

Juridische verkenning voor de toepassing van innovatieve ophoogtechnieken in relatie tot bodemdaling



7 november 2018



NATIONAAL
KENNISPROGRAMMA
BODEMDALING

Inhoud	Pagina
1 INLEIDING	3
1.1 Aanleiding	3
1.2 Materialen of technieken, en de hamvraag?	3
1.3 Terminologie	4
1.4 Omgevingswet: op weg naar een nieuw stelsel	5
1.5 Opbouw van de notitie	6
2 HUIDIGE WETGEVING IN NEDERLAND EN EUROPA	7
2.1 Achtergronden van de regelgeving	7
2.1.1 Steenachtige materialen	7
2.1.2 Niet steenachtige materialen	8
2.1.3 Afval of grondstof?	8
2.2 Wet bodembescherming	8
2.3 Besluit bodemkwaliteit	9
2.3.1 Indeling in categorieën	9
2.3.2 'Toepassing in een werk' of 'grond wordt bodem'	10
2.3.3 Stand still op gebiedsniveau	10
2.3.4 Bouwstoffen van buiten Nederland	11
2.3.5 Bodemvreemd materiaal	11
2.3.6 Vormgegeven en niet-vormgegeven: uitloogtesten	11
2.4 Wet milieubeheer: de zorgplicht	11
2.5 Overige regelgeving	12
2.6 Gebiedsgericht beleid voor de toepassing van grond en/of baggerspecie	13
2.7 Europese regelgeving: CE-markering	14
2.8 Samenvattend	15
3 TOEKOMSTIGE REGELGEVING: OMGEVINGSWET EN NORMEN	17
3.1 Omgevingswet	17
3.1.1 Amvb's van de Omgevingswet	17
3.1.2 Bodem zit niet in de Omgevingswet: er is wél de Aanvullingswet bodem	18
3.2 Toelichting van relevante artikelen in Omgevingswet	18
3.2.1 Artikel 1.7 Ow: Nadelige gevolgen	18
3.2.2 Artikel 2.1 Ow: Uitoefening taken en bevoegdheden	18
3.2.3 Artikel 2.9 Ow: Omgevingswaarden	19
3.2.4 Artikel 2.10 Ow: Aard, termijn en locaties omgevingswaarden en onderbouwing	19
3.2.5 Artikel 3.2 Ow: Inhoud Omgevingsvisie	20
3.2.6 Artikel 3.10 Ow: Verplicht programma bij overschrijding Omgevingswaarde	20
3.2.7 Artikel 4.5 en 5.1 Ow: Maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften	20
3.2.8 Artikel 4.22 Ow: Rijksregels milieubelastende activiteiten	21
3.2.9 Artikel 5.26 Ow: Beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit	21
3.2.10 Artikel 5.32 Ow: Weigeren vergunning vanwege ernstige gezondheidsrisico's	21
3.2.11 Artikel 13.3a Ow: Verhaal van kosten bij verontreiniging fysieke leefomgeving	22
3.2.12 Artikel 16.89 Ow: Implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen	22
3.2.13 Meten en afwegen	22
3.3 De vier ontwerp-Amvb's	23
3.3.1 Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving	23
3.3.2 Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving	24
3.4 Toelichting op relevante artikelen in Aanvullingswet bodem	24
3.4.1 MvT: Algemeen deel	24

3.4.2	MvT: Aanleiding en achtergrond	25
3.4.3	MvT: Instrumentarium voor bodembeleid	27
3.5	Uitloog- en samenstellingsnormen: nu en straks	28
3.5.1	Nu	28
3.5.2	Straks	29
4	EPILOOG	31

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding

In Nederland bouwen we al heel lang. In met name West-Nederland wordt gebouwd op een bodem met weinig draagkracht. Door uiteenlopende processen daalt de bodem. Huizen zijn gefundeerd en dalen niet. De omliggende bodem dus wel. Daarom moeten regelmatig de tuinen worden opgehoogd en stoepjes worden aangepast.

Als er opgehoogd zou kunnen worden met materialen die minder gewicht hebben of met andere technieken, zal het dalen van de bodem logischerwijs langzamer gaan. Dat is de achtergrond dat er nu wordt gezocht naar materialen en technieken om de bodem aan te vullen met minder gewicht. Geen lichte opgave. Daarbij moet voldaan worden aan de huidige (en toekomstige te verwachten) regelgeving. Dat houdt in:

- De toe te passen materialen en technieken mogen geen gevaar voor het milieu zijn
- De toe te passen materialen en technieken mogen geen gevaar zijn voor het afvoeren van water
- De toe te passen materialen en technieken moeten in de fase van beheer overal goed toepasbaar zijn, zonder bijzondere risico's of overlast.

Dit rapport is opgesteld in opdracht van het [Kennisprogramma Bodemdaling](#).

1.2 Materialen of technieken, en de hamvraag?

In deze juridische verkenning is de focus op materialen en technieken die de bodemdaling kunnen verminderen. In kort komt het er op neer dat deze materialen minder gewicht hebben of dat materialen aan de bodem worden toegevoegd waardoor de bodem meer draagkracht krijgt (= massastabilisatie). De toepassing van materialen vereist technieken om ze toe te passen. Materialen en technieken kunnen daarom niet los van elkaar worden gezien.

In deze verkenning is het evenwel vanuit juridisch oogpunt wenselijk om drie categorieën te onderscheiden:

- Grond en bagger: alle materialen die als grond en bagger aangeduid kunnen worden
- Bouwstoffen: dit zijn steenachtige materialen in de zin van het Besluit bodemkwaliteit, maar dus geen grond of bagger
- Overige bouwmaterialen: dat zijn bouwmaterialen die niet steenachtig zijn.

SWECO heeft in 2018 een inventarisatie gemaakt van de toen bekende gangbare technieken om bodemdaling te beperken voor het [Kennisprogramma Bodemdaling](#). Aan de hand van die tabel is slechts voor de beeldvorming onderstaande toedeling van de technieken en materialen gemaakt naar de driedeling 'grond en bagger', 'bouwstoffen' en 'overige bouwmaterialen'.

<i>Categorie</i>	<i>Voorbeelden van materialen en technieken</i>
Grond en bagger	<u>Massastabilisatie</u>: toevoegen van materialen aan de grond zodat de grondachtige eigenschappen behouden blijven maar de draagkracht toeneemt. Omdat de grondachtige eigenschappen behouden blijven, moet het materiaal dat ontstaat met deze vorm van massastabilisatie als grond beoordeeld worden
Bouwstoffen	<u>Argex, flugsand, schuimglas</u>: materialen met een lager gewicht dan grond waardoor de bodemdaling minder snel gaat <u>Massastabilisatie</u>: toevoegen van materialen zoals cement aan de grond waarbij de grondachtige eigenschappen verloren gaan en het materiaal als een bouwstof beoordeeld moet gaan worden
Overige bouwmaterialen	<u>Drainagetechnieken</u>: door versneld water af te voeren uit de bodem, kan zetting worden versneld. Daarna blijft er een draagkrachtiger bodem. De drainage wordt in de bodem gebracht en kan bestaan uit kunststoffen en/of natuurlijke materialen <u>EPS</u>: EPS is de afkorting van expanded polystyrene. Dit is een kunststof met een zeer laag gewicht waarop gebouwd kan worden <u>Voorbelasting</u>: hierbij wordt gedurende een bepaalde tijd, een grondlichaam op de bodem aangebracht. Door het gewicht wordt de zetting versneld. Het grondlichaam wordt daarna weer verwijderd. Er wordt dus niets toegevoegd aan de bodem.

De bovenstaande tabel is dus verre van volledig. Voor het volledige beeld wordt verwezen naar SWECO (2018). Dit rapport is te vinden op de website van het [Kennisprogramma Bodemdaling](#).

De hamvraag

Het draait om de effecten in milieuhygiënische zin op de omgeving, en dan met name op de bodem¹. Leidt de toepassing van materialen/technieken tot verontreiniging van de bodem? Zo ja, hoe kan hier dan mee om worden gegaan, nu en in de toekomst? Deze vraag wordt in deze verkenning zo goed mogelijk beantwoord

1.3 Terminologie

Voor het toepassen van materialen met geringer gewicht zijn er diverse termen in omloop. In deze verkenning wordt de term 'innovatieve ophogetechnieken' gebruikt. En daar vallen dus ook de materialen onder die daarbij worden gebruikt.

Met 'innovatief' wordt bedoeld dat de civiele constructie langer goed functioneert: minder bodemdaling dus en daardoor dus een langere levensduur. Daardoor is pas op een langere termijn onderhoud door ophoging noodzakelijk. Hiervoor zijn materialen en constructies noodzakelijk die we nu mogelijk nog niet kennen of slechts in beperkte mate toepassen: vandaar dus innovatief.

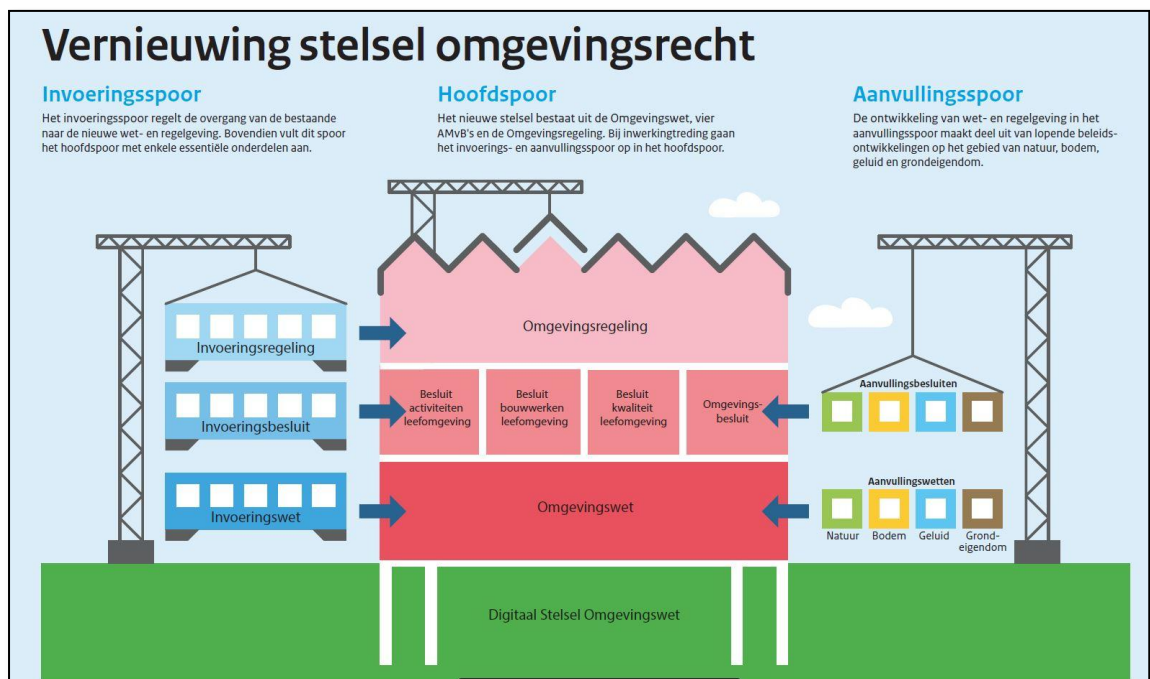
¹ Het grondwater maakt deel uit van de bodem

1.4 Omgevingswet: op weg naar een nieuw stelsel²

De stelselherziening van het omgevingsrecht bestaat uit drie sporen. In het hoofdspoor bevindt zich de inmiddels aangenomen Omgevingswet, met bijbehorende uitvoeringsregelgeving. De overgang van het bestaande naar het nieuwe wetgevingsstelsel wordt geregeld via het invoeringsspoor: dit omvat de Invoeringswet met onderliggende invoeringsregelgeving. Tot slot kent de stelselherziening een aantal aanvullingsspooren. Via de aanvullingsspooren worden beleidsontwikkelingen en een aantal lopende wetgevingsprocessen opgenomen in de Omgevingswet. De bedoeling is dat de wetgevingsproducten uit de aanvullingsspooren bij inwerkingtreding integraal onderdeel vormen van de omgevingswetgeving.

De Omgevingswet

De Omgevingswet is in maart 2016 aangenomen door de Eerste Kamer en gepubliceerd in het Staatsblad; dit is het eerste wetgevingsproduct van de totale stelselherziening dat is afgerond. De Omgevingswet bevat de grondslagen voor de Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvB's) en de ministeriële regeling.



De vier ontwerp-AMvB's onder de Omgevingswet

Ongeveer 60 vigerende AMvB's zullen vervangen worden door vier nieuwe AMvB's. Zij geven de regels voor het praktisch uitvoeren van de Omgevingswet. Zij zijn nog niet vastgesteld, maar zullen tegelijkertijd met de Omgevingswet in werking treden, samen met de Omgevingsregeling. Bij het ontwerpen van deze uitvoeringsregelgeving is de gebruiker centraal gesteld: regels zijn direct vindbaar. De vier AMvB's zijn:

² Bron van deze paragraaf: www.omgevingsweb.nl

1. Het Omgevingsbesluit (Ob): bevat zowel algemene als procedurele bepalingen die voor alle doelgroepen relevant zijn, dus voor zowel burgers en bedrijven, als overheden;
2. Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl): stelt inhoudelijke normen aan het handelen van bestuursorganen;
3. Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal): stelt algemene, rechtstreeks werkende regels aan met name milieubelastende activiteiten en lozingsactiviteiten in de leefomgeving. Dit besluit is gericht op iedereen die deze activiteiten uitvoert, maar met name op bedrijven;
4. Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl): bevat algemene, rechtstreeks werkende regels aan bouwwerkgerelateerde activiteiten in de leefomgeving. Ook dit besluit is gericht op iedereen die deze activiteiten uitvoert, met name op burgers en bedrijven.

De Omgevingsregeling

De ministeriële regeling onder de Omgevingswet, de Omgevingsregeling, is het sluitstuk van het hoofdspoor. Deze Omgevingsregeling bundelt de regels uit diverse bestaande ministeriële regelingen en levert daarmee een belangrijke bijdrage aan de verbeterdoelstelling van het nieuwe stelsel voor het omgevingsrecht. De regeling wordt ingedeeld naar doelgroepen: voor bestuursorganen worden de regels naar taken en instrumenten, voor initiatiefnemers naar activiteiten gebundeld. Deze indeling sluit aan op de AMvB's. In de Omgevingsregeling zullen onder andere de volgende onderwerpen worden opgenomen:

- Indieningsvereisten voor de omgevingsvergunning: belangrijk doel hierbij is vermindering en harmonisatie van de aanvraagvereisten
- Regels voor het uitvoeren van activiteiten: aanvullend op het Bbl en het Bal wordt een aantal algemene regels in de regeling opgenomen
- Grenzen voor gebieden: in de regeling wordt het merendeel van de werkingsgebieden, zoals opgenomen in de Omgevingswet en de AMvB's, begrensd. Het gaat hier onder meer om beperkingengebieden langs infrastructuur en gebieden met militaire objecten. Al deze gebieden komen in het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO)
- Monitoring en onderzoeksverplichtingen: hierin worden de regels voor bestuursorganen rond monitoring, verslaglegging en registers vastgelegd (bijvoorbeeld meet- en rekensystemen).

1.5 Opbouw van de notitie

In hoofdstuk 2 is de huidige regelgeving in Nederland en Europa beschreven, voor zover van belang voor dit onderwerp natuurlijk. Hoofdstuk 3 geeft een overzicht van toekomstige regelgeving. Dat wil zeggen: van wetgeving waarvan zeer aannemelijk is dat ze binnen enkele jaren van kracht wordt. Hiervan is de Omgevingswet het meest prominent. Tevens wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de Nederlandse en Europese regels rond uitloog- en samenstellingsonderzoeken. Hoofdstuk 4 bevat de epiloog: een korte beschouwing van alle beschreven onderdelen in hun samenhang.

2 HUIDIGE WETGEVING IN NEDERLAND EN EUROPA

2.1 Achtergronden van de regelgeving

De regelgeving maakt onderscheid in steenachtige en niet-steenachtige materialen. En de steenachtige materialen worden weer onderscheiden in bouwstoffen en in grond c.q. baggerspecie³. Zoals in paragraaf 1.2 al is geconstateerd zijn er vanuit juridisch oogpunt drie groepen van materialen die toegepast kunnen worden bij innovatieve ophogetechnieken.

1. Definitie van grond (Bbk, art. 1)

Grond is in de wet gedefinieerd als vast materiaal dat bestaat uit minerale delen met een maximale korrelgrootte van 2 millimeter en organische stof in een verhouding en met een structuur zoals deze in de bodem van nature worden aangetroffen, alsmede van nature in de bodem voorkomende schelpen en grind met een korrelgrootte van 2 tot 63 millimeter, niet zijnde baggerspecie. Met andere woorden: grond heeft een natuurlijke structuur zoals we ons dat voorstellen.

2. Definitie van bouwstof (Bbk, art. 1)

Bouwstoffen bestaan conform de letter van de wet uit meer dan 10 gewichtsprocent aan silicium, calcium of calcium, uitgezonderd vlakglas, metallisch aluminium, grond of baggerspecie, dat is bestemd om te worden toegepast.

Hierbij moet men denken aan asfalt, beton, granulaten, slakken, bakstenen, dakpannen, rioolbuizen van beton, straatbanden, grindtegels, et cetera.

3. Bouwmateriaal ≠ bouwstof

Materialen zoals hout of kunststof bevatten geen 10 gew.% aluminium, silicium of calcium en zijn in de zin der wet dus geen bouwstof (wél een bouwmateriaal, maar de regelgeving is hiervoor anders).

2.1.1 Steenachtige materialen

In het verleden is de bodem verontreinigd geraakt. Oorzaken liggen in onvoldoende kennis van milieu en de effecten van verontreiniging. Ook was destijds de houding ten aanzien van milieu anders. Het resultaat is dat er vele locaties in Nederland verontreinigd zijn geraakt. Dat heeft geleid tot regelgeving om enerzijds de bodem te saneren en anderzijds het ontstaan van nieuwe verontreiniging tegen te gaan.

Onderdeel van het tegengaan van verontreinigingen is eisen stellen aan de kwaliteit van grond en baggerspecie en ook van bouwstoffen die worden hergebruikt. Die eisen zijn van belang voor het ophogen van terreinen.

De regelgeving voor materialen die op of in de bodem worden toegepast gaat uit van:

- Grond en baggerspecie: toepassing is een werk of grond c.q. baggerspecie worden onderdeel van de bodem. Cruciaal is dat grond en baggerspecie duidelijk herkenbaar zijn als grond en bagger van een natuurlijke samenstelling
- Bouwstoffen: worden uitsluitend in een werk toegepast. Voorbeelden van bouwstoffen zijn asfalt, beton, schuimglas, et cetera.

³ Grond en baggerspecie worden hier gemakshalve op één hoop geveegd. Voor dit rapport is dat nu minder van belang.

Daarbij hebben we het over steenachtige materialen: met meer dan 10 gew.% aluminium, silicium en/of calcium.

2.1.2 Niet steenachtige materialen

Voor het ophogen van terreinen kunnen ook niet-steenachtige materialen worden toegepast. Denk aan EPS (= piepschuim) of andere materialen. Deze materialen moeten, net als steenachtige materialen overigens, voldoen aan de '[Europese verordening bouwproducten](#)' (2011) en moeten een [CE-markering](#) hebben (zie paragraaf 2.7).

2.1.3 Afval of grondstof?

De wetgeving voor afvalstoffen is complex. Daarom wordt nu volstaan met het schetsen van de hoofdlijnen. Voor innovatieve ophogetechnieken is het van belang om notie te hebben of de toe te passen bouwstoffen en/of materialen afvalstoffen zijn of niet.

Secundaire materialen worden in een circulaire economie steeds vaker als grondstof toegepast. Dat kan dus ook het geval zijn bij innovatieve ophogetechnieken. In de praktijk kan het echter lastig zijn om te bepalen of een bepaald materiaal in een specifieke situatie wel of geen afvalstof is. Het onderscheid tussen materialen die wel en materialen die geen afvalstof zijn is van belang, omdat verschillende wettelijke regimes van toepassing zijn.

In het [Landelijk afvalbeheerplan 3 \(LAP 3\) hoofdstuk B6](#) is de algemene beleidslijn beschreven die geldt bij de uitleg en toepassing van de definitie van het begrip afvalstof ('zich ontdoen'), de voorwaarden en criteria voor de status van bijproduct en de voorwaarden en criteria voor het vervallen van de afvalstofstatus.

De '[Leidraad afvalstof of product](#)' licht het begrippenkader van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en de nieuwe beleidslijn uit LAP3 toe aan de hand van praktische voorbeelden uit de rechtspraak, rechtsoordelen en andere relevante documenten. In het bij de leidraad behorende toetsingskader is de beoordeling van de status van afvalstof of product (niet-afvalstof) schematisch weergegeven.

2.2 Wet bodembescherming

De essentie van de [Wet bodembescherming](#) (Wbb) is om een effectieve bescherming te bieden voor de bodem en het zich daar in bevindende grondwater. Enerzijds bevat deze wet bepalingen ter regulering van handelingen die een bedreiging vormen voor de bodem en het grondwater. Anderzijds moeten bestaande verontreinigingen worden aangepakt en gesaneerd of beheerd.

Het [Besluit bodemkwaliteit](#) gebruikt een ecotoxicologische risicobeoordeling op basis van de maximaal toelaatbare toevoeging (MTT). Hierbij wordt juist gekeken naar het daadwerkelijke effect van de gebruikte bouwstof op het leven in de bodem (waaronder het grondwater). Net als met de benadering in het Bouwstoffenbesluit (= marginale bodembelasting) wordt met deze aangepaste bepaling van grensniveaus voldoende bescherming geboden voor het oppervlaktewater⁴. Hiermee is de balans gezocht tussen enerzijds de bescherming van de gezondheid van de mens en het behoud van de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant en dier, en anderzijds het geven van ruimte aan maatschappelijke activiteiten op de bodem.

Voor bouwmaterialen (= niet-steenachtige bouwstoffen) geldt ook dat ze bodem conform artikel 13 Wbb de bodem niet mogen verontreinigen. De normen hiervoor zijn niet 1 op 1 te vertalen vanuit het Bbk of de Wbb naar samenstellingseisen of uitloognormen voor de bouwmaterialen.

⁴ Zie de [Nota van toelichting van het Besluit bodemkwaliteit](#) in paragraaf 3.3.2

Artikel 13 van de Wbb is heel absoluut: er mag geen nieuwe bodemverontreiniging ontstaan. In beginsel moet alle bodemverontreiniging die tóch ontstaat, worden opgeruimd. Daarbij is het in de praktijk evenwel denkbaar dat door het toepassen van een innovatieve ophogetechniek, de bodem ter plaatse wel (in zeer lichte mate) wordt verontreinigd. Maar dat deze verontreiniging alles afwegende, gunstig is ten opzichte van de huidige werkwijze: steeds weer grondstoffen aanvoeren en toepassen. De Wbb kent hierin nu geen afwegingsmechanisme. Het concept van 'risicobenadering' (zie paragraaf 2.3) is niet uitgewerkt in artikel 13 Wbb. In beginsel moet alle verontreiniging, dus ook niet-ernstige verontreiniging waar het hier over gaat, geheel worden opgeruimd. Hierin geven de Wbb, en evenmin het Bbk, slechts minimale interpretatieruimte: het Bbk staat het in [artikel 33](#) toe dat een bouwstof in de bodem achterblijft als het verwijderen er van meer schade toebrengt dan het laten zitten.

Voor bouwstoffen en bouwmaterialen waarvan duidelijk is dat ze de bodem niet verontreinigen, is er vanuit de Wbb gezien geen probleem. Daarbij is er wel een aandachtspunt dat deze bouwstoffen of bouwmaterialen niet in de bodem achter mogen blijven. Ze moeten terugneembaar worden aangebracht omdat ze geen grond of baggerspecie zijn.

Belemmering	Kans
Bodem-wetgeving is gebaseerd op een ecotoxicologische risicobeoordeling en vertaald naar samenstellings- en uitloognormen voor steenachtige materialen. Deze normen zijn niet 1 op 1 vertaalbaar naar niet-steenachtige materialen.	De wetgeving staat een risicobenadering toe. Dat betekent dat ook niet-steenachtige materialen op basis van een risico-benadering mogelijk beoordeeld mogen worden.
Bodem-wetgeving kijkt vooral sectoraal naar de eigenschappen van materialen. De eigenschappen van de omgeving worden slecht in mindere mate meegenomen. Artikel 13 Wbb is een absoluut artikel: er is geen risicobenadering mogelijk.	De sectorale benadering is helder en logisch: de bodem mag niet meer dan marginaal verontreinigd raken en dit is een helder uitgangspunt.

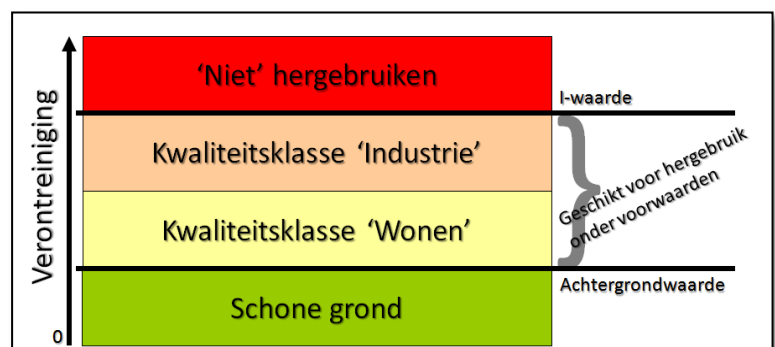
2.3 Besluit bodemkwaliteit

2.3.1 Indeling in categorieën

In deze paragraaf hebben we het uitsluitend over steenachtige bouwstoffen.

Grond

Het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) deelt licht verontreinigde grond in in categorieën. Zie de figuur. Een risicobenadering ligt hier onder andere aan ten grondslag. Er gelden voor de categorieën 'Wonen' en 'Industrie' toepassingsvoorwaarden: alleen onder bepaalde voorwaarden mag licht verontreinigde grond hergebruikt worden. Als niet aan alle toepassingsvoorwaarden wordt voldaan, kan hergebruik niet plaats vinden. Let op: hier hebben we het dus uitsluitend over grond of baggerspecie.



Maar dit concept van 'toepassingsvoorwaarden' is mogelijk in de toekomstige regelgeving bruikbaar voor innovatieve ophogtechnieken.

Bouwstoffen

Voor het toepassen van bouwstoffen binnen het Bbk geldt eigenlijk hetzelfde: deze materialen mogen onder voorwaarden worden toegepast.

Melden van toepassingen van grond c.q. bouwstoffen

De toepassing van licht verontreinigde grond kan op basis van een melding. Een vergunning is hier niet voor nodig. De toepassing van overige bouwstoffen kan veelal zonder melding⁵.

2.3.2 'Toepassing in een werk' of 'grond wordt bodem'

Het Bbk geeft de volgende omschrijving voor een werk in [artikel 1](#):

Werk: bouwwerk, weg- of waterbouwkundig werk of anderszins functionele toepassing van een bouwstof, uitgezonderd het verondiepen of het dempen van een oppervlaktewaterlichaam en het ophogen van de bodem ten behoeve van woonwijken en industrieterreinen.

Het Bbk maakt onderscheid in of grond en baggerspecie toegepast worden in een werk (en dus terugneembaar worden toegepast) of onderdeel worden van de bodem (niet meer terugneembaar). In het laatste geval gelden strengere eisen aan de milieuhygiënische kwaliteiten van de grond/bagger.

Materialen voor innovatieve ophogtechnieken die niet van nature voorkomen in de Nederlandse bodem, horen niet in de bodem thuis en worden daarmee beschouwd als verontreiniging. Dit houdt daarmee in zulke materialen voor innovatieve ophogtechnieken nimmer onderdeel van de bodem kunnen worden en dus alleen in een werk toegepast mogen worden. Met andere woorden: alleen terugneembaar toepassen. Dat is dus ook conform de bedoeling van het Besluit bodemkwaliteit.

<i>Belemmering</i>	<i>Kans</i>
Materialen voor innovatieve ophogtechnieken horen veelal niet thuis in de Nederlandse bodem. De huidige wetgeving sluit uit dat deze materialen onderdeel worden van de bodem. De materialen kunnen alleen toegepast worden in een werk; terugneembaar	Dit houdt in dat de materialen voor innovatieve ophogtechnieken die in een werk toegepast kunnen worden, wél toegestaan zijn. Mits terugneembaar dus. Dit zal vragen om een technisch integralere aanpak, dan 'slechts aanvullen'.

2.3.3 Stand still op gebiedsniveau

Het Bbk kent het begrip 'stand still' uitsluitend voor de toepassing van grond c.q. baggerspecie. Dit principe bestaat niet voor de toepassing van bouwstoffen.

De essentie is: er mag alleen grond onderdeel van de bodem worden als deze grond net zo schoon of schoner is dan de aanwezige kwaliteit. Ook kent het Bbk het concept van 'gebiedsgericht beleid': op de ene plek wordt de grond schoner gemaakt en elders wordt de grond iets viezer gemaakt. Netto is het verschil nul zodat er op gebiedsniveau alsnog sprake is van 'stand still'.

Stand still op gebiedsniveau moet het bevoegd gezag vaststellen in de Nota bodembeheer.

⁵ De uitzondering zijn de toepassing van IBC-bouwstoffen en het hergebruik van bouwstoffen door dezelfde eigenaar. Zie artikel 32 lid 1 van het Bbk

<i>Belemmering</i>	<i>Kans</i>
<i>Op gebiedsniveau moet er voor grond altijd sprake zijn van stand still. Het Bbk (of welke regelgeving dan ook) kent niet het concept van 'stand still op gebiedsniveau' voor materialen van innovatieve ophogtechnieken.</i>	<i>Het principe van 'stand still op gebiedsniveau' werkt alleen voor grond en/of baggerspecie. De kans is om op zoek te gaan naar grond c.q. baggerspecie die geschikt is als materiaal voor een innovatieve ophogtechniek.</i>

2.3.4 Bouwstoffen van buiten Nederland

De Wbb en het Bbk leggen geen beperkingen op aan materialen die van buiten Nederland afkomstig zijn. De eisen aan deze materialen zijn overeenkomstig de eisen aan materialen die uit Nederland afkomstig zijn. Zie ook paragraaf 2.7.

2.3.5 Bodemvreemd materiaal

Het Bbk stelt in artikel 34 c.q. 26 voor zowel grond/baggerspecie c.q. voor bouwstoffen maximale percentages van bijmenging. Grond c.q. baggerspecie mogen maximaal 20 gewichtsprocent bodemvreemd materiaal bevatten.

Een bouwstof mag met maximaal 20 gewichtsprocent grond of bagger zijn vermengd. Met als toevoeging voor een bouwstof *“voor zover deze grond of baggerspecie daar geen functioneel onderdeel van uitmaakt”*. Wat functioneel is, is natuurlijk interpretabel.

Bijvoorbeeld: een toepassing van 50% EPS met 50% grond kan heel functioneel zijn om bodemdaling te beperken. In dat geval moet het bevoegd gezag van mening zijn dat in dit geval EPS een functioneel onderdeel van de bodem is. Bouwstoffen moeten terugneembaar worden toegepast, dus dat zal dan ook hier het geval moeten zijn. En of 50% EPS met 50% grond als grond met bijmenging moet worden beoordeeld of als bouwstof met een functionele bijmenging met grond, is eveneens interpretabel.

2.3.6 Vormgegeven en niet-vormgegeven: uitloogtesten

Het Besluit bodemkwaliteit maakt onderscheid in vormgegeven en niet-vormgegeven bouwstoffen. Voor het vaststellen van het uitlooggedrag van de bouwstoffen zijn er voor vormgegeven en niet-vormgegeven bouwstoffen verschillende uitloogtesten. Een niet-vormgegeven bouwstof wordt vernalen tot deeltjes van maximaal 4 mm groot. Voor schuimglas, dat qua korrelgrootte tussen vormgegeven en niet-vormgegeven in zit, betekent dit automatisch ook dat het materiaal vernalen wordt tot maximaal 2 mm. Het uitlooggedrag is in de test hoger dan in de werkelijkheid zal zijn. Het Besluit bodemkwaliteit kent niet de mogelijkheid om hier ruimte in de interpretatie van de resultaten te geven of om een andere uitloogtest te doen.

2.4 Wet milieubeheer: de zorgplicht

De [Wet milieubeheer](#) (Wm) kent meerdere zorgplichten. Ze lijken op artikel 13 Wbb. Twee voorbeelden uit de Wm:

Artikel 1.1a:

- Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht.*
- De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in*

redelijkheid kan worden gevegd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Artikel 10.1 lid 1:

1. *Een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.*

Die artikelen zijn interpreteerbaar als het gaat over het toepassen van materialen voor innovatieve ophogtechnieken: is dit nu wel of niet beter voor het milieu dan het werken op de traditionele wijze? En op welke tijdschaal moet gekeken worden? In 30 jaar tijd 3 x een terrein aanvullen zal leiden tot meer milieuschade dan 1 x in de 30 jaar. Dit zal dus gevalsspecifiek afgewogen moeten worden door het bevoegd gezag.

Duidelijk zal zijn dat artikel 13 Wbb de zorgplicht strakker en sectoraler invult dan artikel 1.1a en artikel 10.1 lid 1 van de Wm.

<i>Belemmering</i>	<i>Kans</i>
<i>Artikel 1.1a Wm is niet eenduidig te interpreteren als het gaat over de afweging van de integrale de milieueffecten van traditionele materialen versus materialen voor innovatieve ophogtechnieken.</i>	<i>Artikel 1.1a Wm biedt de mogelijkheid, misschien zelfs wel de plicht, om milieueffecten in integrale zin te beoordelen en af te wegen.</i>

2.5 Overige regelgeving

Onder de overige regelgeving verstaan we in dit geval:

- Kaderrichtlijn water: de Kaderrichtlijn water (KRW) gaat uit van stroomgebieden. Voor deze stroomgebieden moet door middel van actieplannen de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater worden gewaarborgd. Chemische doelen in de KRW zijn vastgelegd in Richtlijn prioritare stoffen en de Grondwaterrichtlijn.
- Waterwet: doel van de regelgeving is om het beheer van water goed te regelen en de afstemming tussen waterbeleid en ruimtelijke ordening te verbeteren. De samenhang met de toepassing van materialen voor innovatieve ophogtechnieken zit met name in de waterkwantiteit, minder in de - kwaliteit
- Wet natuurbescherming: doel van de wet is om de natuur te beschermen. Als een ingreep bijvoorbeeld leidt tot een aantasting van de habitat van beschermde dier- en/of plantensoorten dan moet hiervoor een vergunning worden aangevraagd. Dan wordt beoordeeld of de ingreep acceptabel is of niet
- Meststoffenwet: deze wet bepaalt onder welke voorwaarden vervoer van en handel in meststoffen plaats mogen vinden. De wet kent de volgende vijf typen mest: dierlijke meststoffen, zuiveringsslib, compost, overige organische meststoffen en tenslotte anorganische meststoffen (kunstmeststoffen). Materialen voor innovatieve ophogtechnieken staan hier niet bij. Toepassing van deze materialen kan leiden tot toevoer van nutriënten aan de bodem. Hierin voorziet de wet niet, tenzij men de nutriënten ziet als bodemverontreiniging in de zin van artikel 13 Wbb. In de zin dat dit dan stoffen zijn die niet functioneel in de bodem komen, is dat inderdaad bodemverontreiniging. In de NRB 2012 is bodemverontreiniging als volgt gedefinieerd:

Bodemverontreiniging: Situatie waarbij stoffen door menselijk handelen/toedoen in de bodem zijn gekomen en één of meer van de functionele eigenschappen die de bodem heeft voor mens, plant of dier, wordt verminderd of bedreigd.

Kortom, elke stof die door menselijk handelen in de bodem komt en de bodem aantast, is bodemverontreiniging

<i>Belemmering</i>	<i>Kans</i>
Het toevoegen van stoffen aan de bodem middels materialen voor innovatieve ophogotechnieken, zal altijd gezien worden als het veroorzaken van bodemverontreiniging. Hier is geen sprake van een benadering vanuit een systeemgedachte.	De KRW gaat uit van een systeemgedachte. Door de omgeving als systeem te benaderen, is er een basis om door middel van ingrepen in het proces, de omgeving te verbeteren. Werken met een systeemgedachte maakt het beoordelen van effecten op een integrale manier en rekening houdend met de factor tijd, mogelijk.

2.6 Gebiedsgericht beleid voor de toepassing van grond en/of baggerspecie

Het Bbk kent een mogelijkheid voor gebiedsgericht beleid voor de toepassing van grond en/of baggerspecie. Dit is in de vorm van gebiedsspecifiek beleid voor het lokaal verslechteren van de bodemkwaliteit, en het elders verbeteren van de bodemkwaliteit.

De Wet bodembescherming geeft, sinds 2012, ook een mogelijkheid om verontreinigd grond water door middel van een gebiedsgerichte benadering te en. Deze mogelijkheid biedt paragraaf 3b van hoofdstuk IV van de Wet bodembescherming (artikel 55c tot en met 55i). Daarmee is er, althans voor een reeds bestaande verontreiniging de mogelijkheid om milieueffecten in bredere zin te beschouwen. Cruciaal hierbij is dat er een bestuursorgaan de verontreiniging gaat beheren. Probleemhouders betalen een afkoopsom aan het bestuursorgaan. Daarmee ligt de verantwoordelijkheid voor de verontreiniging vanaf dat moment bij de gebiedsbeheerder.

Het toepassen van een materiaal voor een innovatieve ophogotechniek is evenwel géén bestaande verontreiniging. Dit materiaal zou een verontreiniging kunnen veroorzaken en dat is precies wat de Wbb niet wil. Daarmee wijkt dit af van de bedoeling van de artikelen 55c t/m 55i

Indien het tóch acceptabel zou zijn (in de huidige wetgeving is dat dus NIET acceptabel op grond van artikel 13 Wbb) in het licht van artikel 1.1a Wm, dan zou een gebiedsgerichte aanpak a la artikel 55 c t/m i Wbb een mogelijkheid kunnen zijn. Daarbij moeten dan wel een brede beschouwing van de milieueffecten meegenomen worden in de geest van artikel 1.1a van de Wm.

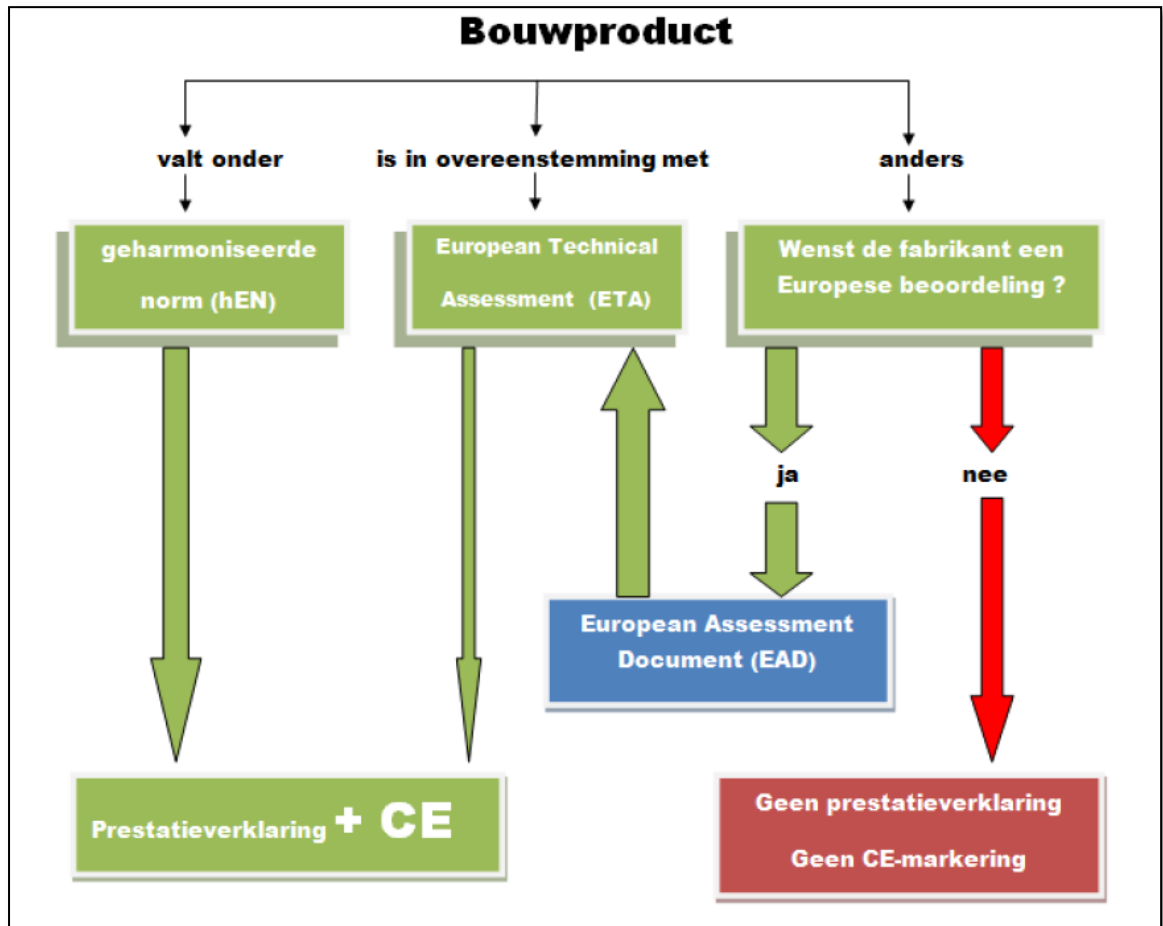
Artikel 1.1a Wm is juridisch veel minder sterk van artikel 13 Wbb. Daarmee wordt een brede beschouwing van de milieueffecten en een gebiedsgerichte aanpak onmogelijk gemaakt.

<i>Belemmering</i>	<i>Kans</i>
Een gebiedsgerichte aanpak is op grond van de Wbb niet mogelijk voor eventuele nieuwe verontreinigingen. De Wbb blokkeert de toepassing daarvan met artikel 13 Wbb	---

2.7 Europese regelgeving: CE-markering

Drietraps raket

In de voorgaande paragrafen zijn al enkele onderdelen van de Europese regelgeving aan de orde gekomen. De meeste Europese regelgeving is verwerkt in de Nederlandse wet- en regelgeving. Europese regels werken lang niet altijd direct. Zie de volgende figuur (Bron: [Stabu](#)).



De Europese regels kennen in de [Europese bouwproductenverordening](#) (= Verordening 305/2011) een drie-trapsraket:

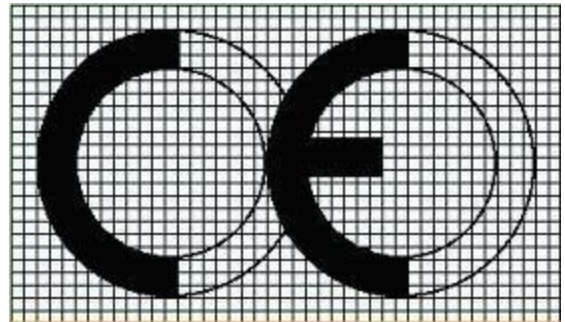
1. Er is een geharmoniseerde norm voor een product: dan moet een product daar aan voldoen.
2. Er is een Europese beoordelingsmethode (= ETA): dan moet het product die methode gebruiken om de prestaties vast te stellen
3. Er is geen norm of methode: dan moet de fabrikant zelf beoordelen of men een beoordelingsdocument (= EAD) op wil laten stellen.

CE-markering

Als er een geharmoniseerde norm is of een ETA conform Europese bouwproductenverordening, dan moeten bouwmaterialen (steenachtig én niet-steenachtig) voldoen aan de eisen die in Europa en in Nederland gelden. Door middel van testen en/of beoordelingen worden de eigenschappen van bouwmaterialen vastgesteld.

De eisen in deze verordening betreffen onder andere:

- Mechanische weerstand en stabiliteit
- Brandveiligheid
- Hygiëne, gezondheid en milieu
- Veiligheid en toegankelijkheid bij gebruik
- Bescherming tegen geluidshinder
- Energiebesparing en warmtebehoud
- Duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen.



Daarmee zijn er dus eisen op Europees niveau aan de bouwmaterialen en bouwstoffen. In Nederland zijn deze eisen in het Besluit bodemkwaliteit en het Bouwbesluit 2012 nader ingevuld qua wijze van testen en ook getalsmatig qua normen⁶. Het is niet toegestaan om materialen te produceren, te importeren, te vervoeren of toe te passen die niet aan de wettelijke eisen voldoen. Dat geldt dus logischerwijs voor grond en baggerspecie, voor bouwstoffen en voor bouwmaterialen.

<i>Belemmering</i>	<i>Kans</i>
• Een materiaal voor een innovatieve ophogotechniek moet voorzien zijn van een CE-markering alvorens toegepast te mogen worden. • Een materiaal voor een innovatieve ophogotechniek moet voldoen aan de Europese bouwproductenverordening (= Verordening bouwproducten) en daardoor ook aan de milieuhygiënische eisen daarin	• Doordat een materiaal voor een innovatieve ophogotechniek van een CE-markering voorzien moet zijn en voldoet aan de Europese bouwproductenverordening, zijn de (milieu)technische gegevens van het materiaal bekend. Dit maakt het daarmee mogelijk om de integrale milieueffecten van de toepassing daarvan voorafgaand aan de toepassing inzichtelijk te hebben.

Uitloging en CPR

De logische stap is dat de CE-markering een vastgestelde wijze kent voor het meten van uitloging. Vervolgens kan een lidstaat bepalen hoeveel uitloging acceptabel is. In Nederland is dat dus vastgelegd in het Besluit bodemkwaliteit en de [Regeling bodemkwaliteit](#). Rbk.

De wijze waarop uitloging nu in Europese bouwproductenverordening wordt bepaald, is niet onderzocht in deze opdracht.

2.8 Samenvattend

Twee zaken noodzakelijk

Voor het integraal beoordelen van milieueffecten is er geen eenduidige methode. De Wbb gaat uit van geheel andere criteria dan de Wm. De Wm is niet duidelijk in hoe een beoordeling van de milieueffecten plaats moet vinden. Dit zou er al snel toe kunnen leiden dat de absolute normen van de Wbb belangrijker worden gevonden dan de 'vage' en daardoor interpreteerbare ruimte in de Wm.

Voor het kunnen beoordelen van integrale milieueffecten zijn er twee zaken noodzakelijk:

1. Een eenduidige methode om verschillende milieueffecten met elkaar op een eenduidige en logische manier te vergelijken
2. Eenduidige methode om milieueffecten te kunnen meten (denk bijvoorbeeld aan uitloging vergelijken met overlast door aanvullen en de bijbehorende CO₂-productie).

⁶ Zie de [Regeling bodemkwaliteit](#), [bijlage A](#) en [bijlage C](#)

Bouwstoffen moeten aan eisen voldoen

Er zijn eisen aan bouwstoffen en bouwmaterialen op Europees niveau en die zijn verder uitgewerkt in de Nederlandse wetgeving: Besluit bodemkwaliteit en Bouwbesluit 2012. Grond, baggerspecie, bouwstoffen en bouwmaterialen moeten voldoen aan die Europese eisen.

Voldoen ze niet, dan mogen ze niet geproduceerd, vervoerd, geïmporteerd of toegepast worden. Daarmee is het nu onmogelijk om materialen voor innovatieve ophogtechnieken toe te passen die niet voldoen aan de wettelijke eisen (zoals onder andere ingevuld door het [Bbk](#) en de [Rbk](#)): die mogen er immers gewoon niet zijn.

3 TOEKOMSTIGE REGELGEVING: OMGEVINGSWET EN NORMEN

3.1 Omgevingswet

De [Omgevingswet](#) zal over enige tijd van kracht worden. In juli 2018 is er door het Ministerie een versie van de [Omgevingswet](#) gepubliceerd. Deze versie wordt hieronder artikelsgewijs besproken.

Deze versie kan desgewenst met de QR-code rechts worden gedownload.



Omgevingswet, 3 juli 2018

3.1.1 Amvb's van de Omgevingswet

Bij de Omgevingswet horende volgende (ontwerp)Amvb's die op 31 augustus 2018 in het [Staatsblad](#) zijn gepubliceerd:

Amvb	QR-code
• Ontwerpbesluit omgevingsbesluit (2018): Het Omgevingsbesluit regelt de procedures en bepaalt wie als bevoegd gezag verantwoordelijk is.	
• Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving (2018): Het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) stelt de inhoudelijke normen voor gemeenten, provincies, waterschappen en het Rijk met het oog op het realiseren van de nationale doelstellingen en het voldoen aan internationale verplichtingen.	
• Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving (2018): Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat, samen met het Besluit bouwwerken leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Ook bepaalt het besluit voor welke activiteiten een omgevingsvergunning nodig is.	
• Ontwerpbesluit bouwwerken leefomgeving (2018): Het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) bevat, samen met het Besluit activiteiten leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers en bedrijven zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving.	

Deze Amvb's zijn zeer omvangrijk. In totaal omvatten ze net geen 3.000 pagina's. In paragraaf 3.3 worden de inhoudelijke aspecten van deze regelingen besproken.

3.1.2 Bodem zit níet in de Omgevingswet: er is wél de Aanvullingswet bodem

Bij de Omgevingswet en deze ontwerp-Amvb's hoort ook de [Aanvullingswet bodem](#) (= Aanvullingswet) en de daarbij behorende [Memorie van Toelichting](#). In de teksten van de Omgevingswet is bodem nu niet (of althans niet volledig) opgenomen. Voor 'bodem' is daarom een aanvullingswet gemaakt. Om te voorkomen dat initiatiefnemers en bevoegde instanties tijdens een overgangperiode moeten werken met 'oud' en 'nieuw' recht, zet de regering erop in om deze aanvullingswetten tegelijk met de Omgevingswet in werking te laten treden. Daarmee is het 'ontbreken' van bodem direct bij het invoeren van de Omgevingswet opgelost.

In paragraaf 3.4 zijn de relevante artikelen voor het onderwerp levensduurverlengde technieken in de Aanvullingswet toegelicht.

3.2 Toelichting van relevante artikelen in Omgevingswet

3.2.1 Artikel 1.7 Ow: Nadelige gevolgen

De zorgplicht (verontreinigingen die ná de inwerkingtreding Ow zijn veroorzaakt) is onder de Ow als volgt geregeld:

- Algemene zorgplichten: artikel 1.6 en 1.7 Omgevingswet
- Specifieke zorgplicht: artikel 2.10 Besluit activiteiten leefomgeving, als vangnet voor milieubelastende activiteiten of lozingsactiviteiten
- Vangnet in artikel 1.7a Omgevingswet (verbod activiteit met aanzienlijke nadelige gevolgen) voor datgene wat niet is geregeld in algemene regels of zorgplichten.
- Uitwerking van 1.7a Ow in artikel 1.3 Omgevingsbesluit

Artikel 1.7a stelt in lid 1

"Het is verboden een activiteit te verrichten of na te laten als door het verrichten of nalaten daarvan aanzienlijke nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving ontstaan of dreigen te ontstaan".

De algemene zorgplicht fungeert als vangnet. Het vangnet is vooral van belang bij activiteiten of gevolgen van activiteiten die onmiskenbaar in strijd zijn met de zorgplicht, maar die niet nader gereguleerd omdat de wetgever ze niet heeft voorzien. Het kan bijvoorbeeld gaan om activiteiten die in NL nog niet voorkomen, of om nieuwe technische ontwikkelingen die niet vergunningplichtig zijn en waarvoor de geldende algemene regels niet voldoen. Een ander voorbeeld zijn activiteiten die over het algemeen geen problemen veroorzaken en daarom niet zijn gereguleerd, maar die in specifieke gevallen onacceptabele gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving.

De artikelen 1.6 Ow en 1.7 Ow hebben een zeer brede reikwijdte en vormen een open norm. Daarom lenen de bepalingen zich niet voor strafrechtelijke handhaving.

In artikel 2:11 van het [BAL](#) is een specifieke zorgplicht opgenomen als vangnet voor in het BAL opgenomen activiteiten.

De algemene zorgplicht en de specifieke zorgplichten vullen elkaar aan.

3.2.2 Artikel 2.1 Ow: Uitoefening taken en bevoegdheden

Artikel 2.1 Ow beschrijft dat een bestuursorgaan rekening houdt met de samenhang van de relevante onderdelen en de daarbij betrokken belangen. Het bestuursorgaan kan dit nader uitwerken of begrenzen. Bij die uitwerking kunnen de volgende aspecten worden meegenomen:

- a. het waarborgen van de veiligheid,
- b. het beschermen van de gezondheid,
- c. het beschermen van het milieu,

- d. het duurzaam veiligstellen van de openbare drinkwatervoorziening,*
- ...*
- i. het tegengaan van klimaatverandering,*
- j. de kwaliteit van bouwwerken,*
- ...*
- m. het beheer van infrastructuur,*
- n. het beheer van watersystemen,*
- o. het beheer van geobiologische en geothermische systemen en ecosystemen,*

Ook hier is niet duidelijk hoe een uitwerking er uit zal zien. Met de bovenstaande opsomming geeft de wetgever aan dat deze aspecten van belang worden geacht.

3.2.3 Artikel 2.9 Ow: Omgevingswaarden

Dit artikel is belangrijk voor innovatieve ophogetechnieken. Hierin wordt gesteld dat er 'omgevingswaarden' vastgesteld moeten worden.

- 1. Op grond van deze afdeling worden omgevingswaarden vastgesteld met het oog op de doelen van de wet.*
- 2. Een omgevingswaarde bepaalt voor de fysieke leefomgeving of een onderdeel daarvan:*
 - a. de gewenste staat of kwaliteit,*
 - b. de toelaatbare belasting door activiteiten,*
 - c. de toelaatbare concentratie of depositie van stoffen.*
- 3. Een omgevingswaarde wordt uitgedrukt in meetbare of berekenbare eenheden of anderszins in objectieve termen.*

3.2.4 Artikel 2.10 Ow: Aard, termijn en locaties omgevingswaarden en onderbouwing

Dit artikel geeft nadere eisen waaraan een omgevingswaarde moet voldoen.

- 1. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt bepaald:*
 - a. of deze waarde een resultaatsverplichting, inspanningsverplichting of andere, daarbij te omschrijven verplichting met zich brengt,*
 - b. de locaties waarop de omgevingswaarde van toepassing is.*
- 2. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde kan een termijn worden gesteld waarbinnen aan de verplichting, bedoeld in het eerste lid, onder a, moet zijn voldaan.*
- 3. Bij de vaststelling van een omgevingswaarde wordt onderbouwd welke taken en bevoegdheden op grond van deze of een andere wet in ieder geval worden ingezet om de omgevingswaarde te verwezenlijken.*

Bepalen van omgevingswaarden⁷

Duidelijk is dat de omgevingswaarden een ruimtelijke omgrenzing hebben: ze gelden voor een gebied. Omgevingswaarden zijn de normen voor de kwaliteit van de omgeving die een gemeente, provincie of het Rijk wil bereiken. De omgevingswaarden kunnen ook het gevolg zijn van Europese regelgeving. Het Rijk stelt omgevingswaarden vast in het Besluit kwaliteit leefomgeving, de provincie in een omgevingsverordening en de gemeente in een omgevingsplan.

Het Rijk stelt in het Besluit kwaliteit leefomgeving omgevingswaarden voor luchtkwaliteit, waterkwaliteit, zwemwaterkwaliteit, waterveiligheid. De provincie is verplicht om omgevingswaarden te stellen voor twee onderwerpen op het terrein van waterveiligheid.

⁷ Zie de website [Aan de slag met de Omgevingswet](#)

Los van deze verplichtingen mogen gemeenten, Rijk en provincies ook voor andere onderwerpen omgevingswaarden te stellen. Gemeenten mogen alleen omgevingswaarden vaststellen op terreinen waar rijk of provincie geen omgevingswaarden hebben vastgesteld.

In artikel 2.27 staan verplichte instructieregels voor de Omgevingsverordening van het Rijk aangaande bescherming van het milieu. In algemene zin geldt in hoofdstuk 2 van de Omgevingswet dat de eisen ten aanzien van bodem niet concreet zijn gemaakt.

<i>Belemmering</i>	<i>Kans</i>
<i>Onduidelijk is nu welke onder- of bovengrenzen er gelden ten aanzien van bodem</i>	<i>De gemeente heeft, tenzij er door hogere overheden al omgevingswaarden zijn vastgesteld, de mogelijkheid om zelf omgevingswaarden vast te stellen.</i>

3.2.5 Artikel 3.2 Ow: Inhoud Omgevingsvisie

In artikel 3.1 Ow is gesteld dat zowel het Rijk, de provincie als de gemeente een Omgevingsvisie moeten vaststellen. Artikel 3.2 Ow geeft de volgende eisen aan de inhoud van deze Omgevingsvisies:

Een omgevingsvisie bevat, mede voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden, bedoeld in artikel 2.1, eerste lid:

- een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving,*
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied,*
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.*

Hierin komen twee zaken terug: de kwaliteit van de fysieke leefomgeving (in 'a') en de integraliteit (in 'c'). Daarmee is dus duidelijk dat de Omgevingsvisie hét kader is voor het beoordelen van het toepassen van innovatieve ophogtechnieken. En die beoordeling betreft dan de milieuhygiënische eisen aan deze materialen én hoe de effecten in integrale zin beoordeeld moeten worden.

3.2.6 Artikel 3.10 Ow: Verplicht programma bij overschrijding Omgevingswaarde

In artikel 2.9 Ow kan het bestuursorgaan omgevingswaarden vaststellen (tenzij een hogere overheid over het betreffende aspect al omgevingswaarden heeft vastgesteld, zie paragraaf 3.2.4).

Bij toepassen van materialen voor innovatieve ophogtechnieken kan in de praktijk blijken dat het betreffende materiaal of constructie, toch niet voldoet aan één of meerdere omgevingswaarden. Het bestuursorgaan dient dan een programma op te stellen om met deze afwijking om te gaan. In artikel 4.1.4 Ow is geregeld hoe om te gaan met wijzigingen van het Omgevingsplan. Een wijziging kan ook een verandering van omgevingswaarden inhouden.

Met andere woorden: het bestuursorgaan kan de gewenste of te handhaven kwaliteit van de omgeving zelf vaststellen. Deze kwaliteit moet in de Omgevingsvisie zijn vastgelegd. Het is natuurlijk niet de bedoeling om bij elke overschrijding van een omgevingswaarde, de Omgevingsvisie aan te passen.

In het [Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving](#) is dit verder uitgewerkt in hoofdstuk 4.

3.2.7 Artikel 4.5 en 5.1 Ow: Maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften

In hoofdstuk 4 gaat het onder andere over maatwerkvoorschriften en vergunningvoorschriften. In artikel 5.1 Ow wordt voor een aantal activiteiten gesteld dat ze niet zonder een omgevingsvergunning mogen plaatsvinden. Dit zijn onder andere:

- b. een milieubelastende activiteit,*
- d. een wateronttrekkingsactiviteit,*
- f. een beperkingengebiedactiviteit met betrekking tot:*
 - 1°. een weg,*
 - 2°. een waterstaatswerk,*
 - 3°. een luchthaven,*
 - 4°. een hoofdspoorweg, of lokale spoorweg of bijzondere spoorweg,*
 - 5°. een installatie in een waterstaatswerk,*

Een 'milieubelastende activiteit' is evenwel een zeer breed begrip. Wel zal duidelijk zijn dat de hierboven opgesomde activiteiten een vergunning moeten hebben c.q. moeten voldoen aan algemene regels. Dan kan het bestuursorgaan in het geval van een vergunning, in de vergunning eisen opnemen om de te bereiken c.q. te handhaven kwaliteit van de omgeving te waarborgen.

In artikel 5.5 Ow wordt gesteld dat niet mag worden gehandeld in strijd met een omgevingsvergunning.

3.2.8 Artikel 4.22 Ow: Rijksregels milieubelastende activiteiten

Met dit artikel wordt aangegeven dat op landelijk niveau eisen gesteld kunnen worden aan milieubelastende activiteiten. Deze eisen zijn verder uitgewerkt in de regelingen van de Omgevingswet. Artikel 4.22 Ow luidt als volgt:

- 1. De in artikel 4.3 bedoelde regels over milieubelastende activiteiten worden gesteld met het oog op:*
 - a. het waarborgen van de veiligheid,*
 - b. het beschermen van de gezondheid,*
 - c. het beschermen van het milieu, waaronder het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en een doelmatig beheer van afvalstoffen.*
- 2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:*
 - a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,*
 - b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen,*
 - c. de beste beschikbare technieken worden toegepast,*
 - d. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,*
 - e. het ontstaan van afvalstoffen zo veel mogelijk wordt voorkomen en de ontstane afvalstoffen doelmatig worden beheerd,*
 - f. energie doelmatig wordt gebruikt,*

3.2.9 Artikel 5.26 Ow: Beoordelingsregels aanvraag milieubelastende activiteit

Dit artikel sluit nauw aan bij artikel 4.22 Ow. Tevens wordt verwezen naar artikel 16.43 Ow: aanzienlijke milieueffecten.

3.2.10 Artikel 5.32 Ow: Weigeren vergunning vanwege ernstige gezondheidsrisico's

Artikel 5.32 Ow geeft de mogelijkheid om een vergunning te weigeren als er ernstige gezondheidsrisico's zijn. Aangezien er alleen bouwstoffen en –materialen met een CE-markering mogen worden toegepast, lijkt het onwaarschijnlijk dat innovatieve ophogtechnieken aanleiding kunnen geven tot deze gezondheidsrisico's. Hier geldt natuurlijk ook nog de zorgplicht, zie paragraaf 3.4.

Niet onderzocht is of een innovatieve ophogtechniek vergunningplichtig zal zijn, of met algemene regels kan worden toegepast.

3.2.11 Artikel 13.3a Ow: Verhaal van kosten bij verontreiniging fysieke leefomgeving

Dit artikel regelt dat de kosten van verontreiniging van de fysieke leefomgeving verhaald kunnen worden op de veroorzaker. Onder verontreiniging kan men ook verstaan: stoffen zijn in de bodem beland die daar niet thuishoren.

Dat kan dus betekenen: als men een materiaal voor een innovatieve ophogingstechniek heeft toegepast dat geen bodem is of kan zijn, moet dit materiaal terugneembaar in de zin van het Bbk worden toegepast. Verwijderen daarvan kost geld en de kosten moeten dan verhaald worden op de eigenaar c.q. opdrachtgever van het werk.

3.2.12 Artikel 16.89 Ow: Implementatie internationaalrechtelijke verplichtingen

Internationale verplichtingen zijn er voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en het grondwater in verband met de KRW. Er worden wel eisen aan stoffen gesteld (Richtlijn prioritaire stoffen, Seveso-richtlijn) die verband houden met onder andere externe veiligheid.

Innovatieve ophogingstechnieken mogen dus geen risico's voor grondwater of oppervlaktewater opleveren.

3.2.13 Meten en afwegen

De Omgevingswet geeft de mogelijkheid om lokaal de gebiedskwaliteit vast te stellen. De verdeling van verantwoordelijkheden en de hoe er gemeten moet worden, staat in de vier Amvb's die bij de wet horen. Uiteindelijk wil de Omgevingswet data omzetten in informatie met als doel om een goede omgevingskwaliteit te realiseren. Zie de volgende figuur van het Ministerie van BZK.



3.3 De vier ontwerp-Amvb's

Van de vier ontwerp-Amvb's zijn het [Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving](#) en het [Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving](#) om inhoudelijke redenen het meest interessant. Het [Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving](#) bevat, samen met het Besluit bouwwerken leefomgeving, de algemene regels waaraan burgers, bedrijven en overheden zich moeten houden als ze bepaalde activiteiten uitvoeren in de fysieke leefomgeving. Ook bepaalt het besluit voor welke van deze activiteiten een omgevingsvergunning nodig is. Het Omgevingsbesluit richt zich tot alle partijen die in de fysieke leefomgeving actief zijn: burgers, bedrijven en de overheid. Het Omgevingsbesluit regelt in aanvulling op de wet onder meer welk bestuursorgaan het bevoegd gezag is om een omgevingsvergunning te verlenen en welke procedures gelden.

De samenhang is in de volgende figuur weergegeven (Bron: [Aan de slag met de Ow](#)). Zie ook paragraaf 1.4.



3.3.1 Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving

In het [Ontwerpbesluit kwaliteit leefomgeving](#) wordt het begrip 'omgevingswaarde' inhoudelijk vorm gegeven. Zoals eerder uitgelegd gaat het dan niet om normen vanuit het thema 'bodem' maar om zaken zoals luchtkwaliteit en andere milieuonderwerpen. Landelijk worden er normen opgelegd. Hieronder staan ook waarden voor een goede chemische toestand van een KRW-oppervlaktewaterlichaam (in artikelen 2.12, 2.13 en 2.14) en voor grondwater (in artikelen 2.15, 2.16) en omgevingswaarden voor waterwinlocaties (in artikel 2.17). In bijlage III, IV en V zijn omgevingswaarden voor prioritaire stoffen en kwr-verontreinigende stoffen opgenomen. In bijlage XX zijn toetsingswaarden voor te infiltreren water opgenomen. In bijlage XXI staan monitoringsindicatoren voor goede ecologische kwaliteit.

In hoofdstuk 8 is geregeld voor welke activiteiten een omgevingsvergunning noodzakelijk is. Hoofdstuk 10 gaat over monitoring. Hier wordt aandacht gegeven aan het monitoren van de waterkwaliteit in artikel 10.11 t/m 10.21.

<i>Belemmering</i>	<i>Kans</i>
Het ontwerpbesluit bevat criteria en afwegingen voor het bepalen van een goede omgevingskwaliteit aangaande bodem. Deze indirecte weg loopt via de kwaliteit van grondwater en oppervlaktewater.	Het bestuursorgaan kan zelf beoordelen, binnen de vaststaande landelijke en Europese normen, en rekening houdend met reeds vastgestelde omgevingswaarden, hoe de kwaliteit van de omgeving te beoordelen.

3.3.2 Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving

Het [Ontwerpbesluit activiteiten leefomgeving](#) geeft in hoofdstuk 2 de mogelijkheid voor maatwerk voor activiteiten. Dit maakt het afwijken van regels mogelijk. In hoofdstuk 3 is geregeld voor welke activiteiten een vergunning c.q. een melding noodzakelijk is. Hoofdstuk 4 gaat over risico's voor het milieu. In artikel 4.69 zijn emissiegrenswaarden voor lozing op oppervlaktewater opgenomen en in artikel 4.189 voor lozing in een vuilwaterriool. In dit hoofdstuk zijn op enkele plaatsen eisen opgenomen dat activiteiten boven een 'bodenvoorziening' plaats moeten vinden. Dit om verontreiniging van de bodem tegen te gaan.

3.4 Toelichting op relevante artikelen in Aanvullingswet bodem

Hieronder volgt een toelichting op de [Aanvullingswet bodem](#)⁸. Bij deze toelichting wordt met name gebruik gemaakt van de [Memorie van Toelichting](#) (= MvT) behorende bij de Aanvullingswet bodem. De MvT legt in goed toegankelijke teksten uit wat de bedoelingen zijn van de Aanvullingswet. Gebruik desgewenst de QR-codes

Aanvullingswet bodem	Memorie van toelichting
	

3.4.1 MvT: Algemeen deel

De Aanvullingswet maakt beschrijft dat de nieuwe regelgeving is gebaseerd op:

- Voorkomen dat nieuwe verontreinigingen ontstaan
- Afweging tussen risico's en maatschappelijk gewenste activiteiten
- Goede omgang met resterende historische restverontreinigingen.

De MvT stelt in de inleiding op pagina 6:

“Daarom is het belangrijk om nieuwe bodemverontreinigingen en -aantastingen te voorkomen en deze zoveel mogelijk ongedaan te maken als ze zich toch voordoen”.

Hier wordt ook gesteld dat het principe van 'de vervuiler betaalt' overeind blijft.

Voor het onderwerp 'bodemdaling' is het deel van de Aanvullingswet dat gaat over historische verontreinigingen niet van belang. Het gaat hier immers om eventuele nieuwe verontreinigingen door levensduurverlengde technieken en de omgang daarmee.

⁸ De onderstaande uitwerking van de Aanvullingswet is op basis van de versie 'Tweede Kamer, vergaderjaar 2017–2018, 34 864, nr. 3, kst-34864-3, ISSN 0921 – 7371'.

3.4.2 MvT: Aanleiding en achtergrond

Beleidsdoelstelling bodem

De algemene doelstelling van het bodembeleid is volgens de MvT in paragraaf 2.2.2:

Het waarborgen van de gebruikswaarde van de bodem (vaste bodem en grondwater) en het faciliteren van het duurzaam gebruik van de functionele eigenschappen van de bodem, door het in onderlinge samenhang:

- *beschermen van de bodem tegen nieuwe verontreinigingen en aantastingen;*
- *evenwichtig toedelen van functies aan locaties, rekening houdend met de kwaliteiten van de bodem;*
- *duurzaam en doelmatig beheren van de resterende historische verontreinigingen en -aantastingen.*

De MvT voegt aan deze doelstelling toe dat er oog is voor de onderlinge relaties tussen de onderdelen van de fysieke leefomgeving.

Normen

In de MvT is in paragraaf 2.2.3 toegelicht hoe de toekomstige opbouw van de normen voor bodem in de Omgevingswet zal zijn.

Mede naar aanleiding het RIVM-rapport 'Omgaan met normen in de Omgevingswet' en het daarin opgenomen advies om tot eenduidigheid in de terminologie te komen, wordt in het normenkader voor bodem aangesloten bij de termen die binnen het nieuwe omgevingsrecht worden gebruikt voor onder meer geluid. –De maximale waarde geeft aan waar de risico's onaanvaardbaar zijn en een activiteit zoals bouwen of toepassen van grond niet is toegestaan. –Bij de voorkeurswaarde is de kwaliteit van de bodem duurzaam geschikt en kan de bodem onbelemmerd worden gebruikt. –In het gebied daartussen zit een afwegingsruimte. Per milieubelastende activiteit zal in de uitvoeringsregelgeving worden uitgewerkt welke normen van toepassing zijn, wat de hoogte is van die normen, tot wie de norm zich richt en wat de ruimte is voor maatwerk en lokaal beleid.

Daarmee geeft de MvT aan dat er voor levensduurverlengde technieken een afwegingsruimte zit tussen de voorkeurswaarde (= VKW) en de maximale waarde (= MW). Dat betekent dat als er materialen voor levensduurverlengde technieken worden toegepast met concentraties bóven de maximale waarde, toepassing niet is toegestaan. De maximale waarde. De volgende figuur (gebaseerd op een figuur in de de MvT) geeft aan waar de afwegingsruimte zit.



De MvT geeft geen aanwijzingen hoe de maximale waarde van specifieke materialen bepaald moet worden. Wel geeft de MvT aan dat de huidige normen zoveel mogelijk worden overgenomen. In de MvT wordt meerdere malen aangegeven dat de essenties van bijvoorbeeld het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) in de uitvoeringsregelgeving worden overgenomen en uitgewerkt. De conclusie kan derhalve zijn dat de principes van het Bbk ongeveer blijven bestaan. De conclusie zou dan ook kunnen zijn dat de MW sterk lijkt op de grenswaarde 'Industrie'.

In mei 2017 heeft de Raad van State een [advies](#)⁹ gegeven over de Omgevingswet. In dit advies staat:

Tussen de maximale waarde en de voorkeurswaarde zit afwegingsruimte. Per toepassing zal in de uitvoeringsregelgeving worden uitgewerkt welke normen van toepassing zijn, wat de hoogte is van die normen, tot wie de norm zich richt en wat de ruimte is voor maatwerk en lokaal beleid. Gemeenten zonder behoefte aan lokaal maatwerk zullen een generiek kader hanteren door het toepassen van door het rijk vast te stellen defaultwaarden, aldus de toelichting.

Dat betekent dat er nog een uitwerking zal komen in de uitvoeringsregelgeving over wanneer welke normen van toepassing zijn.

Toedelen van functies

De MvT stelt op pagina 17:

De gemeente is primair aan zet om functies toe te delen aan locaties, rekening houdend met onder meer de kwaliteit van de bodem. In de omgevingsvisie maakt de gemeente een brede afweging van belangen en kunnen ook de ambities voor bodem worden vastgelegd. In het omgevingsplan vindt vervolgens de daadwerkelijke toedeling van functies aan locaties plaats en stelt de gemeente overige regels die daarvoor nodig zijn.

Daarmee geeft dit de gemeente de vrijheid, rekening houdend met de maximale waarde, om een lokale afweging te maken. Dit kan dus ook betekenen dat licht verontreinigde materialen voor innovatieve

⁹ Raad van State, advies Advies W14.16.0417/IV d.d. 19 mei 2017, te vinden bij de Kamerstukken II 2017/18, 34 864, nr. 4

ophogtechnieken ingezet kunnen worden op een bepaalde locatie waarbij de Maximale Waarden uiteraard niet mogen worden overschreden.

Tevens geeft de MvT op pagina 16 aan dat onomkeerbare schade aan de bodem zoveel mogelijk moet worden voorkomen:

Voorkomen moet worden dat er onomkeerbare schade optreedt waardoor het natuurlijk kapitaal van de bodem vermindert.

Dat geeft daarmee weer een aspect dat meegenomen moet worden in de overwegingen van de gemeente in het Omgevingsplan. Het Omgevingsplan is de plek voor een dergelijke afweging.

<i>Belemmering</i>	<i>Kans</i>
De Aanvullingswet staat alleen materialen toe die voldoen aan de Maximale Waarde	De afwegingsruimte maakt het gemeenten mogelijk om een integrale afweging te maken en daarmee te werken aan innovatieve ophogtechnieken.
De Aanvullingswet geeft niet aan hoe de MW bepaald moet worden.	Toepassingen van materialen voor innovatieve ophogtechnieken afstemmen op de huidige eisen van het Bbk zodat in de situatie van de Omgevingswet de kans klein is dat de materialen niet voldoen.

3.4.3 MvT: Instrumentarium voor bodembeleid

In hoofdstuk 3 van de MvT staat:

Voor bodem is, behalve voor grondwater, de inzet van omgevingswaarden op rijksniveau vooralsnog niet voorzien. De verantwoordelijkheid voor het bereiken van een aanvaardbare kwaliteit van de bodem ligt voor een belangrijk deel bij de eigenaar van een perceel. De kaders die de overheid hiervoor stelt, zijn opgenomen in algemene rijksregels die zich richten tot deze eigenaren en initiatiefnemers van een activiteit. Wat een aanvaardbare kwaliteit is, verschilt per locatie; een woonwijk vereiste een andere kwaliteit dan een industrieterrein.

Dit geeft de gemeente dus de mogelijkheid om omgevingswaarden op decentraal niveau vast te stellen, voor zover niet reeds vastgesteld door hogere overheden. De provincie stelt een Omgevingsverordening op. De Omgevingsvisie van de gemeente moet daar natuurlijk binnen passen. Een gemeenteverstijgend project (of belang) kan worden uitgevoerd met een projectbesluit.

Zorgplicht

Artikel 13 Wbb is voor het beschermen van de bodem een belangrijk kapstokartikel. Met de komst van de Omgevingswet verdwijnt artikel 13. Artikel 13 is op pagina 33 van de MvT als volgt 'vertaald' in het Omgevingswet:

Instrument in stelsel Omgevingswet	Hoe werkt het instrument en welke functie van artikel 13 Wet bodembescherming krijgt daar een plaats?
Algemene zorgplicht in de wet (artikel 1.7 OW activiteit met nadelige gevolgen)	Eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat zijn activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de fysieke leefomgeving, is verplicht alle maatregelen te nemen om die te voorkomen, te beperken of ongedaan te maken. Deze bepaling omvat beide functies zoals hierboven benoemd en is bestuursrechtelijk handhaafbaar (last onder dwangsom en bestuursdwang) maar niet strafrechtelijk.
Algemene rijksregels voor activiteiten in ontwerpBesluit activiteiten leefomgeving, in het bijzonder de specifieke zorgplicht	De specifieke zorgplicht in het ontwerpBesluit activiteiten leefomgeving regelt het voorkomen, beperken of ongedaan maken van nadelige gevolgen. Deze specifieke zorgplicht betreft beide functies en is zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk handhaafbaar. Deze specifieke zorgplicht geldt voor een beperkt aantal activiteiten (alleen degenen die zijn aangewezen in het ontwerpBesluit activiteiten leefomgeving).
Ongewoon voorval (afdeling 19.1 Ow)	Afdeling 19.1 regelt dat het bevoegd gezag aanwijzingen kan geven aan de veroorzaker van een ongewoon voorval over preventieve en herstelmaatregelen, of de bevoegdheid om die maatregelen zo nodig zelf te treffen (met kostenverhaal). Afdeling 19.1 verplicht de veroorzaker niet <i>van rechtswege</i> om die maatregelen te treffen, anders dan artikel 13 Wet bodembescherming.
Omgevingsplan of omgevingsverordening	Gemeenten en provincies kunnen in het omgevingsplan respectievelijk de omgevingsverordening een verbod, een opruimplicht of andere regels stellen. Bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving mogelijk (overtreding van een decentrale verordening kent in de huidige Wet op de economische delicten een andere strafmaat dan rijksregels).

De conclusie van deze vertaling is dat de essenties van artikel 13 Wbb overeind blijven. De tekst in artikel 1.7 OW is van dezelfde strekking als artikel 13 Wbb en komt iedereen die werkt 'in de bodem' vertrouwd voor.

Over de Meststoffenwet stelt de MvT op pagina 52:

Bij en krachtens de Meststoffenwet zijn regels gegeven over de bescherming van de bodem als gevolg van het gebruik van meststoffen. De bepalingen omvatten het verhandelen, de afvoer en heffingen op het overschot van meststoffen. Deze wet zal als afzonderlijke wet blijven bestaan. Het Besluit gebruik meststoffen zal wel worden geïntegreerd in de uitvoeringsregelgeving onder de Omgevingswet.

3.5 Uitloog- en samenstellingsnormen: nu en straks

3.5.1 Nu

Steenachtige bouwstoffen

De bodemregelgeving is, deels, gebaseerd op marginale bodembelasting. Dit is uitgewerkt in uitloognormen. Met gestandaardiseerde normen en proeven wordt vastgesteld of er wordt voldaan aan de normen die de wet stelt aan steenachtige bouwstoffen.

Steenachtige materialen die voor innovatieve ophogetechnieken worden toegepast, zoals schuimglas, moeten voldoen aan de omgevingswaarden én aan de Europese normen. Dat betekent dat er geen

bouwstoffen mogen zijn die daar niet aan voldoen. Daarmee zijn de mogelijke milieueffecten van innovatieve ophooptechnieken meteen sterk beperkt.

Binnen het Bbk kennen we, kort door de bocht, een samenstellingsproef en een uitloogproef.

Voor een materiaal zoals schuimglas leidt de wijze van beproeven tot een probleem (zie kader). De eigenschappen van schuimglas zijn dusdanig afwijkend van 'normale' bouwstoffen, dat de resultaten leiden tot een overschrijding van de nu geldende normen.

Afwijken van het beleid voor bouwstoffen is voor gemeenten niet mogelijk. Er is dus binnen het Bbk geen gebiedsspecifiek beleid voor bouwstoffen mogelijk. Binnen het Bbk is het probleem dat in het kader is geschetst niet oplosbaar.

Bouwstoffen moeten behalve aan het Bbk ook voldoen aan de eisen voor de CE-markering/Europese bouwproductenverordening.

Niet-steenachtige bouwstoffen

Voor niet-steenachtige bouwstoffen, denk aan EPS, zijn de genoemde samenstellings- en uitloognormen niet van toepassing. Hiervoor gelden de eisen via de CE-markering (zie paragraaf 2.7), de Europese bouwproductenverordening en natuurlijk de zorgplichten van de Wm en de Wbb.

Gemeld knelpunt #95 uitvoeringsvraagstukken en omissies Bbk (15 oktober 2014)

Schuimglas: Betreft zeer licht materiaal schuimglas (100 kg/m^3), gemaakt van recycled glas, met zeer goede isolerende eigenschappen. Bij de uitloging van dit product overschrijdt de immissiewaarden (Bsb) voor bouwstoffen (gemiddelde dichtheid = 1550 kg/m^3) en straks de maximale waarden (Bbk). Onder het Bsb bestaat echter de mogelijkheid een verrekening uit te voeren aan de hand van de werkelijke dichtheid van het materiaal, waardoor het materiaal alsnog voldoet aan het Bsb. Deze mogelijkheid tot verrekening is in het Bbk niet opgenomen, waardoor de uitloging de maximale waarden net overschrijdt voor enkele stoffen (o.a. As). Hiermee is dit product niet toepasbaar i.h.v. het Bbk. De toepassing van dit product raakt naar verwachting in opkomst i.v.m. de isolerende eigenschappen.

3.5.2 Straks

Na het van kracht worden van de Omgevingswet blijven de Europese regels voor de CE-markering en de Europese bouwproductenverordening eveneens gelden. Deze Europese regels stellen daarmee bovengrenzen aan de milieueigenschappen van de bouwstoffen en bouwmaterialen.

De Omgevingswet geeft de mogelijkheid voor het opstellen van omgevingswaarden. Die moeten logischerwijs dan gelijk of lager zijn dan de eisen die vanuit Europa aan de bouwstoffen en bouwmaterialen worden gesteld.

De aanvullingswet geeft aan dat grote delen van bijvoorbeeld het Besluit bodemkwaliteit worden overgenomen. De normen voor het kwalificeren van bouwstoffen, grond en baggerspecie moeten zowel beschikbaar zijn voor degene die een milieuverklaring voor bouwstoffen, grond of baggerspecie afgeeft als voor de toepasser. Deze normen zijn achtergebleven in het Besluit bodemkwaliteit. In het Besluit activiteiten leefomgeving wordt voor de toepassing naar deze (product)normen verwezen. Daarmee is de vraag beantwoord of de Maximale Waarde hetzelfde is als de interventiewaarde c.q. waarde industrie: er gelden per bodemfunctie Maximale Waarden.

Testen van bouwstoffen en –materialen

De vraag of er ook andere testen zijn toegestaan dan de bekende samenstellings- en uitloogproeven moet negatief worden beantwoord. De bepalingen over meetmethoden en kwaliteitsverklaringen voor bouwstoffen worden op termijn vervangen door rechtsreeks bindende voorschriften op grond van de EU bouwproducten verordening (CPR). Voor een goede aansluiting van de achterblijvende delen in het Besluit bodemkwaliteit op de Omgevingswet zijn wijzigingen doorgevoerd in het Besluit bodemkwaliteit.

Soepeler eisen voor de omgeving maar strakke eisen aan bouwstoffen

Een gemeente kan op grond van de Omgevingswet weliswaar soepelere eisen stellen aan bouwstoffen maar deze producten kunnen niet worden geleverd omdat de producent gehouden is om producten te leveren die aan de eisen van het Besluit bodemkwaliteit voldoen. Gemeenten kunnen wel gemotiveerd strengere eisen stellen aan bouwstoffen bijvoorbeeld vanwege bijzondere ambitie en functie voor een bepaalde locatie, bijvoorbeeld een waterwingebied. Deze strengere eisen kunnen de milieuprestaties van de betreffende bouwstof betreffen. Ook zal bij het formuleren van die eis rekening gehouden moeten worden met de belangen van diverse betrokkenen, waaronder de producenten van bouwstoffen.

Maatwerk en het toepassen van grond en baggerspecie

Voor het toepassen van grond en baggerspecie was onder het Besluit bodemkwaliteit onder een aantal randvoorwaarden lokaal maatwerk mogelijk. Onder de Omgevingswet is de ruimte voor maatwerk vergroot, met name bij van het toepassen van bouwstoffen, grootschalige toepassingen en verspreiden van baggerspecie op de landbodem.

De ruimte bij het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften wordt bepaald door de randvoorwaarden opgenomen in Europese regels over het nuttig toepassen van afvalstoffen. Bij het toepassen van bouwstoffen zijn er ook praktische beperkingen bij het stellen van maatwerkregels en maatwerkvoorschriften. In de bouwstoffenketen zijn, naast degene die bouwstoffen toepast, andere normadressanten (de producent, importeur, transporteur, handelaar) betrokken die gebonden zijn aan de producteisen uit het Besluit bodemkwaliteit. Het is niet mogelijk om van de producteisen af te wijken.

4 EPILOOG

Binnen enkele jaren zal de huidige sectorale regelgeving zijn vervangen door de Omgevingswet. De gemeente kan als bevoegd gezag de integrale kwaliteit van de openbare ruimte vaststellen. Hierin heeft de gemeente afwegingsruimte tot de MW (= Maximale Waarde). Van de MW mag verwacht worden dat dit ongeveer overeenkomt met de grenswaarde 'Industrie' voor grond.

Integrale afweging

Van de gemeente wordt verwacht dat een integrale afweging wordt gemaakt en dat hierbij naar de langere termijn wordt gekeken. Daarbij is niet duidelijk hoe de verschillende sectorale aspecten met elkaar gewogen moeten worden en hoe metingen ten opzichte van elkaar geïnterpreteerd moeten worden. Wel is duidelijk dat de Omgevingswet de essenties van de zorgplicht uit de Wm en de Wbb overeind laat. Eerder is gesteld dat artikel 1.1a van de Wm ruimte laat om een integrale afweging te maken. Dan zou het dus toegestaan kunnen worden om een beetje bodemverontreiniging te accepteren in ruil voor milieuwinst op termijn en/of binnen andere milieucompartimenten. De Omgevingswet biedt deze ruimte ook, en ook nog veel eenduidiger dan artikel 1.1a Wm. De Omgevingsvisie is hierbij sturend voor de gemeente bij het beoordelen van de milieueffecten innovatieve ophogtechnieken.

Voldoen aan meer eisen dan alleen de Omgevingswet

Echter, ... de materialen en technieken die worden toegepast voor innovatieve ophogtechnieken moeten voldoen aan de eisen inzake de CE-markering en de Europese bouwproductenverordening. Dat geldt zowel voor de steenachtige als de niet-steenachtige materialen.

De facto lijkt het zo dat de steenachtige materialen moeten voldoen aan ongeveer het huidige Besluit bodemkwaliteit. De gemeente heeft in de Omgevingswet niet de mogelijkheid om soepeler eisen te stellen ten aanzien van bouwstoffen en bouwmaterialen.

Route is niet mogelijk

Daarmee is de route om wat meer bodemverontreiniging te accepteren in ruil voor een gunstiger situatie in andere milieucompartimenten, niet aan de orde met de huidige vorm van de Omgevingswet: er mogen geen materialen bestaan waar dit zou kunnen gaan spelen.

Materialen moeten verder ontwikkeld worden

De materialen die voor de innovatieve ophogtechnieken worden gebruikt, moeten qua milieueigenschappen verder ontwikkeld worden om te kunnen voldoen aan de huidige én toekomstige milieuhygiënische eisen. Die eisen veranderen niet substantieel qua bovengrenzen met de komst van de Omgevingswet.

Colofon

Titel van het rapport:	Juridische verkenning voor de toepassing van innovatieve ophogtechnieken in relatie tot bodemdaling
Opdrachtgever:	 NATIONAAL KENNISPROGRAMMA BODEMDALING
Contactpersoon:	De heer Drs. R. van Cleef
Rapport opgesteld door:	Drs. A.B.M. Stax
Status:	Definitief
Datum van het definitieve rapport:	7 november 2018
Rapportnummer:	2018 07 R01
Paraaf:	 OmgevingsAtelier Mottenkampsteeg 2 7841 CC SLEEN