

> Retouradres Postbus 30945 2500 GX Den Haag

Aan de besturen van gemeenten,
intergemeentelijke samenwerkingsverbanden,
provincies en waterkwaliteitsbeheerders

circulaire

herinrichting van diepe plassen

Voor wie is deze circulaire?

Deze circulaire richt zich tot het bevoegde gezag dat op grond van het Besluit bodemkwaliteit meldingen beoordeelt van voorgenomen toepassingen van grond- en baggerspecie in het kader van de herinrichting van diepe plassen. Deze circulaire is daarnaast van belang voor andere bij de herinrichting betrokken partijen, zoals omwonenden, bedrijven en natuurbeheerders.

Aanleiding

Begin 2009 heeft een aantal initiatieven tot herinrichting van diepe plassen geleid tot maatschappelijke zorgen en vragen bij omwonenden en decentrale overheden. Met de brief van 20 maart 2009 is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd¹. Naar aanleiding daarvan is een commissie van deskundigen onder voorzitterschap van dijkgraaf drs. L.H.J. Verheijen ingesteld met als taak om in overleg met betrokkenen zoveel mogelijk overeenstemming te bereiken over de wetenschappelijke onderbouwing van het beleid voor het herinrichten van diepe plassen. De commissie adviseert om het Besluit bodemkwaliteit aan te vullen met regels voor locatiespecifieke situaties en het proces voor het herinrichten van diepe plassen te verduidelijken. Dit laatste geldt zowel voor belanghebbenden die willen weten op welke momenten zij inspraak hebben in het proces, voor bevoegde overheden die het proces rondom het herinrichten van diepe plassen zorgvuldig willen vormgeven, als voor eigenaren en initiatiefnemers die willen weten aan welke voorwaarden zij moeten voldoen. Daarnaast is er behoefte aan sturing in de locatiekeuze en de afstemming met het aanbod van grond en baggerspecie in de regio.

Doel

Het doel van deze circulaire is om het bevoegde gezag en andere betrokken partijen informatie te geven over het verantwoord toepassen van grond en baggerspecie bij de herinrichting van diepe plassen. Daartoe bevatten deze circulaire en de bijbehorende Handreiking voor het herinrichten van diepe plassen (hierna: de Handreiking) een methode waarmee het bevoegde gezag er binnen de

¹ Kamerstukken II 2009/10, 27 625, nr. 133.

geldende regels voor kan zorgen dat bij voorgenomen toepassingen van grond en baggerspecie in diepe plassen, de milieuhygiënische gevolgen voor bodem, grondwater- en oppervlaktewaterlichaam voldoende inzichtelijk zijn en aan de wettelijke eisen beantwoorden. Er is dan sprake van duurzaam bodembeheer. Deze methode kan het bevoegde gezag hanteren in de periode totdat het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit zijn aangepast.

Portefeuille Milieu
Bodem en Water

Kenmerk
DP2010032585

Reikwijdte van deze circulaire

Deze circulaire gaat over het beoordelen van (voorgenomen) toepassingen van grond of baggerspecie bij de herinrichting van diepe plassen binnen de kaders van het Besluit bodemkwaliteit die:

- na bekendmaking van deze circulaire worden gemeld, of
- voor bekendmaking van deze circulaire zijn gemeld en waarbij de eerste partij grond of baggerspecie na de melding wordt toegepast.

Diepe plassen zijn de plassen in Nederland die meestal zijn ontstaan door winning van zand, klei of grond. Ook kan een dijkdoorbraak de oorzaak zijn, het gaat dan om wielen en kolken.

Voor toepassingen die vóór de bekendmaking van deze circulaire zijn gemeld en waarvan de eerste partij grond of baggerspecie al is toegepast, wordt geadviseerd om te handelen overeenkomstig de procedure die voor lopende initiatieven is beschreven in de Handreiking.

Wettelijk kader

Om grond en baggerspecie op grond van het Besluit bodemkwaliteit te mogen toepassen bij het herinrichten van een diepe plas moet worden voldaan aan elk van de volgende drie voorwaarden.

1. De toepassing moet functioneel zijn (artikel 5 Besluit bodemkwaliteit). Het Besluit bodemkwaliteit is alleen van toepassing als de toepassing functioneel is. Een toepassing is alleen functioneel indien aan de volgende criteria is voldaan:
 - bij het toepassen van afvalstoffen moet er sprake zijn van nuttige toepassing zoals bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer²;
 - er mag niet meer materiaal worden toegepast dan volgens gangbare maatstaven nodig is voor het functioneren van de toepassing;
 - de toepassing moet volgens gangbare maatstaven nodig zijn op de plaats waar deze plaatsvindt of onder de omstandigheden waarin deze plaatsvindt.
2. Het moet gaan om een toepassing die in artikel 35 van het Besluit bodemkwaliteit is genoemd. Bij het brengen van grond of baggerspecie in diepe plassen kan het bijvoorbeeld gaan om één van de volgende toepassingen:
 - ophogingen in waterbouwkundige constructies en verondiepen en dempen van een oppervlaktewaterlichaam met het oog op de

² Dit artikel verwijst naar richtlijn nr. 2006/12/EG van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2006 betreffende afvalstoffen (PbEU L 114), die in bijlage IIB een niet limitatieve opsomming van handelingen bevat die als nuttige toepassing van afvalstoffen worden aangemerkt.

hoogwaterbescherming, de doelstellingen van artikel 4 van de Kaderrichtlijn water, de bevordering van de natuurwaarden en de vlotte en veilige afwikkeling van de scheepvaart (artikel 35, onder d, van het Besluit bodemkwaliteit);

- aanvullingen, waaronder mede wordt verstaan de herinrichting en stabilisering van voormalige winplaatsen voor delfstoffen, of met het oog op onderhoud en herstel (artikel 35, onder e, van het Besluit bodemkwaliteit).

Portefeuille Milieu
Bodem en Water

Kenmerk
DP2010032585

3. De grond en baggerspecie moet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit.

Het toetsingskader bepaalt de eisen die gelden. Er zijn drie toetsingskaders mogelijk:

- Het generieke toetsingskader voor algemene toepassingen;
- Het gebiedsspecifieke toetsingskader voor de algemene toepassing;
- Het toetsingskader voor grootschalige toepassingen.

Tevens moet worden voldaan aan de zorgplicht van artikel 7 van het Besluit bodemkwaliteit. De Handreiking bevat aanvullende informatie voor het bevoegd gezag over het toepassen van grond en baggerspecie bij het herinrichten van diepe plassen die van belang is voor de beoordeling of de toepassing voldoet aan de zorgplicht. Dit wordt hierna toegelicht.

Zorgplicht

Voor degene die grond of baggerspecie toepast of laat toepassen in een diepe plas geldt de zorgplicht van artikel 7 van het Besluit bodemkwaliteit. De zorgplicht is van toepassing op situaties waarbij de (mogelijke) nadelige gevolgen voor een oppervlaktewaterlichaam onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de overige verplichtingen van het Besluit bodemkwaliteit. In die situaties zijn initiatiefnemers verplicht om deze gevolgen te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Deze nadelige gevolgen moeten voor de initiatiefnemer wel (redelijkerwijs) kenbaar zijn.

Met deze circulaire en de daarbij behorende Handreiking wordt informatie gegeven over de factoren die in het kader van de zorgplicht van belang zijn voor degenen die grond of baggerspecie in diepe plassen toepassen of laten toepassen. Dit is in de Handreiking als aanvullend toetsingskader verwerkt. Basis daarvoor is de zorgplicht, totdat aanvullende en specifieke regels in het Besluit bodemkwaliteit zijn opgenomen.

Aanvullend milieuhygiënisch toetsingskader (zorgplicht)

In het kader van en op basis van de zorgplicht bevat de Handreiking gegevens met betrekking tot relevante factoren. Een en ander in de vorm van een aanvullend milieuhygiënisch toetsingskader, dat van belang is voor toepassingen van meer dan 5000 m³ grond of baggerspecie afkomstig van buiten de diepe plas. Daarbij maakt de Handreiking onderscheid tussen vrijliggende en niet-vrijliggende diepe plassen. De Handreiking introduceert een aanvullend generiek toetsingskader en een aanvullend locatiespecifiek toetsingskader. Met het locatiespecifieke toetsingskader, dat wordt vastgelegd in gebiedsspecifiek beleid in de vorm van een nota bodembeheer (besluit op grond van artikel 45 Besluit bodemkwaliteit), kan het bevoegd gezag aanvullende milieuhygiënische eisen stellen aan nutriënten, contaminanten en bodemvreemd materiaal.

Een uitleg van de verschillende kaders en de gehanteerde begrippen is opgenomen in de Handreiking.

Portefeuille Milieu
Bodem en Water

Nota bodembeheer

Kenmerk
DP2010032585

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, kan de waterbeheerder ervoor kiezen om voor een diepe plas gebiedsspecifiek beleid te maken. Op basis van een locatiespecifieke beoordeling kan hiermee een toetsingskader worden opgesteld dat meer recht doet aan de lokale omstandigheden. Vergeleken met de mogelijkheden binnen het generieke toetsingskader biedt dat een verantwoorde verruiming of beperking van de mogelijkheden om grond of baggerspecie toe te passen in een diepe plas. Op die wijze kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld besluiten om de toepassing van grond die voldoet aan de maximale waarden kwaliteitsklasse industrie én de maximale waarden kwaliteitsklasse B, en baggerspecie die voldoet aan de maximale waarden kwaliteitsklasse B, toe te staan in een vrijliggende diepe plas. Er is dan sprake van een verruiming van de mogelijkheden die het generieke toetsingskader biedt. Het bevoegd gezag kan echter ook maximale waarden vaststellen die lager zijn dan de waarden van het generieke toetsingskader. In dat geval is er sprake van een beperking van de mogelijkheden om grond en baggerspecie toe te passen in een diepe plas.

De juridische basis voor het gebiedsspecifieke beleid is artikel 45 van het Besluit bodemkwaliteit. Dat artikel biedt de mogelijkheid om met betrekking tot rijkswateren en regionale wateren voor een aangewezen bodembeheergebied lokale maximale waarden vast te stellen. In dit besluit, in de praktijk "nota bodembeheer" genoemd, kan de Minister van Infrastructuur en Milieu of het algemeen bestuur van een waterschap onder meer het volgende vastleggen:

- maximale waarden waaraan de toe te passen grond of baggerspecie in een diepe plas in een aangewezen gebied moet voldoen;
- afwijkend percentage bodemvreemd materiaal in de toe te passen grond of baggerspecie (afwijkend van artikel 34, tweede en derde lid, van het Besluit bodemkwaliteit maar maximaal twintig gewichtsprocenten);
- type bodemvreemd materiaal dat de grond of baggerspecie wel of niet mag bevatten.

Een besluit als bedoeld in artikel 45 van het Besluit bodemkwaliteit wordt met toepassing van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht voorbereid (zie artikel 49 van het Besluit bodemkwaliteit). Dat betekent dat belanghebbenden inspraakmogelijkheden hebben en uiteindelijk tegen de vaststelling beroep kunnen aantekenen. Doordat de Minister van Infrastructuur en Milieu of het algemeen bestuur van een waterschap het besluit vaststelt, kan over de vaststelling van de lokale maximale waarden politieke verantwoording worden afgelegd (democratische legitimatie) of rechtsbescherming worden ingeroepen bij de rechter. Het besluit moet voldoen aan de eisen die daaraan worden gesteld in de artikelen 45 en 47 van het Besluit bodemkwaliteit (o.a. motivering van de lokale maximale waarden). De toepassing moet bovendien voldoen aan artikel 52 van dat besluit. Wat betreft laatstgenoemde artikelen merk ik op dat het Besluit bodemkwaliteit zodanig zal worden aangepast dat:

- het onmogelijk wordt gemaakt om in een nota bodembeheer, die betrekking heeft op een diepe plas, lokale maximale waarden voor baggerspecie vast te stellen die liggen boven de interventiewaarden (conform het advies van de Commissie Verheijen); tot deze aanpassing wordt het bevoegd gezag gevraagd geen gebruik te maken van de in artikel 45, tweede lid, van het

Besluit bodemkwaliteit geboden mogelijkheid om voor de toepassing van baggerspecie in diepe plassen de lokale maximale waarden boven de interventiewaarden vast te stellen;

- een nota bodembeheer voor een diepe plas niet meer een bodemkwaliteitskaart hoeft te bevatten;
- ook grond of baggerspecie in een diepe plas mag worden toegepast die afkomstig is van buiten het bodembeheergebied.

Portefeuille Milieu
Bodem en Water

Kenmerk
DP2010032585

Beoordeling door het bevoegd gezag

Bij de melding van de voorgenomen toepassing dienen de ingevolge het Besluit bodemkwaliteit vereiste gegevens te worden gevoegd. Het bevoegd gezag beoordeelt op basis daarvan of voldaan wordt aan de hiervoor beschreven drie voorwaarden en de zorgplicht van het Besluit bodemkwaliteit. Voor de beoordeling op nut en functionaliteit, op het voldoen aan de kwaliteitseisen alsmede voor het beoordelen van de beheersaspecten is een door de melder over te leggen inrichtingsplan nodig. Dit omvat de onderdelen die in de Handreiking zijn beschreven. In dit inrichtingsplan onderbouwt de initiatiefnemer op welke wijze de voorgenomen toepassing bijdraagt aan de ontwikkeling van de diepe plas. Dat zou kunnen aan de hand van de ontwikkeling die is voorzien in:

- gemeentelijke en provinciale (bestemmings)plannen, structuurvisies en verordeningen (Wet ruimtelijke ordening, Wet milieubeheer etc.);
- regionale waterplannen en beheerplannen (Waterwet);
- natuurbeleidsplannen (Natuurbeschermingswet 1998).

In deze documenten zal over het algemeen zijn vastgelegd welke ontwikkeling is voorzien voor diepe plassen. Wanneer de toepassing van grond of baggerspecie past binnen deze ontwikkeling kan dat worden meegenomen in de motivering dat er sprake is van een nuttige en functionele toepassing. Als deze documenten niets zeggen over het verondiepen of herinrichten van de diepe plas dan moet de melder op een andere wijze aantonen dat de toepassing functioneel en nuttig is.

Om te beoordelen of voldaan wordt aan de zorgplicht is het nodig om:

- aan de hand van de melding en het inrichtingsplan te beoordelen of wordt voldaan aan de randvoorwaarden zoals opgenomen in de Handreiking, en
- te toetsen aan het gebiedsspecifieke kader (lokale maximale waarden) dat voor de diepe plas is vastgelegd in een besluit als bedoeld in artikel 45 van het Besluit bodemkwaliteit (nota bodembeheer) of, indien geen gebiedsspecifiek beleid is vastgesteld,
- te toetsen aan de (aanvullende) generieke kaders zoals opgenomen in de Handreiking.

Procedures

De melding van de voorgenomen toepassing moet op grond van artikel 42 van het Besluit bodemkwaliteit ten minste vijf werkdagen voor de toepassing worden gedaan. Voor toepassingen van grond en baggerspecie in diepe plassen zijn vijf werkdagen te kort voor het bevoegde gezag om een melding op alle merites te beoordelen. Om vertragingen of problemen in de uitvoering te voorkomen heeft het dan ook de voorkeur dat de initiatiefnemer zijn melding met bijbehorend inrichtingsplan uiterlijk vier weken voor aanvang van de beoogde toepassing bij het bevoegde gezag indient. Het bevoegde gezag wordt geadviseerd om dit punt uitdrukkelijk aan de orde te stellen in de communicatie met en de voorlichting aan de toepassers.

Het bevoegd gezag dat op basis van de melding en het daarbij gevoegde inrichtingsplan oordeelt dat de toepassing van grond of baggerspecie niet functioneel of nuttig is of niet voldoet aan de eisen van het Besluit bodemkwaliteit (inclusief de zorgplicht) zal aan de initiatiefnemer mededelen dat de toepassing niet is toegestaan. Zo nodig kan het bevoegd gezag met handhavingsmiddelen voorkomen dat de toepassing doorgang vindt.

Het bevoegd gezag dat constateert dat een toepassing niet voldoet aan het van toepassing zijnde aanvullende milieuhygiënisch toetsingskader, zal nader moeten bekijken of ook schending van de zorgplicht van artikel 7 van het Besluit bodemkwaliteit aan de orde is. Als dat inderdaad het geval is kan ook daartegen handhavend worden opgetreden.

Ook later in het proces kan het bevoegd gezag nog handhavend optreden als blijkt dat niet wordt voldaan aan de eisen of de zorgplicht.

Portefeuille Milieu
Bodem en Water

Kenmerk
DP2010032585

Rechtsbescherming

De Handreiking bevat een beschrijving van het proces om te komen tot een verantwoorde toepassing van grond en baggerspecie bij de herinrichting van diepe plassen. Met het oog op de belangen van derden verdient het aanbeveling om van de melding van de voorgenomen toepassing van grond of baggerspecie in een diepe plas openbaar kennis te geven, bijvoorbeeld in een huis-aan-huisblad of op een openbaar toegankelijke website. Een derde belanghebbende die het niet eens is met een voorgenomen toepassing van grond en baggerspecie in een diepe plas, kan het bevoegd gezag op grond van artikel 18.14 van de Wet milieubeheer verzoeken om daartegen handhavend op te treden. Bij de voorbereiding op de beslissing op dit verzoek zal het bevoegd gezag de motivering van de verzoeker, de melding, de daarbij gevoegde gegevens en eventueel het door de melder opgestelde inrichtingsplan betrekken. De beslissing van het bevoegde gezag op dit verzoek is vatbaar voor bezwaar en beroep (op grond van artikel 6:2 van de Algemene wet bestuursrecht).

Wanneer het bevoegd gezag oordeelt dat een voorgenomen toepassing geen doorgang kan vinden zal de initiatiefnemer tegen het eventueel daarop volgende handhavingsbesluit bezwaar kunnen maken en beroep kunnen instellen.

De procedurele bepalingen die gelden voor het tot stand brengen van een nota bodembeheer en de daarbij behorende rechtsbescherming zijn hiervoor reeds beschreven.

Wijziging Besluit bodemkwaliteit en Regeling bodemkwaliteit

De hiervoor genoemde aanvullende milieuhygiënische kaders voor toepassingen van grond en baggerspecie in diepe plassen zullen worden opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit. Aanpassing van het Besluit bodemkwaliteit is ook nodig omdat in het huidige artikel 63 van dat besluit is bepaald dat toepassingen van grond of baggerspecie in een laagdikte van ten minste twee meter en een minimale omvang van 5000 m³ (de zogenoemde grootschalige toepassingen) niet hoeven te voldoen aan de eisen van het gebiedsspecifieke en generieke toetsingskader voor de algemene toepassing. Om te voorkomen dat het generieke toetsingskader of een eventueel door het bevoegde gezag vastgesteld besluit op grond van artikel 45 van het Besluit bodemkwaliteit (nota bodembeheer) voor een diepe plas niet geldt voor een grootschalige toepassing, zal artikel 63 van het besluit worden gewijzigd. Ook zal het Besluit bodemkwaliteit worden gewijzigd in verband met de hiervoor beschreven beleidslijn ten aanzien van de artikelen 45, tweede lid, 47 en 52.

Totdat het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit zijn gewijzigd kan het bevoegde gezag hierop alvast anticiperen door overeenkomstig deze circulaire en bijbehorende Handreiking te werken. Bij geconstateerde afwijkingen kan het bevoegd gezag handhavend optreden vanwege schending van de zorgplicht. Met name bij gevoelige locaties zal sprake kunnen zijn van het niet voldoen aan de verplichtingen van de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn.

Portefeuille Milieu
Bodem en Water

Kenmerk
DP2010032585

Status, reikwijdte en werkingsduur circulaire

Het bevoegd gezag wordt verzocht uit oogpunt van nationaal milieu- en duurzaamheidsbeleid én de verplichtingen van de Kaderrichtlijn water en de Grondwaterrichtlijn, uit te gaan van deze circulaire en bijbehorende Handreiking bij het toepassen van grond of baggerspecie voor de herinrichting van diepe plassen. Deze circulaire treedt in werking op de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst en vervalt met ingang van de dag waarop de materie van deze circulaire in het Besluit bodemkwaliteit of de Regeling bodemkwaliteit wordt geregeld.

Deze circulaire zal in de Staatscourant worden geplaatst. De Handreiking wordt geplaatst op de website van Bodem+ (www.bodemplus.nl). Op deze website zullen ook eventuele toekomstige aanpassingen van de Handreiking worden geplaatst.

Voor meer informatie over de inhoud van deze circulaire en de Handreiking kunt u contact opnemen met de helpdesk van Agentschap NL / Bodem+ (zie: www.bodemplus.nl).

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Joop Atsma