

Vergaderjaar 2019–2020

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 149

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 oktober 2019

Met mijn brief (Kamerstuk 28 089, nr. 146) van 8 juli jl. heb ik uw Kamer geïnformeerd over het tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie. Het tijdelijk handelingskader is opgesteld om landelijke stagnatie in grondverzet en baggerwerkzaamheden als gevolg van PFAS te voorkomen. Uitgangspunt daarbij is om onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van de mens en milieu te voorkomen. Met dit handelingskader kunnen, op verantwoorde wijze, grondverzet en baggerwerkzaamheden weer tot uitvoering worden gebracht.

Sinds de introductie van het tijdelijk handelingskader is er aandacht geweest voor de uitvoering hiervan. Ik ben met alle betrokken partijen in gesprek hierover, om te zorgen dat de tijdelijke knelpunten zo snel als mogelijk opgelost worden. In deze brief heb ik op verschillende punten een verduidelijking opgenomen over de werking van het handelingskader en met deze brief informeer ik zodoende, ingevolge het verzoek van het lid Van Brenk d.d. 24 september 2019 uw Kamer over de stand van zaken.

Aanleiding tijdelijk handelingskader PFAS

Poly- en perfluoralkylstoffen (stofgroep PFAS) worden op verschillende plekken in het land aangetroffen in de bodem en waterbodem. Ik heb hier zorg over, mede naar aanleiding van de incidenten met PFAS zoals bijvoorbeeld bij Chemours. Stoffen uit de PFAS groep – zoals PFOA en PFOS – vormen een risico voor mens en omgeving.

Voorafgaand aan het tijdelijk handelingskader PFAS waren er nog geen landelijk vastgestelde bodemnormen voor de stoffen uit de PFAS-groep. Het voorzorgbeginsel werd in de praktijk zo ingevuld dat er geen grond en baggerspecie mag worden verzet waarin een niet-genormeerde verontreinigende stof is gedetecteerd totdat er lokaal beleid is opgesteld dat hiervoor ruimte biedt. Hierdoor ontstond stagnatie bij grond-, weg- en

waterbouw. Mede op verzoek van decentrale overheden, heb ik daarom op 8 juli jl. als eerste stap een tijdelijk handelingskader opgesteld met werkwijzen en voorlopige normen voor het toepassen van PFAS-houdende grond en bagger. Het handelingskader is opgesteld aan de hand van het advies van het RIVM over risicogrenzen voor PFOS, PFOA en GenX en heeft het voorzorgbeginsel als uitgangspunt. Met dit kader is meer duidelijkheid ontstaan voor welke toepassingen mogelijk zijn bij grondverzet en baggerwerkzaamheden. Daarbij staat voorop dat er niet alleen geen onaanvaardbare risico's voor de gezondheid van mens en milieu ontstaan, maar ook dat het verspreiden van grond en baggerspecie met PFAS naar niet of minder belaste gebieden wordt tegengegaan. Dit vanuit het standstill-principe dat de kwaliteit van de bodem na het verplaatsen van grond en baggerspecie niet mag verslechteren. PFAS zijn mobiele stoffen en de invulling van standstill vraagt dat rekening wordt gehouden met risico's van verspreiding naar grondwater. Met lokaal beleid blijft het voor decentrale bevoegde gezagen mogelijk om beargumenteerd af te wijken van de landelijke norm.

Aanpak praktische knelpunten bij toepassen kader

In mijn brief van 8 juli jl. heb ik aangegeven dat dit tijdelijke handelingskader niet alle vragen omtrent de verantwoorde toepassing van PFAS-houdende grond en baggerspecie kan wegnemen. Daarvoor zijn de stappen naar het definitieve kader nodig. Ook is duidelijk dat de consequenties van PFAS in grond en baggerspecie voor de uitvoeringspraktijk pas bij implementatie van het tijdelijk handelingskader echt duidelijk kunnen worden. Op veel plekken in het land was er vanuit de uitvoeringspraktijk, toezicht en handhaving nog niet bewust een aanpak voor de aanwezigheid van PFAS. Over de toepassing hiervan ben ik in gesprek met gemeenten, provincies, waterschappen, laboratoria en bedrijfsleven. Hiervoor richt ik een structureel overleg in met de sector. Ik vraag hierbij advies aan het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving (OFL) over hoe het traject richting het definitief handelingskader vorm kan worden gegeven. De nieuwe inzichten die we opdoen en onderzoeken die worden uitgevoerd en nadere afstemming met de Kaderrichtlijn Water, dragen bij aan het opstellen van een gedegen definitief handelingskader.

Doorlooptijden laboratoria

Een belangrijk knelpunt voor de uitvoeringspraktijk was de doorlooptijd voor PFAS analyses bij laboratoria. Door de introductie van het tijdelijk handelingskader is meer vraag naar analyses op PFAS ontstaan. Hierdoor zijn – tijdelijk – de doorlooptijden bij laboratoria opgelopen. In de afgelopen periode is hierover regelmatig contact geweest met de brancheorganisatie van de laboratoria. De laboratoria spelen in op de toenemende vraag en hebben de capaciteit uitgebreid. Hierdoor zijn de doorlooptijden weer teruggelopen. De doorlooptijd verschilt per laboratorium; twee van de grote laboratoria hebben nu doorlooptijden van 1–3 weken. De komende maand wordt de capaciteit verder uitgebreid. Uiteraard blijf ik de situatie volgen, maar ik constateer dat dit een knelpunt van tijdelijke aard was.

Afzetmogelijkheden en onderzoeksverplichting

Uit mijn contacten met de uitvoeringspraktijk begrijp ik dat de afzetmogelijkheden van PFAS houdende grond of baggerspecie beperkt zijn. Met andere woorden waar kan men naartoe als daadwerkelijk PFAS wordt gemeten. Vooralsnog zijn niet alle grondbanken bereid om grond met PFAS onder de toepassingsnormen te accepteren. De sector geeft aan dat er risico's zijn om deze grond aan te nemen. Hierover ben ik in gesprek

met de branche om uit te zoeken waarom de deuren van de grondbanken in sommige delen van het land gesloten blijven. Gezamenlijk wil ik tot een oplossing komen. Ook heb ik vragen ontvangen over de afzetmogelijkheden naar diepe plassen. In het tijdelijk handelingskader heb ik aangegeven dat voor diepe plassen sprake is van een bijzondere situatie in verband met de risico's van uitloging naar grondwater. Ten aanzien van PFAS-houdende grond en baggerspecie heb ik daarom voor diepe plassen de bepalingsgrens van 0,1 ug/kg d.s. opgenomen als de toepassingsnorm. Wel kan voor toepassing van baggerspecie in diepe plassen met gebiedsspecifiek beleid afgeweken worden van de bepalingsgrens als er een locatie-specifieke afweging gemaakt is waarbij aangetoond is dat er minimale uitwisseling is met het grondwater. Dit geldt niet voor grond. Grond looft meer uit dan baggerspecie. Daarom mag PFAS-houdende grond niet onder grondwaterniveau worden toegepast. Een volgend vraagpunt is dat grond en baggerspecie met PFAS die om andere redenen al gestort zou moeten worden, nog niet door alle stortplaatsen en depots wordt geaccepteerd vanwege het ontbreken van PFAS in de vergunningen. Samen met de koepels wordt onderzocht welke acties nodig zijn om stortlocaties open te stellen voor PFAS. Ik draag er samen met de bevoegde gezagen zorg voor dat de nodige informatie hierover beschikbaar is voor de aannemers, baggerbedrijven en andere partijen die betrokken zijn bij grondverzet en baggerwerkzaamheden.

In samenhang met de afzetmogelijkheden heb ik ook vragen gekregen over de onderzoeksverplichting naar PFAS. Voor PFAS geldt dezelfde onderzoeksverplichting als voor andere stoffen. Voor het toepassen van grond en baggerspecie wordt gebruik gemaakt van verschillende type milieuverklaringen: partijkeuring, (water)bodemonderzoek, erkende kwaliteitsverklaring, (water)bodemkwaliteitskaart en fabrikant-eigenverklaring. Voor elk van die milieuverklaringen zijn algemeen geldende voorschriften opgenomen in de Regeling bodemkwaliteit.

Verspreiding baggerspecie

Een ander knelpunt dat recent duidelijk is geworden betreft de passage uit het tijdelijk handelingskader inzake het toepassen van baggerspecie in oppervlaktewater. De passage waarin staat dat benedenstrooms toepassen van baggerspecie in hetzelfde oppervlaktewaterlichaam mogelijk is zonder toetsing aan de norm (detectielimiet), heeft geleid tot onduidelijkheid bij toezichthouders en uitvoerders. Op veel plaatsen kunnen waterbeheerders goed uit de voeten met het kader, maar vragen spelen op bij de overgang tussen twee oppervlaktewaterlichamen. Bijgevolg is het risico dat geen toestemming wordt verleend voor de verspreiding van vrijkomende baggerspecie (als bedoeld in artikel 35, onderdeel g, van het Besluit) op stroomafwaarts gelegen waterlichamen. De benadering van het tijdelijk handelingskader voor toepassing van baggerspecie in oppervlaktewater gaat uit van een standstill: de kwaliteit van de waterbodem niet verslechteren. Op basis van deze redeneerlijn zou baggerspecie benedenstrooms toegepast mogen worden, omdat deze baggerspecie hierdoor terechtkomt op plaatsen waar het sediment van nature zou worden heengevoerd. De overgang tussen twee oppervlaktewaterlichamen moet daar geen belemmering zijn. Dit vraagt om de volgende nadere uitleg van het tijdelijk handelingskader: de voor PFAS gehanteerde norm geldt niet binnen hetzelfde oppervlaktewaterlichaam of stroomafwaarts gelegen oppervlaktewaterlichamen. Baggerspecie met PFAS kan dus ook verspreid worden als bedoeld in artikel 35, onderdeel g, van het Besluit bodemkwaliteit, in stroomafwaarts gelegen oppervlaktewaterlichamen, mits het sediment van nature binnen deze oppervlaktewaterlichamen verspreid zou worden. Daar waar er sprake is van onduidelijkheid of de verspreiding van baggerspecie past binnen de natuurlijke

verspreiding, zal ik voor Rijkswateren een onafhankelijk deskundige om een analyse vragen. Ook voor decentrale overheden die te maken hebben met een overgang tussen verschillende oppervlaktewaterlichamen biedt bovenstaande een verduidelijking voor het toepassen van het handelingskader. Met bovenstaande verduidelijking van het tijdelijk handelingskader kunnen werkzaamheden die hierdoor stil zijn komen te liggen, tot uitvoering worden gebracht.

Overige knelpunten worden zo snel als mogelijk in kaart gebracht. Ik voer overleg met gemeenten, provincies, waterschappen en bedrijfsleven om hier tijdig zicht op te krijgen. Ik neem zulke knelpunten serieus vanwege de consequenties voor lopende projecten. Omdat PFAS risico's met zich meebrengt voor mens en milieu moeten de oplossingsrichtingen passen binnen die randvoorwaarden. Waar nodig zorg ik voor aanvullende maatregelen.

Een belangrijke oplossing is het aanvullen van bodemkwaliteitskaarten met PFAS door de lokale bevoegde gezagen. Met de bodemkwaliteitskaarten kan sneller en makkelijker bepaald worden waar grond met een bepaalde waarde toegepast kan worden. Dit zal grondverzet – binnen de verantwoorde kaders – makkelijker maken. Ik heb decentrale bevoegde gezagen opgeroepen om op korte termijn hier invulling aan te geven. Via de helpdesk Bodem van mijn ministerie wordt hierbij ondersteuning aangeboden in de zin van kennis en expertise. De bodemkwaliteitskaarten zullen ook waardevolle inzichten opleveren, die ons helpen om volgend jaar te komen tot een gefundeerd en gedragen definitief handelingskader.

Acties richting een definitief handelingskader

Hierboven heb ik de stappen geschetst die zullen bijdragen aan de huidige uitvoering van het tijdelijk handelingskader. Om te komen tot een definitief kader en tussentijdse stappen, zijn volgende acties in gang gezet:

- Eind oktober en begin november heb ik op verschillende locaties in het land informatiemarkten gepland. Doel van de informatiemarkten is toelichting geven aan medewerkers van decentrale overheden die met het tijdelijk handelingskader moeten werken (bijvoorbeeld beleidsmakers, handhavers en vergunningverleners) en het bedrijfsleven (bijvoorbeeld grondverwerkers, baggeraars, grondbanken, reinigers, stortplaatsen en bouwbedrijven).
- Voor de toepassing van grond en baggerspecie in oppervlaktewater zijn nog geen risicogrenzen afgeleid. Ook voor toepassing in oppervlaktewater is helderheid nodig tot welke grens dit veilig kan gebeuren. Dit ook om onnodige stort of reiniging te voorkomen. Daarom laat ik voor het toepassen en verspreiden van grond en bagger in oppervlaktewater onderzoek uitvoeren naar de benodigde grenswaarden en normen, zoals het herverontreinigingsniveau van stoffen uit de stofgroep PFAS.
- In de komende periode laat ik tevens bekijken in hoeverre de PFAS problematiek aan de orde is bij bodemmassen en hoe daar eventueel mee om te gaan.
- Op veel plaatsen in het land wordt nu gemeten op PFAS door initiatiefnemers van grondverzet en baggerwerkzaamheden, RWS en decentrale bevoegde gezagen. In mijn opdracht verzamelt en analyseert het RIVM alle data zodat volgend jaar een landelijk beeld kan worden opgesteld. Bij deze wil ik benadrukken dat het zeer gewenst is dat zowel bevoegde gezagen als de sector deze gegevens aanleveren bij het RIVM, want deze gegevens zijn belangrijk voor het opstellen van een landelijk beeld van de diffuse verspreiding van PFAS in de Nederlandse bodem.

- Het RIVM heeft inmiddels al meerdere grote datasets ontvangen uit gebieden die al eerder met de PFAS-problematiek werden geconfronteerd en ontvangt nu ook meetgegevens van elders uit Nederland. Het gaat op dit moment om gegevens van enkele duizenden locaties. De diffuse verspreiding in de bodem lijkt op dit moment onder de normen voor de functies wonen en industrie uit het tijdelijk handelingskader te zitten. In maart 2020 verwacht ik u een eerste beeld te kunnen geven van de diffuse verspreiding van PFAS in de Nederlandse bodem.
- Daarnaast laat ik bodemonderzoek uitvoeren op basis waarvan het RIVM landelijke achtergrondwaarden kan afleiden in opmaat naar een definitief handelingskader. De resultaten van dit onderzoek worden in de zomer van 2020 verwacht.
- Naast de metingen die nu overal in Nederland worden uitgevoerd, voert het RIVM in mijn opdracht onderzoek uit naar de stofeigenschappen van verschillende PFAS. Dit gaat onder meer om een onderzoek naar mobiliteit in grondwater. Dit onderzoek zal tot in het derde kwartaal van 2020 lopen. Verder doet RIVM onderzoek naar de uitlogingskarakteristieken van PFAS en bioaccumulatie. De uitkomsten van deze onderzoeken worden begin juli 2020 verwacht.

Integrale benadering PFAS

De aanpak van het Tijdelijk handelingskader PFAS staat niet op zichzelf. Perfluorooctaanzuur (PFOA), perfluorooctansulfonzuur (PFOS) en HFPO-DA (GenX) gelden in Nederland als Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Algemene insteek is dat emissies naar het milieu moeten worden vermeden of, waar dat niet mogelijk is, zoveel als mogelijk moeten worden teruggedrongen. Diverse PFAS worden in Europees en mondiaal verband gereguleerd. Zo is onlangs GenX dankzij onze inspanningen door de Europese Commissie aangemerkt als substance of very high concern (SVHC) onder REACH. In de Delta-aanpak waterkwaliteit wordt gewerkt aan de aanpak van chemische stoffen in het water. Het recente handelingskader geeft invulling aan de voorlopige aanpak voor (water)bodem. Een integrale aanpak van de PFAS-stofgroep vereist een samenhangend beleid op het gebied van water, bodem, afval en lucht. Daarvoor zijn meetgegevens nodig die nu door RIVM verzameld en geanalyseerd worden.

Tot slot wil ik benadrukken dat de problematiek van PFAS in bodem en waterbodem vraagt om een gezamenlijke aanpak van Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en de sector. Het is een gezamenlijke verantwoordelijkheid om deze opgave aan te pakken. Dit vraagt om het delen van kennis en inzichten. Op die manier kunnen we samen stappen zetten naar een gefundeerd handelingskader, waarbij we oog houden de mogelijke knelpunten in de uitvoeringspraktijk. Als er zich tussentijds naar aanleiding van gesprekken met de sector en/of experts nieuwe ontwikkelingen voordoen, waarmee we het tijdelijk handelingskader verder kunnen verduidelijken of aanvullen voor specifieke situaties, zal ik u daarvan op de hoogte stellen.

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