

Vergaderjaar 2018–2019

30 015

Bodembeleid

Nr. 60

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 september 2019

Op 11 december 2018 heb ik u geïnformeerd over mijn visie op duurzaam hergebruik van grond¹ en op 20 november 2018 over de problemen met AVI-bodemas². Hierbij heb ik aangekondigd dat ik diverse onderzoeken in gang heb gezet dan wel zal laten uitvoeren om beter zicht te krijgen op de keten van het bodembeheer waarna ik samen met de overheden en betrokken partijen maatregelen kan treffen om deze te verbeteren. Ik doe dit in stapjes aangezien het stelsel van regelgeving en certificering complex is. Bij het verbetertraject is kwaliteitsborging in het bodembeheer en het identificeren van de risico's in de keten een belangrijk aandachtspunt. Gezien de risico's voor mens en milieu vind ik een actieve opstelling van de overheid noodzakelijk, zowel door de focus te leggen op het verbeteren van gerichte handhaving alsook door het waarborgen van de kwaliteit voordat de daadwerkelijke toepassing van grond of bagger plaatsvindt.

Met deze brief informeer ik u over de wijze waarop ik invulling heb gegeven aan een aantal acties die ik op 11 december 2018 heb aangekondigd en de overleggen die ik heb gevoerd in het kader van de voorgenomen verondieping van de Vonkerplas.

Tevens doe ik u toekomen het rapport van het onderzoek naar de mechanismen achter de import van grond en baggerspecie³, het RIVM-rapport «Risicogestuurd toezicht en handhaving: Ranking ongewenste gebeurtenissen in de bodemketen»⁴ en de ILT-signaalrapportage «analyse risico's in de keten van bodemmassen»⁵.

¹ Kamerstuk 30 015, nr. 56

² Kamerstuk 28 663, nr. 72

³ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁴ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

⁵ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Analyse van de bodemketen

In opdracht van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is door het RIVM een onderzoek uitgevoerd naar de grootste risico's in de bodemketen (ketenanalyse). In het kader van het onderzoek zijn de volgende schakels onderscheiden: bodemonderzoek, saneren, vrij grondverzet, partijkeuring, behandelen, toepassen, storten/immobiliseren en transport. Per schakel zijn de drie belangrijkste risico's in beeld gebracht. Ook zijn voor de totale bodemketen de 20 risico's met de grootste maatschappelijke impact geïdentificeerd. Het RIVM geeft aan dat van de 20 meest ongewenste gebeurtenissen bij bodemwerkzaamheden in ten minste een derde van deze gevallen bewust de regels niet worden opgevolgd. Het onderzoek doet geen uitspraken over de mate waarin die gebeurtenissen daadwerkelijk optreden, maar signaleert waar de kwetsbaarheden in het systeem zitten. Van deze 20 risico's met de grootste maatschappelijke impact is driekwart gerelateerd aan opslag, menging en het labelen van partijen grond. Ongewenste gebeurtenissen die bepalend zijn voor een risico zijn bijvoorbeeld een nalatige eindkeuring van een sanering en illegaal mengen van grondstromen of illegale afgifte van grond. Ook onvoldoende toezicht door gemeenten en een tekort aan kennis bij gemeenten kunnen leiden tot overtredingen en daarmee ongewenste gebeurtenissen met een maatschappelijke impact. Aan de hand van de door het RIVM geïdentificeerde risico's zal de ILT – in samenwerking met de handhavingpartners – in de lijn met het risico gestuurd toezicht haar toezichtactiviteiten prioriteren. Hiermee moet de naleving in de hele bodemketen worden verbeterd. Om de handhaving in de breedte te versterken, heeft de ILT extra budget toegewezen gekregen. Dit wordt deels ingezet op de versterking van de prioritaire onderwerpen, bodem is daar één van.

Ik zal verder, bij de in juni gestarte evaluatie van het «Kwalibo stelsel», rekening houden met de uitkomsten van de ketenanalyse. Het «Kwalibo stelsel» staat voor een vorm van privaat-publieke kwaliteitsborging met als doel om de kwaliteit van de uitvoering van de regelgeving voor de bescherming van de bodem, grond- en het oppervlaktewater te verbeteren. Bij de evaluatie betrek ik de overheden en andere betrokken partijen. Het rapport van de beleidsevaluatie zal begin 2020 aan uw Kamer worden aangeboden.

AVI-Bodemas⁶

Door de ILT is in samenwerking met een aantal handhavingpartners een analyse uitgevoerd naar de specifieke risico's in de keten van AVI-bodemas. De analyse is gestart nadat de ILT met regelmaat signalen heeft ontvangen van de omgevingsdiensten. De analyse richt zich op de hele AVI-bodemas keten. Hierin zijn de volgende schakels onderscheiden: import, productie, kwaliteitsverbetering, opslag, toepassing en monitoring van de bodemas. De ILT signaleert onder meer risico's bij een onjuiste toepassing van AVI-bodemassen, onvolledige meldingen, onvoldoende monitoring van toegepaste bodemassen, verkeerde verwerking van vervuild residu en te grote voorraden AVI-bodemassen bij de bedrijven. Aangegeven wordt dat bij een te grote voorraad en onvoldoende afzet de grens van een milieuvergunning kan worden bereikt, met als consequentie dat de productie moet worden gestaakt. Het risico op een faillissement is daarmee aanwezig. De kosten voor het verwijderen van de voorraden komen dan veelal ten laste van de overheid. Dat wil ik voorkomen. Daarom wordt op dit moment een voorstel voorbereid om

⁶ AVI-bodemas: bodemas van afvalverbrandingsinstallaties. Dit is gelijk aan AEC-bodemas: bodemas van afvalenergiecentrales.

financiële zekerheid te kunnen stellen bij afvalbedrijven, waardoor het risico kan worden beperkt dat bij faillissement opruimkosten ten laste komen van de belastingbetaler.

Er is een aantal maatregelen genomen dan wel in voorbereiding om de risico's in de keten van AVI-bodemas te verminderen. Met de Green Deal «Verduurzaming nuttige toepassing AVI-bodemas» moet de kwaliteit van de bodemassen in 2020 zodanig zijn verbeterd, dat ze zonder risico vrij kunnen worden toegepast. Dit is een grote opgave die de nodige investeringen van de sector vraagt. Met een wijziging van Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (Bvsbi) en het Landelijk Afvalbeheerplan zal de ambitie uit de Green Deal juridisch worden geborgd. De planning voor de wijziging is gericht op inwerkingtreding per 1 januari 2020. De wijziging van Bvsbi loopt daarmee vooruit op het voornemen de toepassingsklasse IBC in de Omgevingswet geheel af te schaffen. Bij het overgrote deel van de huidige IBC-toepassingen wordt AVI-bodemas toegepast.

Voor de in het verleden onder IBC-condities toegepaste AVI-bodemas ben ik gestart met een inventarisatie van de locaties waar deze bodemassen zijn toegepast. Dit doe ik samen met de provincies, gemeenten en de afvalenergiecentrales. Een overzicht wordt in het derde kwartaal van 2019 verwacht. Ik stel deze lijst beschikbaar aan de provincies en gemeenten. Daarna zal ik in overleg met de provincies en gemeenten onderzoeken hoe met een programmatische aanpak het toezicht op en de naleving van de monitoringsverplichting kan worden verbeterd. Daarnaast heb ik in het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet⁷ een meldingsplicht voor AVI-granulaat en immobilisaat opgenomen. De gegevens bij de melding worden bewaard en daarmee de informatie over de toepassing geregistreerd. Met de melding beschikt het bevoegd gezag vier weken voorafgaand aan de start van een activiteit, langer dan bij andere gevallen, over de noodzakelijke informatie. Hierdoor kan het toezicht beter worden uitgevoerd en eventueel noodzakelijk maatwerk worden gesteld, dit zal een gunstige invloed hebben op de naleving. In vervolg op de ketenanalyse van de ILT, wil ik voor het eind van dit jaar samen met de ILT en de sector komen tot een gezamenlijke aanpak voor een veilig en duurzaam gebruik van AVI-bodemassen. De prioritering en borging van het toezicht op zowel bestaande als nieuwe toepassingen van AVI-bodemas is hierbij een belangrijk aandachtspunt.

Diepe plassen

Vergunning- en mer-beoordelingsplicht

Ik vind het belangrijk dat de regels voor het verondiepen van een diepe plas helder zijn, dat er sprake is van een transparante besluitvorming en dat de omgeving goed wordt betrokken. Daarbij vind ik het ook van belang dat de noodzaak en de meerwaarde van een verondieping voldoende wordt aangetoond. Daarom heb ik in het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet een vergunningplicht opgenomen in combinatie met een mer⁸-beoordelingsplicht. Met de vergunningplicht is er een mogelijkheid tot bezwaar en beroep en kunnen locatie specifieke voorschriften in de vergunning worden opgenomen. Daarnaast borgt de mer-beoordelingsplicht een integrale beoordeling van de milieuaspecten.

⁷ Kamerstuk 34 864, nr. 20

⁸ mer: milieueffectrapportage

Uw kamer heeft eerder zorgen geuit⁹ over het meevoeren van invasieve soorten bij de import van grond en baggerspecie. Het wettelijk kader voor het transport van invasieve soorten – import en binnenlands vervoer – is de «Europese verordening invasieve uitheemse soorten». Voldoende kennis van de verordening is van belang voor de naleving van de eisen. De leden van Cascade, de vereniging van Zand- en Grindproducenten, ontvangen ten behoeve van herinrichting van de winningsgebieden met regelmaat grond en bagger van elders. Daarom heeft Cascade het initiatief genomen om te onderzoeken of voor haar leden een protocol kan worden ontwikkeld. Om deze ontwikkeling te ondersteunen heeft het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit overleg gevoerd met Cascade. Het doel van het protocol is om de leden bewust te maken van de geldende regelgeving en met een stappenplan te informeren hoe en waar in de keten de grond en baggerspecie kan worden getoetst op de aanwezigheid van invasieve soorten en welke maatregelen kunnen worden getroffen.

Onderzoek mechanismen import grond en baggerspecie

Door uw kamer zijn zorgen geuit over de toenemende import van grond en baggerspecie en de kwaliteit. Daarom is er een onderzoek uitgevoerd naar de mechanismen die met de import samenhangen en de mogelijke maatregelen. Het onderzoek heeft zich gericht op de import vanuit Frankrijk, Duitsland en België. Uit andere landen blijkt namelijk nauwelijks import plaats te vinden. Het onderzoek toont aan dat, door het groot aantal projecten voor het verondiepen van diepe plassen, de vraag naar grond en baggerspecie groter is dan het aanbod vanuit Nederland. Daarom wordt er veel grond en baggerspecie uit het buitenland geïmporteerd, in 2018 1,7 miljoen m³ van de in totaal 8 miljoen m³ die in diepe plassen is toegepast. Sinds 2013 is sprake van een forse toename van de geïmporteerde hoeveelheden grond en baggerspecie, met vooral een sterke stijging sinds 2016. De import is vooral economisch gedreven. Dit wordt veroorzaakt door de lage transportkosten, de korte transportafstanden, de mogelijkheid tot het meenemen van een retourvracht, de grote opslagcapaciteit in Nederland en het gegeven dat in Nederland relatief korte tijd grote hoeveelheden kunnen en moeten – gelet op de 10 jaarstermijn voor het verondiepen – worden toegepast. Verschillen in normstelling tussen landen heeft – uitgezonderd specifieke gevallen – maar een beperkte invloed op de import.

Veruit de meeste grond en baggerspecie wordt geïmporteerd vanuit België. De overige hoeveelheden zijn uit Duitsland en Frankrijk afkomstig. Door de aanleg van veel grote infrastructurele werken in België is nu en in de toekomst sprake van een groot aanbod aan grond en baggerspecie. De vraag naar grond en baggerspecie is Nederland groter dan het aanbod. De grond uit België is, mits deze aan de kwaliteitseisen voldoet, goed te gebruiken voor het verondiepen van diepe plassen. Om meer zicht te krijgen op de kwaliteit heeft al een eerste overleg plaatsgevonden tussen de ILT en Rijkswaterstaat met de Vlaamse overheidsdienst OVAM en de Vlaamse milieu-inspectie om te verkennen of de samenwerking op het gebied van bodemtoezicht en handhaving kan worden geïntensiveerd. Uit het onderzoek volgt ook dat het toezicht op de import door samenwerking kan worden verbeterd. Tijdens dit overleg is informatie uitgewisseld om de verschillen tussen de Nederlandse en Belgische regelgeving op het gebied van bodem te identificeren en te zien welke informatie vanuit de beide landen beschikbaar is ten behoeve van toezicht. Er wordt een

⁹ Motie van de leden van Kröger en Van Eijs (Kamerstuk 27 625, nr. 428, van 14 juni 2018)

vervolgbijeenkomst gepland om verder invulling te geven aan de samenwerking.

Uit het onderzoek volgt verder dat België en Duitsland pleiten voor een harmonisatie van de complexe regelgeving rond grond en baggerspecie, bij voorkeur op Europees niveau. Ik ben in principe voor een harmonisatie van regelgeving, omdat dit meer duidelijkheid kan geven over de mogelijkheden van toepasbaarheid van grond en bagger uit het buitenland. Ik zal dat met deze landen de mogelijkheden voor harmonisatie verder verkennen. Omdat harmonisatie van de regelgeving op Europees niveau een lange weg is, zal ik parallel daaraan bilateraal met België en Duitsland de mogelijkheden tot harmonisatie verkennen.

Vonkerplas

In het algemeen overleg van 7 maart 2018 (Kamerstuk 29 383, nr. 318) zijn de problemen rondom de verondieping van de Vonkerplas aan de orde geweest. Ik heb daarbij aangegeven dat ik een zorgvuldige afweging en een goede beoordeling van de ecologische kwaliteit belangrijk vindt. Zoals toegezegd is hierover met Rijkswaterstaat, de gemeente West Maas en Waal, Staatsbosbeheer en het Burgercollectief Dreumelse Waard overleg gevoerd. Er is overeenstemming dat eerst – door een onafhankelijk bureau – de ecologische kwaliteit van de Vonkerplas in beeld moet worden gebracht, inclusief de nulmeting. De opdracht voor het onderzoek naar de ecologische kwaliteit wordt in overleg met het burgercollectief voorbereid. Daarnaast wordt de mer-commissie verzocht om een onafhankelijk advies.

Thermische gereinigde grond (TGG)

Sinds 2017 zijn er problemen met de kwaliteit van TGG en de condities waaronder dit materiaal wordt toegepast. Ik voer zoals aangegeven in mijn brief van 11 december 2018¹⁰ overleg met de sector om te onderzoeken welke aanvullende maatregelen nodig zijn om de kwaliteit van TGG te borgen zodat het vertrouwen in het product kan herstellen. De reinigers geven op dit moment prioriteit aan het opnieuw vaststellen van de kwaliteit van de bestaande voorraden TGG. Immers door de problemen met TGG is het vertrouwen in het product en de afzet afgenomen. Hierdoor zijn de voorraden bij de bedrijven sterk toegenomen.

In Nederland zijn twee reinigers die verontreinigde grond thermisch reinigen. Deze reinigers zijn een onderzoekstraject opgestart om de kwaliteit van de bestaande voorraden TGG in beeld te brengen. Dit onderzoekstraject is omvangrijk en complex. De onderzoeken worden uitgevoerd conform de richtlijn die hiervoor door de ILT, in samenwerking met de DCMR en de omgevingsdiensten, is opgesteld. De resultaten van de onderzoeken worden in oktober verwacht. Het onderzoek bij de andere reiniger zal naar verwachting in oktober worden afgerond. De onderzoeksresultaten zullen dan door de ILT worden beoordeeld. Alleen wanneer de TGG aan de eisen voldoet, kan de TGG weer worden afgezet en toegepast.

In het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet heb ik voor de toepassing van TGG een specifieke meldingsplicht opgenomen. Hiermee is de meldingstermijn verruimd van vijf dagen naar vier weken. Het bevoegd gezag beschikt dan eerder over de noodzakelijke informatie. Hierdoor kan het toezicht beter worden uitgevoerd; dit zal een gunstige invloed hebben op de naleving. Verder wordt de melding door het

¹⁰ Kamerstuk 30 015, nr. 56

bevoegd gezag bewaard en daarmee de informatie over de toepassing geregistreerd.

Zoals toegezegd in de brief van 11 december 2018 heb ik onderzocht of gereinigde grond – die voor reiniging is geïmporteerd – naar het land van herkomst retour kan worden gezonden om op deze wijze de hoeveelheid TGG te verminderen. Op grond van de geldende regelgeving, waarbij met name de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) en het vrij verkeer van goederen van belang zijn, blijkt dat dit niet mogelijk is. TGG kan dus vrij worden verhandeld. Alleen wanneer in een contract afspraken zijn gemaakt kan een partij retour worden gezonden.

Tijdelijk Handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie

Op 8 juli 2019 heb ik u het «*Tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie*» toegestuurd¹¹. Het doel van dit handelingskader is om op een verantwoorde manier stagnatie in grondverzet en baggerwerkzaamheden tegen te gaan. De stagnatie was op veel plekken in het land ontstaan, omdat verschillende stoffen uit de PFAS groep diffuus verspreid worden aangetroffen in de (water)bodem. Op meerdere plekken waren baggerwerkzaamheden en grondverzet stil gelegd, omdat PFAS werden aangetroffen. Mede op verzoek van de betrokken decentrale overheden, is daarom het Tijdelijk Handelingskader opgesteld.

Dit handelingskader zorgt ervoor dat onnodige risico's voor mens en omgeving kunnen worden voorkomen en biedt tegelijkertijd een verruiming in de toepassingsmogelijkheden voor PFAS houdende grond of baggerspecie. Het moeten onderzoeken op PFAS en de consequenties die het aantreffen daarvan kan hebben, vraagt veel van de uitvoeringspraktijk en de laboratoria. De afgelopen weken zijn er zorgen geuit over knelpunten in de uitvoeringspraktijk, waaronder de capaciteit bij laboratoria. Ik merk hierbij op dat de verplichting om grond of baggerspecie te laten onderzoeken op PFAS reeds een bestaande verplichting is, die volgt uit de zorgplicht en de Regeling Bodemkwaliteit. Op basis van de gesprekken met de laboratoria is duidelijk geworden dat de knelpunten die men nu ervaart, van tijdelijke aard zijn omdat de uitvoeringspraktijk en laboratoria op termijn het PFAS onderzoek beter kunnen inpassen in de plannen. Zo heeft één van de grote laboratoria aangegeven dat de doorlooptijd inmiddels is teruggelopen naar 1 á 2 weken. Uiteraard blijf ik de situatie volgen en ga ik in gesprek met betrokken partijen over eventuele knelpunten.

Hoe verder?

Ik streef naar een continue verbetering van de hele bodemketen. Bovenstaande acties en bijgevoegde onderzoeken geven een nadere invulling aan mijn visie op duurzaam hergebruik van grond en bijbehorende agenda, zoals ik deze ik op 11 december 2018 aan uw Kamer heb gepresenteerd. Er is daarnaast nog een aantal lopende onderzoeken die begin 2020 zullen worden opgeleverd. Ik zal u begin 2020 informeren over de uitkomsten van deze onderzoeken en tevens mijn beleidsreactie hierop geven.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

¹¹ Kamerstuk 28 089, nr. 146

Bijlage:**Stand van zaken acties**

Nr	Actie	planning	Stand van zaken
<i>Regelgeving</i>			
1	Nieuwe procedure diepe plassen (via Ow)	2021	Opgenomen in het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet
2	Beperking plastics in grond en baggerspecie door aanpassing Regeling bodemkwaliteit	30-11-2018	Gereed
3	Uitfasering IBC voor bodemmassen, incl. overgangsrecht (via Ow)	2021	Opgenomen in het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet
4	Nieuw milieuhygiënisch toetsingskader (MHT) diepe plassen in regelgeving verankeren (via Regeling bodemkwaliteit, samen met Ow)	2021	Nieuw MHT ontwikkeld. Wordt in 2021 in de Regeling bodemkwaliteit opgenomen.
5	Meld- en registratieverplichting TGG (via Ow)	2021	Meldingsplicht opgenomen in het ontwerp Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet
<i>Onderzoek</i>			
6	Beleidsvaluatie Kwalibo stelsel, met aandacht voor: – Grondbanken – Rol privaat toezicht	Eind 2019	In uitvoering
7	Nader onderzoek hergebruik grond Nederland versus buitenland.	Medio 2019	Gereed
8	Retourneren gereinigde grond naar aanbieder in het land van herkomst.	Medio 2019	Gereed
9	Onderzoek RIVM naar risicogrenswaarden PFOA en PFOS	Medio 2019	Gereed
10	Ontwikkelen aanpak hoe om te gaan met (p)ZZS	Eind 2019	In uitvoering
11	Onderzoek prikkels rondom de verwerking van afval/grondstofstromen	Medio 2019	Tweede Kamer wordt met een separate brief geïnformeerd
12	Verkenning reinigen en immobiliseren van afvalstoffen	Eind 2019	In uitvoering
13	Onderzoek ecologische kwaliteit en toetsingscriteria diepe plassen	2022	In uitvoering
14	Evaluatie normen en onderzoeksmethode TGG door RIVM	Eind 2019	Vorbereiding
15	Overleg branche aanvullende maatregelen TGG	Medio 2019	Overleg met de sector is gestart, wordt in tweede helft van 2019 vervolgd
<i>Handhaving</i>			
16	Ketenanalyse ILT	Medio 2019	Gereed
17	Overleg sector en LNV over naleving Europese verordening invasieve uitheemse soorten	Medio 2019	Gereed
18	Intensivering samenwerking buitenlandse inspectiediensten	Medio 2019	Overleg met de Vlaamse milieu-inspectie is gestart
19	Vervolg handhavingsactie ILT op import grondstromen	2019 (doorlopend)	Doorlopend
20	Toezicht op de grondreinigingsbedrijven en de certificerende instellingen ILT	2019 (doorlopend)	Doorlopend