

Toelichting TAM-voorbereidingsbesluit staalslakken en grondstabilisatie gemeente Waterland

Algemene toelichting

Het Rijk heeft aangegeven dat zij een meldplicht of vergunningplicht voor staalslakken en voor andere secundaire bouwstoffen onderzoekt. Bij de herijking van de bodemregelgeving worden de kaders voor het toepassen van circulaire bouwstoffen door het Rijk opnieuw tegen het licht gehouden. Daarnaast werkt het Rijk aan een informatieplicht voor de toepassing van staalslakken. Een aanpassing van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) neemt enige tijd in beslag. Het is ongewenst dat toepassing van staalslakken of grootschalige grondstabilisatie kan plaatsvinden, zonder dat het bevoegd gezag hiervan vooraf op de hoogte wordt gesteld en actief kan toezien op de juiste manier van toepassen.

De Nota bodembeheer deelnemende gemeenten Omgevingsdienst IJmond stelt voor in het omgevingsplan een maatwerkregel meldplicht staalslakken en grondstabilisatie op te nemen.

Staalslak ontstaat bij de omzetting van ruwijzer naar staal. De gestolde staalslak is een steenachtig materiaal. Voor staalslakken gelden toepassingsvoorwaarden, zoals “droogligging” (boven het grondwaterniveau) en geen contactmogelijkheid met oppervlaktewater, vanwege de zeer hoge pH-waarde (zuurgraad).

Voor bouwstoffen waarvan het risico schuilt in de plaats en de wijze van de toepassing zelf, zoals bij staalslakken(mengsels) en bij grondstabilisatie, is een meldingsplicht vooraf vanuit oogpunt van preventie dringend gewenst. De toepassing van deze bouwstoffen met een hoge pH-waarde (zuurgraad) is landelijk onvoldoende gereguleerd. Het huidige wettelijk kader biedt geen mogelijkheid tot een meldplicht vooraf. De Omgevingswet maakt het opleggen van deze meldplicht wel mogelijk.

Om de regels zo spoedig mogelijk in werking te laten treden, zijn ze opgenomen in dit voorbereidingsbesluit. Om de toezicht mogelijkheden voor de Omgevingsdienst IJmond te verbeteren, en hierdoor onjuiste toepassingen met schade voor mens en milieu zoveel mogelijk te voorkomen, heeft de Omgevingsdienst IJmond geadviseerd aan de gemeente om dit te doen. Hierbij is aangesloten bij adviezen van Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied aan bijvoorbeeld gemeente Amsterdam over deze regels.

Het voorbereidingsbesluit geldt voor het gehele grondgebied van de gemeente.

De toepassing van staalslakken en grondstabilisatie kan significante nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving hebben. Het gaat bij deze toepassingen doorgaans om zeer grote hoeveelheden. Het risico bij toepassing van staalslakken(mengsels) en grondstabilisatie bestaat met name uit de hoge pH-waarde. Die kan bij mensen leiden tot brandwonden en kan schadelijk zijn voor de ecologie in het oppervlaktewater, waardoor bijvoorbeeld vissterfte kan optreden. Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat toepassingsvoorwaarden voor bouwstoffen (paragraaf 4.123 van het Bal) en een specifieke zorgplicht (artikel 2.11 van het Bal). In de praktijk kan de zorgplicht - omdat toezichthouders niet op de hoogte zijn van een voorgenomen toepassing - pas door het bevoegd gezag worden ingezet als de ongewenste situatie al is ontstaan. Om te voorkomen dat ongewenste nadelige effecten pas na toepassing van staalslakken of grondstabilisatie naar voren komen, is het nodig om hiervoor in het

omgevingsplan een meldplicht op te nemen in aanvulling op de algemene regels in het Bal voor het toepassen van bouwstoffen. Met een meldplicht is het bevoegd gezag in de gelegenheid om vooraf te toetsen of aan de toepassingsvoorwaarden en aan de zorgplicht wordt voldaan. Het bevoegd gezag kan zo nodig een maatwerkvoorschrift stellen ter bescherming van de fysieke leefomgeving op grond van artikel 2.13 van het Bal.

Bij staalslakken is een meldplicht vooral van belang bij bouwstoffen met meer dan 20% staalslakken, hoewel risico's bij hydraulisch menggranulaat (5 tot 20% staalslakken) niet geheel zijn uitgesloten. Bij bodemstabilisatie is voor wat betreft de pH-waarde in de meeste gevallen de omvang van het werk bepalend voor mogelijke significante nadelige gevolgen (dit hangt af van de toegepaste bindmiddelen). Daarom wordt voor de meldplicht voor bodemstabilisatie een ondergrens aangehouden van 1000 m².

De specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal is bij de toepassing van bouwstoffen altijd van toepassing. De specifieke zorgplicht kan inhouden dat maatregelen worden genomen om nadelige gevolgen te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken, of in het uiterste geval dat van toepassing wordt afgezien als de nadelige gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt.

Artikelsgewijze toelichting

Artikel 1.1 Toepassingsbereik

Dit artikel bepaalt het toepassingsbereik van dit hoofdstuk en bevat de begripsbepalingen.

Eerste lid

In paragraaf 4.123 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) zijn regels opgenomen over het toepassen van bouwstoffen. Deze gelden ook bij het toepassen van staalslakken of het stabiliseren van de bodem door het maken van een stabilisaat in de bodem. Hierbij gaat het immers ook om het toepassen van bouwstoffen. In aanvulling op de regels in het Bal is voor beide activiteiten een meldplicht opgenomen.

Het toepassen van bouwstoffen omvat zowel het aanbrengen als het daarna aangebracht houden van bouwstoffen. De bepalingen van paragraaf 4.123 van het Bal blijven van toepassing zo lang de bouwstoffen in de functionele toepassing, waarin ze zijn aangebracht, aanwezig blijven.

Tweede lid

De begripsbepalingen in dit hoofdstuk zijn aanvullend op de begripsbepalingen in paragraaf 4.123 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

In artikel 4.1257, derde lid, van het Bal is het begrip partij gedefinieerd als: hoeveelheid materiaal die volgens de bij of krachtens het Besluit bodemkwaliteit gestelde regels als partij wordt aangemerkt.

Aandachtspunt is het bepaalde in artikel 4.1257, tweede lid, van het Bal dat de regels steeds van toepassing zijn op een partij bouwstoffen, tenzij anders is bepaald. Door dit eenmalig te regelen kan de toevoeging «van een partij bouwstoffen» in veel artikelen van paragraaf 4.123 van het Bal worden weggelaten. Als een regel niet behoort te gelden voor een afzonderlijke partij, is dat niet steeds expliciet aangegeven. Dit is ook niet altijd mogelijk. De activiteit «toepassen van bouwstoffen» kan zowel het toepassen van een afzonderlijke partij als het toepassen van

meerdere partijen betreffen. Uit de formulering van de artikelen van de paragraaf is wel steeds duidelijk of een regel voor een afzonderlijke partij geldt of voor meerdere partijen.

In dit voorbereidingsbesluit ziet de meldplicht zowel op de melding van de toepassing in zijn geheel (artikel 1.2, tweede lid, onderdelen a tot en met i, en artikel 1.3, derde lid, onderdelen a tot en met i), als op vervolgmeldingen per partij (dezelfde artikelen, onderdelen a en c).

Een ander relevant begrip bij het toepassen van bouwstoffen is het begrip «werk». Dit is in artikel 4.1257, derde lid van het Bal omschreven als: infrastructuur, waaronder bouwwerken, of het resultaat van een andere functionele toepassing van bouwstoffen. Het begrip «werk» is een breed begrip dat functionele toepassingen van bouwstoffen dekt. In de omschrijving van het werk zijn naast overige functionele toepassingen, de begrippen bouwwerk en infrastructuur opgenomen, beiden gedefinieerd in de bijlage bij artikel 1.1 van de Omgevingswet. Het gaat bijvoorbeeld om dijken, viaducten, (spoor)wegen of geluidswallen. Een belangrijke eigenschap van een werk is dat het een functioneel karakter moet hebben. De situaties waarin geen bouwstoffen mogen worden toegepast zijn geregeld in artikel 4.1260, derde lid, van het Bal.

Onder a

Voor de begripsbepaling van «bouwstof» wordt verwezen naar artikel 1 van het Besluit bodemkwaliteit. Het begrip «bouwstof» wordt in het Besluit bodemkwaliteit omschreven als een materiaal dat is bestemd om te worden toegepast waarin de totaalgehalten aan silicium, calcium of en aluminium samen meer dan 10 gewichtsprocent van dat materiaal bedragen, uitgezonderd vlakglas, metallisch aluminium, grond of baggerspecie. Het gaat om steenachtig materiaal.

Onder b en c

Bindmiddelen zoals kalk, cement en gips worden aan de bodem toegevoegd om een stabielere bodem te creëren. Samen met de aanwezige grond wordt een nieuwe bouwstof gemaakt, het stabilisaat. Deze nieuwe bouwstof moet voldoen aan de eisen die worden gesteld aan een bouwstof, zoals de eis van een milieuverklaring bodemkwaliteit.

Onder d tot en met f

Staalslak komt bij de staalproductie in steenachtig gestolde vorm vrij.

Het gaat om:

Hoogovenslak, dit is slak die is vrijgekomen bij de bereiding van ruwijzer in een hoogoven; en LD-staalslak, dit is slak die vrijkomt bij de bereiding van staal volgens de methode van Linz-Donawitz.

Om ze te kunnen gebruiken als bouwstoffen worden staalslakken geleverd met een milieuverklaring bodemkwaliteit op grond van het Besluit en de Regeling bodemkwaliteit, die wordt gebruikt om de kwaliteit van de staalslakken aan te tonen. Vaak is dit een erkende kwaliteitsverklaring op basis van Beoordelingsrichtlijn (BRL) 9310 of BRL 9345.

Een beoordelingsrichtlijn is een document waarin de relevante eisen en voorschriften zijn opgenomen die van toepassing zijn op een product en/of een proces en beschrijft de manier waarop certificatie-instellingen toetsen of een organisatie voldoet aan de technische eisen voor het behalen of behouden van een certificaat. Een beoordelingsrichtlijn geeft de producteisen aan die worden gesteld aan bouwstoffen en stelt eisen aan het door de producent te hanteren kwaliteitssysteem bij de productie ervan.

Artikel 1.2 Melding toepassen staalslakken

Eerste lid

Dit artikel bepaalt dat het toepassen van staalslakken gemeld moet worden. De reden hiervoor is dat bij het toepassen van staalslakken mogelijk nadelige effecten op de fysieke leefomgeving kunnen ontstaan, zoals een verhoging van de pH-waarde in grondwater of oppervlaktewater. Er zijn ook bouwstoffen met 5-20% staalslak zoals hydraulisch menggranulaat. Deze vallen niet onder de meldplicht voor het toepassen van staalslakken, omdat de genoemde mogelijke nadelige effecten op de fysieke leefomgeving bij toepassing ervan naar verwachting niet significant is. Bij staalslakken of bouwstoffen met meer dan 20 gewichtsprocenten staalslakken kunnen dergelijke nadelige effecten wel aan de orde zijn. De meldplicht bevat onder meer het indieningsvereiste dat beschreven moet worden welke voorzieningen en maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat de staalslakken de zuurgraad van het grondwater, wegvloeiend hemelwater of nabijgelegen oppervlaktewater significant beïnvloeden of anderszins in strijd met de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) worden toegepast.

Deze meldplicht, waaraan vier weken voor de start van de activiteit moet worden voldaan, is nodig om het bevoegd gezag voldoende gelegenheid te geven om de bij de melding verstrekte informatie te beoordelen en zo nodig een controle in te plannen. Eventueel kan het bevoegd gezag (bij voorkeur voorafgaand aan de toepassing) een maatwerkvoorschrift stellen op grond van artikel 2.13 van het Bal.

Op basis van de gegevens bij de melding is het bevoegd gezag in de gelegenheid om toepassingen met staalslakken te registreren. Bij eventuele (onvoorziene) nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, zoals een verhoogde zuurgraad van het oppervlaktewater met dode vissen tot gevolg, kan dan eerder de relatie worden gelegd met de toepassing en kunnen de te nemen maatregelen daarop worden afgestemd. Zo nodig kan alsnog een maatwerkvoorschrift door het bevoegd gezag worden gesteld ter invulling van de zorgplicht.

Tweede lid

Onder a en b

Informatie over de verwachte data waarop het toepassen zal beginnen en eindigen is van belang voor het houden van fysiek toezicht. Het bevoegd gezag kan langsgaan op de locatie waar het werk wordt gerealiseerd.

Onder c

Uit de milieuverklaring bodemkwaliteit, die is afgegeven op grond van het Bal, volgt onder meer informatie over de kwaliteit van de toe passen staalslakken.

Onder d

Informatie over de herkomst van de staalslakken geeft inzicht waar deze bouwstof is geproduceerd en is nodig met het oog op de ketenhandhaving. Als deze informatie is opgenomen in de milieuverklaring, dan voldoet het verstrekken van de milieuverklaring.

Onder e

Het is van belang dat bekend is hoeveel staalslakken in totaal in het werk wordt toegepast. Zo kan het bevoegd gezag beoordelen of sprake is van een functionele toepassing, die voldoet aan de eis van functionele hoeveelheid (artikel 4.1261 van het Bal). Ook kan zij haar toezichtcapaciteit afstemmen op de omvang van de toepassing. Het toepassen kan eventueel in fasen plaatsvinden, maar de hoeveelheid van al deze fasen samen moet bekend zijn.

Onder f

Ook de dimensionering moet worden gemeld. Hieruit kan worden opgemaakt of er inderdaad sprake is van een functionele toepassing en niet meer staalslakken wordt toepast dan noodzakelijk is voor het realiseren van de functionele toepassing (artikel 4.1261 van het Besluit activiteiten leefomgeving).

Onder g

In de melding wordt aangegeven welke functionele toepassing (werk) wordt gerealiseerd met een onderbouwing waarom de initiatiefnemer de toepassing als functioneel ziet (zoals bedoeld in artikel 4.1260 van het Bal). Het gaat bij de onderbouwing om de vraag of de toepassing volgens gangbare maatstaven nodig is op de plaats of onder de omstandigheden waar deze plaatsvindt. Veelal is het realiseren van een functionele toepassing het gevolg van een ruimtelijk besluit, zoals bij de aanleg van een weg.

Onder h

In artikel 2.18 van het Bal zijn algemene gegevens opgenomen die steeds bij het verstrekken van gegevens en bescheiden moeten worden aangeleverd. Daarin is al opgenomen dat het adres waarop de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 3 van het Bal, wordt verricht moet worden verstrekt. Locaties waar bouwstoffen worden toegepast, bevinden zich vaak in het buitengebied en hebben niet altijd een adres. Daarom zullen in aanvulling daarop de coördinaten van de ontvangende landbodem moeten worden verstrekt. Mocht van de ontvangende landbodem het adres vermeld zijn, dan kunnen de coördinaten achterwege worden gelaten.

De informatie over de locatie waar de bouwstoffen zullen worden toegepast stelt het bevoegd gezag in staat zich een beeld vormen of de voorgenomen toepassing van bouwstoffen op de beoogde locatie is toegestaan. Het kan bijvoorbeeld niet toegestaan zijn bepaalde bouwstoffen toe te passen als in het omgevingsplan de functie natuurgebied of grondwaterbeschermingsgebied is aangewezen.

Onder i

Zie de toelichting bij het eerste lid.

Derde lid

In een werk kunnen verschillende partijen staalslakken worden toegepast. Een volledige melding is niet vereist als al eerder een melding is gedaan voor de functionele toepassing waarin de staalslakken worden toegepast. Dezelfde gegevens hoeven niet iedere keer opnieuw te worden gemeld als in het kader van dezelfde functionele toepassing meerdere partijen staalslakken worden toegepast. Er kan dan worden volstaan met specifieke informatie die op die partijen betrekking heeft, zoals opgenomen in het tweede lid onder a (start van de toepassing) en c (milieuverklaring).

Vierde lid

Als het toepassen op een andere manier wordt gedaan dan in de melding is aangegeven moet dit tenminste een week voorafgaand aan die wijziging worden gemeld. Zo kan het bevoegd gezag onder meer beoordelen of nog steeds sprake is van een functionele toepassing en een functionele hoeveelheid.

Artikel 1.3 Melding grondstabilisatie

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat grondstabilisatie gemeld moet worden. Grondstabilisatie is het stabiliseren van de bodem tot een stabilisaat door het toevoegen van bindmiddelen aan de bodem. De reden voor een meldplicht is dat deze activiteit nadelige effecten op de fysieke leefomgeving kan hebben, zoals een verhoging van de pH-waarde in grondwater of oppervlaktewater. De meldplicht bevat onder meer het indieningsvereiste dat beschreven moet worden welke voorzieningen en maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat de toepassing de zuurgraad van het grondwater, wegvloeiend hemelwater of nabijgelegen oppervlaktewater significant beïnvloedt of anderszins in strijd met de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving wordt verricht.

Tweede lid

Het stabiliseren van de bodem van locaties met een oppervlakte van minder dan 1000 m² valt niet onder de meldplicht voor het stabiliseren van de bodem, omdat de mogelijke nadelige effecten op de fysieke leefomgeving bij toepassing ervan naar verwachting niet significant zijn. De specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving is onverminderd van toepassing.

Derde lid

Onder a en b

Informatie over de verwachte data waarop het toepassen zal beginnen en eindigen is van belang voor het houden van fysiek toezicht. Het bevoegd gezag kan langsgaan op de locatie waar het werk wordt gerealiseerd.

Onder c

Uit de milieuverklaring bodemkwaliteit, die is afgegeven op grond van het Besluit bodemkwaliteit, volgt onder meer informatie over de kwaliteit van het toe passen stabilisaat.

Onder d

Voor het kunnen beoordelen van de toepassing is het nodig om de herkomst en de samenstelling van de gebruikte bindmiddelen te verstrekken aan het bevoegd gezag.

Onder e

Voor het kunnen beoordelen van de toepassing is het nodig om de hoeveelheid bindmiddelen die in totaal voor de stabilisatie van de bodem zal worden toegepast te verstrekken aan het bevoegd gezag.

Onder f

Ook de dimensionering moet worden gemeld. Hieruit kan worden opgemaakt of er inderdaad sprake is van een functionele toepassing en niet meer stabilisaat wordt toepast dan noodzakelijk is voor het realiseren van de functionele toepassing (artikel 4.1261 van het Besluit activiteiten leefomgeving).

Onder g

In de melding wordt aangegeven welke functionele toepassing (werk) wordt gerealiseerd met een onderbouwing waarom de initiatiefnemer de toepassing als functioneel ziet. Het gaat bij de onderbouwing om de vraag of de toepassing volgens gangbare maatstaven nodig is op de plaats of onder de omstandigheden waar deze plaatsvindt. Veelal is het realiseren van een functionele toepassing het gevolg van een ruimtelijk besluit.

Onder h

In artikel 2.18 van het Besluit activiteiten leefomgeving zijn algemene gegevens opgenomen die steeds bij het verstrekken van gegevens en bescheiden moeten worden aangeleverd. Daarin is al opgenomen dat het adres waarop de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 3 van het Bal, wordt verricht moet worden verstrekt. Locaties waar bouwstoffen worden toegepast, bevinden zich vaak in het buitengebied en hebben niet altijd een adres. Daarom zal in aanvulling daarop de coördinaten van de ontvangende landbodem moeten worden verstrekt. Mocht van de ontvangende landbodem het adres vermeld zijn, dan kunnen de coördinaten achterwege worden gelaten.

De informatie over de locatie waar de bouwstoffen zullen worden toegepast stelt het bevoegd gezag in staat zich een beeld vormen of de voorgenomen toepassing van bouwstoffen op de beoogde locatie is toegestaan. Het kan bijvoorbeeld niet toegestaan zijn bepaalde bouwstoffen toe te passen als in het omgevingsplan de functie natuurgebied of grondwaterbeschermingsgebied is aangewezen.

Onder i

Zie het algemene deel van de toelichting, en de toelichting bij artikel 1.2, eerste lid. De toelichting bij artikel 1.2, eerste lid over mogelijke nadelige effecten, geldt vergelijkbaar voor grondstabilisatie.

Vierde lid

In een werk kunnen verschillende partijen bindmiddelen worden toegepast. Een volledige melding is niet vereist als al eerder een melding is gedaan voor de functionele toepassing als geheel. Dezelfde gegevens hoeven niet iedere keer opnieuw te worden gemeld als in het kader van dezelfde functionele toepassing meerdere partijen worden toegepast. Er kan dan worden volstaan met specifieke informatie die op die partijen betrekking heeft, zoals opgenomen in het derde lid onder a (start van de toepassing) en c (milieuverklaring).

Vijfde lid

Als het toepassen op een andere manier wordt gedaan dan in de melding is aangegeven moet dit tenminste een week voorafgaand aan die wijziging worden gemeld. Zo kan het bevoegd gezag onder meer beoordelen of nog steeds sprake is van een functionele toepassing en een functionele hoeveelheid.