

Wijzigingen Bodemregels

In dit document zullen de grote inhoudelijke verschillen tussen de rijksregels en concept bodemregels worden toegelicht. De meeste regels zijn inhoudelijk niet veranderd tussen regels die terinzage zijn gegaan (ontwerp regels) en de voorgestelde definitieve regels.

Verschil tussen concept bodemregels en ontwerp bodemregels

*Binnenplanse
vergunningplicht(nu)
inplaats van verbod op
thermische grond*

Verandering van instrument controle thermisch gereinigde grond

Verbod op thermisch gereinigde grond wordt vervangen door binnenplanse vergunningplicht. Het verbod was er om te zorgen dat er een buitenplanse vergunningaanvraag voor het gebruik van thermisch gereinigde grond werd aangevraagd. Hierdoor kon de omgevingsdienst vooraf beoordeeld worden om zo risico's op gezondheid en milieu te minimaliseren. Absoluut verbod werd na de zienswijzen gezien als een te zwaar instrument. Hierom is ervoor gekozen om een binnenplanse vergunningplicht op te nemen. Hiermee houden wij voldoende beoordelingsruimte en houden wij circulaire doelen in gaten. Aan de andere kant geeft dit meer duidelijkheid aan aannemers wanneer de grondstoffen gebruikt kunnen worden. Verdere toelichting voor de keuze en afwegingen zijn te vinden in de bijlagen.

*Binnenplanse
vergunningplicht
inplaats van verbod op
secundaire
bouwstoffen*

Verandering van instrument controle secundaire bouwstoffen

Verbod op secundaire bouwstoffen wordt vervangen door binnenplanse vergunningplicht. Het verbod was er om te zorgen dat er een buitenplanse vergunningaanvraag voor het gebruik van een secundaire bouwstof werd aangevraagd. Hierdoor kon de omgevingsdienst vooraf beoordeeld worden om zo risico's op gezondheid en milieu te minimaliseren. Absoluut verbod werd na de zienswijzen gezien als een te zwaar instrument. Hierom is ervoor gekozen om een binnenplanse vergunningplicht op te nemen. Hiermee houden wij voldoende beoordelingsruimte en houden wij circulaire doelen in gaten. Aan de andere kant geeft dit meer duidelijkheid aan aannemers wanneer de grondstoffen gebruikt kunnen worden. Verdere toelichting voor de keuze en afwegingen zijn te vinden in de bijlagen.

Inhoudelijke veranderingen tussen rijksregels en concept bodemregels

PFAS

Stoffenlijst Bal

Onder de Omgevingswet zijn deze maatregelen alleen verplicht als de verontreinigende stof op de stoffenlijst in het Bal staat. De stof PFOA staat hier niet in. Dit is een hiaat in de huidige regelgeving die ervoor zorgt dat zonder maatregelen gegraven kan worden in sterk met PFOA verontreinigde grond. Dit hiaat is met het voorbereidingsbesluit opgevangen en wordt nu overgenomen in het omgevingsplan. Dit is een beleidsneutraal ten aanzien van de wetgeving voor de Omgevingswet.

Hergebruiksnormen

Voor hergebruik van grond binnen de regio zijn nieuwe normen opgenomen. Deze bieden meer ruimte dan het landelijke beleid, maar zijn strenger dan de oude normen uit 2018. De normen zijn gebaseerd op de adviezen van het RIVM en regionaal onderzoek. De normen gelden bijvoorbeeld bij het ophogen van een perceel (toepassen van grond). Er is ook maatwerk mogelijk. Dat betekent dat in bepaalde situaties afgeweken kan worden van de normen. Hiervoor zijn randvoorwaarden opgesteld. Deze randvoorwaarde zijn onder andere dat de locatie waar grond wordt hergebruikt nooit vuiler mag worden en het hergebruik nooit mag leiden tot gezondheidsrisico's.

Saneren

Voor het saneren bij bouw is een strengere norm opgenomen dan vorig jaar landelijk was vastgesteld. Dit omdat het RIVM in haar advies aangaf dat de norm strenger moet zijn omdat iedereen in Nederland al blootgesteld wordt aan PFAS. De norm geldt bijvoorbeeld bij het bouwen van een nieuwe woning. Bij graafwerkzaamheden moet ook rekening gehouden worden met PFOA, dit is overgenomen uit de voorbeschermingsregels.

Strengere normen lood

Strengere norm voor lood, gebaseerd op adviezen van het RIVM, de GGD (gemeentelijke gezondheidsdienst) en de provincie. Dit resulteert in regels met een strengere norm voor het toepassen van grond (afkomstig van binnen en buiten onze regio) in woonwijken en volkstuinen. Bij de oude normen worden de gebruiksfunctie en de

	bodemkwaliteit optimaal op elkaar afgestemd wat een negatief effect kan hebben op de volksgezondheid. Door strengere normen kunnen wij de volksgezondheid en in het bijzonder de gezondheid van kinderen beter beschermen.
<i>Vluchtige stoffen</i>	Vluchtige stoffen moeten verplicht worden verwijderd bij sanering van de bodem. Een afdeklaag is niet genoeg, omdat deze stoffen dan nog steeds kunnen uitdampen en gezondheidsschade veroorzaken. In de regels is daarom opgenomen dat deze stof bij sanering moet worden verwijderd. Onder de oude wetgeving (voor 2024) werd de stof ook altijd zo goed mogelijk verwijderd. De Omgevingswet voorziet hier niet in. De gemeente brengt het op deze manier weer op hetzelfde beschermingsniveau als het was voor de omgevingswet.
<i>Wegbermen buiten de bebouwde kom</i>	Alleen klasse wonen of schonere grond mag worden gebruikt in wegbermen buiten de bebouwde kom. Voorheen kon hier ook klasse industrie op worden toegepast echter dit is niet goed voor de ecologie. Er zijn namelijk aantoonbaar negatieve effecten van enkele zware metalen en bestrijdingsmiddelen op planten, insecten en bodemfauna.
<i>Bedrijven- en industrieterreinen</i>	Grond uit de regio van de klasse industrie mocht voor de omgevingswet worden toegepast op bedrijven- en industrieterreinen. Hierbij wordt niet gekeken naar de bestaande bodemkwaliteit maar naar de gebruiksfunctie van de locatie. Dit beleid wordt gecontinueerd. Leeflaag Bij het saneren van een bedrijven- en industrieterreinen werd er vroeger al toegestaan om het af te dekken met 0,5 meter. Dit beleid wordt gecontinueerd.
<i>Zuurgraad en zoutgehalte</i>	Normen voor zuurgraad en zoutgehalte zijn explicieter gemaakt ter bescherming van de ecologie. De zuurgraad en zoutgehalte moeten aansluiten bij dat wat in de regio al wordt gevonden.

*Kleine
graafwerkzaamheden*

Kleine graafwerkzaamheden hoeven niet meer te worden gemeld, omdat ze weinig impact hebben op het milieu. Daarom worden deze regels niet overgenomen van de bruidsschat van het Rijk en hoeven kleine graafwerkzaamheden niet meer te worden gemeld.

Digitalisering

Er zijn regels opgenomen zodat de omgevingsdienst (OZHZ) van een initiatiefnemer direct alle informatie krijgt, die zij nodig heeft om haar taken te kunnen uitvoeren.

Bijlage 1

A: Motivering regeling voor (secundaire) bouwstoffen

Inleiding

In deze notitie, behorend bij de motivering van de wijziging omgevingsplan van gemeente Alblasserdam 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 Alblasserdam 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.

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 geven 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 doelen ten aanzien van veiligheid en milieu. De gemeente inwoners zo min mogelijk blootstellen aan negatieve milieueffecten en de kwaliteit van de leefomgeving door fysieke veiligheid te verbeteren.

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 bijlage 1 bij deze memo beschrijven we een aantal voorbeelden recente incidenten met het toepassen van bouwstoffen en een aantal recente onderzoeken naar het toepassen en de regels daarbij.

Regeling in het omgevingsplan

De voorbeelden en onderzoeken 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 mensen zo min mogelijk bloot te stellen aan negatieve milieueffecten. 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 beoordelingsregels toegevoegd 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 bijlage 2 hebben we de kenmerken van de verschillende instrumenten op een rij gezet.

BIJLAGE 4 Motivering regeling voor (secundaire) bouwstoffen

Voorbeelden van incidenten

- **Voorbeelden waar metaalslakken (verkeerd) zijn toegepast en milieueffecten ontstonden¹:**
 - 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: uitloggen van giftige Vanadium²

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).

- **Voorbeelden waar AVI-bodemassen (verkeerd) zijn toegepast en milieueffecten ontstonden:**
 - Tjalmaweg Katwijk: onder nieuwe provinciale weg is Beaumix toegepast³
 - Elsloo: bij verbreding van de A2 is het voorstel om Beaumix toe te passen, maar deze bevatten hoge gehalten metalen en PFAS⁴

Voorbeelden van onderzoeken

- **Evaluatie normeringskader (her)gebruik secundaire bouwstoffen, RIVM-rapport 2024-0074⁵**

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 constatering 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

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>

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.
- Opnieuw in kaart brengen welke (nieuwe) stoffen in secundaire 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.

- **Rekenkameronderzoek 2024: Resultaten verantwoordingsonderzoek 2023 ministerie van IenW⁶**

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 verwerking van de bouwstof ook verontreinigde stoffen kunnen vrijkomen.

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>

- 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 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 2025⁷.

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>

- **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
- Quicksan gezondheidsrisico's van werken met grond die hergebruikte bouwstoffen bevat, RIVM (2013)
- Signaalrapportage ILT, 2019⁹ en juni 2022
- Omgevingsdienst Arnhem: gevaren van immobilisaat
- Onderzoek RHDHV immobilisaten
- Toepassing van thermisch gereinigde grond. Een evaluatie en opties voor een toepassingskader, RIVM 2021¹⁰

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>