

Vergaderjaar 2021–2022

30 015

Bodembeleid

27 625

Waterbeleid

Nr. 102

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 4 november 2021

In de brief van 11 december 2018 (Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 456) heeft mijn voorganger u geïnformeerd over de problematiek met betrekking tot de toepassing van thermisch gereinigde grond (TGG). Aangegeven is dat TGG door het reinigingsproces andere eigenschappen heeft dan de grond die bij normale ontgravingen vrijkomt. Dat maakt dat zware metalen en sulfaat in hogere concentraties kunnen uitspoelen dan eerder werd verwacht. Naar aanleiding hiervan is aan uw Kamer toegezegd dat RIVM de normen en onderzoeksmethoden voor TGG zal evalueren. Hierbij doe ik u deze evaluatie toekomen¹. De uitkomsten van deze evaluatie bevestigen het beeld dat eind 2018 ten aanzien van de problematiek met TGG is geschetst. Ik vind het belangrijk dat we onze bodem en het milieu beschermen. Het toepassen van TGG maar ook andere secundaire grondstoffen zoals AEC-bodemassen en staalslakken moet alleen mogelijk zijn wanneer dit geen schade geeft aan het milieu.

Ik neem de aanbeveling uit het RIVM rapport over en informeer u in deze brief over de wijze waarop. Omdat het RIVM rapport omvangrijk is, veel onderwerpen behandelt en een hoog detailniveau kent, doe ik dit aan de hand van 4 hoofditemen die ik uit het RIVM rapport destilleer. Dit zijn: het normeringskader voor TGG, de kwaliteit van de geproduceerde TGG, de aanzet voor een toepassingsladder voor grond en de bevindingen voor TGG in een breder perspectief.

Parallel aan dit onderzoek zijn (en worden) door reinigers aanpassingen aan het productieproces uitgevoerd en is in 2019 onder toezicht van de ILT een traject opgezet om de kwaliteit te verifiëren van de in de verschillende depots opgeslagen TGG (zie ook Aangangsels Handelingen II 2019/20, nr. 1225). Voor die opgeslagen voorraden is een betrouwbaar beeld van de kwaliteit en eigenschappen waaronder de uitloging van metalen en zouten.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

Op dit moment wordt de recent thermisch gereinigde grond niet meer als zodanig toegepast, maar in verschillende korrelgrootte fracties gescheiden (fractioneren) en via diverse afzetkanalen toegepast. De grindfractie wordt onder andere gebruikt in de beton industrie. In dat geval zijn de bouwstoffennormen in de regeling Bodemkwaliteit (Rbk) van toepassing op het geproduceerde beton. Indien een fractie, zoals de zandfractie, direct wordt toegepast op de bodem geldt net als voor TGG dat voldaan moet worden aan de normen voor grond en dat deze voorzien moet zijn van een milieuhygiënische verklaring. Om deze verklaring op te stellen moet door de producent regelmatig de kwaliteit van de gereinigde grond worden geanalyseerd, waarbij onder andere de uitloging van metalen en zouten zal moeten worden gemeten. Dit gebeurt steekproefsgewijs door de producent na productie. Hoe de hoog de frequentie van de steekproef moet zijn wordt bepaald met een in de Rbk voorgeschreven rekenregel. Op grond van de steekproeven wordt beoordeeld of de productkwaliteit stabiel is.

Normeringskader voor TGG

Voor de normering van TGG geeft RIVM aan dat het bestaande toetsingskader niet of onvoldoende toereikend is voor beslissingen met betrekking tot een veilige en duurzame toepassing van TGG in of op de bodem, specifiek in grootschalige bodemtoepassingen. Het RIVM trekt hierover een aantal conclusies.

Een producent van grond die wordt toegepast in een grootschalige toepassing, mag de kans op uitloging in eerste instantie beoordelen door een toetsing aan de emissietoetswaarde (ETW). Indien de samenstelling voldoet aan deze ETW is de kans op uitloging te verwaarlozen en wordt de uitloging niet gemeten. Het RIVM constateert dat voor TGG de ETW niet geschikt is om de kans op uitloging te beoordelen. Ik ga vastleggen dat de ETW niet gebruikt mag worden voor de toetsing van de uitloging van TGG (en indien relevant de daaruit geproduceerde fracties). Ik onderzoek hoe ik dat juridisch het best kan vormgeven. Het verbieden van de ETW impliceert dat reinigers in lijn met de regelgeving de uitloging van de TGG (of indien relevant de daaruit geproduceerde fracties) moeten meten en toetsen aan daarvoor geldende uitloognormen. Nu de producenten en de markt, kennis hebben van het feit dat uitloging van TGG niet met de emissietoetswaarde beoordeeld kan worden dienen zij, ook zonder expliciet juridisch verbod, ook nu al in het kader van zorgplicht hieraan uitvoering te geven.

Het RIVM adviseert wel om een breder onderzoek te doen naar de invloed van de hoge pH van thermisch behandeld materiaal en daaruit volgende hogere mobiliteit van sommige metalen in relatie tot de genormeerde emissiewaarden. Ik zal het RIVM daartoe een meerjarige opdracht verstrekken (periode 2022–2025) een opdracht verstrekken.

Ten aanzien van de uitloging van een aantal zouten (chloride, sulfaat en bromide) constateert het RIVM dat de uitloging van deze zouten ongewenst kan zijn voor het ecosysteem. Dit betreft met name uitloging van deze stoffen in gebieden met zoet grond- en oppervlaktewater. Voor zouten zijn geen normen gesteld in de regelgeving. Normering voor zouten in bodem vastleggen in de regelgeving is niet wenselijk vanwege regionale verschillen van de ontvangende bodem.

De mogelijke uitloging van zouten is al geruime tijd bekend bij de reinigers van grond en bij de marktpartijen. De reinigers leveren hierover nu op grond van de zorgplicht de benodigde informatie aan bij afnemers en geven hierbij aan dat (oude nog opgeslagen) TGG alleen toepasbaar is in een zoute/brakke omgeving.

Kwaliteit van de geproduceerde TGG

In het RIVM rapport wordt ook ingegaan op de wijze waarop TGG geproduceerd wordt en welke factoren mogelijk van invloed zijn op de kwaliteit van het product.

Uit het RIVM rapport blijkt dat in een deel van de geanalyseerde monsters te hoge concentraties verontreinigingen zijn aangetroffen. Dit vind ik niet aanvaardbaar. Een blijvende beheersing van de productkwaliteit is dan ook een belangrijke opgave.

Dit is een verantwoordelijkheid van de markt waar de certificerende instellingen (CI's) beoordelen of de beoordelingsrichtlijn (BRL) correct wordt toegepast en de milieuhygiënische verklaring voldoet. Op dit moment wordt de BRL voor het bewerken en reinigen van grond herzien (planning gereed september 2022). De marktpartijen moeten bezien in hoeverre bevindingen uit het RIVM rapport aanleiding vormen tot aanpassingen van de BRL om zo te komen tot een betere productkwaliteit en een betere beheersing van het proces. Ook is het belangrijk de nieuwe werkwijze van het fractioneren van de TGG onderdeel te laten zijn van de herziene BRL.

De thermische reiniging van grond is gereguleerd onder het Kwalibos-telsel. De Taskforce Bodemstelsel zal eind van het jaar voorstellen doen voor maatregelen ter verbetering van het Kwalibosstelsel. In samenhang met de voorgestelde maatregelen van de Taskforce bodemstelsel zal ik bezien of een verdere aanpassing van de regelgeving ten aanzien van productie en toepassing van TGG noodzakelijk is.

Naar aanleiding van de TGG problematiek heeft de ILT het toezicht op de thermische reinigers geïntensiveerd en zijn al verbeteringen in het productieproces tot stand gebracht. In mijn brief van 6 juli jl. heb ik gemeld dat de toezichtscapaciteit op het bodemstelsel wordt uitgebreid (Kamerstuk 30 015, nr. 101).

Toepassingsladder

Het RIVM beveelt ten aanzien van verantwoord toepassen van TGG aan om niet alleen aandacht te hebben voor de chemische eigenschappen van TGG, maar ook voor de biologische en fysische eigenschappen. RIVM doet een eerste aanzet voor een (generiek) toe te passen «toepassingsladder». De essentie van de ladder is dat hoe hoogwaardiger de beoogde functie van het in te zetten materiaal is, hoe hoger de kwaliteit van het toe te passen materiaal moet zijn. Bij hoogwaardige inzet van een materiaal, stelt het RIVM, is het niet voldoende om alleen naar de chemische kwaliteit te kijken. In dat geval moeten ook biologische en fysische kenmerken van het toe te passen materiaal worden beschouwd. Daarnaast is het van belang de kwaliteit van de ontvangende bodem te beschouwen.

De benadering van RIVM sluit aan bij de ontwikkelingen die met de inwerkingtreding van de Omgevingswet in gang worden gezet. In de Omgevingswet wordt de bodemkwaliteitszorg meer geïntegreerd in het omgevingsbeleid. Bodemkwaliteitszorg zal daarmee meer gericht zijn op het duurzaam gebruik van de bodem, de benutting van ecosysteemdiensten en het realiseren van maatschappelijke opgaven. In deze context verschuift dan ook het accent van de bodemkwaliteitszorg van chemische kwaliteit naar de kwaliteit van het bodemsysteem als geheel en dat in samenhang met de kwaliteitszorg voor de andere compartimenten en uiteindelijk de leefomgevingskwaliteit. Ik zal met het RIVM bezien op

welke wijze er ervaringen opgedaan kunnen worden met de toepassingsladder en hoe deze ladder verder ontwikkeld kan worden.

Voor TGG leidt de toepassingsladder niet direct tot verandering van de huidige inzichten over de toepassing van TGG. Inherent aan het thermisch reinigingsproces is dat TGG nu alleen geschikt is voor laagwaardige toepassingen (zoals grootschalige werken in de wegen- en waterbouw). Voor dergelijke toepassingen zijn met name de chemische eigenschappen relevant en niet de biologische of de fysische eigenschappen. In lijn met de opgedane inzichten van de afgelopen jaren wordt de toepassing van TGG nu beperkt tot een zoute/brakke omgeving.

Breder perspectief

Een belangrijke notie van het RIVM rapport is dat de TGG casus niet op zich staat. De toepassing van andere secundaire grond/bouwstoffen neemt toe en daarmee ook de behoefte aan meer informatie over de kwaliteit en volledigheid van normstelling in het algemeen. Het RIVM geeft daarnaast een eerste aanzet om het denken over normstelling te verbreden. Hierbij wordt de toepasbaarheid van een product niet alleen op basis van de chemische samenstelling beoordeeld maar worden ook andere aspecten bij de beoordeling (bijvoorbeeld biologische of fysische) betrokken en wordt de toepassing afgestemd op ontvangende bodem en de te bereiken functionaliteit.

Zoals ik in mijn brief van 3 september 2021 (Kamerstuk 30 872, nr. 263) al heb aangekondigd ben ik voornemens het RIVM dit jaar een meerjarige onderzoeksopdracht te verstrekken onder andere ten aanzien van een algemene actualisatie bodemnormering en het ontwikkelen van een kennisbasis voor de normering van grond, bouw- en secundaire grondstoffen met daarin in ieder geval aandacht voor de uitlogingsaspecten van een aantal specifieke materialen zoals staalslakken, TGG en daar uit af te leiden fracties en AEC bodemassen. Met deze opdracht aan het RIVM geef ik invulling aan de gewijzigde motie van het lid Beckerman (SP) (Kamerstuk 22 343, nr. 308) die oproept tot een bredere aanpak om zo te komen tot een hanteerbaar en handhaafbaar normenkader voor secundaire grondstoffen.

Afsluitend

Ik wil benadrukken dat de toepassing van TGG of de daaruit afgeleide fracties alleen mogelijk is als de kwaliteit van het product voldoet. Dit vraagt om een blijvende aandacht voor beheersing van het reinigingsproces. Met de herziening van de BRL kunnen de marktpartijen stappen zetten om deze borging te versterken en de kwaliteit te verbeteren. Het RIVM rapport biedt daartoe aangrijpingspunten. Tevens moeten reinigers invulling geven aan de zorgplicht door de juiste milieu-informatie te verstrekken over de uitloging van metalen en zouten en de toepassingsmogelijkheden. Ik draag er zorg voor dat het toe te passen normenkader beter aansluit bij de specifieke eigenschappen van TGG in relatie tot de uitloging van metalen. Ik ga vastleggen dat de uitloging van TGG of de daaruit afgeleide fracties beoordeeld moet worden met een uitloogonderzoek. Dat zou bijvoorbeeld moeten bij partijkeuringen of bij steekproeven onder een erkende kwaliteitsverklaring. De ILT heeft het toezicht op de reinigers de laatste jaren al geïntensiveerd. Ook het lokaal bevoegd gezag die meldingen beoordelen van toepassers moeten beoordelen of de beoogde toepassing milieuverantwoord kan op de specifieke locatie en bepalen of de milieu-informatie toereikend is.

Het RIVM rapport biedt vooral handelingsperspectief voor de milieu-verantwoorde toepassing van nog te produceren TGG of daar uit afgeleide fracties. Laat onverlet dat er veel IenW projecten zijn waar TGG in het verleden is toegepast. U bent geïnformeerd (Kamerstukken 27 625 en 30 015, nr. 495) over de inspanning die RWS heeft gedaan om te inventariseren waar TGG in het verleden is toegepast. Een vijftal van deze oude projecten waarvan is bepaald dat daar de kans het grootst is op mogelijke uitloging wordt nu gemonitord. Datzelfde geldt voor de toepassing van TGG in de Perkpolder (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr 3611). U zult zodra de resultaten bekend zijn geïnformeerd worden over de uitkomsten van de monitoringsinspanningen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S.P.R.A. van Weyenberg