BIJLAGE 2: MOTIVERING REGELING VOOR (SECUDAIRE) BOUWSTOFFEN N.A.V. ZIENSWIJZEN

1. Inleiding

In deze notitie, behorend bij de motivering van de wijziging omgevingsplan van gemeente Hendrik-Ido-Ambacht voor onder andere het onderwerp bodemkwaliteit, beschrijven we de onderbouwing en noodzaak voor een regeling voor het toepassen van (secundaire) bouwstoffen (AVI-bodemassen, grondstabilisatie, metaalslakken en immobilisaten) en thermisch gereinigde grond.

Onder de Omgevingswet zijn deze bouwstoffen en thermisch gereinigde grond onder beperkte voorwaarden vrij toepasbaar. Daarbij geldt wel een informatieplicht. Vanuit het voorbereidingsbesluit geldt In Hendrik-Ido-Ambacht sinds 1 januari 2024 een verbod op het toepassen van deze bouwstoffen en thermisch gereinigde grond. Het toepassen van deze stoffen is alleen mogelijk met een vergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

In de ontwerpwijziging van het omgevingsplan hebben we het verbod doorgezet. Naar aanleiding van zienswijzen hebben we dit instrument heroverwogen. In het definitieve wijziging van het omgevingsplan zetten we het verbod om naar een binnenplanse vergunningplicht.

Hieronder wordt beschrijven wat voor de gemeente aanleiding geeft om aanvullende regels te stellen voor het toepassen van (secundaire) bouwstoffen en thermisch gereinigde grond. Vervolgens motiveren we de keuze van de regeling.

1.1 Waarom aanvullende regels?

In paragraaf 4.123 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna Bal) zijn rijksregels opgenomen voor het toepassen van bouwstoffen. Met een informatieplicht moet een aantal gegevens bij de gemeente worden aangeleverd over de toepassing van AVI bodemassen en immobilisaat. De kwaliteitseisen van de toe te passen bouwstoffen zijn vast gelegd in de Regeling bodemkwaliteit 2022.

Als voldaan wordt aan de eisen van het Bal en de Regeling bodemkwaliteit dan zijn de betreffende bouwstoffen vrij toepasbaar. Dat wil bijvoorbeeld zeggen dat ze onafgedekt mogen worden toegepast of in contact mogen komen met grond- of hemelwater.

In de praktijk vinden incidenten plaats bij het toepassen van bouwstoffen. Deze incidenten veroorzaken onder andere verontreiniging van de bodem, grondwater en/of oppervlaktewater. Waar het mis gaat zijn het vaak de betreffende gemeenten die met de problematiek worden opgezadeld.

Daarnaast is er de afgelopen jaren onderzoek gedaan naar het toepassen en de gezondheidsrisico's van de bouwstoffen en naar de regels die hierbij gelden. De onderzoeksrapporten schetsen een zorgelijk beeld over de vrije toepasbaarheid van deze bouwstoffen en over de geldende regels, want die schieten tekort.

Bovenstaande leidt bij ons tot de conclusie dat de huidige landelijke regels voor het toepassen van AVI-bodemassen, grondstabilisatie, metaalslakken, immobilisaten en thermisch gereinigde

grond onvoldoende bescherming bieden om verontreiniging van bodem, grondwater en/of oppervlaktewater te voorkomen.

In de omgevingsvisie heeft de gemeente zich tot doel gesteld te streven naar een gezonde fysieke leefomgeving. Het omgevingsplan is het middel om hiervoor normen op te nemen, die passen bij de lokale situatie.

Op basis van het voorzorgbeginsel kunnen overheden preventief maatregelen nemen als er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten negatieve gevolgen en risico's kunnen hebben voor het milieu en de gezondheid.

Op grond van het voorzorgbeginsel nemen wij , aanvullend op de landelijke regels, een binnenplanse vergunningplicht voor het toepassen van de hierboven genoemde stoffen op in het omgevingsplan.

In hoofdstuk 3 beschrijven we een aantal voorbeelden recente incidenten met het toepassen van bouwstoffen en een aantal recente onderzoeken naar het toepassen en de regels daarbij.

2. Regeling in het omgevingsplan

De voorbeelden en onderzoeken in hoofdstuk 3 geven inzicht in de (mogelijk) negatieve gevolgen van het toepassen van de bouwstoffen AVI-bodemassen, metaalslakken, immobilisaten, grondstabilisatie en thermisch gereinigde grond voor het milieu en de gezondheid.

In onze ogen zijn dit voldoende zorgelijke signalen over de mogelijke milieuschade die kan optreden bij de (verkeerde) toepassing van deze bouwstoffen en thermisch gereinigde grond om terug te vallen op het voorzorgbeginsel. Ons doel is om deze zorgwekkende situaties te voorkomen. Het is al jaren bekend dat er milieurisico's kunnen zijn bij het toepassen van bouwstoffen en thermisch gereinigde grond. De huidige wetgeving biedt op dit punt onvoldoende bescherming.

Wij zijn van mening dat een binnenplanse vergunningplicht het meest geschikte instrument is om grip te krijgen op de problematiek. Een belangrijk voordeel van de vergunningplicht is dat de toepassing vooraf beoordeeld kan worden, indien gewenst of nodig in afstemming met de aanvrager of met partners (bijvoorbeeld andere overheden of het waterschap).

We hebben bij de binnenplanse verunningplicht beoordelingsregels gevoegd om zo goed als mogelijk vooraf duidelijk te maken op welke punten een aanvraag wordt beoordeeld. Vanwege de verouderde en onvolledige uitlogingsnormen hebben we in de beoordelingsregels opgenomen dat de bouwstoffen nu en in de toekomst niet in contact mogen komen met het grondwater en ook niet met hemelwater. Daarnaast moet het project onder meer voldoende schaalgrootte hebben en moet ook bij de aanleg uitloging of verontreiniging van de onderliggende bodem, het grondwater of het oppervlaktewater voorkomen worden.

In hoofdstuk 4 hebben we de kenmerken van de verschillende instrumenten op een rij gezet.

3. Voorbeelden van incidenten

3.1 Voorbeelden waar metaalslakken (verkeerd) zijn toegepast en milieueffecten ontstonden[1]:

- Spijk: 700.000 ton voor uitbreiding golfclub.
- Eerbeek: 240.000 ton staalslakken in een afvalberg om zonnepark te bouwen.
- Hellevoetssluis: onder een weg
- Oude Tonge: Verkeerd toegepast
- Onder provinciale wegen in Zeeland (en Flevoland)
- Fietspaden van Staatsbosbeheer: uitlogen van giftige Vanadium[2]

Uit deze voorbeelden blijkt ook dat veelal staalslakken verkeerd worden toegepast met gevolgen van dien. Ondanks de wetgeving. Ons doel is dit te voorkomen en beoordelingsruimte in te bouwen om een zorgvuldige toepassing te kunnen beoordelen (en afdwingen).

3.2 Voorbeelden waar AVI-bodemassen (verkeerd) zijn toegepast en milieueffecten ontstonden:

- Tjalmaweg Katwijk: onder nieuwe provinciale weg is Beaumix toegepast[3]
- Elsloo: bij verbreding van de A2 is het voorstel om Beaumix toe te passen, maar deze bevatten hoge gehalten metalen en PFAS[4]

3.3 Voorbeelden van onderzoeken

3.3.1 Evaluatie normeringskader (her)gebruik secundaire bouwstoffen, RIVM-rapport 2024-0074[5]

Dit recente rapport van het RIVM evalueert de huidige normen (in de landelijke wet- en regelgeving) voor het toepassen van secundaire bouwstoffen. Het RIVM schrijft in het rapport:

- Dat de (landelijke) normen nu niet genoeg rekening houden met de bijzondere eigenschappen die sommige bouwstoffen hebben. Ze worden te algemeen beoordeeld.
- De bouwstoffen worden in dikkere lagen en met grotere hoeveelheden toegepast dan was gedacht. Daardoor kunnen de bouwstoffen bij toetsing wel aan de normen voldoen, maar in de praktijk toch ongewenste milieueffecten veroorzaken.

Op basis van deze zorgwekkende constateringen geeft het RIVM aanbevelingen aan het rijk mee voor vervolgonderzoek:

- Rekening houden met het effect van de zuurgraad van bouwstoffen. “Sommige bouwstoffen hebben kort nadat ze zijn gemaakt een lage zuurgraad (of hoge pH). Na een tijd kan de zuurgraad door natuurlijke processen toenemen (de pH zakt), waardoor sommige metalen in grotere hoeveelheden uit bouwstoffen kunnen vrijkomen.”
- Methode ontwikkelen om nieuwe stoffen in bouwstoffen op tijd op te merken.

---

[1] Zie: https://nos.nl/r/445697 en https://nos.nl/l/2542672

[2] Zie: Risico's verkeerd gebruik staalslakken waren al tientallen jaren bekend - EenVandaag

[3] Zie https://nos.nl/regio/zh-west/artikel/442931-schadelijke-stoffen-gevonden-in-water-onder-nieuwe-provinciale-weg-mogelijk-verband-met-beaumix

[4] Zie https://elsloo.info/nieuws/nieuws-dossiers/3766-verbreding-a2

[5] Dit rapport is te raadplegen via https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2024D32286

- Opnieuw in kaart brengen welke (nieuwe) stoffen in secondaire bouwstoffen kunnen zitten en bepaal hiervoor normen.
- Methode ontwikkelen om te beoordelen of bouwstoffen meerdere keren veilig kunnen worden (her)gebruikt. “Op basis van de resultaten van deze studie en de vervolgstudies kan de beoordeling van het (her)gebruik bouwstoffen worden verbeterd. Op termijn kan de normstelling hierop worden aangepast.”

In onze ogen is het een zorgwekkend signaal uit dit onderzoek over dat bouwstoffen alleen algemeen worden beoordeeld, terwijl elke bouwstof, zeker AVI-bodemassen, metaalslakken, grondstabilisatie en immobilisaten, unieke eigenschappen hebben. De huidige landelijke normen zijn niet toereikend genoeg aan de gevolgen van de toepassing van deze bouwstoffen en dekken dus niet dat milieuschade wordt voorkomen. Uit de aanbevelingen wordt duidelijk dat aanpassing van de normen, maar ook meer kennis over de bouwstoffen en registratie hiervan, nodig is. Ook moet rekening gehouden worden met de zuurgraad en moeten nieuwe stoffen op tijd opgemerkt worden.

3.3.2 Rekenkameronderzoek 2024: Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 ministerie van IenW[6]

In dit onderzoek van de Algemene Rekenkamer wordt ingegaan op de beleidsresultaten (en uitgaven) ten aanzien van het gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem. Ten aanzien van de doelstellingen van het ministerie op gebied van een circulaire economie wordt ingezet op het gebruik van secundaire bouwstoffen in en op de bodem. Echter mag dit niet ten koste gaan van de bodemkwaliteit in Nederland en kleven er risico's aan het gebruik van secundaire bouwstoffen voor bodem, water en volksgezondheid.

De Algemene Rekenkamer geeft aan dat in een circulaire economie het toepassen van secundaire bouwstoffen veilig hoort te zijn. Daarvoor moeten waarborgen worden ingebouwd om hoogwaardig hergebruik van bouwstoffen en bescherming van de bodem te garanderen. De Rekenkamer concludeert echter dat de verantwoordelijk staatssecretaris niet weet of de maatregelen die daarvoor moeten zorgen (in de huidige wetgeving) voldoen, terwijl zij wel op de hoogte is van de verschillende risico’s (5.3.6 Conclusie).

De Algemene Rekenkamer constateert verder in het rapport dat de regels bepaalde risico’s voor mens en milieu niet goed ondervangen, namelijk:

- Risicovolle toepassingen zijn toegestaan. AEC-bodemas, vermengd met cement of andere bindmiddelen, wordt op veel plekken toegepast en hoeft niet gemonitord te worden, maar in die toepassing zit nog steeds verontreinigde bodemas. Aan de buitenkant is dit niet te zien en als deze beschadigd raken komt de verontreiniging in de bodem. Bovendien blijkt uit een studie van het ministerie dat na een lange periode door chemische processen en verwering van de bouwstof ook verontreinigde stoffen kunnen vrijkomen.
- De regels niet meer actueel zijn voor de veranderde praktijk. De normen voor schadelijke stoffen in secundaire bouwstoffen zijn berekend op de manier van werken in

[6] Dit rapport is te raadplegen via:
https://www.rekenkamer.nl/binaries/rekenkamer/documenten/rapporten/2024/05/15/resultaten-verantwoordingsonderzoek-2023-ministerie-van-infrastructuur-en-waterstaat/XII+IenW+WR.pdf
Zie ook:https://www.rekenkamer.nl/actueel/nieuws/2024/05/15/snel-maatregelen-nodig-voor-veilig-hergebruik-van-afvalstoffen

2008, terwijl de praktijk nu anders is. “Destijds ging het ministerie bij de toepassing van staalslakken uit van een dunne laag van maximaal 50 centimeter. Uit onderzoek van het RIVM, in opdracht van de ILT, blijkt dat er veel meer staalslakken in dikkere lagen worden toegepast. Laboratoriumtesten die worden gebruikt om inzicht te geven in de veiligheid van de secundaire bouwstoffen gaan nog uit van een dunnere laag.”

- Sinds 2008 zijn er daarnaast veel nieuwe stoffen op de markt gekomen die niet in de wet- en regelgeving zijn opgenomen. Als deze nieuwe stoffen worden gebruikt in producten of verpakkingen, komen deze in ons afval terecht en daarmee in de AEC-bodemas. Het probleem is dat producenten van secundaire bouwstoffen niet hoeven te letten op veel van deze nieuwe stoffen. In 2006 is voor het laatst onderzoek gedaan naar welke stoffen in AEC-bodemas zitten.
- De huidige wetgeving houdt ook geen rekening met de omstandigheden op de locatie waar het materiaal wordt gebruikt. Volgens de huidige wetgeving mogen alle secundaire bouwstoffen overal worden toegepast. Dat maakt het mogelijk om op dit moment secundaire bouwstoffen in de beschermde drinkwatergebieden toe te passen. Als er dan verontreiniging vrijkomt brengt dat de kwaliteit en beschikbaarheid van drinkwater in gevaar.
- De bodemregelgeving is voor het laatst herzien in 2008. Door de staatssecretaris is een herijking van de bodemregelgeving aangekondigd. Alleen pas vanaf halverwege 2025 kan pas duidelijk worden aangegeven welke wetswijzigingen worden voorgesteld.

Kortom, de overheid weet onvoldoende over de kwaliteit van secundaire bouwstoffen, want dan moet eerst achterhaald worden wat er precies in zit. En dat is in 2006 voor het laatst onderzocht (wat er in ons afval zit en wat er in bodemas overblijft). De problemen met secundaire bouwstoffen spelen al jaren, maar er lijkt geen haast te worden gemaakt met de oplossing. De oplossing zit in de regels, opnieuw tegen het licht houden, verbeteren en handhaven, maar dit volgt pas na halverwege 2025[7].

In onze ogen is dit een duidelijk signaal dat het landelijk beleid is verouderd en achterloopt op de praktijk en dus maatregelen op korte termijn nodig waren/zijn voor de bouwstoffen AVI-bodemassen, immobilisaten, grondstabilisatie en staalslakken. Een oplossing op korte termijn wordt niet door het ministerie geboden. Vandaar dat er een voorbereidingsbesluit door de gemeente is genomen op 1 januari 2024 en dit gaat worden voortgezet met een omgevingsplanwijziging. Het is, zoals de Algemene Rekenkamer constateert, nodig om in een voorfase al maatregelen te kunnen opleggen om de risico’s op verontreiniging in te perken. Dat is niet mogelijk met huidige informatieplicht van het rijk.

Daarnaast is sprake van nalatigheid van het ministerie. Het meest recente nieuwsbericht is: https://www.nu.nl/klimaat/6349022/ministerie-negeert-oproepen-om-vervuilende-staalslakken-harder-aan-te-pakken.html?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F

3.3.3 Andere relevante onderzoeken en stukken

- Notitie Circulaire Bouwstoffen in de praktijk ODNL (2022)

[7] Bron: https://www.rekenkamer.nl/actueel/andere-rubrieken/weblog/2024/pak-de-verontreiniging-door-bouwstoffen-aan#

- Literatuurstudie van het RIVM naar de Milieuhygienische kwaliteit van LD-staalslakken (april 2023)[8]
- Quickscan gezondheidsrisico's van werken met grond die hergebruikte bouwstoffen bevat, RIVM (2013)
- Signaalrapportage ILT, 2019[9] en juni 2022
- Omgevingsdienst Arnhem: gevaren van immobilisaat
- Onderzoek RHDHV immobilisaten
- Toepassing van thermisch gereinigde grond. Een evaluatie en opties voor een toepassingskader, RIVM 2021[10]

4. De verschillende mogelijkheden voor aanvullende bodemregels in het omgevingsplan.

4.1 Verbod

Met dit instrument geldt een absoluut verbod op de betreffende activiteit. Het is alleen mogelijk via een BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit) af te wijken waarvoor het beoordelingskader ‘een evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ geldt. Dit is het instrument met de hoogst mogelijke bescherming om in te zetten vanuit omgevingsrecht.

Vanuit het voorbereidingsbesluit werd een verbod voorgesteld. Dit verbod impliceert geen medewerking. Dat is niet het uitgangspunt, want dat is een zorgvuldige toepassing. Zolang de risicovolle bouwstoffen en thermisch gereinigde grond zorgvuldig worden toegepast, is toepassing mogelijk.

4.2 Binnenplanse vergunningplicht

Met dit instrument kan de toepassing vooraf worden beoordeeld en kunnen indien nodig of gewenst vooraf maatregelen worden voorgeschreven. De voordelen:

- Met een binnenplanse verguninngplicht staan we het toepassen van de betreffende stoffen toe en kunnen we vooraf toetsen of de toepassing zorgvuldig is en welke voorschriften dat moeten borgen. Maatregelen achteraf meegeven is te laat, de activiteit is dan al gebeurd en moet dan worden hersteld. Uitloging of verontreiniging kan dan al hebben plaatsgevonden. De toepassing of verontreiniging achteraf ongedaan maken is in de praktijk lastig en (heel) duur.
- Aan de hand van de indieningsvereisten krijgen we voldoende gegevens om te kunnen beoordelen of de toepassen zorgvuldig is.
- Het geeft de gemeente beoordelingsruimte om elke aangevraagde toepassing zorgvuldig en op maat te beoordelen en vergunnen. Met de beoordelingsregels wordt zo

[8] Te raadplegen via: https://www.rivm.nl/publicaties/milieuhygienische-kwaliteit-ld-staalslakken

[9] Zie: Analyse risico's in de keten van bodemas | Signaalrapportage | Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

[10] Zie https://www.rivm.nl/publicaties/toepassing-van-thermisch-gereinigde-grond

veel als mogelijk duidelijkheid gegeven over de vergunbaarheid van het toepassen van een bouwstof.
- Er is ruimte om vooraf de zorgvuldige toepassing en eventuele maatregelen met de aanvrager of partners af te stemmen, te toetsen of voor te schrijven. Hiermee kan voorafgaand aan een werk consensus worden gezocht en wordt een ambtshalve (eenzijdig) opgelegd maatwerkbesluit, zoals bij een melding, voorkomen.

4.3 Informatieplicht

Bij een informatieplicht moet de indiener op een bepaald moment gegevens doorgeven aan het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag kan alleen toetsen of de gevraagde informatie wordt aangeleverd. De activiteit (toepassing) is al toegestaan. Een informatieplicht is onvoldoende om de volgende redenen:

- Dit instrument biedt geen ruimte om de toepassing en risico's te beoordelen. Als bevoegd gezag kun je alleen de gegevens die worden aangeleverd verwerken. Het bevoegd gezag mag niet beoordelen en mag de indiener ook niet aanspreken. Als er geen gegevens worden aangeleverd is de toepassing nog steeds toegestaan.
- De toepassing kan niet worden tegengehouden, ook al past deze niet bij de functie van een locatie of gebied.
- Kleinschalige toepassingen kunnen niet tegengegaan worden, waardoor versnipperde toepassing mogelijk is, deze slecht terugneembaar is, later niet herkenbaar is als secundaire bouwstof en kan leiden tot diffuse verslechtering van de milieukwaliteit.
- Maatregelen om tijdens en na toepassing de zorgplicht te monitoren zijn niet te vragen/controleren.
- Er kan niet getoetst worden aan provinciale regelgeving ZHOV. Instructieregels of belangen van de provincie kunnen niet worden getoetst.
- Het bevoegd gezag kan de partij die de bouwstoffen toepast alleen aanspreken op de zorgplicht tijdens en na toepassen.
- Het gevoegd gezag moet zelf met bewijslast komen wanneer zij vindt dat een toepassing het milieu schaadt (pH strookje gaat nog wel, maar labanalyse is al duurder). Meestal is dat pas als de flora en fauna zichtbaar doodgaat. Het milieu heeft dan al schade opgelopen.

4.4 Meldingsplicht

Bij een meldingsplicht moet de indiener een aantal weken voordat hij de activiteit (toepassen) gaat uitvoeren melden aan het bevoegd gezag dat een toepassing gaat plaatsvinden. Het bevoegd gezag kan alleen toetsen of de indieningsvereisten compleet zijn. De activiteit (toepassing) is toegestaan als de melding compleet is. Een meldingsplicht is onvoldoende om de volgende redenen:

- Zie ook de overwegingen bij de informatieplicht.
- Het bevoegd gezag kan alleen beoordelen of aan alle indieningsvereisten wordt voldaan. Het is alleen mogelijk om de indiener aan te schrijven op vereisten die missen. Het is niet mogelijk om preventieve maatregelen ten aanzien van de toepassing voor te

schrijven. Na de melding maatwerkvoorschriften opstellen is mogelijk, maar vraagt een ambtshalve procedure (lastig uitvoerbaar binnen de termijn, omdat het gedegen onderbouwing en onderzoek vraagt). En de indiener krijgt in een laat stadium of achteraf nog extra maatregelen opgelegd.

- Buiten de meldplicht is het alleen mogelijk om aan te schrijven op basis van de zorgplicht. Dit kan alleen achteraf en dan heeft de toepassing al plaatsgevonden. Het is dan alleen mogelijk om mitigerende maatregelen voor te schrijven, maar de toepassing blijft op die plek en eventuele schade moet achteraf gemitigeerd worden.
- Het is verboden om zonder melding de activiteit uit te voeren. De indiener kan pas aan de slag na het melden. De melding is akkoord als voldaan wordt aan de indieningsvereisten. Voor toepassing kunnen alleen algemeen geldende regels worden vastgesteld, maar de toepassingen wil je juist per toepassing op een locatie afwegen. Weinig flexibel en alleen achteraf maatwerkvoorschriften op te leggen.