



Retouradres: Rijkswaterstaat | Postbus 2232 | 3500 GE Utrecht

**RWS INFORMATIE**

Soppe en Gundelach Advocaten  
mr. J. Kevelam  
Postbus 239  
6700 AE Almelo

Datum 22 april 2020  
Onderwerp Reactie op verzoek tot handhaving - Over de Maas

Geachte heer Kevelam,

Bij brief van 16 maart 2020 heeft u namens de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders van de gemeente West Maas en Waal (hierna: college), alsmede namens de gemeente West Maas en Waal als publiekrechtelijke rechtspersoon (hierna: gemeente als rechtspersoon) – hierna gezamenlijk aangeduid als: gemeente c.s. – verzocht om handhaving door het toepassen van (spoedeisende) bestuursdwang bij het toepassen/storten van granuliet in het project 'Over de Maas', gelegen binnen de gemeente West Maas en Waal.

In uw brief stelt u het verzoek om handhaving te doen "vanwege (wellicht niet uitputtend) (mogelijke) overtredingen van":

- Artikel 6.2, eerste lid, Waterwet
- Artikel 1.1a en 10.1 Wet milieubeheer (hierna: Wm) of artikel 7 Besluit bodemkwaliteit (hierna: Bbk)
- Artikel 16 Bbk
- Artikel 18, eerste lid, Bbk
- Artikel 28, vijfde lid en/of artikel 37, eerste lid, Bbk.

U heeft verzocht om een reactie op uw verzoek binnen zeven dagen. Bij brief van 24 maart 2020 is u medegedeeld dat het niet mogelijk was om binnen die termijn te beslissen. Vervolgens heeft u mij in gebreke gesteld, een beroep wegens niet tijdig beslissen ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) en een verzoek om voorlopige voorziening gedaan bij de voorzieningenrechter van de Afdeling. Bij uitspraak van 8 april 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:993) heeft de voorzieningenrechter dit beroep gegrond verklaard, het verzoek om voorlopige voorziening afgewezen, en de Minister van Infrastructuur en Waterstaat op laste van een dwangsom opgedragen om uiterlijk op 24 april 2020 om 12.00 uur een besluit te nemen op uw verzoek en dit besluit bekend te maken.

Van belang is dat het door de gemeente c.s. gevraagde handhavingsbesluit de bevoegdheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (ten tijde van de uitspraak van de voorzieningenrechter de Minister voor Milieu en Wonen)

**Rijkswaterstaat Zuid-Nederland**

Rijkswaterstaat Zuid-Nederland

Avenue Ceramique 125  
6221 KV MAASTRICHT

Postbus 2232  
3500 GE Utrecht

T 088 7974150  
F 088 7974151

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

**Contactpersoon**

Eric Ravestijn

T +31652596245

E [eric.ravestijn@rws.nl](mailto:eric.ravestijn@rws.nl)

**Kenmerk**

RWS-2020/27973

**Inspectie Leefomgeving en Transport**

Graadt van Roggenweg 500

3531 AH Utrecht

Postbus 16191

2500 BD Den Haag

**Contactpersoon**

Erik de Beer

T +31625519293

E [erik.de.beer@ILenT.nl](mailto:erik.de.beer@ILenT.nl)

betreft voor zover het om handhaving op grond van de artikelen 16 en 18 van het Bbk gaat.

Voor de overige door u genoemde grondslagen voor het nemen van een handhavingsbesluit is de Minister van Infrastructuur en Waterstaat bevoegd.

Alvorens inhoudelijk in te gaan op het verzoek, wordt hieronder eerst de belanghebbendheid van de gemeente c.s. beschouwd in relatie tot de verschillende handhavingsgrondslagen.

### **1 Belanghebbendheid**

Eenieder kan een verzoek om handhaving indienen, maar niet iedereen wordt hierbij als belanghebbende aangemerkt. Ingevolge artikel 1:2, eerste lid, Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) wordt onder belanghebbende verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij het besluit is betrokken. Een beslissing op een verzoek van een natuurlijke persoon, rechtspersoon of ander bestuursorgaan is slechts een besluit op een aanvraag in de zin van artikel 1:3 Awb, indien de verzoekende partij belanghebbende is bij de gevraagde beslissing.

Ten aanzien van bestuursorganen geldt op grond van artikel 1:2, tweede lid, Awb dat een bestuursorgaan uitsluitend belanghebbende is bij een besluit, indien een aan hem toevertrouwd belang rechtstreeks betrokken is bij een besluit van een ander bestuursorgaan. Zoals de Afdeling heeft overwogen is een belang aan een bestuursorgaan toevertrouwd als een wettelijk voorschrift aan dit bestuursorgaan een bevoegdheid tot behartiging van dit belang toekent.

Zie onder meer:

- AbRvS 13 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3815, r.o. 5.1;
- AbRvS 15 juli 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2230, r.o. 2.6.

#### Gemeenteraad en college

In het verzoek is ten aanzien van de belanghebbendheid van de gemeenteraad en het college door u gesteld dat in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo), het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro) en het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) aan de gemeenteraad en het college bevoegdheden zijn toegekend met het oog op een goede ruimtelijke ordening binnen het grondgebied van de gemeente. Daarmee zou sprake zijn van een toevertrouwd belang zijn. Door u is gesteld dat het niet handhaven van (onder meer) het Bbk gevolgen kan hebben voor de ruimtelijke ordening van het grondgebied, omdat daarmee granuliet wordt gestort in een plas terwijl de gemeente c.s. dit een ongewenste ontwikkeling vinden.

Op grond van vaste rechtspraak moet worden aangenomen dat aan de gemeenteraad en het college het belang van de ruimtelijke ordening van haar grondgebied is toevertrouwd. Dat volgt onder meer uit de bepalingen van de Wro, de Wabo, het Bro en het Bor.

Zie in dit verband bijvoorbeeld: AbRvS 18 oktober 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2816, r.o. 3.3.

In de genoemde uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 8 april 2020 is de belanghebbendheid van de gemeente c.s. aangenomen voor zover het betreft de toepassing van granuliet in het project 'Over de Maas', voor zover het betreft de mogelijke handavingsgrondslagen die onder de verantwoordelijkheid vallen van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zelf.

Anders dan als standpunt is ingenomen in de procedure over het beroep niet-tijdig beslissen, wordt gelet op het oordeel van de voorzieningenrechter van de Afdeling voor zover het de bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zelf betreft, daarom vooralsnog uitgegaan van de belanghebbendheid van de gemeente c.s.

In deze uitspraak wordt de belanghebbendheid van de gemeente c.s. bij de handhaving van de artikelen 16 en 18 van het Bbk, die valt onder bevoegdheid van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (ten tijde van de uitspraak van de voorzieningenrechter de Minister voor Milieu en Wonen), niet besproken. De uitspraak bevat op dit punt derhalve geen voorlopig oordeel.

Anders dan u stelt, is in dit geval niet aannemelijk dat het handhaven of niet handhaven op de vermeende overtredingen van de artikelen 16 en 18 Bbk gevolgen heeft voor de goede ruimtelijke ordening van het gemeentelijk grondgebied. In dat kader is het volgende van belang.

In de Wro, de Wabo, het Bro en het Bor is voor de gemeenteraad en/of het college geen bevoegdheid opgenomen om eisen te stellen aan beslissingen van het bevoegd gezag, omtrent de zogenoemde "kwalibo-regelgeving" die is neergelegd in hoofdstuk 2 van het Bbk.

Het door de gemeenteraad op 29 januari 2009 onherroepelijk vastgestelde 'Bestemmingsplan Over de Maas' geeft, zoals u ook aangeeft in het verzoek, een planologische titel voor het realiseren van het project 'Over de Maas'. Door u wordt echter niet gesteld dat de afgifte van het certificaat op grond van de BRL 9321 of het gebruik van dit certificaat in strijd is met de regels van het betrokken bestemmingsplan. U refereert ten aanzien van de belanghebbendheid feitelijk alleen aan de toepassing van granuliet in de plas 'Over de Maas'.

Voor zover u meent dat er overeenkomsten bestaan met de zaak die speelde in de uitspraak van de Afdeling van 29 november 2017 (ECLI:NL:RVS:2017:3274, in het bijzonder r.o. 4.2), geldt dat in die zaak de 'ongewenste ontwikkeling' volgde uit een Omgevingsverordening van de provincie. Door u wordt in het onderhavige verzoek verwezen naar een Stappenplan Grootchalig grondverzet (raadpleegbaar via <https://www.westmaasenwaal.nl/stappenplan>). Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat de afgifte van het certificaat noch het gebruik van het certificaat in Nederland ongewenst is. Dit stappenplan heeft een ander (lichter) gewicht dan een provinciale Omgevingsverordening en heeft geen enkele relatie met de afgifte en gebruik van het certificaat. Daarom is geen sprake van een vergelijkbare kwestie met de kwestie die heeft geleid tot voornoemde uitspraak van 29 november 2017.

Gelet hierop zijn de gemeenteraad en het college geen belanghebbenden als bedoeld in artikel 1:2, tweede lid, Awb bij het verzoek voor zover het de handhaving betreft van de artikelen 16 en 18 van het Bbk (afgifte en gebruik van het certificaat op grond van de BRL 9321).

#### Gemeente als rechtspersoon

Ten aanzien van de gemeente als rechtspersoon wordt gesteld dat zij belanghebbende is, omdat de gemeente na het afronden van de werkzaamheden van het project het eigendom verkrijgt van de plas. Daarover zou door de gemeente als rechtspersoon een overeenkomst zijn gesloten met de betrokken zandwinningsbedrijven. De gemeente zou als (toekomstig) eigenaar een concreet en economisch belang hebben, omdat er een reële kans zou bestaan dat de gemeente bij het niet handhaven in haar belang wordt geschaad. Verwezen wordt naar de uitspraak van de Afdeling van 27 maart 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:965).

De gemeente als rechtspersoon is geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, Awb bij de afgifte van het certificaat op grond van de BRL 9321 respectievelijk het gebruik van dit certificaat. Anders dan in de door u aangehaalde uitspraak van 27 maart 2019, is door u niet gemotiveerd in welk belang de gemeente als rechtspersoon precies wordt geschaad door de afgifte van het certificaat respectievelijk het gebruik van het certificaat. Zo is niet duidelijk op welke wijze deze aspecten negatieve gevolgen zou hebben voor de eigendomspositie van de gemeente. Ook heeft de gemeente als rechtspersoon nagelaten de overeenkomst die gesloten zou zijn tussen haar en de betrokken zandwinningsbedrijven over te leggen. Daardoor, en ook overigens, is niet aannemelijk gemaakt op welke wijze de gemeente als rechtspersoon een concreet, persoonlijk en economisch belang heeft bij het gevraagde handhavingsbesluit voor zover dit betrekking heeft op de afgifte en het gebruik van het certificaat op grond van de BRL 9321. Derhalve kwalificeert zij op dit onderdeel van het handhavingsverzoek niet als belanghebbende.

Kortom, ook de gemeente als rechtspersoon is geen belanghebbende bij het verzoek voor zover dit ziet op de handhaving van de artikelen 16 en 18.

#### Tussenconclusie

Gelet op het voorgaande kwalificeert het verzoek van de gemeente c.s. voor wat betreft de handhaving van de artikelen 16 en 18 Bbk niet als een aanvraag in de zin van de Awb. De onderhavige brief is dan ook geen besluit in de zin van de Awb voor zover het de reactie betreft op het verzoek om handhaving van de artikelen 16 en 18 Bbk. De reactie op uw verzoek kan daarom, mede in het licht van het oordeel van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 8 april 2020, alleen als besluit worden aangemerkt voor zover het gaat om overige mogelijke handhavingsgrondslagen die vallen onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zelf.

Desalniettemin zal hieronder, in het onderdeel '4.OVERIGE', ten overvloede wel worden ingaan op de door u verzochte handhaving van deze artikelen.

## 2 BESLUIT

Uw verzoek wordt, voor zover het de bevoegdheid van de Minister van Infrastructuur en Waterstaat zelf betreft, afgewezen. Voor de motivering wordt verwezen naar hetgeen hieronder in het onderdeel '3. TOELICHTING' is opgenomen.

## 3 TOELICHTING

Alvorens inhoudelijk te beargumenteren waarom het handhavingsverzoek niet kan en hoeft te worden ingewilligd, dan wel niet hoeft te leiden tot handhaving, moet worden opgemerkt dat u in uw verzoek en de pleitnota die u namens de gemeente c.s. tijdens de zitting bij de voorzieningenrechter van de Afdeling van 3 april 2020 heeft voorgedragen, aangeeft dat sprake is van "(mogelijke) overtredingen", respectievelijk naar voren brengt dat de gemeente c.s. van mening is dat niet zonder meer sprake is van overtredingen(en). In voormelde pleitnota stelt u vervolgens: *"De gemeente heeft wel een vermoeden naar aanleiding van alle berichtgeving."*

Indien en voor zover het handhavingsverzoek is ingediend om aan deze kennelijke onzekerheden een eind te maken, wordt opgemerkt dat op onjuiste gronden een verzoek om handhaving is gedaan. Een verzoek om het houden van toezicht en uitvoeren van controles had dan eerder voor de hand gelegen.

Vorst moet worden opgemerkt dat u in voormelde brief stelt dat de gemeente sinds 4 november jl. vraagt om openheid over stortingen en openbaarheid van alle stukken over de toepassing van granuliet. De gemeente had en heeft er onvoldoende vertrouwen in dat alle relevante informatie die nodig is voor een goede beoordeling van de gang van zaken ook openbaar zal worden gemaakt. Wat deze stelling betreft is van belang op te merken dat alle bij ons beschikbare informatie en rapporten wel degelijk aan de gemeente zijn overgelegd, dan wel openbaar raadpleegbaar zijn.

Dat geldt eveneens voor die rapporten waaruit hieronder wordt geciteerd.

### 3.1 Granuliet is grond

In de brieven van 5 maart 2020 en 31 maart 2020 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer (TK 2019–2020, 30 015, nr. 62 en 63), is reeds uiteengezet dat granuliet als grond in de zin van artikel 1 Bbk moet worden beschouwd.

U stelt in uw verzoek dat hetgeen in voormelde Kamerbrief van 5 maart jl. en de bijlage daarbij over de kwalificatie van granuliet is gesteld voor de gemeente c.s. niet doorslaggevend is en dat de gemeente c.s. die kwalificatie niet kan afleiden uit de nota van toelichting bij het Bbk. U mist een technische en juridisch sluitende motivering waarom granuliet als grond moet worden aangemerkt. Mede onder verwijzing naar de Kamerbrief van 31 maart 2020 wordt hieronder een nadere motivering gegeven.

Terecht stelt u vast dat de beoordeling van granuliet als grond volgens de definitiebepalingen van artikel 1 Bbk zou moeten geschieden aan de hand van twee (cumulatieve) stappen:

1. betreft het vast materiaal dat bestaat uit minerale delen met een korrelgrootte van maximaal 2 millimeter en organische stof?

2. in een verhouding en een structuur zoals die in de bodem van nature wordt aangetroffen?

*Ad. 1*

Voor de beoordeling of granuliet kan worden aangemerkt als grond is de herkomst van het materiaal niet bepalend, evenmin de vraag of het materiaal door de mens is geproduceerd. Het gaat louter om de samenstelling van het materiaal. Zie in dit kader ook paragraaf 4.3.5 van de nota van toelichting bij het Bbk.

Granuliet is het product dat ontstaat bij het breken van graniet en licht metamorfe zandsteen. Het granuliet bestaat uit een mengsel van kleine deeltjes van de oorspronkelijke mineralen die aanwezig zijn in de oorspronkelijke gesteenten (graniet en zandsteen). De mineralogie van de korrels weerspiegelt dan ook die van de mineralen in het oorspronkelijke gesteente zoals dat vóór bewerking in de bodem voorkwam (Gerard Kruse Advies, 2020, a.w.: Kanttekeningen en bevinding naar aanleiding van de vraag of Granuliet, dan wel Noordse Leem, grond is). Granuliet bevat dus minerale delen. Die delen hebben bovendien een korrelgrootte van (veel) minder dan 2 millimeter.

Onder andere door de blootstelling ervan aan lucht en percolatiewater, bevat granuliet organisch materiaal, zij het zeer weinig (Bijlage iii, TK 2019–2020, 30 015, nr. 63, Gerard Kruse Advies, 2020). Er zijn in november 2019, januari 2020 en februari 2020 diverse monsters van granuliet geanalyseerd door SYNLAB, waarbij het gehalte aan organische stof varieerde tussen <0,2% en 0,8% d.s. (het frequentst gemeten gehalte bedroeg 0,7% d.s.). Granuliet bevat dus organische stof.

Nu granuliet bestaat uit minerale delen en organische stof, is dus aan het eerste vereiste van artikel 1 Bbk voldaan.

*Ad. 2*

Deze componenten komen bovendien voor in een verhouding en structuur zoals die van nature in de bodem wordt aangetroffen. Hoewel het Bbk dat ten aanzien van dit vereiste niet stelt wordt opgemerkt dat ook in Nederland keileem van graniet en zandsteen en soortgelijke fijne leemachtige smeltwaterafzettingen in de ondergrond voorkomen (Gerard Kruse Advies, 2020, a.w.). De mineralen die in granuliet voorkomen behoren tot de mineralen die zeer algemeen zijn in de gesteenten die onze aarde opbouwen. Het zijn mineralen die zeer veel voorkomen in de ondergrond van Nederland. Het granuliet vertoont qua samenstelling sterke overeenkomst met de samenstelling van de ondergrond van Nederland. Mineralen als kwarts, veldspaten, calciet, muscoviet en biotiet – dit zijn de mineralen waar de granuliet uit bestaat – zijn eveneens de belangrijkste gesteentevormende mineralen in onze ondergrond. Deze mineralen zijn in het verleden ofwel door rivieren naar ons land gebracht, ofwel afgezet in de zeeën die Nederland in het verleden overspoelden. Granuliet wijkt dus niet af van de gangbare erosie- en verweringsproducten die de rivieren naar ons land hebben gebracht en die de samenstelling van de Nederlandse ondergrond bepalen (Bijlage ii, TK 2019–2020, 30 015, nr. 63, TU Delft, 2020: Mineralogische samenstelling van de grondstoffen van Graniet Import Benelux).

Ook voor de verhouding en structuur van organische stof geldt dat dit overeenkomsten vertoont met dat van (delen van) de bodem. Welke organische stoffen het betreft en hoeveel daarvan in grond aanwezig is, varieert sterk: van veen dat grotendeels uit organische vezels bestaat tot nagenoeg geen zoals in zand dat van grotere diepte uit zandwinputten opgebaggerd wordt en in keileem die door een gletsjer van een rots gebroken en geslepen is. In de ondergrond komen grote volumes afzettingen voor waarin nagenoeg geen of zeer weinig organische stof voorkomt (Gerard Kruse Advies, 2020, a.w.). De aanwezigheid van organische stof in granuliet is daarmee vergelijkbaar. Ook paragraaf 4.3.5 van de nota van toelichting bij het Bbk maakt duidelijk dat ook materiaal dat vrijwel geen organische stof bevat, onder het begrip grond kan vallen.

Granuliet is derhalve grond in de zin van artikel 1 Bbk. Granuliet is ook blijkens het vigerende door SGS Intron verstrekte certificaat gekwalificeerd als grond.

De vergelijking met zeefzand die u – onder verwijzing naar een position paper van Joop Harmsen – maakt, gaat niet op. Anders dan zeefzand is granuliet immers niet afkomstig van bouw- en sloopafval maar van graniet zoals dat van nature in de bodem voorkomt. Dientengevolge bevat granuliet, anders dan zeefzand, ook niet in grote hoeveelheid bodemvreemd materiaal, maar voornamelijk juist bodemeigen materiaal, zij het in zeer verfijnde vorm.

Concluderend stelt u aan het slot van het door u in uw verzoek gestelde onder 3.2.1. zonder enige eigen onderbouwing: "Gelet op het vorenstaande kan niet worden uitgesloten dat granuliet niet als grond kan worden aangemerkt. Hierna gaat de gemeente er veronderstellenderwijs vanuit dat granuliet niet kwalificeert als grond, tenzij anders aangegeven."

Gezien het vorenstaande wordt die mening niet gedeeld en volgt daaruit een bevestiging van het eerder verwoorde standpunt in voormelde Kamerbrieven dat granuliet als grond moet worden gekwalificeerd bij het toepassen daarvan op grond van het Bbk.

Overigens kent de kwalificatie van granuliet als grond reeds een lange voorgeschiedenis. Tot 2009 is granuliet gekeurd conform AP-04 partijkeuringen. Granuliet is op advies van Fugro gecertificeerd. Sinds 2009 wordt granuliet geleverd als grond, conform BRL-9321 en onder BSB-certificaat Granuliet IZG-039-2. Om in Nederland een certificaat te verkrijgen, is goedkeuring nodig van de volgende instanties: een Certificatie-instelling (in dit geval SGS-Intron), Stichting Bouwkwaliiteit, College van Deskundigen, Harmonisatie Commissie Bouw, Toetsingscommissie Bouwstoffenbesluit en Raad voor Accreditatie. Daarnaast wordt het certificaat periodiek geaudit, in dit geval door SGS-Intron.

Zoals aangegeven is vanaf 2009 voor granuliet een BRL-certificaat afgegeven. Binnen de werkgroep Kwaliteit Bodembesluit (Kwalibo), een werkgroep onder het Implementatieteam Besluit bodemkwaliteit is in januari 2009 over granuliet (granietzand) gesproken. In het Implementatieteam hadden onder andere de volgende organisaties zitting: Ministeries VenW, VROM, LNV, vertegenwoordigers van IPO, VNG, UvW en de VROM-inspectie en inspectie-VenW. Het standpunt van de werkgroep Kwalibo dat granietzand (= granuliet) de status grond heeft en dat

het onder BRL 9321 zal gaan vallen en uit BRL 9324 (steenslag) zal worden geschreven, is opgenomen in het Monitoringsverslag 2009 Implementatie Besluit bodemkwaliteit (Tabel 7 - Uitvoeringsvraagstukken behandeld in de werkgroep Kwalibo, toezicht en handhaving) van 31 maart 2010, <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/wet-regelgeving/bbk/evaluatie/> ).

In juni 2013 is granuliet opnieuw besproken in het Implementatieteam Besluit bodemkwaliteit. Daar is besloten de geldende indeling (granuliet is grond) niet aan te passen. In het beleidsstandpunt van het Directoraat Generaal Water en Bodem van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is in oktober 2019 herbevestigd dat granuliet als grond wordt beschouwd.

### **3.2 Overtreding van artikel 6.2, eerste lid, Waterwet**

Nu voor de toepassing van granuliet geen lozingsvergunning op grond van artikel 6.2, eerste lid, Waterwet is verleend zou, naar u stelt, sprake zijn van een overtreding van die bepaling.

Artikel 5, tweede lid, Bbk bepaalt dat het lozingsverbod, bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, Waterwet, niet geldt voor toepassingen van bouwstoffen, grond of baggerspecie in een oppervlaktewaterlichaam die voldoen aan het bepaalde in het eerste lid van die bepaling.

Het eerste lid van artikel 5 Bbk bepaalt dat het Bbk van toepassing is op het toepassen van bouwstoffen, grond of baggerspecie, voor zover:

- a. *geen grotere hoeveelheid van die bouwstoffen, grond of baggerspecie wordt toegepast dan volgens gangbare maatstaven nodig is voor het functioneren van de toepassing,*
- b. *de toepassing volgens gangbare maatstaven nodig is op de plaats waar deze plaatsvindt, of onder de omstandigheden waarin deze plaatsvindt; en*
- c. *ingeval van het toepassen van afvalstoffen sprake is van nuttige toepassing in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.*

Door u wordt niet gesteld dat bij het project 'Over de Maas' wordt gehandeld in strijd met het bepaalde onder a en b van artikel 5, eerste lid, Bbk. Daarop wordt hieronder dan ook niet verder ingegaan, temeer omdat er ook overigens geen aanwijzingen zijn dat in strijd met die onderdelen wordt gehandeld.

Wel stelt u dat niet ter discussie staat dat granuliet moet worden beschouwd als een afvalstof waarvan de houder zich wil ontdoen en dat niet wordt voldaan aan het bepaalde in art. 5, eerste lid, Bbk en dat daarom het lozingsverbod van artikel 6.2, eerste lid, Waterwet herleeft. Verondersteld wordt dat u daarmee bedoeld het bepaalde onder c van artikel 5, eerste lid, van het Bbk. Nu voor de toepassing van granuliet geen lozingsvergunning op grond van die bepaling is verleend, zou sprake zijn van een overtreding van artikel 6.2, eerste lid, Waterwet.

Granuliet is, op het moment dat het in het project 'Over de Maas' wordt toegepast, echter geen afvalstof. Het begrip afvalstof is in de Waterwet en het Bbk niet gedefinieerd. Voor de betekenis van dit begrip moet op grond van jurisprudentie aansluiting gezocht worden bij artikel 1.1, eerste lid, Wm, waarin onder afvalstoffen wordt verstaan: "*alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet*



*ontdoen*". Het begrip afvalstof als hier bedoeld moet worden uitgelegd met inachtneming van de hierover door het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJEU) over dit begrip gevormde jurisprudentie (Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (AbRvS) 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1379). Op grond van deze Europese jurisprudentie hangt de kwalificatie als afvalstof vooral af van het gedrag van de houder en van de betekenis van de uitdrukking 'zich ontdoen van' (HvJEU 12 december 2013, ECLI:EU:C:2013:821, gevoegde zaken C-241/12 en C-242/12 en HvJEU 4 juli 2019, zaak C-624/17, ECLI:EU:C:2019:564).

Granuliet wordt in het project 'Over de Maas' niet toegepast omdat de houder – Over de Maas CV – zich daarvan wil ontdoen, maar omdat het granuliet daar ter plekke een nuttige functie vervult (namelijk: verondieping van de plas). Om die reden geldt dat het granuliet bij toepassing geen afvalstof is als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, Wm (zie in soortgelijke zin AbRvS 11 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2089, r.o. 2.6).

Anders dan u stelt is niet relevant of Graniet Import Benelux B.V. (hierna: GIB) al dan niet houder is van een afvalstof, nu GIB niet de toepasser is van granuliet in 'Over de Maas'. Daarbij geldt dat de vraag of het granuliet voor GIB, wel of geen afvalstof is specifiek wordt bepaald door de voorwaarden voor 'bijproducten' die zijn neergelegd in artikel 5, Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008/98. Op grond van artikel 1.1, zesde lid, vierde volzin, Wm worden als afvalstoffen niet aangemerkt stoffen, mengsels of voorwerpen die bijproducten zijn indien deze bijproducten aan de gestelde voorwaarden voldoen. Een van de in dit geval relevante voorwaarden om als bijproduct te worden is aangemerkt is of het gebruik van granuliet voor het verondiepen van de plas 'rechtmatig' is. Dat wil zeggen dat het *"voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid"*. Zoals in het onderhavige besluit is uiteengezet is in dit geval aan deze voorwaarde voldaan: het toepassen geschiedt conform het bepaalde in het Bbk en het heeft geen schadelijke gevolgen voor de milieukwaliteit en de leefomgeving.

Mocht al sprake zijn van een afvalstof, dan geldt dat sprake is van een 'nuttige toepassing' daarvan zoals bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, Wm: *"elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie, andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijn afvalstoffen"*.

In het project 'Over de Maas' wordt granuliet toegepast ter vervanging van (minder hoogwaardige) grond die anders voor het verondiepen ten behoeve van dit project zou zijn gewonnen of zou zijn vrijgekomen bij een ander project en gebruikt. Het granuliet is voor deze toepassing nodig en geschikt en de toepassing heeft geen schadelijke gevolgen voor de milieukwaliteit en de leefomgeving (zie in soortgelijke zin AbRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9457). Zelfs als granuliet een afvalstof is, is hier dus sprake van een nuttige toepassing in de zin

van artikel 1.1, eerste lid, Wm en is geen sprake van een handeling van verwijdering (storten).

Nu bij het toepassen van granuliet in het project 'Over de Maas' wordt voldaan aan de vereisten van artikel 5, eerste lid, Bbk, geldt ingevolge het tweede lid van die bepaling niet het lozingsverbod, bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, Waterwet. Van overtreding van dit verbod is hier dan ook geen sprake, zodat handhaving daarvan niet aan de orde kan zijn.

Zoals u zelf ook aangeeft in uw verzoek, staat buiten kijf dat bij het project 'Over de Maas' grond en baggerspecie wordt toegepast in de zin van art. 35, aanhef en onder d en e, Bbk. U stelt echter dat specifiek de toepassing van granuliet niet onder deze onderdelen valt, omdat blijkens de nota van toelichting bij het Bbk het doel van voornoemde bepalingen zou zijn om gebiedseigen grond en baggerspecie te kunnen toepassen. Indien granuliet niet onder deze onderdelen zou vallen, zou sprake zijn van een overtreding van het lozingsverbod van artikel 6.2, eerste lid, Waterwet.

Noch het bepaalde in het Bbk, noch het daarover gestelde in de nota van toelichting sluiten toepassen van niet-gebiedseigen grond in het project 'Over de Maas' uit. Slechts bij de vaststelling van lokale maximale waarden bij het van toepassing zijn van een gebiedsspecifiek toetsingskader voor de algemene toepassing, bedoeld in Hoofdstuk 4, Afdeling 2, paragraaf 1, Bbk, is sprake van een beperking in de herkomst van de toe te passen grond of baggerspecie in die zin dat die afkomstig moet zijn uit een aan te wijzen bodembeheergebied. Daarvan is bij het project 'Over de Maas' geen sprake. Voor dit project geldt het toetsingskader voor grootschalige bodemtoepassingen, bedoeld in Hoofdstuk 4, Afdeling 2, paragraaf 3, Bbk, waarbij geen beperking geldt voor de herkomst van de toe te passen grond.

### **3.3 Overtreding van artikel 1.1a en 10.1 Wet milieubeheer en artikel 7 Besluit bodemkwaliteit**

Deze bepalingen zijn zogenoemde zorgplichtbepalingen. Artikel 1.1a Wm betreft de algemene zorgplichtbepaling van de Wm, artikel 10.1 Wm bevat een verbijzondering daarvan (specifieke zorgplicht) betreffende handelingen met afvalstoffen. Artikel 7 Bbk bevat een verbijzondering voor het toepassen van bouwstoffen, grond of baggerspecie in een oppervlaktewaterlichaam.

In de voormelde Kamerbrieven van 5 maart 2020 en 31 maart 2020 is uiteengezet dat op grond van de beschikbare informatie, maar ook op basis van de analyseresultaten van de door Rijkswaterstaat in het kader van het toezicht genomen verificatiemonsters, is vastgesteld dat het toegepaste granuliet voldoet aan de eisen van het Bbk. Op basis van deze onderzoeken is tevens vastgesteld dat het toepassen van granuliet geen schadelijke gevolgen heeft voor de milieukwaliteit en de leefomgeving.

Ook is in voormelde Kamerbrieven aandacht besteed aan het bij de productie van granuliet gebruikte flocculant. Het hoofdbestanddeel van de toegepaste flocculant (vlokmiddel), Ecopure P-1715, is een anionische vorm van poly-acrylamide. Het gehalte aan dit het poly-acrylamide in granuliet is zeer moeilijk te meten. Het is

wel aan de hand van de toegepaste dosering en de stofeigenschappen van het poly-acrylamide via modelberekeningen te bepalen. Dat is in dit geval gebeurd. Het berekende gehalte van het poly-acrylamide in granuliet bedraagt circa 96 mg/kg droge stof.

In het geval van granuliet zijn – zowel in opdracht van de producent van het materiaal (juni 2019) als in opdracht van RWS (resp. december 2019 en februari en maart 2020) - meerdere monsters geanalyseerd op de aanwezigheid van een breed scala aan stoffen, waaronder acrylamide (een restproduct van poly-acrylamide).

Uit poly-acrylamide kan in theorie acrylamide vrijkomen door afbraak, of doordat acrylamide als residu aanwezig is. Dit acrylamide is een Zeer Zorgwekkende Stof.

Poly-acrylamide is geen stof, maar een verzamelnaam voor alle polymeren, waarin het monomeer acrylamide een onderdeel vormt van de moleculaire structuur. Bij het gebruikte flocculant is het hoofdbestanddeel een anionische poly-acrylamide. In het European Union Risk Assessment Report 'acrylamide' (European Chemicals Bureau, Institute for Health and Consumer Protection, 2002, <https://echa.europa.eu/documents/10162/50218bf9-ba0f-4254-a0d9-d577a5504ca7>) is aangegeven dat het fysisch-chemisch niet waarschijnlijk is dat acrylamide vrijkomt bij de afbraak van poly-acrylamide. Uit wetenschappelijk onderzoek gericht op de afbraak van poly-acrylamide houdende flocculanten, blijkt dat in de meeste gevallen inderdaad sprake is van afbraak zonder dat er acrylamide vrijkomt of dat het slechts in zeer geringe hoeveelheden gebeurt. Bij de anaerobe (zuurstofloze) afbraak van polyacrylamide is acrylamide als tussenproduct in het degradatieproces aangetoond. Over het algemeen breekt acrylamide zelf echter zeer snel af in het milieu, ook onder anaerobe condities, waardoor het onwaarschijnlijk is dat er sprake is van relevante effecten voor mens en milieu.

Bij gebruik van poly-acrylamiden kan acrylamide vrijkomen als er een klein percentage vrij residu aanwezig is. Vanwege strenge EU-regelgeving ten aanzien van acrylamide mag dat percentage nooit hoger zijn dan 0,1% (op gewichtsbasis) van het poly-acrylamide in een te gebruiken product. Dat geldt dus ook voor het hier gebruikte flocculant. In de meeste gevallen liggen de concentraties acrylamide in poly-acrylamide overigens aanzienlijk lager dan de vereiste 0,1%.

Uit alle uitgevoerde analyses en onderzoeken is gebleken dat het gehalte van acrylamide beneden de detectiegrens ligt. Dat is de laagste hoeveelheid van een stof die kan worden gemeten door het laboratorium.

Uit de uitgevoerde analyses en onderzoeken is eveneens gebleken dat het toepassen van granuliet in het project Over de Maas niet leidt tot risico's voor mens en milieu. De toepassing van granuliet geeft ook geen carcinogene risico's.

Bij de toepassing van granuliet als grond in het project 'Over de Maas' is blijkens het voorgaande dan ook geen sprake van een overtreding van bovenstaande zorgplichten. Er is daarom geen aanleiding om op grond van die zorgplichten jegens de toepasser handhavend op te treden.

### **3.4 Overtreding artikel 28, vijfde lid, Besluit bodemkwaliteit**

Artikel 28, vijfde lid, Bbk bepaalt dat het verboden is om bouwstoffen toe te passen in strijd met de artikelen 5, eerste lid, en 7 van dit besluit. Van overtreding van deze bepaling zou dus slechts sprake kunnen zijn indien de toepassing van granuliet in het project 'Over de Maas' als toepassing van bouwstoffen wordt beschouwd.

Dit regardeert de vraag of granuliet als grond of bouwstof in de zin van het Bbk moet worden gekwalificeerd, waarnaar u in uw verzoek verwijst.

Gezien hetgeen hiervoor is gesteld in onderdeel '3.1 Granuliet is grond' moet granuliet als grond en niet als bouwstof worden gekwalificeerd. Nu geen sprake is van een bouwstof, is er geen grondslag om jegens de toepasser op grond van het bepaalde in artikel 28, vijfde lid, Bbk handhavend op te treden.

### **3.5 Overtreding artikel 37, eerste lid, Besluit bodemkwaliteit**

Artikel 37, eerste lid, Bbk bepaalt dat het verboden is om grond of baggerspecie toe te passen in strijd met de artikelen 5, eerste lid, 7, 38, 42, 44, 45, 46, 52, 59, 60, 63 en 64 van dit besluit.

In uw verzoek stelt u over artikel 37, eerste lid, Bbk:

*"Voor het overige is het in art. 37 lid 1 Bbk verboden gesteld om grond en baggerspecie toe te passen in strijd met art. 38 en 42 Bbk."*

Voorts stelt u:

*"Nu er geen (dekkende (c.q. juiste) milieuhygiënische verklaring bij de partij(en) aanwezig is en bij de melding is gevoegd, biedt dit een zelfstandige handhavingsgrondslag voor de minister(s) jegens de toepasser Over de Maas C.V. (indien het standpunt al gevolgd zou kunnen worden dat granuliet als 'grond' kan worden aangemerkt in de zin van art. 1 Bbk)."*

De artikelen 38 en 42 Bbk stellen regels voor het verkrijgen van een geldige milieuhygiënische verklaring en het bij het doen van een melding van een toepassing als bedoeld in artikel 35, onder a tot en met e en g, overleggen van gegevens waaronder een milieuhygiënische verklaring.

Door SGS INTRON Certificatie B.V. is op basis van BRL 9321 voor granuliet een productcertificaat afgegeven. Voor het Bbk is dit certificaat een erkend en een wettig bewijsmiddel.

Nu een erkend en wettig bewijsmiddel bij de meldingen is overgelegd is geen sprake van overtreding van artikel 37, eerste lid, Bbk.

## **4 OVERIGE**

Ten aanzien van de overtredingen van de artikelen 16 en 18, eerste lid, Bbk wordt, zoals hiervoor in onderdeel 1 is aangegeven, ten overvloede het volgende opgemerkt. Dit onderdeel maakt geen deel uit van het besluit.

In het handhavingsverzoek wordt door u gesteld dat er zowel jegens SGS Intron Certificatie B.V. (hierna: SGS Intron) als jegens GIB handhavend kan worden opgetreden omdat er een kwaliteitsverklaring is afgegeven en granuliet wordt

geproduceerd en toegepast in Nederland in strijd met het daarvoor geldende normdocument. Dit zou zo zijn omdat normdocument BRL 9321 niet van toepassing is en granuliet niet op basis van een ander normdocument kan worden gecertificeerd. Het ministerie zou erkennen dat er sprake is van een overtreding, omdat is aangegeven dat er geen bezwaar is tegen certificeren op grond van de BRL 9321 in afwachting van een nieuw te ontwikkelen normdocument (BRL 9344). Dit zou volgens u in strijd zijn met artikel 18, eerste lid, Bbk.

Ook zou er, nu volgens u is vastgesteld dat het productcertificaat de lading niet dekt, sprake kunnen zijn van een overtreding van artikel 16 Bbk waartegen handhavend zou kunnen worden opgetreden tegen SGS Intron, GIB en/of Over de Maas C.V.

SGS Intron, de certificerende instelling, verricht een aangewezen werkzaamheid als bedoeld onder artikel 2.1, eerste lid, onder b, Regeling bodemkwaliteit (hierna: Rbk), te weten het 'afgeven van kwaliteitsverklaringen op grond van een nationale BRL'. De BRL op basis waarvan SGS Intron in dit geval een kwaliteitsverklaring heeft afgegeven aan GIB is BRL 9321: Milieuhygiënische kwaliteit van industriezand en (gebroken) industriegrind, versie van 4 november 2014.

BRL 9321 stelt het volgende: *"Van nature in de bodem voorkomend sedimentair materiaal, dat een productieproces kan hebben ondergaan, waarbij het materiaal kan worden gescheiden, gewassen en/of gebroken. Ook steenslag uit grind valt onder deze definitie. De ontstaansgeschiedenis van het materiaal is zodanig dat het in geologisch opzicht kan worden geclassificeerd als een niet gelithificeerde terrigene afzetting. Bewerkingen als scheiden, wassen en breken zijn onderdeel van het productieproces, maar worden niet als productie beschouwd in het kader van deze beoordelingsrichtlijn."*

De keuze van SGS Intron om het certificaat af te geven is in lijn met het standpunt van de werkgroep Kwalibo. Deze werkgroep heeft namelijk destijds te kennen gegeven dat granuliet de status grond heeft en onder BRL 9321 zal gaan vallen. Dit blijkt uit het Monitoringsverslag 2009 van het Implementatieteam Bbk, gedateerd op 31 maart 2010.

GIB beschikt over een noodzakelijke erkenning. Deze erkenning vormt samen met het certificaat van SGS Intron een wettig bewijsmiddel voor granuliet. Dit betekent dat granuliet voldoet aan de eisen van het Bbk.

Door SGS Intron is inmiddels een nieuwe beoordelingsrichtlijn ontwikkeld, BRL 9344. Deze is nog in concept en daardoor nog niet aangewezen in de Rbk. De BRL is bedoeld voor de fijne fractie die vrijkomt bij de bewerking van primaire steenachtige materialen. De verwachting is dat deze BRL meer toegesneden zal zijn op materialen als granuliet. Tot die tijd is de huidige BRL 9321 echter, gelet op al het bovenstaande, onverkort rechtsgeldig. Aldus kan het bestaande certificaat voor granuliet nog worden gebruikt tot de nieuwe BRL als normdocument in de Rbk is vermeld.

Gelet op deze conclusie is er geen aanleiding om handhavend op te treden tegen SGS Intron vanwege een overtreding van de artikelen 18 en 16 Bbk.

GIB verricht met het produceren van granuliet de aangewezen werkzaamheid als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder j, Rbk: "produceren van bouwstoffen, grond of baggerspecie die is bestemd voor toepassing in Nederland en waarvoor een kwaliteitsverklaring is afgegeven die erkend is volgens de eisen van de desbetreffende bij categorie 10 in bijlage C aangewezen nationale BRL en de eisen in het document HCB/2009-200 van de Harmonisatie Commissie Bouw, dat is opgenomen in Bijlage D".

In het handhavingsverzoek zijn geen aanwijzingen opgenomen waaruit zou kunnen blijken dat GIB de BRL 9321 en daarmee de artikelen 18 en 16 Bbk overtreedt.

De toepasser, Over de Maas C.V., verricht geen aangewezen werkzaamheid en kan om die reden de artikelen 18 en 16 Bbk niet overtreden.

Naar aanleiding van al het vorenstaande bestaat er ook geen aanleiding om handhavend op te treden tegen GIB en Over de Maas C.V.

## 5 AFSLUITING

Er zijn bij het toepassen van granuliet in het project 'Over de Maas', gelegen binnen de gemeente West Maas en Waal, geen overtredingen geconstateerd en er is derhalve geen aanleiding is om handhavend op te treden.

Erop vertrouwend u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Hoogachtend,

DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,  
namens deze,  
De hoofdingenieur-directeur Rijkswaterstaat Zuid-Nederland,

  
mevrouw D.M. Beuting MSc

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,  
namens deze,  
De directeur Toezicht en Opsporing,



mevrouw ir. K. Visser

## Mededeling

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht kunt u tegen dit besluit, althans de in deze brief opgenomen besluit-onderdelen ('2 BESLUIT' en '3 TOELICHTING'), binnen zes weken na de dag waarop dit is bekendgemaakt een bezwaarschrift indienen. Het bezwaarschrift moet worden gericht aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, t.a.v. Rijkswaterstaat Corporate Dienst BJV Expertise, Postbus 2232,3500 GE Utrecht.

Het bezwaarschrift moet zijn ondertekend en tenminste het volgende te bevatten:

- a. naam en adres van de indiener;
- b. de dagtekening;
- c. een omschrijving van het besluit waartegen het bezwaarschrift zich richt (datum en nummer of kenmerk);
- d. een opgave van de redenen waarom men zich met het besluit niet kan verenigen.