

Vergaderjaar 2022–2023

30 015

Bodembeleid

Nr. 113

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 april 2023

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een signaalrapportage opgesteld waarin zij de risico's benoemt van staalslakken die worden toegepast als bouwstof. Het signaalrapport is gebaseerd op een studie die het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) in opdracht van de ILT heeft gedaan. Met deze brief wordt de signaalrapportage en het RIVM rapport aan uw Kamer aangeboden en wordt ingegaan op het beleidsmatig vervolg op de conclusies van de ILT.

Verder treft u in deze brief een duiding van de voorgenomen herijking van de bodemregelgeving. Daarmee wordt invulling gegeven aan de toezegging die is gedaan in de Kamerbrief van 19 januari 2023 (Kamerstuk 30 015, nr. 112). Daarmee wordt ook tegemoetgekomen aan de aangehouden motie (Kamerstuk 30 015, nr. 107) van de leden Bouchallikh (GL) en van Esch (PvdD), die tijdens het Tweeminutendebat Kwalibo van 8 december jl.¹ is ingediend. Ook wordt met deze brief een vraag van het lid Van Esch (PvdD) beantwoord, gesteld tijdens het Tweeminutendebat Kwalibo van 8 december jl.¹ Tot slot wordt stilgestaan bij het uitstel van het aanwijzen van een Bodem Richtlijn (BRL) granuliet.

Signaalrapportage ILT m.b.t. staalslakken

In de transitie naar een circulaire economie is het doel is om zoveel mogelijk grond en bouwstoffen circulair te gebruiken. Daarmee worden primaire grondstoffen uitgespaard, zoals zand en grind. Tegelijkertijd is de doelstelling om de bodem en het (grond)water te beschermen. Met het toepassen van grond en bouwstoffen is het daarom van belang dat er geen schade aan het milieu ontstaat. Staalslakken zijn een restproduct bij productie van staal en kunnen als bouwstof nuttig worden toegepast. In het signaalrapport constateert de ILT dat de wettelijke regels voor het

¹ Handelingen II 2022/23, nr. 33, item 3.

gebruik van staalslakken de risico's voor mens en milieu niet voldoende afdekken.

In het signaalrapport concludeert de ILT dat staalslakken in grote hoeveelheden en in dikkere lagen worden toegepast dan bij het opstellen van de wetgeving het uitgangspunt was; dat er in de huidige wetgeving over het toepassen van bouwstoffen geen normen zijn opgenomen voor zuurgraad (de pH); dat niet alle stoffen zijn genormeerd en dat er aanwijzingen zijn dat de uitloging van metalen en de lage zuurgraad ten minste tientallen jaren door kan gaan. Tot slot constateert de ILT dat de mogelijkheid tot controle op de gestelde toepassingsvoorwaarden van de producent zeer beperkt is vanwege het ontbreken van een meldplicht en de verplichting tot het toepassen onder IBC voorwaarden (isoleren, beheersen en controleren). Hieronder worden de huidige kaders geschetst en de nodige vervolgstappen om de risico's voor mens en milieu terug te brengen.

Huidige kaders

In het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) zijn de eisen opgenomen die worden gesteld aan het toepassen van bouwstoffen zoals staalslakken. Daarin staat dat het toepassen van een bouwstof functioneel moet zijn (niet meer dan nodig), dat een bouwstof niet mag worden gebruikt voor het ophogen van terreinen én dat een bouwstof moet voldoen aan milieukwaliteitseisen die zijn opgenomen in de Regeling bodemkwaliteit (Rbk). Ook moet een bouwstof worden verwijderd, als de toepassing niet meer functioneel is.

Naast de specifieke eisen in het Besluit bodemkwaliteit gelden de zorgplichten die zijn opgenomen in de Wet bodembescherming, en het Bbk. Het is op grond daarvan verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs mogelijk zijn om verontreiniging van de bodem of het oppervlaktewater te voorkomen. Van staalslakken is bekend dat deze een hoge pH-waarde hebben (lage zuurgraad). Bij toepassing moet hier rekening mee worden gehouden. Als degene die staalslakken toepast geen maatregelen neemt om verontreiniging van de bodem of het oppervlaktewater te voorkomen, is hij in overtreding van de eerdergenoemde zorgplicht. Dit wordt ook uitgelegd in de Circulaire «Toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand) in aanvullingen en ophogingen van 6 juli 2005».

In de Regeling bodemkwaliteit is ook geregeld dat degene die de bouwstof toepast over informatie beschikt over de risico's van de bouwstof. Gezien het belang hiervan is in de Regeling bodemkwaliteit 2022 (Stcrt. 2023, nr. 1338), die zal gaan gelden onder de Omgevingswet, explicieter opgenomen wat in de milieuverklaring moet staan, die verstrekt wordt bij een levering van bouwstoffen.

Het op de markt brengen van stoffen en mengsels wordt geregeld door de EU stoffenverordening REACH. Deze verordening maakt degene die een stof of mengsel op de markt brengt (registrant) verantwoordelijk voor het overleggen van informatie over samenstelling en gebruik hiervan. Het is de verantwoordelijkheid van de registrant én van de gebruiker dat het gebruik veilig is. REACH stelt daartoe ook eisen aan de communicatie in de keten. Indien het gebruik van staalslakken toch leidt tot risico voor gezondheid of milieu, betekent dit dat de samenstelling, het gebruik of de communicatie niet conform de vereisten van REACH is, wat handhavend optreden mogelijk lijkt te maken.

REACH kent verschillende manieren van ingrijpen in geval er risico voor gezondheid of milieu kan zijn zoals het controleren of alle geleverde gegevens adequaat zijn (compliance check), een nadere analyse gevolgd door vraag naar extra informatie (stofevaluatie) of een onderzoek naar risicobeheersmaatregelen. De ILT, zoals het signaalrapport zelf ook al stelt, doet nog onderzoek naar de inzet van de mogelijkheden binnen REACH.

Vervolgstappen

De huidige kaders maken het toepassen van staalslakken mogelijk. Tegelijkertijd worden de zorgen die de ILT uitdraagt in de signaalrapportage herkend. Daarom wordt de komende tijd een aantal stappen gezet.

Om toezicht en handhaving beter te kunnen borgen wordt samen met ODNL onderzocht wat nodig is. Daarin zal onder meer worden bekeken in hoeverre een meldplicht en/of een vergunningplicht voor werken met staalslakken toegevoegde waarde heeft. Een vergunning en/of een meldplicht biedt de mogelijkheid vooraf te toetsen of een toepassing voldoet aan de eisen gesteld in het Bbk en of er voldoende maatregelen worden genomen om risico's te voorkomen. De gesprekken worden nu opgestart. U wordt na de zomer nader geïnformeerd over de voortgang.

Als onderdeel van de herijking van de bodemregelgeving worden ook de kaders voor circulaire bouwstoffen, waaronder staalslakken, tegen het licht gehouden. Belangrijke input daarvoor is een meerjarig onderzoek van het RIVM naar de milieueffecten op bodem en grondwater door het hergebruik van circulaire grond en bouwstoffen. Onderdeel van dit onderzoek zijn de in de signaalrapportage beschreven onderdelen: de uitloging van niet genormeerde stoffen, de effecten van de zuurgraaf (pH) bij toepassingen, de laagdiktes van toepassing en de langjarige effecten van een toepassing op de ondergrond. Bij dit onderzoek zullen ook de uitkomsten van het literatuuronderzoek door het RIVM, waarop het signaal van de ILT is gebaseerd meegenomen worden. De herijking van de bodemregelgeving wordt hieronder nader toegelicht.

Herijking bodemregelgeving

De komende jaren wordt aan de herijking van de bodemregelgeving gewerkt. De huidige bodemregelgeving is in 2008 voor het laatst grondig herzien. Gegeven maatschappelijke opgaven zoals de circulaire economie; juridische ontwikkelingen, zoals de Omgevingswet; (nieuwe) Europese richtlijnen, zoals de KRW en de aangekondigde Europese bodemrichtlijn, is het van belang om de regelgeving tegen het licht te houden. Het doel van de herijking is om tot een solide toekomstbestendig bodemstelsel te komen, waarin bodem en grondwater beschermd zijn, en waar een goede balans tussen beschermen en benutten bereikt wordt.

Voor de herijking is een traject in twee fasen ontworpen. De eerste fase bekijkt welke beleidsontwikkelingen in de afgelopen jaren niet of nog niet voldoende verwerkt zijn in de bodemregelgeving. Naast de herijking van de regelgeving voor circulaire bouwstoffen, zoals hierboven beschreven zal het aansluiten van de bodemregelgeving op die van de Kaderrichtlijn Water onderdeel zijn van deze fase. Tenslotte worden in deze eerste fase ook de mogelijkheden onderzocht voor regelgeving die gericht is op het verminderen van het risico van opkomende diffuus verspreide stoffen waar (nog) geen normering of goede onderzoeksmethoden voor bestaan, zoals microplastics. Hierbij worden ook internationale ontwikkelingen gevolgd. In het najaar wordt u nader geïnformeerd over de voorziene aansluiting van de bodemregelgeving op de Kaderrichtlijn Water en de

voortgang met betrekking tot de herijking van de regelgeving voor circulaire bouwstoffen.

In de tweede fase wordt bekeken welke nieuwe beleidsontwikkelingen aanpassing van regelgeving vergen. Het gaat hierbij om de inpassing van de Europese bodemrichtlijn in de nationale bodemregelgeving en een deel van de verdere uitwerking van de Water en bodem sturend brief voor het bodembeleid. Ingeschat wordt dat met de tweede fase medio 2025 kan worden aangevangen.

Handhaven bij normoverschrijding factor 1,4

Het lid van Esch stelde tijdens het Tweeminutendebat Kwalibo² de vraag of uitgelegd kan worden hoe het kan dat pas wordt gehandhaafd op een genormeerde stof bij toepassing van grond of een bouwstof op het moment dat de norm met 40% wordt overschreden. En of het niet slimmer is om dat strenger te gaan normeren. Zoals toegezegd treft u hierbij het antwoord.

Als grond of een bouwstof wordt toegepast moet vooraf worden vastgesteld dat de kwaliteit voldoet aan de norm; dit wordt vastgelegd in de milieuhygiënische verklaring die de toepasser in bezit moet hebben. In de huidige Regeling bodemkwaliteit is een bepaling opgenomen waarin wordt voorgeschreven dat pas sprake is van een overtreding als de norm met een factor 1,4 wordt overschreden. Dit laatste geldt alleen bij een handhavingsonderzoek dat kan worden uitgevoerd bij of na toepassing. Bij het handhaven van bodemnormering moet namelijk rekening worden gehouden met onnauwkeurigheden en spreidingen. De controle van de gehalten in de bodem kent veel aspecten, zoals monsterneming, monster-voorbehandeling en analyse, elk met een onnauwkeurigheid, die het eindresultaat kunnen beïnvloeden. Daarnaast is er een spreiding van aanwezige concentraties van stoffen binnen een partij grond of bouwstof.

Door middel van statistische analyses is vastgesteld dat als bij controle een bodemnorm met een factor groter dan 1,4 wordt overschreden met voldoende betrouwbaarheid vastgesteld kan worden dat er sprake is van een normoverschrijding. In de Regeling bodemkwaliteit 2022 (Stcrt. 2023, nr. 1338) die met de Omgevingswet in werking treedt staat de factor 1,4 niet meer omschreven, omdat het, in lijn met de Omgevingswet, een decentrale bevoegdheid is om vast te stellen wanneer kan worden gehandhaafd.

Uitstel BRL granuliet

In de Kamerbrief van 14 juli 2022 (Kamerstukken 35 334 en 30 015, nr. 190) is aangekondigd dat een aparte beoordelingsrichtlijn (BRL) voor het aantonen van de milieukwaliteit van granuliet in het voorjaar van 2023 wordt aangewezen in de Regeling bodemkwaliteit. Een BRL wordt opgesteld door en in opdracht van private partijen. Een beoordelingsrichtlijn geeft invulling hoe, overeenkomstig eisen uit de Regeling bodemkwaliteit, wordt aangetoond dat grond of een bouwstof voldoet aan de milieukwaliteitseisen uit deze Regeling bodemkwaliteit. Een BRL mag pas gebruikt worden als deze is aangewezen in de Regeling bodemkwaliteit.

Er is inmiddels een aparte BRL beschikbaar. Deze BRL voldoet echter niet aan alle eisen die in artikel 25 van het Besluit bodemkwaliteit zijn gesteld. De BRL kan daarom op dit moment niet worden aangewezen. Zolang de

² Handelingen II 2022/23, nr. 33, item 3.

BRL niet kan worden aangewezen moet het bedrijfsleven op een andere manier aantonen dat granuliet voldoet aan de milieukwaliteitseisen voor grond. Deze mogelijkheden zijn er.

Als er een aangepaste BRL komt, zal eerst worden getoetst of de BRL aan de wettelijke eisen voldoet. Dit zal gebeuren op basis van de regelgeving zoals die zal gelden onder de Omgevingswet. Pas daarna zal worden beoordeeld of aanwijzen mogelijk is en wanneer dat is. U wordt over de voortgang geïnformeerd.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen