

Onbegrip over nieuwe wetgeving rond verondieping schone plassen

Verondiepen van diepe plassen in de praktijk

Op 1 januari 2008 is het Besluit bodemkwaliteit in werking getreden voor waterbodems. Daarmee verviel het Bouwstoffenbesluit. Welke gevolgen heeft deze wetswijziging voor het toepassen van verontreinigde grond en bagger in zand- en grindwinputten? Een analyse geïllustreerd aan de hand van een praktijkcasus van een zandwinning te Weert.

Door Werner von Scheibler

Over de auteur

jhr. drs. W. H. Th. M. von Scheibler is senior projectleider bij BKK Bodemadvies te Meijel

INLEIDING

Onder het Bouwstoffenbesluit (1996-2008) was grond een bouwstof en als deze aan de samenstellingseisen voor schone grond voldeed, mocht deze onderdeel gaan uitmaken van de bodem. Verontreinigde grond mocht alleen als nuttige toepassing in een werk (geen bodem) worden hergebruikt. Deze 'bouwstof' moest terugneembaar zijn. Sinds 1987 (Wet bodembescherming, Wbb) was het motief van alle bodembeleid: geen verontreinigde grond op of in een schone(re) bodem en bodemverontreiniging ontstaan na 1987 moet ongedaan worden gemaakt (zorgplicht, art. 13 Wbb). Dit is het 'stand-still principe'.

PROBLEEMSTELLING

In het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) is grond geen bouwstof meer. Dat betekent dat alle onder het Bouwstoffenbesluit toegepaste verontreinigde grond geen terugneembare bouwstof meer is en onderdeel is geworden van de oorspronkelijke schone bodem¹. Dit is niet het enige voorbeeld waarin het Bbk afstand neemt van het stand-still principe. In artikel 63 van het Bbk wordt het toepassen van grond en baggerspecie in aanvullingen, waaronder de herinrichting van voormalige winplaatsen van delfstoffen, tot een grootschalige bodemtoepassing (GBT) verklaard. Bij een GBT hoeft niet meer te worden getoetst aan de kwaliteit van de ontvangende bodem. Deze uitzondering was bedoeld voor grootschalige infrastructuur, waarbij de toe te passen grond getoetst moest worden aan meerdere gebiedsspecifieke achtergrondwaarden van de ontvangende bodem. De GBT was ook bedoeld voor het verplaatsen van verontreinigde bagger uit de vaargeul van een rivier naar een andere verontreinigde plaats binnen hetzelfde oppervlaktewater. Opmerkelijk is het dat een oppervlaktewater van een winplaats van delfstoffen in het Bbk onder dezelfde noemer van GBT wordt geplaatst, terwijl hiervoor geen motivatie wordt gegeven. Terwijl onder deze noemer (sterk) verontreinigde grond en

bagger in een schone bodem kunnen worden gebracht, geeft het Besluit onvoldoende voorwaarden ter bescherming van het milieu. Er waren in 2008 onvoldoende onderzoeken bekend over het effect hiervan op milieu en natuur en er ontstond landelijk veel onrust hierover. Om die redenen is de Handreiking en de Circulaire 'Herinrichting van diepe plassen' geschreven (december 2010)², waarin aanvullende regels zijn gegeven ter bescherming van het milieu. Lopende initiatieven, zoals die in Weert, hoeven die regels echter niet op te volgen.

ONTGRONDINGSVERGUNNING WEERT

De Centrale Zandwinning Weert (CZW) heeft in 2001 een ontgrondingsvergunning van de provincie Limburg ontvangen. De vergunning voorziet in een ontgrondingsdiepte tot 20 m-mv. In de vergunning is als doel gesteld, dat de winning van zand gekoppeld wordt aan het realiseren van het Natuur- en Recreatieplan IJzeren Man. De vergunning voorziet in het ontgraven van ongeveer 3,1 miljoen m³ zand en 1,3 miljoen m³ kubieke meter leem. Het leem wordt als onbruikbare specie gebruikt voor de herinrichting. De ontgroning en herinrichting is vergund tot 2018. De jaarlijkse productie wordt door de provincie vastgelegd in een tweejaarlijks Werkplan.

De vergunninghouder dient een plan ter goedkeuring voor te leggen voor de plaatsing van peilbuizen, die het grondwater in de omgevingmonitoren. De provincie is bevoegd aanvullende voorschriften op te leggen. Ten behoeve van de afwerking van de ontgroning mag geen specie van elders worden aangevoerd, tenzij hiervoor vooraf toestemming is verleend. Aan de toestemming kunnen voorwaarden worden gesteld. De vergunninghouder is verplicht te voorkomen dat verontreinigde grond binnen de vergunningslocatie geraakt, tenzij hiervoor vergunning is verleend. Aanvullende voorwaarden worden in de Werkplannen opgenomen. Bij besluiten van bevoegd gezag bestaan mogelijkheden van inspraak en bezwaar (Awb procedure).

GEVOLGEN BESLUIT BODEMKWALITEIT VOOR DE CENTRALE ZANDWINNING WEERT

De CZW verzoekt in maart 2009 de provincie om in de komende 5 jaar 500.000 m³ specie van elders te mogen innemen. De toestemming wordt één week later verleend onder de voorwaarde

dat de kwaliteit van de toe te passen specie voldoet aan het Besluit bodemkwaliteit.

De belanghebbenden hebben in 2001 ingestemd met de ontgrondingsvergunning, uitgaande van het toepassen van (schone) grond uit eigen gebied voor de afwerking en herinrichting. Door bovenstaande ingrijpende wijziging (de provincie ziet dit niet als een wijziging en ziet geen aanleiding voor zienswijzen) zonder inspraakprocedure van de belanghebbenden, is het mogelijk klasse A en B baggerspecie en klasse industrie landbodem in het oppervlaktewater te brengen zonder dat duidelijk is wat de toegevoegde waarde hiervan is voor de herinrichting. Het betreft geen nuttige toepassing, indien de herinrichting ook zonder specie van elders kan worden gerealiseerd. Met betrekking tot de risico's van verontreiniging van het (diepe) grondwater en oppervlaktewater wordt verwezen naar het Bbk, waarvan bekend is dat deze zonder aanvullende maatregelen onvoldoende bescherming biedt.

Uit recente gesprekken met de gemeente Weert is gebleken, dat zij onvoldoende op de hoogte waren van de consequenties van de wijziging in de ontgrondingsvergunning. De gemeenteraad heeft in maart 2011 unaniem een motie aangenomen garanties te vragen bij bevoegd gezag dat de doelstellingen van de herinrichting - natuur en recreatie, waaronder zwemmen - geen gevaar lopen. De gemeente Weert wenst geen klasse B in de zandwininput en de CZW accepteert vrijwillig geen klasse B. Dit is echter niet bindend. De toenmalige minister van VROM heeft expliciet bedongen, dat het toepassen van klasse B alleen is toegestaan als alle belangenorganisaties hiermee instemmen.

Parallel aan het opstellen van de handreiking hebben het RIVM en Deltares in opdracht van het ministerie een studie uitgevoerd om aan te tonen dat verondiepen conform het Bbk marginale negatieve effecten heeft op het milieu. De resultaten zijn in april 2011 gepubliceerd en konden niet meer in dit artikel worden verwerkt².

WAT IS ONDUIDELIJK EN WAT KAN ER ZOAL MISGAAN?

Voor de ontgronding is de provincie bevoegd gezag. Voor de verondieping en waterkwaliteit is het Waterschap Peel en Maasvallei bevoegd gezag, maar vanwege onduidelijkheden gebeurde dat tot voor kort steeds door de provincie.

In de handreiking staat dat lopende initiatieven gebruik kunnen maken van bijlage 7 uit de handreiking. Hierin staat dat de zorgplicht altijd de verantwoordelijkheid blijft van de initiatiefnemer.

De zorgplicht kan alleen gehandhaafd worden als er een nulsituatie is vastgelegd, en dat is bij de CZW niet het geval. Bevoegd gezag dient met maatwerk en overleg sturing te geven aan het voldoen aan de zorgplicht. Handreiking en circulaire zijn nu nog vrijblijvend. De wetgever wil echter het Bbk wijzigen, zodat de circulaire wel onder de wet gaat vallen. Het is dus verstandiger daarmee rekening te houden met de te maken afspraken.

Het gaat hier niet om een nuttige toepassing. De exploitant stelt dat door het gebruik van secundaire grondstoffen in de plas, primaire grondstoffen gespaard worden en er dus sprake is van een nuttige toepassing. Dat zou alleen geldig zijn, indien de verondieping anders plaats zou moeten vinden met primaire grondstoffen, maar die vond plaats met het leem uit eigen plas, welke buiten de plas geen afzetmogelijkheden had. Het in een schone bodem brengen van verontreinigde grond en bagger is in strijd met artikel 13 uit de Wbb. Omdat de CZW niet aan de handreiking en circulaire hoeft te voldoen, worden risico's genomen die de toekomstige functies van het gebied onmogelijk kunnen maken. De auteur heeft enkele toepassingen nader onderzocht:

1. In 2010 is een partij baggerspecie klasse B uit de sanering van de Tungalroyse Beek in de plas gestort zonder toestemming van alle betrokkenen.
2. In 2010 is ruim 50.000 ton bagger uit de Zuid Willemsvaart in de plas gestort. Volgens het Bbk dient de kwaliteit van deze baggerspecie, die afkomstig is uit Rijkswateren, getoetst te wor-

den aan de stoffen in het C2-pakket in de NEN 5720 (2009). De bagger is slechts onderzocht op het standaard stoffenpakket. Hierdoor is er een reële kans dat de bagger niet in de plas toegepast had mogen worden.

3. De handreiking stelt voor vrijliggende plassen (CZW) het analyseren van arseen en nutriënten verplicht. Eind 2010 is een grote partij humusrijke grond uit een natuurgebied als leeflaag in de plas toegepast. Deze partij was chemisch schoon, maar bevat veel nutriënten. Dit stimuleert algenbloei in het water en mogelijk anaerobe omstandigheden met vissterfte. Deze situatie is moeilijk omkeerbaar en kan het gewenste gebruik van het gebied (natuur en recreatie) in gevaar brengen.

Zelfs als voldaan zou worden aan de eisen van het Bbk, dan is er nog steeds een reële kans op ongewenste verspreiding door uitloging van verontreinigende stoffen uit de toepassing naar het (diepe) grondwater en oppervlaktewater. Dit komt omdat de Regeling bodemkwaliteit (bijlage B, tabel 2) aan slechts 11 stoffen (metalen) emissienormen stelt. Van overige stoffen gaat het besluit er vanuit, dat als voldaan wordt aan de maximale samenstellingswaarde klasse B er geen noemenswaardige uitloging van stoffen naar de omgeving plaatsvindt. Voor organische stoffen is echter het uitloggedrag onvoldoende bekend en voor veel verontreinigingen is zelfs geen samenstellingswaarde gegeven (sulfaat, fluoride, chloride). In onderstaande tabel staan enkele samenstellingswaarden voor een standaard bodem.

In bagger uit havens kan een te hoge concentratie tributyltin voorkomen. Deze en andere stoffen zijn niet opgenomen in het Bbk. Die stoffen kunnen ongemerkt in het grondwater rond de CZW geraken.

CONCLUSIE

Het Bbk bevat onvoldoende waarborgen ter bescherming van het milieu bij het verondiepen van diepe plassen. Daarom geven de Handreiking en Circulaire herinrichting diepe plassen aanvullende maatregelen. Deze zijn echter niet van toepassing op lopende initiatieven. In de casus van de CZW in Weert zijn enkele kritische aspecten aan het licht gekomen, die risico's inhouden voor het bereiken van de gewenste eindsituatie. De tekortkomingen in de wet voor dit lopende initiatief kunnen in overleg worden opgevangen en in werkplannen worden vastgelegd.

NOTEN

1. Zie artikel in tijdschrift 'Bodemkwaliteit' (Schreurs Uitgeverij BV), nummer 4, december 2010, van Coen Aarts (Rasenbergh Milieutechniek B.V.): Heb ik een generaal pardon voor het negeren van de zorgplicht gemist?
- 2) Zie onderstaande link en download de Handreiking geohydrologische beoordeling bij de herinrichting van diepe plassen (Deltares) en het RIVM rapport Beoordelen grootschalige bodemtoepassingen in diepe plassen. <http://www.agentschapnl.nl/onderwerp/herinrichten-van-diepe-plassen-met-grond-en-baggerspecie>

Reacties welkom op w.vonscheibler@bkk-bodem.nl

Stof en maximale samenstellingswaarde	Klasse A (mg/kgds)	Klasse B (mg/kgds) (lw-waterbodem)	Klasse industrie (mg/kgds) (lw-landbodem)
cadmium	4	14	4,3
lood	138	580	530
zink	563	2000	720
tolueen-	-	130	1,25
fenol-	-	40	1,25
Som PCB	0,14	1	0,5
Som DDT	0,3	4	-
Som drins	0,02	4	0,14
Atrazine (OCB Mais)	-	6	0,5
Minerale olie	1250	5000	500