



# Reactie Internetconsultatie Aanvullingsbesluit Bodem

projectnummer 435112  
definitief  
10 september 2018

# Reactie Internetconsultatie Aanvullingsbesluit Bodem

projectnummer 435112.00

definitief  
10 september 2018

## Auteurs

Jan van den Bosch

## Opdrachtgever

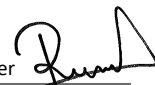
Gemeente Amsterdam - Havenbedrijf Amsterdam N.V.  
Postbus 19406  
1000 GK Amsterdam

datum vrijgave  
10-09-2018

beschrijving revisie  
definitief

goedkeuring  
Jan van den Bosch

vrijgave  
Coert Ruseler



## Reactie Internetconsultatie Aanvullingsbesluit Bodem Havenbedrijf Amsterdam

### 1. Aanleiding en achtergrond:

Tussen medio 2016 en voorjaar 2018 heeft er in de Haven van Amsterdam een pilot plaatsgevonden om ervaring op te doen met het “herschikken” van baggerspecie in binnen datzelfde havengebied gelegen voormalige zandwinputten en overdieptes. In een brief d.d. 18 juli 2016 heeft de Minister van Infrastructuur en Milieu (Rijkswaterstaat West-Nederland Noord) toestemming gegeven voor het uitvoeren van de pilot. Zowel Rijkswaterstaat als het Havenbedrijf Amsterdam zijn deze pilot aangegaan met de verwachting dat dit aanzienlijke voordelen zou opleveren op het gebied van duurzaamheid en waterkwaliteitsbeheer.

In opdracht van het Havenbedrijf Amsterdam, heeft Antea Group deze pilot geëvalueerd. Het evaluatierapport d.d. 31 augustus 2018 is als bijlage 1 aan deze reactie gehecht. Uit dit rapport blijkt dat de pilot aan de verwachtingen heeft voldaan. De verwachte voordelen werden werkelijkheid. Ongedachte nadelen bleken niet aan de pilot te kleven.

Normaliter zou de vrijgekomen baggerspecie zijn afgevoerd en in dit geval zijn toegepast binnen de Amerikahaven in het Havengebied Amsterdam (referentiesituatie). Binnen de pilot is de baggerspecie toegepast zo dicht mogelijk bij de plek waar de baggerspecie is vrijgekomen. Daardoor bleef de gemiddelde verplaatsingsafstand beperkt tot 1 km, terwijl die normaliter 18 km (retour) zou zijn geweest. Gelet op de vrijgekomen hoeveelheid baggerspecie, iets minder dan 500.000 m<sup>3</sup>, en de gemiddelde grootte van een lading, heeft dit een forse besparing met zich meegebracht in het aantal vaarbewegingen binnen het havengebied en de duur ervan. De hinder voor de scheepvaart en de risico's zijn daarmee flink afgenomen. Bovendien levert de vergelijking van de pilot met de referentiesituatie aanzienlijk winst op bij de emissie van CO<sub>2</sub>, NO<sub>x</sub> en fijnstof, zoals in het evaluatierapport nader gekwantificeerd. Ook de financiële voordelen zijn aanzienlijk, zeker wanneer in ogenschouw wordt genomen dat zodra de Amerikahaven vol is, de baggerspecie afgevoerd zou moeten worden naar verder weg gelegen locaties. Op dat moment ontstaan er ook kosten gemoeid met het recht om te storten.

De vastgestelde bodemkwaliteitsklassen, Aw, A en B, naar huidig recht, lieten de werkwijze binnen de pilot toe. Daarmee was geborgd dat binnen de pilot tenminste werd voldaan aan het stand-still principe. Nadelige gevolgen voor de chemische waterkwaliteit waren niet te verwachten en de pilot heeft geen aanleiding gegeven iets anders te vermoeden. Een vergelijkbare opmerking kan worden gemaakt over de natuurwaarden binnen het gebied.

Daarbij geldt dat sprake is van een havengebied dat zeer druk wordt bevaren en dat zich, gelet op de functie, kenmerkt door voortdurend intensief menselijk ingrijpen.

Verdere bijzonderheden en achtergronden met betrekking tot de pilot zijn te vinden in het genoemde evaluatierapport.

Gelet op de uitkomsten van de pilot is het wenselijk de daarin gevolgde werkwijze te beschouwen als een vorm van normaal groot onderhoud van het havengebied. Mits de vastgestelde bodemkwaliteitsklassen toelaten dat de baggerspecie binnen het watersysteem blijft, zouden voor dit werk als regulier onderhoud geen bijzondere toestemmingseisen behoren te gelden.

## 2. Besluit Bodemkwaliteit

In de aanloop naar de pilot heeft er langdurig overleg plaatsgevonden tussen het Havenbedrijf Amsterdam en Rijkswaterstaat over de vraag of de huidige regelgeving de pilot mogelijk maakt zonder dat daarvoor een omgevingsvergunning is afgegeven. Met name is betoogd dat art. 36 lid 3 van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk), het mogelijk maakt om voor de werkwijze die binnen de pilot zal worden gevolgd te volstaan met een meldingsplicht. Op grond daarvan zijn de voorschriften van art. 38 tot en met 64 Bbk niet van toepassing voor degene die grond of baggerspecie verplaatst, indien sprake is van tijdelijk verplaatsen, waarbij de baggerspecie vervolgens, zonder te zijn bewerkt, op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde conditie opnieuw in die toepassing wordt aangebracht. Daarbij ging het interpretatiedocument ervan uit dat wanneer de vrijkomende baggerspecie binnen hetzelfde baggervak wordt "herschikt", sprake is van "tijdelijke verplaatsing" met het opnieuw in toepassing brengen "op of nabij dezelfde plaats" en "onder dezelfde conditie."

Rijkswaterstaat heeft dit betoog niet gevolgd en heeft geconcludeerd dat de werkwijze binnen de pilot niet kan worden begrepen onder art. 36 lid 3 Bbk. Bij het herschikken is volgens Rijkswaterstaat namelijk geen sprake van "op of nabij dezelfde plaats". Een afstand van soms enkele kilometers kan volgens Rijkswaterstaat niet als zodanig worden gezien, ook al blijft men binnen het watersysteem. Bedacht moet worden dat art. 36 lid 3 Bbk geschreven is met het oog op bijvoorbeeld het leggen van kabels en leidingen.

Daartoe wordt een sleuf uitgegraven en na het leggen van de kabels of leidingen wordt de sleuf met dezelfde grond weer dichtgemaakt. Het “herschikken” is naar het oordeel van Rijkswaterstaat wezenlijk iets anders.

Ook aan het criterium “onder dezelfde conditie” wordt volgens Rijkswaterstaat niet altijd voldaan.

Bijvoorbeeld wordt baggerspecie uit zoete condities bij ondieptes in de omgeving van kademuuren weggehaald om “herschikt” te worden in oude zandwinputten. Daar zijn de condities zout. Baggerspecie uit zoet water gaat dan toegepast worden in zout water. Dat is niet dezelfde conditie.

Kortom, het onder art. 36 lid 3 toestaan van het “herschikken” rekt volgens Rijkswaterstaat de interpretatie van dit artikel te ver op. Dit zou ook tot ongewenste precedentwerking kunnen leiden. Daarbij geldt dat Rijkswaterstaat nu juist goed zicht wil houden op wat er in het kader van de bodemkwaliteit in Nederland gebeurt, waarbij uiteraard de publieke sector ook nog eens het goede voorbeeld behoort te geven.

Vanuit het belang van de pilot gezien, valt deze conclusie te betreuren nu de praktijk van de pilot aansluit bij het toepassen “op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde conditie.” Daarbij kan in ogenschouw worden genomen dat de baggerspecie op de nieuwe locatie ook weer de functie van waterbodem in hetzelfde havengebied vervult. Bovendien zou geleidelijke sedimentering van overdieptes evengoed plaatsvinden, maar dan ongecontroleerd, als gevolg van de voortdurende opwoeling van de bodem door de scheepvaart.

### 3. Aanvullingsbesluit Bodem

Op dit moment is bij de Tweede Kamer aanhangig de Aanvullingswet bodem bij de Omgevingswet. Als uitwerking daarvan is tevens het Aanvullingsbesluit bodem in voorbereiding. Op 10 juli 2018 is het concept van dit aanvullingsbesluit gepubliceerd, met het oog op de zogeheten internetconsultatie. Deze notitie dient als reactie in het kader van die internetconsultatie.

In het evaluatierapport is verkend of het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem wel de ruimte biedt voor een interpretatie die het "herschikken" van baggerspecie binnen het havengebied mogelijk maakt, op basis van enkel een meldingsplicht. Het rapport schrijft daarover het volgende:

*"§ 4.123 Besluit Activiteiten Leefomgeving (Bal), zoals die na verwerking van het Aanvullingsbesluit komt te luiden, heeft betrekking op het "toepassen van grond en baggerspecie". Deze toepassing wordt gezien als een milieubelastende activiteit (art. 3.48p, lid 1). In lid 3 van art. 4.1261 staat vervolgens echter dat deze paragraaf niet van toepassing is "op het tijdelijk uitnemen en opnieuw toepassen van grond en baggerspecie." In dat geval wordt dit gezien als het "graven in bodem met een kwaliteit onder de interventiewaarde bodemkwaliteit" (§ 3.2.18 Aanvullingsbesluit, via pag. 223 van de artikelsgewijze toelichting in de Nota van Toelichting). Dan geldt artikel 3.48c, waarin ook deze activiteit wordt aangewezen als een milieubelastende activiteit.*

*Dit echter weer met uitzondering van graven in het grondwater of in de waterbodem. Waar baggerspecie wel wordt genoemd in art. 4.1261 lid 3, wordt baggeren kennelijk niet gezien als graven in de waterbodem.*

*Als § 3.2.18 van toepassing is, dan gelden via art. 3.48d de bepalingen van § 4.118 graven in bodem met een kwaliteit onder de interventiewaarde bodemkwaliteit. Art. 4.1218 stelt dat de grond moet worden teruggeplaatst in hetzelfde ontgravingsprofiel, niet is bewerkt en dat het terugplaatsen gebeurt onder dezelfde omstandigheden als waarin de grond werd aangetroffen.*

*De woorden van het interpretatiedocument, waarin werd geconcludeerd dat art. 36, lid 3 Bbk ruimte laat voor het "herschikken", zouden op vergelijkbare wijze van toepassing kunnen zijn op bovengenoemde regeling in het ontwerp Aanvullingsbesluit. De vraag is of daarvoor nu wel interpretatieruimte bestaat in het ontwerp Aanvullingsbesluit.*

*De reikwijdte van het "tijdelijk uitnemen en weer toepassen" wordt niet helder uit de voorgestelde tekst van het besluit, noch uit de toelichting daarop. Uit de nota van toelichting (§ 8.5) blijkt dat het hierbij weer gaat om toepassen "op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde conditie" (p. 115). Wat daarmee precies wordt bedoeld wordt echter niet omschreven.*

*Evenmin gebeurt dat in de hoofdstukken waarnaar vervolgens wordt verwezen (hoofdstuk 11 en 9). We moeten het doen met de woorden van art. 4.1218. De artikelsgewijze toelichting daarop (p. 203), brengt ons evenmin verder, omdat weer verwezen wordt naar § 8.5 en hoofdstuk 9 van de toelichting.*

*Alles overziende lijkt het erop dat beoogd is, in iets andere bewoordingen, dezelfde regeling op te nemen als nu vastgelegd in art. 36 lid 3 Bbk. Daarmee stuit de nieuwe regeling op dezelfde interpretatiegrenzen als de huidige regeling. Dat betekent dat Rijkswaterstaat in de toekomst moet vaststellen dat ook de nieuwe regeling zoals hierboven besproken, geen juridische ruimte biedt voor “herschikken”, zoals nu in het kader van de pilot heeft plaatsgevonden.”*

Waar het erop lijkt dat art. 4.1218 geen soelaas biedt, neemt het evaluatierapport nog een andere optie onder de loep, namelijk de functionele toepassing als genoemd in art 4.1264 lid 1, sub e: herstel van de ligging, vorm, afmeting en constructie van een waterstaatswerk<sup>1</sup>. Het blijkt dat men erover kan twisten of het toepassen van vrijgekomen baggerspecie in overdieptes en oude zandwinpunten als “herstel” kan worden gekenmerkt. Ook deze optie lijkt daarom geen oplossing om de pilot binnen de huidige regelgeving mogelijk te maken<sup>2</sup>. Daarmee biedt ook het ontwerp Aanvullingsbesluit geen mogelijkheid de in de pilot gevolgde werkwijze als een van de toegestane functionele toepassingen te accepteren.

#### **4. Voorgestelde regeling**

Wenselijk zou echter zijn, zoals gezegd, de in de pilot gevolgde werkwijze te zien als regulier onderhoud van de havenbodem, zodanig dat het havengebied geschikt blijft voor het doel waarvoor het is bestemd. Zoals aangegeven zal uiteraard wel aan bepaalde randvoorwaarden voldaan moeten worden, vooral waar het gaat om de bodemkwaliteitsklasse.

Om hierin te voorzien en interpretatieverschillen te voorkomen, zou het goed zijn een bepaling toe te voegen aan de limitatieve opsomming van art. 4.1264 lid 1. Die bepaling behoort dan in te houden dat het is toegestaan om de ten behoeve van de instandhouding van een waterstaatswerk vrijkomende baggerspecie op een andere plaats binnen het tot dat waterstaatswerk behorend oppervlaktewaterlichaam toe te passen, zodanig dat dit waterstaatswerk geschikt blijft of beter geschikt wordt voor de functie ervan.

---

<sup>1</sup> Het zou voor de helderheid goed zijn als in de tekst van art. 4.1261 lid 3 rechtstreeks wordt verwezen naar de toepasselijkheid van § 3.2.18.

<sup>2</sup> Zie verder het evaluatierapport, p. 14

Het evaluatierapport voegt daaraan nog het volgende toe:

*“Zo nodig kunnen nog aanvullende eisen worden opgenomen, eventueel in de ministeriële regeling. Zo zou daarin bepaald kunnen worden dat vrijkomende baggerspecie alleen mag worden toegepast binnen vastgestelde stortzones in het betreffende waterstaatswerk, waaruit die baggerspecie ook is vrijgekomen. De noodzaak van een dergelijke bepaling zien wij overigens niet, gelet op de voorwaarden voor wat betreft de kwaliteit waaraan de baggerspecie moet voldoen (zie ook art. 4.1268).*

*De meldingseisen zoals nu verwoord in de artikelen 4.1262 en 4.1263 van het concept Aanvullingsbesluit, bieden naar onze mening voldoende waarborgen voor Rijkswaterstaat om haar toezichthoudende rol te kunnen uitoefenen.*

*Te overwegen valt ten slotte nog om het herschikken van baggerspecie zoals dat binnen de pilot heeft plaatsgevonden, te zien als een bijzondere vorm van “verspreiding”. Feitelijk is dat grotendeels ook wat er gebeurt bij het herschikken. In dat geval zijn op het herschikken ook de regels van art. 4.1271 van toepassing zijn en kunnen in het kader van dat artikel eventueel aanvullende (maatwerk)regels worden gesteld.”*

## **5. Aanvullende argumenten:**

Ter ondersteuning van het voorgaande kan nog het volgende worden aangevoerd.

1. Zoals ook in de Nota van Toelichting op het ontwerp Aanvullingsbesluit aangegeven zijn de regels over het toepassen van bouwstoffen, grond en baggerspecie gesteld “vanuit de doelstelling duurzaam bodembeheer en circulaire economie<sup>3</sup>.” Dit sluit aan bij de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, zoals verwoord in art. 1.3 Ow. De werkwijze zoals gevolgd in de pilot leidt tot aanzienlijk voordelen op het gebied van duurzaamheid. Ook waar het betreft duurzaam bodembeheer. Bodem die zich bevond binnen het havengebied en die gelet op de bodemkwaliteitsklasse niet verwijderd hoeft te worden, blijft binnen hetzelfde havengebied. Deze werkwijze is ook op het gebied van emissies in de lucht aanzienlijk duurzamer in vergelijking tot het afvoeren en over grotere afstand transporteren van de baggerspecie.
2. Een andere doelstelling van de wetgevingsoperatie rond de Omgevingswet is het verminderen van administratieve lasten en het meer werken met algemene regels in plaats van bijzondere toestemmingsvereisten<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Nota van Toelichting Aanvullingsbesluit Bodem, p. 130

<sup>4</sup> Zie ook Nota van Toelichting Aanvullingsbesluit Bodem, hoofdstuk 9



3. Ook dat pleit ervoor de in de pilot gevolgde werkwijze in het Aanvullingsbesluit mogelijk te maken.
4. Met de werkwijze van de pilot wordt het stand-still principe binnen het havengebied van Amsterdam minimaal gewaarborgd. Dit wordt in de evaluatie van de pilot ook gezien als een van de voordelen van deze werkwijze. Dit sluit aan bij de doelen van het Aanvullingsbesluit. Daarbij kan ook worden verwezen naar het bepaalde in art. 4.1268 waarin ruimte wordt geschapen voor het stand-still principe op gebiedsniveau (bodembeheergebied), zelfs zodanig dat binnen een aangewezen gebied op de ene locatie een verslechtering van de bodemkwaliteit wordt toegestaan, mits dit op een andere locatie binnen dat gebied wordt gecompenseerd<sup>5</sup>. Een groter gebiedsniveau kan derhalve uitgangspunt zijn, waarbij ook nog geldt dat de in de pilot gevolgde werkwijze niet tot verslechtering op een locatie leidt.
5. Iets vergelijkbaars geldt ook voor het verspreiden van baggerspecie op de landbodem. Daarbij wordt vaak gedacht aan het uitbaggeren van watergangen in poldergebieden. Ook dat moet, net als binnen een havengebied, eens in de 5 – 10 jaar plaatsvinden. Veelal wordt het uitgebaggerde materiaal toegepast op het direct aangrenzende perceel, hetgeen wordt gekwalificeerd als herstel of verbetering van de bodemgesteldheid van het betreffende perceel. Daarbij wordt het enkele feit dat de gevolgen van afkalving, afspoeling of het intrappen door vee, ongedaan worden gemaakt, al als herstel of verbetering gezien. Verder is, om discussie te voorkomen over de vraag of percelen aangrenzend zijn of niet, opgenomen dat tot op een afstand van 10 kilometer (!) een bestemmingsperceel gezocht mag worden<sup>6</sup>. Het valt niet in te zien waarom het toepassen van baggerspecie, ontstaan als gevolg van opwoeling door scheepvaartverkeer en sedimentering en die binnen hetzelfde havengebied weer wordt teruggebracht in overdieptes, met een verplaatsingsafstand van gemiddeld 1 kilometer, niet ook gezien kan worden als herstel of verbetering. Daarmee zou er overigens ook wel degelijk ruimte zijn om de werkwijze van de pilot binnen de toepassing van art. 4.1264 lid 1, sub e te brengen. Temeer waar bij de toelichting op dit artikel expliciet als doel wordt genoemd “het in stand houden van afvoer- en scheepvaartfunctie van watersystemen”<sup>7</sup>.

Antea Group  
Almere, 10 september 2018

---

<sup>5</sup> Nota van Toelichting, p. 134

<sup>6</sup> Nota van Toelichting, p. 135 - 136

<sup>7</sup> Nota van Toelichting, p. 233

---

## Over Antea Group

Van stad tot land, van water tot lucht; de adviseurs en ingenieurs van Antea Group dragen in Nederland sinds jaar en dag bij aan onze leefomgeving. We ontwerpen bruggen en wegen, realiseren woonwijken en waterwerken. Maar we zijn ook betrokken bij thema's zoals milieu, veiligheid, assetmanagement en energie. Onder de naam Oranjewoud groeiden we uit tot een allround en onafhankelijk partner voor bedrijfsleven en overheden. Als Antea Group zetten we deze expertise ook mondiaal in. Door hoogwaardige kennis te combineren met een pragmatische aanpak maken we oplossingen haalbaar én uitvoerbaar. Doelgericht, met oog voor duurzaamheid. Op deze manier anticiperen we op de vragen van vandaag en de oplossingen van de toekomst. Al meer dan 60 jaar.

---

## Contactgegevens

Monitorweg 29  
1322 BK ALMERE  
Postbus 10044  
1301 AA ALMERE

[www.anteagroup.nl](http://www.anteagroup.nl)

### Copyright © 2018

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.