



VROM-Inspectie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Grond-op-hopen

Samenvoegen grond zonder erkenning

Datum 8 augustus 2011
Status Definitief

Colofon

VROM-Inspectie
Directie Uitvoering
Bodem en Afval nationaal
Nieuwe Uitleg 1
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Deze publicatie is te downloaden via
www.vrominspectie.nl

Publicatienummer: VI-2011-104

Inhoud

Samenvatting	5
Inleiding.....	7
1 Opdracht en onderzoeksmethodiek	8
1.1 De opdracht	8
1.2 De onderzoeksmethodiek en selectie van te onderzoeken locaties	8
2 Bevindingen en analyse	10
2.1 Bevindingen	10
2.2 Analyse	11
2.3 Omvang van de branche	11
3 Conclusies	13

Samenvatting

In Nederland komen bij allerlei werkzaamheden, zoals bouwen, wegeaanleg, natuurontwikkeling en bodemsaneringen, grote hoeveelheden grond vrij die niet direct elders kunnen worden toegepast. Die grond wordt tijdelijk opgeslagen tot die elders kan worden afgezet. Op de opslaglocaties worden vaak partijen grond bij elkaar gevoegd. Om de kans op diffuse verspreiding van verontreinigde grond te beperken, dient het samenvoegen zorgvuldig te gebeuren. Het samenvoegen is een werkzaamheid die dan ook alleen mag worden uitgevoerd door bedrijven die beschikken over een erkenning op grond van het Besluit Bodemkwaliteit (Bbk).

De VROM-Inspectie heeft bij 25 grondopslagen die niet beschikken over een erkenning op basis van de Beoordelingsrichtlijn (BRL) 9335 onderzocht of grond wordt samengevoegd. Doel van het onderzoek is het verkrijgen van een indicatief landelijk beeld van de mate waarin bij bedrijven die grond opslaan en die niet beschikken over een erkenning op basis van BRL 9335, sprake is van het samenvoegen van grond.

Het naleefgedrag van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten en bedrijven is slecht. Zonder te beschikken over de vereiste BRL 9335 erkenning, was er op 100 % van de gecontroleerde overheidslocaties (7) en op 80 % van de gecontroleerde bedrijfslocaties (18) sprake van het bedoeld of onbedoeld, geheel of gedeeltelijk samenvoegen van partijen grond. Dit is een overtreding van artikel 15 van het Besluit Bodemkwaliteit. Tevens werd op het merendeel van de gecontroleerde locaties grond ingenomen en samengevoegd zonder dat de kwaliteitsgegevens van deze grond bekend waren, hetgeen een overtreding is van artikel 4.3.2 van de Regeling Bodemkwaliteit.

Met dit beperkte indicatieve onderzoek kan geen harde uitspraak worden gedaan over het naleefgedrag. Wel maakt het onderzoek duidelijk dat er naar verwachting op veel van de circa 2.500 locaties waar grond wordt opgeslagen er sprake zal zijn van een onvoldoende scheiding tussen partijen grond, waardoor in feite grond, al dan niet bedoeld, wordt samengevoegd.

Een belangrijke constatering is ook, dat de bedrijven in de branche die wel erkend zijn, geen gelijk speelveld ervaren. Concurrenten beschikken vaak niet over een erkenning BRL 9335. Men ervaart slechts een beperkte toezichtsdruk en ook de overheden geven in deze geen goed voorbeeld. Gemeentelijke overheden exploiteren zelf grondopslagen waar grond wordt samengevoegd zonder te beschikken over een erkenning. Ook in haar rol als opdrachtgever voor grondverzet gaan gemeenten niet altijd in zee met bedrijven die zich aan het bbk houden. Het ontbreken van een gelijk speelveld tast een gelijke concurrentiepositie aan en vermindert de motivatie van marktpartijen om over te gaan tot het werken met een erkenning. Hierdoor is er een vergroot risico dat vervuilde grond wordt weggemengd met schone grond, waardoor diffuse verspreiding van vervuilde grond plaatsvindt.

Bij de grondopslagen is meer toezicht en handhaving nodig, teneinde te bewerkstelligen dat partijen grond duidelijk gescheiden worden opgeslagen en te voorkomen dat grond wordt samengevoegd zonder dat daartoe over een erkenning op basis van BRL 9335 wordt beschikt. De VROM-Inspectie zal, in samenwerking met de lokaal bevoegde gezagen en politie, een handhavingsactie uitvoeren om het naleefgedrag van deze regelgeving te bevorderen. Tevens heeft de VROM-Inspectie een handleiding voor toezichthouders van de gemeenten opgesteld, die ingaat op de

van toepassing zijnde regels en op de aandachtspunten bij het toezicht bij grondopslagen. Bovendien wordt gemeenten en loonwerkers een zelftest aangeboden, waarmee ze zelf kunnen bepalen of op een locatie waar grond wordt opgeslagen wel of geen erkenning op basis van BRL 9335 nodig is. Deze is te downloaden op: www.vrominspectie.nl/bodem Nadere informatie over regelgeving met betrekking tot grondopslag is te vinden op www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/bodem

Inleiding

In Nederland komen bij allerlei werkzaamheden, zoals bouwen, wegeaanleg, natuurontwikkeling en bodemsaneringen, grote hoeveelheden grond vrij die niet meteen elders kunnen worden toegepast. Die grond wordt dan tijdelijk opgeslagen tot die elders kan worden afgezet. Op de opslaglocaties worden vaak partijen grond bij elkaar gevoegd.

Het opbulken en samenvoegen van partijen grond is een activiteit die als risicovol kan worden beschouwd. Bij het samenvoegen is er immers een mogelijkheid dat verontreinigde grond er in terecht komt en daarmee bestaat er een kans op diffuse verspreiding van verontreinigde grond. Het bodembeleid in Nederland is er juist op gericht dat grond wordt hergebruikt zonder dat verontreinigde grond zich ongecontroleerd verspreidt.

Hoofdstuk 2 van het Besluit Bodemkwaliteit (Kwalibo) bevat regels voor de uitvoering van bodemwerkzaamheden. Kort gezegd komen deze regels er op neer, dat bepaalde bodemwerkzaamheden alleen mogen worden verricht door erkende bedrijven. Artikel 15 van het Bbk bevat daartoe een verbod tot het uitvoeren van een werkzaamheid zonder een daartoe door de minister van I&M verleende erkenning. Een van de voorwaarden voor het verkrijgen van een erkenning is dat het bedrijf middels een certificaat kan aantonen te voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen. Deze kwaliteitseisen zijn per werkzaamheid vastgelegd in beoordelingsrichtlijnen (BRL) en protocollen.

In de Regeling bodemkwaliteit is bepaald dat het samenvoegen van verschillende partijen grond groter dan 25 m³ alleen mag gebeuren door een instelling die is erkend op basis van BRL 9335 of BRL 7500¹. De BRL 9335 is van toepassing als grond wordt opgeslagen, de BRL 7500 is van toepassing als de opgeslagen grond wordt bewerkt.

Vanuit toezichthouders en de branche komen er signalen dat het opbulken en samenvoegen van grond veelvuldig geschiedt zonder dat de daarvoor verantwoordelijke partij beschikt over een erkenning. Om een indicatief landelijk beeld te verkrijgen van de mate waarin bedrijven die grond opslaan en die niet beschikken over een erkenning BRL 9335 toch grond samenvoegen, heeft de VROM-Inspectie (VI) onderzoek uitgevoerd op locaties waar grond wordt opgeslagen en opgebult.

Het eerste hoofdstuk gaat in op het doel en de onderzoeksopzet. Het tweede hoofdstuk beschrijft de resultaten van de uitgevoerde controles. Daar worden ook de problemen en belemmeringen geschetst die volgens de gecontroleerde bedrijven en overheden van invloed zijn op het niet naleven van de erkenningsplicht c.q. hoofdstuk 2 van het Bbk. Hoofdstuk 3 bevat de conclusies en hoofdstuk 4 de vervolgacties.

¹ Regeling Bodemkwaliteit, artikel 4.3.2 (Samenvoegen van partijen), lid 1:

Het samenvoegen van verschillende partijen grond of baggerspecie tot een partij die groter is dan 25 m³, is uitsluitend toegestaan indien deze:

- a. in dezelfde bodemkwaliteitsklasse zijn ingedeeld, en
- b. zijn gekeurd en samengevoegd overeenkomstig BRL 9335 of BRL 7500, door een persoon of instelling die daartoe beschikt over een erkenning.

Zie ook www.vrominspectie.nl en <http://www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/bodem>

1 Opdracht en onderzoeksmethodiek

1.1 De opdracht

De VI voert analyses uit op basis waarvan specifieke risicomomenten in de keten, blinde vlekken of risico-actoren in beeld gebracht worden. Op de langere termijn wordt beoogd hiermee een ontwikkeling in gang te zetten van signaalgericht toezicht naar risico- en informatiegestuurd toezicht, waarbij de samenwerking met netwerkpartners steeds belangrijker wordt.

Vooruitlopend op deze analyses en in combinatie met resultaten van eerdere onderzoeken (waaronder "Lessen uit de zaak van een frauderend bodemadviesbureau") is in 2010 op een tweetal geïdentificeerde risicothema's nader onderzoek gedaan naar het naleefgedrag. Een van die thema-onderzoeken is grondopslag en het opbulken en samenvoegen van grond zonder erkenning. Samenvoegen van grond is een synoniem voor opbulken van grond. Bij samenvoegen worden partijen grond, die qua aard, samenstelling en concentratie vergelijkbaar zijn, bij elkaar gebracht. Hierbij gaat de identiteit van de samengevoegde individuele partijen verloren.

Doel van dit onderzoek is het verkrijgen van een indicatief, landelijk beeld van de mate waarin er bij bedrijven die grond opslaan en die niet beschikken over een erkenning BRL 9335, toch sprake is van het samenvoegen van grond. Dit onderzoek beoogt daarnaast het naleefgedrag te verbeteren en uitstraling te hebben in de bodembranche en bij handhavingpartners.

Het voorliggende onderzoek is niet gericht op locaties/bedrijven die reeds beschikken over een erkenning BRL 9335 en gaat dus niet in op de kwaliteit van de werkzaamheden van bedrijven die beschikken over een dergelijke erkenning. Het onderzoek richt zich evenmin op BRL 7500 activiteiten. Deze BRL gaat over het ex-situ reinigen en bewerken van verontreinigde grond gericht op de verbetering van de milieuhygiënische kwaliteit.

Andere toepassingen onder het Besluit bodemkwaliteit waarbij partijen grond worden samengevoegd, zoals de grootschalige toepassing, vallen eveneens buiten de scope van dit onderzoek.

Tenslotte valt de handhaving van het geconstateerde niet-naleefgedrag buiten dit project. De uitvoering van deze taak is niet in deze rapportage meegenomen.

1.2 De onderzoeksmethodiek en selectie van te onderzoeken locaties

De VROM-Inspectie heeft op 25 grondopslaglocaties een controle uitgevoerd om een indicatief beeld te krijgen van de mate waarin op deze locaties sprake is van het samenvoegen van grond. Van deze 25 locaties stond op voorhand vast dat zij niet beschikken over een BRL 9335-erkenning. De locatiekeuze is a-select tot stand gekomen. Het onderzoek is uitgevoerd in Noord-Holland, Utrecht, Noord-Brabant, Groningen, Friesland en Overijssel. Hierbij zijn in totaal 18 bedrijven en 7 grondopslagen die door een gemeente worden geëxploiteerd, onderzocht. De gronddepots hadden voor het merendeel een capaciteit van meer dan 1000 m³.

Op de locaties is met behulp van een checklist geïnventariseerd welke activiteiten er plaatsvinden, of er sprake is van het samenvoegen van partijen grond, of het Bbk van toepassing is, of er sprake is van het overtreden van het gestelde in het Bbk en wat de redenen voor het niet-naleven van de wet- en regelgeving zijn.

2 Bevindingen en analyse

2.1 Bevindingen

Bij de gecontroleerde bedrijven en gemeenten lagen diverse partijen grond zodanig tegen elkaar opgeslagen, dat het gescheiden houden niet mogelijk is. Evenmin beschikte men over aparte opslagvakken. Uit de administratie bleek evenmin dat een gescheiden opslag van verschillende kwaliteitsklassen afdoende heeft plaatsgevonden. Uit het onderzoek blijkt dan ook, dat op 100% van de gecontroleerde overheidslocaties en op 80% van de gecontroleerde bedrijfslocaties er sprake was van het bedoeld of onbedoeld, geheel of gedeeltelijk samenvoegen van partijen grond en daarmee van een overtreding van artikel 15 van het Bbk. Tevens bleek dat op het merendeel van de gecontroleerde locaties grond werd ingenomen en samengevoegd zonder dat de kwaliteitsgegevens van deze grond bekend waren. Dit is een overtreding van artikel 4.3.2 van de Regeling Bodemkwaliteit, dat bepaalt dat de kwaliteitsgegevens van de samen te voegen partijen grond bekend dienen te zijn.

Zoals in hoofdstuk 1 aangegeven is bij de controles geïnventariseerd wat de redenen voor niet-naleven zijn. Daaruit bleek dat de volgende aspecten een rol spelen bij het niet-naleven:

- Tijdens de controle bleek dat betrokkenen onvoldoende op de hoogte zijn van de verplichtingen die gelden als partijen grond worden samengevoegd. Zo beschikken diverse van de gecontroleerde bedrijven over een milieuvergunning waarin activiteiten als acceptatie/opbulken/ samenvoegen zijn opgenomen. Diverse van deze bedrijven geven aan niet te weten dat ze daarnaast ook een erkenning voor de uitgevoerde werkzaamheden moeten hebben. Zij zijn in de veronderstelling dat de milieuvergunning voldoende is.
- Zowel bedrijven als gemeenten geven aan, dat de benodigde erkenning een te grote (financiële) inspanning vraagt. De jaarlijkse kosten voor het instandhouden van een erkenning variëren tussen de circa €5.000 en €10.000. Het hebben van een erkenning verhoogt de kostprijs van het af te zetten product.
- Bedrijven geven aan geen toezicht te ervaren op het wel of niet hebben van een erkenning, hetgeen hen niet aanspoort de regelgeving na te leven.
- Diverse bedrijven zeggen wel op de hoogte te zijn van de verplichtingen, maar geven hieraan geen gehoor omdat concurrerende bedrijven ook niet beschikken over een BRL 9335 erkenning. Zolang de concurrent door het bevoegd gezag niet gehouden wordt aan de verplichting tot een erkenning, gaan bedrijven niet zelf actief aan de slag om een erkenning te behalen. Op deze manier houden zij hun eigen verkoopprijs van grond zo laag mogelijk en hun concurrentiepositie gunstig.
- Bedrijven geven aan niet tot erkenning over te gaan, omdat ze zien dat gemeenten zelf op eigen locaties grond samenvoegen zonder te beschikken over de benodigde erkenning.
- Bedrijven vinden de erkenning niet noodzakelijk en achten zichzelf goed in staat te handelen zonder de benodigde erkenning. Ze onderkennen wel dat de huidige werkwijze risico's heeft.
- Binnen een gemeente zijn in de meeste gevallen verschillende diensten verantwoordelijk voor respectievelijk de toepassing en handhaving. Handhavend optreden tegen een eigen gemeentelijke dienst wordt als lastig ervaren.

2.2 Analyse

Onderstaand is een korte analyse opgenomen van de benoemde belemmeringen.

Gebrek aan kennis

De onderzochte gemeenten en bedrijven zeggen onvoldoende kennis te hebben van het Besluit bodemkwaliteit in het algemeen en de BRL 9335 in het bijzonder. Dit is opmerkelijk, gelet op de uitgebreide voorlichting over het Besluit en de daaraan gerelateerde uitvoeringsregelingen door het voormalig ministerie van VROM en Agentschap NL/Bodem+. Het Besluit en de BRL 9335 worden als complex ervaren door bedrijven, exploiterende gemeenten en toezichthouders.

Level playing field

De bedrijven in de branche ervaren geen gelijk speelveld: de benodigde erkenning vraagt een behoorlijke (financiële) inspanning, maar veel concurrenten beschikken ook niet over een erkenning voor de BRL 9335. Men ervaart slechts een beperkte toezichtsdruk en overheden geven in deze geen goed voorbeeld. Het ontbreken van een gelijk speelveld tast een gelijke concurrentiepositie aan en vermindert de motivatie van marktpartijen om over te gaan tot het werken met een erkenning.

Voorbeeldgedrag van de overheid

Gemeenten exploiteren zelf grondopslagen waar grond wordt samengevoegd zonder te beschikken over een erkenning. Daarnaast fungeren de gemeenten ook veelvuldig als opdrachtgever van grondverzet (60-70% van alle opdrachten voor grondverzet is afkomstig van gemeenten) en inkoper van grond. In deze rol gaan zij niet uitsluitend in zee met bedrijven die zich aan het Bbk houden. Het voorbeeldgedrag van de overheid wordt hierdoor aangetast. Ook wordt de grondmarkt hierdoor verstoord. Dit leidt tot een economische ondermijning van het systeem van kwaliteitsborging.

Schaalgrootte

De onderzochte gemeenten en bedrijven ervaren de gevraagde inspanning om te komen tot een BRL 9335 erkenning, als te groot. De benodigde (financiële) inspanning vinden ze niet in verhouding staan tot de omvang van de grondopslag en de omvang van de samenvoegactiviteiten. Een mogelijkheid om tot besparing van kosten te komen, is schaalvergroting en/of uitbesteding. Schaalvergroting is onder meer te bereiken door de samenwerking aan te gaan met andere gemeenten of bedrijven en gezamenlijk een erkende BRL 9335 inrichting te exploiteren. Hoewel het ministerie en het Agentschap NL/Bodem+ hierover al diverse malen voorlichting hebben gegeven aan de branche, komt samenwerking met andere gemeenten en bedrijven of uitbesteding van samenvoegwerkzaamheden aan gemeenten of bedrijven die wel over een erkenning beschikken, slechts sporadisch voor. Het draagvlak voor samenwerking lijkt dus nog zeer beperkt.

2.3 Omvang van de grondopslag

Hoewel de exacte omvang van het aantal locaties waar grond wordt opgeslagen in Nederland niet bekend is, kan hier wel een ruwe schatting van gemaakt worden. Vrijwel iedere gemeente zal over tenminste één locatie voor opslag van grond beschikken. Daarnaast heeft Cumela, de branche-organisatie voor bedrijven die zich met de opslag van grond en grondverzet bezighouden, circa 1200 tot 1500 leden. Volgens Cumela is dat circa 70% van het totaal aantal bedrijven dat zich bezighoudt met grondverzet en opslag van grond. Er vanuit gaande dat een deel van zowel de

gemeenten als de bedrijven over meer dan één locatie voor opslag van grond beschikt, zijn er in Nederland naar verwachting van de VROM-Inspectie meer dan 2.500 locaties voor opslag van grond. Op basis van de resultaten van dit in omvang beperkte onderzoek (slechts 25 locaties voor grondopslag zijn gecontroleerd) is de verwachting dat op veel van deze circa 2.500 grondopslaglocaties sprake zal zijn van het onvoldoende gescheiden opslaan van partijen grond, waardoor in feite grond, al dan niet bedoeld, wordt samengevoegd.

3 Conclusies

Het naleefgedrag van de bij dit onderzoek betrokken gemeenten en bedrijven is slecht. Zonder te beschikken over de vereiste BRL 9335 erkenning, was er op 100 % van de gecontroleerde overheidslocaties (7) en op 80 % van de gecontroleerde bedrijfslocaties (18) sprake van het samenvoegen van partijen grond.

Op basis van een ruwe schatting van de VROM-Inspectie zijn er in Nederland minimaal 2.500 locaties waar grond wordt opgeslagen. Met dit beperkte indicatieve onderzoek kan geen harde uitspraak worden gedaan over het naleefgedrag. Wel maakt het onderzoek duidelijk dat er naar verwachting op veel van de circa 2.500 grondopslaglocaties sprake zal zijn van een onvoldoende scheiding tussen partijen grond, waardoor in feite grond, al dan niet bedoeld, wordt samengevoegd. Indien op de opslaglocatie niet beschikt wordt over een erkenning, is deze situatie strijdig met de regelgeving. Grond mag uitsluitend worden samengevoegd op locaties die beschikken over een erkenning. Het samenvoegen van grond dient zorgvuldig te geschieden om de kans op diffuse verspreiding van verontreinigde grond zoveel als mogelijk te beperken.

Het naleefgedrag op de grondopslagen heeft een flinke impuls nodig, in die zin dat óf partijen grond afdoende gescheiden worden opgeslagen zodat van samenvoeging geen sprake is óf men beschikt over een erkenning op grond van de BRL 9335 en dus bevoegd is om partijen grond samen te voegen. De VROM-Inspectie zal als vervolg op deze actie eind 2011 een actiemaand Grondopslag organiseren, waarbij in samenwerking met de lokaal bevoegde gezagen en de politie een handhavingsactie wordt uitgevoerd.

Tevens heeft de VROM-Inspectie een handleiding voor toezichthouders van de gemeenten opgesteld, die ingaat op de van toepassing zijnde regels en op de aandachtspunten bij het toezicht bij grondopslagen. Bovendien wordt aan gemeenten en loonwerkers een zelftest uitgereikt, waarmee zelf kan worden bepaald of op een locatie waar grond wordt opgeslagen wel of geen erkenning op basis van BRL 9335 nodig is. Deze is te downloaden op: www.vrominspectie.nl/onderwerpen/milieu/bodem.

Nadere informatie over regelgeving voor grondopslag is te vinden op www.agentschapnl.nl/programmas-regelingen/bodem.