

Beleidsregel toepassing secundaire grondstoffen in werken in grondwaterbeschermingsgebieden

Algemene toelichting

Provinciale staten hebben op 17 September 1997 besloten de Provinciale milieuverordening Overijssel te

wijzigen, waardoor het toepassen van secundaire grondstoffen van categorie I, als bedoeld in het Provinciaal interimbeleid Werken met secundaire grondstoffen (april 1995)/Bouwstoffenbesluit bodem-

en oppervlaktewaterenbescherming, in de Overijsselse grondwaterbeschermingsgebieden mogelijk wordt. Het gaat daarbij om licht verontreinigde stoffen zoals (licht verontreinigde grond, puingranulaten en slakken).

Met deze beleidsregel willen wij het beleidskader schetsen voor de toepassing van secundaire grondstoffen in werken in grondwaterbeschermingsgebieden.

De beleidsregel heeft tevens gediend als nadere toelichting op de betreffende onderdelen in de PMV-wijziging.

Inhoudelijk komt het erop neer dat secundaire grondstoffen van categorie I die aan de eisen van het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit voldoen gebruikt kunnen worden.

Voorheen was het gebruik van secundaire stoffen binnen grondwaterbeschermingsgebieden niet mogelijk. De invoering van het Interimbeleid met een specifiek toetsingskader voor secundaire grondstoffen heeft de vraag actueel gemaakt om te bezien of naast de daarin gestelde eisen nog aanvullende eisen noodzakelijk zijn voor grondwaterbeschermingsgebieden. In dat verband zijn twee belangen tegen elkaar afgewogen. Enerzijds het belang om de risico's voor verontreiniging van grondwater ten behoeve van de drinkwatervoorziening te voorkomen of tot een aanvaardbaar niveau te beperken en anderzijds het belang van hergebruik van stoffen (zodat primaire grondstoffen bespaard worden).

Gelet op de relatief geringe risico's en op het toenemende belang van hergebruik, wordt voorgesteld de toepassing van secundaire grondstoffen van categorie I (niet zijnde verontreinigde grond) toe te staan in werken in grondwaterbeschermingsgebieden. Als extra eis geldt voor deze stoffen een verplichte melding. De toepassing van licht verontreinigde grond blijft in principe verboden. Slechts in uitzonderingsgevallen kan ontheffing onder voorwaarden worden verleend.

Met dit beleid wordt ons inziens het belang van grondwaterbescherming niet of nauwelijks geschaad. Gesteld is dat het Interimbeleid en het toekomstige Bouwstoffenbesluit (naar verwachting medio 1998 in werking), voldoende waarborgen bieden voor een behoud van een goede grondwaterkwaliteit.

De meeste provincies stellen een vergelijkbaar beleid vast of hebben dat reeds gedaan.

§ 1. Inleiding

Achtergronden

Verwacht wordt dat medio 1998 het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (Stb. 1995, 567) (hierna: Bouwstoffenbesluit) ten aanzien van het toepassen van bouwstoffen op of in de bodem geheel in werking zal treden. Dit besluit geeft een kader voor een milieuhygiënische toepassing van bouwstoffen en heeft als doel de belemmeringen voor het hergebruik van deze stoffen weg te nemen. Een bouwstof wordt gedefinieerd als: "materiaal in de hoedanigheid waarin het is bestemd in een werk te worden gebruikt en waarin de totaalgehalten aan silicium, calcium of aluminium tezamen meer dan 10% (m/m) van dat materiaal bedragen". De werkingssfeer van het Bouwstoffenbesluit is beperkt tot de granulaire (steenachtige) bouwstoffen die in werken worden toegepast.

Met het Bouwstoffenbesluit wordt ten aanzien van het gebruiken van bouwstoffen beoogd in het gehele land voor bodem en oppervlaktewater een algemeen beschermingsniveau vast te stellen. Vooruitlopend op het Bouwstoffenbesluit, wordt in interprovinciaal verband interimbeleid gevoerd ten aanzien van het toepassen van secundaire grondstoffen in werken. Gedeputeerde staten van Overijssel hebben in april 1995 de nota "Provinciaal interimbeleid Werken met secundaire grondstoffen" vastgesteld.

Doel van dit interimbeleid is het stimuleren van een hergebruik door een toetsingskader te creëren voor een milieuhygiënisch verantwoorde toepassing van secundaire grondstoffen in werken. Secundaire grondstoffen worden gedefinieerd als: "materialen die via hergebruik (materiaalhergebruik of nuttige toepassing) worden ingezet als bouwstof.

Met werken worden bedoeld: weg- en waterbouwkundige werken, grondwerken en bouwwerken. Voorbeelden hiervan zijn dijklichamen, wegfunderingen en geluidswallen. De definiëring van het begrip werken wordt in interprovinciaal verband nog nader ingevuld.

Bouwstoffen en secundaire grondstoffen kunnen zowel niet verontreinigd als verontreinigd zijn met zware metalen en/of zwavel- of koolwaterstofverbindingen en voldoen daarom niet altijd aan de Streefwaarden Bodemkwaliteit. Om die reden worden aan de toepassing van (met name) verontreinigde

bouwstoffen milieuhygiënische randvoorwaarden verbonden in het Bouwstoffenbesluit en vooruitlopend daarop in het interim-beleid. Voor wat de te stellen eisen voor de toepassing van secundaire grondstoffen betreft, is in het interim-beleid aansluiting gezocht bij het Bouwstoffenbesluit.

Bouwstoffen en secundaire grondstoffen bestaan vaak uit afvalstoffen in de zin van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer.

In bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) worden de categorieën van inrichtingen aangegeven, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken als bedoeld in artikel 1.1, derde lid van de Wet milieubeheer. De Wet milieubeheer is alleen van toepassing op inrichtingen, voorzover deze nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaken. Bepaalde handelingen met afvalstoffen zijn ingevolge categorie 28.1 van bijlage I van het Ivb aangemerkt als vergunningplichtige inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Gedeputeerde staten zijn bevoegd gezag ten aanzien van inrichtingen, waarbij meer dan 50 m³ afvalstoffen van buiten de inrichting afkomstig, in werken op of in de bodem worden gebracht.

Onder 28.3, onderdeel c is aangegeven, dat voor inrichtingen

- voor zover het betreft werken in de grond-, weg- en waterbouw waarbij,
 - anders dan voor het opslaan,
 - naar aard en samenstelling daartoe geschikte afvalstoffen,
 - met uitzondering van gevaarlijke afvalstoffen,
 - rechtstreeks en milieuhygiënisch verantwoord worden toegepast,
- geen vergunningplicht geldt.

Dergelijke inrichtingen vallen dus niet onder de Wet milieubeheer en hebben dus geen milieuvergunning nodig.

Deze uitzondering is opgenomen teneinde (de reeds lang bestaande praktijk van) hergebruik van afvalstoffen op een milieuhygiënische verantwoorde wijze veilig te stellen. Het Ivb geeft echter voor de praktijk niet precies aan wat naar aard en samenstelling geschikt is. Dit betekent, dat voor de toepassing van bepaalde afvalstoffen in werken op de wijze zoals dat is beschreven in categorie 28.3 c de toepasser zelf kan uitmaken, of hij aan de voorwaarden, genoemd in 28.3 c, voldoet.

Als hij daaraan niet voldoet (handhaving door de provincie), is de toepassing niet overeenkomstig 28.3 c en overtreedt hij de Wet milieubeheer waarin is bepaald dat het verboden is om zonder geldige vergunning een inrichting op te richten of in werking te hebben (categorie 28.6)

Teneinde een kader te scheppen voor ondermeer een milieuhygiënisch verantwoord hergebruik van afvalstoffen is het Bouwstoffenbesluit opgesteld. In afwachting van de inwerkingtreding daarvan verschaft het Provinciaal interimbeleid Werken met secundaire grondstoffen dit kader.

Het Interimbeleid en het Bouwstoffenbesluit geven dus een invulling van de begrippen "naar aard en samenstelling daartoe geschikte afvalstoffen" en "rechtstreeks en milieuhygiënisch verantwoord", omdat dit niet nader in de wet wordt ingevuld.

In de grondwaterbeschermingsgebieden in Overijssel mogen tot nu toe alleen "niet-verontreinigde" materialen worden toegepast. Dat betekent dat voor wat betreft de samenstelling de streefwaarden voor een goede bodemkwaliteit niet mogen worden overschreden. Op basis daarvan is de toepassing van secundaire grondstoffen verboden in de beschermingsgebieden.

Aanleiding en doel beleidsregel

De invoering van het Provinciaal interimbeleid Werken met secundaire grondstoffen is aanleiding geweest om te bezien in hoeverre het noodzakelijk is de daarin gestelde eisen aan te vullen voor grondwaterbescherming.

Met deze beleidsregel wordt een beleidskader geschetst voor de toepassing van secundaire grondstoffen in werken in grondwaterbeschermingsgebieden.

Opbouw en inhoud

In paragraaf 2 wordt het algemeen beleidskader voor de toepassing van secundaire grondstoffen uiteengezet.

In paragraaf 3 is de relatie met grondwaterbescherming weergegeven.

Vervolgens wordt in paragraaf 4 het specifieke beleidskader voor de toepassing van secundaire grondstoffen in de grondwaterbeschermingsgebieden gegeven.

In de daarop volgende paragrafen 5 en 6 wordt onderscheid gemaakt in toepassingen binnen en buiten inrichtingen.

§ 2. Algemeen beleidskader voor toepassing van secundaire grondstoffen

Het Provinciaal interimbeleid Werken met secundaire grondstoffen (april 1995) en het toekomstig Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming vormen een algemeen beleidskader voor het gebruik van secundaire grondstoffen/bouwstoffen (waaronder afvalstoffen) in werken. Als uitgangspunt wordt in het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit een marginale bodembelasting gehanteerd. In het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit staan de randvoorwaarden voor een milieuhygiënisch verantwoorde toepassing van deze stoffen. Voorop staat dat de toepassing slechts kan plaatsvinden in functionele werken en dat er sprake moet zijn van een nuttige toepassing. Verder bestaan de voorwaarden uit kwaliteitseisen, toepassingseisen en procedure-eisen. Onderscheid wordt gemaakt tussen de toepassing van verontreinigde grond en overige secundaire grondstoffen.

Kwaliteitseisen

De eisen hebben betrekking op het uitlooggedrag van bepaalde stoffen. Voor anorganische verbindingen zijn uitloogwaarden vastgesteld, voor organische verbindingen worden voorlopig alleen samenstellingseisen gesteld. Secundaire grondstoffen waarvan de eigenschappen vallen binnen de marges van deze samenstellingseisen worden geacht een aanvaardbaar uitlooggedrag te vertonen. Categorie I secundaire grondstoffen voldoen aan deze eisen en kunnen zonder isolerende voorzieningen worden toegepast. Categorie II secundaire grondstoffen kunnen worden toegepast met behulp van isolerende voorzieningen. Voor bepaalde stoffen (AVI-slakken, LD-slakken, teerhoudend asfaltgranulaat) die in het hergebruikspraktijk reeds lang worden toegepast gelden (tijdelijk) specifieke toetswaarden.

Toepassingseisen

De toepassingseisen richten zich met name op het voorkomen van bodemverontreiniging en van vermenging van secundaire grondstoffen met de (water)bodem. In bepaalde gevallen, in geval bijv. verontreinigde grand wordt gebruikt kunnen extra beheersmaatregelen nodig zijn om vermenging met de onderliggende bodem te voorkomen. Voor het gebruik van categorie II stoffen gelden eisen voor de nazorg.

Indien het werk waarin de stof is toegepast zijn functie heeft verloren geldt een verwijderingsplicht op basis van het Bouwstoffenbesluit (vanaf 1 juli 1996 in werking).

Uit het oogpunt van beheersbaarheid en controleerbaarheid gelden voor de toepassing van verontreinigde grand bepaalde voorkeurshoeveelheden.

Procedure-eisen

Voor de (geïsoleerde en ongeïsoleerde) toepassing van grand en de geïsoleerde toepassing van secundaire grondstoffen, niet zijnde grand, is een melding conform artikel 4.3.3.21 aan de provincie vereist. De ongeïsoleerde toepassing van secundaire grondstoffen, niet zijnde grand, is vrij. Bij de melding dienen gegevens over de lokatie en de toepassing, de aard, samenstelling en uitloging, hoeveelheid, herkomst van de toe te passen secundaire grondstoffen worden overgelegd. Ook moet worden aangegeven of de stoffen worden toegepast in een bijzonder gebied.

Bevoegd gezag

Gedeputeerde staten zijn op basis van het interimbeleid veelal bevoegd gezag voor de beoordeling van meldingen en de handhaving van het gebruik van secundaire grondstoffen in werken. Het Interimbeleid vervalt zodra het Bouwstoffenbesluit in werking treedt (naar verwachting vanaf 1 juli 1998). Voor het merendeel van de toepassingen zullen burgemeester en wethouders dan bevoegd gezag zijn en meldingen ontvangen.

Bijzondere gebieden

Op basis van het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit kunnen met betrekking tot het toepassen van secundaire grondstoffen in gebieden met een bijzondere of waardevolle functie afwijkende eisen worden gesteld. In het Interimbeleid zijn de milieubeschermingsgebieden met de functie waterwinning uitgesloten van de toepassing van het Interimbeleid.

§ 3. Relatie met grondwaterbescherming

Voor de milieubeschermingsgebieden met de functie waterwinning wordt veelal de term grondwaterbeschermingsgebieden gebruikt. De milieubeschermingsgebieden vallen echter uiteen in 3 zones: de waterwingebieden, de grondwaterbeschermingsgebieden en de boringsvrije zones.

Op basis van het Interimbeleid van de provincie Overijssel kunnen in waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden geen secundaire grondstoffen in werken worden toegepast, tenzij door gedeputeerde staten ontheffing is verleend op grand van de Provinciale milieuregeling Overijssel (PMV). In de PMV is nu nog geen ontheffingsmogelijkheid opgenomen. Er geldt een absoluut verbod. In boringsvrije zones geldt geen verbod, zodat het Interimbeleid daar wel van toepassing is. Uitgangspunt van het beleid in de beschermingsgebieden is dat risico's van verontreiniging van de bodem en het grondwater moeten worden voorkomen of beperkt. Omdat voor de toepassing van secundaire grondstoffen geen specifiek toetsingskader voorhanden was, is op basis daarvan in het verleden bepaald dat bodem en grondwater moeten voldoen aan de streefwaarden voor een goede bodemkwaliteit. Deze kwaliteit moet behouden blijven daar waar zij al aanwezig is (stand-still-beginsel) en dient bereikt te worden daar waar dat nog niet het geval is. Ook in de grondwaterbeschermingsregels in de PMV-1995 is nog een absoluut verbod opgenomen om afvalstoffen (waaronder ook de secundaire grondstoffen die afvalstoffen zijn) in waterwingebieden of grondwaterbeschermingsgebieden op of in de bodem te brengen. In de PMV-1995 is onderscheid gemaakt tussen activiteiten die plaatsvinden binnen en buiten inrichtingen.

In onderdeel k. van het eerste lid van de bepalingen 2.2.1 en 3.2.1 van bijlage 10, onderdeel B van de PMV-1995 is het verbod opgenomen voor activiteiten buiten inrichtingen: "Het is verboden in waterwingebieden en grondwaterbeschermingsgebieden buiten inrichtingen afvalstoffen, al dan niet in verpakking, op de bodem te verbranden of op of in de bodem te brengen of te hebben." Omdat van het verbod geen ontheffing kan worden verleend, is sprake van een absoluut verbod. Voor boringsvrije zones geldt geen verbod.

Voor inrichtingen mogen in de PMV geen rechtstreeks werkende regels worden opgenomen. Wel zijn instructies (in bijlage 9 van de PMV) opgenomen waaraan burgemeester en wethouders moeten voldoen bij de milieuvergunningverlening voor inrichtingen in grondwaterbeschermingsgebieden. Binnen in-

richtingen geldt ook een absoluut verbod om afvalstoffen/ secundaire grondstoffen toe te passen als bouwstof in grondwaterbeschermingsgebieden. In de voorschriften die gemeenten op basis van de instructies moeten verbinden aan de milieuvergunning is onder B21 opgenomen dat de op of onder het maaiveld toe te passen bouwstoffen slechts mogen bestaan uit niet-verontreinigde grond, zand of steenmaterialen. "Niet-verontreinigd" houdt in dat de toe te passen stoffen de streefwaarden voor een goede bodemkwaliteit niet mogen overschrijden. Steenmaterialen moeten terugneembaar worden toegepast en mogen niet met de bodem worden vermengd. Voor het gebruik van puin, dat niet voldoet aan de streefwaarde voor PAK's, is een uitzondering gemaakt. Het gebruik daarvan is mogelijk indien de gebruiker kan aantonen dat het puin afkomstig is van de eigen inrichting of van een voor het breken van puin bestemde en vergunde inrichting.

De inwerkingtreding van het Interimbeleid voor de toepassing van secundaire stoffen waarin een milieuhygiënisch toetsingskader wordt gegeven was aanleiding om te bezien of naast de daarin gestelde eisen nog aanvullende regels noodzakelijk in het belang van grondwaterbescherming.

In dat verband dient het belang van de grondwaterbescherming te worden afgewogen tegen een ander milieubelang van hergebruik van afvalstoffen en vermindering van inzet van "schone" materialen. In de grondwaterbeschermingsgebieden geldt als uitgangspunt van beleid dat risico's van verontreiniging van de bodem en het grondwater moeten worden voorkomen of beperkt. Omdat voor de toepassing van secundaire grondstoffen geen specifiek toetsingskader voorhanden was, is in het verleden bepaald dat slechts stoffen mogen worden gebruikt die voldoen aan de streefwaarden voor een goede bodemkwaliteit. Om die reden is ook nog in de PMV-1995 (maart 1995) een absoluut verbod opgenomen voor het gebruik van afvalstoffen (waaronder ook secundaire grondstoffen) in grondwaterbeschermingsgebieden. In het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit staat het belang van hergebruik van afvalstoffen centraal. Omdat het veelal onmogelijk is bouwstoffen toe te passen zonder enige belasting van de bodem, is als uitgangspunt gekozen voor een marginale bodembelasting. Door hergebruik van secundaire grondstoffen toe te staan is er sprake van een zeer minimale toename van risico's voor verontreiniging van bodem en grondwater.

Bij deze belangenafweging hebben wij de volgende aspecten betrokken.

- Het belang van een goede grondwaterkwaliteit met het oog op de drinkwaterwinning staat in de grondwaterbeschermingsgebieden voorop. Voorkomen moet worden dat de risico's op bodemverontreiniging worden vergroot.
- Hergebruik en nuttige toepassing van afvalstoffen/secundaire grondstoffen en vermindering van de inzet van "schone" bouwstoffen zijn milieudoelen die steeds belangrijker worden naarmate de beschikbaarheid van "schone" materialen afneemt.
- De eisen voor hergebruik van afvalstoffen in het Provinciaal interimbeleid en het Bouwstoffenbesluit zijn vrij stringent. Uitgangspunt daarbij is een marginale bodembelasting. Het gaat om een belasting van de bodem ten gevolge van uitloging uit de bouwstof, die rekenkundig leidt tot een toename in de vaste fase van de bodem van ten hoogste 1% van de gehalten van verontreinigende stoffen ten opzichte van de streefwaarden grond in 100 jaar, gemiddeld over een meter als homogeen te beschouwen standaardbodem. ngenomen wordt dat daarmee het grondwater op streefwaardenniveau wordt beschermd.

In het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit zijn samenstellings- en immissiewaarden opgenomen. Stoffen die aan deze waarden voldoen worden geacht een aanvaardbaar/marginaal uitlooggedrag te vertonen. De technische inzichten omtrent de beoordeling van risico's van bodemverontreiniging zijn de laatste jaren gegroeid. Gelet daarop kunnen de risico's van het gebruik van secundaire grondstoffen voor verontreiniging als zeer gering worden beschouwd.

- In de afgelopen jaren zijn bij de provincie diverse vragen uit het "veld" binnengekomen om bouwstoffen met een zekere mate van verontreiniging, toe te passen in de beschermingsgebieden, met name als fundering bij wegen en fietspaden. Een reden daarvoor is ondermeer de beperkte beschikbaarheid van 'schone' materialen. Sinds de inwerkingtreding van het ontwerp-Bouwstoffenbesluit en van het Provinciaal interimbeleid is deze vraag nog verder toegenomen.

In de praktijk zijn de laatste jaren ook meermaals stoffen toegepast in de beschermingsgebieden die gezien de samenstelling niet voldeden aan de streefwaarden. Daarbij werden waar mogelijk wel de normen van het Interimbeleid gehanteerd.

Gelet op het beschikbare toetsingskader voor secundaire grondstoffen en het daarbij gehanteerde uitgangspunt van een marginale bodembelasting wordt het, na afweging van belangen, niet langer nodig geacht het (her)gebruik van de secundaire grondstoffen in grondwaterbeschermingsgebieden zonder meer te blijven verbieden. Het toetsingskader biedt in algemene zin voldoende waarborgen voor het behoud van een goede grondwaterkwaliteit. Met het gebruik van secundaire grondstoffen wordt het belang van de grondwaterbescherming niet of nauwelijks geschaad.

§ 4. Specifiek beleidskader voor toepassing van secundaire grondstoffen in grondwaterbeschermingsgebieden

In het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit zijn eisen gesteld aan het gebruik van grond en overige secundaire grondstoffen naar categorie-indeling. Van de categorie I-stoffen is de kwaliteit zodanig dat deze

zonder isolerende voorzieningen kunnen worden toegepast. Daarbij is een marginale bodembelasting als uitgangspunt genomen. Categorie II-stoffen kunnen worden toegepast indien deze binnen bepaalde kwaliteitseisen blijven en met behulp van isolerende voorzieningen.

Daarnaast kent het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit nog een bijzondere categorie waarvoor bijzondere regels gelden.

Gezien de eisen van het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit voor categorie I-stoffen kunnen de risico's van bodem- en grondwaterverontreiniging als relatief gering. De toepassing van deze stoffen in grondwaterbeschermingsgebieden leidt naar ons oordeel niet tot onaanvaardbare risico's. Het specifieke toetsingskader geeft voldoende waarborgen voor het behoud van een goede grondwaterkwaliteit. Het belang van grondwaterbescherming wordt daarmee niet of nauwelijks geschaad. Het wordt dan ook niet langer noodzakelijk geacht om het hergebruik van die stoffen onnodig te belemmeren.

De handhaving van de regels voor de toepassing van verontreinigde grand blijkt in de praktijk problematisch te zijn omdat het op het oog moeilijk te beoordelen is in hoeverre de grand verontreinigd is. Het is lastig een goed inzicht te krijgen in de vele grondstromen.

In de praktijk is het onderscheid tussen bodem en toegepast grand nauwelijks te maken. Volgens het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit geldt een terugneembaarheidsplicht voor secundaire grondstoffen, ook voor grand. Grand mag geen deel gaan uitmaken van de bodem. Omdat grand visueel moeilijk van de onderliggende bodem is te onderscheiden is het moeilijk te controleren of geen vermenging plaatsvindt.

Om genoemde redenen zal de toepassing van verontreinigde grand van categorie I in grondwaterbeschermingsgebieden in principe verboden blijven en slechts in uitzonderingsgevallen mogelijk zijn. Voor het gebruik van categorie II-secundaire grondstoffen worden isolatiemaatregelen geëist in het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit. In verband daarmee worden ook extra beheersmaatregelen voorgeschreven. De kwaliteit van de isolerende voorziening zal periodiek moeten worden gecontroleerd en op peil moeten worden gehouden, zondig door periodiek onderhoud uit te voeren. Er kunnen zich bijzondere omstandigheden voordoen, zoals bijvoorbeeld het onopgemerkt blijven van fouten bij de aanleg van de afdichting, grondwerkzaamheden tijdens de gebruiksfase van het werk, verzakkingen of langdurige, onopgemerkte, kleine verstoringen van de afdichting in de loop van de tijd. Gelet op deze extra risico's en de grotere handavingsinspanning, die nodig is, blijft de toepassing van deze secundaire grondstoffen verboden in grondwaterbeschermingsgebieden.

In de grondwaterbeschermingsgebieden zal dus het gebruik van overige categorie I-stoffen (niet zijnde verontreinigde grand) als bedoeld in het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit in grondwaterbeschermingsgebieden worden toegestaan. In waterwingebieden blijft echter een absoluut verbod gelden.

Bij de toepassing van overige secundaire grondstoffen van categorie I (niet zijnde verontreinigde grand) in grondwaterbeschermingsgebieden moet worden voldaan aan de eisen van het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit.

Als extra eis wordt in de PMV voor deze stoffen een verplichte melding geïntroduceerd. Deze eis wordt voor deze stoffen niet geëist in het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit. Bij de toepassing van de categorie I-stoffen (niet zijnde verontreinigde grand) moet altijd vooraf worden vastgesteld of deze voldoen aan de eisen van het interimbeleid. Elke concrete toepassing moet derhalve worden gedekt door een acceptatie van een melding. Op deze wijze is in ieder geval bekend waar zich toepassingen met secundaire grondstoffen bevinden in grondwaterbeschermingsgebieden en kan gericht gecontroleerd worden op de naleving van de eisen.

Gekozen wordt voor het integraal overnemen van de normen voor de overige secundaire grondstoffen van categorie I (niet zijnde verontreinigde grand) in het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit, mede met het oog op de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

De praktijk tot nu toe om per geval te bekijken of secundaire grondstoffen mogen worden toegepast is minder doorzichtig, moeilijk controleerbaar en kan leiden tot willekeur. Het integraal overnemen van de voorwaarden uit het interimbeleid geeft naar onze mening voldoende waarborgen voor het behoud van een goede grondwaterkwaliteit en geeft duidelijkheid en rechtszekerheid naar de burger toe.

Gelet op de handavingsproblemen zal de toepassing van verontreinigde grand van categorie I in beschermingsgebieden in principe verboden blijven. Slechts in uitzonderingsgevallen kan toepassing worden toegestaan met een ontheffing van het verbod. Daarbij kunnen extra voorwaarden worden gesteld. De toepassing is slechts mogelijk als het gaat om hergebruik van verontreinigde grand dat binnen het gebied is vrijgekomen. Daarbij moeten de achtergrondwaarden (kwaliteit van de ontvangende bodem) in acht worden genomen. Ook moet een duidelijke scheidingsconstructie aanwezig zijn tussen de ontvangende bodem en de opgebrachte grand, zodanig dat vermenging niet kan plaatsvinden. Wanneer een onderscheidende laag wordt aangebracht met een permanent karakter, is de terugname met maximale nauwkeurigheid uit te voeren. Deze extra voorwaarden zijn niet gesteld in het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit en zijn dus scherper.

Het toestaan van categorie I-secundaire grondstoffen in grondwaterbeschermingsgebieden met een meldings- of ontheffingsplicht vraagt wel om een grotere handavingsinspanning door de provincie. Om tot een verantwoorde uitvoering van dit nieuwe beleid in grondwaterbeschermingsgebieden te komen zal de provincie extra handavingscapaciteit vrijmaken.

De wijzigingen van de PMV met betrekking tot bouwstoffen of secundaire grondstoffen hebben tot doel, de hierboven geschetste wijze van toepassing binnen grondwaterbeschermingsgebieden mogelijk

te maken. Aansluitend op de systematiek van de PMV wordt daarbij onderscheid gemaakt tussen toepassing binnen en toepassing buiten inrichtingen.

§ 5. Toepassing binnen inrichtingen

Ten aanzien van het toepassen van categorie I-secundaire grondstoffen (niet zijnde verontreinigde grond) als bouwstof binnen inrichtingen in grondwaterbeschermingsgebieden (ten behoeve van erfverhardingen, kavelwegen, terreinopvulling, parkeerplaatsen en dergelijke) betekent dit dat een instructie wordt opgenomen in bijlage 9 van de PMV die bepaalt dat aan de vergunning bepaalde voorschriften worden verbonden en dat de toepassing moet worden gemeld bij de provincie. In voorschrift B21 wordt bepaald dat het hier gaat om: "Voorschriften inhoudende de verplichting

- dat de op of in de bodem toe te passen bouwstoffen slechts mogen bestaan uit niet-verontreinigde grond, zand of steenmaterialen dan wel uit overige secundaire grondstoffen van categorie I (niet zijnde verontreinigde grond) als bedoeld in het Provinciaal interimbeleid Werken met secundaire grondstoffen/Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming;
- dat steenmaterialen terugneembaar worden toegepast en niet met de bodem mogen worden vermengd;
- dat de toepassing van overige secundaire grondstoffen van categorie I (niet zijnde verontreinigde grond) geschiedt overeenkomstig de voorwaarden van het Provinciaal interimbeleid Werken met secundaire grondstoffen/Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming en
- dat van de toepassing van overige secundaire grondstoffen van categorie I (niet zijnde verontreinigde grond) vooraf een melding wordt gedaan aan het bevoegd gezag overeenkomstig het Provinciaal interimbeleid Werken met secundaire grondstoffen/Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming en dat niet met de toepassing mag worden begonnen voordat bericht is ontvangen dat de melding is geaccepteerd.

Aangezien het uitvoeren van het werk zelf niet is aan te merken als het oprichten van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer (bepaling 28.3 onder c van het lvb bepaalt immers dat het uitvoeren van een dergelijk werk niet onder het inrichtingenbegrip valt), is voor de uitvoering van het werk geen aparte vergunning vereist. Indien een inrichting echter eenmaal vergunningplichtig is op grond van een van de categorie-bepalingen van het lvb, en daarbinnen wordt een werk uitgevoerd met secundaire grondstoffen, kunnen (in het belang van de bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning) voorschriften van toepassing worden verklaard op al hetgeen binnen de inrichting wordt verricht, dus ook aan het toepassen van secundaire grondstoffen.

Wij zullen de gemeentebesturen verzoeken, aan iedere nieuwe milieuvergunning bij wijze van standaardbepaling dergelijke voorschriften te verbinden.

Na de volledige inwerkingtreding van het Bouwstoffenbesluit (naar verwachting medio 1998) zullen burgemeester en wethouders in de meeste gevallen bevoegd gezag zijn voor de toepassing van secundaire grondstoffen (artikel 3 van het Bouwstoffenbesluit). De beoordeling van de melding van overige categorie I-secundaire grondstoffen (niet zijnde verontreinigde grond binnen een inrichting in een grondwaterbeschermingsgebied is dan aan het bevoegd gezag voor de inrichting opgedragen. Wij zullen de gemeenten te zijner tijd vragen de meldingen van het gebruik van deze secundaire grondstoffen in een grondwaterbeschermingsgebied door te geven aan de provincie en de gebruiker te wijzen op de gestelde voorschriften.

§ 6. Toepassing buiten inrichtingen.

"Werken" zijn als gevolg van hetgeen in nummer 28.3 onder c van het lvb is opgenomen, geen inrichtingen en zijn dus niet vergunningplichtig. Een werk dat niet binnen een inrichting wordt uitgevoerd (bijvoorbeeld geluidswal langs een weg, funderingswerkzaamheden bij wegen- en woningbouw, bouwrijp maken van bouwterrein) is daarom steeds een "gedraging buiten inrichtingen" en als zodanig kunnen daaraan rechtstreeks werkende regels in de PMV worden verbonden.

In het Interimbeleid is aangegeven, dat de toepassing van secundaire grondstoffen in werken is uitgesloten in (onder meer) milieubeschermingsgebieden met de functie waterwinning met uitzondering van boringsvrije zones, tenzij door gedeputeerde staten ontheffing is verleend op grond van de PMV. Het grondwaterbeschermingsbeleid van de provincie was echter niet gericht op het verlenen van ontheffingen voor het toepassen van secundaire grondstoffen. Alleen "schone" materialen mochten worden toegepast. Er gold een absoluut verbod op het gebruik van verontreinigde materialen. De mogelijkheid van een ontheffing was voor deze verbodsbepaling dan ook niet geopend.

Binnen grondwaterbeschermingsgebieden wordt het mogelijk om onder de voorwaarden van het Provinciaal interimbeleid Werken met secundaire grondstoffen/Bouwstoffenbesluit met een goedgekeurde melding secundaire grondstoffen van categorie I (niet zijnde verontreinigde grond) als bedoeld in het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit toe te passen. De toepassing van verontreinigde grond van categorie I blijft in principe verboden.

Binnen waterwingebieden blijft voor de toepassing van alle secundaire grondstoffen een absoluut verbod gelden.

Om de toepassing van secundaire grondstoffen van categorie I buiten inrichtingen in grondwaterbeschermingsgebieden met een verplichte melding (voor overige stoffen) of ontheffing (voor verontrei-

nigde grand) mogelijk te maken worden in de PMV enkele wijzigingen aangebracht. Volgens de systematiek van de PMV wordt voor toepassingen buiten inrichtingen eerst een verbod met een ontheffingsmogelijkheid gecreëerd.

Bepaling 3.2.1, eerste lid aanhef en onder k. van bijlage 10, onderdeel B van de PMV zal komen te luiden: "Het is verboden in grondwaterbeschermingsgebieden buiten inrichtingen secundaire grondstoffen of afvalstoffen, al dan niet in verpakking, op de bodem te verbranden of op of in de bodem te brengen of te hebben."

Bepaling 3.2.3, eerste lid aanhef en onder e. zal gaan luiden: "Gedeputeerde staten kunnen ontheffing verlenen van het in bepaling 3.2.1, eerste lid, onder k gestelde verbod voor zover het betreft secundaire grondstoffen die behoren tot categorie I als bedoeld in het Provinciaal interimbeleid Werken met secundaire grondstoffen."

De ontheffingsplicht voor de toepassing van overige secundaire grondstoffen van categorie (niet zijnde verontreinigde grand) buiten inrichtingen in grondwaterbeschermingsgebieden wordt vervangen door een meldingsplicht. Een meldingsplicht gekoppeld aan een adequaat handhavingssysteem wordt doelmatiger geacht dan een ontheffingsprocedure. Bovendien wordt daarbij aangesloten op de procedure voor toepassingen binnen inrichtingen, waarvoor ook slechts een meldingsplicht geldt. Het verbod om secundaire grondstoffen op of in de bodem te brengen zal buiten toepassing verklaard en bij besluit van gedeputeerde staten zullen algemene voorschriften worden vastgesteld met een meldingsplicht. Het betreffende uitvoeringsbesluit heet "Algemene voorschriften toepassing van secundaire grondstoffen buiten inrichtingen in grondwaterbeschermingsgebieden". De te stellen voorschriften komen overeen met de eisen van het Interimbeleid/Bouwstoffenbesluit. De eis van een melding geldt daarin voor deze stoffen niet.

In de regel zal de toepassing van secundaire grondstoffen buiten inrichtingen plaatsvinden bij het uitvoeren van activiteiten, die wel ontheffingsplichtig zijn, zoals het tot stand brengen van constructies voor het vervoeren, bergen, opslaan, overslaan, storten of verzinken van schadelijke stoffen (bepaling 3.2.1 onder c van bijlage 10 onderdeel B van de P.M.V.), het uitvoeren van werken waarbij de beschermende werking van slecht-doorlatende bodemlagen wordt aangetast (bepaling 3.2.1 onder f) of het aanleggen van wegen, parkeergelegenheden enz. (bepaling 3.2.1 onder g).

Advies over de ontheffing zal worden ingewonnen bij de regionale inspecteur van de volksgezondheid voor de hygiëne van het milieu, de betrokken gemeente en bij het waterleidingbedrijf. Aan een ontheffing worden voor wat betreft de toepassing van overige secundaire grondstoffen van categorie I (niet zijnde verontreinigde grand) dezelfde voorwaarden verbonden als omschreven in het Provinciaal interimbeleid Werken met secundaire grondstoffen/Bouwstoffenbesluit.

Zoals gezegd blijft voor toepassingen binnen waterwingebieden een absoluut verbod gelden (zie bepaling 2.2.1, eerste lid onder k).

§ 7. Relatie met de Uitvoeringsbesluiten grondwaterbescherming.

In het uitvoeringsbesluit "Algemene voorschriften toepassing van secundaire grondstoffen buiten inrichtingen in grondwaterbeschermingsgebieden" is de meldingsplicht voor toepassingen buiten inrichtingen uitgewerkt en zijn de daarbij te stellen algemene voorschriften opgenomen.

Verder worden de algemene voorschriften opgenomen in de Uitvoeringsbesluiten grondwaterbescherming voor niet-vergunningplichtige inrichtingen. Daardoor wordt het gebruik van secundaire grondstoffen mogelijk binnen de hierboven geschetste voorwaarden voor toepassing binnen inrichtingen. Het gaat dan om toepassingen bij ophoging, fundatie en aanvulling, erfverharding, kavelwegen en terreinopvulling.