

**ADVIES VOOR RICHTLIJNEN VOOR DE MILIEUEFFECTRAPPORTEN ACTIEF
BODEMBEHEER MAAS EN RIJNTAKKEN**

17 APRIL 2001

INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING.....	1
2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES.....	2
3. PROBLEEMSTELLING EN DOEL.....	2
4. BESLUITVORMING.....	3
4.1 Genomen besluiten	3
4.2 Te nemen besluiten.....	4
5. VOORGENOMEN BELEID EN AFWEGING VAN ALTERNATIEVEN.....	4
5.1 Twee niveaus.....	5
5.2 Mate van concreetheid en fictieve projecten	5
5.3 Het hoofdkeuze niveau	5
5.4 Tweede keuzeniveau (voorwaarden voor toepassing)	7
6. LEEMTEN IN INFORMATIE EN EVALUATIE	9
7. VORM, PRESENTATIE EN SAMENVATTING.....	9
8. OPMERKINGEN OVER DE BELEIDSREGELS	10

1. INLEIDING

De provincies Gelderland, Utrecht en Overijssel, alsmede de Minister van Verkeer en Waterstaat (vertegenwoordigd door Rijkswaterstaat Directie Oost-Nederland) hebben het voornemen Beleidsregels 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 Beleidsregels voor Actief Bodembeheer Maas vast te stellen. Hiermee wijzigen betrokken provincies onderdelen van het bestaande provinciale afvalstoffenbeleid en dient¹ een milieueffectrapportage (m.e.r.) te worden uitgevoerd. Het betreft een m.e.r. op beleidsniveau.

Bij brief van 6 februari 2001 is de Commissie voor de m.e.r. door Gedeputeerde Staten van Gelderland, mede namens de andere provincies, in de gelegenheid gesteld om advies uit te brengen over de richtlijnen voor het milieueffectrapport². De m.e.r.-procedure ging van start met de kennisgeving van de startnotitie in de Staatscourant van 8 februari 2001³.

Dit advies is opgesteld door een werkgroep van de Commissie voor de m.e.r.⁴, die optreedt namens deze Commissie en verder in dit advies 'de Commissie' wordt genoemd. Doel van het advies is om aan te geven welke informatie het MER moet bevatten om het mogelijk te maken het milieubelang volwaardig in de besluitvorming mee te wegen. De Commissie heeft kennis genomen van de inspraakreacties en adviezen⁵ die zij van het bevoegd gezag heeft ontvangen. Zij heeft deze - voor zover voor het advies relevant - in haar advies verwerkt.

De Commissie is van mening dat met de startnotitie en de MER-hoofdstukken alternatieven en effecten, die achter de Beleidsregels staan, al veel voor het MER relevante informatie ter visie is gelegd. Te meer daar slechts onderdelen van de beleidsregels m.e.r.-plichtig zijn. Bij het opstellen van haar richtlijnadvies heeft zij deze informatie beoordeeld op juistheid en volledigheid in het licht van de m.e.r.-procedure. In cursieve tekst staan de inhoudseisen voor een MER aangegeven, daarachter staat een oordeel van de Commissie. In hoofdstuk 3 tot en met 7 van het advies staat op welke punten naar het oordeel van de Commissie het MER nog verder zou moeten worden aangescherpt. Het advies heeft betrekking op Actief Bodembeheer Maas én Rijntakken. Waar een bepaalde passage op een van de twee betrekking heeft, wordt dat duidelijk aangegeven. Omdat onderdelen van de beleidsregels ook als onderdelen van het MER worden aangemerkt, heeft de Commissie in dit advies ook enkele opmerkingen hierover aangegeven. Deze staan in hoofdstuk 8.

¹ In sommige inspraakreacties wordt betwijfeld of er van m.e.r.-plicht sprake is, maar de Commissie sluit zich aan bij de opmerkingen van de Miliefederatie die waardering uitsprekt voor het uitvoeren van deze m.e.r. naast eventueel noodzakelijke m.e.r.'s voor grote projecten op inrichtingsniveau.

² Zie bijlage 1.

³ Zie bijlage 2.

⁴ De samenstelling hiervan is gegeven in bijlage 3.

⁵ Bijlage 4 geeft hiervan een lijst.

2. HOOFDPUNTEN VAN HET ADVIES

De Commissie is van mening dat met de startnotitie en de MER-hoofdstukken "Alternatieven en effecten" al veel voor het MER relevante informatie ter visie is gelegd. Zij adviseert bij het definitieve MER aan de volgende punten extra aandacht te besteden:

- de positie van de beleidsregels ten opzichte van andere onderdelen van het (rijks)beleid en de daarmee samenhangende besluitvorming en vergunningverlening (zie hoofdstuk 4);
- representativiteit van de voorbeeldprojecten (§5.2);
- onderbouwing van de voorgenomen activiteit op het hoofdkeuzeniveau (§5.3);
- de aanvaardbaarheid van het "in situ omputten" in het Actief Bodembeheer beleid (§5.3);
- invulling van het preventie- en hergebruikalternatief met de aspecten reiniging, fractiescheiding en hergebruik (§5.3);
- afstemming tussen het afwegingskader in het MER en in de Beleidsregels (§5.3);
- het ontbreken van cultuurhistorie en natuurkwaliteit in het afwegingskader (§5.3);
- concreetheid van de vergelijking van de randvoorwaarden voor "bodem blijft bodem" en "bodem wordt bouwstof" en de daarbij te beschouwen alternatieven (§5.4);
- de evaluatie (hoofdstuk 6).

3. PROBLEEMSTELLING EN DOEL

Artikel 7.10, lid 1, onder a van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van hetgeen met de voorgenomen activiteit wordt beoogd."*

In een MER moet in een probleemstelling worden beschreven voor welke (bestaande en/of toekomstige) knelpunten de voorgenomen beleidsregels een oplossing moeten bieden.

Deze informatie staat naar het oordeel van de Commissie reeds afdoende beschreven in hoofdstuk 1 en 3 van de startnotitie.

Uit de probleemstelling moet een concrete en duidelijke omschrijving van het doel (of de doelen) worden afgeleid. Daarbij moeten ook de doelen ten aanzien van milieubescherming en -verbetering worden aangegeven.

In de startnotitie staat dat wordt gestreefd naar het opstellen van beleidsregels "voor het op milieuhygiënisch verantwoorde wijze omgaan met diffuus verontreinigde uiterwaardengrond, zodanig dat een zo groot mogelijk milieurendement wordt gehaald en daar waar dat niet mogelijk is, ten minste het standstill beginsel wordt gehanteerd ten opzichte van de Ausgangssituatie". De Commissie is van mening⁶ dat deze doelstelling te weinig specifiek is en daarom onvoldoende aanknopingspunten geeft bij de vergunningverlening. In

⁶ Hetgeen wordt ondersteund in de inspraakreacties bijlage 4, nummer 3, 7 en 14.

hoofdstuk 8 geeft de Commissie aanbevelingen over dit punt, waarmee bij het vaststellen van de beleidsregels rekening kan worden gehouden. Verder is onduidelijk welke rol de delfstoffenwinning⁷ en de daarmee te realiseren opbrengsten in de doelstelling van Actief Bodembeheer speelt. Ook dit zou explicieter moeten worden uitgewerkt.

4. **BESLUITVORMING**

Artikel 7.10, lid 1, onder c van de Wm:

Een MER bevat ten minste: "een aanduiding van de besluiten bij de voorbereiding waarvan het milieu-effectrapport wordt gemaakt, en een overzicht van de eerder genomen besluiten van bestuursorganen, die betrekking hebben op de voorgenomen activiteit en de beschreven alternatieven."

4.1 Genomen besluiten

Kort moet worden aangegeven aan welke randvoorwaarden en uitgangspunten de voorgenomen beleidsregels moeten worden getoetst. Hierbij dient te worden verwezen naar de beleidsnota's en wetten, waarin deze zijn of worden vastgelegd.

Het relevante vigerende beleid is reeds op diverse plaatsen in de ter visie gelegde stukken behandeld. Dat is in grote lijnen goed gedaan. De Commissie acht op enkele punten meer informatie noodzakelijk over de relatie met het rijksbeleid.

In de stukken wordt bijvoorbeeld nog onvoldoende gesignaleerd dat het overgrote deel van het gebied waarvoor Actief Bodembeheer geldt, tevens ligt in de Ecologische Hoofdstructuur en valt onder de bescherming van de Habitat- en Vogelrichtlijn⁸. In het MER moet worden aangegeven welke beschermingsformules moeten worden doorlopen bij ingrepen in dit soort gebieden. De beschermingsformules moeten in het MER ook worden gebruikt.

Niet wordt ingegaan op de relatie met het kabinetsstandpunt Beleidsvernieuwing Bodemsanering en de nota Grond Grondig bekeker⁹.

Verder adviseert de Commissie duidelijker aan te geven wat de status is van de beleidsregels ten opzichte van de Beleidsnotitie Actief Bodembeheer van de ministers van V&W, VROM en LNV en de daarin genoemde "saneringsvisies"¹⁰. Tot slot blijkt voor sommigen¹¹ onduidelijk dat de beleidsregels voor bepaalde geografische gebieden regels uit het Bouwstoffenbesluit overstijgen en vervangen. Dat zou explicieter en specifiekere moeten worden aangegeven.

⁷ Zie de reacties bijlage 4, nummer 2, 5 en 13.

⁸ Zie bijvoorbeeld bijlage 4, nummer 2 en 13.

⁹ Zie advies bijlage 4a, nummer 3.

¹⁰ Zie inspraakreactie bijlage 4, nummer 7.

¹¹ Zie inspraak bijlage 4, nummer 10.

4.2 Te nemen besluiten

In het MER dient te staan voor welke besluitvorming het wordt opgesteld.

De startnotitie is voor de nu te nemen besluiten voldoende duidelijk. Wel moet beter worden benadrukt welke afzonderlijke procedure voor ieder concreet project later nog wordt gevolgd en welke waarborgen daarin zijn opgenomen. Uit de inspraak blijkt dat hierover misverstanden zijn (zie ook §5.2 van dit advies). Ook is een toelichting gewenst op het verschil in reikwijdte van de beleidsregels voor beide projecten. In de voorliggende voorontwerpen is de reikwijdte van Actief Bodembeheer Maas ruimer dan van Actief Bodembeheer Rijntakken¹².

5. VOORGENOMEN BELEID EN AFWEGING VAN ALTERNATIEVEN

Artikel 7.10, lid 1, onder b van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van de voorgenomen activiteit en van de wijze waarop zij zal worden uitgevoerd, alsmede van de alternatieven daarvoor, die redelijkerwijs in beschouwing dienen te worden genomen, en de motivering voor de in beschouwing genomen alternatieven."*

Artikel 7.10, lid 3 van de Wm:

"Tot de ingevolge het eerste lid, onder b, te beschrijven alternatieven behoort in ieder geval het alternatief waarbij de nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen, dan wel, voor zover dat niet mogelijk is, deze met gebruikmaking van de beste bestaande mogelijkheden ter bescherming van het milieu, zoveel mogelijk worden beperkt."

Artikel 7.10, lid 1, onder e van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een beschrijving van de gevolgen voor het milieu, die de voorgenomen activiteit, onderscheidenlijk de alternatieven kunnen hebben, alsmede een motivering van de wijze waarop deze gevolgen zijn bepaald en beschreven."*

Artikel 7.10, lid 1, onder f van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een vergelijking van de ingevolge onderdeel d beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede met de beschreven gevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven."*

De voorgenomen activiteit en de alternatieven moeten worden beschreven voor zover deze gevolgen hebben voor het milieu.

De milieueffecten van het voorgenomen beleid, de alternatieven en varianten moeten onderling én met een referentie (ongewijzigd beleid) worden vergeleken. Doel van de vergelijking is inzicht te geven in de mate waarin, dan wel de essentiële punten waarop, de positieve en negatieve effecten van de alternatieven en varianten verschillen. Vergelijking moet bij voorkeur op grond van kwantitatieve informatie plaatsvinden.

¹² Bij verdere verwijzingen wordt in dit advies gebruik gemaakt van de afkorting ABM en ABR en wordt niet steeds herhaald dat het om "voorontwerp beleidsregels" gaat.

5.1 Twee niveaus

De voorgenomen activiteit, of wel, het voorgenomen beleid betreft in algemene zin vaststellen van beleidsregels voor het omgaan met verontreinigde grond die vrijkomt in het kader van "Ruimte voor de Rivier". In de startnotitie wordt onderscheid gemaakt in een hoofdkeuze op strategische niveau en keuzen op uitwerkingsniveau.

Op het eerste niveau bij de hoofdkeuze worden beschreven:

- nulalternatief: geen nieuw beleid;
- voorgenomen activiteit: het toepassen van de beleidsregels, waarbij een onderverdeling wordt gehanteerd in gescheiden of ongescheiden ontgraven;
- baggerspeciéstortplaatsen alternatief: een meest milieuvriendelijk alternatief dat zich richt op minimalisering van verspreiding en blootstelling;
- preventie- en hergebruikalternatief: een meest milieuvriendelijk alternatief dat zich richt op het minimaliseren van het ontstaan van afvalstoffen en het maximaliseren van hergebruik.

Op het tweede niveau gaat het om de voorwaarden voor toepassing van het beleid en worden alternatieven uitgewerkt voor:

- de voorwaarden voor toepassing bij "bodem blijft bodem";
- de voorwaarden voor toepassing bij "bodem wordt bouwstof";
- de minimale omvang bij berging in plassen, kleischermen of depots.

5.2 Mate van concreetheid en fictieve projecten

Het beschrijven van de alternatieven voor zover deze gevolgen hebben voor het milieu, is moeilijk, omdat er nog geen sprake is van concrete projecten maar alleen van algemene beleidsregels. Diverse insprekers vragen om concretere beschrijving van de gevolgen, maar de Commissie meent dat zoiets in dit stadium niet goed mogelijk is. Zij heeft waardering de wijze waarop in het MER getracht is de afweging zo concreet mogelijk te maken door gebruik te maken van fictieve projecten. Zij adviseert echter beter toe te lichten of, waarom en in welke mate de gekozen projecten representatief zijn.

Doordat het MER betrekking heeft op beleidsregels en niet op concrete projecten, heeft het een beperkt voorspellende waarde. Pas bij de vergunningen wordt de echte afweging gemaakt en zal duidelijk worden wat met de grond gebeurt, welke waarden kunnen worden ontzien en welke aantasting en verspreiding van verontreinigingen kan plaats vinden. Daarom acht de Commissie het terecht dat het MER-deel beperkt is gebleven tot hoofdlijnen. Belangrijk zijn de concrete handvatten voor de toekomstige vergunningverlener. In dat opzicht acht de Commissie verbeteringen mogelijk in de beleidsregels en de bijbehorende toelichtingen. Zij werkt dit punt verder uit in hoofdstuk 8.

5.3 Het hoofdkeuze niveau

Keuze van de alternatieven

De Commissie vindt de onderbouwing van de invulling van twee van de geformuleerde alternatieven onvolledig.

Bij de voorgenoemde activiteit wordt meteen voor omputten gekozen, zonder dat expliciet of herkenbaar de afwegingsmethode wordt gevolgd die in de beleidsregels staat voorgeschreven. (Over deze afwegingsmethode maakt de Commissie nog enkele opmerkingen in hoofdstuk 8.) Deze afwegingsmethode houdt immers in: nagaan welke van de vijf genoemde 'verwerkings'opties niet haalbaar zijn en voor de resterende een afweging maken volgens de regels van de afwegingsmethode. Op grond van die resultaten kan de voorgenoemde activiteit volgens Actief Bodembeheer worden bepaald.

Bij het alternatief "preventie en hergebruik" is niet duidelijk welke preventie daarin wordt gerealiseerd. Verder lijkt de keuze voor in situ omputten in dit alternatief eerder ingegeven door financiële en juridisch getinte redeneringen dan door milieuvriendelijkheid. Uit de scores blijkt ook wel dat dit alternatief het predikaat meest milieuvriendelijk¹³ niet mag dragen.

In plaats daarvan zou het bij dit alternatief meer voor de hand hebben gelegen bewerkingsopties¹⁴ uit te werken. Daarbij kan gedacht worden aan technieken als fractiescheiding, of rijpen/landfarming, afhankelijk van de toepasbaarheid van de daarbij te verkrijgen producten. In dit verband is het relevant op te merken dat bewerking van baggerspecie de laatste tijd sterk in de (politieke) belangstelling staat, denk aan het IB2 (Impuls van baggeren tot bouwstof) project en de motie Herrebrugh. Nu wordt bewerking (met bijvoorbeeld drie regels op pagina 115 in de Beleidsregels Actief Bodembeheer Maas) weggeschreven met als mogelijk gevolg dat in concrete projecten te snel aan dit soort opties voorbij wordt gegaan, terwijl er goede mogelijkheden aanwezig kunnen zijn.

Omputten

In de inspraak¹⁵ komen diverse opmerkingen naar voren over de keuze om bij actief bodembeheer tot omputten over te gaan. Met name bij het in situ omputten is in het geheel geen sprake van concentratie van verontreiniging of vermindering van het contactoppervlak. Als gevolg van het tijdelijk verloren gaan van vegetatie en een hogere overstromingsfrequentie zal er in deze optie juist sprake zijn van een verslechtering van de milieukwaliteit, ten gevolge van meer verspreiding van verontreinigde bodemdeeltjes. In het MER zal beter moeten worden uitgelegd waarom (en vooral onder welke randvoorwaarden) deze optie kan voldoen aan de uitgangspunten van Actief Bodembeheer. Verder blijkt uit de inspraak dat de begrippen "kwaliteit van de ontvangende bodem" en "kwaliteit van de oorspronkelijke bodem", die (naast elkaar en door elkaar?) worden gebruikt een betere definiëring behoeven. (Zie bijvoorbeeld "Alternatieven en effecten Actief Bodembeheer Rijntakken pagina 170 onderaan en 171 bovenaan.) Hiermee wordt klaarblijkelijk niet bedoeld op de schonere diepere lagen die later worden afgedekt.

¹³ In de inspraak (bijlage 4, nummer 10) komt de vraag naar voren of een MER wel twee meest milieuvriendelijke alternatieven mag bevatten. De Commissie is van mening dat het inderdaad mogelijk is milieukwaliteit vanuit verschillende invalshoeken te bekijken, zodat een dergelijke aanpak niet bij voorbaat moet worden uitgesloten.

¹⁴ Zie de inspraakreactie bijlage 4, nummer 2 en 7.

¹⁵ Zie reacties bijlage 4, nummer 2, 3, 10, 12 en 13.

Afwegingskader

Hiervoor is al aangestipt dat er een weinig duidelijke relatie is tussen het afwegingskader uit de bijlage bij de beleidsregels en het afwegingskader in het MER¹⁶. De Commissie adviseert deze afstemming te verbeteren.

De Commissie meent verder dat bepaalde milieuaspecten worden onderbelicht¹⁷. Een discussie is mogelijk over de vraag of deze aspecten afhankelijk zijn van de specifieke situatie om in het MER mee te nemen, maar dan is ten minste een pro memorie vermelding gewenst en zeker een behandeling in het afwegingskader bij de beleidsregels. Het betreft de aspecten:

- cultuurhistorie (bij vergraving in de uiterwaarden zullen in veel gevallen cultuurhistorische waarden worden aangetast);
- archeologie (hiervoor geldt hetzelfde als bij cultuurhistorie, bovendien is de kans op aantasting van archeologische waarden bij in situ omputten wellicht hoger dan bij geconcentreerd omputten);
- kwaliteit van natuur (met name voor en na de herinrichting en bij kwelgebieden);
- de ligging nabij waterwingebieden.

Wanneer afwegingen over deze aspecten reeds vooraf in andere beleidsbesluiten over werkzaamheden in het kader van Ruimte voor de Rivier zouden zijn opgenomen, dient dat explicieter te worden toegelicht.

Verder wijst de Commissie erop dat in de tabellen het begrip criterium wordt gehanteerd, waar van deelaspecten sprake is. Criterium kan beter worden gebruikt in de zin van een toetsbare maatstaf op basis waarvan scores worden toegekend. De criteria die hiervoor in het MER worden gehanteerd, staan alleen in tabel 1 van het MER (niet in de andere tabellen) en zijn onvoldoende specifiek. Bij geluid wordt bijvoorbeeld niet aangegeven hoe groot het beïnvloede gebied ongeveer is. Het is niet controleerbaar op grond van welke getallen, berekeningen en grenzen de scores zijn toegedeeld. De Commissie acht dat zeker problematisch bij de vergelijking op het tweede keuzeniveau.

5.4 Tweede keuzeniveau (voorwaarden voor toepassing)

Keuze van alternatieven en concreetheid van de vergelijking

Bij de opties “bodem blijft bodem” worden in het MER vijf alternatieven uitgewerkt voor de te stellen voorwaarden:

1. nulalternatief;
2. concentratie van de ontvangende bodem als norm;
3. concentratie en uitloging van de ontvangende bodem als norm;
4. immissie-eisen Bouwstoffenbesluit als norm;
5. meest milieuvriendelijke alternatief voor verspreiding en blootstelling.

Aangezien alternatief 1 en 5 niet passen in Actief Bodembeheer acht de Commissie het meenemen van alternatief 5 op dit niveau niet relevant, terwijl alternatief 1 alleen nog als referentie dienst doet. Een accent op de vergelijking

¹⁶ Dat wordt ook gesignaleerd in inspraakreactie bijlage 4, nummer 3.

¹⁷ Zie de inspraakreacties bijlage 4, nummer 5, 9, 13 en 4c nummer 1.

van alternatief 2-4 leidt tot een betere focus¹⁸ op de vraagstelling. Een goede vergelijking is van belang omdat in de voorontwerpbeleidsregels voor de Rijn-takken op dit punt andere keuzen worden gemaakt dan voor de Maas. Blijkbaar is er over dit punt beleidsmatig nog discussie. De Commissie mist in de vergelijking een onderbouwing met concretere kwantitatieve gegevens. In het MER (pagina 141 ABM) wordt bijvoorbeeld aangegeven dat het verschil tussen de voorgenomen activiteit (alternatief 2) en concentratie ontvangende bodem als norm (alternatief 3) 'niet zo groot is'. De toelichting geeft aan dat de voorgenomen activiteit leidt tot meer verspreiding van verontreiniging, maar de kosten zijn iets lager, er is iets minder energiegebruik en er is een minder complexe uitvoering. Wat 'iets minder energieverbruik', 'meer verspreiding' of 'iets lagere kosten' betekent is echter nergens terug te vinden. Dat is een onzekere basis om daarop de keus te maken voor alternatief 2.

Bovendien is het lastige in de vergelijking dat alternatief 2 en 3 in relatie staan tot de kwaliteit van de ontvangende bodem, terwijl alternatief 4 een absolute normstelling aangeeft. Dat maakt het alleen mogelijk een zeer globale vergelijking te maken tussen alternatief 2 en 3, maar de vergelijking met alternatief 4 is met onzekerheden omgeven (o/- kan gelijk zijn maar ook minder afhankelijk van plaats van toepassing!).

De Commissie adviseert in een bijlage enkele praktijkvoorbeelden op te nemen, waarin de hoeveelheden waarom het kan gaan, worden geïllustreerd.

De wens tot concretisering geldt ook voor de vergelijking van de alternatieven voor "bodem wordt bouwstof". Hier kan de Commissie overigens instemmen met het meenemen van het nulalternatief als alternatief, omdat "bodem wordt bouwstof" een veel minder omvangrijk en bepalend onderdeel van Actief Bodembeheer is vergeleken met "bodem blijft bodem". Ook is begrijpelijk dat het alternatief "concentraties van de ontvangende bodem als randvoorwaarde" niet is meegenomen.

Depotgrootte

Ook voor de vergelijking van de depotgrootte is de relatieve vergelijking te globaal om te kunnen aangeven welke putgrootte optimaal zou kunnen zijn. Aangezien hier echter, meer dan bij de bovengenoemde randvoorwaarden, geldt dat het primair gaat om het verruimen van de mogelijkheden en een gedegen afweging op projectniveau wordt gemaakt, acht de Commissie het niet noodzakelijk dat voor dit punt een nieuwe afweging wordt gemaakt. Wel adviseert zij explicieter in te gaan op de praktische argumenten die blijkbaar mee hebben gespeeld om een ondergrens van 100.000m³ als voorkeursalternatief aan te geven. Bovendien vraagt zij na te gaan met welke argumentering en afweging in het Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie voor een ondergrens van "enkele miljoenen kubieke meter" is gekozen. In het MER moet komen te staan op grond van welke (nieuwe) inzichten hiervan (in het kader van Ruimte voor de Rivier) kan worden afgeweken.

Overigens is er naar de mening van de Commissie geen principiële verschil tussen bergen in een kleischerm en bergen in een put. In de MER-teksten

¹⁸ Door deze betere focus kunnen tevens methodologisch minder gelukkige formuleringen worden vermeden als: "Hoewel er enige verschillen zijn in de hoeveelheid grondverzet, zijn die niet groot genoeg om tot een verschil in de beoordeling van de hinder tijdens de realisatie te komen. Ook de verschillen in duurzaamheid en energie zijn zeer beperkt (van 0 tot --!) maar zullen volledigheidshalve kwalitatief in de effectbeschrijving worden meegenomen."

blijven hierover onduidelijkheden bestaan. Op pagina 143 (ABM) wordt in het gearceerde stukje onderscheid gemaakt in kleischermen die wel en niet overgedimensioneerd zijn voor berging van weerdgrond. Echter in tabel 7 (pagina 115) wordt een volume van 100.000 m³ in kleischermen te bergen weerdgrond als een bouwstofoepassing beschouwd. Ook in tabel 11, 12, 14, 16 (pag. 121, 123, 124, 125) wordt het toepassen van weerdgrond in een kleischerm geplaatst bij "Bodem wordt bouwstof". De Commissie adviseert de MER-teksten op dit punt goed op consistentie te controleren.

6. LEEMTEN IN INFORMATIE EN EVALUATIE

Artikel 7.10, lid 1, onder f van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een vergelijking van de ingevolge onderdeel d beschreven te verwachten ontwikkeling van het milieu met de beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit, alsmede met de beschreven gevolgen voor het milieu van elk der in beschouwing genomen alternatieven."*

Artikel 7.39 van de Wm:

"Het bevoegd gezag dat een besluit heeft genomen, bij de voorbereiding waarvan een milieu-effectrapport is gemaakt, onderzoekt de gevolgen van de betrokken activiteit voor het milieu, wanneer zij wordt ondernomen of nadat zij is ondernomen."

Het MER moet aangeven over welke milieuaspecten geen informatie kan worden opgenomen vanwege gebrek aan gegevens. Bij het besluit moet worden aangegeven op welke wijze en op welke termijn evaluatieonderzoek zal worden uitgevoerd om de voorspelde effecten te controleren. Er is een duidelijke koppeling tussen gesignaleerde leemten en evaluatieonderzoek.

Bij een beleidsm.e.r. ligt het meestal niet voor de hand om een evaluatieonderzoek uit te voeren in het kader van de m.e.r.-regeling. Evaluatie zal doorgaans plaats vinden bij en in het kader van uitvoering van concrete projecten en een beleidsmatige evaluatie vindt standaard plaats wanneer beleidswijzigingen worden voorgenomen en gewenst zijn. Gegeven de vele onzekerheden die nog resteren, acht de Commissie echter voor deze beleidsm.e.r. een evaluatie van groot belang. Deze evaluatie zou kunnen plaats vinden op grond van de ervaringen met de eerste tranche van proef- en uitvoeringsprojecten. De Commissie adviseert daarom in het MER vast een voorzet voor een evaluatieaanpak op te nemen.

7. VORM, PRESENTATIE EN SAMENVATTING

Artikel 7.10, lid 1, onder h van de Wm:

Een MER bevat ten minste: *"een samenvatting die aan een algemeen publiek voldoende inzicht geeft voor de beoordeling van het milieu-effectrapport en van de daarin beschreven gevolgen voor het milieu van de voorgenomen activiteit en van de beschreven alternatieven."*

De samenvatting is het deel van het MER dat vooral wordt gelezen door besluitvormers en insprekers en het verdient daarom bijzondere aandacht. Het moet als zelfstandig document leesbaar zijn en een goede afspiegeling zijn van de inhoud van het MER.

Een samenvatting moet worden opgesteld.

8. OPMERKINGEN OVER DE BELEIDSREGELS

Woord vooraf

Het is niet de taak van de Commissie de voorontwerp Beleidsregels te beoordelen of te toetsen. Omdat echter in de startnotitie voor MER-informatie naar delen van de beleidsregels is verwezen, heeft de Commissie deze beleidsregels wel globaal bekeken. Onderstaande opmerkingen erover zijn als service bij het advies gevoegd, maar zijn geen formeel onderdeel van het advies voor richtlijnen van de Commissie. Dat houdt in dat het niet de bedoeling van de Commissie is dat deze opmerkingen worden verwerkt in de "Richtlijnen voor het MER" van het bevoegde gezag.

Opmerkingen over doelstellingen en beleid

De Beleidsregels moeten in eerste instantie worden beschouwd als afvalstoffenbeleid. De Commissie adviseert echter ook duidelijkere doelstellingen voor het Maas- en Rijnakkengebied op te nemen voor de lange en korte termijn waaraan de projecten kunnen worden getoetst. Daarbij kan een relatie worden gelegd naar het niveau van herverontreiniging. Duidelijk moet zijn op welke plaatsen het risico groot is dat er herverontreiniging met klasse 4 optreedt. Verder zou er een vergelijking moeten komen tussen de oude en nieuwe klasse 4 specie omdat er de laatste tijd meer nieuwe mogelijk schadelijker stoffen voorkomen en nieuwe verontreinigingen mogelijk biologisch beter beschikbaar (dus schadelijker) zijn dan oudere.

Door de aard van de locatie waarop de Beleidsregels van toepassing zijn spelen echter diverse andere doelstellingen dan afvalstoffenbeleid een rol. De beleidsregels besteden hieraan weinig aandacht. Grote delen van het uiterwaardengebied langs de Rijn en het weerdgebied langs de Maas zijn namelijk aangewezen als Habitat- of Vogelrichtlijngebied, dan wel maken onderdeel uit van de Ecologische Hoofdstructuur. Dat betekent dat eerst moet worden aangetoond dat de wezenlijke kenmerken en waarden in het gebied niet worden aangetast. Als dat niet kan worden aangetoond, moet worden nagegaan of er alternatieve locaties zijn waar de voorgenomen activiteit kan worden uitgevoerd. Wanneer geen alternatieve locaties voorhanden zijn, mag de voorgenomen activiteit slechts worden uitgevoerd als de maatschappelijke noodzaak is aangetoond en alle mogelijke mitigerende en compenserende maatregelen zijn genomen. Bij maatregelen die tot doel hebben de veiligheid tegen hoogwater te vergroten kan makkelijker aannemelijk worden gemaakt dat er geen andere locaties mogelijk zijn dan bij delfstoffenwinning in de uiterwaarden. Het is nog de vraag of financiële overwegingen bij de noodzaakbepaling een rol kunnen spelen. In de Beleidsregels wordt hiermee te weinig rekening gehouden.

In de Beleidsregels worden de zogenoemde hotspots buiten beschouwing gelaten omdat hiervoor een apart regime geldt. Nagegaan zou moeten worden hoe kan worden voorkomen dat door het verschil in regime de maatregelen rondom de hotspots worden uitgevoerd zonder dat deze zelf worden aangepakt hetgeen een nadelig effect kan hebben op het bereiken van de doelstellingen uit de beleidsregels¹⁹.

¹⁹ Zie ook inspraak bijlage 4, nummer 2, 5, 7.

Opmerkingen over de afwegingsmethode

De afwegingsmethode zoals die in de beleidsregels is beschreven en in bijlagen is uitgewerkt acht de Commissie op onderdelen nog weinig eenduidig. In de afwegingsmethode wordt gesteld dat een vergelijking gemaakt wordt van de maatschappelijke lasten (energieverbruik, kosten) en maatschappelijke baten (vermindering blootstelling mens, plant en dier, vermindering verspreiding). Hoe deze afweging dan zou moeten plaats vinden ('appels en peren') wordt nergens beschreven. Er wordt gesteld dat wanneer twee varianten gelijk scoren²⁰ de Lansink volgorde geldt. Om een gelijke score te kunnen vaststellen is het nodig dat de verschillende genoemde aspecten onderling worden gewogen.

In de Beleidsregels (ABM pagina 87) wordt gesteld dat er bewust geen gewichten worden toegekend. Gelet op het gebiedsspecifieke van een aantal aspecten is dat te begrijpen. Het argument dat "*van gewichtentoekening is afgezien omdat deze van organisatie tot organisatie kunnen verschillen (bedrijven kijken anders tegen milieuwinst dan overheden)*", vindt de Commissie weinig valide. Het gaat immers om de overheid die als bevoegd gezag moet beoordelen wat (maatschappelijk gezien) de meest gewenste oplossing is.

Verder valt op dat in de beleidsregels een vergelijking wordt gemaakt van de maatschappelijke lasten (energieverbruik, kosten) en maatschappelijke baten (vermindering blootstelling mens, plant en dier, vermindering verspreiding), zonder dat daarbij zaken als ruimtelijke kwaliteit of effecten op landschap en cultuurhistorie worden meegenomen. De Commissie heeft begrip voor de wens om een zo eenvoudig mogelijke afwegingssysteem te hanteren. Er moet dan wel duidelijk worden beschreven welke uitgangspunten daarbij zijn gehanteerd, wat het doel van de afweging is, hoe de systematiek moet worden toegepast en wanneer deze wel of niet mag worden gebruikt. De toelichting is op dat punt niet voldoende helder.

In de keuze tussen al of niet gescheiden ontgraven wordt weinig sturing gegeven, terwijl uit het MER blijkt dat de milieueffecten van deze varianten vrij sterk verschillen. In de beleidsregels staat '*Wanneer het onderscheid in deelstromen technisch niet mogelijk of niet doelmatig is mag hiervan worden afgezien*'. Wat doelmatig is, wordt niet nader omschreven.

Opmerkingen over de vuistregels

De Commissie ondersteunt het idee om een aantal 'vuistregels natuur' als hulpmiddel te gebruiken bij de toepassing van de Beleidsregels. Wel kan een aantal opmerkingen worden gemaakt bij de gehanteerde regels²¹.

Ad 1. Ook (of juist) onder water worden metalen geaccumuleerd in de in de waterbodem levende organismen zoals wormachtigen (oligochaeten) en muggenlarven. Deze zijn een belangrijke voedselbron voor diverse hogere waterorganismen zodat de risico's op doorvergiftiging reëel zijn, en ook al vaak aanmerkelijk zijn gemaakt. De daadwerkelijke risico's van verouderde metaalver-

²⁰ Overigens spreekt bijlage 3 onder het kopje 'duurzaamheid' van 'als twee varianten een vergelijkbaar milieueffect hebben gaat de voorkeur uit naar de hoogste uit de ladder'. Hier spelen de kosten blijkbaar geen rol meer.

²¹ Verwezen wordt naar de nummering uit bijlage 3 van de Beleidsregels ABR.

ontreiniging in droge bodems zijn waarschijnlijk laag als gevolg van een sterke binding van metaal aan/in minerale bodemdelen (proces aangeduid als 'aging'). Vanuit dit oogpunt kan worden betwijfeld of toepassing van grond onder water minder risicovol is dan droge toepassing.

Ad 4. Als verontreinigde grond wordt afgedekt met een schone, een meter dikke leeflaag, moeten bij (spontane) natuurontwikkeling diepwortelende gewassen, zoals wilgen, berken en populieren geweerd worden. Daarvan is namelijk bekend dat ze twee tot vijf maal hogere concentraties zink in de bladeren accumuleren. Via bladval leidt dit tot een 'verrijking' van de toplaag met metalen en daar tot een verhoogde blootstelling van wormen en aldus tot een reële verhoging van het doorvergiftigingsrisico naar wormconsumerende vogels en kleine zoogdieren.

Ad 12. Vanuit de huidige inzichten ten aanzien van daadwerkelijke risico's kan niet worden gesteld dat de meest verontreinigde grond het eerst moet worden aangepakt om zo de grootste risicoreductie te bereiken. Normoverschrijding zegt namelijk zeer weinig over dergelijke risico's. De chemische meting van het beperkte aantal stoffen waarvoor een norm (ARN) beschikbaar is, zegt namelijk weinig over de daadwerkelijke beschikbaarheid van deze verontreinigingen, zegt niets over eventuele combinatietoxiciteit en natuurlijk ook niets over de duizenden niet gemeten, potentieel aanwezige andere verontreinigingen. Praktijkervaring wijst uit dat soms op 'schone' (water)bodem ernstige effecten worden waargenomen en op ernstig verontreinigde bodem soms geen effecten omdat de verontreinigingen niet biologisch beschikbaar zijn. Hiermee wordt tevens de hieronder gegeven aanbeveling om ingrepen biologisch te monitoren kracht bij gezet. Biologische monitoringstechnieken, zoals bijvoorbeeld bioassays, houden namelijk wel rekening met de beschikbaarheid van (alle) verontreinigingen.

Monitoren van ecotoxicologische effecten

In de Beleidsnotitie Actief Bodembeheer Rivierenbed van het rijk wordt duidelijk gesteld dat op het terrein van kennis van effecten van verontreinigingen nog veel onduidelijk is, dat kennis wordt ontwikkeld en dat ontwikkeling van nieuwe kennis nodig is. In deze beleidsnotitie wordt dan ook aanbevolen om ingrepen biologisch te monitoren om zo meer inzicht te krijgen in de effecten van aanwezige verontreinigingen op individu-, groeps- en ecosysteemniveau. Deze aanbeveling wordt in de Voorontwerp beleidsregels ABM en ABR niet overgenomen. De Commissie ondersteunt echter de aanbeveling uit de Beleidsnotitie, dit mede omdat er op dit moment bij diverse universiteiten en kennisinstituten onderzoeksinitiatieven worden ontplooid, die zijn gericht op het in het veld monitoren van de daadwerkelijke effecten van land- en waterboderverontreiniging op natuur(ontwikkeling). Het uiteindelijke doel is het om de in deze projecten opgedane kennis te gebruiken voor het ontwikkelen van BeslisOndersteunende Systemen als hulpmiddel bij het actief beheer van verontreinigde (water)bodems. Met dergelijke BOS zou dan beoordeeld kunnen worden of, en in welke mate, de gewenste functie natuur realiseerbaar is, gegeven de aard en mate van de locatiespecifieke verontreiniging. De Commissie beveelt dan ook aan om, mede gezien de grootschaligheid van de geplande ingrepen, ruimte te bieden aan dergelijke initiatieven. Dit te meer daar de Commissie van mening is dat door toetsing aan ARN-waarden en het werken met 'vuistregels' nauwelijks een oordeel kan worden gegeven over de daadwerkelijke en absolute, locatiespecifieke risico's voor de natuur.

Opmerkingen over de bodemkwaliteitskaarten

Duidelijk is dat de bodemkwaliteitskaarten een zeer belangrijke rol²² zullen spelen bij de toekomstige vergunningverlening. Daarom moet duidelijk zijn hoe de kaarten zullen (mogen) worden gebruikt, welke eisen aan dergelijke kaarten moeten worden gesteld en of de opgestelde kaarten hieraan voldoen.

Diversen

Het bestuderen van de (toelichtingen op) de Beleidsregels werd bemoeilijkt door verschillen tussen de rapporten voor Maas en Rijntakken. De Commissie adviseert deze verschillen in de komende versie(s) verder terug te brengen.

²² Zie de inspraak bijlage 4, nummer 3, 10, 13 en 14.