



Aan de inspecteur-generaal van de Inspectie Leefomgeving en Transport
de heer mr. J.A. van den Bos
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Datum: 16 oktober 2019
Ons kenmerk: 19-0066RL/HvR
Uw kenmerk: -
Betreft: Signaalrapportage "analyse risico's in de keten van bodemas"

Geachte heer Van den Bos,

Wij hebben kennisgenomen van de signaalrapportage "analyse risico's in de keten van bodemas" die u in september openbaar heeft gemaakt. De Vereniging Afvalbedrijven vertegenwoordigt bedrijven in de gehele afvalketen, waaronder de producenten van AEC-bodemas (de afvalenergiecentrales; AEC's) en de op- en verwerkers van AEC-bodemas. Wij herkennen ons maar zeer beperkt in de rapportage en lezen hierin geen kwantitatieve onderbouwing van het signaal en van de omvang van het gesuggereerde probleem. Wij betreuren het dat de sector niet in de gelegenheid is gesteld haar zienswijze hierop te geven, temeer omdat veel passages suggestief en stigmatiserend zijn en onze sector daarmee reputatieschade geven. Wij spreken onze teleurstelling hierover uit.

Daarnaast hebben wij moeten constateren dat in de rapportage niet of nauwelijks is ingegaan op de ontwikkeling van de bestaande wetgeving en de achtergrond hiervan. Het beleid van de achtereenvolgende ministeries van VROM, IenM en IenW is de afgelopen 25 jaar erop gericht geweest om maximaal hergebruik van minerale reststoffen –uiteraard binnen verantwoorde milieuhygiënische kaders- te stimuleren. Dit ter voorkoming van de aantasting van het Nederlandse landschap (zandputten en grindgaten) en het moeten aanleggen van talloze nieuwe stortplaatsen die nodig zouden zijn als alle minerale reststoffen zoals bodemmassen, staalslakken en bouw- en sloopgranulaat gestort zouden moeten gaan worden. Verder is de toepassing gereguleerd door onder andere het Besluit bodemkwaliteit.

Wij voelen ons gezien het bovenstaande genoodzaakt in deze brief onze reactie op deze rapportage te geven. Deze vindt u hieronder paginagewijs. De cursief weergegeven teksten zijn passages uit de rapportage.

Pagina 1

- *Niet toepasbaar: De bodemas voldoet nog niet aan de minimale kwaliteitseisen. De bodemas moet opgewerkt worden om alsnog aan de minimale kwaliteitseisen te voldoen. Anders moet het gestort worden op een erkende stortplaats.*

Storten van bodemas is wettelijk niet toegestaan in Nederland en dit gebeurt in de praktijk dan ook niet. Wij verbazen ons er over dat de opstellers van het rapport er blijkbaar niet van op de hoogte zijn dat storten van bodemas wettelijk verboden is.



Wanneer door uw Inspectie een kritische blik op een deel van de keten wordt geworpen, mogen wij als sector op z'n minst veronderstellen dat dergelijke basiskennis bij de opstellers aanwezig is.

- *Nederland heeft 12 AEC's die bodemas produceren. Deze bodemas bevat nog waardevolle reststoffen. AEC's en opwerkingsbedrijven winnen deze terug. Na reiniging moet de bodemas voldoen aan de minimale eisen van het Bbk.*

Hier wordt gesproken over 'reiniging', maar het gaat om 'opwerking'. Bodemas kan namelijk ook via de zogeheten 'droge route' worden opgewerkt, waarbij geen sprake is van reiniging.

Pagina 2

- *IBC-Bouwstof: De bodemas is van minimale kwaliteit. In dat geval is toepassing alleen mogelijk als IBC-bouwstof (isoleren, beheren, controleren.) Het moet zorgvuldig worden toegepast en gemonitord opdat in de toekomst geen milieuschade ontstaat.*

Tot op heden is dit een bestaande kwaliteitscategorie conform de regelgeving. De duiding 'minimaal' zien wij dan ook als een waardeoordeel van de opstellers en niet als een onderzocht feit.

- *Immobilisaat: De opwerking is van matige kwaliteit. Deze kwaliteit mag alleen worden toegevoegd als toeslagmateriaal in bouwproducten of beton. Zolang het product intact is, komen er door het bindmiddel geen schadelijke stoffen vrij.*

Wij kunnen de opmerking 'de opwerking is van matige kwaliteit' niet plaatsen. Ook hier lezen wij een niet onderbouwd waardeoordeel. Immobilisaat is een gecertificeerd product dat geheel voldoet aan de Nederlandse regelgeving. Het gebruik van bodemas in producten voldoet ook aan de eisen van de regelgeving en is onderdeel van de Green Deal AEC-bodemassen.

- *Vrij toepasbaar: Door bewerking is de kwaliteit zo toegenomen, dat de bodemas zonder extra maatregelen vrij toepasbaar is. Slechts enkele van de 16 bedrijven waarmee de AEC's een contract hebben kunnen deze kwaliteit leveren.*

Ook hier vragen wij ons af waar dit waardeoordeel op is gebaseerd. Ook is niet duidelijk welke 16 partijen worden bedoeld.

- *Het restant (IBC-kwaliteit of niet toepasbaar) blijft mogelijk in opslag. Er bestaat geen wettelijke verplichting tot opwerking.*

Hier moet aan worden toegevoegd dat na 3 jaar opslag dit wordt beschouwd als (definitief) storten, wat wettelijk niet is toegestaan. Daarmee is deze verplichting er impliciet dus wel.

Pagina 3

- *Beide categorieën bevatten hoge concentraties schadelijke stoffen. Daarvan moet worden voorkomen dat die in het milieu terecht komen*

Wederom vragen wij ons af waar dit op is gebaseerd. IBC-toepassing wordt hier blijkbaar over een kam geschoren met immobilisaat. Qua samenstelling kunnen zowel IBC-toepassing, Immobilisaat, beton als gewassen bodemas maar ook natuurlijke producten hogere concentraties metalen bevatten. Immobilisaat, beton en gewassen bodemas voldoen echter aan de uitloogcriteria van een vrij toepasbare bouwstof. Deze generieke stelling kan daarom geen stand houden.



- *De beperkingen van een IBC-bouwstof maken het lastig om nuttige toepassingen voor bodemas te vinden.*
Deze stelling is van toepassing op alle terug te nemen bouwstoffen. Met een juiste monsternamen en laboratoriumtoetsing is te bepalen in welke categorie het valt en welke toepassingen mogelijk zijn.
- *AEC's verdienen aan de inname van afval en de productie van elektriciteit. Aan AEC's gaat geen stimulans uit om minder afval te produceren (of meer afval her te gebruiken). En als bijkomend feit vermindert de productie van bodemas dus ook niet.*
Deze stelling doet geen recht aan het functioneren van (AEC's in) de markt. De samenleving produceert nu eenmaal afval, dat zo hoogwaardig mogelijk door onze sector wordt verwerkt. Wanneer hergebruik of recycling niet mogelijk is, en helaas is dat bij diverse afvalstromen een feit, zal het (indien brandbaar) moeten worden verbrand met energierugwinning en daar hoort inderdaad een verdienmodel bij, net als in iedere andere sector en bij alle andere vormen van afvalverwerking. De stimulans om minder afval te produceren ligt primair bij beleidsmakers en de samenleving. AEC's verwerken slechts wat bij hen aan rest- en niet-recyclebaar materiaal wordt aangeboden.
- *Zo ontstaat een dilemma: de toezichthouder moet ingrijpen. Maar dat kan tot een faillissement leiden, waardoor de (hoge) kosten van afvoer voor rekening van de overheid (lees: belastingbetaler) komt.*
De VA pleit bij de overheid al langer voor erkenningsregelingen voor opwerkers, die met zich brengen dat een erkende marktpartij veel te verliezen heeft bij eventueel onoorbaar gedrag. Tot op heden heeft de overheid deze weg nog niet willen inslaan. Wij stellen voor het overleg hierover opnieuw op te starten.
- *Daar waar bodemas langdurig en niet op de juiste wijze wordt opgeslagen, kan milieuschade ontstaan (gevaarlijke stoffen lekken weg naar de bodem, het zogeheten uitlogen).*
Ook over deze passage hebben wij ons verbaasd. Als u dit zo wilt stellen, geldt dat voor vrijwel alle vormen van afvalverwerking, bodemmassen zijn daarin niet uniek. Onze leden passen hier grote zorgvuldigheid toe.
- *Grootschalige toepassingen lossen een aanzienlijk deel van de bodemas-problematiek op. Voorbeelden zijn Groene schip, Dak van Drenthe (totale capaciteit 2,2 miljoen ton, reeds verwerkt 1,4 miljoen ton). Echter, grootschalige toepassingen van bodemas lijken soms te zijn ontstaan vanuit de gedachte 'hoe kan ik legaal zoveel mogelijk goedkoop bodemas gebruiken?'*
Ook deze passage vinden wij suggestief en onterecht. Het ontwerp van een IBC-werk wordt vooraf getoetst op nut en functionaliteit door het bevoegd gezag. De genoemde voorbeelden hebben dat (in dit geval ruimtelijk) nut, waarbij wordt bespaard op primaire grondstoffen, overduidelijk. Verder zijn de lokale overheden nauw bij deze projecten betrokken.
- *Waarschijnlijk is de hoeveelheid geïmporteerde bodemas groter dan gedacht. Omgevingsdiensten zien regelmatig dat bodemas onder een verkeerde registratiecode (Euralcode) wordt geïmporteerd.*
Ook hier vragen wij ons af waarop dit is gebaseerd. Voor import is een vergunning op grond van de EVOA nodig. Dit loopt via uw eigen Inspectie (en buitenlandse zusterorganisaties). Bij de aanvraag moet een over te brengen hoeveelheid worden opgegeven en hiervoor worden transportdocumenten aangemaakt. Er kan dus niet meer worden geïmporteerd dan waarvoor vergunning is afgegeven. Aangezien juist uw Inspectie deze vergunningen verstrekt, kunnen wij niet plaatsen waarom dat inzicht er niet kan zijn. Wij vragen ons dan ook af waar de hierboven gedane aanname op is gebaseerd.



Overigens wordt bij de aanvraag van een EVOA-vergunning een Eural-code gevraagd en die wordt vermeld op het transportformulier. Overbrenging kan alleen plaatsvinden met dit formulier.

Pagina 4

- *De toepasser is verplicht bij gebruik van een IBC-bouwstof een monitoringsprogramma op te zetten om te volgen of de isolatie van de bouwstoffen in stand blijft. De Stichting Infrastructuur Kwaliteitsborging Bodembeheer (SIKB) maakt in april 2018 officieel melding van haar vermoeden van niet-naleving van de monitorplicht op veel locaties waar ooit bodemas is toegepast. De ILT kan dit onderschrijven omdat zij ziet dat er zeer weinig monitoringsrapportages in het landelijke meldsysteem staan.*
Deltaris heeft in 2012 in dit verband onderzoek gedaan en hierbij is gebleken dat 10-15% van de projecten daadwerkelijk problemen kent in de praktijk.
- *Ook vervalt de verplichting van registratie en monitoring na opwerking van bodemas tot vrij toepasbaar materiaal en/of in gebonden vorm zoals betonproducten, klinkers of tegels. Het zicht op deze risicovolle stromen verdwijnt daarmee volledig.*
Hierbij vragen wij ons af waarom onderscheid moet worden gemaakt tussen vrij toepasbare bouwstoffen gemaakt van bodemmassen en afkomstig van overige materialen. Als een materiaal als vrij toepasbaar wordt beschouwd moeten dezelfde eisen van toepassing zijn, ongeacht de herkomst.
- *Bodemas van IBC-kwaliteit mag nooit in water en moet op voldoende afstand van grondwater gehouden worden. Daarover gaat echter niet alleen de toepasser. Een waterschap kan de grondwaterspiegel aanpassen. Drinkwaterbedrijven kunnen een grondwateronttrekking stoppen waardoor de grondwaterstand stijgt. De ILT heeft van waterschappen het signaal ontvangen dat IBC-werken soms onvoldoende droog liggen. Dit geeft risico op uitloging van metalen met milieuvervuiling als gevolg.*
Deze passage start met een aantal meer dan logische, onbetwiste stellingen om vervolgens aan te geven dat er “een signaal” is ontvangen. Wij vragen ons af waar en hoe milieuverontreiniging is opgetreden en verzoeken u ook dit te onderbouwen. Ter informatie merken wij op dat IBC-bouwstoffen alleen mogen worden opgewerkt bij daarvoor vergunde inrichtingen en voor IBC-werken een zogeheten “droogleggingseis” van toepassing is.
- *Door de veelheid aan toezichthouders en de lange keten zijn illegale handelingen lastig te traceren. Uit signalen, ook vanuit de branche, blijkt dat de hoge storttarieven er soms toe leiden dat verontreinigde stoffen die overblijven na opwerking van bodemas op illegale stortplaatsen terecht komen.*
Wederom is sprake van signalen die wij niet aan de hand van de rapportage kunnen beoordelen en die wij niet herkennen. Als er illegale stortplaatsen zouden zijn en sprake is van een veelheid aan toezichthouders is het primair aan de overheid dit probleem op te lossen. Onze leden beschikken uiteraard niet over illegale stortplaatsen.
- *Maar in het verleden toegepaste bodemas van IBC-kwaliteit vormt dan nog een probleem. De plekken waar deze bodemas wordt toegepast, moet worden gemonitord totdat de bodemas daar verwijderd is. Tot die tijd is er risico op het vrijkomen van gevaarlijke stoffen.*
Ook deze passage vinden wij suggestief. De toepassing heeft altijd plaatsgevonden conform vigerend beleid en geheel in lijn met het Besluit Bodemkwaliteit. In deze alinea missen wij een passage dat toepassing van assen met een IBC-kwaliteit alleen plaatsvindt met de voorgeschreven beschermende IBC-maatregelen.



Pagina 5

- *De risico's zijn mogelijk het gevolg van de negatieve prikkels die uitgaan van het huidige systeem van afvalverbranding waarbij onherroepelijk bodemassen ontstaan.*

De samenleving produceert veel afvalstoffen die niet recyclebaar zijn en waar AEC's en opwerkers van bodemassen alsnog zo veel mogelijk energie en grondstoffen uit terugwinnen. Ook deze passage vinden wij – onder meer door het woord 'mogelijk'- suggestief en geen recht doen aan de realiteit en inspanningen binnen de gehele keten. De knelpunten en uitdagingen in de gehele keten van ontwerp, productie, consumptie, inzameling, sortering, recycling en verbranding zijn veel te omvangrijk om hier eenvoudigweg te spreken over de “negatieve prikkels die uitgaan van het huidige systeem van afvalverbranding”.

- *Na verbranding blijft bodemas over. Storten is duur, dus economisch onaantrekkelijk*
Zoals eerder in deze brief gesteld, is het storten van bodemas wettelijk verboden.

Pagina 6

- *Omdat bodemas beperkt en alleen met bijbetaling kan worden toegepast, functioneert de markt voor bodemas onvoldoende. Daardoor hebben opwerkingsbedrijven soms meer voorraden in huis dan de vergunning limiet toelaat. Dit effect wordt versterkt door import van buitenlandse bodemassen. Wanneer handhaving hierop onbedoeld tot een faillissement van het bedrijf leidt, is de kans groot dat de kosten van afvoer voor rekening komen van de overheid en daarmee de belastingbetaler.*

1. Hier lopen twee gedachten door elkaar. Als niet conform de vergunning wordt gehandeld, moet uiteraard handhavend worden opgetreden. Er mag echter niet worden vergeten dat –enkele stromen daargelaten– afval per definitie een negatieve waarde heeft en dat daarmee niet kan worden gezegd dat dit zal leiden tot illegale handelingen en / of faillissementen. Deze aanname is echt te kort door de bocht. In de rapportage worden zorgen geuit, maar de vraag is of er een concreet probleem is en zo ja, wat de (cijfermatige) omvang daarvan is.
2. Deze passage heeft alleen betrekking op IBC-toepassingen.
3. De branche heeft met het ministerie van IenW afgesproken dat de IBC-categorie gaat verdwijnen (Green Deal AEC-bodemassen) en dit wordt ook wettelijk geborgd. Dit zal er toe leiden tot granulaat wordt geproduceerd dat op dezelfde manier als zand en grind hergebruikt kan worden. De IBC-categorie is dus eindig en zal voor zorgen dat AEC-granulaat makkelijker een toepassing zal vinden waarbij deze toepassing minder afhankelijk zal zijn van grootschalige (wegenbouw)projecten en meer continue vermarkt kan worden waardoor de voorraden zullen afnemen. De uitvoering van werken met AEC-bodemassen worden overigens gecontroleerd (volgens een hiertoe ontwikkelde BRL) door een onafhankelijke daartoe gecertificeerde auditor, zoals ook voorgeschreven in het Besluit bodemkwaliteit.
4. De aanname over geïmporteerde bodemassen doet geen recht aan de realiteit. Immers, op grond van de EVOA-regelgeving is voor deze bodemas verzekerd hoe en waar deze bodemas zal worden toegepast waarbij bovendien een bankgarantie moet worden gesteld die door de overheid kan worden gebruikt mocht een bedrijf onverhoopt failliet gaan.

- *Bij slechte registratie en monitoring kunnen schadelijke stoffen uit (producten met) bodemassen onbedoeld vrijkomen als ze verwijderd worden, ook in kwetsbare gebieden (risico voor grond- en oppervlaktewater).*
Het staat voor ons vast dat de registratie en monitoring adequaat moet plaatsvinden, maar de gelegde relatie tussen uitloging en registratie ontgaat ons.



Wij vertrouwen erop onze bezwaren bij de rapportage voldoende te hebben toegelicht. Wij zien in onze brief voldoende grond voor een rectificatie en verzoeken u op korte termijn het gesprek hierover met ons aan te gaan. Een afschrift van deze brief sturen wij aan het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

Voor vragen of opmerkingen kunt u contact opnemen met de heer Han van Rijssen van onze vereniging.

Met vriendelijke groet,

Vereniging Afvalbedrijven

Robbert Loos
directeur