

RWS ONGECLASSIFICEERD

Rijkswaterstaat Water,
Verkeer en Leefomgeving
Bodem+Datum
21 september 2016**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.

Casusbeschrijving

Middels een melding Besluitbodem kwaliteit (Bbk) is door FL Liebrechts (aannemer van de dijkverzwaring), 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 wordt 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?

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

uitloggen.

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.

Beantwoording van de vragen

Bij de beantwoording van de vraag, richten we ons in dit advies op toepassing van de zorgplicht en niet op alle te bedenken relevante regelgeving.

In beginsel is het relevant om in de gehele keten (van productie tot toepassing) na te gaan of aan alle regels van het Besluit- en regeling bodemkwaliteit is voldaan, voordat je toekomt aan handhaving van de zorgplicht.

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.

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'."

Dit zijn stappen die je kunt zetten, maar die niet gaan over de toepassing van artikel 7 Bbk. Ook is het voor ons lastig dit na te gaan omdat telkens getoetst moet worden welke relevante feiten en omstandigheden daadwerkelijk spelen en dat is voor ons niet na te gaan.

Derhalve richten we ons op de vraag zoals gesteld bij deze casus. Als we ervan uitgaan dat de regels met betrekking tot het toepassen van een GBT zijn toegepast, dan komen we toe aan de zorgplicht van artikel 7 Bbk.

Datum
21 september 2016

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 en artikel 9.2.1.2 van de Wm. Zij zijn bedoeld als vangnet voor situaties waarin sprake is van kennelijk onzorgvuldig handelen waardoor schade kan ontstaan voor de mens en het ecosysteem, zonder dat een specifiek wettelijk voorschrift wordt overtreden. 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 toelichting op artikel 7 Bbk 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 aannemer FL Liebregts 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).

Belangrijk is na te gaan welke toepassingsvoorwaarden op het productcertificaat en de grondbewijzen (afleverbonnen) zijn opgenomen en in hoeverre de aannemer FL Liebregts 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.

Datum
21 september 2016

Jurisprudentie m.b.t. artikel 7 lijkt te ontbreken en in de toelichting staan geen richtlijnen opgenomen. Nu artikel 7 Bbk grotendeels overeenkomt met het algemene zorgplichtartikel, te weten artikel 13 Wbb is gekeken naar de invulling van de begrippen zoals volgt uit de toelichting bij dat laatste artikel.

Het te realiseren hersteldoel op grond van artikel 13 is afhankelijk van twee factoren. Ten eerste, de herstelrichtwaarde: het zoveel mogelijk ongedaan maken. Deze herstelrichtwaarde geldt als inspanningsverplichting. Ten tweede is de uiteindelijke herstelwaarde afhankelijk van de weging van een aantal individuele/situationele factoren op grond van de redelijkheid. In het kader van de redelijkheid kunnen onder meer de volgende factoren een rol spelen:

- de 'best beschikbare technieken' die beperkingen kunnen opleggen aan het kunnen realiseren van de herstelrichtwaarde;
- de onevenredigheid van de meerkosten van een verdergaande verwijdering van de aanwezige verontreiniging;
- de aanwezigheid van specifieke omstandigheden die het realiseren van de herstelrichtwaarde onmogelijk maken (inrichting van het gebied);
- het feitelijk (al dan niet adequate) beheer en onderhoud van bodembeschermende voorzieningen.

Resume

Een van de 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.

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.