



Aan  
Alle Waterkwaliteitsbeheerders (d.i waterschappen  
en directies van Rijkswaterstaat)

Ter informatie aan:

- B&W van alle gemeenten;
- De Intergemeentelijke  
samenwerkingsverbanden;
- en GS van alle provincies.

Contactpersoon

R.L.v.d. Klooster/T.P.F. van den Heuvel

Datum

3 juni 2005

Ons kenmerk

DGW/VW/2005/572

Onderwerp

Overgangsbeleid in het kader van Bouwstoffenbesluit bodem- en  
oppervlaktewaterenbescherming

Doorkiesnummer

070 - 351 83 85/070-351 84 92

Bijlage(n)

2

Uw kenmerk

-

*Doelstelling: informatie en verzoek*

*Juridische grondslag: artikel 30, Wvo*

*Gaat in per: direct*

*Geldig tot: 1 januari 2006*

Geachte mevrouw, mijnheer,

## 1. Inleiding

Deze brief heeft als doel u, als bevoegd gezag voor de uitvoering en handhaving van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (hierna: Bouwstoffenbesluit) in Wvo- werkingsgebied, te informeren over een aantal ontwikkelingen die van belang zijn voor de invulling van uw discretionaire bevoegdheid om handhavend op te treden tegen een door u geconstateerde overtreding van het Bouwstoffenbesluit.

In het bijzonder behelst de brief een verzoek om in voorkomende gevallen vooruitlopend op het in werking treden van de als bijlage 1 toegevoegde wijziging van het Bouwstoffenbesluit (hierna: Wijziging 2005) bestuurlijk te gedogen met in achtname van de in punt 6 van deze brief beschreven overwegingen, alsmede de voor gedogen gebruikelijke materiële en formele vereisten. Hierbij wijs ik u wellicht ten overvloede op het feit dat bestuurlijk gedogen de bevoegdheid van het Openbaar Ministerie tot strafrechtelijk optreden onverlet laat.

Postbus 20901, 2500 EX Den Haag  
Bezoekadres Plesmanweg 1-6, 2597 JG Den Haag

Telefoon 070 – 351 61 71  
Telefax 070 – 351 90 78

## 2. Relevante ontwikkelingen Bouwstoffenbesluit

### *Einddoel, fundamenteel herzien besluit*

In 2003 heeft een uitgebreide evaluatie van het Bouwstoffenbesluit plaatsgevonden. Daaruit zijn zeer veel knelpunten naar voren gekomen. Het Bouwstoffenbesluit wordt in combinatie met zijn uitvoeringsregelgeving als complex ervaren, de normstelling als te streng en de administratieve lasten worden overwegend als te zwaar beschouwd. Aan de andere kant blijkt uit de reacties dat het Bouwstoffenbesluit als nuttig wordt ervaren, aangezien het Bouwstoffenbesluit naast bescherming van bodem en oppervlaktewater, een positief effect heeft op (her)gebruik van bouwstoffen door duidelijkheid te geven omtrent de milieuhygiënische voorwaarden die aan dat (her)gebruik worden gesteld. Naar aanleiding van deze uitkomsten van de evaluatie heeft de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (hierna: VROM) in de brief van 17 oktober 2003 aan de Tweede Kamer<sup>1</sup>, mede namens de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat (hierna: VenW) een fundamentele herziening van het Bouwstoffenbesluit aangekondigd. Onderdelen van deze herziening zullen zijn een belangrijke vereenvoudiging van de bewijslast, een heroverweging van het normstelsel en een eenvoudig regime voor bouwstoffen die ruim aan de normen voldoen.

### *Korte termijn oplossing landbodem, vrijstellingsregelingen*

Gezien de benodigde voorbereidings- en proceduretijd is de inwerkingtreding van een fundamenteel herzien Bouwstoffenbesluit niet eerder te verwachten dan 2007. Om tegemoet te komen aan de wens van een snelle oplossing voor de grootste knelpunten zijn door VROM in samenwerking met VenW de `Tijdelijke vrijstellingsregeling eisen grond en baggerspecie'<sup>2</sup> en `Tijdelijke vrijstellingsregeling Bouwstoffenbesluit 2004'<sup>3</sup> vastgesteld. Daarnaast is de `Wijziging Uitvoeringsregeling Bouwstoffenbesluit 2004'<sup>4</sup> tot stand gekomen.

Met uitzondering van laatstgenoemde regeling worden de grootste knelpunten hiermee alleen voor het op of in de (land)bodem gebruiken (hierna: in de bodem gebruiken) van bouwstoffen opgelost. De vrijstellingsregelingen beperken zich namelijk tot dat in de bodem gebruiken, hetgeen een wetstechnische achtergrond heeft. Het Bouwstoffenbesluit is voor het deel dat betrekking heeft op het in de bodem gebruiken van bouwstoffen gebaseerd op de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) en voor het gebruik op of in de bodem onder oppervlaktewater, dan wel in oppervlaktewater (hierna: in oppervlaktewater) op de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: Wvo). In tegenstelling tot de Wvo kent de Wbb in artikel 64 een grondslag voor het vaststellen van een (ministeriële) vrijstellingsregeling, waarmee vrij snel de belangrijkste knelpunten (tijdelijk) konden worden opgelost.

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 XI, nr. 7.

<sup>2</sup> Gepubliceerd in Staatscourant van 1 maart 2004, onder nr. 40.

<sup>3</sup> Gepubliceerd in Staatscourant van 29 oktober 2004, onder nr. 209.

<sup>4</sup> Gepubliceerd in Staatscourant van 29 oktober 2004 resp. 11 november 2004, nrs. 209 en 217.

*Middellange termijn oplossing oppervlaktewater, Wijziging 2005*

Om de belangrijkste knelpunten ook voor het gebruik in oppervlaktewater te kunnen oplossen en tevens het uitgangspunt van uniforme normstelling voor gebruik op of in de bodem enerzijds en gebruik in oppervlaktewater anderzijds te herstellen, is een wijziging van het Bouwstoffenbesluit zelf noodzakelijk. Op 26 november 2004 heeft de ministerraad met het ontwerp van de daarvoor opgestelde Wijziging 2005 ingestemd. In de kern behelst de Wijziging 2005 het omzetten van de 'Tijdelijke vrijstellingsregeling Bouwstoffenbesluit 2004', de 'Tijdelijke vrijstellingsregeling eisen grond en baggerspecie' en de 'Vrijstellingsregeling samenstellings- en immissiewaarden' naar het Bouwstoffenbesluit, opdat de in die vrijstellingsregelingen opgenomen verruimingen en lastenverlichtingen ook gelden voor het in oppervlaktewater gebruiken van bouwstoffen. Aanvullend is van de gelegenheid gebruik gemaakt nog enkele wijzigingen van zeer beperkte omvang aan te brengen. Dit betreffen de navolgende in het kader van deze brief relevante wijzigingen:

- het vrijstellen van de onderzoeksverplichtingen voor suppletiezand bij de uitvoering van kustsuppleties. De onderbouwing van de vrijstelling van deze onderzoeksverplichting vindt zijn basis in de onderzoeksresultaten 2004<sup>5</sup>. Ter verificatie en verdere onderbouwing wordt aanvullend een monitoringsprogramma uitgevoerd.
- het aanpassen van de samenstellingswaarde voor BTEX voor mijnsteen;
- het laten vervallen van het overbodige zevende lid van artikel 22.

Voor de exacte inhoud van de wijzigingen, alsmede de toelichting daarop wordt verwezen naar het als bijlage 1 toegevoegde ontwerp van de Wijziging 2005.

### **3. Gedoogbeschikking als (mogelijke) korte termijn oplossing voor huidige problematiek uitvoeringspraktijk**

De inwerkingtreding van de Wijziging 2005 wordt uiterlijk 1 januari 2006 verwacht. Hierdoor is er voor het gebruik in oppervlaktewater in de huidige situatie nog geen (tijdelijke) oplossing voor de gesignaleerde knelpunten en derhalve nog geen sprake van een uniforme normstelling voor zowel gebruik van bouwstoffen in de bodem, als in oppervlaktewater. Deze discrepantie in normstelling tussen enerzijds het in de bodem en anderzijds het in oppervlaktewater gebruiken van bouwstoffen heeft voor de uitvoeringspraktijk de navolgende nadelen:

- de naleefbaarheid en handhaafbaarheid van het toch al complexe besluit komt in het gedrang, doordat bijvoorbeeld voor een en hetzelfde werk - dat zich op het grensvlak van bodem en oppervlaktewater bevindt - verschillende eisen gelden;

<sup>5</sup> In 2004 is in opdracht van het ministerie van Verkeer en Waterstaat onderzoek uitgevoerd naar de kwaliteit van het Noordzeezand. Dit heeft geleid tot een algemene beoordeling dat zeezand als 'schoon zand' wordt aangemerkt. Momenteel wordt een monitoringsprogramma uitgewerkt waarmee de resultaten van het uitgevoerde onderzoek worden geverifieerd en verder onderbouwd.

- het (her)gebruik van bouwstoffen en in het bijzonder grond en baggerspecie in oppervlaktewater wordt belemmerd, hetgeen onnodig storten van secundaire bouwstoffen en anderzijds onnodig gebruik van primaire bouwstoffen (o.a. schone grond) tot gevolg heeft;
- voornoemd uitgangspunt van gelijke normstelling heeft voor de producenten en het bevoegd gezag als essentieel voordeel dat men kan zich richten op één specifieke kwaliteit(sverklaring), hetgeen nu voor veel bouwstoffen niet het geval is; dit leidt tot hogere administratieve lasten.

Deze nadelen worden door mij van dien aard geacht, dat het in beginsel in individuele gevallen niet wenselijk is om als bevoegd gezag op de thans nog vigerende strengere normstelling voor het in oppervlaktewater gebruiken van bouwstoffen te handhaven en u te wijzen op het vigerend gedoogkader. Zeker nu uit de milieutoets van de Wijziging 2005 van het Rijksinstituut voor Integraal Zoetwaterbeheer en Afvalwaterbescherming (hierna: RIZA) naar voren komt dat er - enkele uitzonderingen daargelaten (zie volgende paragraaf) - ook vanuit milieuhygiënisch oogpunt geen redenen zijn die strengere normering voor gebruik van bouwstoffen in oppervlaktewater aan te houden.

#### 4. Advies RIZA

Aan het RIZA is gevraagd of hetgeen met de bovengenoemde drie vrijstellingsregelingen voor de landbodem is geregeld onverkort ook voor toepassing in oppervlaktewater kan worden aangehouden. Het advies heeft zich daarbij met name toegespitst op de voor bepaalde stoffen voorgestelde verruiming van de samenstellings- en immissiewaarden in bijlage 2 van deze wijziging. Hieruit blijkt dat deze verruiming milieuhygiënisch aanvaardbaar zijn, uitgezonderd één stof voor kleine oppervlaktewateren, alsmede een drietal stof(groepen) voor oppervlaktewateren met de functie drinkwater.

Meer specifiek gaat het om de navolgende uitzonderingen:

<b>Oppervlaktewater</b>		
Zonder drinkwaterfunctie	groot	Alle verruiming toegestaan
	klein	Alle verruiming toegestaan met uitzondering van sulfaat
Drinkwaterfunctie	groot	Alle verruiming toegestaan met uitzondering van arseen, fluoride en individuele PAK's.
	klein	Geen verruiming toegestaan

In de Wijziging 2005 wordt aan dit advies gevolg gegeven door de uitzonderingen in bijlage 2 te verwerken en aan artikel 2 een vierde lid toe te voegen waarin een grondslag is opgenomen voor een ministeriële regeling waarbij de grote oppervlaktewateren kunnen worden aangewezen. De overige oppervlaktewateren betreffen voor de werking van deze wijziging de kleine oppervlaktewateren. In onderstaande tabel is schematisch per stof aangegeven, welke met de Wijziging 2005 door te voeren verruiming wel

respectievelijk niet voor kleine oppervlaktewateren en/of oppervlaktewateren met de functie drinkwater gelden.

Tabel: gelden de verzuimen?

	OPPERVLAKTEWATER			
	Zonder drinkwaterfunctie		Met drinkwaterfunctie	
	Klein	Groot	Klein	Groot
Sb	+	+	-	+
As	+	+	-	-
Ba	+	+	-	+
Cu	+	+	-	+
Mo	+	+	-	+
Se	+	+	-	+
V	+	+	-	+
Br	+	+	-	+
Cl	+	+	-	+
F	+	+	-	-
SO4	-	+	-	+
BTEX	+	+	-	+
Fenol	+	+	-	+
ind. PAK	+	+	-	-
EOX	+	+	-	+
Minerale olie	+	+	-	+

## 5. Vigerend gedoogkader

### *Inleiding*

Bij bestuurlijk gedogen dienen onderstaande formele kaders als uitgangspunt te worden genomen:

- de brieven van de ministers van VROM en VenW aan de Tweede Kamer van 28 mei 1990<sup>6</sup>, uitgewerkt in een op 10 oktober 1991 gepresenteerde brief aan de Tweede Kamer: het 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen'<sup>7</sup> specifiek betrekking hebbende op gedogen in het milieurecht, en
- de op 31 oktober 1996 aan de Tweede Kamer toegezonden nota 'Grenzen aan gedogen'.<sup>8</sup> Deze nota beschrijft het Kabinetsstandpunt inzake gedogen in het bestuursrecht

Deze twee materiële kaders hebben weliswaar overeenkomsten, maar verschillen toch ook in belangrijke mate. In die zin is het van belang te weten hoe ze zich tot elkaar verhouden. In de nota 'Grenzen aan gedogen' valt te lezen dat in geval van strijdigheid

<sup>6</sup> TK 1989-1990, 21 137, nr. 269

<sup>7</sup> TK 1991-1992, 22 343, nr. 2

<sup>8</sup> TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2

tussen beide kaders de brieven voorgaan, aangezien ze specifiek betrekking hebben op gedogen met betrekking tot milieuregelgeving.

#### *Concreet zicht op legalisatie*

In de brieven worden meerdere gronden voor gedogen aangevoerd. Daarbij wordt onderscheid gemaakt naar perioden van jaren. Thans is alleen nog de categorie overmachts- en overgangssituaties vigerend. Ook daarbinnen worden weer verschillende zogenaamde uitzonderingsgevallen voor gedogen onderscheiden. Nu uiterlijk 1 januari 2006 de inwerkingtreding van de tijdelijke wijziging van het Bsb wordt verwacht is thans onderstaand uitzonderingsgeval relevant:

*'Gevallen waarin overtreding plaatsvindt van regels terwijl regelgeving in voorbereiding is waarvan redelijkerwijs verwacht kan worden dat deze de eisen in de overtreden regels op korte termijn zal versoepelen.'*

Bovenstaand uitzonderingsgeval komt ook in de nota 'Grenzen aan gedogen' terug, alsmede in de jurisprudentie<sup>9</sup>. Duidelijk is daarbij dat de vergunning of regelgeving waarop dan wordt geanticipeerd in beginsel reeds in procedure moet zijn gebracht en bij voorkeur op vrij korte termijn in werking zal treden. In het primair voor VenW van toepassing zijnde gedoogkader 'Gezamenlijk beleidskader VenW/VRM', wordt dit met de navolgende passage tot uitdrukking gebracht: *'...waarvan redelijkerwijs kan worden verwacht dat deze eisen op korte termijn zal versoepelen....'*

De gedachte hierbij is dat zich op dat moment de situatie voordoet, waarbij handhaving van de strengere regels minder geloofwaardig wordt. De nota 'Grenzen aan gedogen' kent hetzelfde uitzonderingsgeval en daarbij wordt een nadere invulling gegeven van 'op korte termijn'. Indien het parlement heeft ingestemd met de wetswijziging, in casu wijziging van een Amvb kan het aanvaardbaar zijn om vooruitlopend daarop te gedogen. Meer algemeen gezegd moet er een grote mate van zekerheid bestaan omtrent de inhoud van de nog in procedure zijnde regelgeving en deze een afdoende mate van democratische legitimatie hebben. Ook in de jurisprudentie komt deze lijn in een aantal uitspraken terug, waarbij dan instemming door het college van Burgemeester en Wethouders als beslissend 'moment' wordt gezien (zie noot 9).

Aan bovenstaande 'voorwaarden' van het uitzonderingsgeval 'concreet zicht op legalisatie' wordt thans voldaan. Met de Wijziging 2005 is op 26 november 2004 door de ministerraad ingestemd en daarnaast is het ontwerp aan beide kamers van de Staten-Generaal overgelegd en in de Staatscourant bekendgemaakt. Naar aanleiding hiervan zijn vanuit de Staten-Generaal geen reacties ontvangen. Naar aanleiding van de publicaties zijn wel inspraakreacties ontvangen, hetgeen in dit kader niet tot noemenswaardige wijzigingen heeft geleid. In hoofdstuk 7 van de nota van toelichting van de bijgevoegde Wijziging 2005 wordt nader op de relevante inspraakreactie ingegaan. Ik acht derhalve in beginsel het in individuele gevallen bestuurlijk gedogen conform de Wijziging 2005 opportuun. Hieronder zal nader worden ingegaan op de specifieke afwegingen die ik daarbij van belang acht.

<sup>9</sup> Zie o.a. uitspraken van Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State van 17 juli 2002 (AB 2002/404) en van 12 maart 2003 (AB 2003/313).

## 6. Verzoek inzake toepassing ontwerp Wijziging 2005 tot aan inwerkingtreding daarvan

Met het oog op de handhaving van het Bouwstoffenbesluit in de periode tot aan inwerkingtreding van de Wijziging 2005 zijn de volgende overwegingen van belang:

- enkel door formele gronden is de inhoud van de drie genoemde vrijstellingsregelingen thans nog niet van toepassing voor het in oppervlaktewateren gebruiken van bouwstoffen en is handhaving daardoor in beginsel uitgangspunt;
- handhaving kan leiden tot onnodig storten of anderszins belemmeren van het hergebruik van bouwstoffen, in het bijzonder grond en baggerspecie;
- handhaving kan in deze situatie leiden tot onnodig gebruik van primaire bouwstoffen, terwijl het beleid is om bijvoorbeeld het gebruik van schone grond terug te dringen;
- vanuit milieuhygiënisch perspectief dient handhaving, op basis van de gegevens die beschikbaar zijn, nauwelijks een milieubelang, tenzij toepassing plaatsvindt in klein oppervlaktewater of oppervlaktewateren met de functie drinkwater (zie hiervoor specifiek hoofdstuk 4);
- er is een ontwerp-Amvb (Wijziging 2005) die naar verwachting uiterlijk met ingang van 1 januari 2006 in werking zal treden.

Mocht u op basis van een volledige belangenafweging tot de conclusie komen dat in een bepaalde situatie die niet voldoet aan het Bouwstoffenbesluit maar na de inwerkingtreding van de Wijziging 2005 daar wel aan zou voldoen, handhaving niet opportuun is, dan verzoek ik u - mede namens mijn collega van VROM - op grond van het landelijk beleid inzake bestuurlijk gedogen een gedoogbeschikking te verlenen. Daarbij is de inhoud van het als bijlage 1 toegevoegde ontwerp van de Wijziging 2005 kaderstellend en dienen de voor gedogen gebruikelijke formele en materiële vereisten in acht te worden genomen. Onderhavig verzoek beperkt zich daarbij tot de delen in bijgevoegde Wijziging 2005 die niet zijn doorgehaald.<sup>10</sup> Voor wat betreft bijlage 1 van de wijziging zijn de relevante delen opgenomen in tabel 1 en 2 van die bijlage.

### 6. Slotopmerkingen

Ten overvloede zij opgemerkt dat de Wijziging 2005 geen terugwerkende kracht zal hebben, ook niet voor de afdoening van eventuele strafzaken.

Een afschrift van deze brief zend ik aan alle colleges van Burgemeester en Wethouders, de Intergemeentelijke samenwerkingsverbanden, Gedeputeerde Staten van alle provincies, het IPO, de VNG.

<sup>10</sup> De doorgehaalde delen zijn enkel voor de landbodem relevant, betreffen een wijziging n.a.v. een inspraakreactie die nog niet via de vrijstellingsregelingen voor de landbodem geldt of daarbij is gedogen niet aan de orde omdat geen sprake is van een versoepeling.

Deze brief zal daarnaast in de Staatscourant worden gepubliceerd.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN VERKEER EN WATERSTAAT,

mw drs M.H. Schultz van Haegen