

Notitie

Onderwerp: Internetconsultatie Regeling bodemkwaliteit 2021
Datum: 30 april 2021
Aan: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat / Rijkswaterstaat
Van: Vereniging Afvalbedrijven

Inleiding

In de toelichting wordt gesteld dat de Regeling bodemkwaliteit grotendeels beleidsneutraal is overgezet in de Regeling bodemkwaliteit 2021 (Rbk 2021). Echter, door de gekozen definitie van “andere verontreinigende parameter / stoffen” en de uitwerking daarvan in deze Regeling, lijkt dit niet het geval te zijn en zal dit leiden tot behoorlijke kostenstijgingen en een (beleidsmatig ongewenste) voorkeur voor primaire materialen ten opzichte van secundaire materialen. Dit is ongewenst in het streven naar een circulaire economie.

Wij beperken ons in deze reactie tot enkele hoofdlijnen en zijn graag tot verdere toelichting bereid.

Andere verontreinigende stoffen

Naast de stoffen uit bijlage A wordt tevens gesproken over andere stoffen die mogelijk een partij ongeschikt kunnen maken voor het toepassen in de bodem of in een oppervlaktewaterlichaam. Dit kan tot ongewenste situaties leiden, aangezien een normstelling ontbreekt. Dit kan betekenen dat zelfs de aanwezigheid van een minimale hoeveelheid al tot de kwalificatie ‘ongeschikt’ leidt, temeer omdat uit de teksten niet voldoende duidelijk wordt of deze andere verontreinigende stoffen moeten worden beoordeeld op samenstelling of uitlozing. De risico-gebaseerde benadering van de Nederlandse overheid die heeft geleid tot het huidige normenstelsel, heeft een duidelijk doel gehad en deze benadering is nu ook in de Europese normen vastgelegd. Door nu in de Regeling weer terug te vallen op een samenstellingseis wordt een stap terug gezet. Verder zal dit leiden tot onzekerheid in de markt voor met name secundaire materialen en daarmee ook het streven naar een circulaire economie. Wij hebben begrip voor de bedachtzaamheid van de wetgever, maar zijn van mening dat -voordat deze teksten geïmplementeerd kunnen worden- eerst een algemene methodiek voor het omgaan met niet-genormeerde stoffen dient te zijn ontwikkeld.

Naast de onzekerheid die wordt gecreëerd, nemen de kosten voor keuringen van bouwstoffen aanzienlijk toe, 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 is met name het geval wanneer de bouwstof met een erkende kwaliteitsverklaring (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 geheel buiten beschouwing gelaten. Niet alleen zal elke gecertificeerde bouwstof opnieuw een toelatingsonderzoek gericht op andere verontreinigende stoffen moeten ondergaan, 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.



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

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 belangenverstrengeling) en de toepasser op de kwaliteiten van het ingehuurd 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 ons inziens 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 de vaststelling 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 wanneer 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 ondermijnt daarmee de doelstellingen ten aanzien van circulariteit en hergebruik.

Eisen aan het toelatingsonderzoek

De kans is groot dat reeds uitgevoerd toelatingsonderzoek onder het Bsb en Bbk niet voldoet aan de eisen van artikel 4.22 en daarmee gegevens ontbreken. Daarom dienen naar onze mening de onder het Bsb en Bbk uitgevoerde toelatingsonderzoeken (wat betreft de onder bijlage A vallende stoffen) hun geldigheid te blijven behouden.

Aanpassen beoordelingsrichtlijnen

De Handleiding Certificering Besluit Bodemkwaliteit van Stichting Bouwkwiteit dient aangepast te worden met o.a. verwijzingen, terminologie, het omgaan met andere verontreinigende stoffen en andere relevante parameters etc. om te zorgen dat alle Nederlandse Bsb-beoordelingsrichtlijnen en modelcertificaten op een uniforme manier worden aangepast aan de nieuwe Regeling. Alle kosten hiervan moeten ons inziens in de financiële effectentoets worden verwerkt.

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

Tot slot

De Vereniging Afvalbedrijven wil graag worden betrokken, individueel of via het Platform Bodemkwaliteit en de Vereniging Industriële Bouwstoffen, bij het opzetten een algemene methodiek voor het omgaan met niet-genormeerde stoffen in de bodem (pagina 36 van de toelichting). Deze verenigingen vertegenwoordigen een groot gedeelte van het Nederlandse bedrijfsleven die direct door deze methodiek worden aangesproken en dienen daarom hierbij direct betrokken te zijn.

De nu voorliggende Regeling zal leiden tot ongewenste effecten waardoor de doelstellingen van de Rijksoverheid met betrekking tot hergebruik en de circulaire economie fors worden ondermijnd en het bedrijfsleven in veel mindere mate kan gaan bijdragen aan het realiseren hiervan.