

Vergaderjaar 2005–2006

30 522

Wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op nieuwe regels voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I. ALGEMEEN

Inleiding

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer heeft bij brief van 17 oktober 2003 over de herijking van de VROM-regelgeving¹ en bij brief van 24 december 2003 over de vernieuwing van het bodembeleid² (hierna: Beleidsbrief bodem) aan de Tweede Kamer, een integratie van de beleidskaders voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie op of in de bodem aangekondigd. Ten aanzien van bouwstoffen is aangegeven dat het Bouwstoffenbesluit fundamenteel zal worden herzien en zal worden vervangen door een eenvoudigere regeling waarin de hoofdlijnen worden geregeld met betrekking tot de technische kwaliteit. Ten aanzien van grond en baggerspecie is aangegeven dat het instrumentarium voor het toepassen van grond en bagger zal worden losgekoppeld van het bouwstoffenregime en dat daarvoor een zelfstandig beleidskader met bijbehorende regelgeving zal worden ontwikkeld, dat zal worden ingepast in een beheersysteem voor verontreinigde bodems. Het onderhavige wetsvoorstel strekt ertoe een wettelijke grondslag te creëren voor het geven van regels bij of krachtens algemene maatregel van bestuur voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie op of in de bodem in het licht van de Beleidsbrief bodem. Vorenbedoelde regels zullen mede betrekking hebben op het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie in oppervlaktewater, waarvoor de Wet verontreiniging oppervlaktewateren als grondslag dient. Voorzover dit wijzigingen van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren noodzakelijk maakt, zijn deze meegenomen in het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet milieubeheer en enige andere daarmee verband houdende wetten (modernisering van de algemene milieuregels voor inrichtingen), dat in maart 2006 is ingediend bij de Tweede Kamer. Dat wetsvoorstel wijzigt onder meer het regime voor algemene regels in de Wet milieubeheer en dat regime vertoont een duidelijke samenhang met het regime voor algemene regels uit de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Parallel aan dit wetsvoorstel wordt een algemene maatregel van bestuur en bijbehorende uitvoeringsregelingen ontwikkeld (zie ook paragraaf 1.2).

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 7.

² Kamerstukken II 2003/04, 28 199, nr. 13.

1. Wijziging van de Wet bodembescherming

Teneinde enkele elementen van de nieuwe regels voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie bij algemene maatregel van bestuur en bij ministeriële regeling te kunnen vaststellen is wijziging van de Wet bodembescherming noodzakelijk.

1.1 Strekking van de wijziging

De voorgestelde wijzigingen hebben betrekking op de volgende elementen:

- a. de mogelijkheid voor subdelegatie naar ministeriële regeling (artikel I, onderdelen A, C en D);
- b. de mogelijkheid voor het bij of krachtens algemene maatregel van bestuur vaststellen van landelijke en decentrale regels ten aanzien van het toepassen van grond en baggerspecie (artikel I, onderdeel B, artikel 12a);
- c. de mogelijkheid voor het bij algemene maatregel van bestuur opnemen van een gelijkwaardigheidsbepaling (artikel I, onderdeel B, artikel 12b).
- d. wets technische aanpassing in verband met de nieuwe artikelen (artikel I, onderdelen E, F en G)

Ad a. De artikelen 6 en 8 van de Wet bodembescherming bevatten de mogelijkheid in het belang van de bescherming van de bodem bij algemene maatregel van bestuur regels te stellen. In de artikelen 15 en 17 van de Wet bodembescherming is aangegeven wat de regels die krachtens de artikelen 6 en 8 bij algemene maatregel van bestuur zijn gesteld kunnen inhouden.

Het is noodzakelijk dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld, omdat regelmatig wijzigingen van vooral technische voorschriften worden voorzien. Het gaat dan met name om gedetailleerde middelvoorschriften ten aanzien van de wijze van toepassing van bouwstoffen en de te hanteren meet- en bepalingsmethoden. De ervaring met het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming heeft geleerd dat enerzijds het milieuhygiënisch belang vereist dat de regelgeving een zeker detailniveau kent, terwijl anderzijds ontwikkelingen in de uitvoeringspraktijk er toe nopen regelmatig de regelgeving aan te passen aan de meest recente technische inzichten. Ten aanzien van het huidige Bouwstoffenbesluit heeft dat ertoe geleid dat meerdere malen van het instrument van de vrijstellingsregeling op grond van artikel 64 van de Wet bodembescherming gebruik is gemaakt om dringende knelpunten in de uitvoeringspraktijk met betrekking tot het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie op te lossen. De meest recente vrijstellingsregelingen, die binnen een vrij korte tijd tot stand zijn gekomen, zijn de Vrijstellingsregeling grondverzet, Vrijstellingsregeling samenstellings- en emissiewaarden, Tijdelijke vrijstellingsregeling eisen grond en baggerspecie, Tijdelijke vrijstellingsregeling Bouwstoffenbesluit 2004 en wijzigingen van die regelingen. Het veelvuldig toepassen van deze vrijstellingsmogelijkheid is niet wenselijk, omdat artikel 64 van de Wet bodembescherming is bedoeld als vangnet voor onvoorziene omstandigheden en niet is bedoeld voor structureel gebruik. Bovendien is van belang hierbij op te merken, dat de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, waarop het Bouwstoffenbesluit mede is gebaseerd, niet de mogelijkheid heeft tot het vaststellen van vrijstellingenregelingen en hiermee het gewenste uniforme kader voor het toepassen van bouwstoffen in het gedrang kwam. Die wet wordt aldus gewijzigd, dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld (langs het eerder genoemde traject van het wetsvoorstel modernisering algemene milieu-regels).

De in artikel 64, eerste lid, opgenomen waarborg van voorafgaand advies van de Technische Commissie Bodembescherming zal bij de totstandkoming en wijziging van ministeriële regelingen op basis van artikel 12a worden behouden. Deze waarborg wordt opgenomen in het besluit dat op basis van artikel 12a wordt voorbereid.

Tevens is van de gelegenheid gebruik gemaakt om in artikel 7 subdelegatie mogelijk te maken. Omwille van het feit dat parallel aan de integratie van de beleidskaders voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen zal worden ingetrokken en het Besluit gebruik meststoffen zal worden aangepast, is er voor gekozen om voor die onderdelen van het Besluit gebruik meststoffen waarin nieuwe wetenschappelijke inzichten met een zekere regelmaat kunnen leiden tot bijstelling van de voorschriften, subdelegatie van de bevoegdheid tot het vaststellen van algemeen verbindende voorschriften over het verrichten van de in artikel 7 van de wet genoemde handelingen mogelijk te maken. De bevoegdheid tot subdelegatie is enkel bedoeld voor onderdelen waarvoor omwille van de flexibiliteit aanpassing bij ministeriële regeling noodzakelijk is. Het betreft hier bijvoorbeeld de in Bijlage I opgenomen de lijst met relatief stikstofbehoefte gewassen die direct aansluitend op de vernietiging van de graszode kunnen worden geteeld, de in Bijlage II opgenomen beschrijvingen van het emissiearm aanwenden van meststoffen, of de bepaling van het hellingspercentage van gewaspercelen, zoals opgenomen in Bijlage III bij het besluit. De mogelijkheid van subdelegatie zal niet worden gebruikt voor de kernbepalingen van het Besluit gebruik meststoffen die, overeenkomstig de goede landbouwpraktijk beperkingen stellen aan de periode waarin, de omstandigheden waaronder en de wijze waarop meststoffen kunnen worden aangewend.

Ad b. De hoofdlijnen van het in de Beleidsbrief bodem aangekondigde zelfstandig beleidskader met bijbehorende regelgeving voor de toepassing van grond en baggerspecie op of in de bodem zijn beschreven in de brief aan de Tweede Kamer van 19 juli 2005 over de beleidsvernieuwing bodemsanering¹. Onderdeel van dit nieuwe beleidskader is het afstemmen van de bodemkwaliteit op de functie en kwaliteitsklasse van de bodem. Daarmee is het ook voor het toepassen van grond en bagger noodzakelijk onderscheid te maken naar de functie die de bodem heeft waar de grond en bagger wordt toegepast. Voor de te onderscheiden functies (categorieën van bodem) zullen regels worden gesteld voor het toepassen van grond en baggerspecie op of in de bodem. De huidige artikelen 6 tot en met 12 zijn geschreven met het oog op het gebruik van bodemvreemde en verontreinigde materialen op of in de bodem. Die artikelen kennen dan ook beperkingen die niet wenselijk of overbodig zijn voor voorschriften over de toepassing van grond en baggerspecie. Het toepassen van grond en baggerspecie heeft een ander karakter omdat het bodem zelf is, die verplaatst wordt om elders opnieuw bodem te worden. Om te voorzien in een wettelijke grondslag voor regels, toegespitst op grond en bagger, is artikel 12a voorgesteld.

Het toepassen van grond en baggerspecie kan een zekere vorm van bemesting van de bodem tot gevolg hebben. Om te voorkomen dat de bij algemene maatregel van bestuur te stellen regels voor grond en baggerspecie tevens van toepassing worden op het gebruik van organische meststoffen, zal in de algemene maatregel van bestuur op basis van artikel 12a nader worden uitgewerkt dat het beleidskader voor grond en baggerspecie niet van toepassing is op producten die krachtens artikel 4 van de Meststoffenwet als meststof kunnen worden verhandeld.

Een van de uitgangspunten van de herijking van VROM-regelgeving is dat decentrale overheden zoveel mogelijk verantwoordelijk zouden moeten

¹ Kamerstukken II 2004/05, 28 199, nr. 13.

zijn voor de lokale milieukwaliteit, binnen door het Rijk aangegeven grenzen. Die grenzen dienen om de verschillen die inherent zijn aan decentrale normstelling te beperken, om de doelstellingen van de Wet bodembescherming te waarborgen. De artikelen 6 tot en met 12 voorzien niet in de mogelijkheid om de taak of bevoegdheid om eisen te stellen aan de toepassing van grond en baggerspecie toe te delen aan andere bestuursorganen. Het voorgestelde artikel 12a schept de mogelijkheid om bij algemene maatregel van bestuur te regelen welke bestuursorganen in welke gevallen zelf bevoegd zijn om eisen te stellen aan de toepassing van grond en bagger. Artikel 12a is er op gericht dat die bevoegdheid facultatief zal zijn, waarbij de eisen krachtens het eerste lid gelden (in zekere zin als vangnet), indien niet krachtens het tweede lid decentrale normen zijn vastgesteld.

Het derde, vierde en vijfde lid van artikel 12a geven nadere invulling aan de reikwijdte van de grondslag voor nadere regels en de reikwijdte van de afwijkingsbevoegdheid van decentrale overheden.

Ad c.

Het opnemen van een gelijkwaardigheidsbepaling, waardoor het mogelijk wordt om alternatieve meet- en bepalingsmethoden toe te passen, of alternatieve isolatie-, beheers- en controlemaatregelen te nemen, schept voor bedrijven en burgers de mogelijkheid om handelingen te verrichten of werken uit te voeren als bedoeld in de artikelen 6 en 8 van deze wet, die bij stringent vasthouden aan vooraf voorgeschreven meet- en bepalingsmethoden, of isolatie-, beheers-, en controlemaatregelen, niet zouden kunnen worden verricht of uitgevoerd. In het bijzonder de mogelijkheid om andere isolatie-, beheers- of controlemaatregelen toe te staan, met behoud van dezelfde bescherming van de kwaliteit van de bodem, schept dit voorgestelde artikel de mogelijkheid om materialen alsnog nuttig toe te passen waardoor onnodig storten kan worden voorkomen.

In artikel 12b wordt voorgesteld aan de minister van VROM de bevoegdheid toe te kennen om vast te stellen of de gelijkwaardigheid van de alternatieve maatregel of methode in voldoende mate is aangetoond. In de praktijk zullen voor de uitvoering hiervan functionarissen van het agentschap SenterNovem worden gemandateerd. SenterNovem is met ingang van 1 januari 2005 reeds belast met een aantal andere taken op het gebied van de bescherming en de sanering van de bodem.

De voornaamste reden voor deze werkwijze is dat het de onafhankelijkheid van de beoordelaar waarborgt. Tevens is het efficiënter is om bij één bestuursorgaan de benodigde expertise op te bouwen en concentreren dan bij alle organen die bevoegd gezag zijn. Omdat het oordelen over gelijkwaardigheid voor de meeste organen die bevoegd gezag worden een zeldzaamheid zal zijn, is het niet efficiënt van hen te verlangen de daarvoor benodigde expertise op te bouwen of in te huren. Een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit omtrent gelijkwaardigheid heeft tot slot als voordeel dat rechtsbescherming tegen die beschikking openstaat. De gevolgen van deze constructie voor de administratieve lasten komen in paragraaf 4 aan de orde.

1.2 Samenhang tussen verschillende regelgevingstrajecten

Momenteel is een ontwerpbesluit in voorbereiding waarin het nieuwe beleidskader voor bouwstoffen, grond en baggerspecie en bijbehorende milieuhygiënische toetsingskaders wordt vastgelegd. Dat ontwerpbesluit wordt nader uitgewerkt in enkele uitvoeringsregelingen. In de uitvoeringsregelingen worden onder meer de getalsmatige samenstellings- en emissiewaarden, bepalingsmethoden en rekenmethodieken neergelegd. Mogelijk komen er afzonderlijke uitvoeringsregelingen voor bouwstoffen enerzijds en grond en baggerspecie anderzijds.

Het ontwerpbesluit dat in voorbereiding is, wordt in het voorjaar aan de

Raad van State voorgelegd na afloop van de voorhangperiode krachtens de Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. De uitvoeringsregelingen worden naar verwachting aan het einde van de zomer genotificeerd. Door deze trajecten zoveel mogelijk parallel te laten lopen, wordt ernaar gestreefd het gehele stelsel op 1 januari 2007 in werking te laten treden.

1.3 Overleg met andere overheden

Over het nieuwe beleidskader voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie is veel overleg gevoerd met andere overheden en diverse andere betrokkenen. Dat overleg heeft zich voornamelijk gericht op de inhoud van het nieuwe beleid en niet specifiek op dit wetsvoorstel, dat voornamelijk dient om de grondslag te creëren voor dat nieuwe beleid.

Voor het onderdeel toepassen van grond en bagger vindt overleg plaats in een projectgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de rijkspartners, provincies, gemeenten, waterschappen en bedrijfsleven. Verder is voor het onderdeel toepassen van grond en bagger een stakeholdersconsultatie uitgevoerd. Door middel van discussiebijeenkomsten in het land, interviews met belangrijke schakels in verschillende relevante productieketens en een internetenquête bij het regionale en lokale bevoegd gezag, agrariërs, grondverzet- en baggerbedrijven is de acceptatie van het nieuwe beleidskader breed getoetst.

Voor het onderdeel bouwstoffen vindt overleg plaats in een projectgroep met alleen vertegenwoordigers van de rijkspartners. De interactie met bedrijfsleven, gemeenten, provincies, waterschappen en stichting Natuur&Milieu vindt plaats via een speciaal hiervoor ingestelde klankbordgroep. Daarnaast is veelvuldig contact met de Projectgroep Bouwstoffenbesluit VNO-NCW.

De resultaten van de overleggen met betrokkenen worden meegenomen bij de ontwikkeling van de algemene maatregel van bestuur en bijbehorende uitvoeringsregelingen. In de toelichtingen bij het ontwerpbesluit en de uitvoeringsregelingen zal daarvan meer uitgebreid verslag worden gedaan.

2. Europeesrechtelijke aspecten

Voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie op of in de bodem vormen verschillende Europese richtlijnen belangrijke toetsingskaders. Ook de Europese bodemstrategie speelt een rol. De volgende richtlijnen of documenten zijn het meest relevant om de randvoorwaarden uit af te leiden voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie.

2.1 Europese bodemstrategie

De Europese Commissie werkt aan een Thematische Strategie inzake de bodembescherming. In dat kader wordt een Mededeling uitgevaardigd waarin de uitgangspunten van het gemeenschappelijke bodembeschermingsbeleid worden neergelegd. Tevens werkt de Europese Commissie aan een kaderrichtlijn die de juridische basis legt voor bodembescherming op Europees niveau.

Naar verwachting zal de kaderrichtlijn de Europese lidstaten de opdracht geven om bodembeleid te voeren en daarover te rapporteren, door middel van het in kaart brengen van risicogebieden en het opstellen van een actieplan om deze risico's te verminderen. De Europese Commissie heeft aangekondigd tegen de zomer het voorstel te publiceren.

2.2 Richtlijn bouwproducten

Richtlijn 89/106/EEG van de Raad van 21 december 1988 betreffende de onderlinge aanpassing van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten inzake voor de bouw bestemde producten (PbEG L40) heeft als doel 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 in technische normen die op Europees niveau worden vastgesteld. 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 toepassing voor te schrijven (i.e. samenstellings- en emissie-eisen in het geval van het Besluit bodemkwaliteit). Tot die tijd gelden nationale regels.

2.3 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. Op grond van artikel 4 wordt voor de kunstmatig dan wel sterk veranderende waterlichamen het bereiken van een goede chemische 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 dochterrichtlijnen 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.

Voor wat betreft de bescherming van het grondwater betreft dit 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). Hierna wordt in paragraaf 2.7 nader op de consequenties van de Grondwaterrichtlijn ingegaan.

2.4 Mer-richtlijn

Richtlijn nr. 85/337/EEG van de Raad van 27 juni 1985 betreffende de milieu-effectbeoordeling van bepaalde openbare en particuliere projecten (PbEG L175) schrijft voor dat voor een aantal categorieën projecten die aanzienlijke milieugevolgen kunnen hebben, een milieu-effectrapport wordt gemaakt, en voor een aantal projecten voorschrijft dat nagegaan wordt of een dergelijk rapport moet worden gemaakt. Dit wetsvoorstel laat de implementatie van deze richtlijn in de Wet milieubeheer onverlet.

2.5 Vogel- en Habitatrichtlijn

Richtlijn nr. 79/409/EEG van de Raad van 2 april 1979 inzake het behoud van de vogelstand (hierna: Vogelrichtlijn) heeft tot doel de bescherming en het beheer van alle vogels die op het communautair grondgebied in het wild leven en hun habitats. De Richtlijn ziet enerzijds op de bescherming van leefgebieden van een aantal specifieke soorten en anderzijds op een algemene bescherming van alle natuurlijk in het wild levende vogelsoorten. Richtlijn nr. 92/43/EEG van de Raad van 21 mei 1992 inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats van flora en fauna (hierna: Habitatrichtlijn) voorziet in de bescherming van natuurlijke habitats en habitats van een aantal specifieke soorten en in de bescherming van dieren- en plantensoorten van communautair belang. In beide richtlijnen kan een onderscheid worden gemaakt in een gebiedsbeschermingsdeel en een soortenbeschermingsdeel. Het gebiedsbeschermingsdeel is in Nederland geïmplementeerd in de Natuurbeschermingswet 1998, op grond waarvan beschermde natuurgebieden ter uitvoering van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn of worden aangewezen. Nederland past een vergunningenstelsel toe op handelingen die schadelijk kunnen zijn voor de natuurwaarden waarvoor deze gebieden zijn aangewezen. Hiermee wordt voor projecten die mogelijk schadelijk kunnen zijn voor deze gebieden een zorgvuldige afweging gewaarborgd.

In de Flora- en Faunawet is onder meer het soortenbeschermingsdeel van de Vogel- en Habitatrichtlijn geïmplementeerd. Onder de Flora- en Faunawet is het eveneens verboden om handelingen die schade toe kunnen brengen aan de beschermde soorten, tenzij hiervoor een vrijstelling of ontheffing is verleend.

In het beleidskader voor de toepassing van grond en bagger zijn op het toepassen van deze stoffen in beschermde gebieden, of indien de toepassing schade kan veroorzaken voor beschermde flora en fauna, de Natuurbeschermingswet 1998 en de Flora- en Faunawet overkort van toepassing.

2.6 Richtlijn storten

Richtlijn nr. 1991/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG L182) beoogt de negatieve gevolgen van het storten van afvalstoffen voor het milieu en de risico's voor de volksgezondheid te voorkomen of zoveel mogelijk te verminderen. Aangezien grond en baggerspecie vaak afvalstoffen zijn (zie paragraaf 2.8) kan deze richtlijn van toepassing zijn, tenzij de betreffende handelingen met grond en baggerspecie worden uitgezonderd in artikel 3. De verspreiding van slib voor bemesting en grondverbetering, gebruik van inerte afvalstoffen voor terreinophoging en verbetering en het storten van ongevaarlijke bagger-

specie langs kleine waterwegen of in oppervlaktewater (met inbegrip van haar bedding en ondergrond) zijn in elk geval uitgezonderd van deze richtlijn.

2.7 Grondwaterrichtlijn

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 Grondwaterrichtlijn 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.

2.8 Kaderrichtlijn afvalstoffen

Eén belangrijk toetsingskader 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 wordt een afvalstof 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. De categorieën in bijlage I zijn zeer ruim omschreven en bovendien is als laatste categorie omschreven «alle stoffen, materialen of produkten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen». Daardoor kan een zeer uiteenlopende verzameling stoffen, materialen of produkten in beginsel onder de Kaderrichtlijn afvalstoffen vallen, van huisvuil tot zeeschepen die met een complete bemanning koers zetten naar een slooplocatie. Voor het begrip afvalstof is niet het materiaal zelf of de kwaliteit daarvan doorslaggevend, maar de bestemming ervan. Het doorslaggevende criterium voor het begrip afvalstof 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 Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State ruim uitgelegd. Als recent voorbeeld daarvan kan de uitspraak van het Hof van Justitie in de zaak Van de Walle (C-1/03) worden genoemd. Daarin oordeelde het Hof van Justitie dat per ongeluk door koolwaterstoffen verontreinigde bodem zelfs voordat die is ontgraven als afvalstof moet worden beschouwd. In het licht van de richtlijn en de daarop betrekking hebbende jurisprudentie moet ervan uit worden gegaan dat grond en baggerspecie in elk geval na het ontgraven ervan al snel als afvalstof dienen te worden beschouwd. Overigens lijkt dat voor zogenoemde primaire bouwstoffen iets anders te liggen, omdat die het product zijn van een productieproces dat primair is gericht op het totstandkomen van die bouwstoffen.

Om de praktijk niet te belasten met deze rechtsvraag en gezien de wens om een zo uniform mogelijk kader tot stand te brengen, worden de voorschriften in het ontwerpbesluit dat in voorbereiding is, 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.

In artikel 1 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen wordt een onderscheid gemaakt tussen twee vormen van zich ontdoen van afvalstoffen, te weten verwijdering en nuttige toepassing. Deze begrippen sluiten elkaar uit in de zin dat een handeling nooit beide kan zijn. Verwijdering houdt in dat elke verdere toepassing van een stof wordt uitgesloten, zoals verbranden of storten. Wat betreft nuttige toepassing gelden specifieke juridische criteria voor het beoordelen of een handeling als nuttige toepassing mag worden aangemerkt of niet. Het feit dat een handeling milieuhygiënisch verantwoord of zelfs nuttig is voor het milieu hoeft niet te betekenen dat aan deze criteria voor nuttige toepassing is voldaan.

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 of een handeling als nuttige toepassing moet worden gekwalificeerd, 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, waarin een vergunning verplicht wordt gesteld voor handeling met afvalstoffen. De Kaderrichtlijn afvalstoffen geeft aan op welke eisen deze vergunning met name betrekking dient te hebben, maar er kunnen ook ander voorwaarden aan worden verbonden worden die nodig zijn uit oogpunt van milieubescherming.

De lidstaat kan een uitzondering maken op de vergunningplicht door een beroep te doen op artikel 11 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De Europese Commissie heeft kenbaar gemaakt dat artikel 11 een goede mogelijkheid biedt om de economische kosten van de uitvoering van afvalstoffenwetgeving te beperken, voor zover dit vanuit milieukundig en economisch oogpunt passend is.¹

Artikel 11 schept de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen van de vergunningplicht binnen de in dat artikel genoemde voorwaarden. Met name is van groot belang 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, die in de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit wordt opgenomen).

¹ Mededeling van de Commissie, «Naar een thematische strategie inzake afvalpreventie en afvalrecycling», COM/2003/0301.

Uit het systeem van de Kaderrichtlijn (met name de artikelen 9, 10 en 11) volgt dat de algemene regels naar hun aard de *vergunning* moeten kunnen vervangen, maar dan voor een grotere groep gevallen. 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 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.

In het ontwerpbesluit dat in voorbereiding is en de bijbehorende nota van toelichting wordt rekening gehouden met deze voorwaarden.

Artikel 12a beoogt een basis te scheppen om gebruik te maken van de mogelijkheid die artikel 11 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen biedt, toegespitst op grond en baggerspecie. 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. In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit dat in voorbereiding is, wordt daarom voor elke in dat ontwerpbesluit gereguleerde activiteit een gemotiveerde beoordeling van de vraag of die activiteit kan worden gekwalificeerd als nuttige toepassing, getoetst aan de hiervoor genoemde criteria.

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.

3. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

Verwacht wordt dat de voorgestelde grondslag voor decentrale normstelling voor de toepassing van grond en bagger een verbetering zal betekenen voor de uitvoerbaarheid in dier voege dat de mogelijkheid ontstaat om de normstelling toe te snijden op de lokale bodemkwaliteit en de grond- en baggeropgave ter plaatse, binnen door het Rijk aangegeven grenzen.

Voor wat betreft de gevolgen voor de handhaafbaarheid zal veel afhangen van de algemene maatregel van bestuur die mede op de voorgestelde artikelen 12a en 12b zal worden gebaseerd. Met de nieuwe maatregel wordt een aanzienlijke verbetering van de handhaafbaarheid beoogd. In de eerder aangehaalde herijkingsbrief en de brief van 19 juli 2005 heb ik de hoofdpunten ten behoeve van een verbeterde handhaafbaarheid genoemd. Daarmorent zijn op dit moment nog geen exacte gegevens beschikbaar. De gevolgen worden momenteel onderzocht en komen aan de orde in de nota van toelichting bij het nieuwe besluit.

Thans kan reeds worden opgemerkt dat de handhaving sterker gericht zal zijn op ketenhandhaving dan bij de huidige regelgeving voor bouwstoffen, grond en bagger het geval is. In de bijlage bij de brief van 19 juli 2005 over de hoofdlijnen van het nieuwe bodembeleid¹ heb ik daaraan aandacht besteed. Daarbij spelen zowel het bevoegd gezag als de inspecties van VROM en Verkeer en Waterstaat een rol.

De handhaving van de toekomstige regelgeving zal plaatsvinden door middel van zowel bestuursrechtelijke instrumenten als strafrechtelijke handhaving.

Artikel 95 van de Wet bodembescherming en de artikelen 18.3 tot en met 18.16 van de Wet milieubeheer regelen de bestuursrechtelijke handhaving van het bepaalde bij of krachtens dit wetsvoorstel. In het bestuursrechtelijk spoor gelden thans bestuursdwang (geregeld in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer) en de last onder dwangsom (als accessoire bevoegdheid) als dwangmiddelen. De bestuurlijke boete is thans nog niet gere-

¹ Kamerstukken II 2004/05, 28 199, nr. 13 (paragraaf 2.2.2 en 2.3.4).

geld; die wordt geïntroduceerd in de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. In het kader van de aanpassingswetgeving voor de vierde tranche wordt de rol van de bestuurlijke boete in de Wet bodembescherming bezien.

Hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht regelt de toezichtsbevoegdheden, met enkele aanvullende bepalingen in hoofdstuk 18 van de Wet milieubeheer en artikel 92a van de Wet bodembescherming. De strafrechtelijke handhaving van de toekomstige toepassingsvoorwaarden is mogelijk omdat overtreding van voorschriften gesteld bij of krachtens de artikelen 6 tot en met 13 van de Wet bodembescherming zijn opgenomen in artikel 1a van de Wet op de economische delicten (WED). Beoogd wordt dat de voorgestelde artikelen 12a en 12b deel uit zullen maken van die opsomming. Dit betekent dat er onder meer geldboetes en eventueel vrijheidsstraffen kunnen worden opgelegd. Strafrechtelijke handhaving wordt nodig geacht naast de bestuursrechtelijke handhaving ervan.

Vanuit een integrale, effectieve en praktische benadering van de handhaving is het wenselijk ook te beschikken over strafrechtelijke sancties, zoals de geldboete die op grond van de WED kan worden opgelegd. De strafrechtelijke handhaving is daarbij op te vatten als complement van de bestuursrechtelijke handhaving. In de handhavingspraktijk zal steeds de afweging gemaakt moeten worden welk handhavingsspoor het best in de gegeven situatie gevolgd kan worden. De laatste jaren blijkt de handhaving van milieubepalingen op grond van de WED van groot belang te zijn. Ook wordt in Europees verband het belang van strafrechtelijke handhaving steeds meer onderkend.

4. Financiële gevolgen

In de memorie van toelichting van het oorspronkelijke wetsvoorstel van de Wet bodembescherming is reeds aangegeven van welke aard de uitgaven door Rijk, provincies en gemeenten ter uitvoering van de Wet bodembescherming in het algemeen zullen kunnen zijn en op welke wijze in de financiering daarvan zal worden voorzien.

De financiële gevolgen als gevolg van de integratie van de beleidskaders voor het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie zullen in kaart worden gebracht in het kader van de ontwikkeling van de algemene maatregel van bestuur en de bijbehorende uitvoeringsregelingen.

Gelet op de voorgestelde attributie aan de Minister van VROM van de bevoegdheid om vast te stellen of de gelijkwaardigheid van de alternatieve maatregel of methode in voldoende mate is aangetoond, liggen deze uitgaven op rijksniveau. De hoogte van deze uitgaven is mede afhankelijk van de uitvoering die aan deze bevoegdheid zal worden gegeven door het agentschap SenterNovem. In de nota van toelichting bij het ontwerpbesluit wordt meer uitgebreid aandacht besteed aan die kosten.

De administratieve lasten die voortvloeien uit een gelijkwaardigheidsverklaring zijn gering in vergelijking met de overige administratieve lasten, in het bijzonder die van meetvoorschriften en extern toezicht op de productie. Het aantal gelijkwaardigheidsverklaringen per jaar zal naar verwachting naar zijn aard niet groot zijn, waarbij komt dat de keuze om een gelijkwaardigheidsverklaring aan te vragen vrijwillig is. Het is aan het bedrijfsleven om te beslissen of men gebruik wil maken van de geboden flexibiliteit en dat zal in belangrijke mate afhangen van het kostenvoordeel dat met de gelijkwaardigheidsverklaring te behalen is. Daar komt bij dat een gelijkwaardigheidsverklaring het verschil kan maken tussen het kunnen toepassen als bouwstof of het moeten storten als afvalstoffen. Dat laatste brengt evenzeer – wellicht zelfs méér – administratieve lasten met zich. In die gevallen is veeleer sprake van een verschuiving van admini-

stratieve lasten die mogelijk zelfs als verlichting van administratieve lasten kan uitpakken.

De totale administratieve lasten kunnen dan ook moeilijk worden ingeschat. De beperkte kosten van een bedrijf om een gelijkwaardigheidsverklaring aan te vragen en te onderbouwen, alsmede de eventuele kosten van een bezwaar- en beroepsprocedure zullen gelet op het voorgaande het kostenvoordeel naar alle waarschijnlijkheid niet overstijgen.

Het voornemen brengt geen lasten voor burgers met zich, aangezien die in het ontwerpbesluit worden uitgezonderd van informatieverplichtingen en ook overigens kan worden gesteld dat het met name gaat om bouwstoffen waar burgers naar de aard van de bouwstoffen geen gebruik van kunnen maken.

II. ARTIKELSGEWIJS

Artikel I, onderdelen A, C en D

Het is noodzakelijk dat bij ministeriële regeling nadere regels kunnen worden gesteld. Zie de uiteenzetting in paragraaf 1, onder a.

Artikel I, onderdeel B

Artikel 12a, eerste lid

In dit lid wordt de grondslag gelegd voor het wettelijk kunnen vaststellen van landelijke regels voor het toepassen van grond en baggerspecie op of in de bodem. In de landelijke regels zal invulling worden gegeven aan het vaststellen van de functies en kwaliteitsklassen van de bodem in relatie tot de grond en baggerspecie die binnen die functies en kwaliteitsklassen kunnen worden toegepast. Voor de waterbodem gaat het uitsluitend om de kwaliteitsklasse van de bodem.

Tweede lid

In dit lid wordt de grondslag gelegd voor decentrale bestuursorganen om bij besluit af te kunnen wijken van de landelijke regels voor het toepassen van grond en baggerspecie op of in de bodem. Hierdoor wordt het mogelijk dat het decentrale bestuursorgaan specifiek beleid kan ontwikkelen voor de bodem in zijn gebied.

Derde lid

In dit lid wordt conform Aanwijzing 26 van de Aanwijzingen van de regeling de delegatiegrondslag nader afgebakend.

Vierde lid

In het ontwerpbesluit kunnen op basis van dit lid grenzen worden gesteld aan de bevoegdheid om op decentraal niveau normen te stellen. De generieke normen, bedoeld in het eerste lid, zullen niet boven de interventiewaarden mogen liggen. In bepaalde gevallen mogen de decentrale normen boven de interventiewaarde liggen. In alle gevallen zal het saneringscriterium als uiterste bovengrens gelden. Deze beide waarden zijn thans nog in circulaire geregeld, maar worden op termijn in algemene maatregelen van bestuur krachtens artikel 36 en 37 van de Wet bodembescherming vastgelegd.

Slechts onder strikte voorwaarden kan grond en baggerspecie boven de interventiewaarde worden verzet. Het moet dan gaan om gebiedseigen

grond, die slechts kan worden toegepast wanneer de feitelijke bodemkwaliteit minstens een zelfde mate van verontreiniging kent (aldus kan het hier niet gaan om de verontreiniging van puntbronnen). Bovendien moeten de gevolgen en de risico's voor bodem en grondwater inzichtelijk worden gemaakt.

Artikel 12b

Dit artikel voorziet in de mogelijkheid af te wijken van de bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur als bedoeld in de artikelen 6 en 8 te stellen regels ten aanzien van meet- en bepalingsmethoden en isolatie-, beheers- en controlemaatregelen. Voorbeelden van controlemaatregelen, ook wel voorzieningen genoemd, zijn te vinden in het Bouwstoffenbesluit bodembescherming en het Stortbesluit bodembescherming. Afwijking van deze regels kan wenselijk zijn in verband met bijvoorbeeld plaatselijke omstandigheden dan wel in verband met de omstandigheid dat innovatieve methoden of maatregelen worden toegepast.

Met het oog hierop kan bij algemene maatregel van bestuur als bedoeld in de artikelen 6 en 8 een zogenoemde gelijkwaardigheidsbepaling worden opgesteld. De bij of krachtens de algemene maatregel van bestuur te stellen normen, waaronder blootstellings-, product-, procédé- en emissienormen, gericht op de bescherming van de milieucomponent bodem, mogen daarbij echter niet worden overschreden. Een voorbeeld van een gelijkwaardigheidsbepaling in andere wet- en regelgeving is artikel 1.5 van het Bouwbesluit 2003.

Dat artikel biedt de aanvrager van een bouwvergunning de mogelijkheid om van een in het tweede tot en met zesde hoofdstuk van het Bouwbesluit 2003 gestelde prestatie-eis af te wijken. De aanvrager die een beroep op dit gelijkwaardigheidsartikel doet moet ten genoegen van burgemeester en wethouders aantonen dat het bouwwerk tenminste een zelfde mate van veiligheid, bescherming van de gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en bescherming van het milieu biedt als is beoogd met het betrokken voorschrift.

Artikel II

Inwerkingtreding met ingang van 1 januari 2007 is gewenst. In paragraaf 1.2 is reeds aandacht besteed aan de verschillende regelgevings-trajecten die in gang zijn gezet en die op dat moment afgerond moeten zijn. Bij brief van 23 december 2003 aan de Tweede Kamer over het meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving 2003 heeft de Staatssecretaris van VROM aangegeven dat verwacht wordt dat de regelgeving voor bouwstoffen, grond en bagger met ingang van 1 januari 2007 in werking kan treden¹.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 383, nr. 1.