

Vergaderjaar 2006–2007

30 522

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

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 4 oktober 2006

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer naar aanleiding van het bovenvermelde wetsvoorstel. Ik dank de diverse fracties voor hun bijdragen en verwacht aan deze bijdragen recht te doen met de nu volgende beantwoording.

1. Algemeen

Met waardering constateer ik dat de leden van de CDA-fractie de strekking en de bedoeling van het wetsvoorstel ervaren als een werkbaar en effectief instrumentarium waarmee de problemen betreffende de bodemkwaliteit kunnen worden aangepakt.

Dat de leden van de PvdA-fractie zich kunnen vinden in de voorgestelde vereenvoudiging van de regelgeving ervaar ik als een welkome inbreng van hun kant waarbij ik hun de verzekering wil geven dat de bedrijfsmatige kant weliswaar veel aandacht krijgt maar de aandacht voor de volksgezondheid en de kwaliteit van de leefomgeving als taak voor de overheid niet onderbelicht zal raken in de uitvoeringsregelgeving die spoedig tot stand zal worden gebracht. Die uitvoeringsregelgeving is voor een belangrijk deel een uitwerking van beginselen die binnen de terzake geldende EU-richtlijnen en hun uitwerking in de Wet milieubeheer als uitgangspunt zijn genomen en dienen ter waarborging van de belangen van de volksgezondheid en de kwaliteit van de leefomgeving.

Ook de belangstelling van de leden van de VVD-fractie verheugt mij. Hieronder zal op hun opmerkingen op constructieve wijze worden ingegaan. Op deze plaats kan reeds worden opgemerkt dat hun wens om drie jaar na invoering een evaluatie te houden zal worden gehonoreerd. Een daartoe strekkende bepaling zal in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen. De algemene maatregel van bestuur is een meer geschikte plaats voor een dergelijke bepaling aangezien met de algemene maatregel van bestuur het stelsel zal worden geregeld waartoe de wet de basis biedt.

De opmerkingen van de leden van de SP-fractie hebben vooral betrekking op het aspect van de sanering van vervuilde grond en baggerspecie. De voorgestelde regeling en de uitvoeringsregelgeving hebben echter geen betrekking op het saneren van ernstig verontreinigde bodems. Die materie wordt elders in de Wet bodembescherming geregeld, en daaronder valt ook een regeling voor kostenverhaal op de vervuilers. De mate van vervuiling van grond en baggerspecie is wel een belangrijk gegeven waar rekening mee moet worden gehouden als het gaat om de vraag waar en onder welke voorwaarden de grond en baggerspecie mag worden gedeponereerd. Daarbij wordt een grens getrokken bij ernstig verontreinigde grond. In het vervolg van deze nota zal verder worden ingegaan op de relatie tussen het wetsvoorstel en de bodemsaneringen als geregeld in de Wbb.

2. Vaststellen van gelijkwaardigheid alternatieve maatregel of methode

De leden van de CDA-fractie vragen waarom het agentschap SenterNovem in het wetsvoorstel genoemd wordt als uitvoerder van bevoegdheden om vast te stellen of de gelijkwaardigheid van de alternatieve maatregel of methode in voldoende mate is aangetoond. Flexibiliteit in regelgeving zonder flexibiliteit bij de keuze van uitvoering wil nog wel eens leiden tot nieuwe inflexibiliteit, aldus deze leden.

De leden van de VVD-fractie zijn tevreden met het invoeren van het gelijkwaardigheidsbeginsel. Hierdoor wordt het mogelijk om de laatste stand der techniek toe te passen bij het isoleren, beheren en controleren van licht-verontreinigde grond en bagger en zo de bescherming van de bodem te garanderen. De regering is voornemens de controle hierop te laten uitvoeren door een derde partij, te weten het agentschap SenterNovem, vanwege de onafhankelijkheid en de mogelijkheid om tegen een besluit in bezwaar en beroep te gaan. Kan de regering aangeven waarom voor deze centrale instelling is gekozen? Wordt via deze bepaling de beleidsvrijheid van decentrale overheden niet onnodig belemmerd? De leden van de VVD-fractie geven de voorkeur aan het aanwijzen van deze instelling per AMvB of per ministeriele regeling in verband met de flexibiliteit en efficiëntie van de uitvoering van de taken zoals omschreven in dit wetsvoorstel.

Het nieuwe artikel in de Wbb verschaft de mogelijkheid om een bestuursorgaan te laten vaststellen of de gelijkwaardigheid van een alternatieve maatregel of methode in voldoende mate is aangetoond. De verwachting is dat het aantal gevallen waarin een beroep zal worden gedaan op gelijkwaardigheid beperkt zal zijn. Daarom is in het kader van dit wetsvoorstel reeds aangegeven dat het efficiënter is om bij één centraal bestuursorgaan de benodigde expertise op te bouwen en te concentreren dan bij alle organen die bevoegd gezag zijn. Niet alle bevoegde gezagen zullen immers ook in staat zijn om deze benodigde expertise op te bouwen. Bovendien heeft de beoordeling op gelijkwaardigheid een generiek karakter, dat losstaat van locatiespecifieke beoordeling. Daarnaast bevordert de keuze voor een centraal bestuursorgaan de rechtseenheid omdat het risico niet meer bestaat dat er verschillende interpretaties ontstaan, hetgeen voor het bedrijfsleven van cruciaal belang is.

Van de afgifte van een verklaring van gelijkwaardigheid gaat een marktordenende werking. Het toestaan van een alternatieve beoordelingsmethode zou kunnen betekenen dat een bepaald materiaal als bouwstof mag worden toegepast, dat zonder deze mogelijkheid waarschijnlijk zou moeten worden gestort. De gevolgen van het toestaan van dergelijke

alternatieve beoordelingsmethoden reiken ver buiten de grenzen van een individuele gemeente. Centrale sturing is in die gevallen gewenst.

Voor het beoordelen op gelijkwaardigheid in het kader van het fundamenteel herziene Bouwstoffenbesluit is het bestuursorgaan het onder het agentschap SenterNovem vallende Bodem+, een organisatie waar de benodigde expertise in overtuigende mate aanwezig is om deze belangrijke taak te kunnen vervullen.

3. Status van vervuilde grond en baggerspecie

De leden van de SP-fractie merken op dat vervuilde grond en baggerspecie onder het huidige wetsvoorstel als afval of bouwstof beoordeeld kunnen worden en deel blijven uitmaken van vraag en aanbod op een (inter)nationale markt. Daarmee wordt ook de controle en handhaving door de VROM-Inspectie niet eenvoudiger. De leden van de SP-fractie willen daarom in de eerste plaats graag aandacht vestigen op de status van vervuilde grond en baggerspecie. Vervuilde grond en baggerspecie mogen nooit als afval of bouwstof op de internationale markt terecht komen. De grond en baggerspecie moet in eigen land verwerkt worden, bij voorkeur in de eigen regio. Met een verbod op export van grond en baggerspecie wordt voorkomen dat vervuiling getransporteerd wordt naar landen waar normen voor milieu en volksgezondheid lager liggen dan in Nederland.

Naar aanleiding van deze beschouwingen van de leden van de SP-fractie wordt dezerzijds benadrukt dat in het voorgestelde systeem zoals dat wordt neergelegd in de algemene maatregel van bestuur en de daarop gebaseerde ministeriële regeling het uitgangspunt zal zijn dat verontreinigde grond en baggerspecie niet als bouwstof benut kunnen worden. De toepassing van verontreinigde grond en baggerspecie in de praktijk zal alleen kunnen plaats vinden als er sprake is van nuttige toepassing, een begrip dat in het Europese recht en in de Wet milieubeheer is neergelegd en waarmee wordt beoogd een voorwaarde te stellen voor het toepassen of hergebruiken van afvalstoffen. Dit begrip dat in de bij deze nota gevoegde nota van wijziging duidelijker wordt afgestemd op het Europeesrechtelijke begrip wordt verder uitgewerkt in de tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur. Die uitwerking zal in overeenstemming zijn met de vereisten die richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen stelt aan de tot stand te brengen regelgeving.

Met genoemde leden deel ik het standpunt dat verontreinigde grond en baggerspecie niet als afval of bouwstof op de internationale markt terecht mogen komen. Duidelijk wil ik benadrukken dat de voorgestelde regelgeving normen en voorwaarden stelt aan de nuttige toepassing van grond en baggerspecie in Nederland. Als vervuilde grond en baggerspecie op de internationale markt terecht komen en vervolgens buiten Nederland worden gebracht is er van een zodanige toepassing geen sprake. Op de export van vervuilde grond en baggerspecie is de Nederlandse afvalstoffenregelgeving en de terzake geldende Europese regelgeving van toepassing. Waar de leden van de SP-fractie wijzen op het aspect van de controle en handhaving door de VROM-inspectie merk ik op dat in de bij deze nota gevoegde nota van wijziging een wettelijke grondslag wordt voorgesteld om bij algemene maatregel van bestuur de bevoegdheid tot bestuursrechtelijke handhaving door de VROM-inspectie uit te breiden. De bestaande regeling van de bevoegdheden tot het houden van toezicht bieden voldoende ruimte.

4. Storten

De leden van de PvdA-fractie constateren dat er sprake is van storten, wanneer de toepassingseisen worden losgelaten bij grote partijen grond. De kwaliteit mag minder zijn, mits er maar een leeflaag is aangebracht. Deze leden willen weten of het waar is dat dit betekent dat alle grond, die aan de interventiewaarde voor industrie voldoet, bijna overal gestort mag gaan worden. Is er sprake van concurrentievervalsing als de gemeenten vrijer kunnen omgaan met grond, bedrijven moeten immers betalen en voldoen aan strengere saneringseisen? Ziet de regering nog mogelijkheden om te komen tot een stortverbod van zwaar verontreinigd slib om het hergebruik en innovatie te stimuleren? Welke andere mogelijkheden ziet de regering nog om innovatie te stimuleren?

Door het vervallen van de vergunningplicht is de stort van slib kosteloos. Het milieueffect zou nihil zijn. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het mogelijk is om een stortverbod in te stellen voor hogere klassen. Zo ja, kan de regering dat per klasse toelichten?

Deze beschouwingen van de leden van de PvdA-fractie wil ik als volgt beantwoorden.

Het in voorbereiding zijnde Besluit bodemkwaliteit reguleert uitsluitend de nuttige toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie en niet de bodemsanering. Bodemsanering is elders in de Wet bodembescherming geregeld. Het Besluit bodemkwaliteit richt zich vooral op toepassing van licht-verontreinigde grond. Voor zover er sprake is van storten, dat is vooral het geval bij ernstig verontreinigde niet reinigbare grond en bagger, geldt het gangbare regime van de Wet milieubeheer. Ernstig verontreinigde, niet reinigbare grond en bagger, die vrijkomt bij saneringen, wordt gestort volgens het gangbare regime van de Wet milieubeheer.

Het Besluit bodemkwaliteit is op storten dan ook niet van toepassing. Het Besluit bodemkwaliteit maakt voor grond en bagger onderscheid tussen onder meer de gewone bodemtoepassingen (bodem wordt bodem) en de grootschalige bodemtoepassingen (vergelijkbaar met de «werken» uit het huidige Bouwstoffenbesluit). Dit biedt ruimte voor maatwerk bij de te hanteren toepassingseisen ten behoeve van het duurzaam beheren van de bodem. Het is dus niet zo dat bij grootschalige toepassing de eisen worden losgelaten; hier gelden andere eisen met tenminste dezelfde milieuwaarborgen voor bodem, grond- en oppervlaktewater. Die waarborgen voorkomen dat de kwaliteit van bodem, grond- en oppervlaktewater verslechtert. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar de hoedanigheid van de toepasser: voor gemeenten en andere overheden gelden dezelfde toepassingseisen als voor bedrijven.

De leden van de SP-fractie hebben bedenkingen bij de voorgestelde «vlek-op-vlek» mogelijkheid, namelijk het storten van grond op ernstiger vervuilde grond. Als de techniek beschikbaar is moet grond zoveel mogelijk gesaneerd worden. Er zijn uiteraard soorten vervuiling die niet of zeer moeizaam te saneren zijn. De leden van de SP-fractie onderkennen dat grond en baggerspecie met dergelijke vervuiling gestort moeten worden, onder de voorwaarde dat dit dan wel direct de definitieve eindstort moet zijn. Tijdelijke stort van vervuilde grond of baggerspecie op ernstiger vervuilde grond of baggerspecie kan volgens deze leden nooit een oplossing zijn. Deze leden vragen de regering aan te geven op welke wijze het gesleep met grond en baggerspecie wordt voorkomen en welke criteria worden gehanteerd bij het bepalen welke soorten vervuiling als eindstort bij elkaar kunnen worden gestort.

Naar aanleiding van deze opmerkingen van de leden van de SP-fractie, en tevens in antwoord aan de leden van de PvdA-fractie, wijs ik erop dat het Besluit bodemkwaliteit de toepassingsmogelijkheden van baggerspecie beperkt tot de baggerspecie die niet afkomstig is van locaties met onaanvaardbare risico's voor mens, natuur of milieu (de saneringslocaties).

Deze zwaar verontreinigde baggerspecie moet worden verwerkt dan wel geborgen in een daartoe ingericht depot. Het Kabinetsstandpunt Waterbodem laat vanuit een realistische inzet op verwerken bewust deze keuze. Van belang hierbij is dat ondanks de maatregelen die het rijk genomen heeft ter stimulering van marktontwikkelingen voor grootschalige (geavanceerde) verwerking, verwerking niet kan worden beschouwd als een kosteneffectief alternatief voor berging in depots.

5. Saneren

De leden van de SP-fractie vernemen graag van de regering aan welke ernstige bodemsaneringen prioriteit wordt gegeven bij het saneren en of de kosten daarvoor nu daadwerkelijk gedekt zijn. In december 2005 gaf de regering in haar antwoord aan de Eerste Kamer aan dat er vanuit de overheid circa € 300 miljoen dekking was voor een begrotingsgat van € 900 miljoen. Heeft de regering al dekking uit de markt voor de andere € 600 miljoen? Dat bij het dichten van het begrotingsgat ook een rol is weggelegd voor gemeenten en provincies is bedenkelijk. De regering vertrouwt erop dat gemeenteraden en provinciale staten de eerstelijns waarborg vormen voor zorgvuldige sanering. De dubbele pet die gemeente en provincie, als eigenaar van de grond, volgens deze leden in veel gevallen hebben, kan er aanleiding toe zijn dat bij beoordeling van de vervuiling en saneringstechniek de economische belangen prevaleren. De Algemene Rekenkamer heeft in maart 2005 een onderzoeksrapport gepubliceerd over voortgang en fraude in de bodemsaneringbranche. De leden van de SP-fractie constateren dat de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer in maart 2005 gaf, niet zijn verwerkt in het voorliggende wetsvoorstel en vernemen graag waarom niet. Zij maken zich ernstig zorgen over de uitwerking van het wetsvoorstel ten aanzien van onafhankelijk toezicht op het handelen van provincie en gemeenten en vragen de regering om toelichting over de wijze waarop hierin wordt voorzien.

Voor de beantwoording van deze vraag wil ik een duidelijk onderscheid maken tussen doel en strekking van dit wetsvoorstel en de regels die specifiek gelden voor bodemsanering.

Het wetsvoorstel heeft betrekking op het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie binnen landelijke regels die grenzen stellen op het gebied van de kwaliteit en het gebruik van de bodem. Binnen die grenzen mogen gemeenten een invulling geven aan gebiedsgericht beleid. Verontreiniging die als ernstig wordt aangemerkt mag in principe niet worden toegepast. Alleen onder strikte voorwaarden geldt hiervoor een uitzondering, maar dan is wel zeker gesteld dat er geen risico's ontstaan voor mens, plant, dier en milieu de volksgezondheid. In dit verband verwijs ik ook naar het antwoord onder 4.

Het wetsvoorstel heeft derhalve geen betrekking op het saneren van ernstige verontreiniging. De sanering is geregeld in hfst. IV e.v. van de wet. Het saneringshoofdstuk is recent gewijzigd als uitvloeisel van de beleidsvernieuwing bodemsanering. Die wijziging is op 1 januari 2006 inwerking getreden, en voor wat betreft het financiële deel met terugwerkende kracht tot 1 januari 2005. Uitgangspunt bij de financiering is dat bodemsanering zoveel mogelijk wordt gecombineerd met gewenste ruimtelijke ontwikkelingen, waardoor er meer geld uit de markt kan worden gehaald. Het is dus niet zo dat provincies en gemeenten zelf het begrotingsgat moeten dichten. De ontwikkelingen laten al zien dat er meer geld uit de markt wordt gehaald voor bodemsanering, al hebben we nog niet het gewenste niveau van medefinanciering behaald. In mijn brief van 7 april 2005, waarin ik een reactie heb gegeven op het rapport van de Algemene Rekenkamer van 8 maart 2005, heb ik aangegeven op welke wijze ik denk de bodemsaneringsoperatie te financieren tot 2015. Ik ben in die brief ingegaan op alle aanbevelingen van de ARK. Naar aanleiding van

onder andere deze brief, is er op 15 september 2005 een Algemeen Overleg¹ geweest. In dat kader is ook het toezicht op het handelen van provincies en gemeenten aan de orde gekomen. Gezien de strekking van het onderhavige wetsvoorstel zal ik nu niet nader ingaan op deze materie. In oktober dit jaar verwacht ik de Maatschappelijke kosten en batenganalyse aan uw Kamer te kunnen toesturen. In dat kader zal een goede discussie kunnen plaatsvinden over risico's en financiering van bodemsanering. Ook de bevoegdheidsverdeling zal dan aan de orde kunnen komen.

6. Landelijke en decentrale regels

De leden van de PvdA-fractie uiten de zorg dat de invulling van het beleid zal wisselen per gemeente en provincie.

Er zal inderdaad een verschil tussen gemeenten en provincies op treden. Dit is wenselijk omdat de milieuhygiënische situatie per gemeente verschilt, en omdat ook de blootstellingrisico's voor het ecosysteem en de burgers per locatie verschilt. Om hiermee optimaal om te gaan is het van belang de gemeente de in het Besluit vastgelegde bevoegdheden te geven.

Eveneens zijn genoemde leden bezorgd voor een belangenverstrengeling bij de gemeenten.

Het feit dat de gemeente meerdere belangen in zich verenigt is niets nieuws. Dit komt voor op allerlei beleidsterreinen, en is binnen de Wet milieubeheer (vergunningverlening voor eigen inrichtingen) en ook binnen het huidige Bouwstoffenbesluit reeds aan de orde. Overigens moet uiteraard elk besluit dat de gemeente neemt gemotiveerd worden en is deze voor bezwaar en beroep vatbaar. Uit praktijkonderzoek blijkt overigens dat gemeenten op zorgvuldige wijze met de bescherming van hun bodem om gaan. Er is geen reden aan te nemen dat in deze zorgvuldigheid iets zal veranderen.

Over de zorg bij deze leden dat er een versnippering van kennis op zal redenen, wil ik het volgende opmerken. Een eventueel gebrek aan kennis bij kleine gemeenten kan worden opgelost door samen te werken met naastliggende gemeenten. Dit is een vrij algemeen verschijnsel in de uitvoering van de milieuwetgeving. Overigens is sinds begin 2005 Bodemplus actief als schakel tussen beleid en uitvoering van bodemtaken. Gemeenten kunnen ook bij Bodemplus te rade om zich nader te laten informeren. Bodemplus stelt daarnaast speciaal voor de praktijk een handreiking op over het nieuwe bodembeleid.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie zich af of het Besluit niet in strijd is met het stand still beginsel, en of toekomstige generaties niet met een milieu-erfenis worden opgezaaid;

Het algemene uitgangspunt van het Besluit bodemkwaliteit is dat de bodemkwaliteit minstens gelijk moet blijven, maar in de praktijk zal dit betekenen dat hij zal verbeteren. Gemeenten kunnen daarbij geen hogere verontreiniging toe staan dan reeds in het betreffende gebied aanwezig is. Er is geen sprake van een verslechtering van de milieusituatie. Deze gebiedsgerichte benadering biedt beheerders juist de mogelijkheid om het grond- of baggerverzet zo te organiseren dat per saldo de kwaliteit van het totale gebied verbetert. Voor de goede orde moet worden opgemerkt dat het Besluit bodemkwaliteit voor wat betreft grond en bagger een verantwoord beheer van bestaand bodemverontreiniging beoogt te regelen; het gaat hier dus niet om de introductie van nieuwe verontreinigingen in het milieu, slechts om een herschikking van reeds bestaande verontreinigingen.

Waar genoemde leden de vraag stellen of het Besluit niet leidt tot oneerlijke concurrentie tussen gemeenten wil ik opmerken dat de Regering bestrijdt dat de mogelijkheden die de gebiedsgerichte benadering biedt leiden tot oneerlijke concurrentie tussen gemeenten. De gebiedsgerichte benadering is juist nodig om de huidige lokale en regionale problemen bij

¹ AO dd 15 september 2005 (kamerstuk 30 015/28 199, nr. 5).

de uitvoering van het bodembeheer, inclusief de hieruit voortvloeiende kostenverschillen tussen gemeenten en waterbeheerders, adequaat aan te kunnen pakken. Uiteraard gebeurt dit binnen de generieke kaders van het duurzame bodembeheer maar met ruimte voor gebiedsspecifiek maatwerk dat nodig is voor dit duurzame beheer. Tenslotte vragen genoemde leden op welke wijze de uitvoering van het wetsvoorstel en de daarop gebaseerde uitvoeringsregels zullen worden gehandhaafd en de controle op de gemeenten zal worden vormgegeven.

De gemeenten en de waterkwaliteitsbeheerders zijn in de meeste gevallen het bevoegd gezag voor de toepassing van bouwstoffen en grond en bagger. Op zich verandert er voor wat betreft het bevoegd gezag niet veel ten opzichte van de huidige situatie. Het Besluit is wel gemakkelijker handhaafbaar dan het Bouwstoffenbesluit, zeker waar het gaat om de regels voor bouwstoffen. Zo is het normadressaat verbreed waardoor het mogelijk is om actoren (producenten, intermediairs, opdrachtgevers) in de gehele keten, van productie tot toepassing, aan te pakken (ketenhandhaving). De VROM-inspectie heeft de bevoegdheid om dit keten-toezicht toe te passen. Daarnaast is in het Besluit bodemkwaliteit een artikel opgenomen dat de Minister van VROM de noodzakelijke voorzieningen treft voor een doelmatig toezicht op de naleving van de bij of krachtens het besluit gestelde verplichtingen. Daarmee kan derhalve het voortouw worden genomen om een adequate en efficiënte handhaving te organiseren. En tenslotte kunnen de VROM-Inspectie en de Inspectie Verkeer en Waterstaat in het kader van het interbestuurlijk toezicht controleren of de gemeenten respectievelijk de waterschappen hun controlerende taken op de juiste manier uitvoeren.

De leden van de VVD-fractie spreken de zorg uit dat mogelijk een lappendeken van verschillende eisen aan grond en bagger zal ontstaan. Dit zou meer bureaucratie en minder transparantie tot gevolg kunnen hebben. Dit zou vooral het hergebruik van gebiedsvreemde bagger en grond kunnen bemoeilijken.

Het is inderdaad mogelijk dat er op lokaal niveau normdifferentiatie plaatsvindt. Dit is het directe gevolg van de keuze voor decentralisatie die onder andere in de Beleidsbrief Bodem reeds is aangekondigd. De differentiatie wordt derhalve door de Regering als wenselijk ervaren. De differentiatie biedt immers ruimte voor een optimale afweging tussen de belangen van een goede bodembescherming en de belangen van voldoende afzetmogelijkheden voor grond en bagger. Generieke normen zijn voor een dergelijke gebiedsspecifieke afweging niet altijd toereikend. Om er voor te zorgen dat er voldoende transparantie is wordt in de toekomst intensief gewerkt met ICT-middelen. Zo wordt een landelijke bodemkwaliteitskaart gerealiseerd onder regie van het Rijk. Het is de wens deze kaart zo gestalte te geven dat het op een eenvoudige wijze via het internet is te achterhalen welke eisen er gelden op een bepaalde locatie. Dit zal een belangrijke verbetering zijn ten opzichte van de huidige situatie waarbij nauwelijks sprake is van transparantie.

Vervolgens merken genoemde leden op dat het doel van dit wetsvoorstel moet zijn dat het hergebruik van secundaire bouwstoffen wordt bevordert, tenzij dit onacceptabele gezondheidsrisico's voor mens of natuur oplevert. Kan de regering aangeven hoe dit wetsvoorstel wordt beoordeeld ten opzichte van de nota «Nuchter omgaan met risico's»? Kan de regering aangeven of dit inderdaad leidend is bij de grondslag én praktische uitvoering van het wetsvoorstel?

De generieke normstelling (de maximale waarden uit het Besluit bodemkwaliteit) is gebaseerd op risico's voor mens, plant, dier, natuur en milieu. Daarbij is uitgegaan van de blootstellingsrisico's van een aantal standaardsituaties. Dit brengt met zich mee dat normen noodzakelijkerwijs op een relatief «veilig» niveau worden vastgesteld. Door de mogelijkheid die het besluit biedt om op lokaal niveau normen vast te kunnen

stellen kan effectief worden ingespeeld op de daadwerkelijke risico's van de verontreiniging op een specifieke locatie of in een specifiek gebied. Tevens kan zo optimaal invulling worden gegeven aan «nuchter omgaan met de daadwerkelijke risico's».

Eveneens spreken genoemde leden de zorg uit dat, indien op lokaal niveau de normen zeer scherp zullen worden gesteld, de maatschappelijke kosten hiervan worden afgewenteld op geheel Nederland, maar de baten van deze strenge eisen zich alleen voordoen op lokaal niveau. Wellicht biedt het stellen van maximum milieueisen aan grond en bagger een minimum bescherming, waardoor het hergebruik van grond en bagger altijd mogelijk blijft. Kan de regering aangeven hoe zij deze problematiek beziet?

Antwoord: Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de lokale bodembeheerders de normen zeer scherp zullen stellen. Immers, zij maken het hergebruik van grond en bagger van henzelf en van hun burgers en bedrijven dan ook extra moeilijk. Aan bepaalde typen toepassingen zijn al maximum milieueisen gesteld waarvan niet naar beneden toe kan worden afgeweken. Dit is aan de orde bij de grote bodemtoepassingen en bij het verspreiden van bagger op het naastgelegen perceel. De lokale bodembeheerder kan ten aanzien van deze toepassingen geen scherpere normen stellen. De grote bodemtoepassingen kunnen worden gezien als de pendant van de «werken» uit het huidige Bouwstoffenbesluit. Grosso modo blijft de hergebruiksruimte van grond in de grote bodemtoepassingen minimaal gelijk aan die in de werken uit het Bouwstoffenbesluit. Dit geldt ook voor de andere bodemtoepassingen zoals de aanleg van woonwijken en grondverzet in de binnenstad. Naar verwachting neemt de hergebruiksruimte voor bagger in grote bodemtoepassingen toe ten opzichte van de huidige situatie. Samenvattend wordt dus verwacht dat er meer hergebruiksruimte voor grond en bagger komt.

Tenslotte spreken genoemde leden de zorg uit dat door de invoering van decentrale eisen lokaal afgeschermden markten zouden kunnen ontstaan. Kan de regering aangeven hoe de markt op dit moment functioneert en wat haar oordeel is over de invloed van dit wetsvoorstel op de markt voor deze producten?

De markt voor grond en bagger (exclusief primair gewonnen zand en grind) is momenteel een betrekkelijk lokale markt. Transport van grond en bagger is duur, en het product heeft momenteel veelal een negatieve tot neutrale waarde. Er is geen reden aan te nemen dat gemeenten onnodig scherpe eisen zullen stellen. Immers, zijzelf, hun bedrijven en hun burgers zullen ook aan die eisen moeten voldoen. In die zin zal er naar verwachting weinig veranderen in de markt.

7. Europeesrechtelijke aspecten en subdelegatie

De leden van de CDA-fractie merken op dat op grond van het advies van de Raad van State de regering een passage heeft toegevoegd aan het wetsvoorstel waarin de Europeesrechtelijke aspecten die relevant zijn worden behandeld. Met name de koppeling aan de Bouwproductenrichtlijn, de Kaderrichtlijn water, de Habitatrichtlijn, de MER-richtlijn, de Richtlijn stortten, de Vogelrichtlijn en de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Tegelijkertijd constateren de leden van de CDA-fractie met de Raad van State dat aan het wetsvoorstel subdelegatiebepalingen zijn toegevoegd in aanvulling op de bestaande delegatiebepalingen. De constatering van de regering dat het vigerende systeem onvoldoende flexibel is en daarom uitgebreid moet worden, wordt gedeeld. Doch de leden van de CDA-fractie vragen de regering om óf in de wettekst óf in de memorie van toelichting aan te geven wat de inhoudelijke grenzen zijn van de subdelegatiebepaling. Hierbij hechten deze leden zeer aan het voorkomen van nieuwe «nationale koppen» op Europees beleid. De ruimte voor

subdelegatie moet dus beperkt worden tot maximaal de Europese norm- of doelstelling.

Voor een aantal bouwstoffen, voor grond en voor baggerspecie is een level playing field van belang.

Een algemene verwijzing naar de «Aanwijzing voor de regelgeving» met de kanttekening dat vast moet staan dat de kernbepaling van het wetsvoorstel en de AMvB niet in het gedrang komt, verschaft volgens de leden van de CDA-fractie de regering te ruime mogelijkheden. «Delegatie van regelgeving dient in de delegerende regeling zo concreet en nauwkeurig mogelijk te worden begrensd», aldus diezelfde Aanwijzing voor de regelgeving.

Met de leden van de CDA-fractie ben ik van mening dat delegatie van regelgeving moet worden beperkt tot maximaal de Europese norm- of doelstelling en aldus zal er geen sprake zijn van een nationale kop. Die begrenzing blijkt reeds uit de Wet milieubeheer en de aanpassing van die wet voor wat betreft de definitie van nuttige toepassing in bijgevoegde nota van wijzigingen. Dat zal deze leden ook duidelijk worden uit de ontwerp-amvb en de concept ministeriële regeling die reeds voor-gepubliceerd zijn. De begrenzing van delegatiebevoegdheden is een onderwerp dat veel aandacht moet krijgen. Daarbij moet het openen van de bevoegdheid tot delegatie gepaard gaan met het bieden van een duidelijke normstelling. Het ligt in de bedoeling om in de tot stand te brengen algemene maatregel van bestuur de bevoegdheid tot subdelegatie te relateren aan beginselen uit Europese normen. In de uiteindelijk tot stand te brengen regelgeving zal de uitwerking van abstracte naar concrete normstelling naar mijn overtuiging werkbaar en staatsrechtelijk houdbaar zijn.

De leden van de VVD-fractie merken op dat in het wetsvoorstel wordt ingegaan op de toenemende invloed van Europese regelgeving voor de toepassing van bouwstoffen, grond en bagger. De Europese Unie streeft ernaar om een Europese markt voor bouwstoffen te realiseren. Tot het moment dat deze markt is gerealiseerd geldt echter de nationale regelgeving.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan aangeven of zij verwacht dat voorliggende wetsvoorstel in lijn ligt met de te verwachten Europese beleidsontwikkelingen. Wanneer verwacht de regering dat deze markt tot stand komt? Kan de regering aangeven of het wetsvoorstel het hergebruik van secundaire grondstoffen uit de gehele Europese Unie vergemakkelijkt?

Tevens willen de leden van de VVD-fractie zekerstellen dat het wetsvoorstel niet verder gaat dan de verplichtingen die voortvloeien uit de huidige Europese regelgeving. Zoals al eerder aangegeven zijn deze leden tegen de invoering van de Kaderrichtlijn Bodem. Kan de regering toezeggen dat zij zich hiervoor structureel zal inspannen? Kan de regering aangeven welke relatie bestaat tussen dit wetsvoorstel en de Kaderrichtlijn Bodem? Ook vragen deze leden of de regering nader uiteen kan zetten welke onderwerpen mogen vallen onder subdelegatie. Aangezien belangrijke delen van de uitvoering van dit wetsvoorstel via AMvB's worden geregeld, is het van belang te weten hoe deze AMvB's worden ingevuld. De te verwachten kosten en baten zijn nu nog niet goed te beoordelen. Deze leden wachten ook nog op de reacties van betrokkenen op de publicatie van één van de AMvB's in het Staatsblad. Naar aanleiding van de vragen van de leden van de VVD-fractie over de te verwachten Europese beleidsontwikkelingen merk ik op dat het voorliggende wetsvoorstel in lijn ligt met de te verwachten ontwikkelingen. Op dit moment wil ik geen andere verwachtingen uitspreken over het tot stand komen van een Europese markt voor bouwproducten dan mijn verwachting dat die markt totstand zal komen. Ook ligt voor de hand om aan te nemen dat de totstand te brengen regelgeving het hergebruik van secundaire grondstoffen uit de

gehele Europese Unie bevordert nu in de Europese Unie de regelgeving meer onderling wordt afgestemd. Reeds de verplichte notificatie waaraan de ontwerp algemene maatregel van bestuur en de ontwerp ministeriële regeling onderhevig zijn kan terzake een gunstig effect hebben. Aan de leden kan de verzekering worden gegeven dat het wetsvoorstel niet verder gaat dan de verplichtingen die voortvloeien uit de Europese regelgeving. Voor wat betreft de invoering van de Kaderrichtlijn bodem is het op dit moment prematuur om een toezegging te doen van de zijde van de regering gelet op de komende onderhandelingen op EU niveau. Zoals ik al eerder heb aangegeven naar aanleiding van een motie van een van de leden van deze Kamer heeft Nederland een voorkeur voor een EU bodemstrategie in de vorm van een aanbeveling of actieprogramma boven een richtlijn. Dit standpunt is in oktober 2005 door middel van een position paper meegedeeld aan de Europese Commissie. De Europese Commissie heeft op 22 september jl. de Europese bodemstrategie gepresenteerd. U zult zo spoedig mogelijk middels een BNC-fiche worden geïnformeerd. De positie die Nederland gaat innemen wanneer het voorstel van de Commissie voor het eerst op de agenda gezet wordt zal volgens de normale procedures worden afgestemd met de Tweede Kamer. Ik hoop dat ik op deze wijze de vraag van de leden van de VVD-fractie over de verhouding tot de Kaderrichtlijn bodem naar tevredenheid heb beantwoord.

De door deze leden gestelde vragen over de mate van subdelegatie aan de hand waarvan zij kunnen beoordelen hoe de toestand te brengen algemene maatregel van bestuur zal worden ingevuld wil ik beantwoorden door te verwijzen naar het onlangs openbaar gemaakte concept voorontwerp van de ministeriële regeling. De reacties van betrokkenen op de voorgepubliceerde algemene maatregel van bestuur zijn verwerkt in de thans bij de Raad van State ingediende algemene maatregel van bestuur. Het is nu niet het goede moment om hier meer over te zeggen.

8. Financiële gevolgen

De leden van de CDA-fractie vragen waarom er geen paragraaf over naleefkosten is opgenomen in het wetsvoorstel. In overleggen met de verantwoordelijke bewindslieden, te weten de minister van Financiën en de staatssecretaris van Economische Zaken, is afgesproken dat naleefkosten in de memorie van toelichting van een wetsvoorstel dat na 1 juni 2006 naar de Kamer wordt gestuurd worden opgenomen. De naleefkosten kunnen excessief stijgen indien als gevolg van de delegatiebepalingen gekozen wordt voor strenge normstellingen. Vandaar dat de leden van de CDA-fractie daar een nadere invulling van de regering in wensen.

Voor de leden van de VVD-fractie is het van zeer groot belang dat de administratieve lasten door de invoering van dit wetsvoorstel afnemen. Deze leden zouden graag zien dat ACTAL voor het gehele wetsvoorstel een oordeel zou vellen over de administratieve lasten. Het is voor deze leden niet mogelijk om een goed oordeel te vormen over dit wetsvoorstel zonder inzicht hierin te hebben.

De leden van de CDA-fractie merken terecht op dat de administratieve lasten en de overige naleevingskosten volledig afhankelijk zijn van de wijze van invulling van de normstelling en de andere regels voor bouwstoffen, grond en baggerspecie in het Besluit bodemkwaliteit, dat door de wetswijziging wordt mogelijk gemaakt. Daarom is gekozen om deze lasten in beeld te brengen in de Nota van Toelichting bij dit besluit en niet bij de wetswijziging zelf.

De leden van de VVD-fractie onderstrepen terecht het belang van vermindering van administratieve lasten door de wetswijziging. Dit sluit direct aan bij de herijkingsdoelstelling die is gesteld voor het Besluit bodem-

kwaliteit, als vervanger van het oude Bouwstoffenbesluit. Inmiddels zijn de lasten van het nieuwe besluit in kaart gebracht en door Actal gecontroleerd. Hieruit blijkt dat de administratieve lasten voor het bedrijfsleven inderdaad aanzienlijk dalen. De nulmeting in 2002 voor het Bouwstoffenbesluit bedroeg ongeveer € 53 miljoen per jaar. Deze nulmeting is noodzakelijkerwijs gecorrigeerd naar zo'n € 40 miljoen per jaar. Met het nieuwe besluit dalen deze lasten voor bouwstoffen, grond en baggerspecie verder naar zo'n € 25 miljoen per jaar; een vermindering dus van € 15 miljoen. Er is geen sprake van een toename in overige nalevingskosten.

Voor het onderdeel grond en baggerspecie wordt op dit moment nog een aanvullende bedrijfseffectentoets uitgevoerd over de gevolgen van de Ministeriële regeling om eventuele marktverschuivingen in kaart te brengen. De administratieve lasten van grond en baggerspecie nemen flink af (zoals hierboven reeds aangegeven). Naar verwachting zal de aanvullende toets hierop geen significante verandering betekenen. Over de uitvoering van de aanvullende toets zijn afspraken gemaakt met het bedrijfsleven, dat hier nauw bij betrokken blijft. Overigens heb ik toegezegd dat ik eind oktober een brief aan de Kamer zend waarin ik de gevolgen voor de tarragrond naar aanleiding van de aanvullende bedrijfseffectentoets beschrijf.

Het nieuwe besluit leidt niet tot administratieve lasten voor burgers.

9. Artikelsgewijs, artikel II Inwerkingtreding

De herziening van het bouwstoffenbesluit is volgens de leden van de VVD-fractie één van de belangrijkste onderwerpen van de herijking van de VROM-regelgeving. Aangezien de normstelling in een ontwerpbesluit aan de Kamer moet worden voorgelegd, is het de vraag of het haalbaar is om dit systeem per 1 januari 2007 op zorgvuldige wijze in werking te laten treden. De leden van de VVD-fractie vragen zich af hoe de regering het realisme van dit streven beziet, ook in verband met de vervroegde verkiezingen van de Tweede Kamer.

Met de leden van de VVD-fractie ben ik van oordeel dat de haalbaarheid van de inwerkingtreding per 1 januari 2007 mede in verband met de vervroegde verkiezingen een punt van aandacht is. Ik hecht eraan op te merken dat de zorgvuldigheid bij de inwerkingtreding het uitgangspunt is. Overigens hangt veel af van de spoedige totstandkoming van de thans aan de orde zijnde wetwijziging.

10. Besluit bodemkwaliteit

In het wetsvoorstel zien de leden van de PvdA-fractie aanleiding om het volgende op te merken over het Besluit Bodemkwaliteit:

In de artikelen 1.3 en 1.5 van het Besluit bodemkwaliteit wordt gesproken over «gangbare maatstaven» en «onder de omstandigheden». De leden van de PvdA-fractie zouden graag een toelichting op en verduidelijking van deze termen zien.

Het mag toch niet zo zijn dat de rechter steeds moet beslissen over «gangbare maatstaven»? Daarnaast zijn de leden benieuwd naar de status van de kwaliteitscriteria. Deze leden zijn van mening dat ze geen afgewogen oordeel kunnen geven als de kwaliteitseisen niet bekend zijn.

De belangrijke beschouwingen van de leden van de PvdA-fractie hebben betrekking op onderdelen van de normen van het voorgepubliceerde ontwerpbesluit. Op dit moment is het ontwerpbesluit ter advisering bij de Raad van State aanhangig. Dat gegeven is voor mij aanleiding om thans niet over concrete bepalingen in het ontwerpbesluit van gedachten te wisselen.

11. Tenslotte

De leden van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ben ik buitengewoon erkentelijk voor de vragen en opmerkingen die door hen in het verslag naar voren zijn gebracht. Ik spreek de hoop uit dat ik met mijn reactie de leden van de Tweede Kamer in staat stel de behandeling van het wetsvoorstel met voortvarendheid voort te zetten en dat zij spoedig tot hun eindoordeel kunnen komen. Van de gelegenheid maak ik gebruik om een nota van wijziging bij het wetsvoorstel aan de Tweede Kamer aan te bieden waarvan enkele onderdelen reeds in het voorgaande aan de orde kwamen.

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