

Milieurisico's toepassing grond afhankelijk van reinigingsproces?

In Nederland gelden normen bij de toepassing van grond en bouwstoffen in werken. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen de samenstellingswaarden en de emissiewaarden. De normen zijn afgestemd op de toepassingslocaties en vastgelegd in de Regeling bodemkwaliteit (Rbk, bijlage A en B)

Meerdere oorzaken hebben ertoe geleid dat de kwaliteit van thermisch gereinigde grond ter discussie is komen te staan. Een direct gevolg is imago schade en terughoudendheid, ongeacht de kwaliteit, in de toepassing van thermisch gereinigde grond. Enkele incidenten hebben ertoe geleid dat de thermische reinigingsbedrijven maatregelen hebben genomen om de kwaliteit van de gereinigde grond te verbeteren.

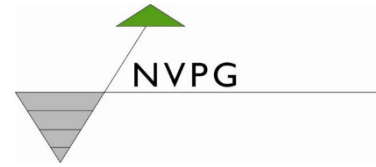
Op 19 januari 2023 heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een brief verzonden aan de 2^e Kamer, waarin melding wordt gedaan dat, specifiek voor thermisch gereinigde grond, de Rbk wordt aangepast. In deze brief is tevens aangegeven dat het voornemen is de regelgeving zo aan te passen zodat voor thermisch gereinigde grond (TGG) de uitspoeling van metalen daadwerkelijk gemeten moet worden en getoetst aan de daarvoor geldende grenswaarden, de Maximale Emissie Waarde (MEW). Met deze aanpassing kan beter worden beoordeeld of TGG verantwoord kan worden toegepast.

Naar de mening van de branche is het besluit om voor thermisch gereinigde grond af te wijken van de algemene beoordeling/toetsing aan de hand van de emissietoetswaarde (samenstellingswaarde). De emissietoetswaarden zijn vastgelegd in het Besluit bodemkwaliteit en gebaseerd op de milieurisico's die zouden kunnen ontstaan bij toepassing van grond (worst-case). Naar de mening van de branche kan het niet zo zijn dat een uitspoeling van metalen uit thermisch gereinigde grond ernstigere milieuhygiënische gevolgen heeft dan de uitspoeling van metalen uit overige (gereinigde) grond.

Bij de overweging van de Staatssecretaris wordt in het geheel voorbij gegaan aan de opgedane kennis en ervaringen uit het verleden. Om deze reden hebben wij als branche de feitelijkheden nog eens op een rijtje gezet en wordt tevens om aangegeven op welke wijze de wetgeving tot stand is gekomen.

Aanvang van grondreiniging

Beging negentiger jaren van de vorige eeuw is begonnen met procesmatige grondreiniging door middel van een drietal technieken (biologisch, extractief en thermisch). De aangeboden verontreinigde grond was afkomstig uit bodemsaneringswerken. Deze saneringen werden uitgevoerd met subsidie en onder toezicht van de overheid. Het Service Centrum Grondreiniging (SCG) verzorgde de aanbestedingen, begeleiding en controle. Het SCG bepaalde, bij aanbesteding, de keuze van de reinigingstechniek en de kwaliteit van de gereinigde grond. De gereinigde grond diende te voldoen aan de toenmalige eisen voor schone grond (streefwaarden). Het SCG heeft tot eind van de vorige eeuw, voor de overheid, de aanbestedingen verzorgd. In combinatie met de invoering van het Bouwstoffenbesluit (eind vorige eeuw) en de ontwikkeling van normdocumenten/erkenningen is het reinigen van grond verschoven naar de private sector.



Invoering van het Bouwstoffenbesluit

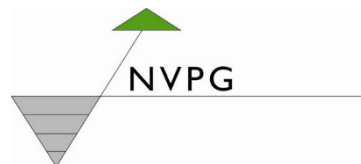
De invoering van het bouwstoffen besluit (Bsb) had tot doel om voorwaarden te stellen aan de milieu- en civieltechnische kwaliteit van grond en bouwstoffen bij toepassing op of in de bodem. Daarbij werd onderscheid gemaakt in meerdere categorieën (kwaliteit afhankelijk). Met het initiatief van het bedrijfsleven is de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) opgericht met als doel om eenduidige richtlijnen (toen nog privaatrechtelijke documenten) op te stellen. De Beoordelingsrichtlijn (BRL 9308) was hierbij een belangrijk document voor de kwaliteitsborging van partijen grond. Aan de hand van de (beoordelings-)richtlijnen konden bedrijven, zoals grondreinigingsbedrijven, zich laten certificeren en door de Minister worden erkend. De BRL 9308 'Grond voor toepassing in werken' dateert van 1999. Vervolgens is deze, op basis van voortschrijdend inzicht door de SIKB geactualiseerd.

Bij de invoering van het Bsb werd de verplichting opgelegd dat bij overschrijding van de streefwaarde door enig metaal, een uitloogonderzoek (kolomproef) noodzakelijk was om de uitspoeling van metalen daadwerkelijk te meten en te toetsen aan de daarvoor geldende grenswaarden. Een praktisch probleem bij deze eis is de doorlooptijd van de kolomproef en de benodigde tijd voor het uitvoeren van de analyses. Daarbij moest rekening worden gehouden met een doorlooptijd van minimaal 5 weken. Deze methode van kwalificatie zorgde voor grote logistieke problemen bij de groundbanken en grondreinigingsbedrijven. Aan de hand van de beschikbare meetwaarden hebben de brancheverenigingen (BOG en NVPG) een databestand opgebouwd. Uit het beschikbaar gestelde databestand bleek dat wanneer het gehalte van de metalen in de grond voldeed aan de samenstellingswaarde voor hergebruik, de emissiewaarden voldeden aan de grenswaarden. Op basis van deze gegevens en de gegevens van het SCG (TNO-onderzoek) is een wijziging doorgevoerd in de BRL 9308. Het uitvoeren een kolomproef werd alleen verplicht gesteld indien de samenstellingswaarde van een metaal de tussenwaarde (som streefwaarde + hergebruikswaarde, gedeeld door 2) overschrijdt. Hiervoor is gekozen om eventuele risico's uit te sluiten indien de hergebruikswaarde als grenswaarde zou zijn gesteld. De nieuwe versie, met deze aanvulling, is in 2001 vastgesteld en aangeboden aan de Stichting Bouwkwaliteit (SBK).

Tijdelijke vrijstellingsregeling Bouwstoffenbesluit 2004 (exoten regeling)

In 2004 werden bij controles van toegepaste (gereinigde) grond overschrijdingen vastgesteld van de emissiegrenswaarde van enkele amfotere metalen (antimoon, seleen, molybdeen). De overschrijdingen van deze emissiegrenswaarden, in combinatie met de vastgestelde samenstellingswaarden (< streefwaarde), heeft geleid tot fundamentele besprekingen tussen het bedrijfsleven en het Ministerie. In afwachting van een volledige herziening van het Bsb heeft het Ministerie besloten tot directe invoering van een exoten regeling. De exotenregeling houdt in dat bij een streefwaarde (samenstelling) van een amfoteer metaal een kolomproef achterwege kan blijven en geen toetsing behoeft plaats te vinden van de emissiewaarde. Bij overschrijding van de streefwaarde is een kolomproef noodzakelijk en dienen de uitkomsten hiervan getoetst te worden een nieuw vastgestelde emissiegrenswaarde voor deze amfotere metalen. De emissiegrenswaarde, voor de betreffende amfotere metalen, zijn gelijktijdig verhoogd met een factor 2 tot 3. Als motivatie van het besluit heeft het Ministerie gesteld dat, indien wordt voldaan aan bovengenoemde eisen, slechts sprake is van een verwaarloosbaar milieurisico voor bodem en grondwater.

Uiteindelijk heeft een volledige herziening en invoering van een emissietoetswaarde (samenstelling) plaatsgevonden in 2006 bij het van kracht worden van het Bbk.



Besluit Bodemkwaliteit

Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) is op 1-1-2008 in werking getreden. Het doel van het Bbk is duurzaam bodemgebruik en -beheer. Dat wil zeggen dat een balans gezocht is tussen bescherming van de bodemkwaliteit voor mens en milieu, én gebruik van de bodem voor maatschappelijke ontwikkelingen zoals woningbouw of aanleg van wegen. De exotenregeling van 2004 is, volgens de voorgenomen volledige herziening, ingepast in het Besluit- en Regeling bodemkwaliteit. Ter vervanging van de exotenregeling is de emissietoetswaarde (ETW) ingevoerd. De ETW is een samenstellingswaarde van het metaal waarbij bij overschrijding geen emissieonderzoek (kolomproef) behoeft te worden uitgevoerd. De overheid heeft bij de vaststelling van de ETW als uitgangspunt gehanteerd dat, indien wordt voldaan aan de ETW, de milieurisico's voor de omgeving van toepassing verwaarloosbaar zijn. Dit is ook als zodanig verwoord in de Nota van Toelichting op de wijziging van het Bbk uit 2008.

Gelijktijdig met de omzetting van het Bsb naar het Bbk zijn de SIKB-richtlijnen geactualiseerd, De BRL 9308 is omgezet naar de BRL 9335 en de BRL 7500 is herzien.

Kanttekeningen bij het besluit van de Minister

De openbare meningen en het Zembla effect zullen ten grondslag hebben gelegen in het besluit van de Staatssecretaris. Door fundamenteel af te wijken van de vigerende wet- en regelgeving voor één individuele categorie grond is achterstellen van één soort gereinigde grond. Daarbij wordt geheel voorbijgegaan aan een zorgvuldig afwegingsproces voor onderzoek en kwalificatie van gereinigde grond.

Het besluit is ook niet gebaseerd op resultaten uit de praktijk of voortschrijdend inzicht (eigenlijk "terug naar af"). Voor zover bekend zijn in het grondwater, op de locaties van toepassing van thermisch gereinigde grond, geen verontreinigingen vastgesteld van de betreffende amfotere metalen. Ook is geen onderzoek gedaan in hoeverre naar de emissie van amfotere metalen uit ongereinigde of gereinigde grond dat voldoet aan de hergebruiksnormen (bodemkwaliteitsklasse industrie).

Thermisch gereinigd grond wordt veelal toegepast als zandvervanging in civieltechnische werken. Voor deze toepassing wordt ook andere niet-vormgegeven bouwstoffen gebruikt zoals puingranulaten en gereinigde bodemmassen (mits wordt voldaan aan de kwaliteitseisen van de Regeling). Ondanks gelijke toepassing en de vergelijkbare civieltechnische eigenschappen geldt voor thermisch gereinigde grond een emissiegrenswaarde van 0,07 mg/kg ds. en voor niet-vormgegeven bouwstoffen zoals gereinigde bodemmassen 0,32 mg/kg ds. Opmerkelijk is ook dat voor bouwstoffen geen samenstellingswaarde geldt.

De samenstellingswaarde van verontreinigingen (metalen) is van essentieel belang voor de vaststelling van milieurisico's bij toepassing van grond en/of bouwstoffen. Immers geldt dat de maximale immissie nooit hoger kan zijn dan de samenstellingswaarde. De samenstellingswaarde in thermisch gereinigde grond ligt nagenoeg altijd onder de referentiewaarde "Landbouw" en altijd onder de referentiewaarde "Wonen". De samenstellingswaarden van meerdere (amfotere)metalen in niet-vormgegeven bouwstoffen (bijvoorbeeld gereinigde bodemmassen) overschrijden veelvuldig de maximale hergebruikswaarde van grond (bodemkwaliteitsklasse Industrie). Met andere woorden: de milieurisico's op termijn zullen voor de betreffende niet-vormgegeven bouwstoffen groter zijn dan thermisch gereinigde grond. Het is dus meten met 2 maten. De natuur houdt geen rekening met de keuze en toekenning van de definitie.

Naar mijn mening is het besluit van de Minister in het geheel niet gebaseerd op voortschrijdend inzicht maar komt voort uit gebrek aan kennisoverdracht. Het kan ook zijn dat sprake is van geheugenverlies of ambtelijke dwalingen gestimuleerd door de sociale media.

Dordrecht, 15 februari 2023