

In dit artikel zal ik aan de hand van recente jurisprudentie kort ingaan op de toepassing van grond en baggerspecie en de problemen die dat in de praktijk (nog) met zich meebrengt.¹ Ik zal daarbij eerst kort ingaan op het Besluit en de ontwikkelingen van het toepassen van grond in baggerspecie in diepe plassen.

Toepassing van grond en baggerspecie

Wilbert Kroon

Trefwoorden:

- Baggerspecie
- Besluit bodemkwaliteit
- Toepassen



Mr. W.B. Kroon

Advocaat bij Kroon en de Keijzer Advocaten te Breda (wkroon@kroon-dekeijzer.nl)
Tel. 076-5310375

INLEIDING

Baggerspecie ontstaat doorgaans bij het uitvoeren van waterhuishoudkundige werkzaamheden, zoals onderhoudsbaggerwerkzaamheden om een watergang weer op diepte te brengen. Ook wordt er soms gebaggerd omdat er sprake is van verontreiniging. Bij de aanpak van die verontreiniging, die zich soms ook uitstrekt tot de vaste (land-)bodem is de ligging van de bron van de verontreiniging mede bepalend voor de vraag of de Waterwet of de Wet bodembescherming op de aanpak van die verontreiniging van toepassing is.²

De vrijkomende grond en baggerspecie is soms niet verontreinigd of licht verontreinigd.³ Deze grond en baggerspecie wordt ofwel (tijdelijk) opgeslagen of toegepast, bijvoorbeeld ter verondieping van voormalige zandwinplassen. Voor de toepassing van (licht verontreinigde) grond- en baggerspecie geldt met name het Besluit Bodemkwaliteit (hierna ook: het Besluit).

HET BESLUIT BODEMKWALITEIT

Het Besluit bodemkwaliteit is sinds 1 juli 2008 in werking als opvolger van het voormalige Bouwstoffenbesluit. De bedoeling van de wetgever bij het Besluit was om de regelgeving ten aanzien van de toepassing van bouwstoffen, grond en baggerspecie te vereenvoudigen.

De regels ten aanzien van de toepassing van grond en baggerspecie zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van het Besluit. In artikel 35 van het Besluit is bepaald hoe grond en baggerspecie mogen worden toegepast. Er is in dit artikel een limitatieve lijst van mogelijke toepassingen opgenomen (zoals de toepassing in bouw- en wegconstructies). In het Besluit is ook aangegeven aan welke kwaliteitseisen de toe te passen grond of baggerspecie moet voldoen. Dit hangt af van het toetsingskader dat daarbij wordt gehanteerd (generiek, gebiedsspecifiek en grootschalige toepassing) en de kwaliteit van de ontvangende bodem. Hierbij speelt een rol of de bodembeheerder (doorgaans de gemeente) eigen maximale waarden heeft vastgesteld en een Nota bodembeheer heeft vastgesteld⁴ (gebiedsspecifiek beleid). Indien de bodembeheerder dat niet heeft gedaan, is het algemene Besluit toetsingskader van toepassing (het generieke toetsingskader).⁵ Per toetsingskader staat het Besluit andere maximale waarden toe voor de toe te passen grond en de ontvangende grond.

TOEPASSEN IN (VOORMALIGE ZANDWIN)PLASSEN

Het toepassen van bagger of het (tijdelijk) mogelijke storten van baggerspecie in diepe plassen, leidt vaak tot maatschappelijke onrust omdat de toe te passen baggerspecie veelal (licht) verontreinigd is en (maximaal) ook 20 procent bodemvreemd materiaal kan bevatten. Daarnaast kan er sprake zijn van overlast door stank, geluid en voertuigbewegingen.

Hoewel toepassing van baggerspecie niet in strijd hoeft te zijn met de regels van het

Besluit, was er vanwege vermeende misstanden, toch behoefte aan meer duidelijkheid over de risico's van het toepassen van baggerspecie in diepe plassen. Dit heeft geleid tot het instellen van de zogenaamde Commissie Verheijen (de Commissie) die in 2009 haar advies heeft uitgebracht.⁶

De kern van het advies van de Commissie was dat lokale omstandigheden doorslaggevend zijn voor het al dan niet toepassen van licht verontreinigde grond en baggerspecie in voormalige zandwinputten. Dit heeft geleid tot een Circulaire,⁷ die vervolgens voor de praktijk is uitgewerkt in een Handreiking herinrichten van diepe plassen.⁸ Als een belanghebbende het niet eens is met een voorgenomen toepassing van grond en baggerspecie in een diepe plas, kan hij of zij het bevoegd gezag verzoeken om daartegen handhavend op te treden.

WEIGERING PARTIJ BAGGERSPECIE

Sinds het tot stand komen van de Circulaire en de Handreiking zijn er voor zover ik heb kunnen nagaan, over het herinrichten van voormalige zandwinplassen nauwelijks bestuursrechtelijke procedures gevoerd. De rechtbank in Arnhem heeft, betrekkelijk recent, op 3 oktober 2012 in een civielrechtelijke procedure wel uitspraak gedaan over een civielrechtelijke aansprakelijkstelling van de Provincie Gelderland door Zandexploitatie Hambroek BV (Hambroek).⁹

Hambroek had voor de melding van de toepassing een rapport laten opstellen, waaruit bleek dat de partij baggerspecie voldeed aan de eisen voor "klasse B" voor toepassing op/in de waterbodem en zij had vervolgens bij Senter Novem een melding gedaan met het oog op het toepassen van deze partij.

Senter Novem heeft de melding voor de voorgenomen toepassing doorgestuurd naar de Provincie Gelderland die een controlebeemonstering heeft laten uitvoeren. GS hebben vervolgens aan Hambroek laten weten

dat zij geen toestemming gaven voor de toepassing van de partij, omdat er volgens hen fouten waren gemaakt bij de bemonstering.

Het Waterschap Rijn en IJssel heeft Hambroek daarop laten weten zelf ook een toetsing te hebben laten uitvoeren. Het Waterschap kwam op grond van die toetsing, zij het op deels andere gronden dan Gedeputeerde Staten, ook tot de conclusie dat de partij niet toepasbaar was voor verondieping van de zandwinplas. Omdat bleek dat niet GS maar het Waterschap bevoegd was (geweest) om de melding van Hambroek al dan niet te accepteren, heeft Hambroek in 2011 de Provincie aansprakelijk gesteld voor de door haar geleden schade en gemaakte kosten, door Hambroek tenminste op € 675.768,15 begroot.

Uit daarop volgend onderzoek van het Waterschap Rijn en IJssel, bleek dat Gedeputeerde Staten op grond van de verkregen informatie en het beschikbare procescertificaat BRL9335 had kunnen besluiten geen bezwaren te maken tegen de toepassing. Gedeputeerde Staten hadden volgens het Waterschap namelijk niet per se een eigen toetsing hoeven uit te voeren. Omdat de herkeuring, ondanks het afgegeven certificaat, uitwees dat er te veel zink uitloogde bleek de partij alsnog niet toepasbaar te zijn. Deze situatie toonde volgens het Waterschap aan dat de uitloogbeoordelingssystematiek niet feilloos is voor baggerspecie. De rechtbank stelde vast dat de Provincie in strijd met artikel 3 van het Besluit ten onrechte had gehandeld, als ware zij het bevoegde gezag. De rechtbank kwam echter ook tot de conclusie dat er geen verplichting tot schadevergoeding bestaat omdat de geschonden norm niet strekte tot de bescherming van de vermogensschade van Hambroek (het zogenaamde relativiteitsvereiste).¹⁰ Het Besluit heeft immers tot doel milieu hygiënische voorwaarden te stellen aan de toepassing van de partij baggerspecie en niet tot doel het vermogensbelang van derden te beschermen. Het is dan ook zaak voor initiatiefnemers hun initiatief zo mogelijk vooraf nog beter te onderbouwen en nog beter af te stemmen met het bevoegde gezag.

VERZOEK OM HANDHAVING AFGEWEEZEN

Op 6 februari 2013 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) over een verzoek om het treffen van handhavingsmaatregelen waar iemand baggerspecie wilde toepassen op een aantal percelen.¹¹

Op de percelen was in totaal 55.000 m³ baggerspecie afkomstig van onderhoudswerkzaamheden in de watergangen van Alkmaar-Noord gestort. Dit had als doel de hoogteligging, afwatering en vruchtbaarheid van de grond te verbeteren.

De initiatiefnemer van het toepassen van de baggerspecie gaf ter zitting ook nog aan dat de grond verbeterd werd ten behoeve van zijn agrarisch (opstartende) bedrijf, voor het houden van schapen, paarden en dikbilen. Omdat dit vaststond, was het toepassen in overeenstemming met de limitatieve lijst van toepassingen uit het Besluit en kon de appelland, een melkveehouder, niet aantonen dat er gehandeld werd in strijd met het Besluit.

De appelland voerde (daarom?) aan dat het toepassen van baggerspecie in strijd was met de planvoorschriften uit het bestemmingsplan, onder meer omdat het in de baggerspecie aanwezige materiaal; als puin, afval, ijzer, hout en autobanden, anders dan de rechtbank eerder overwogen had, niet was verwijderd. Dit mocht hem ook niet baten omdat de Afdeling op grond van onder meer foto's tot de conclusie kwam dat het materiaal werd verwijderd.

VERZOEK OM HANDHAVING TOEGEWEEZEN

Op 22 maart 2013 oordeelde de Afdeling eveneens over een handhavingsverzoek.¹² In dat geval was er sprake van een verzoek van de Stichting Groen Weert aan Gedeputeerde Staten van Limburg om handhavend op te treden tegen de stort van bagger ter afwerking van een ontgraving in het zandwingebied van Weert, plaatselijk bekend als "IJzeren Man".

De Stichting voerde aan dat er gehandeld werd in strijd met de verleende vergunning omdat er geen toestemming was verleend voor aanvoer van specie van elders. Voor de aanvoer van specie van elders moet volgens voorschrift 4.9, uit de vergunning uitdrukkelijk toestemming worden verleend.

Een uitdrukkelijke toestemming was echter niet was verleend. Het college had namelijk niet volgens het vergunningvoorschrift binnen drie maanden na ontvangst op het werkplan over het jaar 2011 beslist. Daarom was er volgens de Afdeling geen toestemming verleend zoals bedoeld in vergunningvoorschrift 4.9. en daarom was dat voorschrift overtreden. Gedeputeerde Staten hadden op grond van het verzoek dus tot handhaving dienen over te gaan en het beroep werd daarom gegrond verklaard. Zelf als er een vergunning is verleend blijft het dus voor het bevoegde gezag ook opletten geblazen dat de voorschriften ook door haar zelf, als vergunningverlener, worden nageleefd.

AFSLUITING

De beoordeling door het bevoegde gezag van de toepassing van grond en baggerspecie in diepe plassen geschiedt na de totstandkoming van het Besluit en de Commissie, de Circulaire en de Handreiking meer terughoudend en zorgvuldiger. Het lijkt er op dat dat ook geldt voor andere toepassingen. Besluiten van het bevoegde gezag lijken daarom in rechte vaker stand te houden. Ontwikkelingen zouden echter daarom niet stil moeten komen te liggen of onmogelijk worden gemaakt. Dat vergt van een initiatiefnemer dus een extra grondige voorbereiding en afstemming.

Daarbij speelt een rol dat het toepassen van grond en baggerspecie maatschappelijk een gevoelige kwestie blijft. Omwonenden vrezzen voor geluid, stank en verontreiniging van grondwater. Het bevoegde gezag doet er daarom goed aan bij toekomstige besluitvorming alert te zijn zonder daarbij de gerechtvaardigde belangen van initiatiefnemers uit het oog te verliezen.

NOTEN

1. *Zie voor een uitgebreider overzicht van jurisprudentie: T.N. Sanders, Het Besluit bodemkwaliteit: bodemvreemde planten en andere jurisprudentie 2008-2012, Bouwrecht 2012/113.*
2. *Zie onder meer artikel 63c van de Wet bodembescherming en 5.17 van de Waterwet.*
3. *De definitie van baggerspecie levert soms problemen op, zie bijvoorbeeld rechtbank Arnhem, 1 november 2012, AWB 11/830, LJN BU9551.*
4. *Zie artikel 44 van het Besluit.*
5. *Zie artikel 55 en 59 van het Besluit.*
6. *Juni 2009, Toepassen van grond en baggerspecie, hoofdrapport, zie ook <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2009/06/05/adviesdeskundigencommissie-zandwinputten-hoofdrapport.html>.*
7. *Staatscourant 24 december 2010, nr. 20128.*
8. *Handreiking voor het herinrichten van diepe plassen, december 2010, zie ook www.rwsleefomgeving.nl.*
9. *Dagblad De Stentor 2 maart 2009.*
10. *Zie artikel 6:163 van het Burgerlijk Wetboek.*
11. *ABRvS 6 februari 2013, 201200590/1/A4.*
12. *ABRvS 22 maart 2013, LJN BZ7421, JM 2013/73.*