

Vergaderjaar 2018–2019

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 146

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juli 2019

Mede namens de Minister van IenW bied ik met deze brief het «*Tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie*» (hierna: handelingskader PFAS) aan¹. Dit conform mijn toezeggingen in het AO leefomgeving van 7 maart 2019 (Kamerstuk 29 383, nr. 318) en mijn Kamerbrieven van 11 december 2018 (Kamerstuk 30 015, nr. 56) en van 9 april 2019 (Kamerstuk 28 089, nr. 122).

In de brief van 9 april 2019 heb ik u geïnformeerd over het proces om te komen tot een tijdelijk handelingskader voor de omgang met grond en baggerspecie waarin PFAS worden aangetroffen. Tevens heb ik daarmee het rapport aangeboden van het RIVM over risicogrenzen van PFOA, PFOS en GenX (PFAS is de stofgroep waartoe deze stoffen behoren). Op basis van de uitkomsten van het RIVM-onderzoek heb ik met decentrale overheden gesproken over de inhoud van het tijdelijk handelingskader. Ik ben me ervan bewust dat ik met dit handelingskader niet alle problemen omtrent PFAS-houdende grond en baggerspecie kan wegnemen en dat niet alle vragen beantwoord worden. Ik zet in dit dossier de stappen die mogelijk zijn. Ik wacht daarom niet tot alle onderzoeken zijn afgerond, maar zet nu de eerste stap in het traject waar ik met andere overheden mee bezig ben. Een definitief kader voor het omgaan met PFAS-houdende grond en baggerspecie kan nu nog niet worden opgesteld omdat er nog een aantal belangrijke onderzoeken loopt over PFAS en grondwater, bio-accumulatie, mobiliteit en uitloogkarakteristieken van PFAS.

Het voorliggende handelingskader beoogt de stagnatie die nu optreedt in grond- en baggerverzet en baggerwerkzaamheden en de daarmee gepaard gaande maatschappelijke kosten waar mogelijk op te heffen, terwijl onverkort de uitgangspunten gehandhaafd blijven dat onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van de mens en milieu worden voorkomen en dat het verspreiden van grond en baggerspecie met PFAS

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

naar niet of minder belaste gebieden wordt tegengegaan. Met het voorliggende handelingskader kunnen, op verantwoorde wijze, grond- en baggerwerkzaamheden weer tot uitvoering worden gebracht. Het voorliggende handelingskader is vanuit het voorzorgsprincipe terughoudend ingevuld omdat belangrijke onderzoeken nog worden uitgevoerd.

Aanleiding

Het handelingskader is gericht op het aantreffen in het milieu van de stoffen perfluorooctaanzuur (PFOA), perfluorooctaansulfonaat (PFOS) en HFPO-DA (GenX). Deze stoffen behoren tot de stofgroep poly- en perfluoralkylstoffen (stofgroep PFAS), een stofgroep die uit ruim 6.000 stoffen bestaat. PFAS worden al decennia gebruikt in industriële en andere processen en in vele producten. Ze worden toegepast in allerlei alledaagse toepassingen zoals verf, blusschuim, pannen, kleding en cosmetica. Kenmerkend voor deze stoffen is dat ze persistent, mobiel en nauwelijks biologisch afbreekbaar zijn. Bovendien is van verschillende PFAS aangetoond dat ze toxisch zijn, voor de meeste PFAS moet dit nog onderzocht worden. Door het wijdverbreide gebruik van PFAS wordt PFAS in Nederland, en breder in Europa, inmiddels niet alleen bij puntbronnen, maar diffuus verspreid in het milieu aangetroffen

Aanpak aan de voorkant

Uitgangspunt in het beleid ten aanzien van Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) is dat de aanwezigheid van deze stoffen in het milieu zowel aan de «voorkant» (preventie) als aan de «achterkant» (beheer) aangepakt dienen te worden. Aan de «voorkant» betekent: voorkomen dat er ZZS-en in het milieu komen. Voor PFAS houdt dat in dat het verstandig is als bevoegde gezagen reeds afgegeven vergunningen voor bedrijven die mogelijk PFAS toepassen in het productieproces doorlichten om na te gaan of PFAS in een productieproces gebruikt worden en zo ja, of PFAS in emissies, lozingen of afvalstromen voorkomen. Tevens is het verstandig om na te gaan of (nog steeds) de best beschikbare technieken worden toegepast om emissies naar het milieu te minimaliseren.

Rijkswaterstaat en de provincies zijn op dit moment al vergunningen aan het doorlichten op (P)ZZS. Ik adviseer andere bevoegde gezagen dit voorbeeld te volgen. Om de decentrale overheden te ondersteunen, ga ik onderzoek laten uitvoeren naar de bronnen van PFAS. Ik verwijs hiervoor naar mijn Kamerbrief Omgevingsveiligheid en Milieurisico's van 29 mei 2019 (Kamerstukken II 2018/19, 28 089, nr. 135). Dit onderzoek zal naar verwachting eind 2020 afgerond worden. Op basis van informatie over de bronnen kunnen maatregelen om emissie van en blootstelling aan PFAS te minimaliseren verder worden vormgegeven.

Inzicht in de verspreiding van PFAS in Nederland – meetstrategie

Inmiddels worden er al meer dan vijftig jaar producten gemaakt en gebruikt waar PFAS in voorkomt. Daardoor komen we PFAS nu in alle milieucompartmenten tegen. Belangrijk is te inventariseren waar PFAS wordt aangetroffen in Nederland, hoeveel dat is en of daar risico's aan verbonden zijn. In overleg met de decentrale overheden werk ik op dit moment aan een meetstrategie voor bodem en sediment. Deze meetstrategie zal een advieslijst van PFAS bevatten waarop standaard gemeten kan worden op basis van verwacht voorkomen. Tevens zal deze verdere uitwerking geven aan de manier waarop PFAS onderzocht en gemeten dient te worden zodat de data die beschikbaar komen met elkaar

vergelijkbaar zijn. Ook omvat deze meetstrategie een indicatie met betrekking tot de plaatsen waarvan het wenselijk is dat PFAS gemeten wordt.

RIVM zal in mijn opdracht de achtergrondwaarden van de meest voorkomende PFAS in Nederland bepalen. Daarnaast zal ik RIVM in staat stellen de PFAS-data centraal te verzamelen en te analyseren. Decentrale overheden vraag ik in hun beheersgebied metingen te doen volgens bovengenoemde meetstrategie en die aan te leveren aan RIVM. Daarnaast moeten initiatiefnemers, tot duidelijk is of er onbelaste gebieden zijn in Nederland, in het kader van de zorgplicht het gehalte aan PFAS meten in te verzetten grond en baggerspecie, die uit land- en waterbodan wordt ontgraven. Op die manier hebben we over een jaar een landsdekkend beeld van de aanwezigheid van PFAS in bodan en sediment. Op basis van dat beeld kunnen daar waar dat relevant en vanuit risico-oogpunt wenselijk en proportioneel is, maatregelen worden genomen en kan het handelingskader definitief gemaakt worden.

Regie op ZZS-en

Voor stoffen uit de PFAS-groep zijn er nog geen landelijk vastgestelde bodannormen voor het verzet van PFAS-houdende grond en baggerspecie. Het voorzorgbeginsel, dat aan beleid en regelgeving ten grondslag ligt, is via diverse zorgplichten opgenomen in de Wet bodanbescherming, de Waterwet, het Besluit bodankwaliteit en de Regeling Bodankwaliteit. Deze wetten zijn tevens het handelingskader voor toepassers van grond en baggerspecie. Het voorzorgbeginsel wordt op dit moment zo ingevuld dat er geen grond en baggerspecie mag worden verzet waarin een niet-genormeerde stof is gedetecteerd totdat er lokaal beleid is opgesteld dat hiervoor ruimte biedt. Dit houdt in dat de bepalingsgrens (detectielimiet) feitelijk als toepassingsnorm geldt zo lang er geen specifieke toepassingsnorm is opgenomen in (bijlage B bij) de Regeling bodankwaliteit. Dit om te voorkomen dat het verzet van grond of baggerspecie met een niet-genormeerde stof leidt tot verspreiding en een verslechtering van de bodankwaliteit. Omdat lokale bevoegde gezagen tijd nodig hebben om een goede afweging te maken en tot een zorgvuldig lokaal beleidskader te komen, leidt dit tot stagnatie en maatschappelijke kosten.

Hoewel het bodanbeleid gedecentraliseerd is, heb ik uw Kamer aangegeven dat het Rijk de regie op zich neemt voor de omgang met ZZS. Die regie kan per ZZS anders zijn. PFOS en PFOA zijn zeer zorgwekkende stoffen, GenX krijgt op voorstel van Nederland ook het predikaat ZZS van het Europese Agentschap voor Chemische Stoffen. Dat zal op korte termijn gepubliceerd worden. Dat, in combinatie met de huidige maatschappelijke kosten door de stagnatie van het grond en baggerspecieverzet, is voor mij aanleiding geweest om in overleg met het interprovinciaal overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en de Unie van Waterschappen (UvW) het tijdelijke handelingskader op te stellen waarin (landelijke) toepassingsnormen voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie zijn neergelegd.

Tijdelijk handelingskader

Het bijgevoegde tijdelijke handelingskader biedt een landelijk kader voor de omgang met PFAS-houdende grond en bagger. Dat kader zal juridisch worden verankerd via een wijziging van de Regeling bodankwaliteit. Omdat sprake is van een invulling van de geldende zorgplichten overeenkomstig het voorzorgbeginsel, kan dit tijdelijke handelingskader, vooruitlopend op de totstandkoming van de wijzigingsregeling, al direct in de praktijk worden toegepast. Daarnaast blijft het zo dat decentrale bevoegde

gezagen overeenkomstig de systematiek van het Besluit Bodemkwaliteit vanuit de verantwoordelijkheid voor hun eigen bodembeleid beargumenteerd kunnen afwijken van de landelijke norm voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie. Ik vind het van belang dat er geen nieuwe gevallen van bodemverontreiniging ontstaan. Daarom is mijn dringende advies om tot de vaststelling van de interventiewaarde voor PFOA, PFOS en GenX geen nieuw lokaal beleid vast te stellen met normen hoger dan de toepassingsnormen die in het tijdelijk handelingskader zijn vastgelegd.

Het handelingskader is opgesteld aan de hand van het advies van RIVM over risicogrenzen voor PFOS, PFOA en GenX en heeft het voorzorgbeginsel als uitgangspunt. Een terughoudende aanpak is nodig, omdat er nog belangrijke onderzoeken naar de karakteristieken van PFAS lopen en ik het belangrijk vind dat gewaarborgd is dat het probleem met PFAS-houdende grond en baggerspecie het komende jaar niet groter wordt. Daarom wordt voor het toepassen van PFAS-houdende grond en baggerspecie op de landbodem voor de bodemfunctieklassen wonen en industrie dezelfde conservatieve toepassingsnorm aangehouden. Voor de bodemfunctieklasse landbouw/natuur geldt de bepalingsgrens, tenzij de achtergrondwaarde bekend is. In dat geval geldt de feitelijk gemeten achtergrondwaarde van PFAS als toepassingsnorm. Als de gemeten achtergrondwaarde boven de toepassingsnormen voor de bodemfunctieklasse wonen ligt, moeten de voor die bodemfunctieklasse vastgestelde toepassingsnormen worden gehanteerd. Daarboven mag PFAS-houdende grond of baggerspecie niet worden toegepast, tenzij er lokaal beleid is geformuleerd. Het is aan de verzetters van grond- of baggerspecie om aan te tonen dat de te verzetten grond of baggerspecie aan de normen voldoet.

Voor het toepassen van grond en baggerspecie in oppervlaktewater geldt volgens het tijdelijk handelingskader eveneens een terughoudend beleid, waarbij het uitgangspunt is dat hierdoor geen verslechtering van de kwaliteit van sediment en oppervlaktewater mag optreden. Dit betekent dat grond in principe niet kan worden toegepast in oppervlaktewater. Voor het toepassen van PFAS-houdende baggerspecie is vooral ruimte gezocht binnen hetzelfde oppervlaktewaterlichaam en wordt rekening gehouden met de via natuurlijke processen optredende verplaatsing van sediment stroomafwaarts binnen een oppervlaktewaterlichaam. Dit is een invulling van stand still die ervoor zorgt dat PFAS zich niet verder en niet op een andere wijze verspreid in het watersysteem dan het van nature al zou doen. Ook moet worden voorkomen dat verspreiding via het grondwater optreedt.

Instellingen voor reiniging en stort

Het is belangrijk om PFAS te onttrekken aan het milieu, zeker als er sprake is van risico's. Het handelingskader geeft daarom aan dat vervuilde PFAS-houdende grond en baggerspecie gereinigd of, waar het niet nuttig toegepast kan worden, gecontroleerd gestort zou moeten worden. Met betrekking tot instellingen voor stort, reiniging, opslag en verwerking van vervuilde grond en baggerspecie zijn het veelal andere overheden die bevoegd zijn voor het uitgeven van de vergunningen. Ik geef in het handelingskader de betrokken overheden het advies om deze problematiek proactief op te pakken, zodat de stagnatie van grond- en baggerspecieverzet wordt opgeheven.

Hoewel de totale hoeveelheid PFAS in het milieu door reiniging en stort afneemt, kunnen deze activiteiten er wel toe leiden dat er door emissies vanuit desbetreffende instellingen lokaal verhogingen van het

PFAS-gehalte in het compartiment water ontstaat. Daarover zal het Rijk met de provincies en waterschappen om de tafel gaan zitten, zodat gezamenlijk bepaald kan worden hoe met dit probleem om te gaan.

Overgangstermijn

Omdat onze waterbeheerders hun onderzoeken en baggeractiviteiten jarenlang vooruit plannen, is voor hen een overgangsregeling van toepassing voor projecten die niet voldoen aan het handelingskader. Voor onderzoeken ten behoeve van projecten geldt dat deze per direct PFAS-metingen moeten gaan meenemen in de onderzoeken. Waterbeheerders en andere uitvoerders hebben tot 1 oktober 2019 hebben de tijd om hun projecten in lijn te brengen met het handelingskader.

Buitenlandse grond en baggerspecie

Vanuit het uitgangspunt van vrij verkeer van goederen op de gemeenschappelijke Europese markt geldt dat we het invoeren, verhandelingen en toepassen van grond en baggerspecie uit het buitenland onder dezelfde voorwaarden moeten toestaan als Nederlandse grond en baggerspecie. Het handelingskader is daarmee op grond van het voorzorgsbeginsel in het kader van de Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA) de richtlijn voor de ILT bij het toetsen van vergunningaanvragen voor het overbrengen van grond en baggerspecie uit het buitenland voor een functionele toepassing in Nederland overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit. Daarbij kan ook rekening worden gehouden met strenger of soepeler gebiedspecifiek beleid.

Hoe verder?

Zoals aangegeven is dit de eerste stap in het traject waar ik met de decentrale overheden mee bezig ben. Over verschillende onderwerpen zit ik nog met hen om de tafel, bijvoorbeeld over de omgang met vervuilde locaties en met de provincies over de belasting van grondwater met PFAS en andere (P)ZZS-en in het kader van de Kaderrichtlijn Water (KRW). Bovendien zullen over ongeveer een jaar verschillende onderzoeken naar onder andere uitlogingskarakteristieken, mobiliteit en bio-accumulatie van PFAS opgeleverd worden. Belangrijk is dat er dan een betere basis is om een inschatting te maken hoe PFAS zich gedraagt op bodem en in grondwater. Op basis daarvan zal het hierboven beschreven handelingskader geëvalueerd worden en zal bezien worden of dit moet worden aangepast. Als er daartoe aanleiding is, bijvoorbeeld op basis van verzamelde data of afgeronde onderzoeken, kan aanpassing van het tijdelijke handelingskader ook eerder plaatsvinden. Daarnaast zal ik me in Europa inzetten om tot een gezamenlijke aanpak van opkomende stoffen en ZZS-en te komen.

Behalve voor PFAS specifiek, werk ik samen met de decentrale bevoegde gezagen ook aan een algemene methodiek voor de omgang met niet-genormeerde stoffen, en specifiek ZZS-en, in bodem en baggerspecie. Deze methodiek moet ervoor zorgen dat de stagnatie, zoals die nu optreedt bij het aantreffen van een niet-genormeerde stof in bodem of baggerspecie, zo veel mogelijk wordt voorkomen. Deze algemene methodiek richt zich onder andere op signalering en preventie en zal naar verwachting in de eerste helft van 2020 gereed zijn. Deze methodiek past in het bredere ZZS-beleid, waaronder ook de landelijke uitvraag van bevoegde gezagen naar de vergunde en daadwerkelijke emissies van ZZS-en valt.

Tijdens het Algemeen Overleg Water van 20 juni 2019 heeft de Minister toegezegd om uw kamer te informeren over de situatie bij het project Eemdijk en Zuidelijke Randmeren van het Hoogwaterbeschermingsprogramma. Het betreft daarbij de samenstelling van de grond, waaronder PFOA en GenX, bij dit project en de vraag om de voortgangsrapportages daarop aan te vullen. Namens de Minister doe ik u de toezegging om in de reguliere halfjaarlijkse voortgangsrapportages van het HWBP2 over de samenstelling van de grond bij het project Eemdijk en Zuidelijke Randmeren te blijven rapporteren.

Tot slot

Ik heb het vertrouwen dat met het hierboven beschreven handelingskader een belangrijke stap wordt gezet in het oplossen van de PFAS-problematiek en dat het leidt tot verdere bewustwording en deskundigheid over PFAS. Het geeft een perspectief op een zorgvuldige invulling van de zorgplicht en leidt tot een consistente en proportionele aanpak door de betrokken bevoegde gezagen van de problemen omtrent PFAS-houdende grond en baggerspecie. Door samen met de decentrale bevoegde gezagen een stapsgewijze aanpak te volgen, zal er volgend jaar zowel een op alle relevante aspecten goed gefundeerd handelingskader voor PFAS-houdende grond en baggerspecie tot stand worden gebracht als een methodiek voor de omgang met grond en baggerspecie waarin een niet-genormeerde stof wordt aangetroffen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer