

Aan
de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

TCB S37(1998)

Den Haag, 21 oktober 1998

Betreft: Advies over de concept-beleidsnota "Grond grondig bekeken"

Mijnheer de Minister,

In uw brief van 16 september, referentie DBO/ 98082619, verzocht u de Technische commissie bodembescherming te adviseren over de concept-beleidsnota "Grond grondig bekeken: Verantwoord omgaan met verontreinigde grond" en de ministeriële vrijstellingsregeling Bouwstoffenbesluit. De vrijstellingsregeling is nodig om de voorstellen uit de concept-beleidsnota mogelijk te maken. Daarnaast wordt er in de vrijstellingsregeling een aantal wijzigingen in de normstelling van het Bouwstoffenbesluit gerealiseerd. Deze wijzigingen zijn het gevolg van het project HANS (hantering streefwaarden) dat nog niet geheel is afgerond. De commissie heeft besloten om het advies in twee delen uit te brengen. Het eerste deel van het advies betreft de bovengenoemde concept-beleidsnota, die mede op basis van een eerder advies van de commissie ("Toepassen van verontreinigde grond", TCB A23(1997)) is opgesteld. Vanwege dit eerdere advies kan het advies van de commissie over de concept-beleidsnota beperkt blijven tot een aantal kanttekeningen en aandachtspunten die in deze brief worden beschreven. In een tweede deeladvies komt de ministeriële vrijstellingsregeling aan de orde die grotendeels het resultaat is van het project HANS.

In het advies "Toepassen van verontreinigde grond" stelde de commissie dat aan het verplaatsen of hergebruik van verontreinigde grond in het kader van Actief bodembeheer eisen moeten worden gesteld teneinde een vergelijkbaar niveau van bodembescherming te realiseren als in het Bouwstoffenbesluit.

Volgens haar kan verontreinigde grond op een milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden toegepast, indien aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

1. De grond is niet tot boven interventiewaarden verontreinigd.
2. Het beheer van de bodem waar de grond is ontgraven ligt bij dezelfde administratieve eenheid als het beheer van de bodem waar de grond wordt toegepast.
3. Er bestaat duidelijkheid over de gelijkheid en vergelijkbaarheid van de kwaliteit van de bodem waar de grond is ontgraven en van de bodem waar de grond wordt toegepast.

In deze brief geeft de commissie aan in welke mate de voorstellen uit de concept-beleidsnota invulling geven aan deze voorwaarden.

1. De grond is niet tot boven interventiewaarden verontreinigd

De commissie kan zich vinden in de algemene opzet van het beoordelingskader voor schone grond en voor licht verontreinigde grond die in de concept-beleidsnota "Grond grondig bekeken" wordt beschreven. De voorkeursvolgorde voor het omgaan met verontreinigde grond zorgt voor een helder beoordelingskader.

In de concept-beleidsnota wordt echter een aanvullende voorwaarde gesteld aan het hergebruik van licht verontreinigde grond: grond moet voldoen aan de bodemgebruiksnorm van de (toekomstige) functie van de locatie waar de grond wordt hergebruikt. Deze norm wordt thans in het kader van de beleidsvernieuwing bodemsanering ontwikkeld. De commissie zou deze voorwaarde willen beperken tot die situaties waar grond als saneringsmaatregel wordt toegepast. De keuze om aansluiting te zoeken bij de (nog te ontwikkelen) bodemgebruiksnormen wordt in de concept-beleidsnota gemotiveerd door te stellen dat hergebruik van verontreinigde grond niet tot risico's mag leiden. De commissie is het met dit uitgangspunt eens maar vindt dat hieraan voldoende recht wordt gedaan als wordt voldaan aan de randvoorwaarde dat de binnen eenzelfde beheersgebied toe te passen grond van vergelijkbare of betere kwaliteit is als de ontvangende bodem. In dat geval worden eventuele bestaande risico's niet verhoogd door het hergebruik van grond. Volgens de commissie is het van belang om duidelijk onderscheid te maken tussen twee verschillende situaties: sanering enerzijds en hergebruik van grond anderzijds. Einddoel van een sanering is volgens het Kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing bodemsanering een bodem die - als het om immobiele verontreiniging gaat - tenminste geschikt is voor het beoogde gebruik. In het geval dat grond in het kader van Actief bodembeheer wordt hergebruikt is het een winstpunt als een dergelijke bodemkwaliteit wordt bereikt, maar dit is geen einddoelstelling voor het omgaan met grondstromen in het kader van Actief bodembeheer. Als licht verontreinigde grond ook als het niet om een sanering gaat moet voldoen aan de bodemgebruiksnorm van de (toekomstige) functie, kan dit tot onnodige restricties leiden bij het hergebruik.

De voorstellen uit de concept-beleidsnota maken het mogelijk om ook ernstig verontreinigde grond als bodem toe te passen. Naast de voorwaarden die voor licht verontreinigde grond gelden, zijn een aantal extra voorwaarden ingebouwd en is toepassing slechts lokaal mogelijk in het kader van een sanering of binnen hetzelfde diffuus verontreinigde gebied als waar de grond is ontgraven.

Zoals de commissie reeds in haar advies "Toepassen van verontreinigde grond" heeft aangegeven, ziet zij het toepassen van ernstig verontreinigde grond slechts als een uitzondering. De commissie zou de voorkeur voor toepassen van grond als bodem boven reinigen niet willen laten gelden voor ernstig verontreinigde grond. De reden hiervoor is dat de ze graag zou willen dat voor ernstig verontreinigde grond wordt getracht om binnen een redelijke termijn en tegen redelijke kosten een verbetering van de kwaliteit van de grond te bewerkstelligen. Reinigen van ernstig verontreinigde grond heeft dan de voorkeur. Ernstig verontreinigde grond zou in uitzonderingsgevallen kunnen worden toegepast in het kader van een (sanerings)plan als dat een doelmatige oplossing van het bodemverontreinigingsprobleem is. Daarnaast heeft de commissie in haar vorige advies gewezen op de mogelijkheid om voorafgaand aan een sanering grond te verzetten binnen een op termijn te saneren gebied.

2. Toepassen binnen dezelfde administratieve eenheid

In het advies "Toepassen van verontreinigde grond" heeft de commissie aangegeven dat zij de voorkeur heeft voor het toepassen van verontreinigde grond binnen dezelfde administratieve eenheid. Gedacht wordt dan aan een gemeente, een provincie, een waterschap of een beheersorganisatie zoals door de commissie voor de Kempen is voorgesteld. In de concept-beleidsnota wordt een gemeente als beheersgebied voorgesteld. De commissie kan hiermee instemmen, zij het dat hier wat haar betreft niet te star aan moet worden vastgehouden, zodat in gevallen waarin het beter past, kan worden gekozen voor een ander beheersgebied.

De commissie adviseert om ten aanzien van het transport van grond een voorkeursvolgorde te hanteren die is gebaseerd op de opsomming die in de concept-beleidsnota op blz. 27 staat. De voorkeursvolgorde voor het toepassen van grond ziet er dan als volgt uit:

- hergebruik binnen dezelfde zone als waar de grond vandaan komt;
- hergebruik binnen hetzelfde beheersgebied.

De andere twee situaties die in de concept-beleidsnota worden genoemd, namelijk "hergebruik in een ander beheersgebied met een bodemkwaliteitskaart" en "hergebruik in een ander beheersgebied zonder bodemkwaliteitskaart" zijn voor de commissie geen optie. Alleen hergebruik binnen hetzelfde beheersgebied biedt volgens de commissie namelijk garantie dat producenten- en consumentenrisico gekoppeld zijn. Uit de concept-beleidsnota wordt echter duidelijk dat overdracht van risico's plaats kan vinden als grond van eigenaar verandert binnen hetzelfde beheersgebied. De

concept-beleidsnota maakt het evenwel mogelijk dat de nieuwe eigenaar, naast de gegevens die kunnen worden verkregen uit bodemkwaliteitskaarten, door het eisen van, bijvoorbeeld, een partijkeuring conform het Bouwstoffenbesluit extra bewijsmateriaal krijgt over de kwaliteit van de grond. Dit vindt de commissie erg belangrijk.

De commissie is positief over het feit dat het toepassen van grond in of op de bodem door de toepasser/ eigenaar moet worden gemeld bij de gemeente. Één van de voordelen van het bekend zijn van de plaats van toepassing is dat het later nog mogelijk is om in te grijpen. Dit kan nodig zijn als ondanks alle zorgvuldigheid die is betracht de toepassing van de grond toch milieuhygiënisch onverantwoord blijkt te zijn. Voorbeelden hiervan zijn nieuwe wetenschappelijke inzichten of situaties waarbij de manier waarop onderzoek is uitgevoerd achteraf onvoldoende blijkt te zijn geweest.

3. Vergelijkbare kwaliteit

In de concept-beleidsnota wordt nader uitgewerkt hoe partijen grond en bodems wat kwaliteit betreft kunnen worden vergeleken. Allereerst wordt gesteld dat grond niet teveel bodemvreemd materiaal mag bevatten. Dit is in lijn met het advies van de commissie.

In het advies "Toepassen van verontreinigde grond" gaf de commissie daarnaast aan dat, naast de gemeten verontreinigingsniveaus, ook andere informatie zoals het gebruik van de bodem en de verontreinigingsgeschiedenis van belang zijn voor het beoordelen van vergelijkbare kwaliteit. Deze factoren zijn, naast het verontreinigingsniveau, van belang omdat bij bodemonderzoek slechts een beperkt aantal stoffen in een beperkt aantal monsters wordt geanalyseerd. Als men alleen zou afgaan op de resultaten van dit onderzoek, dan zouden bij een vergelijking van de bodemkwaliteit van verschillende gebieden, verschillen in niet onderzochte stoffen onopgemerkt blijven. Bovendien hangen de risico's van de verontreiniging samen met de grondsoort (bijvoorbeeld kleigehalte, organisch stofgehalte enz.). Dit kan voor een deel worden ondervangen door een zeer breed analysepakket en een risicobeoordeling als het om verschillende grondsoorten gaat. Dit brengt echter hoge kosten met zich mee. Indien de grondsoort en de verontreinigingsgeschiedenis van de ontgraven grond en de ontvangende bodem dezelfde zijn, mag worden aangenomen dat de onderlinge kwaliteit vergelijkbaar is. De gemeten stoffen zijn dan te beschouwen als gidsparameters en de gehalten geven een indicatie van de mate van verontreiniging in overigens vergelijkbare bodems. Naast de gemiddelde niveaus van de verontreiniging lijkt ook de variatie van de verontreinigingsniveaus op perceelsniveau binnen een beheersgebied van belang bij het scheppen van de mogelijkheid tot vrij grondverzet binnen beheersgebied op grond van vergelijkbare kwaliteit. Wanneer verontreinigingsniveaus tussen percelen binnen een gebied zeer sterk van elkaar verschillen kan vrij grondverzet ongewenst zijn. Lokale verontreinigingshaarden kunnen dan worden verspreid waardoor de situatie in het gebied duidelijk verslechtert.

Dat volgens de concept-beleidsnota voor de landelijke richtlijnen voor bodemkwaliteitskaarten ook afspraken dienen te worden gemaakt over aspecten als historische belasting en bodemgebruik is in lijn met wat de commissie voor ogen staat. In de concept-beleidsnota wordt aangegeven dat met name op het gebied van bodemkwaliteitskaarten nog verdere ontwikkeling moet plaatsvinden. De commissie stelt het op prijs om bij deze discussie te worden betrokken. Bovendien dringt zij aan op het snel tot stand komen van landelijke richtlijnen voor het opstellen van bodemkwaliteitskaarten.

Met de meeste hoogachting,
de voorzitter van de
Technische commissie bodembescherming,



Ir. W.C. Reij.