

Vergaderjaar 2007–2008

**30 015**

**Voortgang bodemsanering**

**29 383**

**Meerjarenprogramma herijking van de VROM-regelgeving**

**Nr. 25**

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 17 juni 2008

Tijdens het algemeen overleg op 17 januari 2008 over onder meer het Besluit bodemkwaliteit heb ik toegezegd het Besluit bodemkwaliteit voor wat betreft het classificeren van grond en baggerspecie als afvalstof te onderzoeken, en de Kamer hierover voor het zomerreces van 2008 nader te informeren.<sup>1</sup>

Met deze brief geef ik uitvoering aan deze toezegging.

Het vraagstuk over het begrip afvalstof is complex. Onder meer geldt dat de vraag of een materiaal schoon of verontreinigd is, niet bepalend is voor de vraag of sprake is van een afvalstof. De discussie tijdens het algemeen overleg op 17 januari 2008 spitste zich vooral toe op de classificatie van schone grond en baggerspecie als afvalstof. In deze brief ga ik in op de relatie tussen de Kaderrichtlijn afvalstoffen en het Besluit bodemkwaliteit en op de vraag of grond en baggerspecie afvalstof zijn of niet.

Een belangrijke conclusie is dat zand afkomstig van primaire zandwinningen kan worden beschouwd als oppervlaktedelfstof en geen afvalstof is zolang het doelbewust wordt gewonnen om af te zetten als product. Hiermee hoop ik een misverstand te hebben weggenomen, waartoe mijn brief van 17 augustus 2007, kenmerk BWL/2007065541, aan VNO-NCW, naar mij is gebleken, aanleiding heeft gegeven. Bij sommige stakeholders heeft ten onrechte de gedachte postgevat dat grond en baggerspecie te allen tijde zouden moeten worden beschouwd als afvalstof.

### **De Kaderrichtlijn afvalstoffen<sup>2</sup>**

In het vervolg van deze brief wordt uiteengezet in hoeverre de Kaderrichtlijn afvalstoffen een rol heeft gespeeld bij de opstelling van het Besluit bodemkwaliteit. Het is evenwel van belang een relevante ontwikkeling met betrekking tot deze richtlijn aan de orde te stellen. Op Europees niveau is een nieuwe kaderrichtlijn betreffende afvalstoffen

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2007/08, 30 015 en 29 383, nr. 21, p. 6.

<sup>2</sup> Richtlijn 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PbEU L 114).

in voorbereiding, die de geldende kaderrichtlijn zal vervangen<sup>1</sup>. Recent is het Gemeenschappelijk Standpunt van de Raad vastgesteld<sup>2</sup>. Er moet nog overeenstemming worden gezocht met het Europees Parlement. Vooral nog worden schone grond en niet-gevaarlijke baggerspecie in dit Gemeenschappelijk Standpunt onder specifieke omstandigheden van het toepassingsgebied van de richtlijn uitgesloten. In de momenteel voorgestelde formulering van artikel 2 van de nieuwe richtlijn betreft het:

- Niet-verontreinigde grond en ander van nature voorkomend materiaal, afgegraven bij bouwactiviteiten, indien vaststaat dat het materiaal in natuurlijke staat zal worden gebruikt voor bouwdoeleinden op de locatie waar het werd afgegraven;
- Sediment dat binnen oppervlaktewater wordt verplaatst met het oog op het beheer van water en waterwegen of om overstromingen te voorkomen of de gevolgen van overstromingen en droogte te verminderen, indien bewezen is dat het sediment niet-gevaarlijk is en onverminderd de nakoming van verplichtingen uit hoofde van andere toepasselijke communautaire wetgeving<sup>3</sup>.

Verwacht wordt dat de nieuwe richtlijn omstreeks 2011 in het Nederlandse recht zal zijn verwerkt. Dan kan ook worden gezien wat de consequenties voor het Besluit bodemkwaliteit zijn.

### **De opzet van het Besluit bodemkwaliteit**

*Geen onderscheid in het Besluit bodemkwaliteit tussen materiaal dat wel en geen afvalstof is*

In de eerste plaats wil ik benadrukken dat de voorschriften van het Besluit bodemkwaliteit geen onderscheid maken tussen grond en baggerspecie die wel of niet als afvalstof moeten worden geclassificeerd. Voor de toepassing van grond en baggerspecie overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit is het dus niet relevant of de grond of de baggerspecie een afvalstof is.

Uiteraard is bij het opstellen van het Besluit bodemkwaliteit onderkend dat de toe te passen grond of baggerspecie een afvalstof kan zijn. Met het oog daarop zijn de voorschriften van het besluit zodanig vormgegeven dat tevens is voldaan aan de voorschriften van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Het geheel overziende, kan echter worden geconstateerd dat er geen voorschriften uitsluitend met het oog op de Kaderrichtlijn afvalstoffen in het Besluit bodemkwaliteit zijn opgenomen. Alle voorschriften van het besluit zijn nodig in het belang van de bescherming van de bodem, en hebben daarom vanuit het belang van de bescherming van de bodem zelfstandig bestaansrecht.

*Geen extra afvalstoffenregels van toepassing*

Het bovenstaande houdt in, dat indien grond of baggerspecie wordt toegepast overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit er voor die toepassing geen extra afvalstoffenregels gelden. Dit is als volgt uitgewerkt<sup>4</sup>.

In de eerste plaats geldt een vrijstelling van het verbod van artikel 10.2 van de Wet milieubeheer om afvalstoffen te storten of anderszins op of in de bodem te brengen. Een ontheffing van dat verbod behoeft dus niet te worden aangevraagd wanneer grond of baggerspecie overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit wordt toegepast.

In de tweede plaats is het inrichtingenregime van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer niet van toepassing op het toepassen van grond of baggerspecie in een inrichting. Bij toepassing van grond en baggerspecie met de

<sup>1</sup> COM(2005) 667 definitief, 21 december 2005.

<sup>2</sup> 11406/4/07, 20 december 2007.

<sup>3</sup> Hierbij dient primair te worden gedacht aan de Kaderrichtlijn water.

<sup>4</sup> Het betreft hier geen uitputtende opsomming, maar enkele saillante voorbeelden.

status van afvalstof zou in dit geval een afvalstoffeninrichting kunnen ontstaan als bedoeld in categorie 28 van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer. Een in categorie 28.3, onderdeel c, opgenomen uitzonderingsbepaling voorkomt dit.

### **Grond en baggerspecie: afvalstof of niet?**

#### *Enkele algemene noties*

Zoals reeds opgemerkt is de discussie rond het begrip «afvalstof» complex. Onderstaand worden enkele algemene noties gegeven, die in dit kader kunnen volstaan.

Het Europese Hof van Justitie heeft steeds gesteld dat de definitie van afvalstof ruim moet worden geïnterpreteerd om consistent te zijn met het doel van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en met artikel 174, tweede lid, van het EG-verdrag, dat bepaalt dat het communautaire beleid betreffende het milieu erin bestaat een hoog niveau van bescherming na te streven.

In essentie draait de definitie van afvalstoffen rond het begrip «zich ontdoen van».<sup>1</sup> Bepalend is of de houder zich van een stof of voorwerp ontdoet, voornemens is zich ervan te ontdoen, of zich ervan moet ontdoen. Benadrukt dient te worden dat de kenmerken van een materiaal (bijvoorbeeld schoon of verontreinigd) niet bepalend zijn voor de vraag of er sprake is van een afvalstof. Afwezigheid van verontreiniging belet op zichzelf dus niet dat het materiaal een afvalstof is of wordt. Een voorbeeld is het geval waarin de markt voor een product te klein is geworden, en de producent er geen afzet meer voor kan vinden. De producent zal zich dan van het materiaal moeten ontdoen, waarmee het materiaal een afvalstof is geworden. Hieruit volgt dat ook schone grond en schone baggerspecie een afvalstof kunnen zijn.<sup>2</sup>

Het Europese Hof heeft herhaaldelijk benadrukt dat specifieke feitelijke omstandigheden bepalend zijn voor de vraag of de houder zich van een materiaal ontdoet, en het materiaal dus een afvalstof is. De beslissing moet dus per geval worden genomen.

Het eerste wat men zich in dit kader moet afvragen is of de producent er doelbewust voor heeft gekozen het materiaal in kwestie te produceren. Is dat het geval, dan is in het algemeen geen sprake van een afvalstof, maar van een product.<sup>3</sup>

Is dat niet het geval, dan is sprake van een productieresidu. Een dergelijk residu is niet noodzakelijk een afvalstof. Het kan ook een bijproduct zijn dat geen afvalstof is. Of daarvan sprake is, hangt vooral af van de vraag of het gebruik van het materiaal zeker is en of het materiaal gebruiksklaar is zonder verdere bewerking, met uitzondering van een normale bewerking als integrerend deel van het productieproces.<sup>4</sup>

In het licht van deze noties valt over toe te passen grond en baggerspecie het volgende op te merken.

#### *Zand afkomstig van de primaire zandwinning<sup>5</sup>*

Wanneer in het kader van het Besluit bodemkwaliteit wordt gesproken over «grond» en «baggerspecie», wordt vaak specifiek gedacht aan eerder gebruikte grond en baggerspecie die (na ontgraven) beschikbaar is gekomen voor hernieuwd gebruik. Dit is echter een te enge opvatting. Onder «grond» en «baggerspecie» valt ook zand dat afkomstig is van de primaire zandwinning uit de bodem. Het grootste gedeelte van de grond

<sup>1</sup> In de Kaderrichtlijn afvalstoffen wordt het begrip «afvalstof» als volgt omschreven: «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». Deze definitie is ook gevolgd in de Wet milieubeheer. De verwijzing naar bijlage I heeft weinig onderscheidende betekenis, aangezien deze bijlage als laatste categorie noemt «Alle stoffen, materialen of producten die niet onder de hierboven vermelde categorieën vallen.»

<sup>2</sup> Zie het Europese Hof, zaak C-9/00 (Palin Granit Oy) (2002) Jurisprudentie I-3533.

<sup>3</sup> Zie het Europese Hof, Palin Granit Oy, en zaak C-235/02 (Saetti), 15 januari 2004.

<sup>4</sup> Palin Granit.

<sup>5</sup> Deze paragraaf geldt ook voor andere materialen, zoals grind en klei, die als bouwgrondstof worden gewonnen.

die overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit wordt toegepast, bestaat uit dit materiaal.

Zand dat afkomstig is van primaire zandwinningen wordt doelbewust gewonnen met het oog op de afzet ervan als product, hetzij als grondstof in een productieproces hetzij voor directe toepassing op of in de bodem. Dit materiaal heeft daarom de status van product en niet van afvalstof. Zand is een oppervlakedelfstof. Zolang dit materiaal volgens deze doelstelling wordt afgezet en toegepast, behoudt het deze status.

#### *Grond bestemd voor hernieuwd gebruik*

Een kleiner deel van de grond die overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit wordt toegepast, is na eerder gebruik beschikbaar gekomen voor hernieuwd gebruik. Deze grond zal veelal moeten worden geclassificeerd als afvalstof, zoals ook de Raad van State doet in zijn advies over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wet bodembescherming met het oog op nieuwe regels voor de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie<sup>1</sup>. In dit geval gaat het doorgaans om een materiaal dat vrij is gekomen in het kader van activiteiten met een andere doelstelling, en waarvan de houder zich wil ontdoen. Vaak komt het materiaal vrij bij ruimtelijke ingrepen, bijvoorbeeld het uitgraven van de bodem ten behoeve van de aanleg van een parkeergarage. Zoals hierboven is aangegeven, is de mate van verontreiniging van de grond niet bepalend.

#### *Baggerspecie*

Het begrip «baggerspecie» heeft in het Besluit bodemkwaliteit een brede betekenis. Kort gezegd is alle materiaal dat afkomstig is uit de waterbodem, baggerspecie. Ook zand, grind en klei die doelbewust uit de waterbodem worden gewonnen, worden dus gekwalificeerd als baggerspecie. In dat geval is de baggerspecie geen afvalstof, maar een product.

Baggerspecie zoals wij die in het spraakgebruik kennen, komt echter vrij bij werkzaamheden met een ander doel. Vaak gaat het daarbij om het op diepte houden van de watergang, maar ook bij sanering kan baggerspecie vrijkomen. Deze baggerspecie zal moeten worden geclassificeerd als afvalstof. Evenals voor grond geldt ook voor baggerspecie dat de mate van verontreiniging niet bepalend is.

#### **Administratieve lasten verband houdend met de afvalstoffenstatus**

Het feit dat grond en baggerspecie een afvalstof kunnen zijn, brengt in het kader van de uitvoering van het Besluit bodemkwaliteit geen extra administratieve lasten met zich mee, omdat dit besluit geen extra eisen kent die uitsluitend ter voldoening aan de Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn opgenomen.

#### **Ten slotte**

Voor de goede orde merk ik op dat het gestelde in deze brief in belangrijke mate ook geldt voor bouwstoffen. Zo maakt het Besluit bodemkwaliteit geen onderscheid tussen bouwstoffen die moeten worden geclassificeerd als afvalstof en bouwstoffen die niet als zodanig worden geclassificeerd.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer  
J. M. Cramer

---

<sup>1</sup> Kamerstukken II, 2005/06, 30 522, nr. 4, p. 4.