

Vergaderjaar 2018–2019

28 663

Milieubeleid

Nr. 72

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 november 2018

Naar aanleiding van het verzoek van de vaste Commissie voor Infrastructuur en Waterstaat van 6 november jongstleden stuur ik u hierbij mijn reactie op de Zembla-uitzending van 24 oktober 2018, zodat deze kan worden betrokken bij het algemeen overleg Externe Veiligheid van 22 november 2018.

In de uitzending van Zembla is uitgebreid stilgestaan bij de productie, de opwerking, de opslag, de toepassing en de handel in AEC-bodemassas. De verbranding van ons huisvuil leidt tot een continue productie, afzet en toepassing van AEC-bodemassas. Ik vind het daarom belangrijk dat de kwaliteit en de toepassing van AEC-bodemassas op orde zijn, hierbij is het van belang om in zo'n complexe keten scherp te zijn op fraude. Immers verbranding van ons huisvuil leidt tot een continue productie, afzet en toepassing van AEC-bodemassas.

Huisvuil en AEC-bodemassas

In Nederland wordt veel afval geproduceerd. Het grootste deel hiervan wordt verbrand in een afvalenergiecentrale (AEC). Dat levert elektriciteit en warmte op, maar ook het restproduct bodemassas. Jaarlijks komt er zo'n 1,9 Mton ruwe bodemassas uit de ovens. Nuttig hergebruik van restproducten, waaronder AEC-bodemassas, heeft de voorkeur boven storten. Daarnaast wordt bij nuttig hergebruik bespaard op het gebruik van primaire grondstoffen zoals zand en grond.

Toepassing AEC-bodemassas

AEC-bodemassas wordt al meer dan 20 jaar toegepast in de grond-, weg- en waterbouw. Het materiaal wordt veelal toegepast als ophoog- en funderingsmateriaal in de wegenbouw. Voor het ontwerp, de uitvoering en de monitoring zijn uitgebreide voorschriften opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit. De bodemassas mogen alleen onder isolatie-, beheers-

en controle (IBC-) maatregelen worden toegepast omdat het toepassen zonder deze maatregelen leidt tot te veel emissies naar het milieu. Dit betekent dat AEC-bodemas bijvoorbeeld een halve meter boven het grondwater moet worden toegepast, moet zijn afgedekt met folie en de staat van het werk en kwaliteit van het grondwater moet periodiek door de eigenaar van het werk worden gemonitord. Met een juiste toepassing en controle is het gebruik van de AEC-bodemassen verantwoord.

Op 4 april 2018 heeft de Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) het ministerie geïnformeerd over het vermoeden dat een groot aantal van de locaties waar in het verleden AEC-bodemas is toegepast, niet in beeld is en dat de monitoringsverplichting onvoldoende wordt nageleefd. Aangegeven wordt dat dit niet geldt voor de werken die in beheer zijn bij Rijkswaterstaat. Het signaal van de SIKB is door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) meegenomen bij een in 2017 gestarte ketenanalyse voor AEC-bodemassen. Deze analyse zal in het eerste kwartaal van 2019 gereed zijn. De analyse wordt in samenwerking met de handhavingsspartners uitgevoerd. Naast de analyse zal ik aanvullende maatregelen treffen om een landelijk overzicht te krijgen en de naleving van de monitoringsverplichting beter te borgen. Deze maatregelen worden onderstaand genoemd.

Green Deal AEC-Bodemassen

Hoewel een verantwoorde toepassing van AEC-bodemas als IBC-bouwstof mogelijk is, bleek in de uitvoeringspraktijk dat bij een onzorgvuldige uitvoering sprake is van een verhoogd risico op lekkages en verontreiniging van het milieu. De afgelopen 10 jaar is het nodige gedaan om dit risico te verkleinen, onder meer door voorlichting aan gemeenten en initiatiefnemers. Omdat het verbeteren van de kwaliteit van de bodemassen de voorkeur heeft boven het onder IBC-condities toepassen van AEC-bodemas, is in 2012 een Green Deal gesloten tussen de rijksoverheid en de Afvalenergiecentrales. Het doel van de Green Deal is om de kwaliteit van de bodemassen te verbeteren zodat het niet meer noodzakelijk is de bodemassen onder IBC-omstandigheden toe te passen. Door onderzoek, investeringen en opschaling door marktpartijen wordt met de Green Deal een structurele verbetering van de kwaliteit van de AEC-bodemassen gerealiseerd.

Hierdoor kunnen bodemassen voldoen aan de wettelijke normen van een vrij toepasbare bouwstof. De bodemassen kunnen dan «niet-vormgegeven» (niet-gebonden, bijvoorbeeld infrastructuurwerken) en «vormgegeven» (gebonden, bijvoorbeeld als toeslagmiddel in beton) worden toegepast. In 2020 moet 100% van de geproduceerde bodemassen voldoen aan de verbeterde kwaliteitseisen. Dit tijdspad is nodig voor de noodzakelijke investeringsbeslissingen, de vergunningaanvragen en aanpassing van de productie. Een versnelling is gezien het complex aan activiteiten voor de productie van schonere AEC-bodemas niet mogelijk. In 2017 moest de helft van de geproduceerde AEC-bodemassen zijn opgewerkt tot vrij toepasbaar materiaal. Uit de enquête van de Vereniging Afvalbedrijven (VA) blijkt dat in 2017 57% van de geproduceerde AEC-bodemas is opgewerkt tot materiaal dat zonder IBC-voorzieningen kan worden toegepast. Hiervan is 75% daadwerkelijk in 2017 toegepast. Het restant lag eind 2017 nog in opslag in afwachting van toepassing. De kwaliteitsverbetering van AEC-bodemas loopt daarmee op koers.

Omgevingswet

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet zal het niet meer mogelijk zijn om bouwstoffen onder IBC-condities toe te passen. De bestaande

IBC-toepassingen mogen na de inwerkingtreding van de Omgevingswet blijven bestaan, er mogen alleen geen nieuwe bijkomen. AEC-bodemassas zijn onder de Omgevingswet aldus alleen nog vrij toepasbaar (zonder IBC-maatregelen) als het aan de kwaliteitseisen voldoet.

In het concept Aanvullingsbesluit bodem (Omgevingswet) is in het overgangsrecht een termijn opgenomen van een half jaar. Gedurende die periode mogen reeds in uitvoering zijnde IBC-toepassingen nog bestaande voorraad AEC-bodemassas worden toegepast. Uiteraard moet de toepassing plaatsvinden volgens de geldende wettelijke voorschriften.

Na het aflopen van de Green Deal in 2020 mogen in Nederland alleen nog bodemmassas op de markt worden gebracht die zonder IBC-maatregelen kunnen worden toegepast. Pas met de inwerkingtreding van de Omgevingswet wordt de IBC-toepassing wettelijk verboden. Om ervoor te zorgen dat er na 2020 tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet in nieuwe werken geen IBC-bodemassas worden toegepast, zal ik het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) en het Besluit vrijstelling stortverbod buiten inrichtingen (Bvsvbi) aanpassen. Alsdan mogen AEC-bodemassas alleen nog worden opgewerkt tot vrij toepasbare bouwstof, verwerkt als toeslagmateriaal in producten of toegepast in immobilisatie. Een voorbeeld van het gebruik van AEC-bodemassas als toeslagmateriaal is het toevoegen van AEC-bodemassas aan beton. Het AEC-bodemassas vervangt dan het zand of het grind. Bij immobilisatie wordt aan het AEC-bodemassas bindmiddel en additieven toegevoegd om de verontreinigingen te binden. Geïmmobiliseerde AEC-bodemassas wordt toegepast als funderingsmateriaal in de grond, weg en waterbouw. Voorbeelden hiervoor zijn toepassing als funderingsmateriaal onder wegen of parkeerplaatsen.

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet moet AEC-bodemassas schoner zijn. AEC-bodemassas is dan net als alle andere bouwstoffen vrij toepasbaar. De meldingsplicht voor de toepassing van AEC-bodemassas komt daarmee te vervallen. Ik zal bekijken of er aanleiding is om de meldingsplicht alsnog voort te zetten. Ik zal u voor 1 juli 2019 over de uitkomst informeren.

Toezicht en Handhaving

De omgevingsdiensten zijn, namens de gemeenten en de provincies, verantwoordelijk voor het toezicht op de toepassing van AEC-bodemassas in een werk en op de bedrijven waar de productie, opwerking en opslag van AEC-bodemassas plaatsvindt. De Omgevingsdiensten zijn dan ook voor de vergunning -verleend op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – primair verantwoordelijk voor het toezicht op de bedrijven die in de Zembla uitzending zijn genoemd. Dit zijn AEB Amsterdam, Rock Solid, JVO en sloopbedrijf Steenkorrel.

Het opwerken en het keuren van de kwaliteit van AEC-bodemassas vindt onder erkenning plaats. De bedrijven moeten dan de werkzaamheden uitvoeren volgens in de Regeling bodemkwaliteit vastgestelde normdocumenten. De ILT houdt op grond van het Besluit bodemkwaliteit toezicht op die erkenningen, de eisen die aan de kwaliteit van het AEC-bodemassas wordt gesteld en het grensoverschrijdend transport. Het Besluit bodemkwaliteit wordt daarbij gekenmerkt door een privaat en publiek stelsel, dit met als doel om de kwaliteitsborging in het bodembeheer te vergroten. Naast het publieke toezicht door de ILT wordt op de bedrijven ook privaat toezicht uitgeoefend door certificerende instellingen.

De keten van productie, opwerken, opslag, handel, import en toepassen is complex. Met de ketenanalyse van de ILT worden de belangrijkste risico's

en achterliggende oorzaken in beeld gebracht. In vervolg hierop zal de ILT in samenwerking met de handhavingpartners, beleid en de sector een aanpak maken voor een veilig en duurzaam gebruik van AEC-bodemas. Belangrijke aandachtspunten voor de ketenanalyse zijn, de import vanuit het buitenland en de monitoringsverplichting van bestaande IBC-toepassingen.

Registratie AEC-bodemassen

Sinds de inwerkingtreding van het Besluit bodemkwaliteit (2008) moet de toepassing en de monitoring van IBC-bouwstoffen (o.a. AEC-bodemas) gemeld worden bij het landelijk meldpunt Bodemkwaliteit. Hiervoor is de initiatiefnemer verantwoordelijk. Het bevoegde gezag (veelal de gemeente, soms de provincie) houdt toezicht op deze verplichting. Voor 2008 was er nog geen landelijk meldpunt en moest een toepassing van IBC-bouwstoffen direct worden gemeld aan het betreffende bevoegde gezag (gemeente of provincie). Op dit moment bestaat het vermoeden dat een groot aantal van de locaties waar in het verleden AEC-bodemas is toegepast niet in beeld is bij het bevoegde gezag. Een overzicht is essentieel voor het toezicht. Ik zal daarom in overleg met de provincies en de gemeenten een zo volledig mogelijk overzicht proberen te vormen van de locaties waar AEC-bodemas is toegepast. Ik zal u over het resultaat van de inventarisatie voor 1 juli 2019 informeren.

Monitoring AEC-bodemassen

Uit de gegevens van het meldpunt Bodemkwaliteit volgt dat er onvoldoende registratie is van de monitoringsverplichting. Dit vind ik zorgelijk. Hiermee is het niet duidelijk of IBC-toepassingen worden gecontroleerd en of er iets fout gaat waardoor milieuschade kan optreden. Immers zonder controle kan niet worden vastgesteld of het grondwater is verontreinigd en of een beheersmaatregel noodzakelijk is. Ik zal met de gemeenten en provincies afspraken maken over een verbetering van de naleving van de monitoringsverplichting. Ik zal hierbij onderzoeken of aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. Ik zal u over de naleving van de monitoringsverplichting en eventuele maatregelen voor 1 juli 2019 informeren.

Het Groene Schip

In de uitzending van de Zembra wordt ook gesproken over «het Groene Schip». «Het Groene Schip» moet een grens vormen tussen het Westelijk Havengebied van Amsterdam en de groene bufferzone Spaarnwoude. In dat project is een grote hoeveelheid bodemas toegepast. Het «Groene Schip» is nog niet gereed. Staatsbosbeheer is eigenaar en beheerder. De toepassing van AEC-bodemas wordt gekenmerkt als nuttig en functioneel. Het is de verantwoordelijkheid van de gemeente om te beoordelen of hiervoor een juiste afweging is gemaakt. De gemeente is hiervoor op grond van het Besluit bodemkwaliteit het bevoegde gezag.

Ik wil in algemene zin zicht krijgen op de overwegingen die van invloed zijn op de keuze om een afvalstof nuttig toe te passen, te storten of te verbranden. Dit om te zien welke prikkels hierop van invloed zijn en of sprake is van een doelmatige verwerking of toepassing van afvalstoffen. Ik zal hiervoor een analyse uitvoeren, hierbij zal ik het «Groene Schip» betrekken. Ik verwacht de resultaten van de analyse in de eerste helft van 2019 met u te kunnen delen.

Import van huisvuil

Huisvuil wordt ook vanuit het buitenland geïmporteerd en in Nederland verbrand. Dit is conform het Europees verdrag voor het vrijhandelsverkeer en de Europese verordening voor het grensoverschrijdend afvaltransport. De bodemassen die ontstaan bij het verbranden van buitenlands huisvuil kunnen ook in Nederland nuttig worden toegepast. Voor zover mij bekend gaan deze bodemassen niet retour naar het land waarvan het huisvuil afkomstig is. Ik zal deze stroom AEC-bodemassen betrekken bij de analyse van de overwegingen die van invloed op nuttig toepassen, storten of verbranden van afvalstoffen.

Met de in deze brief toegezegde onderzoeken en de daaruit volgende maatregelen wil ik een verdere verduurzaming van de keten van de productie, opwerkingen en zorgvuldige toepassing van AEC-bodemassen verzekeren. Hiermee moet het risico op fraude worden verminderd en het vertrouwen in het product en de toepassing worden vergroot.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer