



Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur tot wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverboden buiten inrichtingen

Nader Rapport

18 februari 2021

IENW/BSK-2021/3742

Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aan de Koning

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 17 november 2020, nr. 2020002427, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 16 december 2020, no. W17.20.0435/IV, bied ik U hierbij aan.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Ik moge U hierbij het ongewijzigde ontwerp-besluit en de nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer*



Advies Raad van State

No. W17.20.0435/IV
's-Gravenhage, 16 december 2020

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 27 november 2020, no.2020002427, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen, met nota van toelichting.

De Afdeling advisering van de Raad van State heeft geen opmerkingen over het ontwerpbesluit en adviseert het besluit te nemen.

Gelet op artikel 26, zesde lid jo vijfde lid, van de Wet op de Raad van State, adviseert de Afdeling dit advies openbaar te maken.

*De vice-president van de Raad van State,
Th.C. de Graaf.*



Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Besluit van ... tot wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 23 november 2020, nr. IENW/BSK-2020/122064, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikel 10.2, tweede lid, van de Wet milieubeheer;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van, nr.);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van, nr. IENW/BSK-, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

In artikel 2, eerste lid, onder c, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen wordt, onder vernummering van het eerste tot en met derde onderdeel tot tweede tot en met vierde onderdeel, een onderdeel ingevoegd, luidende:

1. niet als IBC-bouwstof als bedoeld in artikel 1 van het Besluit bodemkwaliteit moet worden aangemerkt,.

ARTIKEL II

De vrijstelling die op grond van artikel 2, eerste lid, onder c, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen is verleend voor het buiten een inrichting op of in de bodem brengen van avi-bodemas, blijft voor avi-bodemas dat als IBC-bouwstof als bedoeld in artikel 1 van het Besluit bodemkwaliteit moet worden aangemerkt, van kracht tot 1 oktober 2021, als het avi-bodemas zich op 1 april 2021 in Nederland bevond en als bouwstof wordt gebruikt in een werk waarvan de aanleg voor die datum was aangevangen.

ARTIKEL III

Dit besluit treedt in werking met ingang van 1 april 2021.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,



NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen

Inleiding

Dit besluit tot wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (hierna: wijzigingsbesluit) is onderdeel van het beleid ter verwezenlijking van een circulaire economie en is daarnaast gericht op een betere bescherming van bodem (met inbegrip van grondwater) en oppervlaktewater tegen verontreiniging.

Het wijzigingsbesluit maakt een einde aan de vrijstelling van het verbod om buiten een inrichting afvalstoffen op of in de bodem brengen die is verleend voor het toepassen van avi-bodemmas als IBC-bouwstof overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit.

Avi-bodemmas (ook wel aangeduid als AEC-bodemmas) bestaat uit restmaterialen die in een afvalverbrandingsinstallatie achterblijven na verbranding van huishoudelijke afvalstoffen en bedrijfsafvalstoffen.

IBC-bouwstoffen zijn niet vormgegeven bouwstoffen die alleen mogen worden toegepast na het treffen van de nodige isolatie-, beheers- en controlemaatregelen (IBC-maatregelen). De reden dat bij toepassen van IBC-bouwstoffen extra maatregelen moeten worden getroffen is dat emissies van verontreinigende stoffen die in de bouwstoffen aanwezig zijn, tot verontreiniging van de bodem (met inbegrip van het grondwater) of het oppervlaktewater kunnen leiden.

Omdat toepassing van IBC-bouwstoffen niet past in het streven naar een circulaire economie, zal het toepassen van IBC-bouwstoffen na inwerkingtreding van de Omgevingswet niet meer zijn toegestaan, behoudens overgangsrecht gedurende zes maanden om bestaande voorraden nog te kunnen afzetten. Vooruitlopend hierop gaan, om redenen die hierna zullen worden toegelicht, voor het toepassen van avi-bodemmas al eerder beperkingen gelden.

Het verbod om afvalstoffen buiten een inrichting op of in de bodem te brengen (hierna: stortverbod) is gesteld in artikel 10.2, eerste lid, van de Wet milieubeheer (hierna: Wm). Vrijstellingen van het stortverbod kunnen op grond van artikel 10.2, tweede lid, Wm worden verleend bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. De verleende vrijstellingen zijn opgenomen in artikel 2 van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen.

Over het afbouwen van het toepassen van avi-bodemmas als IBC-bouwstof zijn in maart 2012 afspraken gemaakt tussen de toenmalige Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu en de voorzitter van de Vereniging afvalbedrijven namens de exploitanten van negen afvalverbrandingsinstallaties. Deze zijn vastgelegd in de *Green Deal verduurzaming nuttige toepassing AEC-bodemmas*.¹ In de Green Deal is afgesproken dat de bodemmassen uit de betrokken installaties vanaf 1 januari 2020 zodanig zullen worden bewerkt of opgewerkt dat zij niet meer als IBC-bouwstof hoeven te worden toegepast, maar kunnen worden ingezet als vrij toepasbare bouwstoffen, als toeslagmateriaal in producten, in immobilisaten of in andere, nog niet voorziene nieuwe innovatieve toepassingen. Jaarlijks komt 1,6–1,7 miljoen ton avi-bodemmas vrij. In 2012 ging alle avi-bodemmas naar IBC-toepassingen, in 2017 nog de helft. De branchevereniging geeft aan dat de doelstelling van de Green Deal gehaald gaat worden.

In de Green Deal is een uitzondering gemaakt als zich de situatie zou voordoen dat uit onderzoek is gebleken dat dit technologisch niet haalbaar is of alleen tegen onaanvaardbare maatschappelijk kosten. Er is niet gebleken dat dergelijke omstandigheden zich tegen uitvoering van de Green Deal verzetten. De invoering van een verhoging van de stortbelasting voor het storten van het residu dat na opwerking van bodemmassen resteert, wordt niet als een zodanige omstandigheid aangemerkt.

Inhoud van het besluit

Het wijzigingsbesluit voorziet in de beëindiging van de toepassing van avi-bodemmas als IBC-bouwstof met ingang van 1 april 2021, met een overgangperiode voor het opmaken van bestaande voorraden tot 1 oktober 2021.

De mogelijkheid van toepassen van IBC-bouwstoffen wordt beëindigd om twee redenen, die ook al in de Green Deal zijn genoemd.

De eerste reden is dat IBC-bouwstoffen na beëindiging van hun toepassing voor toepassing in een volgende levensfase niet in de normale recyclingketen van bouwstoffen kunnen worden opgenomen. Zij zouden dan alleen opnieuw als IBC-bouwstoffen kunnen worden toegepast. Na beëindiging van de vrijstelling moeten al toegepaste IBC-bouwstoffen die vrijkomen eerst worden bewerkt of opgewerkt

¹ Zie: www.greendeals.nl, onder: <https://www.greendeals.nl/sites/default/files/downloads/GD076-Verduurzaming-Nuttige-Toepassing-AEC-bodemmassen.pdf>



zodat zij geschikt worden voor vrije toepassing als bouwstof. Minder wenselijke opties die de Green Deal echter ook open laat, zijn toepassing als toeslagmateriaal in producten en toepassing in immobilisaten. Onder 'immobilisaten' worden verstaan: vormgegeven bouwstoffen die het product zijn van een methode van verwerking waarbij de chemische of fysische eigenschappen van een afvalstof worden gewijzigd met het doel daarin aanwezige verontreinigende stoffen vast te leggen. Het avi-bodemas wordt daarbij door toevoeging van een bindmiddel en overige additieven in bouwstoffen verwerkt, waardoor de verontreinigingen in het avi-bodemas worden gebonden en emissies vermeden. Bij genoemde toepassingen doet zich aan het eind van de levensduur van de bouwstof het probleem voor dat deze verontreinigende stoffen bevat en moeilijker kan worden verwerkt, wat niet goed past in de doelstellingen van de circulaire economie.

In uitzonderlijke situaties waarin dit financieel of technisch onhaalbaar zou zijn, kan ontheffing van het verbod op het storten van deze afvalstof op een stortplaats worden aangevraagd.

De tweede reden is dat altijd een risico op verontreiniging van bodem en oppervlaktewater blijft bestaan. De isolerende voorzieningen die bij het toepassen van IBC-bouwstoffen moeten worden aangebracht, bieden op termijn niet altijd voldoende bescherming.

De derde reden is dat het door de jaren heen moeilijk is gebleken om voldoende toezichtcapaciteit beschikbaar te stellen. Rijkswaterstaat wijst eveneens op de vereenvoudiging en vermindering van risico's voor de uitvoeringspraktijk (zie hierna).

Het wijzigingsbesluit voorziet in overgangsrecht. Het overgangsrecht houdt in dat de vrijstelling voor het toepassen van avi-bodemmas als IBC-bouwstof voor een periode tot zes maanden na de inwerkingtreding van het Bal blijft gelden als aan de volgende twee (cumulatieve) voorwaarden is voldaan:

1. het avi-bodemmas bevond zich op 1 april 2021 (het tijdstip van inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit) in Nederland, en
2. het avi-bodemmas wordt toegepast in een werk waarmee al voor 1 april 2021 een aanvang was gemaakt.

Het overgangsrecht biedt de gelegenheid om bestaande voorraden van avi-bodemmas nog te kunnen opmaken. Voor avi-bodemmas dat na 1 april 2021 in Nederland wordt geproduceerd of uit het buitenland wordt ingevoerd geldt al meteen dat het alleen nog als bouwstof kan worden toegepast als de kwaliteit voldoet aan de vereisten voor vrije toepassing.

Volgens sectorplan 20 van het Landelijk Afvalbeheerplan 3 (LAP3) kan na 1 januari 2020 in gevallen die niet onder het overgangsrecht vallen, in uitzonderlijke individuele gevallen nog een ontheffing van het stortverbod buiten inrichtingen worden verleend voor het toepassen van avi-bodemmas als IBC-bouwstof. Hiermee wordt voorzien in een extra mogelijkheid om af te komen van bestaande voorraden van avi-bodemmas waarvan door de aanvrager van de ontheffing is aangetoond dat hiervoor binnen het overgangsrecht voor de vrijstelling geen afzetmogelijkheid bestaat. Na een individuele toetsing kan ontheffing worden verleend om het avi-bodemmas als IBC-bouwstof toe te passen in een werk dat pas na 1 april 2021 in uitvoering wordt genomen en nog binnen zes maanden, voor 1 oktober 2021, kan worden voltooid.

Omdat het aanvankelijk de bedoeling was het verbod van toepassing van avi-bodemmas als IBC-bouwstof mee te nemen in het kader van de Omgevingswet en toen werd uitgegaan van inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2021, was de datum 1 januari 2020 uit de Green Deal met een jaar opgeschoven. In het Besluit activiteiten leefomgeving op grond van de Omgevingswet wordt voorzien in de beëindiging van de mogelijkheid van het toepassen van alle IBC-bouwstoffen met ingang van 1 januari 2021, met een overgangsperiode voor het opmaken van bestaande voorraden van zes maanden, dus tot 1 juli 2021. Een afzonderlijk wijzigingsbesluit zou nauwelijks toegevoegde waarde hebben. Inmiddels is echter besloten dat de Omgevingswet op 1 januari 2022 in werking zal treden. De invoering van het verbod gaat hierdoor te veel achterlopen bij de afspraken die in de Green Deal zijn gemaakt. Dit is ook beleidsmatig ongewenst. Daarom wordt het verbod om avi-bodemmas als IBC-bouwstof toe te passen, alsnog ingevoerd via een wijziging van de geldende regelgeving in afwachting van de inwerkingtreding van de Omgevingswet. De toepassing van IBC-bouwstoffen betreft overigens vrijwel uitsluitend avi-bodemmas, zodat met dit wijzigingsbesluit de toepassing van IBC-bouwstoffen feitelijk al vrijwel geheel wordt beëindigd.

Uit het besluit voortvloeiende lasten

De beëindiging van de vrijstelling brengt geen administratieve lasten mee.

Wel zijn in een naar verwachting zeer gering aantal gevallen enige administratieve lasten gemoeid met het aanvragen van ontheffing van het stortverbod buiten inrichtingen in de periode vanaf inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit tot zes maanden na inwerkingtreding van het Besluit activiteiten leefomgeving. Tegen deze geringe lasten staat een veel groter voordeel dat resterende voorraden avi-bodemmas alsnog als IBC-bouwstof kunnen worden toegepast. De aanvrager van de ontheffing kan zelf de keuze maken wat voor hem het zwaarste weegt. Met de afhandeling van deze



aanvragen zijn, gelet op het te verwachten zeer geringe aantal aanvragen dat zal worden ingediend, beperkte bestuurlijke lasten gemoeid.

Wat betreft de kosten van de opwerking van avi-bodemassen tot vrij toepasbare bouwstof kan het volgende worden opgemerkt. De kosten van de opwerking als zodanig komen bij benadering overeen met het bedrag van 10 euro per ton dat ontdoeners kwijt zijn bij IBC-toepassing van avi-bodemassen. Weliswaar zijn de kosten van reiniging hoger, maar met de opbrengsten die met metalen uit de bodemassen en de vrij toepasbare gereinigde bodemassen kunnen worden behaald, is de ontdoener al met al ongeveer even duur uit. Extra kosten zijn wel gemoeid met het storten van het residu. Het residu bevat alle verontreinigingen en moet bij gebreke van toepassingsmogelijkheden worden gestort. Het gaat om ongeveer 15% van het op te werken materiaal. De kosten van storten bedragen doorgaans 30–40 euro per ton, al kunnen zij onder omstandigheden hoger uitvallen. Daar komt de stortbelasting bij. De kosten waren al voorzienbaar sinds 2012, toen de Green Deal werd gesloten, en behoren tot het normale ondernemersrisico omdat het overheidsbeleid al lange tijd op het tegengaan van storten is gericht. De stortbelasting is vanaf 2019 opgehoogd (tot ruim 30 euro per ton). Deze vorm van afvalverwerking wordt dus een steeds onaantrekkelijker optie en dat is precies wat wordt beoogd om alternatieve vormen van afvalverwerking te bevorderen. Zij kunnen, net als de kosten van IBC-toepassing, door de afvalverbrandingsinstallaties worden doorberekend aan de aanbieders van afval en in de prijs die aan afnemers van avi-bodemassen in rekening wordt gebracht.

Er kan ook met minder vergaande reiniging van het avi-bodemassen worden volstaan, waarbij alleen de metalen uit het avi-bodemassen worden gehaald. Het gereinigde avi-bodemassen is dan niet vrij toepasbaar als bouwstof, maar kan wel worden geïmmobiliseerd in vormgegeven bouwstoffen. Ook kan ervoor worden gekozen om avi-bodemassen ter vervanging van zand en grind als toeslagmateriaal toe te passen in beton. Ook dan moeten de metalen eruit zijn gehaald en reiniging hebben plaatsgevonden. De kosten van deze reinigingsmethoden zijn beduidend lager, maar de opbrengsten ook, omdat de gereinigde bodemassen niet vrij toepasbaar is als bouwstof. Beide opties worden in de praktijk steeds meer toegepast, omdat zo de stortkosten van het residu worden vermeden. In deze opties kunnen de kosten worden gedekt uit de tarieven die voor langere tijd zijn vastgelegd in de contracten die de afvalverbrandingsinstallaties (avi's) met afnemers hebben gesloten.

Er worden voor gereinigde avi-bodemassen betere afzetmogelijkheden verwacht. Als avi-bodemassen opnieuw kan worden toegepast heeft dat ook milieuvoordelen omdat geen beroep hoeft te worden gedaan op andere grondstoffen. Bovendien zijn er dan niet de milieunadelen die kleven aan IBC-toepassingen.

Omdat de kosten, afhankelijk van de omstandigheden en de ontwikkelingen op de markt, van geval tot geval en in de tijd kunnen verschillen, kunnen zij moeilijk worden gegeneraliseerd en gekwantificeerd. Er worden in de toekomst ten opzichte van de huidige situatie geen grote veranderingen voorzien en zelfs wordt een lichte daling van de kosten verwacht.

Samenvattend kan worden gesteld dat er op basis van de beschikbare informatie door de invoering van het besluit geen verandering van de regeldruk wordt verwacht, omdat de kosten en de baten van de verschillende uitvoeropties elkaar in evenwicht houden.

Vorbereiding van het besluit

Bij de voorbereiding van het besluit hebben Rijkswaterstaat (RWS) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) geadviseerd.

RWS stemt in met het voornemen om de toepassing van de AVI-bodemassen als IBC-bouwstof af te bouwen. Dit leidt tot vereenvoudiging en vermindering van risico's voor de uitvoeringspraktijk van RWS, omdat het niet langer verplicht zal zijn om kostbare en gecompliceerde isolatie-, beheers- en controlemaatregelen te treffen bij het gebruik van IBC-bouwstoffen. RWS verwacht daarnaast tijdens de beheerfase minder kostbare herstelmaatregelen te hoeven treffen om niet goed uitgevoerde IBC-maatregelen alsnog te laten voldoen aan de wettelijke vereisten. Tenslotte zal het ook niet meer nodig zijn de grondwaterkwaliteit eeuwigdurend te blijven monitoren nabij IBC-werken, zoals dat nu voor IBC-toepassingen wettelijk verplicht is.

RWS adviseert om een concrete einddatum van het overgangsrecht vast te stellen om onnodige discussies, kosten en risico's te voorkomen. Dit advies is overgenomen.

Daarnaast geeft RWS, daarin gesteund door de ILT, aan dat de thans beschikbare opwerktechnieken die nu worden ingezet voor de opwerking van 'nieuwe' bodemassen tot vrij toepasbare bouwstoffen, waarschijnlijk niet geschikt zijn voor opwerking van 'oude' bodemassen. Opwerking door immobilisatie ziet RWS vanuit een circulair perspectief niet als een duurzaam en toekomstbestendig alternatief. Omdat dit leidt tot een onzeker handelingsperspectief voor projecten van overheden, adviseert RWS voor vrijkomende niet opwerkbaar IBC-bouwstoffen bij of krachtens het Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen een algemene ontheffing van de minister van het stortverbod te verlenen, zolang bewezen opwerktechnieken nog niet ontwikkeld en beschikbaar zijn.

In reactie hierop kan worden opgemerkt dat artikel 5 van het besluit de mogelijkheid bevat om een dergelijke vrijstelling te verlenen bij ministeriële regeling. Van die mogelijkheid is gebruik gemaakt om



de Regeling storten als enige vorm van afvalbeheer vast te stellen. Verbetering van opwerktechnieken voor oude bodemassen die storten onnodig maken, geniet de voorkeur boven storten, zodat daarop moet worden ingezet. Als daartoe aanleiding mocht blijken te bestaan kan deze regeling worden gewijzigd teneinde het gesignaleerde probleem te verhelpen.

De Vereniging Afvalbedrijven (VA) wil dat het overgangsrecht niet wordt gekoppeld aan de aanvang van het werk waarin de avi-bodemassen wordt toegepast, maar aan een melding die voor dat werk is gedaan. De bedoeling is echter dat er na 1 april 2021 geen nieuwe werken meer worden aangelegd, waarin avi-bodemassen wordt toegepast, maar het toepassen van avi-bodemassen alleen nog toe te staan in werken die al in aanleg zijn.

De VA ziet ook graag dat bodemas als grondstof of toeslagmateriaal in beton(waren) mag worden toegepast. Het toepassen van avi-bodemassen is beperkt tot immobilisaten. Het toepassen als toeslagmateriaal in beton valt daar niet onder. Of dit kan worden toegestaan moet blijken uit een toetsing aan het LAP3 en de toepasselijke regelgeving en normdocumenten.

Het ontwerp van dit besluit is aangeboden aan ATR. De ATR heeft op 29 augustus 2019 geadviseerd. De ATR geeft in het advies aan dat nut en noodzaak voldoende zijn gemotiveerd en dat voldoende aandacht is besteed aan mogelijk minder belastende alternatieven en de uitvoerbaarheid voor de doelgroepen van het besluit. Wel heeft zij geadviseerd om een kwantitatieve duiding te geven van de extra kosten die voor afvalenergiecentrales waar avi-bodemassen vrijkomt, zijn gemoeid met opwerking van avi-bodemassen ten opzichte van IBC-toepassing. Daarnaast adviseert zij om in de toelichting een weergave te geven van de mate waarin de praktijk nu al voldoet aan de nieuwe eisen en doelstellingen uit de Green Deal die in het besluit worden verankerd en daarin aan te geven in hoeverre er nog sprake is van voorraden IBC-bouwstoffen. De nota van toelichting is op deze punten aangevuld met de beperkte informatie die daarover beschikbaar is.

Normaal gesproken zou het ontwerpbesluit overeenkomstig de Code Interbestuurlijke Verhoudingen voor consultatie moeten worden voorgelegd aan de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Unie van Waterschappen (UvW). Hiervan is echter afgezien, omdat deze organisaties al zijn geraadpleegd in het kader van de totstandkoming van het Aanvullingsbesluit bodem, waarin een algeheel verbod van het toepassen van IBC-bouwstoffen is opgenomen. Dit wijzigingsbesluit heeft dezelfde inhoud en hanteert dezelfde invoeringsdatum en overgangperiode voor het opmaken van voorraden als het Aanvullingsbesluit bodem. Omdat genoemde organisaties op dit punt geen opmerkingen hebben gemaakt in reactie op het ontwerp van het Aanvullingsbesluit bodem is het niet nodig geacht om hen nogmaals te raadplegen.

Voorts is het ontwerp van het wijzigingsbesluit overeenkomstig artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer in de Staatscourant gepubliceerd om iedereen in de gelegenheid te stellen om daarover opmerkingen te maken.² Naar aanleiding hiervan is een reactie ontvangen van de Vereniging Afvalbedrijven (VA). De VA constateert dat de voorgenomen wijzigingen in het besluit in lijn zijn met de afspraken die met de Rijksoverheid zijn gemaakt in de Green Deal en in het periodieke voortgangsoverleg. De VA wijst er echter ook op zich enkele ontwikkelingen hebben voorgedaan die haaks stonden op het streven om avi-bodemassen overeenkomstig de afspraken een andere toepassing dan een IBC-toepassing te geven. De VA noemt met name de verhoging van de afvalstoffenbelasting waardoor het storten van het residu dat bij het reinigen van bodemassen resteert, veel duurder is geworden. Dit verzwakt bovendien de concurrentiepositie van de gereinigde vrij toepasbare bouwstoffen ten opzichte van overige bouwstoffen van gelijke geschiktheid. Als gevolg van deze ontwikkelingen is het investeringsmodel ernstig bemoeilijkt en werkt de belastingverhoging contraproductief uit op de transitie naar de circulaire economie. In reactie hierop wordt opgemerkt dat het onderhavige besluit met name vanuit het oogpunt van bescherming van de bodem de toepassing van niet-gereinigde avi-bodemassen onder IBC-omstandigheden wil beëindigen. Genoemde omstandigheden doen zich voor in andere dossiers en moeten zo nodig in die context worden opgelost, maar moeten er niet toe leiden dat avi-bodemassen toch (langer) als IBC-bouwstof mogen worden toegepast. Dat is overigens ook niet waarom de VA vraagt.

Ook een opmerking van de VA over het voorschrijven van secundaire grondstoffen bij aanbestedingen in opdracht van de overheid valt buiten de reikwijdte van het onderhavige besluit, zodat deze nota van toelichting niet de plaats is om daarop in te gaan.

De VA maakt tevens enkele opmerkingen over de nota van toelichting. Deze opmerkingen komen erop neer dat de afspraken in de Green Deal in enkele passages niet volledig zijn weergegeven. Zo laat de Green Deal ook andere oplossingen toe dan opwerking van bodemassen tot vrij toepasbare bouwstoffen, namelijk ook toepassing in producten als toeslagmateriaal en toepassing in immobilisaten en eventueel nog niet voorziene innovaties. Het besluit beoogt niet de oplossingen te beperken tot opwerking van bodemassen tot vrij toepasbare bouwstoffen en doet dan ook niets af aan de afspraken

² Stcrt van 14 juli 2020, nr. 35191.



in de Green Deal. Die andere toepassingen zijn dan ook eveneens genoemd en besproken. Naar aanleiding van de reactie van de VA zijn alle toepassingsalternatieven die de Green Deal toestaat naast opwerking tot vrij toepasbare bouwstoffen, nu ook in bedoelde passages genoemd.

De VA maakt ook een opmerking over de kosten. Deze komen er met name op neer dat de stortkosten hoger zijn dan aangegeven en dat de verhoogde stortbelasting niet tot het normale ondernemersrisico behoort en niet was te voorzien. Ook als de stortkosten hoger mochten zijn dan aangegeven, neemt dat niet weg dat zich geen omstandigheden hebben voorgedaan waardoor de situatie zodanig is veranderd dat niet meer kan worden uitgegaan van de afspraken die in de Green Deal zijn gemaakt. Het bezwaar tegen de stortbelasting valt buiten het bereik van dit besluit omdat zij opnieuw deze belasting ter discussie beogen te stellen. Deze kosten zijn in dit verband wel als kostenpost genoemd. Het beleid van de overheid is al lange tijd gericht op het tegengaan van storten en in dit geval het opwerken van bodemmassen zodat er andere toepassingsmogelijkheden ontstaan dan toepassing als IBC-bouwstof. Dat de kosten van storten van afval oplopen, behoort daarom tot het normale ondernemersrisico. Deze kosten kunnen, bij de vernieuwing van contracten, zo nodig worden doorberekend in de tarieven die in rekening worden gebracht voor afvalverwerking waarbij de bodemmassen ontstaan, zoals ook al was aangegeven.

Enkele andere opmerkingen van de VA bij de toelichting hebben tot redactionele aanpassingen geleid die aan de strekking daarvan beogen recht te doen.

Tevens is het ontwerpbesluit overeenkomstig artikel 21.6, vierde lid, van de Wet milieubeheer voorgehangen bij de Tweede Kamer en de Eerste Kamer.³ De beide kamers hebben het ontwerpbesluit voor kennisgeving aangenomen.

Als sprake is van zodanige voorraden dat wordt verwacht dat deze niet binnen de mogelijkheden van de vrijstelling kunnen worden toegepast, verdient het aanbeveling om de Minister van Infrastructuur en Waterstaat hiervan al bij de inwerkingtreding van het wijzigingsbesluit op de hoogte te stellen.

Artikelen

Artikel I

De vrijstelling wordt, behoudens overgangsrecht, beëindigd voor het toepassen van avi-bodemas dat overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit alleen als IBC-bouwstof toepasbaar is. De vrijstelling blijft dus nog wel van kracht op het toepassen van avi-bodemas dat overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit als bouwstof vrij toepasbaar is. Om als vrij toepasbare bouwstof te mogen worden toegepast moet de bodemas onder meer voldoen aan de maximale emissiewaarden die gelden voor niet-vormgegeven bouwstoffen. De Green Deal laat ook andere mogelijkheden open, met name toepassen als toeslagmateriaal in producten en toepassen in immobilisaten.

Artikel II

Artikel 2 bevat overgangsrecht dat de beëindiging van de toepassing van avi-bodemas als IBC-bouwstof begeleidt.

Het overgangsrecht geldt alleen voor avi-bodemas dat zich al voor de inwerkingtreding van dit besluit in Nederland bevond. Dit mag nog als IBC-bouwstof worden toegepast in werken waarvan de aanleg voor de inwerkingtreding van dit besluit is aangevangen.

Het overgangsrecht geldt tot zes maanden na het tijdstip van inwerkingtreding, te weten 1 oktober 2021.

Artikel III

Het wijzigingsbesluit treedt in werking op 1 april 2021. Om redenen die in het algemeen deel zijn uiteengezet, is dit meer dan een jaar later dan werd beoogd in de afspraak die in de Green Deal is gemaakt om vanaf 1 januari 2020 geen avi-bodemas meer als IBC-bouwstof toe te passen.

De datum van inwerkingtreding wijkt af van de systematiek van de zogenoemde vaste verandermomenten (Aanwijzingen voor de regelgeving, nr. 4.17, eerste lid). Wel is de minimuminvoeringstermijn van twee maanden aangehouden (aanwijzing 4.17, vierde lid). Ten tijde van de voorpublicatie en voorhang werd nog de datum 1 januari 2021 beoogd, dus wel op een vast verandermoment. Die datum kon echter niet worden gehaald omdat de voorhang tot na het zomerreces van de beide

³ Aangeboden bij brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 14 juli 2020 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, onderscheidenlijk Eerste Kamer, der Staten Generaal (zie: Kamerstukken II 2019/20, 30 872, nr. 248, en het ontwerpbesluit als bijlage).



Kamers der Staten-Generaal doorliep. De reden om niet te wachten tot het volgende vaste verandermoment 1 juli 2021 is dat de inwerkingtreding op 1 april 2021 al ruim een jaar achterloopt op de afspraken die in de Green Deal zijn gemaakt om het verbod op toepassing van bodemassen als IBC-bouwstof al op 1 januari 2020 te laten ingaan. Gelet op de voorgeschiedenis van de afspraken in de Green Deal en de bij voorpublicatie en voorhang aangegeven datum van inwerkingtreding van 1 januari 2021, kan het voor niemand als een verrassing komen dat met de inwerkingtreding niet tot het vaste verandermoment 1 juli 2021 wordt gewacht, te meer omdat overeenkomstig de afspraken in de Green Deal niet opgewerkte bodemassen als het goed is al vanaf 1 januari 2020 niet meer als IBC-bouwstof worden toegepast.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,