvan wordt een afweging gemaakt tussen enerzijds het realiseren van afdoende mogelijkheden om tot (her)gebruik van bouwstoffen, grond en baggerspecie te (kunnen) komen en de bescherming van het oppervlaktewater anderzijds. Daarbij is als uitgangspunt genomen, dat geen sprake mag zijn van achteruitgang van de toestand van oppervlaktewaterlichamen. Voor de beoogde normstelling, alsmede de specifieke milieueffecten voor het oppervlaktewater wordt verwezen naar paragraaf 3.3 (bouwstoffen) respectievelijk paragraaf 4.6 (grond en baggerspecie).

4.10.11. Verhouding tot de Richtlijn Grondwater

Richtlijn nr. 1980/68/EG van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1979 betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PbEG L20) (hierna: Grondwaterrichtlijn) beoogt de verontreiniging van grondwater te verminderen door middel van harmonisatie van regelgeving van de Lidstaten betreffende lozingen van bepaalde gevaarlijke stoffen in het grondwater en door totstandbrenging van een systematische controle op de grondwaterkwaliteit. Deze richtlijn heeft tot doel verontreiniging van het grondwater door stoffen van Lijst I en II te voorkomen en het zoveel mogelijk beperken of beëindigen van de gevolgen van de bestaande verontreiniging. Mede met het oog op de Grondwater-richtlijn is in artikel 12a, derde lid, voorzien in een grondslag om, voor zover nodig, emissie-eisen vast te stellen en worden andere voorwaarden gesteld ter bescherming van het grondwater. Hierbij wordt een afweging gemaakt tussen de bescherming van het grondwater enerzijds en het realiseren van afdoende mogelijkheden om tot (her)gebruik van bouwstoffen, grond en baggerspecie te (kunnen) komen.

TOELICHTING HOOFDSTUK 5 - Voorbereiding van dit besluit

Hoofdstuk 5.1. Advies Technische Commissie Bodembescherming

5.1.1. Advies TCB bouwstoffen

Op 12 december 2005 is de Technische Commissie Bodembescherming (TCB) om advies gevraagd aangaande dit besluit. Op 20 januari 2006 heeft de TCB haar advies uitgebracht. Door de tijdsdruk waaronder dit besluit tot stand is gekomen, kon de TCB hierbij niet beschikken over alle gegevens met betrekking tot de invloed van de voorgenomen regels op onder meer de uiteindelijk gekozen modellering bij bouwstoffen en over de aanpassingen in beleidskeuzes die nog zijn gemaakt. Het advies werkt op een aantal punten door in hoofdstuk 3 van dit besluit.

Op hoofdlijnen onderschrijft de Commissie de productgerichte benadering, waardoor de regelgeving rond bouwstoffen eenvoudiger en beter handhaafbaar wordt.

Ten aanzien van de modellering van de emissie uit bouwstoffen adviseert de TCB om een gevoeligheidsanalyse uit te voeren. Hieraan is invulling gegeven door het door de TCB bestudeerde RIVM-model te leggen naast een model van ECN, waarin een aantal bodemspecifieke eigenschappen beter kan worden verdisconteerd. Op grond van deze vergelijking blijkt dat de oorspronkelijke, door de TCB bekritiseerde belasting naar het grondwater aanzienlijk lager uitpakt dan eerder werd ingeschat. Dit leidt tot een betere balans tussen de bescherming van bodem en water aan de ene kant en de afzet van bouwstoffen aan de andere. Voor verreweg de meeste stoffen komt de emissie-eis overeen met het beschermingsniveau dat als uitgangspunt is gekozen. Ten aanzien van de modellering zal de Commissie later in dit jaar nog een advies uitbrengen.

Ten aanzien van grondwater vraagt de TCB aandacht voor de relatie met de voor grondwater nog vast te stellen drempelwaarden op grond van de nieuwe Europese Richtlijn Grondwater. Deze drempelwaarden zullen echter pas formeel eind 2008 worden vastgesteld. Pas op dat moment kunnen hieraan consequenties worden verbonden met betrekking tot de normstelling voor bouwstoffen.

5.1.2. Advies TCB grond en baggerspecie

De Technische Commissie Bodembescherming [TCB] heeft in januari 2006 geadviseerd over de hoofdlijnen van het nieuwe bodembeleid. Hoewel de TCB een aantal kritische vragen heeft gesteld, heeft de TCB ook begrip getoond voor de beleidsmatige keuzes die voor grond en baggerspecie in het nieuwe beleidskader zijn gemaakt. TCB heeft onvoldoende inzicht in de effecten van het beleid, zeker gezien de vele veranderingen die nu tegelijk worden doorgevoerd. Er is sprake van een optelsom van versoepelen en strenger worden. Bij het uitwerken van de uitvoeringsregeling, waarin een aantal technische aspecten nader wordt uitgewerkt is ruimte voor meer specifieke advisering door de TCB.

De TCB pleit voor voldoende aandacht voor de milieuhygiënische gevolgen en geeft aan dat als er vanwege maatschappelijke belangen risico's worden overschreden, dat herstelbaar moet zijn. De TCB ondersteunt het hanteren van de Achtergrondwaarden 2000 grens voor het vrij kunnen toepassen van grond en baggerspecie. De TCB stelt een aantal kanttekeningen bij de normstelling en het klassensysteem, ziet ruimte voor normopvulling en als gevolg daarvan een risico op onherstelbare diffuse verontreiniging van de bodem. De TCB heeft gevraagd de invoering van een extra klassengrens te overwegen. De TCB vindt dat de vergelijking tussen de kwaliteit van de ontvangende bodem en de kwaliteit van de toe te passen grond en baggerspecie stofafhankelijk zou moeten zijn. Anders kan niet worden voorkomen dat de bodem belast kan worden met stoffen die plaatselijk niet of nauwelijks voorkomen. Verder vraagt de TCB om één samenhangend klassensysteem voor grond en baggerspecie en om een functiegerichte invulling van de klasse hoog. De TCB betreurt het in stand houden van een uitzondering voor het verspreiden van grond en bager op aangrenzende percelen en bepleit aansluiting bij het klassensysteem dat geldt voor grond en baggerspecie. De TCB adviseert om via monitoring in de komende jaren zicht te krijgen op de kwaliteitsverslechtering van het gebied. De TCB staat achter het instrument Bodemkwaliteitskaart, maar pleit wel voor een landelijk uniform systeem en voor een goede overgangsregeling.

De normopvulling die wordt veroorzaakt door het klassensysteem zal in de praktijk zeer beperkt zijn. Binnen de bandbreedte van de bodemklasse is er stand-still voor zowel de kwaliteit als de functionaliteit [toetsing aan de kwaliteit die bij de functie hoort is voor landbodembodem gehandhaafd]. Die blijft in ieder geval onder de interventiewaarde en is minder extreem dan nu onder het Bouwstoffenbesluit gebruikelijk is. De ophoging wordt in dat kader als werk gezien en dus is er de mogelijkheid om tot de interventiewaarde toe te passen op schone grond]. De opvulling tot klassegrenzen treedt bovendien maar beperkt op omdat het beleidskader geen prikkels introduceert om te gaan slepen met grond tussen gebieden met verschillende kwaliteit: er is immers ook ruimte voor toepassing in de categorie grote bodemtoepassingen. Voorts is de Nederlandse landbodembodem voor 86 % in gebruik als landbouw of natuurgrond (waarvoor de Achtergrondwaarden 2000 de grens vormt), voor ca. 7 % als woongrond (klasse midden) en voor ca. 7 % als verkeer/industrie (klasse hoog), waaruit moge blijken dat normopvulling slechts in potentie op 14 % van de landbodems aan de orde is, nog los van het feit dat flinke delen van die 14 % vanwege hun goede kwaliteit (schoon) geen normopvulling toestaan. Het klassensysteem hoeft daarom niet te worden uitgebreid, wat tevens de eenvoud en uitvoerbaarheid van het systeem ten goede komt.

In het nieuwe beleid voor grond en baggerspecie constateert de TCB een dreigende achteruitgang van de bodem- en grondwaterkwaliteit in het landelijk gebied, aangezien zowel generiek als gebiedsspecifiek meer ruimte wordt geboden voor de toepassing van verontreinigde grond en baggerspecie. Inmiddels heeft een nadere uitwerking van zowel het gebiedsspecifieke als het generieke toetsingskader plaatsgevonden, waardoor de zorg van de TCB kan worden weggenomen. De bodembeheernota is nu met zodanige waarborgen omkleed, dat van een verslechtering van de kwaliteit van de bodem en het grondwater in een door het bevoegd gezag aangewezen gebied geen sprake zou mogen zijn. Verwezen zij naar paragraaf 4.4.3.2 van de Nota van Toelichting. Onder het generieke toetsingskader hebben de Achtergrondwaarden 2000 als absolute grens te gelden voor de kwaliteit van grond en baggerspecie in gebieden met de functie landbouw of natuur. Voorts wordt opgemerkt dat ten aanzien van het verspreiden van baggerspecie een niet-acceptabele achteruitgang van de bodem- en grondwaterkwaliteit zal worden voorkomen middels het vaststellen van nieuwe grenzen bij ministeriële regeling. Gelet op deze uitgangspunten kan op voorhand worden gesteld dat de normen niet op het niveau van de Achtergrondwaarden 2000 komen te liggen. Bij de vaststelling van deze nieuwe grenzen zal echter, overeenkomstig artikel 1.4 van het onderhavige besluit, rekening worden gehouden met de risico's voor de gezondheid van de mens, de landbouw en ecologische risico's. In de uiteindelijke invulling van de klassen is grotendeels aangesloten bij de functiegerichte grenzen zoals die zijn afgeleid door het RIVM. Daar waar het verschil met de Interventiewaarde klein is, is omwille van de eenvoud van het systeem gekozen voor de interventiewaarde. Voor wat betreft de indeling van de bodem in klassen in het generieke systeem wordt een toetsingsregel ingevoerd die pas bij overschrijding van meerdere stoffen leidt tot indeling in een hogere klasse. Dit is bedoeld om de nadelen van een stofonafhankelijke beoordeling van de vergelijkbare kwaliteit tussen bodem en grond en baggerspecie te beperken. Deze toetsingsregel wordt bij ministeriële regeling vastgesteld. Als voorlopige toetsingsregel geldt dat een ontvangende bodem pas ingedeeld in een hogere klasse als tenminste twee stoffen in die slechtere klasse zitten of ingeval het een stof betreft waarvan de overschrijding van de normgrens meer dan 50% is. Deze voorlopige toetsingsregel zal bij het totstandkomen van de ministeriële regeling worden geëvalueerd en eventueel worden bijgesteld als blijkt hij onvoldoende waarborgen biedt om de bodem te beschermen. In het gebiedsspecifieke systeem worden lokale referenties op stofniveau vastgesteld.

De vergelijking tussen de kwaliteit van de ontvangende bodem en de kwaliteit van de toe te passen grond of baggerspecie zou volgens het TCB stofafhankelijk moeten zijn. In principe is een stofafhankelijke beoordeling een goed uitgangspunt. Bij een stofonafhankelijke beoordeling is er sprake van potentiële normopvulling en is er een risico dat nieuwe verontreinigende stoffen in een gebied worden geïntroduceerd (bijv. grond met teveel kwik toepassen in een gebied met teveel koper).

In het gebiedsspecifieke kader worden mede daarom de lokale referenties en de toepassing van de grond en baggerspecie op stofniveau uitgevoerd. Daarnaast zal dit probleem hier "niet" spelen omdat alleen gebiedseigen grond en baggerspecie mag worden toegepast. Ook de risicotoobox zal zorgen dat er geen nieuwe risico's voor mens, dier en plant ontstaan in een gebied.

In het generieke kader speelt dit probleem met name in de klasse/functie wonen en bedrijven. (Bij de klasse/functie landbouw en natuur mag alleen schone grond en baggerspecie worden toegepast en speelt dit probleem dus niet.)

Om de terechte zorg van het TCB weg te nemen maar tevens de gewenste vereenvoudiging in de normsstellingsystematiek te realiseren is en wordt gewerkt aan :

- een toetsingregel : de ontvangende bodem zal pas op basis van 2 of 3 verhoogde stofgehaltes in een volgende klasse worden ingedeeld terwijl de toe te passen grond/baggerspecie op basis van de stof met het hoogste gehalte wordt ingedeeld.

In de komende periode zal een nadere toets worden uitgevoerd of hiermee de terechte zorg van het TCB is gepareerd.

Voor het verspreiden van baggerspecie op aangrenzende percelen is een uitzondering nodig om voldoende ruimte te hebben voor onderhoudsbaggerspecie die ontstaat uit werkzaamheden ten dienste van de waterhuishouding, binnen milieuverantwoorde grenzen. Bij gebiedsspecifieke afwijking moeten de consequenties voor de bodemkwaliteit inzichtelijk worden gemaakt via een door het Rijk vastgelegde methodiek, voordat besluitvorming kan plaatsvinden.

De mogelijkheden voor monitoring van de bodemkwaliteit in aanvulling op bestaande meetnetten zullen nog worden gezien. Mogelijk kan daarbij gebruik worden gemaakt van de gegevens die gegenereerd worden voor het maken en actualiseren van bodemkwaliteitskaarten.

Hoofdstuk 5.2. Reacties op de inspraak

PM

Hoofdstuk 5.3. Advies Raad van State

PM

Artikelsgewijze toelichting

Toelichting artikel 1.1, eerste lid – definities

Degene die een bouwstof toepast - Bij het toepassen gaat het zowel om het daadwerkelijk aanbrengen van bouwstoffen in een werk, als om het houden van een bouwstof in dat werk. Hiermee worden dus zowel de aannemer en de opdrachtgever, als de eigenaar en beheerder van het werk aangesproken.

IBC-bouwstof - Een niet-vormgegeven bouwstof die niet kan voldoen aan de emissie-eisen voor open toepassingen, maar wel aan de eisen voor geïsoleerde toepassingen (zie ook de toelichting op artikel 3.4.).

Partij - Een partij is de hoeveelheid bouwstof die als eenheid wordt gehanteerd in dit besluit. De partij is de eenheid zoals die wordt gekeurd om te bepalen of de bouwstof voldoet aan de eisen van dit besluit. De partij is de eenheid waaraan een verklaring omtrent het milieuhygiënisch gedrag wordt gekoppeld. Een partij hoeft niet als eenheid te worden vervoerd of opgeslagen, maar zal in de praktijk veelal verdeeld zijn over verschillende vrachtwagens of andere transportmiddelen. Een partij zal veelal als eenheid in een werk worden toegepast, maar kan ook worden verdeeld over meerdere werken. In het laatste geval is het uitgangspunt dat de deelpartijen ook dienen te voldoen aan de in het besluit gestelde eisen.

Toepassen van grond en baggerspecie - Onder het toepassen van grond en baggerspecie wordt tevens verstaan het verspreiden van baggerspecie die uit watergangen is verwijderd en het verspreiden van baggerspecie in oppervlaktewater.

Toelichting artikel 1.1, tweede lid – waterbodems

In het tweede lid is aangegeven dat onder het toepassen van grond en bouwstoffen in oppervlaktewater in dit hoofdstuk ook het toepassen van grond en bouwstoffen op of in de waterbodem wordt verstaan. In jurisprudentie is vastgelegd dat de reikwijdte van de Wvo zich niet alleen uitstrekt over het water, maar ook de daarmee in contact staande waterbodem omvat, gelet op de uitwisseling die met het water zelf plaats vindt.

Toelichting artikel 1.1, derde en vierde lid

In grond of baggerspecie bevindt zich vaak bodemvreemd materiaal, zoals bijvoorbeeld hout of baksteenscherven. Dat is doorgaans vanuit milieuhygiënisch oogpunt niet bezwaarlijk, maar het is wel noodzakelijk om een grens af te bakenen. Die grens ligt in elk geval bij 20 gewichtsprocent, maar dat percentage kan desgewenst voor specifieke toepassingen lager worden vastgesteld. Tevens kan worden geregeld welke bodemvreemde materialen wel toelaatbaar zijn en welke niet. Om het de uitvoeringspraktijk niet onnodig moeilijk te maken bij het vaststellen of een bepaald materiaal als grond dan wel als baggerspecie te kwalificeren is, maakt de hoeveelheid bodemvreemd materiaal geen deel uit van de definitie in artikel 1.1, eerste lid.

Toelichting artikel 1.2.0, 1.2.1 en 1.2.0 – bevoegd gezag

Voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie zijn burgemeester en wethouders in beginsel het bevoegd gezag. Echter, wanneer in het kader van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer en het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer een ander bevoegd gezag is aangewezen voor het verlenen van een vergunning voor een inrichting, is dat gezag ook bevoegd voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie binnen die inrichting. Het gaat dan meestal om gedeputeerde staten of de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Daarnaast zijn er ook situaties waarin de Minister van Economische Zaken of de Minister van Verkeer en Waterstaat het bevoegd gezag is. Voor inrichtingen waarvoor geen vergunningplicht geldt, maar waarop algemene regels op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer van toepassing zijn, is het bevoegd gezag in het kader van de desbetreffende algemene maatregel van bestuur tevens het bevoegd gezag voor het besluit. De waterkwaliteitsbeheerder is op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren reeds bevoegd gezag voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie in oppervlaktewater.

Toelichting artikel 1.3 – functionaliteit

De toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie is alleen toegestaan indien sprake is van een functionele toepassing. Hiermee wordt voorkomen dat ongewenste of overtollige materialen worden gestort onder het mom van een werk of een bodemtoepassing. Het artikel geeft twee criteria aan voor functionaliteit. Er mag niet meer materiaal worden toegepast dan nuttig of nodig is voor de toepassing, denk bijvoorbeeld aan het aanleggen van een geluidswal die hoger is dan nodig om het geluid te weren. Er mag ook geen toepassing worden aangelegd die zelf geen duidelijk nut of noodzaak heeft, zoals een geluidswal in een gebied zonder geluidsgevoelige objecten. Dergelijke toepassingen worden gezien als een middel om zich te ontdoen van afvalstoffen en hiervoor gelden de regels van de afvalstoffen regelgeving (zie hiervoor ook paragraaf 3.10.2. en 4.10.2. van deze toelichting).

Artikel 1.4

Door middel van dit artikel wordt het toetsingskader van artikel 4 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen het toetsingskader voor alle waarden en eisen in het generieke en het gebiedsspecifieke kader.

Toelichting artikel 1.5 – zorgplicht voor oppervlaktewater

In de toelichting op het besluit wordt op de zorgplichten ingevolge artikel 13 Wbb en artikel 1.1a Wm gewezen als vangnet voor situaties waarbij ondanks het gestelde bij dit besluit sprake kan zijn van ongewenste gevolgen voor het milieu. Voor het toepassen in oppervlaktewater biedt daarbij artikel 1.1a Wm onvoldoende uitkomst, aangezien blijkens jurisprudentie daar maar beperkt gebruik van kan worden gemaakt (alleen voor zover de Wvo hiervoor geen instrumentarium bevat) en daarnaast deze zorgplicht lastig handhaafbaar is. Derhalve wordt opname van een expliciete zorgplicht in het besluit zelf noodzakelijk geacht, zoals ook reeds eerder is geschied bij bestaande Amvb's ter uitwerking van de Wvo.

Toelichting artikel 3.1 – vormgegeven en niet-vormgegeven bouwstoffen

Dit besluit stelt regels aan steenachtige bouwstoffen. In de meeste gevallen zal in de praktijk direct duidelijk zijn wanneer sprake is van een steenachtige bouwstof. In gevallen van twijfel kan gebruik worden gemaakt van de bepalingsmethode die is beschreven in de Uitvoeringsregeling Bouwstoffen. Hiermee worden de percentages silicium, calcium en/of aluminium bepaald, waaruit het steenachtige karakter kan worden afgeleid. Vlakglas, metallisch aluminium en grond en baggerspecie gelden niet als steenachtig en daarmee dus ook niet als bouwstof, al zouden deze volgens deze methode ook als zodanig gelden.

Ook asbest is een steenachtige bouwstof. Gezien de milieuhygiënische eigenschappen van asbest mag deze niet meer als bouwstof worden toegepast. Asbest kan nog als verontreiniging voorkomen in secundaire materialen, bijvoorbeeld puingranulaat. In de uitvoeringsregeling zullen hiervoor samenstellingseisen worden opgenomen.

Een bouwstof geldt als vormgegeven als deze in de toepassing een minimale grootte heeft van 50 cm³, dan wel voldoet aan de in de Uitvoeringsregeling Bouwstoffen opgenomen regels omtrent de vereiste korrelverdeling. Vormgegeven bouwstoffen vertonen onder normale gebruiksomstandigheden nagenoeg geen erosie of slijtage (i.e. duurzame vormvastheid). Voorbeelden van vormgegeven bouwstoffen zijn bakstenen, betonklinkers, asfaltbeton en heipalen. Ook slakken uit bijvoorbeeld een metaalbereidingsproces kunnen hieronder vallen, indien deze slakken een voldoende volume hebben. Bouwstoffen die hieraan niet voldoen gelden als niet-vormgegeven. Het onderscheid tussen de twee soorten bouwstoffen is mede van belang voor de wijze waarop de emissie moet worden bepaald en voor de normstelling.

Toelichting artikel 3.2 - uitzonderingen

Binnentoepassingen leiden niet tot emissies richting de bodem of het oppervlaktewater en zijn daarom uitgezonderd van de bepalingen van dit besluit (zie ook 3.2.3). Bouwstoffen die nooit buiten worden toegepast, zoals gipsplaten, vallen dus ook nooit onder dit besluit.

Bouwstoffen die slechts in Nederland aanwezig zijn om te worden doorgevoerd naar een ander land, vallen niet onder dit besluit.

Bij onderhoudswerkzaamheden en in andere situaties kan het voorkomen dat bouwstoffen tijdelijk uit een werk worden gehaald, om vervolgens weer te worden teruggeplaatst in dat werk na afloop van de werkzaamheden. Indien de bouwstoffen hierbij niet zodanig worden bewerkt dat verslechtering van de samenstelling of het emissiegedrag op kan treden (door deze bijvoorbeeld in kleinere stukken te breken), mogen de bouwstoffen onder dezelfde condities worden teruggeplaatst, zonder dat dit besluit daaraan verdere verplichtingen verbindt. De reden is dat het effect van de bouwstof op de bodem of het oppervlaktewater door de tijdelijke uitname niet is veranderd. Een voorbeeld is het tijdelijk verwijderen en weer terugplaatsen van bestratingsmateriaal voor werkzaamheden aan kabels en leidingen.

Toelichting bij artikel 3.3 – voldoen aan de samenstellings- en emissie-eisen

De kern van dit besluit is dat materialen alleen als bouwstof, bedoeld voor toepassing in Nederland, mogen worden vervaardigd, geïmporteerd, op de markt gebracht, opgeslagen, vervoerd, verhandeld en toegepast als ze voldoen aan de samenstellings- en de emissie-eisen. Zo niet, dan is het materiaal ongeschikt als bouwstof in de zin van dit besluit en komen storten, reinigen en verwerken in bijvoorbeeld vormgegeven bouwstoffen in beeld. De parameters waarvoor de eisen gelden, zijn aangegeven in bijlage 1 bij dit besluit. De eisen zelf staan in de Uitvoeringsregeling Bouwstoffen bij dit besluit.

Om aan te tonen dat een bouwstof voldoet aan de gestelde eisen, dienen deze op adequate wijze te zijn bepaald.

Bij elke partij bouwstof hoort een verklaring die aangeeft wat de kwaliteit van de partij is. Indien deze verklaring ontbreekt, is niet aangetoond dat de bouwstof voldoet en kan deze derhalve ook niet als bouwstof worden opgeslagen, vervoerd, verhandeld, toegepast, etc. In dit besluit zijn drie soorten verklaring mogelijk: de partijkeuring, de conformiteitsverklaring of de erkende kwaliteitsverklaring (zie ook hoofdstuk 3.7 van de Nota van Toelichting).

De toepasser van een bouwstof voegt de verklaring bij de melding aan het bevoegd gezag indien het gaat om de toepassing van niet-vormgegeven IBC-bouwstoffen in een werk. Voor de toepassing van andere bouwstoffen moet de toepasser de verklaring ten minste gedurende vijf jaar kunnen tonen aan het bevoegd gezag indien dat hierom verzoekt. Dit kan gebeuren ter controle van de milieuhygiënische kwaliteit van de toegepaste bouwstoffen.

Voor particulieren geldt geen verplichting om de kwaliteit van bouwstoffen te bepalen, of om een verklaring omtrent de milieuhygiënische kwaliteit te kunnen overhandigen (zie ook 3.9.3).

Twee specifieke soorten bouwstoffen zijn uitgezonderd van de verplichting om een verklaring omtrent milieuhygiënische kwaliteit te hanteren. Het gaat daarbij om metselmortel en om gezaagde natuursteen. Beide branches kenmerken zich door een groot aantal kleine productiebedrijven. In het kader van het Bouwstoffenbesluit zijn in 1999 de economische effecten van certificering op onder andere de metselmortelbranche onderzocht, ter uitvoering van de motie Udo c.s. van 17 december 1998. Uit deze analyse bleek dat voor kleine bedrijven in de metselmortelbranche grote negatieve economische gevolgen te verwachten waren. Deze zouden kunnen leiden tot ongewenste marktverschuivingen met mogelijk negatieve milieu-effecten. Ook in later onderzoek bleek certificering in deze branche niet wenselijk. In dit besluit wordt de uitzonderingspositie die metselmortel reeds had in het Bouwstoffenbesluit gehandhaafd. In de natuursteenbranche geldt eenzelfde beeld met veel kleinschalige bedrijven, die de financiële last van verklaringen omtrent milieuhygiënische kwaliteit niet kunnen dragen. Deze last staat voor deze bedrijven ook niet in verhouding staat tot het milieubezwaar dat het gebruik van deze bouwstof met zich mee brengt. De vrijstelling van informatieplicht geldt alleen voor natuursteen die wordt bewerkt voor toepassing in bijvoorbeeld monumenten en geldt door de toevoeging «gezaagde» niet voor breuksteen.

Bij het hergebruik van bouwstoffen die vrijkomen uit een werk en die door dezelfde eigenaar worden hergebruikt onder dezelfde condities en zonder bewerking, is het niet nodig om een verklaring omtrent milieuhygiënische kwaliteit te hanteren. Dit hergebruik moet wel uiterlijk vijf dagen van tevoren worden gemeld aan het bevoegd gezag waar de bouwstof wordt toegepast. In de Uitvoeringsregeling Bouwstoffen wordt aangegeven welke gegevens hierbij moeten worden aangegeven. Het doel van deze uitzondering is om de administratieve lasten te beperken voor bouwstoffen die zich reeds in het milieu bevinden en die in dezelfde handen blijven. Deze uitzondering betekent ook dat bouwstoffen kunnen worden vervoerd naar het andere werk zonder dat hiervoor een verklaring omtrent de milieuhygiënische kwaliteit nodig is. De informatieverplichting blijft wel gelden als de bouwstof van eigenaar verwisselt, in navolging van de Europese Richtlijn Bouwproducten. Ook bouwstoffen met zichtbare of ruikbare verontreinigingen (zoals

stenen met olievlekken) of waarvan bekend is dat ze verontreinigd kunnen zijn (zoals stenen die bij een tankstation hebben gelegen) vallen buiten deze uitzondering. Daarnaast mogen de bouwstoffen geen bewerking ondergaan. Dan kunnen namelijk de samenstelling of emissie-eigenschappen veranderen. Ten overvloede wordt opgemerkt dat de hergebruikte bouwstoffen wel aan de eisen van het besluit moeten voldoen en dat hierop door een handhaver kan worden gecontroleerd.

Toelichting artikel 3.4 – toepassing van IBC-bouwstoffen

De meeste niet-vormgegeven bouwstoffen voldoen aan de emissie-eisen voor ongeïsoleerde toepassingen. Bouwstoffen die meer uitlogen, maar die nog wel aan de emissie-eisen voor geïsoleerde toepassingen voldoen, worden IBC-bouwstoffen genoemd. Deze mogen alleen worden toegepast met isolerende voorzieningen, om daarmee de bodem toch afdoende te beschermen (zie ook hoofdstuk 3.5 van de Nota van Toelichting). Bovendien moet de toepassing van deze bouwstoffen van tevoren aan het bevoegd gezag worden gemeld (zie ook hoofdstuk 3.4 van de Nota van Toelichting). In het vierde lid wordt gesteld dat bij de melding ook de IBC-bouwstof behorende partijkering of erkende kwaliteitsverklaring moet worden gevoegd. Hierbij is geen sprake van een conformiteitsverklaring, omdat IBC-bouwstoffen hiervan geen gebruik kunnen maken.

Werken met IBC-bouwstoffen die vanaf 1 juli 1999 zijn aangelegd onder het regime van het Bouwstoffenbesluit (destijds aangeduid met categorie 2 of de bijzondere categorieën AVI-bodemassas en teerhoudend asfaltgranulaat), moeten worden beheerd en gecontroleerd volgens de eisen die hiervoor in de Uitvoeringsregeling Bouwstoffen zijn opgenomen. Voor 1 juli 1999 werden dergelijke werken aangelegd onder het IPO-Interimbeleid *Werken met secundaire grondstoffen*. De daarin voorgeschreven beheers- en controlemaatregelen blijven voor die werken van kracht.

Toelichting artikel 3.5 – gelijkwaardigheid

Dit artikel beoogt ruimte te geven voor innovatie en flexibiliteit binnen de generiek geldende regels van dit besluit. Hiermee wordt het mogelijk om alternatieve meetmethoden en isolerende voorzieningen toe te passen, mits ze een aantoonbaar gelijkwaardig of verminderd effect hebben op de bodem en het oppervlaktewater als de standaardmethode. Voorwaarde is dat het hierbij moet gaan om een generiek toepasbare methode, niet om een locatiespecifieke afweging. Dit betekent ook dat als een alternatieve methode eenmaal is goedgekeurd, deze breder beschikbaar wordt voor de markt als bruikbare methode.

Het initiatief voor het gebruik van een gelijkwaardige methode ligt bij de toepasser. Deze dient in een onderzoeksrapport te laten onderbouwen dat sprake is van een hooguit gelijkwaardige belasting van bodem en oppervlaktewater. Dit rapport moet worden opgesteld door een deskundige intermediair, die erkend is op basis van hoofdstuk 2 van dit besluit.

Het onderbouwende rapport wordt beoordeeld door het agentschap SenterNovem (Bodem+) als centraal en neutraal bestuursorgaan, in opdracht van de Minister van VROM. Het agentschap kan hierop een gelijkwaardigheidsverklaring afgeven. Deze beslissing is een beschikking die vatbaar is voor bezwaar en beroep. Ingevolge artikel 87 van de Wbb in samenhang met artikel 20.1 van de Wm kan beroep worden ingesteld bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De toepassing van een IBC-bouwstof, waarbij gebruik is gemaakt van het gelijkwaardigheidsartikel, dient aan het bevoegd gezag te worden gemeld. Hierbij wordt de gelijkwaardigheidsverklaring meegestuurd. Voor de toepassing van andere bouwstoffen, waarbij gebruik is gemaakt van gelijkwaardigheid, geldt dat de gelijkwaardigheidsverklaring tot vijf jaar na toepassing op verzoek aan het bevoegd gezag dient te kunnen worden getoond.

Toelichting artikel 3.6 – verwijdering

Elk werk is per definitie tijdelijk van aard. Er komt uiteindelijk vrijwel altijd een moment waarop een werk zijn functie verliest en het niet meer wordt beheerd. In deze gevallen moet het werk worden gesloopt en moeten de bouwstoffen worden teruggenomen, omdat deze anders tot fysische en op termijn ook tot chemische verontreiniging van de bodem zouden leiden.

Het is de taak van de toepasser van bouwstoffen om deze op zodanige wijze toe te passen dat ze later weer terugneembaar zijn. Het is de taak van de eigenaar om zijn werk zodanig te behouden en te onderhouden, dat geen vermenging met de bodem of het oppervlaktewater plaatsvindt zo lang het werk

bestaat, dus ook wanneer het werk zijn functie reeds heeft verloren. Gewoonlijk zal hierbij kunnen worden volstaan met het normale beheer, gericht op de instandhouding van het werk. Verder is de eigenaar verantwoordelijk voor het verwijderen van alle bouwstoffen bij het slopen van (een deel van) het werk. Alleen in het geval dat het verwijderen van een bouwstof meer schade doet aan de bodem dan het laten zitten, mag de eigenaar deze in de bodem achterlaten. Het gaat dan bijvoorbeeld om betonnen heipalen die in de bodem een waterafsluitende laag doorboren. In het geval van niet-vormgegeven bouwstoffen en zeker in het geval van IBC-bouwstoffen wordt verwijdering geacht altijd gunstiger uit te pakken.

Voor werken die onder het Bouwstoffenbesluit zijn aangelegd (behalve de werken die volgens de toen geldende eisen bestaan uit schone grond), gelden ook de voorschriften voor verwijdering. Dit geldt voor werken die vanaf 1 juli 1996 zijn aangelegd, aangezien toen de eerste fase van het Bouwstoffenbesluit van kracht werd, waarin de verwijderingsplicht was opgenomen.

Toelichting artikel 3.7 – opheffen vergunningplicht Wvo en melden

In het eerste lid is de vergunningplicht krachtens artikel 1, eerste, derde en vierde lid van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) opgeheven voor de toepassing van bouwstoffen in oppervlaktewater. Dit betekent dat deze bouwstoffen mogen worden toegepast, zonder vergunning en zonder eerst te worden gemeldt, net als op de landbodem. De toepassing van IBC-bouwstoffen in oppervlaktewater is verboden.

Toelichting artikel 4.1

In artikel 1.3 is geregeld dat dit besluit alleen toeziet op het toepassen van een bouwstof, grond of baggerspecie in een functionele toepassing. In artikel 4.1, eerste lid wordt beschreven welke toepassingen onder de regels van het besluit vallen. In het tweede lid wordt nogmaals bepaald dat indien grond of baggerspecie wordt toegepast die als afvalstof moet worden beschouwd, dit alleen is toegestaan wanneer het als een nuttige toepassing kan worden beschouwd.

In dit artikel is een overzicht opgenomen van typen activiteiten waarvoor grond of baggerspecie kunnen worden toegepast. Deze typen activiteiten zijn opgenomen ter voldoening aan de eisen die worden gesteld op grond van artikel 11 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Toelichting artikel 4.1a

Op grond van dit artikel zien de regels van hoofdstuk 4 op een aantal toepassingen van grond en baggerspecie niet toe. Het gaat om de volgende toepassingen.

- a. Gevaarlijke afvalstoffen, zoals gedefinieerd in de Wet milieubeheer op grond van het Europese recht, kunnen onaanvaardbare risico's met zich meebrengen. Om deze reden is het niet toegestaan grond en baggerspecie toe te passen die gevaarlijke afvalstoffen bevatten.
- b. In onderdeel b is geregeld dat er geen grond of baggerspecie mag worden toegepast waarin stoffen aanwezig zijn in een concentratie hoger dan de interventiewaarden. Hierop zijn uitzonderingen geformuleerd welke zijn beschreven onder artikel 4.5, derde lid en artikel 4.17, eerste lid, onder e. Dit komt er op neer dat het niet is toegestaan ernstig verontreinigde grond en baggerspecie toe te passen, tenzij de samenstelling van de grond of baggerspecie is bepaald door stoffen die verspreid in de bodem voorkomen als gevolg van diffuse verontreiniging. Het bevoegd gezag kan op grond van de artikelen 4.5 en 4.17 in deze gevallen de maximale waarden voor het toepassen van grond en baggerspecie boven de interventiewaarden vaststellen.
- c. op grond gelijkende producten waarvoor op grond van artikel 4 van de meststoffenwet regels zijn gesteld. Dit betreft producten als compost, zwarte grond en dergelijke.

Toelichting artikel 4.4

Voor een zo transparant mogelijke toepassing van grond en baggerspecie wordt het wenselijk geacht dat de gemeenten op een kaart aangeven in welk gebied welke functies zijn vastgelegd, aan de bodem zijn toegekend. Hierbij wordt uitgegaan van de indeling in twee klassen van de bodem die de verschillende functies omvatten. De maximale waarden van deze klassen zijn bepalend voor de vraag aan welke

kwaliteit de toe te passen grond of baggerspecie moet voldoen. Verwacht wordt dat een overgangstermijn van een jaar voldoende zal zijn om deze kaart te realiseren. Zie ook artikel 5.6.

In dit besluit is de waterbodem steeds uitgezonderd waar sprake is van toekenning van functies aan de bodem. Gezien het dynamische karakter van het watersysteem, wordt bij toepassingen in of op de waterbodem uitsluitend rekening gehouden met de actuele kwaliteit van de ontvangende waterbodem.

Toelichting artikel 4.4b

In artikel 4.1 zijn de typen activiteiten opgenomen waarvoor grond en baggerspecie op of in de bodem kunnen worden toegepast. Alvorens grond of baggerspecie voor een dergelijke activiteit toe te passen, dient de toepasser aan te tonen wat de samenstelling is van de grond of baggerspecie die hij wil toepassen. De samenstelling van de grond of baggerspecie dient te zijn vastgesteld door een laboratorium dat daartoe is erkend.

Toelichting artikel 4.4c

Er is voor elke stof een concentratiegrens waar beneden gesproken kan worden van schone grond of baggerspecie. Deze grens betreft de maximale waarden voor de klassen landbouw en natuur. Deze grond of baggerspecie kan op elke plaats worden toegepast zonder dat dit negatieve consequenties heeft voor de bodem ter plaatse. Dit artikel regelt dan ook dat indien de partij grond of baggerspecie beneden deze concentratiegrenzen blijft, de kwaliteit van de bodem ter plaatse niet hoeft te worden bepaald, en dat eveneens niet hoeft te worden getoetst of de partij grond of baggerspecie wel voldoet aan de overige eisen die op grond van dit besluit worden gesteld.

Delegatie naar ministeriële regeling is noodzakelijk omdat de te meten parameters en stoffen en de daarvoor af te leiden normen sterk afhankelijk zijn van meest recente wetenschappelijke inzichten. Daarnaast is hier sprake van een technische uitwerking, waardoor frequente wijzigingen mogelijk moeten zijn. Ook internationale ontwikkelingen kunnen leiden tot de wens om de normen snel aan te passen.

Toelichting artikel 4.4cc

Als de grond of baggerspecie de grens, bedoeld in artikel 4.4c, overschrijdt, dient de toepasser zich te vergewissen van de kwaliteit van de ontvangende bodem die in acht genomen moet worden. Indien de gemeente waarbinnen de toepassing plaatsvindt, actief bodembeleid voert, kan worden verwacht dat de gewenste kwaliteit voor de functie van de ontvangende bodem is vastgelegd in een besluit. Zo niet, dan kan gebruik worden gemaakt van de ministeriële regeling waarin de verschillende bodemfuncties en de daarbij behorende kwaliteit van de bodem zijn vastgelegd. Tevens dient de toepasser zich te vergewissen van de actuele kwaliteit van de ontvangende bodem.

Delegatie naar ministeriële regeling is noodzakelijk omdat de te meten parameters en stoffen en de daarvoor af te leiden normen sterk afhankelijk zijn van meest recente wetenschappelijke inzichten. Daarnaast is hier sprake van een technische uitwerking, waardoor frequente wijzigingen mogelijk moeten zijn. Ook internationale ontwikkelingen kunnen leiden tot de wens om de normen snel aan te passen.

Toelichting artikel 4.4cca

In bijlage 1 zijn de stoffen opgenomen waarvoor bij ministeriële regeling normen kunnen worden vastgesteld. Dit betreft de stoffen die in grond of baggerspecie voor kunnen komen. De concentratie van deze stoffen in een partij grond of baggerspecie én in de bodem waarop deze partij grond of baggerspecie wordt toegepast moet worden bepaald om uitvoering te kunnen geven aan het in hoofdstuk 4 bepaalde. Voor een deel van die stoffen geldt dat deze slechts in een beperkt aantal gevallen in grond of baggerspecie aanwezig zullen zijn. Het is daarom niet efficiënt om in alle gevallen voor al de in bijlage 1 genoemde stoffen te bepalen in welke concentratie zij aanwezig zijn. Daarom wordt bij ministeriële regeling bepaald voor welke stoffen in elk geval de concentratie moet worden bepaald. Delegatie naar ministeriële regeling is noodzakelijk omdat de te meten parameters en stoffen en de daarvoor af te leiden normen sterk afhankelijk zijn van de stand van de wetenschap. Frequentie aanpassingen moeten hiervoor mogelijk zijn.

Dat laat onverlet dat indien bij de toepasser het vermoeden kan bestaan dat andere stoffen dan bepaald in bedoelde ministeriële regeling in de grond aanwezig zijn, de toepasser verplicht is ook voor deze stoffen de concentraties te bepalen.

Toelichting artikel 4.4d

In dit artikel is de melding van de toepassing van grond of baggerspecie op of in de bodem geregeld. De toepasser meldt het voornemen grond of baggerspecie toe te passen bij het agentschap SenterNovem dat daartoe wordt gemandateerd door de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Bij de melding wordt in elk geval de klasse van de bodem van het gebied waarop of waarin de grond of baggerspecie zal worden toegepast, voor zover de toepasser die heeft vastgesteld op grond van artikel 4.4f aangegeven alsmede de gegevens die tot deze vaststelling hebben geleid en worden bovendien de gegevens overgelegd die bij regeling van Onze Ministers zijn aangegeven. De melding geschiedt elektronisch via een meldingsformulier via www.senternovem.nl.

De delegatie naar ministeriële regeling betreft hier een puur technische uitwerking. Op grond van ervaringen uit de handhavingspraktijk is het wenselijk om snel wijzingen in te voeren als dat noodzakelijk blijkt.

Artikel 4.4e

Het betreft de artikelen uit de Wet milieubeheer waarin de verplichting, tot het laten registreren op een lijst, in artikel 11 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen is geïmplementeerd. De betreffende artikelen gelden in beginsel alleen voor afvalstoffen; vanwege het in paragraaf 4.2.3 geschetste uitgangspunt dat waar mogelijk geen onderscheid wordt gemaakt tussen afvalstoffen en niet-afvalstoffen, wordt in dit artikel geregeld dat de registratieverplichting ook van toepassing is voor grond en baggerspecie wanneer die geen afvalstof zijn.

Vanuit het oogpunt van het beperken van de administratieve lasten is ervoor gekozen om de verplichting in artikel 14 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen dat een toepasser alle handelingen met afvalstoffen dient te registreren, niet van overeenkomstige toepassing te verklaren op niet-afvalstoffen.

Toelichting artikel 4.4f

Zolang de functies van de bodem niet in een besluit of op een kaart zijn vastgelegd, geldt dat toepassing van grond en baggerspecie is toegestaan indien de kwaliteit van de toe te passen grond of baggerspecie voldoet aan klasse van de ontvangende bodem. Indien ook de klasse van de bodem nog niet is vastgelegd door het bevoegd gezag, dient de toepasser zelf deze klasse vast te stellen op basis van de gegevens van een laboratorium dat daartoe is erkend op grond van de bepalingen van hoofdstuk 2 van het besluit. De technische uitwerking van de invulling van de bodemkwaliteitskaarten is naar ministeriële regeling gedelegeerd.

Artikel 4.4g

Dit artikel beoogt te voorkomen dat verontreinigde grond waarvan de verontreinigingsgraad toepassing op de (land)bodem in de weg staat, wel in oppervlaktewater zou kunnen worden toegepast. Vanwege de geringere (biologische) beschikbaarheid van verontreinigingen in de waterbodems zijn de normen voor de waterbodems minder scherp dan de normen voor de landbodems. Het gaat dus om grond die niet voldoet aan de maximale waarden voor de klasse industrie in het generieke kader (generiek is dat ook de grens voor wat er in de grootschalige bodemtoepassingen op de landbodem mag). Die grond mag je niet toepassen op de landbodem en niet in grootschalige bodemtoepassingen op land (tenzij gebiedspecifiek daartoe anders is besloten). Voorkomen moet worden dat dergelijke grond toegepast mag worden op de waterbodem. Die beperking geldt zowel in het generieke kader als in het gebiedspecifieke kader en geldt ongeacht een besluit op grond van artikel 4.5.

Toelichting artikel 4.5

Maatgevend voor de toetsing van de toepassingen van grond en baggerspecie is de gebiedsgerichte benadering. Hierbij legt een gemeente in een besluit vast welke functies in een door hem aangewezen gebied aan de bodem zijn toegekend en welke kwaliteit voor deze functies ten minste moet worden bereikt. Deze kwaliteit wordt als een lokale referentie beschouwd. Het is mogelijk dat deze kwaliteit voor enkele stoffen boven de interventiewaarden ligt, indien sprake is van een gebied waarin deze stoffen verspreid in dit gebied aanwezig zijn als gevolg van diffuse verontreiniging. Wanneer in dit soort gebieden, bijvoorbeeld diverse binnenstedelijke gebieden, grondverzet noodzakelijk is, kan dit worden toegestaan

indien dit grondverzet geen bedreiging vormt voor de functionele eigenschappen die de ontvangende bodem heeft voor mens, plant of dier. In een ministeriële regeling worden de methoden opgenomen die dienen te worden gehanteerd om een dergelijke situatie te beoordelen. In dit artikel is onderscheid tussen landbodem (eerste lid) en waterbodem (derde lid).

Toelichting artikel 4.6

De provincie is een belanghebbend bestuursorgaan bij toepassingen van grond en baggerspecie in het landelijk gebied vanwege de rol van de provincie als regisseur in het landelijk gebied. Indien sprake is van het toepassen van baggerspecie, is over het algemeen de waterkwaliteitsbeheerder eveneens een belanghebbend bestuursorgaan. Bij diverse toepassingen zal sprake zijn van samenwerking tussen gemeenten. Ook het bevoegd gezag bodemsanering is belanghebbend bestuursorgaan, zodra sprake is van grondverzet boven de interventiewaarden.

Toelichting artikel 4.7

Een besluit waarin lokale referenties voor de bodemfuncties zijn vastgelegd, dient ten minste een beschrijving te bevatten van het gebied waarvoor deze lokale referenties gelden, een beschrijving van de actuele kwaliteit van de bodem in dit gebied en een kaart waarop het gebied is begrensd. Bij de motivering van het besluit dient te worden aangegeven welke bodemkwaliteit in het gebied wenselijk wordt geacht in relatie tot de maatschappelijke noodzaak van grondverzet, het bestaande ruimtegebruik en het aanbod van grond en baggerspecie die moet worden toegepast. In een ministeriële regeling worden methoden opgenomen die moeten worden gehanteerd om de gevolgen van het besluit in beeld te brengen. Dit gaat om de technische uitwerking van de methoden. De technische uitwerking van de invulling van de bodemkwaliteitskaarten is eveneens naar ministeriële regeling gedelegeerd. Tevens dient de gemeente aan te geven hoe zij is omgegaan met de adviezen van belanghebbende bestuursorganen.

Toelichting artikel 4.9

Indien een gemeente voornemens is een eerder genomen besluit over het vaststellen van lokale referenties te wijzigen, is sprake van een besluit waarvoor dezelfde voorwaarden gelden als hierboven zijn genoemd.

Toelichting artikel 4.10

Dit artikel regelt de mogelijkheid van beroep tegen een besluit als bedoeld in artikel 4.5. Grond en baggerspecie mogen worden toegepast, indien de kwaliteit van de toe te passen baggerspecie voldoet aan de lokale referenties die door de gemeente in een besluit zijn vastgelegd. Indien de lokale referenties voor enkele stoffen boven de interventiewaarden liggen of boven de actuele kwaliteit van de bodem, is de toepassing beperkt tot grond of baggerspecie uit het door de gemeente aangewezen gebied.

Toelichting artikel 4.11

De besluiten van het bevoegd gezag als bedoeld in dit hoofdstuk dienen eenmaal in de tien jaar te worden herzien. Deze bepaling heeft als doel de besluiten van de gemeenteraad die de gebiedsspecifieke toepassing van grond en baggerspecie mogelijk maken, regelmatig te actualiseren.

Toelichting artikel 4.13 en 4.14

Indien de gemeente geen lokale referenties in een besluit heeft vastgelegd, gelden de maximale waarden voor de klasse van de bodem die voor de verschillende bodemfuncties in een ministeriële regeling worden vastgelegd. Deze maximale waarden betreffen de bovengrenzen van de klassen voor de kwaliteit van de bodem die te behoeve van een transparant en robuust systeem van bodembeheer zijn ingevoerd. Deze klassen zijn vastgelegd in artikel 4.4. De toepassing van grond en baggerspecie is bij deze generieke benadering toegestaan, indien de kwaliteit van de toe te passen grond of baggerspecie voldoet aan de kwaliteitsklasse van de ontvangende bodem en aan de landelijke referenties behorende bij de functie van de ontvangende bodem.

Toelichting artikel 4.16

Voor deze toepassing kan in afwijking van het hierboven beschreven algemeen toetsingskader ook een toetsingskader worden toegepast dat specifiek is ontworpen voor grootschalige toepassingen van grond en baggerspecie. Voor wegen en spoorwegen mag deze hoogte ten minste een halve meter zijn, mits op de toe te passen grond of baggerspecie een aaneengesloten laag bouwstoffen wordt opgebracht. De criteria hiervoor zijn ten minste een hoeveelheid van 5000 m³ en een hoogte van ten minste twee meter. Indien de kwaliteit van de toe te passen grond of baggerspecie de interventiewaarden niet overschrijdt, kan worden volstaan met het aanbrengen van een leeflaag van grond, baggerspecie of bouwstoffen. De dikte van de leeflaag van grond of baggerspecie is ten minste een halve meter. Voor de gewenste dikte kunnen eventueel bij ministeriële regeling nadere voorschriften worden gesteld. Op de leeflaag van grond of baggerspecie is het algemene toetsingskader van toepassing dat in dit hoofdstuk is beschreven. Op een leeflaag van bouwstoffen is hoofdstuk 3 van toepassing.

Delegatie naar ministeriële regeling in het eerste lid is noodzakelijk omdat de te meten parameters en stoffen en de daarvoor af te leiden normen sterk afhankelijk zijn van meest recente wetenschappelijke inzichten. Daarnaast is hier sprake van een technische uitwerking, waardoor frequente wijzigingen mogelijk moeten zijn. Ook internationale ontwikkelingen kunnen leiden tot de wens om de normen snel aan te passen.

De subdelegatie in het tweede lid betreft een nadere technische uitwerking. Tevens is het noodzakelijk om aansluiting te zoeken bij de uitvoeringspraktijk, waardoor snelle wijzigingen mogelijk moeten zijn.

De subdelegatie in het zesde lid betreft vast te stellen normen die moeten waarborgen dat de kwaliteit van het grondwater en het oppervlaktewater wordt beschermd conform de nog vast te stellen Europese Grondwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Ook de kwaliteit van de omliggende bodem moet worden gewaarborgd.

Toelichting artikel 4.17

De samenstelling van de grond of baggerspecie die wordt toegepast voor activiteiten als bedoeld in artikel 4.16 mag de interventiewaarden overschrijden, indien de kwaliteit van de ontvangende bodem in een door het bevoegd gezag aangewezen gebied wordt bepaald door stoffen die verspreid in het gebied voorkomen als gevolg van diffuse verontreiniging, is aangetoond dat door de toepassing van grond of baggerspecie de kwaliteit van het grondwater niet verslechtert, de toe te passen grond of baggerspecie uit het aangewezen gebied afkomstig is en het bevoegd gezag in een besluit heeft vastgelegd dat aan het bovenstaande wordt voldaan. Overigens zijn de voorwaarden genoemd in artikel 4.16 van toepassing. Ter bescherming van het grondwater worden emissie-eisen vastgelegd in een ministeriële regeling. Dit zijn vast te stellen normen die moeten waarborgen dat de kwaliteit van het grondwater en het oppervlaktewater wordt beschermd conform de nog vast te stellen Europese Grondwaterrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Ook de kwaliteit van de omliggende bodem moet worden gewaarborgd.

Toelichting artikel 4.18 en 4.19

Voor het verspreiden van baggerspecie over aan de watergang grenzende percelen en in oppervlaktewater zijn aparte toetsingskaders ontworpen. De samenstelling van deze te verspreiden baggerspecie is gebonden aan maximale waarden die worden vastgelegd in een ministeriële regeling. Delegatie naar ministeriële regeling is noodzakelijk omdat de te meten parameters en stoffen en de daarvoor af te leiden normen sterk afhankelijk zijn van meest recente wetenschappelijke inzichten. Daarnaast is hier sprake van een technische uitwerking, waardoor frequente wijzigingen mogelijk moeten zijn. Ook internationale ontwikkelingen kunnen leiden tot de wens om de normen snel aan te passen. Indien aan deze maximale waarden wordt voldaan, is verspreiden van baggerspecie over aangrenzende percelen of in oppervlaktewater toegestaan en zijn de verboden in artikel 1, eerste, derde of vierde lid van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren en artikel 3, eerste lid, van de Wet verontreiniging zeewater niet van toepassing.

Toelichting artikel 4.20

Wanneer de samenstelling van de te verspreiden baggerspecie de maximale waarden als bedoeld in artikel 4.18 overschrijdt maar blijft voldoen aan de interventiewaarden, dan is toepassing van baggerspecie door deze te verspreiden over aangrenzende percelen of in oppervlaktewater mogelijk indien in een besluit van het bevoegd gezag de aanvaardbaarheid hiervan is vastgesteld. Daartoe dienen

in het besluit de aangrenzende percelen dan wel het ontvangende oppervlaktewater te worden omschreven en op kaart begrensd en met verwijzing naar de vigerende waterbeheersplannen te worden gemotiveerd waarom de gevolgen van de uitvoering van het besluit aanvaardbaar zijn met het oog op de gewenste kwaliteit van de bodem, inclusief de waterbodem.

Toelichting artikel 4.24

Dit artikel bepaalt dat de waarden die bij ministeriële regeling zijn vastgesteld voor de functie en de klasse van de bodem periodiek worden herzien en dat het parlement hiervan op de hoogte wordt gebracht. Met deze bepaling wordt het voortschrijdend karakter van het bodembeschermingsbeleid benadrukt.

Toelichting artikel 5.1

Intrekking en aanpassing van regelingen i.v.m. de inwerkingtreding van dit besluit.

Toelichting - wijziging artikel 11e Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen

In artikel 11e is de verplichting voor het bevoegd gezag opgenomen om aan een vergunning voor de tijdelijke opslag van afvalstoffen een uiterste termijn van 1 of 3 jaar op te nemen. Na die termijn is dan niet langer sprake van opslag maar van storten en dus van een stortplaats. Deze verplichting bestaat op grond van de Europese richtlijn Storten (1999/31), die echter niet van toepassing is op het storten van ongevaarlijke specie in oppervlaktewater, met inbegrip van de bedding en haar ondergrond (artikel 3, tweede lid, derde gedachtestreepje). Blijkens de toelichting op het Bssa is deze verplichting onbedoeld ook van toepassing op voornoemde opslag. Aan die onwenselijke situatie is met deze wijziging een einde gekomen.

Toelichting artikel 5.2 tot en met 5.4 – overgangstermijnen toepassing Bsb

Het onderhavige besluit laat het Bsb van toepassing in een aantal in deze artikelen omschreven omstandigheden. Het Bsb is tot vijf jaar na de inwerkingtreding van het onderhavige besluit van toepassing op werken die vóór de inwerkingtreding van het onderhavige besluit zijn gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor het grondverzet dat voor de inwerkingtreding van het onderhavige besluit heeft plaatsgevonden in het kader van de Vrijstellingsregeling grondverzet.

Zo kan het bevoegd gezag nog tot vijf jaar na de inwerkingtreding van het onderhavige besluit om gegevens vragen die betrekking hebben op categorie 1-bouwstoffen niet zijnde grond, die in werken zijn toegepast en die onder vigeur van het Bsb voor deze bouwstoffen zijn afgegeven. De in deze werken toegepaste bouwstoffen moeten aan de samenstellings- en immissiewaarden voldoen zoals die golden op het moment van intrekking van het Bsb.

Nadat de overgangstermijn is geëindigd, geldt voor werken met categorie 1-bouwstoffen, inclusief grond, als bedoeld in het Bsb die tot stand gebracht zijn onder vigeur van het Bsb en voor categorie 1-bouwstoffen die nog zijn vervaardigd onder vigeur van het Bsb, maar binnen drie jaar na inwerkingtreding van het onderhavige besluit zijn toegepast, alleen de verwijderingsplicht van artikel 3.6.

Voor werken met categorie 2-bouwstoffen als bedoeld in het Bsb die zijn gerealiseerd onder vigeur van het Bsb gelden na de overgangstermijn naast de verplichting van artikel 3.6 de krachtens artikel 3.4, zesde lid, gestelde beheers- en controlemaatregelen. De nazorg van deze werken duurt immers gewoon voort.

Voor bouwstoffen die nog net voor de inwerkingtreding van het onderhavige besluit zijn vervaardigd en die aan alle eisen van het Bsb voldoen, is een redelijke termijn opgenomen waarbinnen deze bouwstoffen alsnog mogen worden toegepast. Voor deze bouwstoffen geldt dat zij nog drie jaar lang mogen worden toegepast met een milieuhygiënische verklaring die onder vigeur van het Bsb is afgegeven. Ook voor deze bouwstoffen gelden de samenstellings- en immissiewaarden zoals die golden op het moment van intrekking van het Bsb.

Voor categorie 1-bouwstoffen als bedoeld in het Bsb gelden, afgezien van de samenstellings- en emissiewaarden, de eisen van het onderhavige besluit.

Voor categorie 2-bouwstoffen als bedoeld in het Bsb die binnen drie jaar na inwerkingtreding van het onderhavige besluit worden toegepast, gelden, afgezien van de samenstellings- en emissiewaarden, de voorschriften die ook gelden voor IBC-bouwstoffen.

Voor grond geldt naast het bovenstaande ook een overgangstermijn in het kader van grondverzet.