

RWS ONGECLASSIFICEERD

Rijkswaterstaat Water,
Verkeer en Leefomgeving
Bodem+

Inleiding

Dit memo gaat over het omgaan met verhoogde waarden Sulfaat in het oppervlaktewater, nadat thermisch gereinigde grond (TGG) in een grootschalige toepassing (GBT) is toegepast ter plaatse van de Westdijk te Bunschoten. Naar aanleiding van deze casus is er overleg geweest tussen RUD Utrecht en RWS, Bodem+. Gevraagd is met de RUD mee te denken over een oplossing in onderhavige casus.

Datum

21 september 2016

Casusbeschrijving

Middels een melding Besluitbodem kwaliteit (Bbk) is door FL Liebrechts (aannemer van de dijkverzekering), namens het Waterschap Vallei en Veluwe (opdrachtgever en bevoegd gezag oppervlaktewater en waterbodem) een grootschalige bodemtoepassing (GBT) gemeld bij de gemeente Bunschoten (bevoegd gezag). De RUD Utrecht is door gemeente Bunschoten gemandateerd om namens de gemeente toe te zien op de naleving van de verplichtingen uit het Bbk.

De functie van de GBT betreft een steunberm ter versteviging van de binnenzijde van de bestaande dijk. De kern van de GBT is gemaakt met thermisch gereinigde grond (TGG) afkomstig van Afval Terminal Moerdijk (ATM). ATM beschikt over een procescertificaat (BRL 7500, protocol 7510) voor het thermisch reinigen van grond. Bij de melding is het BRL 9335-2 certificaat van Martens en van Oord Aannemingsbedrijf B.V. (leverancier TGG) gevoegd. In totaal is er 125.575 ton TGG toegepast in de kern. De GBT wordt/is afgedekt met minimaal 50 cm 'schone' (AW2000) klei.

De kern van de GBT is aangelegd in de maanden juni-juli 2016. Ten tijde van de aanleg van de kern was het wisselvallig weer, met zo nu en dan stevige onweersbuien. Door de stortbuien is er op sommige locaties langs het project TGG in de sloten uitgespoeld.

Vragen

De gemeente Bunschoten en de RUD oriënteren zich nu hoe verder gehandeld en gehandhaafd dient te worden. Daarom stellen zij de volgende vragen:

1. Hoe moeten we de aangetroffen waarden van de niet genormeerde stoffen omgaan? En is Bodem+ van mening dat alles weggehaald moet worden?
2. Welke wet en wetsartikelen zijn van toepassing? Geldt de zorgplicht op grond van artikel 13 Wbb of die van artikel 7 Bbk of gelden beide?

Besluit bodemkwaliteit

Het Besluit bodemkwaliteit stelt eisen aan de milieuhygiënische kwaliteit van de toe te passen grond in een grootschalige bodemtoepassing. De kwaliteit van de grond moet voldoen aan de emissietoetswaarden of aan de maximale Emissiewaarden voor grootschalige toepassingen. Voor grootschalige bodemtoepassingen op de landbodem geldt aanvullend dat de toe te passen grond de maximale Waarden voor de klasse industrie niet mag overschrijden.

In bijlage B van de Regeling bodemkwaliteit zijn maximale emissiewaarden en de emissietoetswaarden voor grootschalige bodemtoepassingen opgenomen. Hier zijn alleen die parameters opgenomen die frequent in grond voorkomen en die onder

invloed van oppervlaktewater, grondwater of regenwater uit de bouwstof kunnen uitlogen.

Datum
21 september 2016

Voor grootschalige bodemtoepassingen (GBT) zijn in het Besluit bodemkwaliteit geen normenwaarden voor sulfaat opgenomen. Het ontbreken van een norm betekent niet dat sulfaat geen criterium is bij de beoordeling van een grootschalige bodemtoepassing. Immers de wettelijke zorgplicht moet altijd in acht worden genomen. Net als de regels voor Kwalibo.

Beantwoording van de vragen

Bij de beantwoording van de vraag, richten we ons in dit advies op toepassing van de zorgplicht en niet (uitgebreid) op alle te bedenken relevante regelgeving. Gevraagd is met name welke zorgplicht geldt in deze casus en wordt gevraagd naar hoe om te gaan met verhoogde gehalten niet-genormeerde stoffen. In het navolgende wordt eerst ingegaan op de zorgplicht vervolgens komt het omgaan met niet-genormeerde stoffen aan de orde.

Zorgplichten

In het kader van de toepassing van grond op of in de bodem of in oppervlaktewater gelden de algemene zorgplichtbepalingen van artikel 13 Wbb, artikel 1.1a van de Wm. De zorgplicht is een vangnet voor situaties waarin sprake is van onzorgvuldig handelen zonder dat een specifiek wettelijk voorschrift wordt overtreden. Zo kent het Besluit bodemkwaliteit bijvoorbeeld geen normen voor nutriënten. In het kader van de zorgplicht moet desondanks voorkomen worden dat negatieve effecten op bijvoorbeeld waterkwaliteit ontstaan. Daarnaast heeft de zorgplicht tot doel om te voorzien in een vangnet voor lozingen in oppervlaktewater die als bijkomend gevolg van een toepassing ontstaan.

Naast het gelden van de algemene zorgplichtbepalingen geldt ook artikel 7 van het Besluit bodemkwaliteit. Artikel 7 van Bbk heeft dezelfde klassieke vangnetfunctie, maar ziet anders dan de eerder genoemde bepalingen speciaal toe op oppervlaktewater.

Artikel 7 Bbk luidt:

Degene die bouwstoffen, grond of baggerspecie toepast en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor een oppervlaktewaterlichaam ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die zoveel mogelijk voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.

De vangnetfunctie van artikel 7 Bbk brengt met zich mee dat het bevoegd gezag op basis van de onderhavige bepaling handhavend kan optreden, indien (potentieel) nadelige gevolgen voor de kwaliteit van het oppervlaktewater optreden als gevolg van een toepassing in het kader van het besluit. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen bij parameters die niet op de lijst van bijlage 1 van het besluit voorkomen of bij parameters die wel op deze lijst voorkomen, maar waarvoor in de ministeriële regeling bij het besluit geen eisen zijn opgenomen, zoals voor nutriënten, zwevend stof, pH en reducerend vermogen. Hierbij kan

worden gedacht aan een geval waarin bemeste landbouwgrond in oppervlaktewater wordt toegepast voor het verontdiepen van een put. Hierdoor kunnen blijvende negatieve effecten op de kwaliteit van het oppervlaktewater optreden, ondanks dat met het verontdiepen juist een verbetering van de waterkwaliteit wordt beoogd. Een ander voorbeeld is een plotselinge verandering van de pH van het oppervlaktewater door toepassing van te grote hoeveelheden van bepaalde typen bouwstoffen in te korte tijd in een kleine oppervlaktewateren, waardoor vissterfte kan optreden. Zie voor meer informatie de gehele toelichting bij artikel 7 Bbk, dat is opgenomen in de bijlage.

Om te beoordelen of artikel 7 Bbk van toepassing is en de zorgplicht in voldoende mate is nageleefd dienen de volgende vragen uit schema 24 van HUM Bbk beantwoord te worden.:

1. Is er sprake van oppervlaktewater?
2. Worden handelingen met bouwstoffen, grond of baggerspecie verricht?
3. Ontstaan door de handeling en nadelige gevolgen voor het oppervlaktewaterlichaam of kunnen die ontstaan?
4. Weet degene die de handeling verricht dat de nadelige gevolgen ontstaan of kunnen ontstaan?
5. Zijn alle maatregelen genomen die redelijkerwijs van de betrokkenen kunnen worden gevergd om de gevolgen te voorkomen?
6. Zijn alle maatregelen genomen die redelijkerwijs van de betrokkenen kunnen worden gevergd om de gevolgen te beperken?

Indien inmiddels met voldoende zekerheid is aangetoond dat de verhoogde sulfaat waarden in het oppervlaktewater ontstaan zijn door het toepassen van thermisch gereinigde grond in de GBT, dan lijkt op dit moment vraag 4 de meest relevante. Oftewel; Had de toepasser kunnen weten dat de toepassing van thermische gereinigde grond tot verhoogde sulfaat waarden in het oppervlaktewater zou leiden? Indien deze vraag niet bevestigend beantwoord kan worden, dan is de zorgplicht voldoende nageleefd (zie schema 24 HUM Bbk).

Overigens wordt in artikel 7 gesproken over 'degene die toepast' deze omschrijving kan naar meer dan één verantwoordelijke partijen verwijzen.

Zo volgt uit paragraaf 5.5.2 van de algemene toelichting bij het Bbk, het volgende. Het lokale bevoegde gezag, veelal de gemeente, is met betrekking tot een specifieke locatie binnen haar grondgebied het bevoegd gezag voor de toepassing van grond, bagger of bouwstoffen. Dit betekent dat ten aanzien van alle activiteiten en werkzaamheden toezicht kan worden uitgeoefend. De opdrachtgever is daarbij de normadressaat voor eventueel handhavend optreden. Via de opdrachtgever kan foutief handelen van de aannemer worden gecorrigeerd. Naast dit curatieve optreden, zoals dat ook binnen het Bouwstoffenbesluit mogelijk was, is preventief optreden door de VROM-Inspectie (nu de ILT) richting de aannemer mogelijk gemaakt. Op lokaal niveau handhaaft met andere woorden het lokale bevoegde gezag de regels van het besluit, indien nodig zet de VROM-inspectie handhavingsmiddelen in om te voorkomen dat de aannemer elders dezelfde overtreding begaat. Gedacht kan worden aan het uitvoeren van

werkzaamheden waarvoor erkenning nodig is, of het pogen zich te ontdoen van een partij grond zonder kwaliteitsverklaring.

Datum
21 september 2016

Om meer te weten te komen over een situatie waarin handhavend optreden op grond van artikel 7 Bbk niet geaccepteerd werd door de Raad van State, is het zinvol de uitspraak te lezen uit 2012.¹

Met betrekking tot de interpretatie die gegeven wordt aan de zorgplicht op grond van 13 Wbb, is de volgende uitspraak relevant. In een uitspraak van de Rechtbank², wordt uitgebreid ingegaan op de werking van artikel 13 Wbb bij toepassen onder het Bbk. In de uitspraak wordt gesproken over de 'dubbele zorgplicht'. Deze zorgplicht vraagt onder andere dat de verdachte in de eerste plaats zich ervan dient te vergewissen dat door dat handelen de bodem niet verontreinigd zou kunnen worden. Ten tweede diende verdachte er na het toepassen van de grond op de bodem er alles aan te doen om – na de ontdekking van de verontreiniging – de gevolgen van de verontreiniging zoveel mogelijk te beperken. Lees deze uitspraak om meer te weten te komen over het bereik van de zorgplicht van artikel 13 Wbb en de werking gelinkt aan het Besluit bodemkwaliteit.

Verder is het belangrijk is na te gaan welke toepassingsvoorwaarden op het productcertificaat en de grondbewijzen (afleverbonnen) zijn opgenomen en in hoeverre degene die toepast, deze toepassingsvoorwaarden voldoende in acht heeft genomen. Immers als de toepasser alle voorwaarden in acht heeft genomen, dan mag hij erop vertrouwen dat het toepassen van de thermisch gereinigde grond milieuhygiënisch verantwoord is.

Conclusie toepassing zorgplichten

In onderhavige casus lijken beide zorgplichten relevant en van toepassing. Voor een specifieke afweging wordt geadviseerd de stappen te doorlopen die beschreven zijn bij artikel 7 Bbk in de notitie en daarnaast de jurisprudentie over beide artikelen te lezen en na te gaan of beide inderdaad aan de orde zijn en welke 'toepasser' verantwoordelijk is of zijn. De zorgplicht van artikel 13 Wbb geldt altijd – mede aangezien mogelijk ook grondwater verontreinigd is- en als algemeen vangnet en 7 Bbk geldt nu sprake is van verontreiniging van het oppervlakte water.

Weghalen?

Een van de andere vragen die de RUD Utrecht graag beantwoord ziet is of de grond in zijn geheel verwijderd moet worden. Deze vraag kun je pas beantwoorden als je geconstateerd hebt dat artikel 7 inderdaad van toepassing is en als je geconcludeerd hebt dat de zorgplicht onvoldoende is nageleefd. Pas dan kom je toe aan handhaving. En bij de handhaving zelf zal de op te leggen sanctie afhankelijk kunnen zijn, van de vraag of sprake is van een vergissing, ongelukkige samenloop van omstandigheden, een bewuste overtreding of grove nalatigheid.

¹ RvS 21 maart 2012, 201104437/1/A4, rechtsoverwegingen 2.3.2 en 2.3.3.

² RB 3 maart 2015, 09-994516-14

Het weghalen van alle thermisch gereinigde grond is een kostbare aangelegenheid. Bij de invulling van de redelijkheid moeten afwegingen gemaakt worden. De sloten zijn inmiddels doorgespoeld en de thermische gereinigde grond is inmiddels afgedekt met een kleilaag. Besloten zou kunnen worden om de uitloging van sulfaat naar het oppervlaktewater een bepaalde tijd te monitoren. En op basis daarvan al dan niet te besluiten alsnog af te graven of andere maatregelen te nemen. Kortom, invulling van de redelijkheid geeft de RUD ruimte om te bezien, welke maatregelen genomen moeten worden.

Omgaan met niet-normeerde stoffen buiten zorgplicht

Als er bij bestudering van de hele keten geconstateerd wordt dat niet voldaan is aan de eisen zoals genoemd in bovenstaande BRL's, dan zijn voor de handhaving daarnaast ook artikel 16 Bbk en artikel 18 van het Bbk, aan de orde. Denk bijvoorbeeld aan de regels voor toepassen in een GBT (zie schema 23 HUM Bbk). Denk aan de regels die gaan over de kwaliteit van de toe te passen gereinigde grond en de milieuhygiënische verklaring daarbij (kwalibo). In de hele keten zou je na moeten gaan of de stappen goed doorlopen zijn en waar dit mis gegaan is en/of dit al of niet sprake is van een ongelukkige samenloop van omstandigheden is. Het nagaan in de keten zoals hierboven geschetst valt onder de taken van de ILT.

Dit vraagt detailinformatie en bestudering van de betreffende normdocumenten in relatie tot hoe e.e.a. in praktijk daadwerkelijk gegaan is. Te denken valt aan ten eerste de vraag of voldaan is aan de regels van het procescertificaat van ATM o.g.v. BRL 7500 en protocol 7510. Sulfaat is immers een kritische parameter, zie p. 20 van protocol 7510.

En/of had de milieuhygiënische verklaring wel afgegeven mogen worden met oog op de voorgenomen toepassing? Zie bijvoorbeeld protocol 9335-2 p.19 waaruit blijkt dat het analysepakket wellicht uitgebreid had moeten worden:

Indien de herkomst van de aangeboden partij aanleiding geeft om, al dan niet op aangeven van de aanbieder, te veronderstellen dat het analysepakket onvoldoende gegevens oplevert om de verontreinigingsgraad vast te stellen, moet de partij aanvullend worden geanalyseerd (samenstelling en/of uitloging) op die parameter(s), waarvan op basis van voorkennis is te verwachten dat deze partij aanwezig is (zijn).

Indien tijdens de bemonstering andere verontreinigingen worden geconstateerd zal de partij ook hierop moeten worden onderzocht. Ook kan de afnemer gemotiveerd verlangen dat de partij op meer parameters wordt onderzocht dan het hierboven vermelde 'standaardpakketten'."

Voor ons is dit lastig na te gaan omdat telkens getoetst moet worden welke relevante feiten en omstandigheden daadwerkelijk spelen, naast de eisen die gesteld zijn in de diverse regelgeving- en dat is voor ons niet na te gaan.

Tot zover dit advies. Hopelijk zijn alle vragen van de RUD hiermee beantwoord. Mocht nog behoefte zijn aan een overleg over hoe praktisch om te gaan met de

RWS ONGECLASSIFICEERD

situatie of om te sparren, weet Bodem+ dan te vinden.

**Rijkswaterstaat Water,
Verkeer en Leefomgeving**
Bodem+

Datum
21 september 2016