

Opmerkingen bij de Regeling bodemkwaliteit 2021 (internetconsulatie)

Dit commentaar op hoofdlijnen beperkt zich tot het vervaardigen en toepassen van bouwstoffen. Sommige commentaren zijn echter generiek en gelden ook voor grond en baggerspecie.

Andere verontreinigende stoffen

Een zeer zorgwekkende ontwikkeling is dat m.b.t. andere verontreinigende stoffen niet meer wordt gekeken naar uitloging, maar naar gehalte, of althans, die indruk wordt gewekt. In het voormalige Bouwstoffenbesluit en Besluit bodemkwaliteit is niet voor niets uitloging als basis voor de beoordeling opgenomen. Toentertijd (in de aanloop naar het Bsb) is hierover uitgebreid gediscussieerd en dat heeft ertoe geleid dat gehalte als basis voor een beoordeling is verworpen. Het gehalte (concentratie) is een nietszeggende eigenschap op basis waarvan het onmogelijk is om te oordelen of een bouwstof wel of geen milieuverontreiniging veroorzaakt, c.q. geschikt is voor toepassing.

Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de teksten van de Regeling niet eenduidig zijn (de Toelichting is op dit punt duidelijker). Artikel 4.5 gaat over de bepaling van emissies; in dit artikel worden echter alleen de onder bijlage A vallende stoffen aangehaald. De andere verontreinigende stoffen worden alleen in artikel 4.7 (bepaling samenstelling) genoemd. Verder wordt in artikel 4.16 voor de andere verontreinigende stoffen gesproken van “bevatten”, wat alleen als concentratiewaarde kan worden uitgelegd. Artikel 4.18 lid 2 en artikel 4.25 lid 1.c.3 noemt echter ook emissie als eigenschap bij de andere verontreinigende stoffen. Duidelijkheid en een consequent gebruik van de juiste bewoordingen m.b.t. dit punt is gewenst.

M.b.t. andere verontreinigende stoffen die laboratoria kunnen vaststellen, heeft een van de geaccrediteerde laboratoria aangegeven, naast de lijst van bijlage A, de volgende stoffen te kunnen bepalen: Al, B, Be, Ca, Cs, Fe, K, Li, Mg, Mn, N-verbindingen, Na, P, S, Si, Sr, Th, Ti, Tl en W. Of er laboratoria zijn die meer stoffen kunnen meten is verder niet nagegaan, alhoewel in de scope van prEN 17197:2020 [*Construction products: Assessment of release of dangerous substances — Analysis of inorganic substances in digests and eluates — Analysis by inductively coupled plasma optical emission spectrometry (ICP-OES)*] een uitgebreidere lijst van 44 stoffen wordt genoemd (naast de reeds genoemde stoffen ook Ag, Bi, Ce, La, Nd, Pr, Sm, Sc, Te, U en Zr). De analysemogelijkheden van de laboratoria en beschikbare meetmethoden/normen zijn zodoende bepalend voor het kunnen vaststellen van de “andere verontreinigende stoffen”.

Uitgaande van het zorgplichtbeginsel dat de bodem niet mag worden verontreinigd kan in beginsel de uitloging van elk van de hiervoor genoemde stoffen een bouwstof ongeschikt maken voor toepassing. Elke emissie veroorzaakt ten slotte een toename van de stof in de bodem, waarbij het de vraag is of de toename wel of niet als milieuverontreiniging moet worden aangemerkt. Nu zal de soep niet zo heet worden gegeten als nu wordt opgediend, maar in de praktijk zal dit desalniettemin een probleem geven, omdat de geschiktheid van de bouwstof per werk moet worden vastgesteld. Aangezien de producent van de bouwstof verplicht wordt de concentratie- dan wel emissiewaarden van de andere verontreinigende stoffen continu te monitoren middels verificatiekeuringen en het vooraf niet bekend is welke stoffen een bouwstof ongeschikt kunnen maken voor een toekomstige toepassing, heeft de producent geen andere keuze dan de hele lijst aan meetbare stoffen in het toelatingsonderzoek en de daarop volgende verificatiekeuringen te laten bepalen. Dit speelt met name wanneer de bouwstof

met een erkende kwaliteitsverklaring (NL BSB-productcertificaat) of fabrikant-eigen-verklaring wordt geleverd, waar maatwerk in relatie tot het werk niet tot de mogelijkheden behoort.

Dit alles leidt ertoe dat de kosten voor certificatie en keuring van bouwstoffen sterk zullen toenemen. Deze lastenverzwaring wordt in de financiële effectentoets volledig buiten beschouwing gelaten. Niet alleen zal elke gecertificeerde bouwstof opnieuw een toelatingsonderzoek gericht op andere verontreinigende stoffen moeten ondergaan (vijf partijkeuringen; kosten globaal € 15.000 per gecertificeerde bouwstof), maar bovendien zullen de verificatiekeuringen veel uitgebreider (en dus duurder) worden dan in de huidige situatie, omdat conform de Regeling de andere verontreinigende stoffen bij elke verificatiekeuring moeten worden gemeten. Ook deze jaarlijkse, extra kosten zijn niet meegenomen in de financiële effectentoets. Al met al zal de controle op andere verontreinigende stoffen het bedrijfsleven vele miljoenen extra kosten.

Overigens geldt voor partijkeuringen ook een lastenverzwaring, omdat hierbij ook de andere stoffen en parameters moeten worden onderzocht. Ook dit is een jaarlijks terugkerende kostenverhoging die niet in de financiële effectentoets is meegenomen.

Kwaliteitsbewaking

In artikel 4.18 lid 2.b.2 is het volgende gesteld: “de emissies, concentraties, gehalten of waarden van andere verontreinigende stoffen dan in bijlage A vermeld en andere relevante parameters de hoogste emissies, concentraties, gehalten of waarden die daarvan tijdens de partijkeuringen in het kader van de productcontrole zijn vastgesteld, niet overschrijden”. Deze bepaling geldt niet voor de stoffen onder bijlage A. En met redenen. De kans dat bij een verificatiekeuring een hogere waarde wordt gemeten dan de hoogste waarde in het toelatingsonderzoek is bijzonder groot, zeker als wordt uitgegaan van “slechts” 5 partijkeuringen. De meetwaarden van de meeste stoffen zijn bij benadering lognormaal verdeeld met een lange staart aan de kant van de hoge waarden, waardoor de kans op een overschrijding vrij groot is. Voor de genormeerde stoffen is niet voor niets de k-waardesystematiek geïntroduceerd, omdat deze ook rekening houdt met de “natuurlijke” spreiding van de meetwaarden. Een incidentele overschrijding van de eis is hierbij ingecalculeerd en toelaatbaar, zoals aangegeven onder de Toelichting op artikel 4.29. Het gestelde in artikel 4.18 lid 2.b.2 is dan ook niet reëel. Er moet op een andere manier rekening worden gehouden met de variatie in meetwaarden (standaardafwijking), zie onderstaand voorstel.

Keuringsfrequentie voor andere verontreinigende stoffen

Artikel 4.21 schrijft de hoogste keuringsfrequentie voor die volgt uit de onder bijlage A genoemde stoffen. Dit komt neer op maximaal vijf verificatiekeuringen per jaar, ongeacht het niveau van de gemeten waarden, wat op zich strijdig is met de systematiek voor de stoffen van bijlage A, waarin een laag niveau tot een lagere keuringsfrequentie leidt. De hoeveelheid stoffen die hierdoor bij elke verificatiekeuring moet worden gemeten is vele malen hoger dan in de huidige situatie. De keuringskosten zullen hierdoor substantieel gaan stijgen. Deze verzwaring is echter niet aan de orde wanneer een andere, meer pragmatische insteek wordt gekozen die tevens beter aansluit bij de beginselen van de keuring van de onder bijlage A vallende stoffen. Omdat gehalte geen basis kan zijn voor een geschiktheidsbeoordeling van een bouwstof voor toepassing (de hoogte van de gemeten waarde is niet relevant), is het pragmatischer om de meetwaarden volgend uit de productcontrole via een omgekeerde k-waardeformule om te rekenen naar een schatting voor de bovengrens:

$Bovengrensschatting = x + k \times s$, waarbij k gelijk is aan 6,12 (n=5) of 4,63 (n=10).

Een alternatief is een omgekeerde gammaformule:

$Bovengrensschatting = \frac{[hoogste\ meetwaarde]}{\gamma}$, met $\gamma = 0,19$ (n=5) of $0,26$ (n=10).

Hiermee komt de keuringsfrequentie van de andere verontreinigende stoffen op 1x per 5 jaar i.p.v. elke verificatiekeuring. Hierdoor zullen de keuringskosten zeer veel lager zijn, terwijl dit geen afbreuk doet aan de kwaliteit van de informatie die nodig is voor een geschiktheidsbeoordeling. Deze systematiek kan zowel voor emissie- als concentratiewaarde worden gebruikt.

Vaststellen of een bouwstof geschikt is voor toepassing

Het vaststellen of een bouwstof geschikt is voor toepassing is nu een verantwoordelijkheid van de toepasser. Een uitzondering daargelaten, zullen de meeste toepassers niet over de nodige kennis beschikken om dit te kunnen doen. Dit betekent dat een toepasser hiervoor een gespecialiseerd bureau moet inhuren dat onder zijn verantwoordelijkheid de geschiktheid vaststelt. Aangezien de hiervoor benodigde kennis zeer specifiek is, objectiviteit een vereiste is (geen belangenverstremgeling) en de toepasser op de kwaliteiten van het ingehuurde bureau moet kunnen vertrouwen, ligt een erkenning voor deze activiteit voor de hand. In bijlage C wordt echter deze cruciale werkzaamheid niet benoemd. Bijlage C dient derhalve te worden aangevuld met een erkenning voor de werkzaamheid "Vaststellen van de geschiktheid van een bouwstof voor toepassing in een werk".

De grootste zorg ten aanzien van het vaststellen of een bouwstof geschikt is voor toepassing is het ontbreken van een beoordelingskader. De bewijslast wordt volledig overgelaten aan de toepasser die daarmee grote risico's loopt, zeker als een bevoegd gezag het (achteraf) niet eens is met de het resultaat van de beoordeling en meent dat er wel sprake is van een milieuverontreiniging. De kans is groot dat dit tot risicomijdend gedrag gaat leiden en alleen risicoloze (lees: primaire) bouwstoffen nog worden toegepast. De Regeling bodemkwaliteit 2021 ondergraaft daarmee de eigen doelstellingen t.a.v. hergebruik.

Eisen aan het toelatingsonderzoek

De kans is groot dat reeds uitgevoerde toelatingsonderzoek onder het Bsb en Bbk niet aan de eisen van artikel 4.22 en er gegevens ontbreken. Gaarne vermelden dat de onder het Bsb en Bbk uitgevoerde toelatingsonderzoek (wat betreft de onder bijlage A vallende stoffen) hun geldigheid blijven behouden en niet aan artikel 4.22 hoeven te voldoen.

Aanpassen beoordelingsrichtlijnen

Aanpassing van alle NL BSB-beoordelingsrichtlijnen en modelcertificaten is noodzakelijk, o.a. verwijzingen, terminologie, omgaan met andere verontreinigende stoffen en andere relevante parameters, etc. De kosten voor deze inspanning zijn niet opgenomen in de financiële effectentoets en moeten worden toegevoegd.

Bij de aanpassing en verdere invulling van BRLen is een uniforme benadering gewenst, opdat alle BRLen dezelfde systematiek hanteren. Aanpassing van de *Handleiding Certificering Besluit Bodemkwaliteit* van Stichting Bouwkwaliiteit ligt voor de hand om hieraan invulling te geven. De kosten hiervan moeten in de financiële effectentoets worden verwerkt.

Voor deze aanpassingen, notificatie van BRLen en aanpassen van de certificaten mag ten minste 1 à 1,5 jaar worden uitgetrokken. Een goede overgangsregeling voor bestaande certificaathouders is derhalve gewenst.

Typefouten

Voetnoot 2 bij tabel 1 van bijlage A (1^{ste} regel): 1,6 moet zijn 1,8.

Samenvattend:

- Voor de andere verontreinigende stoffen uitloging als uitgangspunt i.p.v. concentratie (gehalte).
- Beoordeling van de geschiktheid van een bouwstof voor toepassing op basis van concentratiewaarden voor de andere verontreinigende stoffen is onmogelijk en zal leiden tot willekeur.
- Keuringsfrequentie andere verontreinigende stoffen anders insteken en criterium voor verificatiekeuringen op basis van reële uitgangspunten formuleren.
- Vergeten kosten in de financiële effectentoets, c.q. hoofdstuk 5 van de Toelichting (regeldruk bedrijfsleven), ook meenemen: toelatingsonderzoek en verificatiekeuringen voor de andere verontreinigende stoffen en andere relevante parameters en aanpassing beoordelingsrichtlijnen. Door een andere benadering te kiezen bij de vaststelling van de keuringsfrequentie voor de andere verontreinigende stoffen (1x per 5 jaar i.p.v. elke verificatiekeuring) vallen de kosten voor verificatiekeuringen veel lager uit.

Ten slotte nog een vraag. Op pagina 36 van de toelichting (paragraaf 3.8) staat: “Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat werkt in samenwerking met decentrale overheden en bedrijfsleven aan een algemene methodiek voor het omgaan met niet genormeerde stoffen in de bodem”. Wie van het bedrijfsleven is hierbij betrokken? Vanuit het Platform bodemkwaliteit, dat een brede achterban vertegenwoordigt, is hierover niets gemeld. Wellicht kan het Platform hierover worden benaderd.

Erik Onstenk

Pelt & Hooykaas BV