

Vergaderjaar 2018–2019

30 015

Bodembeleid

Nr. 56

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 december 2018

Wij leven met elkaar op de Nederlandse bodem en deze bodem levert een cruciale bijdrage aan de realisatie van maatschappelijke opgaven op het gebied van voedselvoorziening, biodiversiteit, drinkwatervoorziening, klimaat en energie. Grondverzet is het gevolg van ruimtelijke ingrepen voor natuurontwikkeling, recreatie, projectontwikkeling of infrastructuur. Gezien het belang van een vitale bodem voor een veilig gebruik en de bijdrage van de bodem aan maatschappelijke opgaven is het noodzakelijk om zorgvuldig om te gaan met deze grondstromen. Ik heb hier wel zorgen over. Een aantal keer dit jaar is het gebruik van grond negatief in het nieuws geweest. Ook bij diverse gelegenheden heb ik hier met de Kamer over gesproken. Ik wil daarom in deze brief mijn voorgenomen beleid uiteenzetten. Ik vind het daarbij belangrijk om de hele keten in oogschouw te nemen en per stap in beeld te brengen waar de kwetsbaarheden zitten en waar in mijn ogen extra regie of facilitering van het Rijk noodzakelijk is. In deze brief geef ik daar een aanzet voor. Separaat informeer ik u in meer detail over de verondieping van diepe plassen en thermisch gereinigde grond.

Jaarlijks wordt in Nederland veel grond verwerkt. Ten behoeve van bouwprojecten, infrastructuur en andere werken wordt in Nederland grond ontgraven, getransporteerd en weer toegepast. Het landgebruik in Nederland is zeer intensief. Er zijn daarom relatief weinig mogelijkheden om grond van goede kwaliteit te winnen of grond van lagere kwaliteit te storten. Vanuit de gedachte van circulariteit streef ik er zo veel mogelijk naar grond te hergebruiken, zo nodig na reiniging. Mits goed behandeld en onder juiste condities toegepast kan het storten van grond worden vermeden en worden kostbare, primaire bouwstoffen uitgespaard. De bescherming van de mens, plant en dier staat hierbij altijd voorop.

De volumes van grondverzet zijn groot en er zijn veel spelers en veel plaatsen van handeling. Bodemkwaliteit wordt vaak ten onrechte gezien als een kostenpost. Dit maakt de verleiding groot om de grens van de wet

op te zoeken om kosten te besparen. Het is aan alle spelers om de doelstellingen voor gezondheid, milieu en hergebruik te waarborgen. De regelgeving biedt hiervoor het kader en bevoegd gezag draagt zorg voor de handhaving. Het Rijk is systeemverantwoordelijk en heeft daarmee een belangrijke regierol en faciliteert andere overheden waar nodig.

De wettelijke kaders voor het ontgraven, transporteren, opslaan, vermengen, reinigen en toepassen van grond en bagger zijn vastgelegd in de Wet bodembescherming, de Waterwet, de Wet milieubeheer en het Besluit en Regeling bodemkwaliteit (Bbk en Rbk). Daarnaast spelen ook lokale regels op grond van verordeningen en bestemmingsplannen een rol. Voor het toepassen van grond en baggerspecie bieden het Besluit en Regeling bodemkwaliteit sinds 2008 een duidelijk kader. Met enige regelmaat worden in de regeling bodemkwaliteit verbeteringen doorgevoerd. Ondanks deze stapsgewijze verbeteringen is het helder dat er nog stappen moeten worden gezet. Ik wil dat uitdrukkelijk samen met de andere overheden doen.

Keten toepassen van grond en bagger

Wat uiteindelijk telt is de kwaliteit van de grond of bagger zoals die wordt toegepast. De kwaliteit van het toegepaste materiaal moet overeenstemmen met de lokale functie en de lokaal aanwezige bodemkwaliteit. Dit heeft betrekking op zowel de mens (het voorgenomen gebruik mag geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid opleveren) als milieu (de ecologische functie moet voldoende zijn gewaarborgd).

De grond of bagger die wordt toegepast komt altijd ergens vandaan. Deze is ontgraven of afkomstig van een verwerker, wordt soms opgeslagen of vermengd en vervolgens naar de locatie van toepassing gebracht. Alle elementen uit deze keten zijn van belang voor de kwaliteit van de grond die uiteindelijk onder een woonwijk, in een dijklichaam of diepe plas terecht komt. Ik loop deze verschillende schakels van de keten af, met daarin op hoofdlijnen mijn bevindingen.

Ontgraven

In Nederland wordt per jaar circa 40 miljoen ton schoon zand gewonnen. Deze is van hoge kwaliteit en kan zonder meer overal worden toegepast. Naar schatting komt daarnaast jaarlijks circa 45 miljoen ton schone en licht verontreinigde grond en baggerspecie vrij bij werkzaamheden en deze kan conform wet en regelgeving direct worden hergebruikt. De rest van de vrijgekomen grond wordt gereinigd (circa 2,5 miljoen ton per jaar) of gestort (circa 0,5 miljoen ton per jaar).

Voor het vertrouwen in grondstromen en de toepassing daarvan is het belangrijk om te kunnen herleiden wat de voorgeschiedenis is van een partij grond en op welke wijze de partij grond is onderzocht en van een kwaliteitsverklaring is voorzien. Ook moeten we er vanuit kunnen gaan dat volgens de protocollen die daarvoor zijn, wordt gehandeld. Daar hoort ook bij dat we moeten kunnen vertrouwen op degenen die de certificaten daarvoor afgeven. De Regeling bodemkwaliteit is hiervoor recent aangescherpt. Zo zijn vernieuwde normdocumenten voor grondreinigers en grondbanken opgenomen die meer eisen stellen aan het meten van alle milieurelevante stoffen en is een verduidelijking opgenomen van de eis dat de voorgeschiedenis van de partij en de locatie in kaart zijn gebracht. Ook in de beleidsevaluatie van het zogenoemde «kwalibostelsel» – het publiek-private kwaliteitsborgingssysteem voor grond en bagger – die in 2019 in gang wordt gezet, wordt de traceerbaarheid van de

grondstroom doorgelicht. Indien nodig overweeg ik aanvullende maatregelen.

Import

Er is sprake van een groeiende stroom van import van grond en bagger uit het buitenland. Er is grote vraag naar grond in Nederland, met name veroorzaakt door de vele initiatieven voor de verondieping van diepe plassen met een realisatietermijn van tien jaar. Hier gaat circa 8 miljoen m³ grond per jaar naar toe. Zoals ik heb aangegeven in de brief over diepe plassen, thermisch gereinigde grond en Barneveld die ik recent aan u hebt verstuurd, zijn de mogelijkheden van hergebruik in Nederland beter ontwikkeld. Ook leidt de capaciteit voor reinigen van grond tot een sterke stijging van de import van verontreinigde grond en baggerspecie. Overigens is het volume van import nog zeer beperkt ten opzichte van de toegepaste grond afkomstig uit Nederland. Ik zal onderzoeken op welke punten hergebruik in Nederland anders is dan in het buitenland en of dit wenselijk is, hoeveel grond uit het buitenland in Nederland wordt gereinigd en wat de mogelijkheden zijn om de vraag naar grond beter te kunnen sturen.

Voorop staat dat geïmporteerde grond en baggerspecie aan dezelfde kwaliteitseisen moet voldoen als de Nederlandse materialen. Dit past ook binnen de Europese kaders van het vrij handelsverkeer van goederen en de Europese verordening voor het overbrengen van afvalstoffen (EVOA). Wanneer de grond en baggerspecie uit het buitenland voldoet aan de Nederlandse eisen is het niet mogelijk om de import te beperken.

Reinigen van grond

Jaarlijks wordt ca. 2,5 miljoen ton grond gereinigd, grotendeels via thermische reiniging. Nederland heeft in tegenstelling tot veel andere EU landen een goed ontwikkelde markt voor grondreiniging, wat ook tot gevolg heeft dat verontreinigde grond uit het buitenland in Nederland wordt gereinigd.

Het reinigen van grond is een logisch gevolg van het actieve bodemsaneeringsbeleid van Nederland. Als de reiniging goed gebeurt kan de grond weer opnieuw worden toegepast. In de voornoemde brief heb ik aangegeven dat ik hierover wel enige zorgen heb. Ten eerste moet de kwaliteit van de gereinigde grond voldoen aan de wettelijke eisen. Ten tweede moeten de bijzondere eigenschappen van thermisch gereinigde grond voor wie er mee werkt goed kenbaar zijn en de toepassing daarvan in een werk moet zijn geregistreerd. Ten derde wil ik onderzoeken of het wenselijk en mogelijk is in Nederland gereinigde buitenlandse grond weer terug te sturen naar de aanbieder.

Opslag, samenvoegen en transport

Opslag, samenvoegen en transport van grond zijn gereguleerd. In de hele keten hebben de grondbanken een bijzondere rol omdat ze niet alleen grond opslaan maar ook partijen grond mogen samenvoegen. Dit is aan strikte regels gebonden om onder meer te voorkomen dat vervuilde grond wordt weggemengd. Ze vormen daarmee een kwetsbaar onderdeel van de keten. Ik zal hieraan in de reeds genoemde beleidsanalyse extra aandacht besteden.

Toepassen

Op grond van het Bbk wordt bepaald wat de kwaliteit moet zijn op een specifieke locatie van toe te passen van grond of bagger. Als de controles in de keten goed verlopen dan is het helder welke kwaliteit grond wordt aangevoerd. Verantwoordelijk gedrag van alle partijen in de keten, maar uiteraard ook strikte handhaving zijn hierbij essentieel.

Het toepassen van grond en bagger in diepe plassen is werk dat bijzondere aandacht verdient door de grote hoeveelheden die worden gebruikt en de potentiële impact op omgeving en milieu. Bij de evaluatie is naar voren gekomen dat de omgeving soms onvoldoende betrokken is en er zorgen zijn over de juiste vaststelling van de kwaliteit van het materiaal dat wordt toegepast. Dat wordt versterkt omdat de grond en baggerspecie na toepassen niet meer zichtbaar is. De betrokkenheid van de omgeving zal beter worden verankerd. In de Omgevingswet zal hiervoor een nieuwe procedure voor verondiepingsprojecten worden opgenomen.

Voor de kwaliteit van de grond is een combinatie van naleving van de regels en handhaving en waar nodig verduidelijking van de regels essentieel. Zo is inmiddels in de recente aanpassing van de Regeling bodemkwaliteit bepaald dat nog slechts sporadisch plastics in de toe te passen grond en baggerspecie aanwezig mogen zijn. Met de Omgevingswet zal het toetsingskader voor toepassen van grond in diepe plassen met betrekking tot beïnvloeding van de waterkwaliteit worden verbeterd.

Toezicht, handhaving en nalevingsgedrag

In de keten zijn diverse bevoegde gezagen actief. De gemeenten, de provincies, de waterschappen, Rijkswaterstaat en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) hebben een rol als bevoegd gezag. Een goede samenwerking tussen de handhavingpartners is daarmee een noodzaak, samen met een risicogerichte benadering en voldoende inzet.

De ILT realiseert zich dat juridische handhaving niet het enige middel is waarmee ongewenst gedrag kan worden gekeerd. In een programmatische aanpak zet de ILT in op een risico- en ketengerichte benadering. De ILT richt zich hierbij op de knooppunten in de keten en op sleutelspelers. Daarbij worden bedrijven die zich niet aan de regels houden met de meest effectieve strategie, juridisch of anderszins, aangepakt. Er wordt ingezet op het versterken van haar informatiepositie en er wordt verbinding gezocht met andere overheden en handhavingpartners.

Verder hebben de private certificerende instellingen van het kwalibo stelsel, dat de erkenning van bedrijven regelt, een rol bij het toezicht. Rijkswaterstaat heeft daarom de laatste tijd vaker signalen gegeven aan een certificerende instelling wanneer overtredingen worden geconstateerd. In de beleidsevaluatie kwalibo zal naar de rol van dit private toezicht meegenomen worden zodat dit waar nodig kan worden versterkt.

Ook opdrachtgevers hebben een belang dat de kwaliteit van grondstromen betrouwbaar wordt vastgesteld zodat de grondstromen gebruikt worden voor de projecten waarvoor ze geschikt zijn. Rijkswaterstaat zal daarom samen met andere opdrachtgevers bijdragen aan de ketenanalyse die momenteel door de ILT wordt uitgevoerd. De inzet is gericht op een transparantere werking van het systeem van certificaten en erkenningen met als doel om betrouwbaar om te gaan met grondstromen en de samenstelling aan te kunnen tonen. Hieraan kunnen alle partijen in de keten een belangrijke bijdrage leveren.

Opkomende stoffen

Specifieke aandacht vragen de zeer zorgwekkende stoffen (ZZS-en): opkomende stoffen die nog niet (wettelijk) genormeerd zijn, waarvan de schadelijkheid nog niet (volledig) is vastgesteld. Verschillende van deze stoffen komen we inmiddels tegen in het milieu: in de bodem, de lucht en het water. Omdat het onmogelijk is om bij ieder grondverzet op vele duizenden stoffen te testen wordt een standaard stoffenpakket gehanteerd bij de verplichte bodemonderzoeken. Daarnaast geldt de zorgplicht, neergelegd in de Wet bodembescherming (met betrekking tot landbouw-bodems) en/of het Besluit bodemkwaliteit. Uit de zorgplicht en uit de Circulaire bodemsanering volgt dat, indien een stof niet is genormeerd, maar degene die de grond wil toepassen redelijkerwijs kan vermoeden dat de stof aanwezig is in de grond en (potentieel) schadelijk is, hij dan de grond op deze stof moet testen. Als de stof gemeten wordt in de bodem, in casu als de detectiegrens wordt bereikt, mag de grond of bagger niet worden toegepast tenzij er een lokaal beleidskader voor is opgesteld in de nota bodembeheer van de betreffende gemeente. Dat betekent op dat vaak op grond van de zorgplicht vaak al het grondverzet wordt stilgelegd op het moment dat een nieuwe stof gedetecteerd wordt in grond of bagger.

Ik vind het belangrijk om als Rijk de regie te nemen met betrekking tot de omgang met ZZS-en. Daarom heb ik RIVM gevraagd om risicogrenswaarden uit te rekenen voor PFOA en PFOS. Op basis van de uitkomsten van het RIVM-onderzoek ga ik om de tafel met decentrale overheden om samen met hen een algemene methodiek op te stellen hoe om te gaan met (potentieel) ZZS-en. Wat het beleid precies gaat inhouden kan van stof tot stof verschillen.

In het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) zijn de hoofdlijnen vastgelegd voor de manier waarop we omgaan met afval en ZZS-en. Hierbij geldt dat een balans moet worden gevonden tussen het stimuleren van recycling enerzijds en het verminderen van de hoeveelheid gevaarlijke stoffen in de economie anderzijds. Het uitgangspunt is dat de aanwezige ZZS geen onaanvaardbare risico's voor mens en milieu mogen opleveren. Deze lijn zal ook bij bovengenoemde te ontwikkelen methodiek voor ZZS-en in grond en bagger het uitgangspunt vormen.

Bodemas

Op 20 november 2018 heb ik u geïnformeerd (Kamerstuk 28 663, nr. 72) over de problemen met AEC bodemas en de maatregelen die ik zal treffen. In aanvulling daarop het volgende.

Volgens de Green Deal voor AEC-bodemassen mogen per 2020 AEC-bodemassen alleen nog vrij toepasbaar zijn. Dit betekent dat de materialen zonder extra voorzieningen overal mogen worden toegepast. Dit kan door de kwaliteit van de bodemassen te verbeteren of door de bodemassen als toeslagmiddel toe te voegen aan beton. Bij de laatste optie zal aan het eind van de gebruiksfase het niet makkelijk zijn om bij sloop van het beton de materiaalstromen op basis van kwaliteit te scheiden, met als gevolg dat opnieuw hergebruik wordt bemoeilijkt. Ik wil toegroeien naar een circulaire economie waarbij de grondstoffen en de materialen die na de gebruiksfase steeds weer herbruikbaar zijn. Dit zal vragen om een hogere kwaliteit van de grondstoffen en een extra bewerkingsstap, maar draagt bij aan het duurzaam hergebruik. Ik ben bezig met een analyse om te bezien of de prikkels rondom de verwerking van afval/grondstofstromen de goede kant op wijzen om de transitie naar een circulaire economie, met hoogwaardige recycling van grondstoffen, te

bevorderen. Geïnitieerd vanuit het Landelijk Afvalbeheerplan zal RWS in de loop van 2019 een verkenning uitvoeren van de bijdrage van reinigen en immobiliseren van afvalstoffen aan de transitie naar een circulaire economie. Ik heb RWS gevraagd om bij deze verkenning ook te kijken naar de kansen en risico's van de toepassing van bodemas in beton in Nederland.

Hoe verder?

In bovenstaande heb ik u geschetst hoe ik verder invulling zal geven aan mijn visie op de keten van hergebruik van grond en hoe daarbij een verbeter slag te realiseren. Ik ga dit niet alleen doen. Ik wil dit gezamenlijk met alle betrokken partijen oppakken. Ik zal uw Kamer komend jaar informeren over de voortgang.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

Bijlage

Nr	Actie	Tijdstip
<i>Regelgeving</i>		
1	Nieuwe procedure diepe plassen (via Ow)	2021
2	Beperking plastics in grond en baggerspecie door aanpassing Regeling bodemkwaliteit	30-11-2018
3	Uitfasering IBC voor bodemassen, incl. overgangsrecht (via Ow)	2021
4	Nieuw milieuhygiënisch toetsingskader diepe plassen in regelgeving verankeren (via Regeling bodemkwaliteit, samen met Ow)	2021
5	Meld- en registratieverplichting TGG (via Ow)*	2021
<i>Onderzoek</i>		
6	Beleidsevaluatie Kwalibo stelsel, met aandacht voor: <ul style="list-style-type: none"> • Grondbanken • Rol privaat toezicht. 	Eind 2019
7	Nader onderzoek hergebruik grond Nederland versus buitenland.	Medio 2019
8	Retourneren gereinigde grond naar aanbieder in het land van herkomst.	Medio 2019
9	Onderzoek RIVM naar risicogrenswaarden PFOA en PFOS	Medio 2019
10	Ontwikkelen aanpak hoe om te gaan met (p)ZZS	Eind 2019
11	Onderzoek prikkels rondom de verwerking van afval/ grondstofstromen	Medio 2019
12	Verkenning reinigen en immobiliseren van afvalstoffen	Eind 2019
13	Onderzoek ecologische kwaliteit en toetsingscriteria diepe plassen*	2022
14	Evaluatie normen en onderzoeksmethode TGG door RIVM*	Eind 2019
15	Overleg branche aanvullende maatregelen TGG*	Medio 2019
<i>Handhaving</i>		
16	Ketenanalyse ILT	Medio 2019
17	Overleg sector en LNV over naleving Europese verordening invasieve uitheemse soorten*	Medio 2019
18	Intensivering samenwerking buitenlandse inspectiediensten*	Medio 2019
19	Vervolg handhavingsactie ILT op import grondstromen*	2019 (doorlopend)
20	Toezicht op de grondreinigingsbedrijven en de certificerende instellingen ILT*	2019 (doorlopend)
<p><i>De actiepunten met een «*» volgen uit de brief over diepe plassen, thermisch gereinigde grond en Barneveld. De overige actiepunten volgen uit de brief over de «visie op hergebruik van grond».</i></p>		