

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Wijziging Regeling bodemkwaliteit 2022 (wijziging normstelling zwelklei en schuimglas)

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

Hulpvragen

- Wie zijn direct of indirect belanghebbenden bij het betreffende vraagstuk?

Schuimglas: Gemeenten en bewoners die te maken hebben met verzakkingsproblematiek als gevolg van slappe (veen)bodems. Aannemers die funderingen voor wegen (opnieuw) aanleggen.

Zwelklei: De direct betrokkenen zijn de leveranciers, overheden en gebruikers van zwelklei. Er zijn ongeveer 5 grote leveranciers. Ook de overheden zijn hierin belangrijk omdat het gebruik van zwelklei in en bij uitvoering van werken om civieltechnische of milieukundige redenen wordt voorgeschreven, bijvoorbeeld om water afdichtende eigenschappen van de bodem te behouden of te verbeteren. Gebruikers van zwelklei passen het toe in hun werken, vaak is dit ook voorgeschreven in de wet- en regelgeving.

- Wie beschikken er over relevante kennis over en ervaring met het vraagstuk?

Schuimglas: Platform Slappe Bodems en enkele gemeenten zoals bijvoorbeeld Alphen aan den Rijn hebben al ervaring opgedaan met de toepassing van schuimglas. Dit is een zeer licht materiaal dat wordt gemaakt uit gerecycled glas en is geschikt voor fundering van wegen in veengebieden en zwakke klei omdat een licht materiaal minder verzakt. Producenten van schuimglas hebben relevante kennis en ervaring met het vraagstuk, omdat het in verschillende Europese landen wordt toegepast. Verder hebben de aannemers die met het materiaal gewerkt hebben relevante kennis over het vraagstuk.

Zwelklei: De leveranciers, ongeveer 5 marktpartijen. Verder schrijven overheden het gebruik van zwelklei voor in verschillende werkzaamheden.

- Op welke wijze zijn belanghebbenden tot nu toe in de verschillende fasen van het beleidstraject betrokken?

Schuimglas: Deze wijziging wordt doorgevoerd n.a.v. een dringende behoefte van twintig gemeenten, twee provincies en een waterschap. Zij hebben ook veldonderzoek laten doen naar de milieu hygiënische gevolgen van toepassing van schuimglas. De organisatie "Platform Slappe Bodems" heeft een groot aantal van deze overheden bij elkaar gebracht.

Zwelklei: De Nederlandse Vereniging voor Sleufloze Technieken (NSTT) heeft de situatie aangekaart. Deze zijn hierna op de hoogte gesteld van de voorgenomen beleidsverandering.

1. Wat is het probleem?

Hulpvragen

a) Wat is het probleem?

Schuimglas: In Nederland hebben verschillende gemeenten te kampen met verzakking vanwege verdergaande bodemdaling. Voor het ophogen en funderen van wegen biedt schuimglas (een zeer licht, circulair materiaal) een mogelijke oplossing. Maar omdat schuimglas vaak net niet voldoet aan de milieu hygiënische uitloognormen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022 kan het moeilijk onder certificaat geproduceerd worden. Het mag worden toegepast wanneer de kwaliteit door middel van een partijkeuring getoetst is. Bij een partijkeuring wordt een geproduceerde partij schuimglas eerst afzonderlijk gekeurd voordat het geleverd kan worden. Wanneer een partij dan afgekeurd wordt kan de leverancier niet direct leveren, en loopt het project vertraging op. Vanwege deze onzekerheid kiezen aannemers vaak een ander materiaal.

Zwelklei: De milieukwaliteit (samenstelling) van zwelklei wordt bij toepassing niet altijd uitgebreid beoordeeld. Het voornemen is deze beoordeling te verbeteren. Hiervoor is door het bedrijfsleven een specifieke beoordelingsrichtlijn opgesteld, om de milieukwaliteit te bepalen overeenkomstig de eisen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022 (productcertificatie ten behoeve van de afgifte van een erkende kwaliteitsverklaring). Daarbij kwam naar voren dat de milieukwaliteit van zwelklei niet altijd voldoet aan de Nederlandse achtergrondwaarden (metalen, vooral chroom en molybdeen). Als elke toepassing van zwelklei wordt getoetst aan de Nederlandse achtergrondwaarden leidt dit tot een beperking in de toepassingsmogelijkheden, terwijl toepassing wel nodig is om het milieu en de waterhuishouding te beschermen. Daarnaast geven de materiaaleigenschappen geen reden tot zorg, en is de verwachte uitloging van deze metalen laag.

b) Wat zijn de oorzaken van het probleem?

Schuimglas: De uitloognormen zijn gebaseerd op een standaard dichtheid van een bouwstof. De dichtheid van schuimglas is veel lager, waardoor de toetsing van het materiaal een sterk vertekend beeld geeft. In praktijk betekent dit dat de mogelijke immissie in de bodem vanuit het materiaal veel lager is dan de toetsing doet vermoeden. Daardoor leidt de beoordeling van het materiaal volgens de standaard normen tot een overschatting van het milieurisico.

Zwelklei: Aannemers passen vaak zwelklei toe vanwege de afdichtende eigenschappen en het zwelvermogen van het materiaal. Aangezien zwelklei geproduceerd wordt van vulkanisch materiaal, wordt het als "bodem" geclassificeerd. Echter, enkele metalen uit datzelfde vulkanisch gesteente komen nagenoeg in Nederlandse bodems niet voor. Daarmee voldoet zwelklei vaak niet aan de Nederlandse achtergrondwaarden (zie Rbk 2022, Cr: 55 mg/kg ds, Mo 1,5 mg/kg ds). Het materiaal wordt veelvuldig voorgeschreven en toegepast in werken, maar voldoet niet aan de Nederlandse normstellingen, zoals toegelicht in vraag 1a.

c) Wat is de omvang van het probleem?

Schuimglas: Het probleem speelt in het stedelijk gebied dat ligt op slappe (veen)bodems. Het betreft ten minste 20 gemeenten door heel Nederland, met een jaarlijkse vraag tot 250.000 m³ (volgens Platform Slappe Bodems) in Nederland.

Zwelklei: Zwelklei wordt op relatief grote schaal toegepast in vele werken, en wordt vaak voorgeschreven voor het aanbrengen van een afdichtende laag voor water.

d) Wat is het huidige beleid en wat heeft de evaluatie opgeleverd?

Op dit moment loopt een herijking van de bodemregelgeving, op basis waarvan mogelijk normstellingen worden aangepast. (zie Kamerstuk 30 015, nr. 113). Dit is een langjarig traject, waar deze aanpassingen niet op kunnen wachten.

- e) Wat gebeurt er als de overheid niets doet (Nuloptie)? Wat rechtvaardigt overheidsinterventie?

Schuimglas: Dan is het moeilijker voor gemeenten om schuimglas toe te passen, en worden gemeenten bewogen om andere materialen te blijven gebruiken, zoals bijvoorbeeld EPS of materialen waarbij een beroep gedaan wordt op uitputbare bronnen, bijvoorbeeld zand. Er is een beperkt aantal materialen die net als schuimglas (nagenoeg) gewichtsneutraal zijn. Het gebruik van gewichtsneutrale materialen zorgt er voor dat er in de loop van de levensduur van een werk minder vaak opnieuw opgehoogd moet worden. In de ambitie om richting een circulaire economie te werken is wenselijk om zoveel mogelijk naar secundaire materialen en bouwstoffen te kijken die ingezet kunnen worden. Daarnaast zijn de eigenschappen van schuimglas zeer voordelig wanneer er kabels en leidingen onder de wegverharding liggen. Door verzakkingen kan riolering beschadigd raken. Omdat schuimglas gemaakt is van korrels ontstaat er geen schuifspanning op kabels en leidingen en vullen eventuele lege ruimtes zichzelf door de zetting van de korrels van bovenaan op. Hierdoor blijft het steunpakket van de kabels en leidingen bestaan, en blijven de kabels en leidingen goed bereikbaar voor onderhoud. Tot slot is het materiaal eenvoudig terug te plaatsen.

Zwelklei: Als de overheid niets doet en de norm voor de parameters chroom (Cr) en molybdeen (Mo) in zwelklei niet aangepast wordt, zal dit tot een beperking in de toepassingsmogelijkheden voor zwelklei leiden, terwijl toepassing noodzakelijk is om het milieu en de waterhuishouding te beschermen. Vanwege de water afdichtende eigenschap van het materiaal, wordt zwelklei namelijk veelvuldig voorgeschreven en toegepast in infrastructurele werken zoals bijvoorbeeld dijken. Aangezien de huidige zwelklei niet tot milieurisico leidt maar wel nodig is in infrastructurele werken is dit dus geen wenselijke optie.

2. Wat is het beoogde doel?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de beleidsdoelen?

Schuimglas: Vanuit de maatschappij is behoefte aan geschikt ophoogmateriaal voor op verzakkingsgevoelige slappe bodems. Het beleidsdoel is het gebruik en toepassing van schuimglas eenvoudiger maken. Op dit moment hapert dit vooral omdat er een beeld bestaat van leveringsonzekerheid en omdat het niet binnen de regelgeving past. De opname van een specifieke aanpassing in de Rbk 2022 schept op een eenvoudige manier ruimte voor een materiaal dat in Europa op verschillende plekken wordt toegepast. Omdat er reeds positieve ervaring is met dit materiaal in Europa en deels in Nederland is de kans op verontreinigingen en andere milieurisico's klein.

Zwelklei: Het beleidsdoel is een verantwoorde en rechtmatige toepassing van zwelklei, zonder achteruitgang van bodemkwaliteit. Doel van het voorgestelde beleid is om de kaders voor de zwelkleiproducten duidelijk te maken. Bij geen actie kunnen er (grote) kwaliteitsverschillen optreden. Daarmee kan het vertrouwen in het materiaal geschaad worden, terwijl het noodzakelijk is in verschillende werken. Met de opname van een specifieke aanpassing voor een beperkt aantal parameters kan de kwaliteit gehandhaafd worden zonder dat daarmee administratieve lasten opkomen.

- b) Aan welke [duurzame ontwikkelingsdoelen \(sustainable development goals, SDG's\)](#) en [brede welvaartsuitkomsten](#) dragen de doelen bij?

SDG 6: Schoon water en sanitair & SDG 9: Industrie, innovatie en infrastructuur
Zowel het gebruik van schuimglas als zwelklei ondersteunen doelstellingen op het gebied van SDG's 6 en 9.

Met het gebruik van schuimglas wordt een reststroom van glas hoogwaardig opgewerkt tot een materiaal dat enerzijds verzakkingsproblematiek tegengaat, en anderzijds goede eigenschappen heeft voor waterborging.

Zwelklei wordt gebruikt als afdichtingsmateriaal om (grond-) waterstromen van elkaar gescheiden te houden. Bijvoorbeeld in de aanleg van dijken of bij de realisatie van bodemsaneringen kan zwelklei gebruikt worden om verspreiding van verontreinigingen in water tegen te gaan.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Hulpvragen

- a) Wat zijn kansrijke aangrijpingspunten om het doel te realiseren?

Schuimglas: Er zijn een aantal mogelijkheden om schuimglas toe te passen. Ten eerste is er met de ingang van de Omgevingswet ruimte voor gemeenten om zelf maatwerk toe te passen. Dit is de "nuloptie", en zou betekenen dat er geen verdere maatregelen vanuit het ministerie komen. Voor de rechtszekerheid en duidelijkheid is het echter wenselijk om landelijk duidelijk beleid te voeren.

Een andere mogelijkheid is om nu een uitzondering op te nemen in de Rbk 2022 voor een aantal parameters, met name de volgende (zware) metalen: Antimoon, Arseen, Chroom en Koper. Er wordt uitgegaan van een factor 3. Hierbij is rekening gehouden met de modellen op basis waarvan de normstelling is afgeleid (opgenomen in de uitvoeringsregeling bouwstoffenbesluit, die voor in werking treden van het Besluit bodemkwaliteit werd gebruikt).

Een laatste mogelijkheid is om een omrekeningsfactor generiek op een aantal of alle toetsparameters toe te passen. Dit is niet wenselijk, omdat de effecten van deze keuze niet goed te overzien zijn.

Zwelklei: Onder de "nuloptie", geen verandering, er blijft een onduidelijk beeld over de kwaliteit van zwelklei. In het slechtste geval ondermijnt dit het vertrouwen in het Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving-stelsel (VTH-stelsel).

Onverhoopt zou er een situatie kunnen ontstaan waarbij er een verplichting zou kunnen komen dat partijen zwelklei onder partijkeuring moeten toetsen. Dit zorgt voor grote administratieve lasten en mogelijke leveringonzekerheid, en is daardoor niet wenselijk.

De meest kansrijke optie is om een uitzondering in Rbk 2022 op te nemen waarbij een aantal toetsparameters versoepeld worden. Er is door TNO een onderzoek uitgevoerd waaruit op te maken is dat dit weinig risico tot bodemverontreiniging met zich mee brengt. Het schept duidelijkheid in de kwaliteitsborging en zorgt er voor dat het verder in werken toegepast kan worden.

Kwaliteitsborging

Het opnemen van uitzonderingen vraagt om kwaliteitsborging. Dit is geregeld via het Kwalibo-stelsel (Kwaliteitsborging in het bodembeheer), waar het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit 2022 ook invulling aan geven. Kwaliteitsborging vindt plaats door het werken volgens aangewezen beoordelingsrichtlijnen (in dit geval BRL 9331 voor schuimglas en BRL 5079 voor zwelklei). Dit betekent onder andere dat er sprake is van een beheerst productieproces (waaronder de gebruikte grondstoffen) en periodieke controle door een certificatie-instelling.

- b) Wat zijn, gegeven de aangrijpingspunten, kansrijke beleidsopties?

Schuimglas: De meest kansrijke en eenvoudige beleids optie is om een uitzondering op te nemen in de Rbk 2022 voor de vier parameters Antimoon, Arseen, Chroom en Koper.

Zwelklei: De meest kansrijke en eenvoudige beleids optie is het opnemen van een uitzondering in de Rbk 2022 voor de parameters Chroom en Molybdeen.

Kwaliteitsborging

De verplichting te werken volgens BRL 9331 respectievelijk BRL 5079 te koppelen aan de verruimde normstelling.

- c) Wat is de [beleidstheorie \(doelenboom\)](#) per kansrijke beleidsoptie?

Niet van toepassing.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Hulpvragen

- a) Wat zijn de verwachte gevolgen per beleidsoptie?

Schuimglas: Het voorstel heeft vooral gevolgen van **niet-financiële aard**, namelijk dat het product makkelijker leverbaar wordt. De verwachte gevolgen van financiële aard zijn beperkt, mogelijk wordt schuimglas goedkoper omdat er meer marktpartijen kunnen leveren.

Zwelklei: Het voorstel met betrekking tot zwelklei heeft gevolgen van **niet-financiële aard**. Met de voorgestelde aanpassing voor een beperkt aantal parameters kan de kwaliteit gehandhaafd worden zonder dat daarmee een stijging in de regeldruk te veroorzaken. In de huidige stand van wet- en regelgeving komt de kwaliteit van zwelklei mogelijk in conflict met de Rbk 2022, terwijl zwelklei vaak gebruikt wordt in infrastructurele werken zoals bijvoorbeeld dijken.

- b) Welke [verplichte toetsen](#) zijn van toepassing en wat zijn daarvan de uitkomsten (voor zover bekend)?

De wijzigingsregeling in de Rbk 2022 voor schuimglas en zwelklei en de aangewezen normdocumenten worden voorgelegd voor een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudegevoeligheidstoets (HUF-toets) aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). Aan het adviescollege Toetsing Regeldruk wordt gevraagd de regeldrukeffecten te beoordelen.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Hulpvragen

a) Wat is het voorstel?

Schuimglas: Het voorstel is om de maximale emissiewaarde uitgedrukt in mg/kg voor geblazen glasgranulaat zoals bedoeld in BRL 9331 voor de stoffen antimoon, arseen, chroom en koper met een factor 3 te verhogen (zie tabel 1 van Bijlage A bij de Regeling Bodemkwaliteit 2022.)

Zwelklei: Het voorstel is om voor zwelklei zoals omschreven in BRL 5079 de toegestane waarden van chroom (Cr) en Molybdeen (Mo) te verhogen, voor chroom tot het niveau van de kwaliteitseis voor klasse "Wonen" (Zie Regeling Bodemkwaliteit 2022, Bijlage B), en voor molybdeen tot een waarde van 15 mg/kg. Daarmee is er voldoende ruimte binnen de norm voor molybdeen voor het gebruik van zwelklei zonder dat er een grote normopvulling ontstaat.

Effectief is het volgende nodig: Toevoeging van een uitzondering in Regeling Bodemkwaliteit 2022, Bijlage B. In Regeling Bodemkwaliteit 2022, Bijlage C moet normdocument BRL 5079 aangewezen worden (inclusief de regels om erkenning te krijgen). Tot slot, de normdocumenten voor zwelklei en grout zijn uit elkaar gehaald, en moeten in Hoofdstuk 5 van Regeling Bodemkwaliteit 2022 aangewezen worden.

Kwaliteitsborging

Het gebruik van de normdocumenten verplicht stellen, om gebruik te mogen maken van de uitzonderingen.

b) Hoe houdt het voorstel rekening met:

- [doeltreffendheid](#) en [doelmatigheid](#);
- uitvoerbaarheid voor alle relevante partijen (inclusief [doenvermogen](#), [regeldruk](#) en [handhaving](#));
- brede maatschappelijke impact?

Over het algemeen gaat het in beide gevallen om een beperkt aantal toetsparameters die met een duidelijk verantwoorde uitzondering opgenomen kunnen worden. Dit is doeltreffend, omdat beide materialen alleen op deze parameters niet goed in het normsysteem past.

De uitvoerbaarheid van het voorstel is hoog. Door de uitzonderingen op te nemen kunnen de materialen onder certificaat geproduceerd (blijven) worden.

De maatschappelijke impact van het voorstel voor zwelklei is beperkt, op dit moment wordt het materiaal veel toegepast in werken. Voor de producenten is ook de impact beperkt, de Beoordelingsrichtlijn licht klaar en moet enkel nog aangewezen worden om onder certificaat zwelklei te kunnen produceren.

De maatschappelijke impact van het voorstel voor schuimglas is hoog. Grote delen van Nederland hebben te maken met verzakkingsproblematiek, en schuimglas is een materiaal waarmee gebieden duurzaam opgehoofd kunnen worden.

c) Wat zijn de risico's en onzekerheden van dit voorstel?

Niet van toepassing.

d) Hoe ziet de voorgenomen [monitoring en evaluatie](#) eruit?

Niet van toepassing.