
63

Besluit van 31 januari 2012 tot wijziging van het Besluit bodemkwaliteit in verband met mijnsteen en enkele technische wijzigingen

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 31 augustus 2011, nr. IenM/BSK-2011/113893, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Gelet op de artikelen 1.1, zevende lid, 8.41, 8.42, 8.42a, 8.42b, 9.2.2.1, 9.2.2.2, 10.2, tweede lid, 10.52, 11.2 en 11.3 van de Wet milieubeheer, de artikelen 6, 7, 8, 12a, 12b, 15, 17, 36 van de Wet bodembescherming, de artikelen 6.2, eerste lid, onder b, 6.6 en 6.7 van de Waterwet en artikel 2.1, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van 9 december 2011, nr. W14.11.0355/IV);

Gezien het nader rapport van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 24 januari 2012, nr. IenM/BSK-2012/5106, Hoofddirectie Bestuurlijke en Juridische Zaken;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit bodemkwaliteit wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 1 wordt als volgt gewijzigd:

1. In de aanhef wordt «wordt verstaan onder» vervangen door: wordt, tenzij anders bepaald, verstaan onder.

2. In de alfabetische opsomming wordt ingevoegd:

Mijnsteen: bouwstof, in hoofdzaak bestaande uit gebroken schalie en zandsteen met bijmengingen van kolengruis, die als nevangesteente is vrijgekomen bij winning van steenkool;

3. In de begripsomschrijvingen behorend bij «Certificaat» en «Werkzaamheid» vervalt telkens: en Onze Minister van Verkeer en Waterstaat.

4. De begripsomschrijving behorend bij «Onze Minister» komt te luiden: Onze Minister van Infrastructuur en Milieu.

5. De begripsomschrijving behorend bij «Onze Ministers» komt te luiden: Onze Minister en Onze Minister van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie.

B

Artikel 5, derde lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In de eerste volzin, vervalt «van dit besluit».

2. De tweede volzin komt te luiden: In afwijking van de artikelen 2 en 3 is Onze Minister het bevoegd gezag.

C

Artikel 14 vervalt.

D

Na «Hoofdstuk 3. Bouwstoffen» wordt ingevoegd:

Afdeling 1. Algemeen.

E

Artikel 27, eerste lid, wordt als volgt gewijzigd:

1. In onderdeel a wordt de punt na «artikel 1, eerste lid, onder c» vervangen door een komma.

2. In onderdeel b wordt na «als bedoeld in artikel 4, onderdeel 16» een komma ingevoegd.

F

Na artikel 33 wordt een afdeling ingevoegd, luidende:

Afdeling 2. Bijzondere bepalingen voor mijnsteen.

Artikel 33a

Voor de toepassing van deze paragraaf wordt met mijnsteen gelijkgesteld mijnsteen die vermengd is met ten hoogste 80 gewichtsprocenten grond of baggerspecie.

Artikel 33b

Op mijnsteen die gebruikt wordt in de toepassingen, bedoeld in artikel 35, onderdelen a, b, d, e en h, is hoofdstuk 4, afdeling 1, en afdeling 2, paragraaf 1, met uitzondering van artikel 44, tweede lid, en artikel 45, tweede lid, van overeenkomstige toepassing, met dien verstande dat voor mijnsteen tevens wordt voldaan aan deze afdeling.

Artikel 33c

1. Onze Minister wijst de volgende gebieden in de provincie Limburg aan:
 - a. herkomstgebieden, waaruit toe te passen mijnsteen afkomstig is,
 - b. toepassingsgebieden voor die mijnsteen.
2. De toepassingsgebieden zijn geheel gelegen binnen de herkomstgebieden.
3. Uitsluitend mijnsteen die afkomstig is uit een aangewezen herkomstgebied kan overeenkomstig deze afdeling worden toegepast in een aangewezen toepassingsgebied.

Artikel 33d

Onze Minister stelt nadere regels aan het gebruik van de milieuhygiënische verklaring, bedoeld in artikel 38, bij de toepassing van mijnsteen.

G

In artikel 34, derde lid, wordt «derde lid» vervangen door: tweede lid.

H

In artikel 52, derde lid, wordt «bedoeld in het vorige lid» vervangen door: bedoeld in het eerste lid.

I

In artikel 82 wordt «Onze Minister zendt in overeenstemming met de Ministers van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en van Verkeer en Waterstaat» vervangen door: Onze Ministers zenden.

ARTIKEL II

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 31 januari 2012

Beatrix

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma

Uitgegeven de zeventiende februari 2012

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I. W. Opstelten

Het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State wordt met de daarbij behorende stukken openbaar gemaakt door publicatie in de Staatscourant.

NOTA VAN TOELICHTING

Algemeen deel

1. Inleiding

In de mijnstreek in Zuid-Limburg is vanaf de laatste decennia van de 19^e eeuw tot 1970 op grote schaal steenkool gewonnen. Bij de winning van steenkool is op grote schaal mijnsteen vrijgekomen als bijproduct.

Mijnsteen is een verzamelnaam voor al het nevengesteente dat vrijkomt bij de winning van steenkool en bestaat voornamelijk uit gebroken schalie en zandsteen met bijmengingen van kolengruis. Het vrijgekomen mijnsteen is in Limburg op grote schaal toegepast op of in de bodem en op of in de bodem en oevers van oppervlaktewaterlichamen (hierna: waterbodem). Grote volumina zijn toegepast in voormalige groeves (voor kleiwinning), voormalige grindgaten in de (uiterwaarden van de) Maas en als mijnsteenbergen op de voormalige mijnterreinen. In de laatste decennia van de vorige eeuw is mijnsteen ook grootschalig gebruikt als ophoogmateriaal voor woningbouw, industrieterreinen en parken. Mijnsteen is daardoor in Limburg op grote schaal aanwezig in de (water)bodem. De betrokken Limburgse overheden hebben onder het regime van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming en de daarbij behorende Vrijstellingsregeling grondverzet het hergebruik van mijnsteen op een duurzame manier vorm gegeven. Met de inwerkingtreding van het Besluit bodemkwaliteit (hierna aangeduid als Bbk) is van de mogelijkheid gebruik gemaakt om dit beleid overeenkomstig het overgangsrecht voort te zetten. De kern hiervan is dat mijnsteen (waarvan is vastgesteld dat de risico's bij toepassing acceptabel zijn) die vrijkomt bij graafwerkzaamheden in de Limburgse (water)bodem, weer kan worden teruggebracht op plaatsen waar mijnsteen reeds grootschalig in de (water)bodem aanwezig is. Het beleid is gericht op concentreren van de mijnsteen. Dit beleid is duurzaam omdat toepassen van de mijnsteen elders zou leiden tot verslechtering van de milieuomstandigheden, gepaard zou gaan met CO₂-uitstoot en hoge kosten met zich zou brengen. Om de mogelijkheden van het overgangsrecht voort te zetten, is een aanpassing van het Bbk noodzakelijk gebleken om de Limburgse overheden in staat te stellen het lokale beleid, gericht op het concentreren van mijnsteen, voort te zetten.

2. Doelstelling

Met de introductie van het Bbk zijn de definities van bouwstof, grond en baggerspecie aangepast ten opzichte van het Bouwstoffenbesluit¹. Mijnsteen uit de regio Parkstad mag (onbedoeld) op grond van het Bbk niet worden toegepast op of in de bodem van de regio Parkstad. Hetzelfde geldt voor mijnsteen welke destijds gebruikt is ter opvulling van grindgaten in de uiterwaarden van de Maas. De onderhavige aanpassing van het Bbk maakt het mogelijk voor een aantal toepassingen van mijnsteen het regime voor grond en baggerspecie te blijven volgen. Daartoe is een afdeling over mijnsteen opgenomen in het hoofdstuk over bouwstoffen. In die afdeling is geregeld dat op die toepassingen een deel van het hoofdstuk over grond en baggerspecie van toepassing is. Door deze aanpassing kunnen de gemeenten en waterbeheerders in de mijnsteengebieden het onder het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming gevoerde concentratiebeleid voortzetten en mijnsteen weer toepassen op plaatsen waar mijnsteen reeds grootschalig in de (water)bodem aanwezig is. Hiermee wordt tevens voorkomen dat mijnsteen buiten de aangewezen gebieden op of in de (water)bodem wordt of kan worden toegepast. Vanuit milieuhygiënisch perspectief is dit namelijk onwenselijk. De afvoer van mijnsteen leidt elders tot verslech-

¹ Zie daarvoor de nota van toelichting, paragraaf 4.3.5, bij het Besluit bodemkwaliteit (22-11-2007, Staatsblad 2007, 469).

tering van de milieumomstandigheden en het transport levert een onnodige uitstoot op van CO₂. Denkbaar was geweest dit op te lossen door aanpassing van de definitie van grond, zodat die ook mijnsteen omvat. Dit is echter onwenselijk. Grond mag – mits voldaan wordt aan lokale toepassingsvoorwaarden – namelijk overal op of in de (water)bodem worden toegepast, terwijl met deze wijziging van het besluit juist alleen toepassing op of in de (water)bodem wordt voorgestaan, waar reeds grootschalig mijnsteen in de (water)bodem aanwezig is. Mijnsteen – ook mijnsteen die afkomstig is uit het buitenland – mag overal in Nederland worden toegepast als bouwstof in werken, mits uiteraard aan de vereisten voor bouwstoffen in dit besluit wordt voldaan. Mijnsteen kan uitsluitend in de aangewezen gebieden op of in de (water)bodem worden toegepast nadat door de betrokken gemeente of waterbeheerder een Nota bodembeheer is vastgesteld. In de Nota bodembeheer worden de voorwaarden voor toepassing van de mijnsteen in de aangewezen gebieden vastgelegd.

3. Effecten

Deze wijziging van het Bbk zorgt ervoor dat de betrokken Limburgse bevoegde overheden (provincie, gemeenten en waterbeheerders) het huidige beleid voort kunnen zetten. Er worden dan ook geen effecten van deze wijziging voor het milieu, voor bedrijven of voor de administratieve lastendruk van burgers en bedrijven voorzien.

4. Noodzaak tot overheidsinterventie

Het Bbk maakt het voor bevoegde overheden (gemeenten en waterbeheerders) mogelijk om gebiedsspecifiek beleid te voeren voor het toepassen van grond of baggerspecie op of in de (water)bodem. Die mogelijkheid ontbrak in het Bbk tot nu toe voor het toepassen van bouwstoffen in het algemeen en dus ook voor mijnsteen. Deze wijziging van het Bbk is noodzakelijk gebleken om de betrokken Limburgse gemeenten en waterbeheerders de mogelijkheid te blijven bieden gebiedsspecifiek beleid te ontwikkelen voor het voortzetten van het beleid gericht op het concentreren van mijnsteen op of in de waterbodem in de mijnsteengebieden. Op grond van Bbk, als gewijzigd, heeft de minister als herkomstgebieden en toepassingsgebieden de betrokken gebieden in Limburg aangewezen in de Regeling bodemkwaliteit.

5. Overwogen varianten

Overwogen is om het mijnsteen als grond aan te merken, dat zou een eenvoudiger wijziging van het Bbk hebben ingehouden. Afgezien van de precedents die dit zou scheppen, zou een status grond voor de mijnsteen het concentreren van de mijnsteen echter tegenwerken. Immers grond en baggerspecie mogen overal op of in de (water)bodem worden toegepast. De verdere verspreiding van mijnsteen is om milieuhygiënische redenen echter onwenselijk.

6. Handhaving

Het gebiedspecifieke kader en ook de kaders voor toepassing van mijnsteen worden overeenkomstig artikel 44 of 45 van het Bbk vastgesteld door de gemeenteraad, de minister van Infrastructuur en Milieu ingeval van Rijkswateren en het algemeen bestuur van het waterschap ingeval van regionale wateren. De bevoegde overheden kunnen alleen gebiedsspecifiek beleid vaststellen voor hun eigen beheergebied. De gemeente en de waterbeheerder zijn ook verantwoordelijk voor de handhaving van het Bbk binnen hun beheergebied.

7. Lasten voor de overheid en bedrijven

Deze wijziging van het besluit is op voorspraak van en in afstemming met de betrokken overheden tot stand gekomen. Het hergebruik van mijnsteen op of in de (water)bodem in mijnsteengebieden moet in het kader van het gebiedsspecifieke toetsingskader worden vastgelegd in een Nota bodembeheer. Het opstellen en vaststellen van een Nota bodembeheer gaat gepaard met bestuurlijke lasten. Veel van de betrokken gemeenten kunnen het vaststellen van de kaders voor het toepassen van mijnsteen combineren met het vaststellen van het beleid voor de omgang met vrijkomende grond en baggerstromen in hun beheergebied. Daardoor zijn de bestuurlijke lasten beperkt. Bovendien worden de overheden ondersteund bij het opstellen van lokaal beleid via een stimuleringsregeling uit de Toekomst Agenda Milieu door ervaren adviseurs. Deze adviseurs zijn door het Rijk ingehuurd, betaald en getraind om gemeenten en waterschappen te begeleiden met de implementatie van het Bbk.

Voor bedrijven zijn er geen wijzigingen in de administratieve lasten, omdat deze wijziging strekt tot het voortzetten van het huidige beleid onder de Vrijstellingsregeling grondverzet.

8. Voorbereiding

Het ontwerpbesluit is gepubliceerd in de Staatscourant (Stcrt 18318) en toegezonden aan de Staten-Generaal. Ten aanzien van het ontwerp van het besluit zijn geen opmerkingen gemaakt.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdeel A (wijziging art. 1 Bbk)

Naast de toevoeging van het begrip «mijnsteen» in art. 1 Bbk zijn tevens enkele begripsomschrijvingen aangepast aan de huidige indeling van departementen.

In de aanhef van art. 1 Bbk is voorts toegevoegd «tenzij anders bepaald» met het oog op de afwijkende definitie in het nieuwe art. 33a Bbk.

Onderdeel B (wijziging art. 5 Bbk)

Het derde lid van artikel 5 Bbk is in overeenstemming gebracht met de Aanwijzingen voor de regelgeving alsmede met de gewijzigde begripsomschrijving van «Onze Minister».

Onderdeel C (vervallen art. 14 Bbk)

Artikel 14 van het Bbk is overbodig geworden door de huidige indeling van ministeries en is daarom vervallen.

Onderdeel E (wijziging art. 27 Bbk)

De redactie van artikel 27, eerste lid, Bbk is in overeenstemming gebracht met de Aanwijzingen voor de regelgeving.

Onderdeel F (nieuwe afdeling 2 in hoofdstuk 3 Bbk)

Denkbaar was geweest het onderwerp mijnsteen te regelen door in elke bepaling van afdeling 1 en afdeling 2, paragraaf 1 van hoofdstuk 4 aan te geven of deze ook voor mijnsteen geldt. Er is echter voor gekozen de

bepalingen over mijnsteen in een afzonderlijke afdeling in hoofdstuk 3 over bouwstoffen samen te brengen, aangezien mijnsteen een bouwstof is.

Nieuw artikel 33a van het Bbk

Conform het systeem van het besluit is deze bijzondere bepaling over mijnsteen geplaatst in de nieuwe afdeling 2. Bouwstoffen mogen maximaal 20% bijmengingen bevatten overeenkomstig artikel 26 van het Bbk. Dit artikel stelt mijnsteen met bijmengingen van grond of baggerspecie tot 80% gelijk aan mijnsteen. In de mijnsteengebieden in Limburg is mijnsteen soms als puur materiaal aanwezig, maar geregeld ook vermengd met grond of baggerspecie. Wanneer de mijnsteen vermengd is met meer dan 80% grond of baggerspecie betreft het materiaal grond of baggerspecie en is toepassing van het materiaal reeds mogelijk onder de bepalingen van hoofdstuk 4 van het Besluit.

Nieuw artikel 33b Bbk

Door het uitzonderen van artikel 44, tweede lid, Bbk worden de lokale maximale waarden voor toepassen van mijnsteen niet vastgesteld boven de maximale waarden voor de bodemfunctieklasse industrie voor toepassingen op of in de bodem. Door het uitzonderen van artikel 45, tweede lid, Bbk worden de lokale maximale waarden voor toepassen van mijnsteen niet vastgesteld boven de maximale waarden voor de bodemfunctieklasse industrie en maximale waarde kwaliteitsklasse B voor toepassingen op of in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam (bijlage B, Tabel 2 van de Regeling bodemkwaliteit).

Nieuw artikel 33c Bbk

Om invulling te geven aan het gewenste concentratiebeleid voor reeds grootschalig in de (water)bodem aanwezige mijnsteen, is het nodig om de reikwijdte van afdeling 2 te beperken tot die herkomstgebieden in de provincie Limburg waaruit de toe te passen mijnsteen afkomstig is en de (daarbinnen gelegen) toepassingsgebieden waar de mijnsteen mag worden toegepast. Dit artikel verplicht de Minister om herkomstgebieden aan te wijzen en ook toepassingsgebieden waar de uit de herkomstgebieden afkomstige mijnsteen dient te worden geconcentreerd. Om te garanderen dat de mijnsteen daadwerkelijk alleen wordt toegepast in gebieden waar de mijnsteen ook in de bodem aanwezig is dienen de toepassingsgebieden altijd onderdeel uit te maken van de herkomstgebieden, d.w.z. geheel gelegen te zijn binnen die herkomstgebieden.

Nieuw artikel 33d Bbk

Het is de bedoeling dat hiervoor de vereisten zullen gelden, die in de paragrafen 4.3.3, 4.3.4 en 4.3.6 van de Regeling bodemkwaliteit zijn opgenomen. Daartoe is o.a. art. 38 Bbk van overeenkomstige toepassing verklaard in het nieuwe artikel 33b. Wanneer gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheid om de toepassing van mijnsteen via een Nota bodembeheer mogelijk te maken in de door de minister aangewezen gebieden wordt de mijnsteen beoordeeld overeenkomstig de voorschriften in die Nota bodembeheer. De mijnsteen dient te worden onderzocht overeenkomstig de voorschriften voor grond en baggerspecie zoals gesteld in genoemde artikelen van de Regeling bodemkwaliteit. De kwaliteit van de mijnsteen wordt getoetst aan de lokale maximale waarden die zijn vastgelegd in de Nota bodembeheer.

Onderdeel G

Abusievelijk werd in artikel 34, derde lid, Bbk verwezen naar het derde lid van dat artikel in plaats van naar het tweede lid. Deze verschrijving is nu hersteld.

Onderdeel H

Abusievelijk werd in artikel 52, derde lid, verwezen naar het tweede lid van dat artikel in plaats van naar het eerste lid. Deze verschrijving is nu hersteld.

Artikel II

De wijziging van het Besluit bodemkwaliteit beoogt een niet gewenst gevolg van aflopend overgangsrecht te repareren. Het is dan ook de bedoeling dat de wijziging zo spoedig mogelijk in werking treedt. In samenhang hiermee zal een wijziging van de Regeling bodemkwaliteit in werking treden, die onder meer voorziet in de aanwijzing door middel van kaarten van de herkomstgebieden en toepassingsgebieden voor mijnsteen. De systematiek van de vaste verandermomenten zal niet worden gevolgd, omdat het om een reparatie van overgangsrecht gaat waar in de praktijk dringend behoefte aan bestaat. Dit heeft geen nadelige gevolgen voor burgers of bedrijven.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma