

Geadresseerde

Vrijstellingen in het kader van het Bouwstoffenbesluit voor grond en baggerspecie

Datum	Kenmerk	Bijlage(n)
9 september 2003	BWL/2003057322	Ontwerp Tijdelijke vrijstellingsregeling eisen grond en baggerspecie
		Afschrift aan LNV, V&W, Justitie, College van pg's, RHC, VNG, IPO, UvW, SCG, TCB, InfoMil, certificeringsinstellingen, grond- en baggerbranches

Aan:

- de colleges van burgemeesters en wethouders
- de besturen van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden
- de colleges van gedeputeerde staten
- de waterkwaliteitsbeheerders (ter informatie)

Doelstelling	: informatie en advies
Juridische grondslag	: geen
Relatie met andere circulaire's	: geen
Gaat in per	: 9 september 2003
Geldig tot	: 1 april 2004

1. Inleiding

Deze brief¹ heeft als doel u, als bevoegd gezag te informeren over een aantal ontwikkelingen ten aanzien van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (hierna: Bouwstoffenbesluit). Vooruitlopend op een algehele herziening van het Bouwstoffenbesluit heb ik besloten enkele vrijstellingen te verlenen voor het gebruiken van grond en baggerspecie in werken op of in de bodem. In deze brief informeer ik u daarover, alsmede over het daartoe te voeren overgangsbeleid.

2. Probleemstelling

Uit onderzoek en uit de praktijk² is gebleken dat in het Bouwstoffenbesluit de immissiewaarden voor antimoon, molybdeen, seleen, vanadium, bromide, fluoride en sulfaat waarschijnlijk te streng zijn gesteld voor de toepassing van grond en baggerspecie. Deze stoffen kunnen van nature in grond en baggerspecie voorkomen en leiden regelmatig tot overschrijding van de immissiewaarden, incidenteel zelfs wanneer de

¹ Deze brief is geplaatst op de website van het Ministerie van VROM: www.vrom.nl

² Rapport 'Monitoring en Evaluatie van het Bouwstoffenbesluit' (deelrapportage A door Van Ruiten Adviesbureau en deelrapportage B door Royal Haskoning), 2001; beleidsnota 'Verwerking en hergebruik van baggerspecie en de eisen van het Bouwstoffenbesluit' (beleidsmatige analyse van de problematiek rond het toepassen van baggerspecie als bouwstof in relatie tot het Bouwstoffenbesluit en een verkenning van beleidsmatige oplossingen), VROM/VenW, 28 februari 2002 (niet gepubliceerd); handhavingssacties bij de HSL/A16 in de gemeente Breda (brief van de Staatssecretaris van VROM aan de gemeente Breda van 9 oktober 2002 (niet gepubliceerd)); verkennend onderzoek door UDM Adviesgroep, rapport van 24 augustus 2002 (niet gepubliceerd).



concentraties van deze stoffen onder de samenstellingswaarde voor schone grond blijven. Deze discrepantie tussen immissie en samenstelling is mede een gevolg van het feit dat de beoordelingsmethode in het Bouwstoffenbesluit voor de uitloging van stoffen vooral is toegesneden op bouwproducten en niet op natuurlijke bouwstoffen, zoals grond en baggerspecie. Het gevolg van deze te strenge normering is dat veel partijen grond en baggerspecie moeten worden afgekeurd en gestort. Dit heeft grote, onbedoelde negatieve consequenties voor het hergebruik van grond en baggerspecie. Dat betekent hoge maatschappelijke kosten om te storten, verspilling van bruikbare grond en een ongewenst extra gebruik van primaire, schone grond.

De genoemde problematiek kwam pas recent aan het licht, omdat de vrij te stellen stoffen eerder niet als kritisch werden gezien voor de kwaliteit van grond en baggerspecie en in de praktijk vaak niet werden bepaald. In de komende periode wordt verder onderzocht hoe het nu precies zit met het voorkomen van verhoogde immissies in allerlei grondstromen in Nederland en met de milieuhygiënische onderbouwing van de immissiewaarden. De bedoeling is om op termijn op basis van deze onderzoeken te komen tot verbeterde immissiewaarden voor de genoemde stoffen.

Daarnaast speelt specifiek voor baggerspecie dat de samenstellingswaarde voor minerale olie ervoor zorgt dat het hergebruik van baggerspecie maar mondjesmaat op gang kan komen. De betreffende samenstellingswaarde is voor baggerspecie waarschijnlijk te streng. Als er namelijk minerale olie in baggerspecie voorkomt, dan gaat het vooral om de immobiele zware fracties minerale olie. Het zijn echter juist de mobiele lichte fracties die voor de ecotoxiciteit van minerale olie verantwoordelijk zijn. Voor grond, waarin ook lichte meer toxische fracties kunnen voorkomen geldt dit bezwaar niet.

Ten slotte gelden momenteel verschillende regels voor de omgang met de samenstellingswaarde voor EOX (in het Bouwstoffenbesluit is nog de oude aanduiding EOCl opgenomen). Bij schone grond is het op basis van de Vrijstellingsregeling samenstellings- en immissiewaarden al regel dat EOX moet worden gebruikt als een triggerwaarde. In het Bouwstoffenbesluit geldt de EOX-waarde nog als harde norm.

3. De tijdelijke vrijstellingsregeling

Om tegemoet te komen aan de hierboven gesignaleerde problemen heb ik, gelet op artikel 64 van de Wet bodembescherming, besloten tot een tijdelijke vrijstelling van bepaalde, op grond van het Bouwstoffenbesluit geldende eisen voor het gebruiken van grond³ in een werk op of in de bodem.

De ontwerp-vrijstellingsregeling is aan de Europese Commissie genotificeerd en zal naar verwachting uiterlijk met ingang van 1 april 2004 in werking treden. De vrijstellingsregeling zal vijf jaar na inwerkingtreding vervallen. Op dat moment zullen naar verwachting de aangepaste immissie- en samenstellingswaarden in het Bouwstoffenbesluit zijn opgenomen. De ontwerp-vrijstellingsregeling heb ik bij deze brief als bijlage gevoegd⁴.

In de vrijstellingsregeling zal wat betreft de eisen voor het gebruiken van grond in een werk op of in de bodem het volgende worden geregeld:

- vrijstelling zal worden verleend van de immissiewaarden voor bromide, fluoride en sulfaat, zoals aangegeven in bijlage 2 van het Bouwstoffenbesluit (hierna: bijlage 2);
- vrijstelling zal worden verleend van de immissiewaarden voor antimoon, molybdeen, seleen en vanadium, zoals aangegeven in bijlage 2, mits de concentratie van die stoffen in de betreffende grond de waarde, zoals aangegeven in de bijlage behorend bij de vrijstellingsregeling, niet overschrijdt;
- het gebruiken van grond waarvan de samenstellingswaarde, zoals aangegeven in bijlage 2, voor EOCl (totaal) wordt overschreden, zal worden toegestaan, mits de in EOCl (totaal) aanwezige halogeenvbindingen de samenstellings- en immissiewaarden voor elk van die bindingen, zoals aangegeven in bijlage 2, niet overschrijden en de betreffende grond voldoet aan de overige samenstellings- en immissiewaarden, zoals aangegeven in bijlage 2;
- voor het gebruiken van baggerspecie, zal de samenstellingswaarde, zoals aangegeven in bijlage 2, voor minerale olie worden verhoogd tot 2000 mg/kg droge stof, mits degene die voornemens is die baggerspecie te gebruiken, bij de melding, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van het Besluit, behoudens de gegevens genoemd in bijlage 3, behorende bij artikel 11, zevende lid, van het Besluit, gegevens over de herkomst van de baggerspecie verstrekt met behulp waarvan kan worden vastgesteld of er sprake is van uitsluitend baggerspecie;
- de vrijstellingsregeling zal niet gelden voor gebieden die krachtens de artikelen 7 of 21 van de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument en gebieden die bij de provinciale milieuverordening, bedoeld in artikel 1.2 van de Wet milieubeheer, zijn aangewezen voor de waterwinning.

Voor een uitgebreide toelichting verwijs ik naar de bijgevoegde ontwerp-vrijstellingsregeling.

³ Onder grond wordt ook baggerspecie (als bouwstof) begrepen.

⁴ De ontwerp-vrijstellingsregeling is geplaatst op de website van het Ministerie van VROM: www.vrom.nl



4. Toepassing van het Bouwstoffenbesluit in de overgangperiode

Met het oog op de handhaving van het Bouwstoffenbesluit in de periode tot de inwerkingtreding van de vrijstellingsregeling, breng ik het volgende onder uw aandacht.

Bij de belangenafweging in een situatie waarop het bepaalde in de ontwerp-vrijstellingsregeling van toepassing is, verzoek ik u in overweging te nemen of handhaving kan leiden tot:

- storten of anderszins belemmeren van het hergebruik van grond en baggerspecie in gevallen waarin dit om milieuhygiënische redenen niet strikt noodzakelijk is;
- onnodig gebruik van schone, primaire grond, terwijl het beleid is het gebruik van schone grond terug te dringen.

Bij het afwegen van de milieuhygiënische belangen suggereer ik u na te gaan of:

- toepassing plaatsvindt in een kwetsbaar gebied, bijvoorbeeld een sulfaatarm gebied of een (drink)waterwingebied. De TCB heeft in haar advies⁵ aangegeven dat, vanwege de onzekerheid over de mogelijke nadelige gevolgen, doordat de effecten op de bescherming van bodem en grondwater lastig zijn in te schatten, de vrijstelling voor met name sulfaat niet te laten gelden in kwetsbare situaties, zoals natuurontwikkelingsprojecten. Ter invulling van dit advies is de uitzondering in het tweede lid van artikel 2 opgenomen.;
- er een verdenking is van (bewuste) vervuiling van de grond met de betreffende stoffen door menselijk handelen, hetgeen kan blijken uit historisch onderzoek.

Mocht u op basis van een volledige belangenafweging tot de conclusie komen dat in de hierboven beschreven situatie handhaving niet opportuun is, dan dient u op grond van het landelijk beleid inzake bestuurlijk gedogen⁶ een gedoogbeschikking te nemen. Daarbij dienen de volgende formele en materiële vereisten in acht te worden genomen⁷:

- hoorplicht: de artikelen 4:7 en 4:8 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb);
- zorgvuldigheid: artikel 3:2 Awb. Alle betrokken belangen dienen tegen elkaar te worden afgewogen. Het bestuur dient in elk geval inzicht te hebben in de aard en de gevolgen van de overtreding. Zie bij motivering;
- motivering: de artikelen 3:46, 3:47 en 3:48 Awb. De bepaling waarop de handhavingsbevoegdheid van het bestuur is gebaseerd, de overtreding, met een verwijzing naar de relevante wettelijke bepalingen, argumenten die het bestuur aanleiding hebben gegeven om te gedogen en de afweging van de belangen die zijn gemaakt dienen in de gedoogbeschikking te worden opgenomen;
- bekendmaking en mededeling van de gedoogbeschikking: artikelen 3:41 en 3:43 Awb;
- beroepsmogelijkheid: artikel 6:23 Awb. In de gedoogbeschikking wordt vermeld dat er beroep daartegen kan worden ingesteld en bij wie;
- tijdelijkheid. De gedoogsituatie moet een tijdelijk karakter hebben. Hiertoe dient een eindtermijn, die zo kort mogelijk is in de gedoogbeschikking opgenomen te worden. In dit geval is de eindtermijn 31 maart 2004 (de datum tot wanneer deze circulaire geldt);
- zo nodig verbinden van voorwaarden aan de gedoogbeschikking. Het bestuur geeft aan onder welke condities het geen gebruik maakt van de discretionaire bevoegdheid om een sanctie op te leggen. Door het verbinden van voorwaarden, kan het bestuur de belangen die voor handhaving pleiten, maar in de afweging van belangen niet doorslaggevend zijn, op deze wijze zo goed mogelijk tot zijn recht laten komen;
- het bevoegd gezag dat de activiteit gedooft controleert de activiteit regelmatig om na te gaan of de eventueel gestelde gedoogvoorwaarden worden nageleefd en om te bezien in hoeverre de redenen om te gedogen nog gelden;
- handhaving van eventueel gestelde gedoogvoorwaarden. De mogelijkheid dat het bestuur hierbij heeft is handhavend optreden tegen de eigenlijke overtreding indien de gedoogvoorwaarden niet worden nageleefd dan wel de gedoogbeschikking in te trekken;
- toekennen van schadevergoeding aan derde belanghebbenden. Behalve door het opnemen van gedoogvoorwaarden kan het bestuur ook door het toekennen van een schadevergoeding

⁵ Zie het advies van de TCB van 2 juli 2002, TCB S38(2002) www.tcbodem.nl

⁶ Zie de brief van de Ministers van VROM en VenW van 28 mei 1990 (TK 1989-1990, 21 137, nr. 269), die is uitgewerkt in een op 10 oktober 1991 gepresenteerde brief aan de Tweede Kamer: het 'Gezamenlijk beleidskader inzake het terugdringen van het gedogen van milieu-overtredingen' (TK 1991-1992, 22 343, nr. 2) en de op 31 oktober 1996 gepresenteerde nota 'Grenzen aan gedogen' aan Tweede Kamer (TK 1996-1997, 25 085, nrs. 1-2). Het Beleidskader bevat het gezamenlijk standpunt van de Ministers van VROM en VenW, het IPO, de VNG en de UvW en de Nota een kabinetsstandpunt.

⁷ Zie over gedogen met beschikkingen de publicatie 'Gedogen met beschikkingen' (Een onderzoek naar gedoogbeleid en gedoogbeschikkingen in het milieurecht); september 2002; Inspectiereeks 2002/03 van de VROM-inspectie.



(nadeelscompensatie) uitdrukking geven aan artikel 3:4, tweede lid, Awb. Vooralsnog is de Afdeling bestuursrechtspraak zeer terughoudend in het aannemen van een verplichting tot schadevergoeding bij een gedoogbesluit;

- de VROM-inspectie wordt in de gelegenheid gesteld een reactie te geven op de ontwerp-gedoogbeschikking;
- het Openbaar Ministerie wordt van de gedoogsituatie op de hoogte gesteld. Dit vereiste is van belang omdat, zoals reeds opgemerkt, bestuurlijk gedogen strafrechtelijk handhaven onverlet laat. Het OM heeft een eigen verantwoordelijkheid om te beslissen over strafrechtelijk handhaven.
- met het OM wordt overlegd over de gedoogbeschikking, wanneer het de wens hiertoe te kennen geeft;
- in de gedoogbeschikking wordt vermeld dat de mogelijkheid van strafrechtelijk handhaven onverlet blijft;
- in de gedoogbeschikking wordt vermeld dat de gedoogde activiteit geheel voor eigen risico van de overtreder plaatsvindt.

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

In vertrouwen er op u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

drs. P.L.B.A. van Geel



Bijlage - Concept-vrijstellingsregeling

Regeling van de Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van (datum), nr. BWL/ , houdende aanpassing van bepaalde, op grond van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming geldende eisen ten aanzien van het gebruiken van grond en baggerspecie (Tijdelijke vrijstellingsregeling eisen grond en baggerspecie)

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Handelende in overeenstemming met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit; Gelet op artikel 64 van de Wet bodembescherming;

Besluit:

Artikel 1

1. Op deze regeling zijn de begripsbepalingen van artikel 1 van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming van toepassing.
2. In deze regeling wordt verstaan onder:
 - a. Besluit: Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming;
 - b. bijlage 2: de bij het Besluit behorende bijlage 2;
 - c. baggerspecie: grond die uit de bodem is vrijgekomen via het oppervlaktewater of de voor dat water bestemde ruimte, daaronder begrepen sediment.

Artikel 2

1. Deze regeling is van toepassing op het gebruiken van grond op of in de bodem overeenkomstig Hoofdstuk 2 van het Besluit.
2. Deze regeling is niet van toepassing op het gebruiken van grond of baggerspecie op of in de bodem in:
 - a. gebieden die krachtens de artikelen 7 of 21 van de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen als beschermd natuurmonument onderscheidenlijk zijn aangewezen als staatsnatuurmonument, en
 - b. gebieden die bij de provinciale milieuverordening als bedoeld in artikel 1.2 van de Wet milieubeheer zijn aangewezen voor de waterwinning.

Artikel 3

Voor het gebruiken van grond op of in de bodem wordt vrijstelling verleend van de immissiewaarden voor bromide, fluoride en sulfaat, zoals aangegeven in bijlage 2.

Artikel 4

Voor het gebruiken van grond op of in de bodem wordt vrijstelling verleend van de immissiewaarden voor antimoon, molybdeen, seleen en vanadium, zoals aangegeven in bijlage 2, mits de concentratie van die stoffen in de betreffende grond de waarde, zoals aangegeven in de bijlage bij deze regeling, niet overschrijdt.

Artikel 5

Het op of in de bodem gebruiken van grond waarvan de samenstellingswaarde, zoals aangegeven in bijlage 2, voor EOC1 (totaal) wordt overschreden, is toegestaan, mits de in EOC1 (totaal) aanwezige halogeenvbindingen de samenstellings- en immissiewaarden voor elk van die verbindingen, zoals aangegeven in bijlage 2, niet overschrijden en de betreffende grond voldoet aan de overige samenstellings- en immissiewaarden, zoals aangegeven in bijlage 2.

Artikel 6

Voor het gebruiken van baggerspecie op of in de bodem, wordt de samenstellingswaarde, zoals aangegeven in bijlage 2, voor minerale olie verhoogd tot 2000 mg/kg droge stof, mits degene die voornemens is die baggerspecie te gebruiken, bij de melding, bedoeld in artikel 11, eerste lid, van het Besluit, behoudens de gegevens genoemd in bijlage 3, behorende bij artikel 11, zevende lid, van het Besluit, gegevens over de herkomst van de baggerspecie verstrekt met behulp waarvan kan worden vastgesteld of er sprake is van uitsluitend baggerspecie.

Artikel 7



Deze regeling treedt in werking met ingang van de tweede dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt vijf jaar na het tijdstip van inwerkingtreding.

Artikel 8

Deze regeling wordt aangehaald als: Tijdelijke vrijstellingsregeling eisen grond en baggerspecie.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

's-Gravenhage,

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,

.....



Bijlage behorend bij artikel 4 van de Tijdelijke vrijstellingsregeling eisen grond en baggerspecie

Waarden zijn uitgedrukt als de concentratie in een standaardbodem (10% organisch stof en 25% lutum)*.

Stoffen	waarde mg/kg droge stof
Antimoon	9
Molybdeen	101,5
Seleen	50,35
Vanadium	146

* De waarde voor antimoon, molybdeen en seleen is niet afhankelijk van het gehalte aan lutum of organisch stof in de grond. Voor vanadium is de waarde daar wel van afhankelijk.
Bij de beoordeling van de kwaliteit van de grond worden de in de tabel opgenomen waarden voor een standaardbodem omgerekend naar de waarden voor de betreffende bodem gebruik makende van de voor de gemeten gehalten aan organisch stof (het gewichtspercentage gloeiverlies betrokken op het totale drooggewicht van de grond) en lutum (het gewichtspercentage minerale bestanddelen met een diameter kleiner dan 2 µm betrokken op het totale drooggewicht van de grond). De omgerekende waarden kunnen vervolgens met de gemeten gehalten worden vergeleken.
Bij de omrekening voor vanadium kan gebruik worden gemaakt van de volgende bodemtypecorrectieformule:

$$(W)_b = (W)_{sb} \times \left[\frac{12 + (1,2 \times \%lutum) + (0 \times \%organisch\ stof)}{12 + (1,2 \times 25) + (0 \times 10)} \right]$$

waarin:

$(W)_b$ = waarde voor de te beoordelen bodem

$(W)_{sb}$ = waarde voor standaardbodem

%lutum = gemeten percentage lutum in de te beoordelen bodem

%organisch stof = gemeten percentage organisch stof in de te beoordelen bodem



Toelichting

Hoofstuk 1 Algemeen

1.1. Inleiding

Uit onderzoek en uit de praktijk⁸ is gebleken dat de immissiewaarden voor een aantal van nature in grond en baggerspecie voorkomende stoffen in het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming (hierna: Bouwstoffenbesluit) mogelijk te streng zijn. Het gaat om de stoffen antimoon, molybdeen, seleen, vanadium, bromide, fluoride en sulfaat. Deze stoffen zorgen regelmatig voor overschrijding van de immissiewaarden, zoals aangegeven in bijlage 2 van het Bouwstoffenbesluit. Er zijn gevallen bekend waarin deze overschrijdingen zelfs zijn opgetreden wanneer de samenstellingswaarde voor schone grond niet is overschreden en de stoffen dus in geringe hoeveelheden aanwezig waren. Het gevolg van bedoelde overschrijding is dat veel partijen grond en baggerspecie niet kunnen voldoen aan de eisen van het Bouwstoffenbesluit. Dit heeft grote, onbedoelde negatieve, gevolgen voor het hergebruik van lichtverontreinigde grond, gereinigde grond en baggerspecie (categorie-1 en -2 grond). Deze markt dreigt nu te stagneren, wat leidt tot grote hoeveelheden nuttige bouwstof die moeten worden gestort en evenzo grote hoeveelheden waardevolle schone grond die hiervoor in de plaats moeten worden toegepast. Dit druist in tegen de politieke wens om het hergebruik juist te bevorderen (onder meer motie Herrebrugh over baggerspecie; kamerstukken II 1999/2000, 26 401, nr. 16) en het daarop gebaseerde beleid.

De vrijgestelde stoffen werden eerder niet gezien als kritisch voor de kwaliteit, wat ertoe heeft geleid dat ze in de huidige praktijk niet standaard worden meegenomen bij de beoordeling van grond en baggerspecie in het kader van een partijkeuring of certificering. Dit betekent dat nu nog te weinig gegevens voorhanden zijn om het probleem met het hergebruik afdoende te kunnen kwantificeren.

De periode waarvoor de vrijstellingsregeling geldt (zie artikel 7), zal worden gebruikt om verder onderzoek te doen naar de aanwezigheid en het gedrag van de vrijgestelde stoffen in grond en baggerspecie in werken op of in de bodem, en naar de risico's voor het milieu. Uiteindelijk is het de bedoeling om te komen tot nieuwe, beter onderbouwde normen die enerzijds het milieu afdoende beschermen en anderzijds het hergebruik niet onnodig belemmeren.

Naast de genoemde stoffen, bestaat ook discussie over de samenstellingswaarde voor EOX (in het Bouwstoffenbesluit nog aangeduid als EOCI). De samenstellingswaarde voor EOX was voorheen nodig als absolute norm, omdat bepaling van de afzonderlijke halogeenverbindingen waaruit EOX bestaat, niet goed mogelijk was. Met het verbeteren van de techniek is dit inmiddels wel mogelijk en heeft EOX voor schone grond in de Vrijstellingsregeling samenstellings- en immissiewaarden een functie gekregen als triggerwaarde. Teneinde het beleid voor grond op dit punt te harmoniseren is besloten om voor alle categorieën grond en baggerspecie de samenstellingswaarde voor EOX te hanteren als triggerwaarde (zie artikel 5).

Tenslotte geldt specifiek voor baggerspecie dat het hergebruik wordt belemmerd door de in het Bouwstoffenbesluit geldende samenstellingswaarde voor minerale olie. Dit leidt ertoe dat veel baggerspecie moet worden gestort of baggerwerkzaamheden dreigen te stagneren. Minerale olie is een verzamelnaam voor allerlei koolwaterstoffen, van hele lichte fracties tot hele zware. Uit onderzoek blijkt dat de ecotoxiciteit van minerale olie, waarop de huidige norm is gebaseerd, vooral door de mobielere, lichte fracties wordt veroorzaakt. In baggerspecie komen echter voornamelijk de zwaardere fracties voor, omdat de lichte fracties inmiddels door het oppervlaktewater zijn uitgespoeld of biologisch afgebroken. Dit rechtvaardigt een tijdelijke hogere samenstellingswaarde voor minerale olie voor het gebruiken van baggerspecie (zie artikel 6). Het voornemen is op termijn de samenstellingswaarde voor minerale olie te differentiëren in onderscheiden eisen voor lichte fracties en zware fracties. Deze nieuwe eisen zullen gaan gelden voor alle bouwstoffen.

1.2. Werkingssfeer

De regeling is gebaseerd op artikel 64 van de Wet bodembescherming (hierna te noemen: Wbb), op grond waarvan het mogelijk is, de Technische commissie bodembescherming (hierna te noemen: TCB) gehoord,

⁸ Rapport 'Monitoring en Evaluatie van het Bouwstoffenbesluit' (deelrapportage A door Van Ruiten Adviesbureau en deelrapportage B door Royal Haskoning), 2001; beleidsnota 'Verwerking en hergebruik van baggerspecie en de eisen van het Bouwstoffenbesluit' (beleidsmatige analyse van de problematiek rond het toepassen van baggerspecie als bouwstof in relatie tot het Bouwstoffenbesluit en een verkenning van beleidsmatige oplossingen), VROM/VenW, 28 februari 2002 (niet gepubliceerd); handhavingsacties bij de HSL/A16 in de gemeente Breda (brief van de Staatssecretaris van VROM aan de gemeente Breda van 9 oktober 2002 (niet gepubliceerd)); verkennend onderzoek door UDM Adviesgroep, rapport van 24 augustus 2002 (niet gepubliceerd).



bij ministeriële regeling voor bepaalde categorieën van handelingen vrijstelling te verlenen van regels die gelden op grond van het Bouwstoffenbesluit, voorzover het belang van de bodem zich daartegen niet verzet. De vrijstellingsmogelijkheid is gecreëerd om te voorkomen dat de krachtens hoofdstuk III van de Wbb gestelde regels, zoals in het Bouwstoffenbesluit, van toepassing zullen zijn op situaties waarvoor de betreffende regels niet zijn bedoeld, alsmede met het oog op flexibiliteit in bijzondere gevallen, waarbij het van belang is dat de handelingen geen of slechts een beperkte verontreiniging of aantasting van de bodem veroorzaken.

De regeling heeft betrekking op het gebruiken van grond, daaronder begrepen baggerspecie, in een werk op of in de bodem overeenkomstig 'Hoofdstuk 2 Het gebruiken van bouwstoffen op of in de bodem' van het Bouwstoffenbesluit. Hieruit volgt dat de regeling niet van toepassing is op het gebruik van grond in oppervlaktewater. Dit is niet om milieuhygiënische redenen, maar omdat in de Wet verontreiniging oppervlaktewateren de grondslag voor het verlenen van vrijstellingen van eisen ontbreekt. De regeling is tevens niet van toepassing op het gebruiken van grond of baggerspecie op of in de bodem in gebieden die krachtens de Natuurbeschermingswet zijn aangewezen als beschermd natuurmonument of als staatsnatuurmonument en gebieden die bij de provinciale milieuverordening zijn aangewezen voor de waterwinning (zie artikel 2).

De regeling zal vijf jaar na inwerkingtreding vervallen (zie artikel 7). Op dat moment zullen naar verwachting de aangepaste immissie- en samenstellingswaarden in het Bouwstoffenbesluit zijn opgenomen.

In de praktijk zal de regeling specifiek gelden voor het gebruiken van gereinigde en licht verontreinigde grond, zand uit baggerspecie, gerijpte en gelandfarmde baggerspecie en voor de directe toepassing van baggerspecie in een werk op of in de bodem. De regeling zal niet gelden voor producten uit koude of thermische immobilisatie van grond en baggerspecie. Dergelijke producten zijn niet meer te beschouwen als grond of baggerspecie.

1.3. Voorbereiding van de regeling en notificatie

De regeling is voorbereid na overleg met betrokken partijen (BOG (Branche Organisatie Grondbanken), NVPG (Nederlandse Vereniging van Procesmatige Grondreiners), SIKB (Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer), VIANED (Vereniging Infrastructuur Aannemers Nederland), VBKO (Vereniging van Waterbouwers in Bagger-, Kust- en Oeverwerken), de Projectgroep Bouwstoffenbesluit VNO-NCW, Waterpakt, Nationale Havenraad, SCG (Service Centrum Grond), IPO (Interprovinciaal Overleg), VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten), UvW (Unie van Waterschappen) en de VEWIN (Vereniging van Waterbedrijven in Nederland).

Het voornemen tot een vrijstellingsregeling voor grond en bagger is voor inspraak gestuurd aan belanghebbende partijen. Uit de reacties blijkt dat de geschetste problematiek rond de immissiewaarden breed wordt herkend en daarmee het voorstel voor een tijdelijke vrijstelling wordt ondersteund. De milieueffecten van deze vrijstelling worden daarbij als verwaarloosbaar klein gezien. Er zijn bezwaren geuit, onder meer vanuit het Centrum Immobilisatie, de BRBS (Branchevereniging Recyclen, Breken en Sorteren) en de projectgroep Bouwstoffenbesluit VNO-NCW, tegen de uitzonderingspositie van grond en baggerspecie. Gepleit wordt voor een verruiming naar meer of zelfs alle bouwstoffen, waar in verschillende gevallen vergelijkbare problemen spelen met vaak dezelfde normen. Ook hebben deze partijen problemen met de directe invloed die de vrijstellingsregeling heeft op hun marktpositie. Hierbij gaat het onder meer om een verslechterende concurrentiepositie voor puingranulaten en een verminderd aanbod van verontreinigde grond voor immobilisatie. Een vrijstelling voor alle bouwstoffen wordt gezien als een stimulans voor het hergebruik van secundaire bouwstoffen en als eenvoudiger voor de handhaver, die immers geen onderscheid hoeft te maken tussen de verschillende bouwstoffen. Deze argumenten worden meegenomen bij de herijkingsoperatie van het Bouwstoffenbesluit. Het verhogen van de samenstellingswaarde voor minerale olie in baggerspecie leidt tot bezwaren bij de VNG en de NVPG. Het voorstel wordt gezien als fraudegevoelig. Bovendien stelt de NVPG dat het milieueffect van de verhoging niet verwaarloosbaar klein is en niet duurzaam, terwijl technieken als reiniging op termijn ook mogelijk zijn. De consequenties zouden eerst beter in kaart moeten worden gebracht.

Op grond van artikel 64 van de Wbb is advies gevraagd aan de TCB. De TCB stemt in met een tijdelijke aanpassing van het Bouwstoffenbesluit. Voor de stoffen antimoon, molybdeen, seleen en vanadium stelt de TCB dat, indien een van deze stoffen voldoet aan de samenstellingswaarde van het Bouwstoffenbesluit



zoals die geldt voor schone grond, de immissiewaarde voor deze stof niet hoeft te worden gemeten. Weliswaar kan bij het toepassen van schone grond de uitloging licht toenemen, de hoeveelheid stoffen die dan uitloopt is beperkt, omdat de gehalten in schone grond relatief laag zijn. Voor de stoffen bromide, fluoride en sulfaat stelt de TCB dat het ontbreekt aan een samenstellingswaarde, of dat er onzekerheid is over de natuurlijke gehalten in grond. De TCB adviseert het gedrag van deze stoffen en de gevolgen hiervan voor de ontvangende bodem in de praktijk te onderzoeken. Hieruit moet een betere beoordeling komen van de mogelijkheden tot hergebruik in relatie tot deze stoffen.

Verder ondersteunt de TCB het besluit om de samenstellingswaarde voor minerale olie wel voor baggerspecie, maar niet voor grond te verhogen tot 2000 mg/kg.

Vrijstelling van de eisen van het Bouwstoffenbesluit, met name voor sulfaat, kan mogelijk enig risico opleveren voor de bodem. Daarom adviseert de TCB de betreffende grond niet te gebruiken in kwetsbare situaties, zoals natuurontwikkelingsprojecten.⁹ In de onderhavige regeling is aan dit advies invulling gegeven door de regeling niet van toepassing te laten zijn op kwetsbare gebieden, zoals beschermde gebieden voor de (drink)waterwinning (zie artikel 2, tweede lid).

Aan de ontwikkeling van de onderhavige regeling liggen onder meer de volgende belangenafwegingen ten grondslag:

- het op peil houden of vergroten van het hergebruik van lichtverontreinigde en gereinigde grond, en daarmee het beperken van het gebruik van primaire, schone grond;
- het tot ontwikkeling brengen van verwerking en hergebruik van baggerspecie en het verminderen van het storten van baggerspecie;
- de van de immissiewaarden vrijgestelde stoffen komen van nature voor in de bodem. Er is geen verdenking dat ze door verontreinigende handelingen in de bodem zijn gebracht.;
- de beoordeling van de uitloging van bouwstoffen ziet primair op (bouw)producten en is niet toegespitst op min of meer natuurlijke grond en baggerspecie;
- in de praktijk blijkt grond met geringe concentraties van de vrij te stellen stoffen tot overschrijding van de immissiewaarde te leiden;
- de inschatting van het effect op de bodemkwaliteit op basis van de bovenstaande argumenten is dat deze zeer beperkt zal zijn;
- de regeling geeft ruimte om te komen tot een regeling voor de lange termijn, die beter recht doet aan het hergebruik en de bescherming van de bodem;
- de vrijstelling heeft slechts betrekking op de toepassing van grond en bagger in werken en ziet niet op het gebruik als bodem. Dit betekent dat effecten op voedselveiligheid en diergezondheid niet aan de orde zijn.

Met de branches zijn afspraken gemaakt om de problematiek over de tijdelijk vrijgestelde stoffen goed in kaart te brengen. De gegevens uit dit onderzoek worden centraal bewerkt en samengevoegd door het SCG. Daarnaast doet het RIVM onderzoek naar de milieuhygiënische effecten van de vrijgestelde stoffen. Bovendien wordt in opdracht van het ministerie van VROM het project 'Achtergrondwaarden 2000' (AW 2000) uitgevoerd. Dit project beoogt voor alle stoffen die genormeerd zijn met een streef- of interventiewaarde, of met een samenstellingswaarde in het Bouwstoffenbesluit, in kaart te brengen wat de achtergrondgehalten zijn in de bodem in relatief onbelaste gebieden. Het doel van deze onderzoeken is een betere afweging te kunnen maken tussen de bescherming van de kwaliteit van de bodem en het hergebruik van grond en baggerspecie en te komen tot aangepaste normen. Op basis van de uitkomst van deze onderzoeken zal opnieuw worden besloten over de aanpassing van het te onderzoeken standaardpakket. De precieze onderzoeksinspanning die met de branches is overeengekomen, is vastgelegd in een brief van de Staatssecretaris van VROM aan de branches. (datum **P.m.**)

De ontwerpregeling is op 28 augustus 2003 gemeld aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen (2003/0325/NL) ter voldoening aan artikel 8, eerste lid, van richtlijn nr. 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 22 juni 1998 betreffende de informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften en regels betreffende de diensten van de informatiemaatschappij (PbEG L 204), zoals gewijzigd bij richtlijn nr. 98/48/EG van 20 juli 1998 (PbEG L 217). Daarbij is vermeld dat de artikelen 3 tot en met 6 van de ontwerpregeling vermoedelijk technische voorschriften bevatten. Het betreft de vrijstelling van de immissiewaarde en de wijziging van de samenstellingswaarde voor enkele stoffen, zoals aangegeven in bijlage 2 van het Bouwstoffenbesluit voor het gebruiken van grond en baggerspecie in een werk op of in de bodem. Deze aanpassingen hebben tot gevolg dat het hergebruik van gereinigde en lichtverontreinigde grond en van baggerspecie wordt bevorderd.

⁹ Advies TCB van 12 juli 2002 (S38(2002)).



Naar aanleiding van de reacties van (lidstaat / Commissie) wordt het volgende opgemerkt. **P.m.** Er is afgezien van een melding aan het Secretariaat van de Wereld Handelsorganisatie als bedoeld in artikel 2, negende lid, van de op 15 april 1994 te Marrakech tot stand gekomen Overeenkomst inzake technische handelsbelemmeringen (Trb. 1994, 235), omdat geen sprake is van significante handelsbelemmeringen.

1.4. Administratieve lasten

De regeling leidt in de praktijk tot winst voor het bedrijfsleven, omdat het hergebruik van grond en baggerspecie mogelijk wordt gemaakt en gehouden. Eventuele geringe administratieve lasten voor het aantonen van de herkomst van de baggerspecie, wegen niet op tegen deze winst.

1.5. Uitvoering en handhaving

In de Wbb zijn bepalingen inzake het toezicht en de handhaving opgenomen die ook voor deze regeling van toepassing zijn. Zie voor een uitgebreide toelichting "Hoofdstuk 4 . Uitvoering en handhaving van het besluit" van de nota van toelichting bij het Bouwstoffenbesluit.

Hoofdstuk 2. Artikelsgewijs

Artikel 1, onder c

In de nota van toelichting bij het Bouwstoffenbesluit (Stb.1995, 567, blz. 35) valt te lezen dat baggerspecie als bouwstof voor de toepassing van het besluit wordt beschouwd als grond. Daarbij is evenwel niet voorzien in een definitie van het begrip baggerspecie vanwege de uniforme normstelling voor grond. Gezien de afzonderlijke bepaling die in deze regeling voor baggerspecie is opgenomen is tot een definitie van laatstgenoemd begrip overgegaan, waarbij is aangesloten bij de in andere regelingen aangehouden definitie.

Artikel 2, tweede lid

Met dit lid wordt invulling gegeven aan het advies van de TCB om de regeling niet van toepassing te laten zijn in kwetsbare situaties. De TCB heeft in haar advies¹⁰ aangegeven dat, vanwege de onzekerheid over de mogelijke nadelige gevolgen, doordat de effecten op de bescherming van bodem en grondwater lastig zijn in te schatten, de vrijstelling voor met name sulfaat niet te laten gelden in kwetsbare situaties. Het gaat dan vooral om beschermde natuurgebieden en natuurontwikkelingsgebieden die gevoelig kunnen zijn voor een verhoogde uitloging van sulfaat. Ook gebieden die zijn aangewezen voor de (drink)waterwinning, zijn uit voorzorg uitgesloten van de toepassing van deze regeling.

Artikel 4

Omdat het Bouwstoffenbesluit voor antimoon, vanadium en seleen geen samenstellingswaarden bevat, zouden bij vrijstelling van de immissiewaarden zonder meer in het geheel geen beperkingen aan het voorkomen van deze stoffen in de als bouwstof toe te passen grond zijn gesteld. Om die reden is het gewenst de vrijstelling van de immissiewaarden te koppelen aan een bovengrens in de samenstelling voor de betreffende stoffen, aangevuld met molybdeen waarvoor het Bouwstoffenbesluit wel een samenstellingswaarde kent.

De TCB heeft geadviseerd vrijstelling te verlenen van de immissiewaarde voor antimoon, molybdeen, seleen en vanadium wanneer voor deze stoffen wordt voldaan aan de samenstellingswaarden voor schone grond. Omdat nog geen goed inzicht bestaat in de precieze aard en omvang over de problematiek van deze vrijgestelde stoffen¹¹, is ervoor gekozen de bovengrens te leggen op het niveau van de tussenwaarde, bedoeld in de Circulaire streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering (Stcrt. 2000, 39), zijnde het gemiddelde tussen de streefwaarde en de interventiewaarde bodemsanering.

De in de bijlage opgenomen waarden voor de betreffende stoffen, zijn het gemiddelde van de streefwaarde en de interventiewaarde bodemsanering, dan wel het gemiddelde van de streefwaarde en het indicatieve niveau van ernstige bodemverontreiniging. De streefwaarden, interventiewaarden bodemsanering en indicatieve niveaus voor ernstige bodemverontreiniging zijn ontleend aan genoemde circulaire.

Artikel 5

Voor de samenstellingswaarde voor EOX is de oude aanduiding EOCl (totaal) opgenomen, omdat deze aanduiding nog in bijlage 2 van het Bouwstoffenbesluit is opgenomen.

¹⁰ Zie het advies van de TCB van 2 juli 2002, TCB S38(2002) via www.tcbodem.nl

¹¹ Het door de branche uit te voeren onderzoek (zie blz. 3) moet hierin inzicht bieden.



De samenstellingswaarde voor EOX geldt als triggerwaarde. Dit betekent dat overschrijding van de samenstellingswaarde voor EOX enkel als signaal moet worden opgevat dat de genormeerde halogeenvormingen mogelijk in te hoge mate aanwezig zijn en dat het gehalte van deze verbindingen moet worden bepaald.

Artikel 6

Voor het gebruiken van baggerspecie in werken op of in de bodem is de samenstellingswaarde voor minerale olie voor het gebruiken van grond op of in de bodem, zoals aangegeven in bijlage 2 van het Bouwstoffenbesluit, verhoogd van 500 tot 2000 mg/kg droge stof. Deze verhoging is het product van de heroverweging tussen enerzijds het belang van hergebruik van baggerspecie als bouwstof en anderzijds het belang van bescherming van de bodem op landelijk niveau. Dit is in overeenstemming met de doelstelling van het Bouwstoffenbesluit. De verhoogde norm voor baggerspecie wordt acceptabel geacht, omdat in baggerspecie door uitspoeling en biologische afbraak voornamelijk sprake is van zwaardere minerale oliefracties. Deze fracties logen slechts heel beperkt uit en zijn bovendien aanzienlijk minder (milieu)toxisch dan de lichtere fracties waarop de betreffende samenstellingswaarde in bijlage 2 van het Bouwstoffenbesluit is gebaseerd. Voor grond is een dergelijke verhoging niet acceptabel, omdat hierin ook de lichtere fracties voorkomen.

De samenstellingswaarde voor minerale olie van 2000 mg/kg droge stof geldt op voorwaarde dat degene die voornemens is die baggerspecie op of in de bodem te gebruiken, bij de melding tevens gegevens over de herkomst van de baggerspecie verstrekt met behulp waarvan kan worden vastgesteld of er sprake is van baggerspecie. Deze voorwaarde is opgenomen, omdat het onderscheid tussen grond en baggerspecie veelal niet zichtbaar is, hetgeen kan leiden tot de vraag of een toe te passen bouwstof kan worden aangemerkt als baggerspecie en is de vermelding dat baggerspecie zal worden gebruikt daartoe onvoldoende. In het kader van de inspraak is dit als commentaar ingebracht.

Indien naar het oordeel van het bevoegd gezag op basis van de overgelegde gegevens niet vastgesteld kan worden of het om baggerspecie gaat, wordt teruggevallen op de samenstellingswaarde van 500 mg/kg droge stof, zoals die geldt voor het gebruiken van grond.

Documenten waaruit de herkomst kan blijken, zijn bijvoorbeeld documenten die de volgende informatie bevatten:

- de locatie waar de specie is gebaggerd;
- de hoeveelheid gebaggerde specie;
- de locatie waar de specie eventueel is bewerkt en opgeslagen;
- de wijze van bewerking;
- de hoeveelheid na bewerking;
- de omschrijving van de toe te passen partij ten opzichte van de totale gebaggerde en eventueel bewerkte partij.

Bovenstaande verplichting laat de mogelijkheid van het bevoegd gezag tot het vragen of inzien van nadere gegevens, zoals bijvoorbeeld de transportbonnen, onverlet.



Bijlage behorend bij artikel 4

De waarden die in deze bijlage zijn opgenomen, zijn gebaseerd op de streefwaarden, interventiewaarden bodemsanering en indicatieve niveaus voor ernstige bodemverontreiniging, zoals aangegeven in de tabellen 1 en 2 van bijlage A behorend bij de Circulaire streefwaarden en interventiewaarden bodemsanering (Stcrt. 2000, 39) (zie onderstaand tabel). De waarden voor de betreffende stoffen zijn het gemiddelde van de streefwaarde en interventiewaarde bodemsanering of het gemiddelde van de streefwaarde en het indicatieve niveau van ernstige bodemverontreiniging. (Zie de toelichting bij artikel 4).

Streefwaarden, interventiewaarden bodemsanering en indicatieve niveaus voor ernstige bodemverontreiniging uitgedrukt als de concentratie in een standaardbodem (10% organisch stof en 25% lutum; zie de bijlage voor omrekening vanadium)

Stoffen	Streefwaarde	Interventiewaarde bodemsanering/ Indicatief niveau bodemverontreiniging*
	(mg/kg droge stof)	mg/kg droge stof
Antimoon	3	15
Molybdeen	3	200
Seleen	0,7	100
Vanadium	42	250

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
.....