

Bezoekadres:
Rijnstraat 8
Den Haag

Postadres:
Postbus 30947
2500 GX Den Haag

Telefoon: 070 - 3393034

Fax: 070 - 3391342

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

TCB S26(1999)

Den Haag, 16 maart 1999

Betreft: Aanvullend advies afwegingsproces saneringsdoelstelling

Mijnheer de Minister,

Bij brief van 17 februari 1999 (kenmerk DBO/ 99142693) en conform uw eerdere adviesaanvraag van 9 november 1998 (DBO/ 98105410) vraagt u ons om aanvullend advies over het afwegingsproces saneringsdoelstelling (project A). Wij hebben in december 1998 geadviseerd over het eerste resultaat van dit project, zoals verwoord in het voorlopige rapport 'Van trechter naar zeef' van juni 1998 (TCB A27, 1998). Thans is de herziene versie van het rapport gereed (Van trechter naar zeef II), hetgeen aanleiding is voor deze adviesaanvraag. We zijn op de hoogte van het voornemen om nu snel op ambtelijk niveau besluitvorming te laten plaatsvinden over de nieuwe afwegingssystematiek voor de saneringsdoelstelling die in 'Van trechter naar zeef II' wordt beschreven.

We constateren dat er in 'Van trechter naar zeef' en 'Van trechter naar zeef II' een vergaande herziening van het beleid wordt voorgestaan, die uitvoering van de bodemsanering ten goede kan komen. Er is zicht op lagere kosten en betere inpasbaarheid in maatschappelijke activiteiten, hetgeen de gesignaleerde maatschappelijke stagnatie zal kunnen verminderen.

De presentatie van de nieuwe afwegingssystematiek is in 'Van trechter naar zeef II' opmerkelijk. Het is een document met een strategische visie op duurzame oplossingen voor problemen met ernstig verontreinigde bodems, waarbij de verontreiniging dateert van voor 1987, het jaar waarin de Wet bodembescherming in werking trad. Op strategisch niveau worden er vier doelstellingen voor een functiegerichte sanering geïntroduceerd. Tevens wordt aangegeven hoe deze strategie met een aantal getalsmatige criteria in de praktijk kan worden gebracht. Deze getalsmatige criteria gaan uit van functiegerichte oplossingen door middel van leeflagen met een minimumdikte en minimumkwaliteit voor de bovengrond en een kosteneffectieve verwijdering van

verontreiniging in het grondwater. De combinatie van strategie en uitvoering heeft als voordeel dat een duidelijk beeld wordt geschetst hoe de strategie in de praktijk zou kunnen uitwerken. Als gevolg van deze presentatie kunnen wij niet overzien over welke elementen uit 'Van trechter naar zeef II' snel besluitvorming gaat plaats vinden. Betreft het thans alleen de strategie, of gaat het ook om alle concrete getalsmatige criteria die bij de uitwerking van de strategie in 'Van trechter naar zeef II' worden gehanteerd?

Naar ons oordeel kan dat laatste niet het geval zijn, zolang de relaties met ander beleid dat op bodem en grondverzet van toepassing is, niet adequaat zijn aangegeven. 'Van trechter naar zeef II' benadert de problematiek strikt vanuit bodemsanering en houdt geen rekening met andere beleidskaders die op saneringsoplossingen van toepassing zijn, zoals het Bouwstoffenbesluit, het grondstromenbeleid in het kader van actief bodembeheer, de beoordeling van de bodemkwaliteit op grond van het project HANS (hantering streefwaarden), het waterbodem- en baggerspeciebeleid, en de bescherming van het grondwater op basis van de EU -grondwaterrichtlijn.

Ons tweede bezwaar tegen snelle besluitvorming over de uitvoeringsaspecten uit 'Van trechter naar zeef II' is dat voor de contactzone van de bodem een geheel nieuw normenkader wordt geïntroduceerd. Voor het grondwater wordt de tussenwaarde (het rekenkundig gemiddelde van de streefwaarde en de interventiewaarde) tot milieunorm verheven. Dit roept vragen op, omdat de tussenwaarde weinig milieuhygiënische betekenis heeft en een pragmatisch gekozen indicatief criterium is voor het uitvoeren van een nader onderzoek bij gevallen van bodemverontreiniging. Indien nu reeds op dit detailniveau van normstelling besluitvorming gaat plaatsvinden, dan dreigen de gebruikelijke zorgvuldige procedures bij de afleiding van normen en bestaande overlegkaders te worden genegeerd. Daarnaast voorzien wij dat een snelle introductie van dit nieuwe normenkader tot verwarring met bestaande normenkaders zal leiden.

Het onderscheid tussen strategische keuzen en operationele criteria achten wij dus van wezenlijk belang. Hieronder zullen we ingaan op de strategische keuzen in 'Van trechter naar zeef II'. In een bijlage doen we enkele suggesties voor verdere uitwerking van de normstelling en voor de inpassing van de nieuwe saneringsdoelstellingen in andere beleidskaders. Op de technische aspecten van de gekozen of nog nader in te vullen getalsmatige criteria zullen we nog een vervolgadvis uitbrengen. De adviestermijn was te kort om deze onderwerpen met voldoende diepgang te behandelen.

Contouren van het nieuwe bodemsaneringsbeleid

De samenhang is in 'Van trechter naar zeef II' toegenomen. Vanuit vier hoofddoelstellingen wordt een strategie uitgezet om de contactzone van de bodem geschikt te maken voor het beoogde gebruik en grondwaterverontreiniging kosteneffectief te verwijderen. De laagsgewijze (bovengrond versus grondwater en ondergrond) benadering

wordt concreter uitgewerkt voor stedelijke functies omdat het aanleggen van zogenoemde leeflagen daar reeds gangbaar is. Het aanbrenge van leeflagen door het opbrengen van grond ligt minder voor de hand bij de niet stedelijke functies zoals landbouw, natuur en waterbodems. Niettemin vinden we de laagsgewijze benadering ook voor deze functies een goed concept. De sanering kan zich – voorzover het grondwater niet wordt bedreigd - richten op het geschikt maken van de toplaag voor natuurontwikkeling of voor agrarisch gebruik. Bij waterbodems kan een ernstig verontreinigde waterbodem met schoner sediment worden afgedekt. Het schonere sediment wordt gerealiseerd door milieumaatregelen voor oppervlaktewater. ‘Leeflagen’ kunnen dus ook op natuurlijke wijze ontstaan of met extensieve methoden worden gerealiseerd, zonder dat grondverzet hoeft plaats te vinden.

Visie op de uitvoering van het nieuwe beleid

De visie wordt in ‘Van trechter naar zeef II’ beschreven als: ‘standaardaanpak waar het kan en maatwerk als het moet’. Standaardoplossingen kunnen snel en met minder onderzoek en overleg worden gerealiseerd. Ze zijn daardoor goedkoper en veroorzaken minimale stagnatie van maatschappelijke processen ten opzichte van maatwerkoplossingen. Wij zijn het eens met de visie over standaardaanpak en maatwerk.

Naast een standaardaanpak en maatwerk is er in ‘Van trechter naar zeef II’ sprake van gebiedsgericht beleid. Het is een constructie om generiek per gebied uitzonderingen te maken op de landelijk geldende standaardoplossingen. Het afwijken van de standaardoplossing wordt in tegenstelling tot de maatwerksituatie niet alleen bepaald door het specifieke karakter van het geval van bodemverontreiniging zelf, maar ook door de situatie in het gebied waarin het geval zich bevindt. De commissie ziet 3 mogelijkheden:

- 1 Verdergaand saneren omdat daarmee de gebruiksmogelijkheden van de bovengrond toenemen of omdat er sprake is van een grondwatersituatie die extra moet worden beschermd.
- 2 Minder vergaand saneren dan de minimale standaardoplossing, waarbij wel aan de vier hoofddoelstellingen wordt voldaan.
- 3 Minder vergaand saneren dan de standaardoplossing, waarbij niet aan de hoofddoelstellingen wordt voldaan.

Mogelijkheid 1 komt voor de bovengrond neer op een milieurendementoverweging. Meer saneren kan zich vertalen in meer gebruiksmogelijkheden. In een gebied met een dynamische ruimtelijke ordening is het rendement hoger dan in andere gebieden. Bij grondwater kan dan gedacht worden aan extra te beschermen gebieden of aan gebieden waar grondwaterverontreiniging weinig voorkomt.

Mogelijkheid 2 is volgens ‘Van trechter naar zeef II’ met name van toepassing als er sprake is van grootschalige diffuse verontreiniging. Deze mogelijkheid komt neer op een collectieve maatwerkoplossing voor een aantal gevallen in een gebied of maatwerk voor een groot geval met regionale dimensies. Voor zover de aanwezigheid van

deze verontreiniging leidt tot uitvoeringstechnische problemen is dit in lijn met het kabinetsstandpunt. Daar gaat het om milieurendement, gebruiksrendement en kosten-effectiviteit, of te wel in het algemeen de relatie tussen de inspanning en het saneringsresultaat. Minder vergaand saneren van de bovengrond vanwege een slechte bodemkwaliteit in de omgeving kunnen wij echter moeilijk plaatsen in de rendementsoverwegingen van het kabinetsstandpunt. Voor waterbodems, uiterwaarden en grondwater past het wel in de rendementsoverwegingen, als voortdurend herverontreiniging vanuit de omgeving optreedt.

Mogelijkheid 3 betekent voor de bovengrond dat de bodem niet geschikt kan worden gemaakt voor het beoogde 'normale' gebruik, vanwege technische, milieuhygiënische of financiële problemen. Deze situatie is vergelijkbaar met het hanteren van de zogenoemde Locatiespecifieke omstandigheden uit de klassieke bodemsanering. Indien het bodemgebruik wordt aangepast aan het resultaat van de sanering die onder de gegeven omstandigheden wel haalbaar is, wordt echter wel voldaan aan de doelstelling. Een voorbeeld is verontreiniging in particuliere tuinen in de Kempen. Door niet uit te gaan van gebruik van de tuin als moestuin maar van beperktere gebruiksmogelijkheden wordt voldaan aan de doelstelling 'geschikt voor gebruik'. In het geval van de Kempen, dat als één geval van bodemverontreiniging wordt beschouwd, is deze gebruiksbeperking gevalsspecifiek, maar zou gezien de omvang ook gebiedspecifiek genoemd kunnen worden. Voor grondwater komt mogelijkheid 3 neer op het minder kosteneffectief verwijderen dan gangbaar is. De optie om minder te verwijderen omdat meer verwijderen disproportionele kosten met zich meebrengt, is reeds genoemd onder mogelijkheid 2. Mogelijkheid 3 kan dan slechts neerkomen op het uithollen van de standaardaanpak hetgeen we met het kernteam niet doelmatig en ook vanuit het belang van de bescherming van de bodem ongewenst vinden.

Met de invulling die in 'Van trechter naar zeef II' aan de gebiedsgerichte benadering wordt gegeven kunnen wij slechts gedeeltelijk instemmen. De argumenten om in diffuus verontreinigde gebieden bij een bepaald gebruik met een contactlaag van een mindere kwaliteit genoeg te nemen achten wij in het licht van het kabinetsstandpunt over de beleidsvernieuwing onvoldoende uitgewerkt. Dergelijke beslissingen zouden op grond van duidelijke analyse van milieu- en gebruiksrendement moeten worden genomen. Daarnaast zou discussie plaats moeten vinden in hoeverre gebiedswaarden, in de zin van getalsnormen die de BGN-waarden voor de contactlaag kunnen vervangen, het juiste instrument zijn om gebiedsgericht bodemsaneringsbeleid verantwoord uit te kunnen voeren.

Afgezien van de hierboven beschreven kanttekeningen denken wij dat op basis van 'Van trechter naar zeef II' een herziening van het beleid mogelijk is die de uitvoering van de bodemsanering ten goede zal komen. Wij voorzien echter dat een te snelle besluitvorming over de getalsmatige criteria ten behoeve van de uitvoering zal leiden tot interpretatieproblemen, danwel conflicten met bestaande beleidskaders en procedures voor het afleiden van normen.

Met de meeste hoogachting,
de voorzitter van de
Technische commissie bodembescherming,



ir. W.C. Reij.

BIJLAGE BIJ S26(1999)

In deze bijlage doen we enkele suggesties voor verdere uitwerking van de normstelling en voor de inpassing van de nieuwe saneringsdoelstellingen in andere beleidskaders.

De contactzone van de bodem

Standaardsaneringen zijn voor de bovengrond met een stedelijke functie (gevoelige functies, openbaar groen, open verhardingen en aaneengesloten verhardingen) beschreven als leeflagen met een specifieke dikte en grondkwaliteit. In ons eerdere advies spraken wij ons uit voor een beperkt aantal functies, die duidelijk milieuhygiënisch te karakteriseren zijn. Over in hoeverre dat met de functies uit 'Van trechter naar zeef II' het geval is, hebben we ons nog geen oordeel kunnen vormen. De huidige praktijk - met leeflaagsaneringen bestaat inmiddels veel ervaring- gaat uit van een benadering die eenvoudiger is dan in 'Van trechter naar zeef II'. Meestal worden leeflagen op de bestaande verontreiniging aangebracht. De grond die wordt aangevoerd voor gevoelige functies is meestal schone grond. Dit is in lijn met het Bouwstoffenbesluit, dat stelt dat schone grond zonder restricties als bodem mag worden gebruikt.

Voor toepassing onder verhardingen gaat het om ophoogmateriaal, waarvoor grond met een kwaliteit die overeenkomt met categorie I van het Bouwstoffenbesluit kan worden gebruikt. Deze grond wordt geen bodem. Indien de grond als ophoogmateriaal geen functie meer heeft dient verwijdering plaats te vinden. De kwaliteitseisen van het Bouwstoffenbesluit zijn gericht op uitloging. De Categorie I grens geeft het maximum aan van hetgeen zonder isolerende voorzieningen op de bodem mag worden aangebracht. Zolang wordt voldaan aan de eisen van categorie I mag worden aangenomen dat het grondwater er niet door wordt bedreigd.

Bovenstaande analyse laat zien dat aan de saneringsdoelstellingen kan worden voldaan als grond conform het Bouwstoffenbesluit in leeflagen wordt aangebracht. Voor stoffen waarvoor gedifferentieerde bodemgebruiksnormen (BGN) zijn voorgesteld lijkt het Bouwstoffenbesluit iets strenger. Voor het grootste deel van de bodemverontreinigende stoffen zijn de BGN echter identiek aan de grenswaarden voor grond uit het Bouwstoffenbesluit.

De vraag kan nu worden gesteld of de BGN in de praktijk enige meerwaarde zullen hebben ten opzichte van de eenvoudiger systematiek van het Bouwstoffenbesluit. Voor gevoelige functies, die wij omschreven zouden willen zien als tuinen en openbaar groen dat als 'plaatsvervangende' tuin dienst doet, ligt de BGN dicht bij de streefwaarde. Hierbij zal het prijsverschil tussen schone grond en BGN-grond die van buiten het saneringsgeval moet worden aangevoerd, niet erg groot zijn. In ons vorige advies is reeds opgemerkt dat de kosten van een leeflaagsanering met name bepaald worden door de dikte van de laag en de omvang van het gebied waarover de

laag moet worden aangebracht. Bovendien is naar aanleiding van het project HANS de beoordeling voor schone grond verruimd, hetgeen de verschillen met de BGN voor gevoelige functies verkleint. BGN-grond levert hier dus weinig besparing op, zeker als men de kosten van ontwikkeling van BGN in aanmerking neemt. De huidige BGN zijn noodgedwongen voor het merendeel gebaseerd op kennis die voor een geheel ander doel is verzameld. Een verantwoorde afleiding vergt een grote onderzoeksinspanning.

Naast het Bouwstoffenbesluit is thans een ander kader in ontwikkeling dat lokaal grondverzet van licht en ernstig verontreinigde grond onder specifieke voorwaarden mogelijk maakt. Dit beleid is verwoord in de nota 'Grond grondig bekeken', waarover wij onlangs advies uitbrachten. In het kort komt dit beleid erop neer dat binnen een beheersgebied met een bodemkwaliteitskaart licht verontreinigde grond mag worden hergebruikt als deze van vergelijkbare kwaliteit is als die van de ontvangende bodem en als voldaan wordt aan de in voorbereiding zijnde BGN. Hergebruik van ernstig verontreinigde grond als bodem is slechts toegestaan binnen een geval van bodemverontreiniging en als het saneringsplan zich daar niet tegen verzet. Het beleid dat in 'Grond grondig bekeken' wordt beschreven is dus gericht op lokale grondstromen. BGN geven daarbij aan welke grond lokaal nog in een leeflaagconstructie kan worden gebruikt. In deze context zijn BGN dus gericht op grond die in het kader van een sanering kan blijven liggen. Dit kan een aanzienlijke besparing opleveren omdat minder grond hoeft te worden aangevoerd. De omvang van de aan te brengen laag die, zoals gezegd in belangrijke mate bijdraagt aan de saneringskosten, wordt dan geringer. Naar ons oordeel lijken BGN daarom slechts doelmatig voor grond die in het kader van een sanering lokaal kan worden ingepast.

Indien de BGN binnen het beleidskader uit 'Grond grondig bekeken' worden gehanteerd, dan vervalt ons bezwaar voor BGN boven interventiewaarden voor ongevoelige bestemmingen. De toepassing blijft beperkt tot het geval van bodemverontreiniging dat wordt gesaneerd. Wel dient in dat geval beschreven te worden welke eisen het saneringsplan hieraan stelt, bijvoorbeeld in de vorm van nazorg en gebruiksbeperkingen. Voorts dient de mogelijkheid van belasting van de omgeving bijvoorbeeld als gevolg van uitloging, te zijn onderzocht. De vierde strategische doelstelling uit 'Van trechter naar zeef II' (saneringsresultaat moet leiden tot zo weinig mogelijk zorg voor de bodem) vraagt om terughoudendheid in de toepassing van ernstig verontreinigde grond.

Mochten de BGN echter toch bedoeld zijn als overkoepelende normen dan gelden de bezwaren die we in de brief aanvoeren tegen snelle besluitvorming over getalpmatige criteria extra zwaar.

Grondwater

Voor grondwater is de standaardbenadering omschreven als een grondwaternorm die in maximaal 30 jaar moet worden bereikt. Over de geschiktheid van de tussen-

waarde als grondwaternorm moet nog verdere discussie plaats vinden. De commissie heeft voorkeur voor een criterium dat gekoppeld is aan milieueffecten en risico's van grondwaterverontreiniging.

In de eerste versie van 'Van trechter naar zeef' (juni 1998) werd het toelaatbaar geacht dat extra verspreiding optreedt tijdens een langdurige extensieve sanering. Daarbij werd als voorwaarde gesteld dat deze verspreiding slechts tijdelijk mocht zijn en dat na afloop van de sanering het betreffende grondwater weer schoon of in zijn oorspronkelijke staat moet worden teruggebracht. Dit standpunt is in overeenstemming met algemene uitgangspunten van bodembescherming, maar kan indien het onverkort in de praktijk wordt gehanteerd tot uitvoeringsproblemen leiden. Tijdens de extensieve sanering valt verspreiding immers niet te voorkomen, en moet soms met restverontreiniging rekening worden gehouden. Omdat het bij effectieve technieken om marginale restverontreinigingen gaat kan het milieuhygiënisch correcte uitgangspunt hanteerbaar worden gemaakt door in de meetprotocollen voor handhaving en controle ruimte te scheppen. Voordat een normoverschrijding in termen van risico's en effecten betekenis heeft moet de overschrijding een significante grootte en een significante ruimtelijke verspreiding hebben. In 'Van trechter naar zeef II' is er echter voor gekozen om op het niveau van de doelstelling veel ruimte te laten. Dit ondervangt een meettechnisch probleem maar introduceert grote precedentes voor normopvulling. Afgezien van de mogelijke conflicten met het Lozingenbesluit op basis van de Wet bodembescherming en de EU-grondwaterrichtlijn is de beleidsmatige vormgeving die in 'Van trechter naar zeef II' is gekozen vanuit het belang van de bescherming van de bodem naar ons oordeel af te raden.