

De hoofdlijn is belangrijker dan de details

NRB: Naar Rationele Bodembescherming!!!

Nieuwe bodemverontreiniging moet zo veel mogelijk worden vermeden. Dat moet onder meer in vergunningen Wet milieubeheer worden vastgelegd. Calamiteiten en overmacht uitgezonderd, is dat in de meeste situaties ook haalbaar. De vraag in de praktijk is dan natuurlijk hoe dat doel valt te realiseren. Dat hangt samen met de vraag wanneer er een reële kans is op een zogeheten belasting van de bodem en er dus 'iets preventiefs' gedaan moet worden en zo ja wat dan? Voor de beantwoording van die vragen is - specifiek voor (vergunningverlening aan) bedrijven - de NRB¹ ontwikkeld. Om de werkbaarheid van die NRB te verbeteren is in 2001 een herziene versie verschenen. Desondanks blijft de materie moeilijk, deels omdat de lezers zich mogelijk teveel laten leiden door de details en te weinig door de hoofdlijn. Reden voor dit artikel waarin wij niet zozeer de NRB dunnetjes overdoen maar veeleer de gedachtewereld daarachter belichten. Daaruit zal blijken dat het eigenlijk niet zo is dat de NRB allerlei (bouwkundige) middelen dicteert, maar meer ondersteunt bij de vraag 'hoe kan ik zo effectief mogelijk zorgen dat geen nieuwe verontreiniging ontstaat'?

Klaas de Winkel en Eddie Alders



Ir. K. de Winkel
is projectmanager bij
TAUW bv te Deventer
en eindredacteur van
de NRB.



Mr. drs. E. Alders
werkt bij de Vereniging
FME-CWM te
Zoetermeer en is lid
van de projectgroep
NRB.

IS ER KANS OP (HET ONTSTAAN VAN NIEUWE) BODEMVERONTREINIGING

Bodembescherming is nodig op plaatsen waar - bij een normale bedrijfsvoering - een reële kans bestaat op belasting van de bodem door bijvoorbeeld lekken of incidenten zoals morsen, leidingbreuk of het omvallen van vaten. De eerste vraag is dan, of de stoffen waarmee wordt gewerkt wel 'bodembedreigend' zijn. Paragraaf A 3.1.2 van de NRB geeft een indruk van de stoffen die - als deze in de bodem terechtkomen - aanleiding kunnen geven tot bodemverontreiniging. De NRB reikt vervolgens de benodigde oplossingen aan om het ontstaan van bodembelasting tegen te gaan. Daarbij wordt geen onderscheid gemaakt naar aard, hoeveelheid en doorlooptijd. Dat klinkt rigide maar het is onmogelijk om daar een verdere onderverdeling in te maken. Uiteraard moet je altijd je verstand blijven gebruiken en moeten middel en doel met elkaar in evenwicht blijven. De aanwezigheid van een flesje vlekkenwater leidt niet tot een verplichting tot de aanleg van een vloei-

stofdichte betonbak, evenmin is iets dergelijks nodig voor stoffen die meteen stollen. Maar, als er iedere minuut een paar druppels lekken, kan over een langere periode toch een grote verontreiniging ontstaan. Voor de meeste bedrijfsmatige situaties geldt daarom dat een activiteit 'bodembedreigend' is tenzij het tegendeel aannemelijk kan worden gemaakt.

DE EMISSIESCORE EN HET BODEMRISICO

Om de afmeting van die dreiging van bodembelasting te bepalen wordt het bodemrisico uitgedrukt in een emissiescore. Alle activiteiten met een bodembedreigend karakter krijgen een (basis)emissiescore, ook weer ongeacht aard, hoeveelheid, doorlooptijd en feitelijke situatie. Dat kan variëren tussen score 2 (beperkte kans op emissie) en 5 (heel grote kans op emissie). Relevante bedrijfsmatige activiteiten zijn - in vijf categorieën onderverdeeld - omschreven in deel A 3 van de NRB. Door het treffen van voorzieningen en maatregelen kan de emissiescore omlaag gaan. Het uiteindelijke streven

van het bodembeschermingsbeleid is om per bedrijfsmatige activiteit te komen tot een emissiescore van 1. De NRB spreekt dan van een verwaarloosbaar (bodem)-risico ofwel 'Bodemrisicocategorie A'. In de BRCL's (bodemrisicochecklisten, zie NRB A 3.3.1 t/m A 3.3.5) is per activiteit aangegeven wat de basisemissiescore is, welke soorten voorzieningen en maatregelen² mogelijk zijn en tot welke risicoreductie dat leidt. Combinaties met een eindscore 1 zijn in de tabellen geaccenteerd.

De NRB kan uiteraard niet alle denkbare bedrijfsmatige activiteiten tot in detail vermelden. Vandaar dat is volstaan met vijf algemene categorieën. Per situatie moet worden bevestigd welk 'archetype' het meest van toepassing is. Daarbij moet worden uitgegaan van een 'worst case' binnen de normale bedrijfsvoering. Calamiteiten zoals ontploffingen vallen buiten het regime van de NRB. Een reëel bodemrisico bestaat volgens de NRB als er bijvoorbeeld een kleine maar regelmatige lekkage kan optreden, of incidentele morsingen. De zwaarte van maatregelen en voorzieningen hangt dan af van de vraag of de omvang van een mogelijke bodembelasting beperkt is of heel groot kan zijn. Verder is van belang bijvoorbeeld of de lekkage al dan niet visueel waarneembaar is en wat de aard is van de vrijkomende stoffen (onder meer wel of niet oplosbaar in water). Op basis daarvan moet een op elkaar afgestemd pakket voorzieningen en maatregelen worden uitgewerkt. Dat pakket moet ervoor zorgen dat indien een lekkage heeft plaatsgevonden, deze stoffen niet in de bodem terecht kunnen komen. Hetzij met vloeistofdichte bouwkundige voorzieningen, hetzij met een zodanig bedrijfsintern controle- en inspectieprogramma en werkinstructies teneinde een eventuele lekkage zo spoedig mogelijk op te ruimen. Bij het laatste is meer sprake van bodembescherming via maatregelen. Een voorbeeld daarvan zijn de zogeheten vloeistofkerende voorzieningen: verhardingen die weliswaar geen permanente vloeistofdichte afdichting geven maar soms bij bodembescherming volstaan omdat zij kunnen dienen als opvang totdat opruimactiviteiten zijn afgerond. Ook lekkakken horen daarbij. Deze functioneren immers alleen als ze regelmatig worden schoongemaakt.

DE COMMUNICERENDE VATEN VAN VOORZIENINGEN EN MAATREGELEN

In de praktijk wordt vaak gedacht dat een verwaarloosbaar bodemrisico (A) alleen bereikt kan worden met (bouwkundige) vloeistofdichte voorzieningen zoals vloeren (al dan niet met coatings).³ Dat is lang niet altijd het geval.⁴ Naarmate er

binnen een bedrijf een beter milieuzorgsysteem operationeel is met goede opruimfaciliteiten, kunnen de eisen met betrekking tot bouwkundige voorzieningen lager gesteld worden. Wel is het zo dat er zwaardere voorzieningen nodig zijn bij bedrijven waar maatregelen in de sfeer van toezicht en incidentenbeheer minder binnen de bedrijfspolitik zijn verankerd. Tot op zekere hoogte zijn voorzieningen enerzijds en maatregelen anderzijds dus te beschouwen als communicerende vaten, zij het dat het één nooit voor 100% het andere kan vervangen.

Terzijde zij opgemerkt dat er altijd een (geringe) kans op bodembelasting blijft, en daarmee een verplichting tot bodemherstel op basis van het zorgplichtbeginsel van artikel 13 Wet bodembescherming. Veroorzaken van nieuwe verontrei-

het Alara-beginsel mogelijk is en dat dit - zeker in nieuwe situaties - leidt tot een emissiescore 1 ofwel een verwaarloosbaar risico (A). Echter, in bestaande situaties kan het zijn dat de in de BRCL aangegeven pakketten voorzieningen en maatregelen die leiden tot een emissiescore 1 niet praktisch uitvoerbaar zijn of financieel te bezwarend zijn. Denk hierbij aan het moeten verplaatsen van zware machines of het moeten afbreken van vloeren of gedeelten van gebouwen. Bij 'halfopen processen of bewerkingen' (waarvan in dit soort situaties vaak sprake is) is een emissiescore 1 bijvoorbeeld alleen haalbaar indien voor de voorziening een zogeheten 'PBV-verklaring vloeistofdichte voorziening' is afgegeven. Deze verklaring kan alleen worden afgegeven indien (onder meer) de voorziening visueel

Je moet wel je verstand blijven gebruiken

niging kent immers als uitgangspunt opruimen. Tot hoever die herstellplicht gaat is een onderwerp waarover nog volop discussie is.⁵

De NRB gaat ervan uit dat met een goede combinatie van voorzieningen en maatregelen 'op maat' een eindscore van 1 in de meeste gevallen haalbaar is. Ter vergelijking: ook in diverse AMvB's op basis van artikel 8.40 Wet milieubeheer is vastgelegd dat dit niveau evenzeer kan worden bereikt via vloeistofkerende voorzieningen, gekoppeld aan een intern controleprogramma. In dat kader wordt gesproken van een zogeheten 'voorwaardelijk verwaarloosbaar risico'.

Wellicht ten overvloede wijzen wij er op dat het gebruikelijk is om de bodemkwaliteit ook op andere wijze te bewaken. Met een bodembelastingsonderzoek (nul- en eindsituatieonderzoek) kan een aantasting van de bodemkwaliteit worden aangetoond of weerlegd. Tussentijdse herhaling door herbemonstering van bestaande peilbuizen kan zinvol zijn, zeker naarmate de bodembescherming zwaarder leunt op acties in de maatregelenfeer.

ALARA, VERWAARLOOSBAAR BODEMRISICO (A) EN SDT

In het milieubeleid geldt als algemeen uitgangspunt het Alara-beginsel: de belasting van het milieu moet zo laag zijn als redelijkerwijs mogelijk is (as low as reasonably achievable). Dat geldt ook voor de bodembescherming. De voorzieningen en maatregelen die in de NRB worden genoemd behoren tot de 'Stand der Techniek' (SdT). De NRB gaat ervan uit dat hiermee een goede uitwerking van

inspecteerbaar is, hetgeen een verplaatsing van die machines zou vereisen. Iets dat soms zeer bezwaarlijk is. Het Alara-beginsel houdt dan in dat in beginsel de risico's dan wel 'aanvaardbaar' worden gemaakt.

AANVAARDBAAR RISICO (A*)

In een aantal situaties kunnen (aanvullende) voorzieningen en maatregelen om de emissiescore 1 te bereiken dus onredelijk uitpakken. Denk bijvoorbeeld ook aan kortdurende activiteiten of activiteiten met een beperkte (maximale) hoeveelheid vrijkomende stoffen, danwel aan situaties waarbij onevenredig hoge kosten gemaakt moeten worden vanwege bijvoorbeeld ontruimen van productie- of opslagruimten. Als de omvang van een eventuele bodembelasting door effectief risicomanagement (zie hieronder) en/of risicobeperkend bodemonderzoek kan worden beperkt en het herstel van de bodemkwaliteit is zeker gesteld, kan volstaan worden met een minder verregaand niveau van voorzieningen en maatregelen. Men belandt dan in een situatie met een emissiescore 2 waarbij het bodemrisico 'Aanvaardbaar' is gemaakt (bodemrisicocategorie A*).

Hoofdstuk B 1.5 van de NRB sluit aan bij de Richtlijn monitoring⁶ en geeft de denkrichting aan voor het risicobeperkend bodemonderzoek. Het gaat er daarbij vooral om dat zo dicht mogelijk bij een potentiële bron waarnemingspunten worden geïnstalleerd. Ratio daarvan is dat een eventuele bodembelasting tijdig onderkend kan worden en qua omvang beperkt blijft. Een en ander betekent niet dat een vergunningaanvrager een vrije keus heeft

tussen de (eind)emissiescores 1 of 2. Altijd moet blijven gelden dat binnen de grenzen van het redelijke wordt geprobeerd om vroeger of later eindscore 1 te bereiken. Dat neemt niet weg dat steeds het gezonde verstand gebruikt moet blijven worden.⁷

BIJZONDERE SITUATIES

Voor bepaalde situaties is eind 2002 het zogeheten 'Bodemrisicomanagement' toegevoegd aan de systematiek van de NRB. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan de problemen bij (met name) complexe bedrijven met ondergrondse leidingen alwaar zelfs een eindsituatie waarin men terecht zou komen in de categorie A* onbetaalbaar zou worden, met name van

met bodemrisicomanagement'. Het is altijd een combinatie van doorlooptijd, kans maal effect van een emissie en te voorziene (herstel)kosten versus de kosten van voorzieningen en maatregelen.

SLOT

De NRB moet niet rechtlijnig of als automatisme worden gehanteerd, maar met oog voor waar het feitelijk om gaat: rationele bodembescherming. In veel situaties zal een lekbak volstaan. Naarmate de hoeveelheid vloeistof, die in het 'ergste geval' kan vrijkomen kleiner is, ligt het (bij bestaande situaties) eerder voor de hand om regelmatig te inspecteren en desnoods op te ruimen dan om een compleet nieuwe voorziening aan te leggen. In

bodembelasting. Ook moet bijvoorbeeld worden gewaakt voor het eisen van een PBV-verklaring voor een vloer die niet visueel inspecteerbaar is, of die niet onder certificaat is aangelegd maar wel prima vloeistofdicht is. Zoals altijd geldt ook hier van tevoren nadenken 'waarom staat het in de vergunning' en 'is het uitvoerbaar'.

NOTEN

1. Nederlandse Richtlijn Bodembescherming, uitgave B01 van InfoMil Den Haag, zie ook www.infomil.nl. Van de richtlijn bestaat ook een handout, geheten 'NRB in kort bestek'. Bij het lezen van dit artikel is het handig om de NRB er bij te pakken.
2. Voorzieningen worden nader uitgewerkt in deel A 5 NRB, maatregelen in deel A 4.
3. De realisering daarvan is vooral een bouwkundig-technisch verhaal. Zie hiervoor deel B 2 NRB. Dit is verder uitgewerkt in het PBV (Plan Bodembeschermende Voorzieningen), zie www.bodembescherming.nl.
4. Zie het illustratieve plaatje op pagina 11 van deel A 3 NRB.
5. Zie de rubriek 'Juridisch actueel' van dit blad van augustus 1998.
6. Nederlandse Richtlijn Monitoring Bodemkwaliteit bedrijfsmatige activiteiten, uitgave B02 van InfoMil Den Haag.
7. Zie bijvoorbeeld deel A3, pagina 7 onder 2.4 NRB.

De NRB is geen kookboek

wege het benodigde risicobeperkend bodemonderzoek dat daarmee samenhangt. Tegenover een verhoogde emissiescore staat dan een verder verzwaard pakket aan eisen met betrekking tot een (geborgd) milieukwaliteitssysteem. De NRB is echter geen kookboek en dat geldt zeker voor de afwegingen 'A, A*' met risicobeperkend bodemonderzoek of A*

dat kader is het ook van groot belang dat vergunningvoorschriften worden geredigeerd in een vorm die uitvoerbaar is en niet zodanig in elkaar steken dat daarmee al de kiem is gelegd voor handhavingsproblemen. Te denken is aan het zonder meer voorschrijven van een vloeistofdichte vloer in een grote ruimte terwijl alleen in een klein hoekje kans bestaat op