

PLATFORM BODEMKWALITEIT



Ministerie van I&W
Ministerie van BZK

Secretariaat:
Postbus 1475
3430 BL NIEUWEGEIN
T: 030 231 13 77
F: 030 234 17 54

Referentie:
B086012ab.18CZYXN.djs

Nieuwegein
10 september 2018

Betreft:

Reactie Internetconsultatie Aanvullingsbesluit bodem

Geachte dames en heren,

Het Platform Bodemkwaliteit heeft kennis genomen van het voorliggende concept Aanvullingsbesluit bodem voor de Omgevingswet.

Graag maakt het Platform gebruik van de mogelijkheid om hierop te reageren.

De Omgevingswet wordt gekenmerkt door een flexibele opzet met als doel vereenvoudiging, minder regels en decentralisatie en die de lokale overheden de ruimte biedt voor maatwerk. In dat verband is de behoefte aan bestuurlijke afwegingsruimte zwaarder gewogen dan het belang van uniforme regels. In lijn met deze door de politiek opgelegde uitgangspunten dient het Ministerie van I&W deze ruimte voor maatwerk ook voor bouwstoffen toe te laten.

Vanuit het Platform bodemkwaliteit zijn met betrekking tot maatwerk voor bouwstoffen in eerder overleg met het ministerie diverse knelpunten benoemd. Hoewel maatwerk zich over vele aspecten van de Omgevingswet kan uitspreiden spitsen de voornaamste zorgen zich toe op maatwerk op het gebied van de grenswaarden van het Besluit bodemkwaliteit. Het Platform bodemkwaliteit heeft nadrukkelijk bezwaar tegen maatwerk op dit punt.



PLATFORM BODEMKWALITEIT

1. Vertroebeling van het beschermingsniveau

Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) bestaat in eerste instantie voor de bescherming van bodem, grondwater en oppervlaktewater. De grenswaarden van het Bbk zijn met zorg tot stand gekomen, waarbij een hoge mate van bescherming is gewaarborgd zonder dat dit afbreuk heeft gedaan aan de toepasbaarheid van de gangbare bouwstoffen. De grenswaarden vormen een afweging tussen beschermingsniveau, risico's, haalbaarheid en wetgevende kaders. De basis is een wetenschappelijke modellering van het gedrag van stoffen in de bodem, grondwater en oppervlaktewater, waarbij een generiek kader is gecreëerd dat voor alle bouwstoffen geldt en voor alle bodems in Nederland, inclusief zandbodems die qua toelaatbare bodembelasting het meest kritisch zijn.

Het Besluit bodemkwaliteit is voor bouwstoffen geëvolueerd van een complex systeem met rekenregels, variabele toepassingshoogte en verschillende toepassingscondities (Bouwstoffenbesluit en daarvoor het IPO-interimbeleid) naar een eenvoudiger en uniform systeem met voor alle typen bouwstoffen en vrijwel alle toepassingsgebieden één grenswaarde (Besluit bodemkwaliteit). Dit is ook de grote verdienste geweest van de ombouw van het Bouwstoffenbesluit naar het Besluit bodemkwaliteit. Het voornemen om dit weer open te stellen middels maatwerk is daarmee een "terug naar af" en meer regels in plaats van minder.

De ervaring met gemeenten is, dat het benodigde kennisniveau, dat is vereist voor het herzien van grenswaarden, niet aanwezig is. Omdat de consequenties van andere grenswaarden niet kunnen worden vastgesteld zonder hulp van een gevalideerd en complex rekenmodel en zonder kennis van het verspreidingsgedrag van stoffen in bodem en grondwater, is het motiveren van een aanpassing van de grenswaarde op gemeentelijk niveau naar verwachting een onmogelijk traject. Bovendien moet de hierbij te volgen systematiek in de Regeling bodemkwaliteit worden vastgelegd om verschillen in interpretatie en de daaraan gekoppelde willekeur te voorkomen.

Het nut van het stellen van strengere grenswaarden, wordt bovendien in twijfel getrokken, aangezien de generieke grenswaarden van het Bbk al voor de meest "kwetsbare" bodems en oppervlaktewateren gelden. Het is dan ook maar zeer de vraag of een lagere grenswaarde beter zou aansluiten bij de specifieke situatie dan de generieke grenswaarde.

2. Risico van willekeur

Tweede belangrijk doel van het Bbk is het stimuleren van hergebruik van secundaire materialen. Dit is goed gelukt en Nederland is hierin relatief succesvol gebleken in vergelijking tot andere landen. Grotendeels door de duidelijkheid die het Bbk geeft dat bouwstoffen wel of niet voldoen aan de gestelde grenswaarden. Dit ter discussie te stellen op bijvoorbeeld gemeentelijk niveau geeft een groot risico dat bepaalde materialen worden gestigmatiseerd of "niet geschikt" worden geacht.

PLATFORM BODEMKWALITEIT



In de huidige situatie is elke bouwstof die voldoet aan de grenswaarden van het Bbk zonder meer toepasbaar. Met de vrijheid om grenswaarden aan te passen krijgen gemeenten de gelegenheid om bepaalde bouwstofstromen te gaan weren. Naar verwachting zal dit vooral de secundaire bouwstoffen betreffen. De kans hierop is het grootst indien de bouwstof, al of niet terecht, een negatief imago heeft. De meeste gemeenten zullen niet in staat zijn een goede analyse te maken ten aanzien van dit soort problemen en zullen zich vooral laten leiden door de publieke opinie, met als gevolg dat bepaalde secundaire materiaalstromen in de toekomst kunnen worden uitgesloten. De boven-gemeentelijke bedrijfseffecten van een dergelijke handelwijze zijn door een gemeente NIET te bepalen en objectief op waarde te beoordelen.

Verdere willekeur kan voortkomen uit de politieke voorkeur van gemeenten om bijvoorbeeld “groene” maatregelen te treffen. De ene gemeente zou kunnen kiezen voor strengere normen omdat zij menen dat daarmee de duurzaamheid en bescherming van het milieu gediend is, en de andere gemeente niet of voor een andere stroom of component. Voor bedrijven geeft dergelijke willekeur een onwerkbaar situatie.

3. Ondermijning van het NL BSB-productcertificaat

In de bouwstoffensector zijn grote investeringen gedaan om bouwstoffen binnen de vigerende eisen van het Bbk toe te kunnen passen. Certificering van de bouwstoffen is daar een van. Uitgangspunt voor de toepasbaarheid van bouwstoffen en de certificering zijn de grenswaarden van het Bbk. Omdat de certificeringssystematiek er vanuit gaat dat bij voortdurend aan dezelfde eisen wordt voldaan, kan op basis van steekproeven worden gekeurd en kunnen bouwstoffen worden toegepast op een wijze waarbij het vereiste beschermingsniveau en keuringskosten in balans zijn. Dit naar tevredenheid van alle marktpartijen.

In situaties waarin maatwerk geldt en gekozen wordt voor strengere grenswaarden zijn de huidige NL BSB-productcertificaten niet meer geldig en wordt men gedwongen over te gaan op partijkeuringen, wat een verhoging geeft van de kosten. Met lokaal afwijkende, strengere eisen wordt het huidige systeem van certificatie buiten spel gezet. Dit is een volstrekt ongewenste situatie, mede omdat de in het verleden uitgevoerde bedrijfseffectentoets (BET) niet meer klopt.

In het verleden waren de grenswaarden afhankelijk van de toepassingsdikte. Deze wisselende waarden leverden veel vragen op en vaak ook wantrouwen bij het bevoegd gezag. Er is zeer veel geïnvesteerd door marktpartijen om dit complexe systeem uit te leggen. Dit mag als voorbeeld dienen dat verscheidenheid in grenswaarden ongewenste bijeffecten heeft, maar bovenal dat hierdoor het certificatiesysteem feitelijk op losse schroeven komt te staan, aangezien de basis daarvan is het vertrouwen dat de gebruiker in dit systeem mag hebben.

PLATFORM BODEMKWALITEIT



Als maatwerk per se moet, dan alleen voor specifieke bouwstoffen en toepassingen. In alle andere gevallen heeft maatwerk o.i. geen zin.

Overigens kan worden opgemerkt, dat onder het vigerende Bbk maatwerk voor specifieke situaties waar de bescherming van het milieu in het geding kan zijn al ruimte is via een Provinciale milieuverordening, bijvoorbeeld voor waterwingebieden. Ook hiervoor is een generieke toelating van maatwerk niet nodig.

4. Negatief effect op de doelstellingen van de Circulaire Economie

Permanent is er aandacht voor de kwaliteit van de vrijkomende bouwstofstromen en moet worden ingeschat of deze passen binnen de hergebruikscyclus die meer en meer vorm begint te krijgen en die de basis vormt van de Circulaire Economie. Uit het verleden hebben we kunnen leren dat wanneer grenswaarden worden aangepast, dit onmiddellijk een claim legt op de toepasbaarheid van alle materialen die onder de oude grenswaarde werden toegepast. Indien decentraal een strengere eis wordt gesteld, sluit dit materialen uit die eerder wel toepasbaar waren. Dit kan de volgende gevolgen hebben:

- i. Het circulaire karakter van een bouwstof wordt hiermee verstoord. Dit gaat ten koste van het aandeel hergebruikte bouwstof en vermindert de kans op een realisatie van de doelstellingen van de Circulaire Economie.
- ii. De kans bestaat dat de betreffende materialen over grotere afstanden moeten worden vervoerd om alsnog te kunnen worden toegepast. Dit werkt een verduurzaming van de economie niet in de hand en heeft een negatief effect op de milieuprestaties van de bouwstof, c.q. het bouwwerk.
- iii. Niet (meer) toepasbare bouwstoffen moeten worden gereinigd/bewerkt (indien mogelijk) of gestort. In ieder geval werkt dit kostenverhogend en gaat dit ten koste van de verduurzaming.
- iv. In extreme gevallen zou dit zelfs kunnen leiden tot eisen per bouwstof, waarmee de laatste van de beginselen van het Bbk (uniforme beoordeling van alle bouwstoffen) op losse schroeven komt te staan.

Wij verwachten dat de meeste gemeenten niet de kennis en het overzicht hebben om alle circulaire gevolgen in te zien en om een dergelijke afweging weloverwogen te maken. Circulariteit van materialen wordt niet alleen bepaald door technische randvoorwaarden en milieukwaliteit, maar zeker ook door logistieke aspecten, capaciteit, volume en beschikbaarheid van processen. Kortom: aspecten die raken aan de businesscase van circulariteit. Een goede inschatting daarvan kan niet decentraal worden afgewogen, omdat de meeste circulaire businesscases zich (ver) uitstrekken over de gemeentelijke grenzen heen.

Een beperking van maatwerk zou dus moeten worden geformuleerd opdat er geen ongewenste effecten ten aanzien van de doelstellingen van de Circulaire Economie zullen ontstaan. In dat verband is het o.i. gewenst onderzoek te doen naar de gevolgen van het invoeren van maatwerk voor bouwstoffen op de doelen van de Circulaire Economie.

PLATFORM BODEMKWALITEIT



5. Werkbaarheid

Bij maatwerk is zeker geen sprake van vereenvoudiging voor de bouwstofproducenten. Om bij iedere toepassing van materialen te moeten zoeken naar eventuele extra voorwaarden die aan de toepassing worden gesteld is risicovol. Bedrijven werken intergemeentelijk, interregionaal en kunnen, als boven gesteld, niet eenvoudig aanpassingen doen die lokaal gesteld worden. Een lappendeken van eisen is zodoende niet te volgen.

6. Overige

Naast maatwerk zijn er een ander knelpunt gesignaleerd dat we graag willen benoemen:

Afschaffing IBC

Alvorens tot definitieve afschaffing van de IBC categorie van het Bbk wordt overgegaan is er nog aandacht nodig voor de mogelijke toepassing van dit soort materialen op stortplaatsen. Hoewel de toepassing mogelijk niet in het Bbk of Ow hoeft te worden geregeld (maar in het Stortbesluit), is de categorie mogelijk nog gewenst in de toekomst. Wij zien graag een zorgvuldige afweging in deze en zullen nagaan of er in de praktijk deze behoefte nog zal bestaan na de invoeringsdatum van de Ow.

PLATFORM BODEMKWALITEIT

Concluderend kan worden gesteld, dat de gevolgen van maatwerk door het Platform Bodemkwaliteit vooral averechts worden ingeschat wanneer de grenswaarden voor uitloging en samenstelling, zelfs met objectieve onderbouwing, willekeurig kunnen worden aangepast.

Mocht het onontkoombaar zijn maatwerk toe te staan, dan zou dat alleen moeten kunnen voor nieuwe bouwstoffen of toepassingen die niet aan de generieke eisen voldoen. Overige restricties zijn in onze ogen niet gewenst, omdat de generieke eisen reeds op de meest kwetsbare bodems zijn afgestemd, met uitzondering van beperkingen voor specifieke gebieden, zoals waterwingebieden en drinkwaterbassins, waarbij het hanteren van de generieke eisen aantoonbaar tot ongewenste milieu-effecten kan leiden.

Platform Bodemkwaliteit



D. (Daan) Smulders
Voorzitter



dr. H.A.E. (Dirk-Jan) Simons
Secretaris