

**Toetsingsadvies over de
milieueffectrapporten
Actief Bodembeheer Maas en Rijntakken**

19 juli 2002

1149/1150-80

ISBN 90-421-1000-7
Utrecht, Commissie voor de milieueffectrapportage.

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. OORDEEL OVER HET MER.....	2
2.1 Algemeen oordeel.....	2
2.2 Toelichting op het oordeel.....	2
3. KANTTEKENINGEN	3
3.1 Onduidelijkheden.....	3
3.2 Effecten van delfstoffenwinning.....	4
3.3 Putgrootte	4
3.4 Bodemgebruikswaarden, bodemkwaliteitskaarten en protocollen...	5
3.5 Leemten in kennis.....	5

1. INLEIDING

De provincies Gelderland, Utrecht en Overijssel, alsmede de Minister van Verkeer en Waterstaat (vertegenwoordigd door Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland) hebben het voornemen een Beleidsnotitie voor Actief Bodembeheer Rijntakken vast te stellen.

Daarnaast hebben de provincies Limburg, Noord-Brabant en Gelderland alsmede de Minister van Verkeer en Waterstaat (vertegenwoordigd door Rijkswaterstaat Directie Limburg) het voornemen een Beleidsnotitie voor Actief Bodembeheer Maas vast te stellen. Hiermee wijzigen betrokken provincies onderdeelen van het bestaande provinciale afvalstoffenbeleid en is een milieueffectrapportage (m.e.r.) uitgevoerd. Het betreft een m.e.r. op beleidsniveau.

Bij brief van 24 april 2002¹ heeft de provincie Gelderland (als coördinerend bevoegd gezag) de Commissie voor de milieueffectrapportage (m.e.r.) in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de opgestelde milieueffectrapporten. Deze zijn op 1 mei 2002 met de Ontwerpbeleidsnotities Actief Bodembeheer Maas en Actief Bodembeheer Rijntakken ter inzage gelegd².

Het advies heeft betrekking op het MER Actief Bodembeheer Maas en het MER Actief Bodembeheer Rijntakken. Waar nodig wordt het onderscheid expliciet aangegeven. Het advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.³ De werkgroep treedt op namens de Commissie voor de m.e.r. en wordt verder in dit advies 'de Commissie' genoemd.

De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen⁴, die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. In dit advies verwijst de Commissie naar een reactie wanneer hierin naar haar oordeel relevante opmerkingen staan over de inhoud van het MER die van belang zijn voor de besluitvorming. Ook wordt naar reacties verwezen wanneer er een relatie is met de onderwerpen die de Commissie bij de toetsing aankaart.

Op grond van de Wet milieubeheer⁵ toetst de Commissie:

- aan de richtlijnen van het MER, zoals vastgesteld op 22 mei 2001, 19 juni 2001, 10 juli 2001 en 19 april 2002 door de diverse bevoegde instanties;
- op eventuele onjuistheden;
- aan de wettelijke regels voor de inhoud van een MER.

Daarbij staat de vraag centraal of de benodigde informatie aanwezig is om het milieubelang een volwaardige plaats te geven bij de besluiten over de beleidsregels.

¹ Zie bijlage 1.

² Zie bijlage 2.

³ Zie bijlage 3 voor de samenstelling van de werkgroep en andere projectgegevens.

⁴ Zie bijlage 4 voor een lijst hiervan.

⁵ Artikel 7.26 lid 1, 7.23 lid 2 en 7.10.

2. OORDEEL OVER HET MER

2.1 Algemeen oordeel

In haar advies voor richtlijnen van 17 april 2001 constateerde de Commissie al dat met de Startnotities en de MER-hoofdstukken "Alternatieven en effecten" veel relevante informatie ter visie was gelegd. Zij adviseerde bij het definitieve MER aan bepaalde punten nog extra aandacht te besteden. Deze punten zijn door de bevoegde instanties overgenomen in de richtlijnen.

Bij toetsing van het MER aan de richtlijnen en de wettelijke vereisten constateert de Commissie nu dat de **essentiële informatie in het MER aanwezig is** om het milieubelang een volwaardige rol te laten spelen bij de besluitvorming. Naar het oordeel van de Commissie blijkt uit de voorliggende stukken⁶ dat de beleidsregels - mede op grond van de informatie uit het opgestelde MER - duidelijk zijn verbeterd op het punt van bruikbaarheid en helderheid⁷ ten opzichte van het voorontwerp. Dat kan als een positieve ontwikkeling worden beschouwd. Toch zijn er nog een paar kanttekeningen bij het MER. Deze zijn echter niet van invloed op het eindoordeel. Het oordeel van de Commissie wordt hieronder toegelicht en de kanttekeningen in hoofdstuk 3.

2.2 Toelichting op het oordeel

Positie van de beleidsregels

Zoals werd gevraagd in de richtlijnen is in het MER de positie van de beleidsregels en de daarmee samenhangende besluitvorming en vergunningverlening duidelijker toegelicht. Tabel 2 uit het MER geeft een goede samenvattende illustratie. Daarentegen komt uit de inspraak naar voren dat de status van de beleidsregels ten opzichte van de vigerende wet- en regelgeving nog aan discussie onderhevig is⁸ en mogelijk pas na feitelijke toepassing in een concreet geval onder meer uit jurisprudentie duidelijker zal worden.

Onderbouwing voorgenomen activiteit

De onderbouwing van de voorgenomen activiteit op het hoofdkeuzeniveau heeft sterk aan kracht gewonnen, ondermeer door:

- het vervangen van het relatief onduidelijke "preventie- en hergebruiksalternatief" door het zogenoemde "terugplaatsalternatief". Hierin wordt een helder beeld gegeven van de voor- en nadelen van het omstreden "in situ omputten";
- het beter uitwerken van het aspect gescheiden en ongescheiden ontgraven in varianten;
- het verwerken⁹ van de aspecten reiniging, fractiescheiding en hergebruik in een van de nulalternatieven;
- het werken met een duidelijke saneringsdoelstelling en het introduceren van de begrippen bodemgebruikswaarde en herverontreinigingsniveau.

⁶ Bijlage 3 van het MER geeft op overzichtelijke manier niet alleen aan waar in het MER de richtlijnen zijn uitgewerkt, maar ook hoe de gevraagde informatie uit de richtlijnen heeft doorgewerkt in de beleidsregels.

⁷ Dit laat overigens onverlet dat de materie nog bijzonder ingewikkeld is, hetgeen het gevolg is van de hoeveelheid naast elkaar bestaande van toepassing zijnde regelgeving. Zie bijvoorbeeld inspraakreactie bijlage 4 nummer 12a en 13, alsmede bijlage 4a nummer 3.

⁸ Zie bijvoorbeeld reactie nummer 8, 11, 12, 13, 17 (bijlage 4). In het bijzonder de relatie met de Wet bodembescherming wordt als onduidelijk ervaren.

⁹ Zij het op hoofdlijnen en voor zover toepasbaar gegeven de huidige stand der techniek.

Gevoeligheidsanalyse

De toevoeging van de gevoeligheidsanalyse op uitloging voor het fictieve herinrichtingsproject (paragraaf 5.5) is een duidelijke verbetering. Overigens was een gevoeligheidsanalyse op verschillen in transportafstanden zeker ook van waarde geweest.

Afstemming tussen Maas en Rijntakken

In de Voorontwerpbeleidsregels zaten verschillen tussen het beleid voor de Maas en voor de Rijntakken die niet verklaarbaar waren uit locatiespecifieke kenmerken. Deze verschillen zijn in de Ontwerpbeleidsregels verdwenen. Ook het afwegingskader in het MER en het afwegingskader in de Beleidsregels zijn nu goed op elkaar afgestemd.

3. KANTTEKENINGEN

In deze paragraaf geeft de Commissie nog enkele kanttekeningen bij het MER. De Commissie is van mening dat bepaalde resterende onduidelijkheden bij de toepassing van de beleidsregels van zelf duidelijker zullen worden en nog beter zullen uitkristalliseren.

| Zij adviseert genoemde punten onderdeel te laten zijn van de aangekondigde evaluatie van de werking van de beleidsregels over vier jaar.

3.1 Onduidelijkheden

Voorkeursalternatief

Uit de stukken komt naar voren dat uitgebreid over de uiteindelijke invulling van de beleidsregels is gediscussieerd en dat op basis van die discussie het MER achteraf is bijgesteld. Die bijstelling heeft niet op alle plaatsen geleid tot volledige helderheid.

Daardoor wekt het verwarring dat in het MER diverse alternatieven voor de toepassing van klasse 4 specie voor *bodem wordt bouwstof* worden uitgewerkt (waaronder een zogenaamde “voorgenomen activiteit”), terwijl de beleidsregels bepalen dat klasse 4 specie voor deze toepassing niet mag worden gebruikt¹⁰. De voorgenomen activiteit uit het MER is niet het voorkeursalternatief geworden. Op het hoofdkeuzeniveau is de oorspronkelijk voorgenomen activiteit (met een zekere mate van gescheiden ontgraven) wel het voorkeursalternatief geworden¹¹.

Hoewel men heeft besloten in het MER de term “voorkeursalternatief” niet te gebruiken, komt deze op bepaalde plaatsen in het MER ABM wel voor (pagina 45 en 48), hetgeen verder bijdraagt tot bovengenoemde verwarring over de uiteindelijke keuze in het beleid in relatie tot de uitkomsten uit het MER.

¹⁰ Overigens dient daarbij te worden opgemerkt dat het toepassen van de immissie-eisen uit het Bouwstoffenbesluit voor grond verontreinigt met organische verontreinigingen weinig betekenis heeft, omdat het Bouwstoffenbesluit voor deze stoffen geen immissie-eisen kent.

¹¹ Hetgeen overigens pas met enige moeite uit de stukken af te leiden valt. Wellicht komt dat ook door de wat onlogische volgorde van de behandeling van alternatieven en varianten. Immers de invulling van de varianten bepaalt de invulling van de hoofdkeuze en had dus beter eerst aan de orde kunnen komen.

Afbakening van de verwerkingsopties

Ook wordt over de vraag of een kleischerm nu een werk (bodem wordt bouwstof) of een depot (bergen) is, pas in de beleidsregels uitsluitend gegeven.

In het MER wordt het op pagina 39 in de hoofdkeuzeafweging een toepassing van *bodem wordt bouwstof* genoemd, terwijl het verderop bij het tweede keuzeniveau wordt vermeld als voorbeeld bij de *bergingen*, maar niet als voorbeeld bij *bodem wordt bouwstof*. Dat werkt verwarring in de hand.

Los daarvan kan de beslissing of een kleischerm wordt beschouwd als werk of als depot (bij overdimensionering) tot discussies leiden over de vraag wanneer van overdimensionering¹² sprake is.

Ook het voorstel dat het opvullen van een ondiepe put als een *bodem blijft bodem* toepassing wordt beschouwd en het opvullen van een diepe put als een *berging* zal waarschijnlijk in de praktijk tot discussie aanleiding kunnen geven.

In de inspraak¹³ wordt terecht naar voren gehaald dat het in de praktijk waarschijnlijk moeilijk zal zijn om te voldoen aan de eis van ongewijzigde bodemopbouw. Ook dat kan later tot discussies leiden over de interpretatie.

Type natuurontwikkeling

In het MER ontbreekt een toelichting op de gebruikte criteria voor het indeling van de oppervlakte aan natuurontwikkeling in “natte natuur” en “droge natuur” in tabel 20¹⁴. De getallen lijken erop te wijzen dat in bepaalde gebieden een mix van natte en droge natuurontwikkeling plaats vindt. De vraag is of in de praktijk voldoende duidelijk zal zijn aan welke normen voor de bodemgebruikswaarde (natte of droge natuur) de bodem in die gemengde gebieden moet voldoen.

3.2 Effecten van delfstoffenwinning

De Commissie acht het slechts tot op zekere hoogte verdedigbaar dat in het MER positieve (financiële) en negatieve (milieugevolgen) effecten van delfstoffenwinning voorafgaand aan berging in een put buiten beschouwing zijn gelaten bij de keuze voor de bestemming diffuus verontreinigde weerdgrond/ uiterwaardengrond. Bij uitwerking op projectniveau zullen bij berging in een nieuw te graven delfstoffenwinput de milieugevolgen van de winning in samenhang met de milieugevolgen van het opvullen moeten worden beschouwd.

3.3 Putgrootte

In enkele inspraakreacties worden vraagtekens gezet bij de onderbouwing van de keuze om de ondergrens voor de putgrootte te verlagen naar 100.000m³. Doordat de onderzochte varianten relatief willekeurige punten zijn op een continuüm komt naar het oordeel van de Commissie uit het MER niet echt duidelijk naar voren of de gekozen nieuwe ondergrens werkelijk een optimum is. Wellicht zal (ook) de keuze over de optimale putgrootte aan de hand van praktijkgevallen het best kunnen worden bepaald. Bij het bepalen van de on-

¹² Is wel eenduidig vast te stellen wanneer van overdimensionering sprake is?

¹³ Zie bijvoorbeeld reactie nummer 5 en 17 (bijlage 4).

¹⁴ Overzicht effecten van de alternatieven voor de hoofdkeuze.

dergrens zal het zinvol zijn onderscheid te maken tussen (grootschalige) zandwinningsprojecten en (relatief kleinschalige) natuurontwikkelings- en kleiwinningsprojecten, zoals in de inspraak wordt aangegeven¹⁵.

3.4 Bodemgebruikswaarden, bodemkwaliteitskaarten en protocollen

De Commissie signaleert dat protocollen en bodemkwaliteitskaarten niet zijn bijgevoegd en er slechts voorlopige bodemgebruikswaarden zijn gepresenteerd. Voor zowel initiatienemers als vergunningverleners is het van belang dat deze gegevens zo spoedig mogelijk beschikbaar komen. De protocollen zullen de uitvoeringskosten en zo de haalbaarheid van projecten in het rivierengebied immers sterk beïnvloeden¹⁶.

3.5 Leemten in kennis

In het MER wordt niet als leemte in kennis vermeld dat er nog weinig inzicht is in de biobeschikbaarheid en daadwerkelijke effecten van concentraties aan verontreinigingen op flora en fauna. Evenmin is duidelijk of de stoffen die worden gemeten ook de meest bepalende zijn, alsmede welke invloed bepaalde combinaties van verontreinigingen hebben. Het verdient aanbeveling bij de uit te voeren projecten hierover met biologische monitoring gegevens te verzamelen zodat deze leemten in kennis op termijn kunnen worden ingevuld. Ook kan worden aangesloten bij lopende onderzoeksprogramma's¹⁷.

¹⁵ Zie reactie nummer 12 en 12a (bijlage 4).

¹⁶ Zie bijvoorbeeld de inspraakreacties nummer 3a, 5, 10, 12, 14 (bijlage 4).

¹⁷ Zoals bijvoorbeeld genoemd in de brief van LNV, bijlage 4 nummer 3a.