

# Reactie op ontwerp-Besluit Activiteiten Leefomgeving

Versie 15 september 2016

SIKB (in het bijzonder de Programmaraad Bodembescherming) heeft deze reactie opgesteld om aandacht te vragen voor enkele zaken in het ontwerp-Besluit Activiteiten Leefomgeving, versie 1 juli 2016. SIKB focust zich op de zaken die belangrijk zijn voor de kwaliteit van de uitvoeringspraktijk in de bodembescherming.

Deze reactie bestaat uit:

- A. Algemene opmerkingen. Deze opmerkingen zijn hieronder vermeld.
- B. Uitwerking en details. Deze opmerkingen zijn opgenomen in de bijgaande tabellen met (1) opmerkingen op het ontwerp-Besluit, (2) opmerkingen op de ontwerp-Nota van Toelichting, (3) opmerkingen op de ontwerp-artikelsgewijze toelichting.

## A. ALGEMENE OPMERKINGEN

### 1. Het gedachtegoed van de NRB is niet goed verwerkt in BAL en BKL

In artikel 2.10, lid 1 van het BAL wordt de zorgplicht genoemd en in algemene termen (lid 2) uitgewerkt ('passende preventieve maatregelen'). De Nota van Toelichting (par 3.1) benoemt de principes en noemt dit een 'open norm' waarbij degene die een activiteit uitvoert 'een eigen inschatting moet maken van de nadelige gevolgen van zijn bedrijfsmatige activiteiten'. In Bijlage XX van het ontwerp-BKL, de AMvB met instructies voor het overheidshandelen, wordt de NRB slechts één keer, in een tabel en zonder verdere uitwerking genoemd.

Wij constateren dat de bepaling moeilijk hanteerbaar is doordat het te bereiken doel niet is beschreven. Wij constateren tevens dat de tekst over de zorgplicht mogelijk toepasbaar is voor IPPC-bedrijven, maar de uitvoeringspraktijk bij verreweg de meeste midden- en kleinbedrijven geen houvast biedt.

De NRB, inclusief de Bodem Risico Checklist (BRCL), het Stappenplan en de beschrijvingen van bodembeschermende voorzieningen en maatregelen, biedt dat houvast wel en wordt daardoor zeer gemist. Bodembescherming is een zeer belangrijk aandachtspunt in het BAL.

Het overnemen van de NRB in het BAL (het 'vertalen' van de NRB in wetgeving) is ongewenst, want het leidt tot uitgebreide, gedetailleerde wetgeving. De wetgeving is moeilijk aan te passen en beperkt daardoor de flexibiliteit van de markt te zeer.

Voorstel: het bij de zorgplicht te bereiken doel expliciet maken.

Een verwijzing naar de NRB in de Nota van Toelichting van het BAL en een uitgebreidere uitwerking van het gedachtegoed van de NRB in de Nota van Toelichting (in plaats van uitwerking in wetgeving).

### 2. Verminderde bescherming in het BAL tav vloeren en andere voorzieningen

In veel situaties wordt toegestaan om bodembedreigende activiteiten uit te voeren boven een aaneengesloten bodemvoorziening. Een aaneengesloten bodemvoorziening is niet bedoeld om vloeistofdicht te zijn, vloeistoffen kunnen dus in de bodem dringen. In een aantal situaties wordt de keuze voor niet-vloeistofdicht onderschreven. In andere situaties is een vloeistofdichte voorziening gewenst terwijl het ontwerp-BAL uitgaat van een afdoende beschermingsniveau bij



een vloeistofkerende (=aaneengesloten) voorziening.

In deze paragraaf geven de hiervoor de milieutechnische redenen (in paragraaf 7 gaan we in op de instrumentkeuze).

Er is onvoldoende stilgestaan bij wanneer er een tijdelijke of permanente belasting van de vloer plaatsvindt. De NRB gaat uit van een vloeistofdichte vloer bij een permanente belasting. Bij processen waarbij bewerkingen in principe niet op de grond terecht komen is een vloeistofkerende voorziening in combinatie met incidentenmanagement voldoende. Dit beleid is beschreven in de NRB en het Activiteitenbesluit en werkt goed.

Wij zijn van mening dat de NRB op deze punten niet correct is verwerkt in het BAL. Diverse activiteiten worden in het BAL toegelaten met een aaneengesloten bodemvoorziening, waarbij de activiteit gepaard gaat met een permanente belasting. Denk aan compostering (< 600 m<sup>3</sup>), galvano-activiteiten, schoonspuiten vaartuigen (met antifouling).

Bij een aantal activiteiten is daarom en om milieutechnische redenen een vloeistofdichte voorziening gewenst:

Artikel	Onderwerp	Argument
4.183	Bodembeschermende voorziening bij aanbrengen anorganische deklagen	In beginsel zou een aaneengesloten voorziening voldoende moeten zijn. Deze processen kennen echter veel lekkages en incidentenmanagement en toezicht zijn hier in praktijk vaak niet op toegesneden, daarom is er een voorkeur voor vloeistofdichte voorziening.
4.190	Bodembeschermende voorziening bij aanbrengen conversielaag op metalen	Idem 4.183
4.195	bodembeschermende voorziening bij het elektrolytisch of stroomloos aanbrengen van metaallagen op metalen	Idem 4.183
4.260	Bodembeschermende voorziening bij etsen en beitsen	Idem 4.183
4.379	Schoonmaken van pleziervaartuigen	Het is een open proces waarbij bodembedreigende stoffen vrijkomen. De NRB en het Activiteitenbesluit eisen op dit moment ook een vloeistofdichte voorziening. De wijziging is niet beargumenteerd.
4.571	Bodembeschermende voorziening bij demontage auto's en tweewielers	Op de plaats waar de vloeistoffen uit de voertuigen gehaald worden, is feitelijk sprake van een permanente belasting met een hoog risico-gehalte. Er moet op die plaatsen een vloeistofdichte voorziening aanwezig zijn. Voor tweewielers is de huidige ontwerp-



Artikel	Onderwerp	Argument
		tekst van het BAL, gezien de geringe impact en geringe vloeistofbelasting, wel adequaat.
4.665	Bodembeschermende voorziening bij chemisch reinigen textiel	De vloer moet bij chemisch wassen gezien de aard van de gebruikte stoffen altijd vloeistofdicht zijn: er is vanuit bodembeschermingsoptiek geen verschil tussen PER en TRI enerzijds en andere stoffen waar mee chemische gereinigd wordt, anderzijds. (NB de logica in het artikel ontbreekt. Het riool dient in alle gevallen vloeistofdicht te zijn en waarom de vloer dan niet?)
4.868	Bodembescherming bij composteren en opslaan van groenafval	Uit compost ontstaat percolaat met een zeer hoge zuurgraad die het grondwater sterk verontreinigt en het bodemmilieu aantast. Er is sprake van een permanente belasting. Daar past een aaneengesloten bodemvoorziening niet bij, de vloer moet vloeistofdicht zijn. Voor het opslaan van groenafval is een aaneengesloten voorziening voldoende.
4.875	Reinigen van voertuigen, werktuigen en apparatuur voor agrarische activiteiten	Wij bepleiten het continueren van de lijn in de NRB en het Activiteitenbesluit. Uitgangspunt is daar wel vloeistofdicht maar bij bepaalde activiteiten kan er van worden afgeweken <sup>1</sup> . Deze genuanceerde benadering werkt in praktijk goed uit. In het BAL zien we overigens ook geen motivering om dat te veranderen.



Voorstel is om in deze situaties de eis van een vloeistofdichte voorziening op te nemen (zie ook

<sup>1</sup> *Uitwendig wassen: boven vloeistofdichte vloer*

*Het wassen van de buitenkant van werktuigen en motorvoertuigen moet boven een vloeistofdichte vloer of verharding. De vloeistoffen mogen niet over de rand van de vloer of verharding lopen. De rand moet dus voldoende hoog zijn of de vloer moet afwaterend liggen. De afvoer moet groot genoeg zijn en mag niet verstopt raken (artikel 3.27 lid 1 Activiteitenregeling).*

*Uitzonderingen op de vloeistofdichte vloer*

*Gaat het om werktuigen waarmee gewasbeschermingsmiddelen zijn toegepast, dan is een vloeistofdichte vloer of verharding niet nodig:*

- *Als de ondernemer ze wast het op het perceel, waar hij de gewasbeschermingsmiddelen heeft toegepast*
- *Als hij maar twee werktuigen per jaar wast (artikel 3.23b lid 2 onder b Activiteitenbesluit)*

*Bij motorvoertuigen of werktuigen, waarmee géén gewasbeschermingsmiddelen zijn toegepast, is een vloeistofdichte vloer of verharding niet nodig, als de ondernemer maar één motorvoertuig of werktuig per week wast (artikel 3.23b lid 2 onder a Activiteitenbesluit)*

de reactie per artikel in bijgaande tabellen).

### 3. Riolering

Een goede, onderbouwde benadering van de riolering in het BAL wordt gemist.

- Het begrippenkader is onjuist. Een definitie van riolering wordt gemist, te meer omdat er ook geen definitie van bedrijfsriolering is. Er is wel een definitie van vuilwaterriool. Deze spitst zich toe op stedelijk afvalwater, maar wordt (ook) toegepast op bedrijfsafvalwater. Dit is onjuist. De grens tussen de vloer en het riool is in deze definitie onduidelijk.
- Het is gewenst om in de Nota van Toelichting een onderbouwing te geven van de noodzaak van een wettelijke inspectieplicht die nu geïntroduceerd wordt. Denk aan gegevens over de aantallen incidenten en de ernst van de incidenten, een impact-assessment voor wat betreft de aanpassingskosten, inspectiekosten en administratieve lasten.

### 4. Minder bescherming in BAL ten aanzien van dieseltanks

In de Nota van Toelichting staat bij de toelichting op art 4.903: *"Bij de opslag van diesel zijn de externe veiligheidsrisico's dermate klein dat er vanuit de veiligheid voor de omgeving geen reden is om een installatiecertificaat op basis van BRL K903 te eisen of te verwijzen naar de maatregelen die zijn opgenomen in PGS 30. Voor petroleum en benzine is het risico voor de omgeving groter en wordt het hebben van een dergelijk certificaat wel verplicht gesteld en moet wel worden voldaan aan PGS 30."*

Wij vinden deze wijziging onwenselijk. Gezien de aard van de bodemrisico's en het feit dat het aspect 'bodem' wordt mogelijk geschrapt uit de nieuwe PGS-serie wordt het beschermingsniveau aanzienlijk gewijzigd. Ter toelichting het volgende:

- De risico's van diesel voor bodem zijn, anders dan in de Nota van Toelichting wordt verondersteld, aanzienlijk. Niet voor niets hanteren bedrijven uitgebreide veiligheidsinstructies
- Er is in het verleden te veel mis gegaan met de opslag en het gebruik van diesel om nu diezelfde fout te willen maken. Er zijn tijdens de actie tankslagen en Subat-actie (ca 15-20 jaar terug) honderden miljoenen uitgeven aan bodemsanering, alleen al voor diesel. De kosten van een nieuwe saneringsinspanning zijn een veelvoud van de kosten van preventie.
- Er is nu een effectief systeem van borging. Voor het installeren van een tankinstallatie is gedegen vakkennis nodig; de certificering op basis van BRL K903 borgt die vakkennis. Tevens zorgt de BRL K903 voor een steekproefcontrolesysteem door de CI. Op basis van dit borgingssysteem worden jaarlijks duizenden Installatiecertificaten afgegeven. Het succes van dit systeem moet niet leiden tot de conclusie dat preventie en borging niet meer nodig zouden zijn. Het verwijderen van de verwijzingen naar BRL K903 en PGS leidt tot een verlaging van het borgingsniveau. Dat is ongewenst. Een beleidswijziging moet tenminste hetzelfde borgingsniveau opleveren.
- We merken ook op dat Nederland in vergelijking met ons omliggende EU-landen (D, B, UK) waar de certificatie voor dieseltanks wel blijft, een onverklaarde uitzonderingspositie zou hebben.
- In het BAL worden nu allerlei bepalingen uit BRL K 903 (of de PGS) opgenomen. Dat maakt de regelgeving erg gedetailleerd. Het is bovendien niet flexibel t.o.v. technische vernieuwingen. Het overnemen van technische bepalingen gebeurt bovendien niet



consistent. Dat maakt het BAL weinig samenhangend. Een voorbeeld is artikel 4.958. In de huidige praktijk werken we met een enkelwandige tank, waar nodig aangevuld met kathodische bescherming. Dat is effectief. In het artikel wordt nu tevens een betonnen constructie gevraagd, onder de opslagtank. De technische logica van deze aanpassing (die zeer ingrijpend en kostbaar is) is verre van duidelijk.

Voorstel: in diverse artikelen (zoals art 4.903, lid 1) 'met uitzondering van diesel' en de geciteerde zin in de toelichting op art 4.903 schrappen (zie ook de reactie per artikel in bijgaande tabellen). Verwijzen naar BRL K 903 (en PGS 30).

### **5. Evaluatie van keuringstermijnen stalen tanks**

In het BAL worden keuringstermijnen genoemd voor stalen tanks. Met steun van het Rijk zal SIKB in de periode september 2016 – juli 2017 een onderzoek uitvoeren naar de effecten van biologische verontreinigingen in biodiesel op de restlevensduur van stalen tanks (*Microbiological Influenced Corrosion, MIC*).

Voorstel: in 2017 naar aanleiding van het onderzoek de in het BAL voor stalen tanks genoemde keuringstermijnen evalueren (zie ook de reactie per artikel in bijgaande tabellen).

### **6. Instrumentkeuze**

In hoofdstuk 3 van de Nota van Toelichting wordt de instrumentkeuze toegelicht. Wij missen in deze beschouwing een toelichting op het gebruik van private instrumenten (certificering, inspectie) binnen het overheidsbeleid (wettelijke verplichting, erkenning), terwijl het BAL op diverse plaatsen gebruik maakt van deze instrumenten. Dit klemt te meer omdat de Nota van Toelichting op diverse plaatsen (zie bijvoorbeeld de slotzin van paragraaf 4.7.6)<sup>2</sup> de indruk geeft dat private instrumenten in het overheidsbeleid wel ingezet worden, maar vervolgens primair benaderd worden als administratieve last.

Wij zien private kwaliteitsborging (certificering en inspectie) in de eerste plaats als moderne vorm van borging, passend in een periode waarin de overheid terugtreedt en zelfregulering meer uitgangspunt is. Ter toelichting merken we het volgende op:

- De terugtrek van de overheid leidt ook tot minder kennis bij de toezichthoudende personen. Het is voor de toezichthouder in toenemende mate noodzakelijk om zich te baseren op private kwaliteitsborging. Het is daarom onlogisch en ongewenst om de rol van private kwaliteitsborging op basis van certificering te beperken of zelfs te schrappen. Ook het regeringsbeleid bij het bouwen zet in hoge mate in op private kwaliteitsborging als vervanging van (de kennis van) publiek toezicht. Zie hiervoor bijvoorbeeld de ontwerp-Wet kwaliteitsborging voor het bouwen.
- De vergrote nadruk op eigen verantwoordelijkheid via specifieke zorgplichten van de initiatiefnemer (par 3.1 Nota van Toelichting) kent zijn grenzen. De initiatiefnemer is zich wel bewust van zijn eigen verantwoordelijkheid voor de fysieke leefomgeving, maar dat betekent niet dat hij kennis heeft van essentiële onderdelen van het bodembeleid. De initiatiefnemer is bij dit

<sup>2</sup> Deze slotzin luidt: "Bij de inbouw van de NRB zijn verplichte certificering van voorzieningen en keuringen tot het noodzakelijke beperkt ter verlichting van de administratieve lastendruk."



soort specialistische onderwerpen gebaat bij de mogelijkheid om gebruik te maken van (verplicht) gecertificeerde diensten of producten.

- Wij merken op dat certificering veel werk uit handen neemt bij het bevoegde gezag en initiatiefnemers. Bij meldingen, aanvragen om vergunningen, toezicht en dergelijke mag het bevoegd gezag, maar ook de initiatiefnemer vertrouwen op de deskundigheid van gecertificeerde en erkende instellingen. Bij een terugtrekkende overheid is het zeker niet gewenst om daar ook de verplichte certificering of inspectie op veel punten te schrappen.
- Onvoldoende is er bij stilgestaan dat een terugtrekkende overheid steeds vaker gebruik gaat maken van digitale technieken, waarbij toezicht op afstand een belangrijke rol kan spelen. Het overleggen van een rapport van een onafhankelijk deskundige speelt daar een zeer belangrijke rol in.

Voorstel: hoofdstuk 3 aanvullen met een toelichting op het gebruik van certificering en inspectie als moderne vorm van borging, passend in een periode waarin de overheid terugtreedt en zelfregulering meer uitgangspunt is.

## **7. Europees-rechtelijke basis van het BAL is onduidelijk**

In paragraaf 14.3 van de Nota van Toelichting wordt ingegaan op de verhouding met EU-regelgeving. In de lijst besproken EU-regels ontbreekt de Verordening Bouwproducten (Construction Products Regulation). Dat is een gemis.

De Verordening Bouwproducten is rechtstreeks werkend. De huidige interpretatie van de Verordening is dat een Lidstaat geen eisen aan kenmerken van bouwproducten mag stellen die niet via de Verordening zijn voorgeschreven (namelijk via de Essentiële kenmerken welke per bouwproduct zijn vastgelegd in een Europese bouwproductnorm). Het Rijk zet hier zwaar op in (zie diverse procedures in de bouwwereld olv BZK en handhavend optreden door ILT).

Dat klemt met name voor de begrippen vloeistofdicht, vloeistofkerend en aaneengesloten. Dit zijn veel gebruikte begrippen in het BAL. In de Essentiële kenmerken komen de begrippen vloeistofdicht, vloeistofkerend en aaneengesloten echter niet voor. De roept de vraag op: mag NL in nog wel eisen stellen aan bodembeschermende voorzieningen als dit type niet in de Verordening Bouwproducten benoemd is? Het is ongewenst dat niet uit de Nota van Toelichting blijkt dat NL zich deze vraag heeft gesteld.

Voorstel: aan par 14.3 de Verordening bouwproducten toevoegen en de effecten van de Verordening nagaan.

## **8. Minder duidelijkheid in BAL door aanpassing van begrippen**

Er wordt een drieling geïntroduceerd ten aanzien van de eisen aan een vloer: vloeistofdicht, vloeistofkerend en aaneengesloten. De noodzaak van deze verandering is ons niet duidelijk:

- de huidige praktijk (vloeistofdicht of vloeistofkerend) is helder, levert geen problemen. Waarom deze verandering?
- De begrippen vloeistofdicht en aaneengesloten worden veelvuldig gebruikt in het BAL. Vloeistofkerend wordt slechts in 1 situatie geëist (art 4.1127). Is die ene situatie wel zo'n ingrijpende aanpassing van het begrippenkader waard? Daarbij wordt ook aangetekend



dat een verdeling in drieën in plaats van in tweeën altijd meer interpretatieproblemen geeft.

Voorstel is om het BAL te vereenvoudigen door te werken met twee begrippen en dan bij voorkeur de huidige woorden (vloeistofdicht en vloeistofkerend) aan te houden. Voor de situatie bedoeld in art 4.1127 kan de eis 'vloeistofkerend' aangehouden worden.

### 9. Terminologie en definities behoeven meer aandacht

Essentieel voor duidelijke wetgeving zijn goede definities. Wij vragen aandacht voor het juist formuleren van definities en het consistent gebruiken daarvan. De opmerkingen betreffen:

- Aaneengesloten bodemvoorziening definitie (blz 363):
  - o Moeten volgens deze definitie alle open verbindingen met de ondergrond en aansluitingen op aangrenzende bouwkundige elementen worden afgedicht? Deze definitie lijkt een veel zwaardere eis dan 'vloeistofkerend' in de huidige betekenis. Is dat wel de bedoeling?
  - o De definitie heeft het over 'tijdelijk keren', de toelichting op de definitie meldt dit niet. Op diverse andere plaatsen in de toelichting wordt steeds een net iets andere omschrijving gegeven (bijv. de toelichting bij 4.665).
- Bodembeschermende voorziening de definitie (blz 364): noemt ten onrechte niet de OBAS, riolering en kolken. Idem vloeistofdichte voorziening (blz 369)
- Niet consistent woordgebruik: Elementenvoorziening of elementen bodemvoorziening (beide worden gebruikt). Vloeistofdichte voorziening of vloeistofdichte bodemvoorziening (beide worden gebruikt)
- Op diverse plaatsen wordt gesproken over een Verklaring Vloeistofdichte Voorziening, op andere plaatsen over een 'beoordeling en goedkeuring volgens AS SIKB 6700 door een persoon of instelling die daarvoor erkend is'. Opgemerkt wordt (1) dat een zelfstandige verklaring (VVV) niet bestaat, (2) dat het gewenst is om dezelfde passage aan te houden als hetzelfde bedoeld wordt.
- Het BAL gebruikt zowel de term 'leklicht' als vloeistofdicht'. Leklicht wordt niet gedefinieerd, vloeistofdicht wel. Kennelijk wordt hetzelfde bedoeld. Beter is het om één term te gebruiken. Logischerwijs is dat dan de modernere term 'vloeistofdicht' (hier zijn we in ons detail commentaar van uit gegaan).
- Op diverse plaatsen in het BAL wordt de passage 'opslagtank of een verpakking die als opslagtank wordt gebruikt'. De term 'verpakking' komt uit de ADR en is bedoeld voor transportsituaties. Een opslagtank betreft een stationaire situatie. Een verpakking is geconstrueerd voor transport en niet voor stationaire opstelling waarbij geheel andere risico's gelden als overvulling, hevelen etc. (voor nieuwbouw). Het is onjuist om te veronderstellen dat deze gelijkwaardig zijn.
- Inconsistentie ten aanzien van het noemen van de erkenningsplicht van het Besluit bodemkwaliteit en vermelding van de bijbehorende normdocumenten. Voor een aantal activiteiten wordt de erkenningsverplichting op grond van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) genoemd. Daarbij wordt ook het bijbehorende certificatieschema genoemd. Voor andere activiteiten wordt de erkenningsverplichting op grond het Bbk in het geheel niet genoemd en wordt ook niet het geldende normdocument genoemd. Dit schept onduidelijkheid.

Wij merken op dat veel van de definities op dit moment ook opgenomen zijn in het



Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling. De tekst van die definities is in het algemeen correct. Het verdient aanbeveling om deze lijst als uitgangspunt te nemen en alleen als dat strikt nodig is daarvan af te wijken.

Voorstel: BAL en Toelichting nalopen op juistheid en consistent gebruik van definities. De tekst van de definities in het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling dienen als uitgangspunt. Definitie van (bedrijfs-)riolering opnemen. Zie ook de reactie per artikel in bijgaande tabellen.

### **10. BAL is op sommige plaatsen wel erg gedetailleerd**

De tekst van het BAL is op sommige plaatsen gedetailleerder dan nodig en wenselijk is. Dit betreft onder meer (zie ook de reactie per artikel in bijgaande tabellen):

- De tekst van art 4.966 lid 1 (en andere vergelijkbare artikelen) vereist dat de tank wordt betreden. Vervolgens wordt een uitzondering gemaakt in lid 2 (camera-inspectie). Het is onnodig en ongewenst om 'betreding' en een techniek als camera-inspectie op te nemen in wettelijke bepalingen. Immers: voor de wetgeving zijn het geen cruciale aspecten en voor het adequaat reageren op technische ontwikkelingen is het erg belemmerend. Wij bepleiten dat de manier van inspecteren en de daarbij ingezette middelen worden overgelaten aan het normdocument.

Voorstel: schrappen van 'door de tank te betreden' (lid 1) en van lid 2

- Op diverse plaatsen wordt niet naar alleen naar het normdocument (bv AS 6800), maar naar een specifiek protocol (bv 6802) van dat normdocument verwezen. In een aantal gevallen wordt zelfs naar een specifieke paragraaf van het protocol van het normdocument (bv par 3.4 van protocol 6802) verwezen.

Voorstel: een eenduidige verwijzing naar het normdocument zelf (in dit voorbeeld: AS 6800).

- Op diverse plaatsen zijn inhoudelijke bepalingen van BRL K903 (en PGS) opgenomen in het BAL. Dit maakt de regelgeving erg gedetailleerd en niet flexibel als er technische vernieuwingen optreden.

Voorstel: bepalingen niet overnemen uit BRL K903, maar verwijzen naar BRL K 903 (en PGS).

