

Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van DATUM, nr. IENW/BSK-2024/7844 houdende wijziging van de Regeling bodemkwaliteit 2022 in verband met een verandering in de normstelling voor zwelklei en schuimglas en de aanwijzing van twee normdocumenten

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,

Gelet op de artikelen 25, eerste lid, en 25 g, eerste en negende lid, onderdelen f, m, n, o en p, van het Besluit bodemkwaliteit;

BESLUIT:

ARTIKEL I

De Regeling bodemkwaliteit 2022 wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 5.38, tweede lid, wordt onder verlettering van de onderdelen b tot en met g tot c tot en met h een onderdeel ingevoegd, luidende:

b. BRL 5079, over het product 'zwellklei';

B

In artikel 5.39, tweede lid, wordt na 'BRL 5078,' ingevoegd ' BRL 5079,'.

C

In artikel 5.40, eerste lid, onderdeel b, wordt na 'BRL 5708,' ingevoegd ' BRL 5079,'.

D

In bijlage A, Tabel 1. Kwaliteitseisen voor bouwstoffen voor anorganische stoffen wordt een voetnoot 3 toegevoegd, luidende:

³ Voor schuimglas als niet-vormgegeven bouwstof geldt in afwijking van de in kolom 3 van tabel 1 genoemde maximale emissiewaarden voor de stoffen antimoon, arseen, chroom en koper een maximale emissiewaarde van 0,96 mg/kg droge stof voor de stof antimoon, een maximale emissiewaarde van 2,7 mg/kg droge stof voor de stof arseen, een maximale emissiewaarde van 1,89 mg/kg droge stof voor de stof chroom en een maximale emissiewaarde van 0,9 mg/kg droge stof voor de stof koper. Deze afwijkende maximale emissiewaarden voor schuimglas als niet-vormgegeven bouwstof voor de stoffen antimoon, arseen, chroom en koper zijn enkel van toepassing indien schuimglas als niet-vormgegeven bouwstof wordt geproduceerd overeenkomstig BRL 9331, zoals

aangewezen in bijlage C van deze regeling.

E

In bijlage B, Tabel 1. Kwaliteitseisen voor de indeling van de landbodem en van grond en baggerspecie in kwaliteitsklassen ten behoeve van toepassing van grond en baggerspecie op de landbodem wordt een voetnoot 11 toegevoegd, luidende:

¹¹ Voor zwelklei geldt voor wat betreft de kwaliteitseisen voor kwaliteitsklasse ‘landbouw/natuur’, in afwijking van de concentraties kleiner of gelijk aan genoemd in kolom 2 van tabel 1 voor de stoffen chroom en molybdeen, een concentratie kleiner of gelijk aan 62 mg/kg droge stof voor de stof chroom en een concentratie kleiner of gelijk aan 15 mg/kg droge stof voor de stof molybdeen. Deze afwijkende maximale concentraties voor de stoffen chroom en molybdeen zijn voor de kwaliteitseisen voor kwaliteitsklasse ‘landbouw/natuur’ enkel van toepassing indien zwelklei wordt geproduceerd overeenkomstig BRL 5079, zoals aangewezen in bijlage C van deze regeling.

F

De tabel in bijlage C wordt als volgt gewijzigd:

1. In de kolom Normdocumenten Certificatie- en accreditatierichtlijnen bij categorie 2 wordt ‘BRL 5078 Groutmengsels voor het afdichten van boorgaten, versie van 26 juni 2019 met wijzigingsblad van 16 juli 2020’ vervangen door ‘BRL 5078 Hydraulisch gebonden groutproducten voor toepassing als afdichtingsmateriaal in de bodem, versie van 22 mei 2021.’.

2. In categorie 2 wordt na de rij BRL 5078 Hydraulisch gebonden groutproducten voor toepassing als afdichtingsmateriaal in de bodem, versie van 22 mei 2021 (nieuw) een rij ingevoegd, luidende:

		BRL 5079 Zwelkleiproducten voor toepassing als afdichtingsmateriaal in de bodem, versie van 21 juni 2021, waarbij in afwijking van deze BRL een toelatingsonderzoek overeenkomstig hoofdstuk 5 van deze regeling verplicht is voor de aanvraag van een erkenning.		accreditatie	erkenning	
--	--	---	--	--------------	-----------	--

ARTIKEL II

Deze regeling treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin zij wordt geplaatst.

Deze regeling zal met de toelichting in de Staatscourant worden geplaatst.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

PM

TOELICHTING

1. ALGEMEEN

1.1 Inleiding

Met deze wijzigingsregeling is de Regeling bodemkwaliteit 2022 (hierna: Rbk 2022) gewijzigd. Voor een tweetal materialen zijn aangepaste normen voor de milieuhygiënische kwaliteit opgenomen.

- zwelklei (ook wel bentoniet genoemd) is grond.¹ Het materiaal is van vulkanische oorsprong, en wordt gewonnen in het buitenland. De eigenschappen van het materiaal (het zwelt in contact met water), maakt het bijzonder geschikt voor afdichting van boorgaten, damwanden en gestuurde boringen. Het is een essentieel product voor de waterhuishouding. Het materiaal wijkt voor wat betreft mineralogische samenstelling af van de Nederlandse bodem. Daardoor komen stoffen verhoogd voor in gehalten boven de Nederlandse achtergrondwaarde (klasse landbouw, natuur). Strikte toetsing aan deze waarden beperkt het gebruik van zwelklei sterk.

- schuimglas is een licht ophoogmateriaal dat toegepast kan worden voor de fundering van wegen en gebouwen in gebieden waar bodemdaling optreedt. Het materiaal wordt geproduceerd van gerecycled (consumenten)glas. Het is veel lichter dan de standaard bouwstof, waardoor veel minder gewicht wordt toegepast. De normstelling zoals opgenomen in de Rbk 2022 past niet bij de eigenschappen van deze bouwstof.

Met deze wijzigingsregeling is een drietal wijzigingen doorgevoerd in de Rbk 2022:

1. Voor zwelklei is een uitzondering opgenomen voor de kwaliteitseisen voor chroom en molybdeen.
2. Er is een nieuwe versie van een normdocument en een nieuw normdocument gedeeltelijk aangewezen. Hiermee is de toepassing voor zwelklei gekoppeld aan verplichte kwaliteitsborging en productcontrole.
3. Er is een uitzondering opgenomen waarmee een aantal toetsparameters voor schuimglas aangepast zijn, zodat de bouwstof vaker toegepast kan worden.

Het aanpassen van normen voor zwelklei en schuimglas vraagt wel om een goede borging van het productieproces. Er moet bijvoorbeeld worden voorkomen dat afwijkende materialen als zwelklei of schuimglas op de markt komen en worden toegepast in of op de bodem of in contact met (oppervlakte)water. De meest geschikte optie hiervoor is certificatie van het product (en de kwaliteitsborging) door een erkende en geaccrediteerde certificeringsinstelling en op basis daarvan

¹ Zie voor een nadere toelichting over bentoniet de nota van toelichting bij het Bbk (Stb. 2007, 469).

erkenning van de producent (binnen het Kwalibostelsel). De normdocumenten voor zwelklei die met deze wijzigingsregeling aangewezen zijn in de Rbk 2022 vormen hiervoor de basis. Voor schuimglas zijn de normdocumenten al aangewezen.

De wijzigingen zijn doorgevoerd in hoofdstuk 5 en bijlagen A, B en C bij de Rbk 2022. Hoofdstuk 5 van de Rbk 2022 bevat regels over de afgifte van de verschillende milieuverklaringen bodemkwaliteit voor bouwstoffen, grond, baggerspecie en de (water)bodem. De bijlagen bij de Rbk 2022 bevatten de kwaliteitseisen voor bouwstoffen, grond of baggerspecie en de daarbij horende toetsregels. In bijlage A bij de Rbk 2022 zijn kwaliteitseisen voor bouwstoffen opgenomen en in bijlage B de kwaliteitseisen voor bodem, grond en baggerspecie. In bijlage C bij de Rbk 2022 wordt vermeld voor welke werkzaamheden een erkenning bodemkwaliteit vereist is. Daarnaast wordt in dezelfde bijlage aangegeven welke normdocumenten worden gebruikt om aanvragen voor een erkenning te toetsen. Aan die normdocumenten moet ook worden voldaan bij de uitvoering van werkzaamheden.

1.2 Hoofdpijnen van deze regeling

In deze wijzigingsregeling zijn paragraaf 5.4 en bijlagen A, B en C bij de Rbk 2022 gewijzigd.

Zwelklei

Voor de inwerkingtreding van deze wijzigingsregeling gold BRL 5078 voor zowel grout als zwelklei. In paragraaf 5.4 van de Rbk 2022 is de BRL 5078 "Groutmengsels voor het afdichten van boorgaten" met deze wijziging gesplitst en in bijlage C is de nieuwe versie van BRL 5078 aangewezen die geldt voor groutmengsels voor het afdichten van boorgaten. Daarnaast is er een nieuwe BRL 5079 gedeeltelijk aangewezen voor zwelklei. In afwijking van BRL 5079, dient er voor de aanvraag van een erkenning gebaseerd op een certificaat, een volledig toelatingsonderzoek, in overeenstemming met hoofdstuk 5 van de Rbk 2022, verstrekt te worden aan Onze Minister.

Verder is er een nieuwe voetnoot onder Tabel 1 in bijlage B toegevoegd, waarmee een uitzondering toegevoegd is voor het gehalte chroom (Cr) en molybdeen (Mo) in zwelklei. Hiermee is de kwaliteitseis voor chroom (Cr) en molybdeen (Mo) in zwelklei aangepast. De kwaliteitsklasse 'landbouw/natuur' voor chroom (Cr) is gelijkgesteld met de kwaliteitseis voor kwaliteitsklasse 'wonen' en wordt 62 mg/kg droge stof. De kwaliteitseis voor kwaliteitsklasse 'landbouw/natuur' voor molybdeen (Mo) is verhoogd naar 15 mg/kg droge stof. In bijlage C zijn de gewijzigde BRL 5078 en de nieuwe BRL 5079 aangewezen.

Schuimglas

Voor schuimglas is een nieuwe voetnoot onder Tabel 1 in bijlage A toegevoegd. Hiermee is de maximale emissiewaarde uitgedrukt in mg/kg droge stof voor geblazen glasgranulaat zoals bedoeld in BRL 9331 voor de volgende stoffen met een factor 3 verhoogd naar de volgende waarden:

- Antimoon (Sb): 0,96 mg/kg droge stof
- Arseen (As): 2,7 mg/kg droge stof
- Chroom (Cr): 1,89 mg/kg droge stof
- Koper (Cu): 0,9 mg/kg droge stof

Alternatieve oplossingen

Bij de besluitvorming is ook naar alternatieve oplossingen gekeken. Hieronder worden de overwogen varianten kort beschreven.

Zwelklei

Wat betreft zwelklei zou een alternatieve oplossing zijn dat er geen verandering in de kwaliteitseisen voor zwelklei komt (de “nuloptie”). Dit zou echter betekenen dat de kwaliteitsborging en samenstelling van zwelklei onduidelijk blijft. In het slechtste geval zal dit het vertrouwen in het Vergunningverlening, Toezicht en Handhavings-stelsel (VTH-stelsel) ondermijnen omdat gebruik van zwelklei nu veel wordt voorgeschreven, maar niet altijd aan de kwaliteitseisen kan voldoen.

Een andere mogelijke oplossing zou kunnen zijn dat er een verplichting ingevoerd wordt om partijen zwelklei met een partijkeuring te toetsen. Bij een partijkeuring moet elke partij zwelklei eerst afzonderlijk gekeurd worden voordat het geleverd kan worden. Dit zorgt voor een grote toename van de regeldruk en mogelijke leveringsonzekerheid, en is daardoor niet wenselijk.

In de nota van toelichting bij het Besluit bodemkwaliteit (Stb. 2007, 469) is gemotiveerd dat zwelklei grond is, en dus ook beoordeeld moet worden volgens de eisen voor grond. Omdat zwelklei hoofdzakelijk wordt toegepast in werken of in combinatie met werken, zou een afweging kunnen zijn zwelklei te classificeren aan de hand van de eisen die gelden voor bouwstoffen die in werken worden toegepast. Zwelklei zou dan wel voldoen. De redenen deze mogelijkheid niet verder te beoordelen zijn als volgt: ten eerste maakt het dit ook mogelijk zwelklei of bentoniet met veel hogere gehalten metalen in de bodem te brengen (omdat bouwstoffen worden beoordeeld op uitlooggedrag van zware metalen dat niet of nauwelijks plaatsvindt uit zwelklei, en niet op samenstelling), ten tweede zijn de toepassingen van zwelklei zodanig dat verwijdering bij beëindiging van de functie niet mogelijk is (toepassing in de ondergrond), waar dat voor bouwstoffen wel noodzakelijk wordt geacht. Daarnaast blijft ongewijzigd dat het gaat om natuurproducten afkomstig uit de bodem, zoals gemotiveerd in de nota van toelichting bij het Besluit bodemkwaliteit.

Er is gekozen voor de meest kansrijke en eenvoudige beleidsoptie, namelijk een uitzondering in de Rbk 2022 op te nemen waarbij een aantal toetsparameters aangepast wordt. Er is door TNO een onderzoek uitgevoerd waaruit geconcludeerd wordt dat dit weinig risico op bodemverontreiniging met zich mee brengt.² Omdat bij deze optie de voorgeschreven toetsing gelijk blijft en het meest in de buurt blijft van huidige wet- en regelgeving, schept deze optie duidelijkheid in de kwaliteitsborging en zorgt er voor dat zwelklei verder in werken toegepast kan worden.

Schuimglas

Een alternatieve oplossing voor schuimglas zou zijn dat de gemeenten met maatwerkregels of -voorschriften uitzonderingen maken voor het toepassen van dat materiaal. Dit is de “nuloptie”, en zou betekenen dat de regels in de Rbk 2022 niet worden gewijzigd. Voor de rechtszekerheid en duidelijkheid is het echter wenselijk om landelijk uniforme regels te stellen.

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

Ook hier is gekozen voor de meest kansrijke en eenvoudige beleidsoptie, namelijk om een uitzondering op te nemen in de Rbk 2022 voor antimoon, arseen, chroom en koper en hierbij de toetswaarden voor deze parameters met een factor 3 te verhogen. Dit is mogelijk omdat de dichtheid van schuimglas sterk afwijkt van de theoretische dichtheid van bouwstoffen die in het model binnen

² Dijkstra, J. J. (2023). Beoordeling milieuhygiënische kwaliteit van bentoniet voor de afdichting van boorgaten.

het normstelsel gehanteerd wordt. Met de aanpassing van de normen wordt het eenvoudiger om aan de norm om schuimglas te voldoen en het product met een erkende milieuverklaring bodem certificaat te kunnen leveren.

1.3 Gevolgen van deze regeling

De uitzondering voor zwelklei in de Rbk brengt geen milieuhygiënische risico's met zich mee. Dit blijkt uit een onderzoek dat in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat door onderzoeksbureau TNO³ is uitgevoerd. De wijziging voor 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.

De wijziging voor zwelklei heeft gevolgen voor de leveranciers van zwelklei (ongeveer vijf marktpartijen) en voor de Nederlandse Vereniging voor Sleufloze Technieken (NSTT), die de situatie voor zwelklei heeft aangekaart. Verder is de uitzondering voor zwelklei in de Rbk 2022 ook van belang voor overheden die het gebruik van zwelklei in verschillende werkzaamheden vaak voorschrijven in lokale verordeningen.

De bedrijven die zwelklei leveren beschikken doorgaans al over meetreeksen en een certificatiesysteem. Deze gegevens moeten worden omgezet naar de BRL 5079, waarbij de kosten sterk afhankelijk zijn van de al beschikbare gegevens, en kosten voor onderhoud voor het systeem waarschijnlijk vergelijkbaar blijven. Het voordeel is dat het product direct kan worden geleverd, en ook bij grotere toepassingen geen aparte keuringen nodig zijn (inclusief het risico op afkeur vanwege de strengere normstelling). Het kostenaspect is ondergeschikt aan de kwaliteitsborging en blijvend vertrouwen in het product zwelklei. Dit is mede noodzakelijk omdat er op de wereldmarkt ook zwelklei beschikbaar is, die niet geschikt is voor toepassingen in of op de Nederlandse bodem of waterbodem. De wijziging voor schuimglas heeft ook vooral gevolgen van niet-financiële aard voor marktpartijen. Door de wijziging wordt het product namelijk makkelijker leverbaar en schuimglas wordt niet langer onbedoeld streng beoordeeld. Hiermee wordt invulling gegeven aan de maatschappelijke behoefte aan lichte materialen. De verwachte gevolgen van financiële aard zijn beperkt, mogelijk wordt schuimglas goedkoper omdat er meer marktpartijen kunnen leveren.

Daarnaast maakt de verruimde normstelling voor schuimglas kwaliteitsborging nodig, ook om te voorkomen dat ongewenste afvalstoffen tot schuimglas worden verwerkt. De productcertificatie en vervolgens erkenning van een producent binnen het Kwalibo-stelsel borgt dit. Er wordt gewerkt op basis van al aangewezen normdocumenten (BRL 9331), en dit wordt actief gecontroleerd door een certificatie-instelling. Dit kan ook plaatsvinden op buitenlandse productielocaties, wat effectief kan aansluiten op de bestaande bedrijfsprocessen. De kosten bestaan uit enerzijds een eenmalig toelatingsonderzoek dat nodig is voor de productcertificatie en het verkrijgen van de erkenning (indicatie EUR 15.000 - EUR 30.000, afhankelijk van al beschikbare gegevens) en anderzijds uit periodiek toezicht door de certificatie-instelling. Dit is afhankelijk van het aantal controles en verificatiekeuringen, die eventueel gecombineerd kunnen worden. Er hoeven dan geen kosten meer gemaakt te worden voor individuele keuringen, inclusief opslag en logistiek, maar er kan direct vanuit de productielocatie worden geleverd. Ook voor schuimglas is het kostenaspect (besparing) daarbij

³ Dijkstra, J. J. (2023). Beoordeling milieuhygiënische kwaliteit van bentoniet voor de afdichting van boorgaten.

ondergeschikt aan de kwaliteitsborging die wordt verkregen met certificatie, en die noodzakelijk is voor een blijvend vertrouwen in het product schuimglas.

De wijziging voor schuimglas is van belang voor Platform Slappe Bodems en voor enkele gemeenten die al ervaring hebben opgedaan met de toepassing van schuimglas.

1.4 Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De nieuwe versie van BRL 5078, die met deze wijzigingsregeling in de Rbk 2022 is aangewezen, evenals het nieuw aangewezen normdocument (BRL 5079) en de wijzigingsregeling zelf zijn voor een handhaafbaarheids-, uitvoerbaarheids- en fraudegevoeligheidstoets (HUF-toets) voorgelegd aan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). PM de resultaten daarvan.....

1.5 Consultatie en advies

PM

1.6 Notificatie

De ontwerpregeling wordt niet voorgelegd aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen.

Een notificatie is niet noodzakelijk om te voldoen aan artikel 5, eerste lid, van Richtlijn (EU) 2015/1535 van het Europees Parlement en de Raad van 9 september 2015 betreffende een informatieprocedure op het gebied van technische voorschriften en regels betreffende diensten van de informatiemaatschappij (codificatie) (PbEU 2015, L241). De normdocumenten die aangewezen worden met deze wijzigingsregeling, zijn reeds genotificeerd (notificatienummer 2021/0888/NL). Het overige deel van de wijzigingsregeling vormt geen handelsbelemmering, aangezien het gaat om een verruiming van de normen.

Artikelsgewijs

Artikel I

Onderdelen A, B en C

Aangezien met deze wijzigingsregeling de BRL 5079 gedeeltelijk als normdocument is aangewezen, is in de onderdelen A, B en C de mogelijkheid gecreëerd om de BRL 5079 te gebruiken voor het afgeven van een erkende kwaliteitsverklaring voor grond, met een verplichting tot het doen van een toelatingsonderzoek. Dit is geschied door de BRL 5079 in de opsommingen in de artikelen 5.38, tweede lid, 5.39, tweede lid, en 5.40, eerste lid, onderdeel b, op te nemen.

Onderdeel D

In bijlage A is een derde voetnoot bij tabel 1 opgenomen, met daarin een uitzondering op de kwaliteitseisen die gelden voor niet-vormgegeven bouwstoffen voor wat betreft anorganische stoffen, zoals genoemd in kolom 3 van tabel 1. Deze uitzondering ziet op schuimglas als niet-vormgegeven bouwstof en behelst een verruiming van de normering voor de stoffen arseen, chroom en koper. Het betreft hier de hoeveelheid van deze stoffen die per kilogram schuimglas mag vrijkomen. Doordat het toegepaste gewicht circa zes keer lager is dan reguliere bouwstoffen waarvoor de normen zijn opgesteld wordt dit verantwoord geacht.

De koppeling aan BRL 9331 is noodzakelijk om de kwaliteit van het schuimglas blijvend te borgen, en om te voorkomen dat in de productie grondstoffen worden gebruikt die op termijn kunnen leiden tot een milieurisico bij de toepassing.

Onderdeel E

In bijlage B is een elfde voetnoot bij tabel 1 opgenomen, met daarin een uitzondering op de kwaliteitseisen voor kwaliteitsklasse 'landbouw/natuur', zoals genoemd in kolom 2 van tabel 1, voor zwelklei voor wat betreft de stoffen chroom en molybdeen.

Onderdeel F

In bijlage C is de nieuwe versie van de BRL 5078 die geldt voor groutmengsels voor het afdichten van boorgaten aangewezen. Ook is de nieuwe BRL 5079 voor zwelklei aangewezen, voor zover het de onderdelen van deze BRL betreft die zien op de kwaliteitsverificatie en het interne kwaliteitscontrolesysteem. Voor de aanvraag van een erkenning, gebaseerd op een certificaat die is verleend op basis van BRL 5079, moet een volledig toelatingsonderzoek, in overeenstemming met hoofdstuk 5 van de Rbk 2022, worden verstrekt aan Onze Minister. Dit is onder andere gebaseerd op ten minste vijf partijkeuringen, die als referentie moeten dienen voor de toekomstige productie.

Artikel II

De wijzigingsregeling treedt in werking met ingang van de dag na haar bekendmaking in de Staatscourant. Bij de vaststelling van het tijdstip van inwerkingtreding is afgeweken van de vaste verandermomenten (Aanwijzing voor de regelgeving 4.17, tweede lid) en de minimuminvoeringstermijn van 2 maanden (Aanwijzing voor de regelgeving 4.17, vierde lid). De reden van deze afwijking is dat hiermee, gelet op de doelgroep, aanmerkelijke ongewenste private of publieke voor- of nadelen worden voorkomen (Aanwijzing voor de regelgeving 4.17, vijfde lid, onderdeel a).

Zo spoedig mogelijke inwerkingtreding na de bekendmaking van deze regeling is nadrukkelijk de wens van de doelgroep zodat nieuwe inzichten en technische ontwikkelingen hun beslag krijgen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat – openbaar vervoer en milieu

C.A. Jansen