

Vergaderjaar 2020–2021

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

Nr. 123

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 5 november 2020

Hierbij stuur ik, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, uw Kamer het rapport «Evaluatie van de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS»¹. Ik geef hiermee invulling aan de motie van de leden Von Martels en Ziengs² van 5 december 2019. Hierin is gevraagd om met de decentrale overheden een grondige evaluatie uit te voeren naar de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader PFAS en de hieruit ontstane problemen. Ook riep de motie op om te schetsen hoe deze problemen bij stoffen die als zeer zorgwekkend worden aangemerkt in de toekomst voorkomen kunnen worden.

Ik wil de heren Paul en Riedstra en de andere onderzoekers hartelijk danken voor hun evaluatie. Ik neem de conclusies van de evaluatie over en ga aan de slag met de aanbevelingen. In deze brief ga ik in op de belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het rapport, de lessen die ik vanaf september 2019 getrokken heb en hoe ik deze meeneem in het proces om te komen tot een definitief handelingskader PFAS en een algemene methodiek voor opkomende stoffen.

Belangrijkste conclusies van het evaluatierapport

De evaluatie richt zich op de periode tot begin december 2019. Specifiek gaat het rapport in op de totstandkoming van het tijdelijk handelingskader (THK) PFAS dat ik op 8 juli 2019 aan uw Kamer heb gestuurd³ en de actualisatie van dat kader van 1 december 2019.⁴ De evaluatie is gedaan op basis van een documentstudie en diverse interviews. Dit betreft zowel vertegenwoordigers van de verschillende betrokken overheden als het bedrijfsleven. Het rapport trekt op hoofdlijnen de volgende conclusies.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

² Kamerstuk 29 383, nr. 340.

³ Kamerstuk 28 089, nr. 146.

⁴ Kamerstuk 35 334, nr. 20.

Door de decentralisatie van bodemtaken bestond volgens de onderzoekers bij het Ministerie van IenW terughoudendheid om regie te nemen. Hiervoor keek de rijksoverheid vanuit de stelselverantwoordelijkheid eerst naar de decentrale bevoegde gezagen. Het werd steeds duidelijker dat PFAS diffuus verspreid in de Nederlandse bodem werd gevonden. Op verzoek van decentrale overheden en Tweede Kamer nam het ministerie alsnog de regie. Door de decentralisatie was op het ministerie echter beperkte kennis en expertise aanwezig.

Het THK kwam vervolgens onder hoge tijdsdruk van omgeving en politiek tot stand. Een van de belangrijkste conclusies van de evaluatie is dat door deze druk voor de afstemming van het THK met medeoverheden en bedrijfsleven niet genoeg tijd is genomen. Voorafgaand aan het opstellen van het THK werd de zorgplicht door enkele decentrale overheden middels beleidsregels voor PFAS geïnterpreteerd op een wijze die aansloot bij de omgang met (incidentele) puntbronvervuilingen. Het wettelijk kader is onvoldoende geschikt gebleken voor de omgang met diffuus aangetroffen niet-genormeerde stoffen.

Het ministerie ging voor de invulling van het handelingskader uit van het meest recente wetenschappelijk onderzoek. Nieuwe inzichten waren ook steeds leidend bij de actualisatie van het kader. Hierdoor konden verruiming worden toegestaan. Het ministerie verwachtte dat het THK ruimte zou bieden ten opzichte van de regels. Doordat de afstemming echter tekort schoot, zijn de gevolgen van het eerste THK voor de uitvoeringspraktijk in de zomer 2019 onvoldoende in beeld gebracht.

Er bestond bij de totstandkoming van het eerste THK geen duidelijke organisatie- en overlegstructuur. Deze was volgens de onderzoekers noodzakelijk voor het creëren van voldoende bestuurlijk draagvlak. Contacten verliepen veelal op medewerkersniveau, directie- en bestuurlijk niveau waren onvoldoende aangesloten. De ruimte die het handelingskader wel bood werd vervolgens door velen niet goed begrepen, omdat er onvoldoende afstemming, uitleg en voorlichting plaatsvond. Dit leidde tot onzekerheid en voorzichtigheid bij decentrale overheden.

Het rapport concludeert dat de publiciteit en aandacht die het THK genereerde vanaf het najaar van 2019 leidde tot een verhoogde inzet en daadkracht van het ministerie. Hier was een kantelpunt waarneembaar. Het bedrijfsleven organiseerde zich en de overlegstructuur werd op bestuurlijk niveau gebracht. Tevens was er meer aandacht voor uitvoeringsknelpunten. Ondanks de nog steeds aanwezige hoge tijdsdruk heb ik ervoor gezorgd dat de actualisatie van het kader nu wel werd afgestemd en vastgesteld in bestuurlijk overleg en besproken met het bedrijfsleven. Ook werd gezorgd voor een sterk verhoogde inzet op communicatie met het bedrijfsleven. Aan communicatie werd aandacht gegeven door de organisatie van werkconferenties, informatiebijeenkomsten en een technische briefing. Onderzoek van RIVM en Deltares toonde aan dat ruimere toepassingswaarden mogelijk waren. Mede als gevolg hiervan werd het geactualiseerde handelingskader van 1 december 2019 goed ontvangen.

De lessen die ik trek

Ik herken het beeld dat uit het rapport naar boven komt. Er is door betrokkenen met veel inzet en onder hoge druk gewerkt aan een inhoudelijk en organisatorisch moeilijk dossier, en toch had het op punten wat mij betreft beter gemoeten. Tijdens het AO PFAS op 19 februari heb ik mijn excuses gemaakt voor het feit dat er bij de totstandkoming van het THK in juli 2019 onvoldoende met de sector, gemeenten, waterschappen

en provincies is doorgesproken welke ruimte het THK precies bood.⁵ Het rapport schetst in duidelijke lijnen waar deze afstemming niet goed is gegaan.

Uitgangspunt bij het THK was dat de betrokken overheden zelf de aanwezigheid en mate van verspreiding van PFAS op lokaal niveau preciezer in beeld zouden brengen, bijvoorbeeld met bodemkwaliteitskaarten. De verwachting was, dat door de combinatie van een landelijke invulling van de zorgplicht met voorlopige (ruimere) toepassingswaarden in het THK en de ruimte die decentrale overheden hadden om lokale maximale waarden vast te stellen, veel grondverzet met diffuse gehalten aan PFAS weer doorgang zou vinden. De ruimte die het THK bood, had na de publicatie in juli 2019 duidelijker met de sector en met medeoverheden op bestuurlijk niveau doorgesproken moeten worden. De gecreëerde ruimte werd immers in de praktijk niet zo begrepen of benut. Het beeld ontstond helaas dat de toepassing van grond en baggerspecie met meer dan 0,1 microgram PFAS per kilogram (de bepalingsgrens) niet was toegestaan, terwijl het juist mogelijk werd gemaakt om toe te passen tot de aanwezige achtergrondwaarde. Bij de ontwikkeling van een algemene methodiek zal ik ook de bepalingsgrens nader bekijken. Daarover zal ik uw Kamer in mijn brief over de algemene methodiek uiteraard informeren. Deze verwacht ik u voorjaar 2021 te sturen.

Met de kennis van nu was het daarnaast beter geweest om eerder en nadrukkelijker voor een landelijke aanpak te kiezen. De formele, gedecentraliseerde verdeling van taken is inefficiënt gebleken bij dergelijke wijdverspreide bodemverontreinigingen. Als dit eerder gezamenlijk was ingezien, had eerder besloten kunnen worden tot een fijnmaziger landelijk meetonderzoek door RIVM, zoals dat later wel werd uitgevoerd. Dit is een belangrijke les die ik meeneem bij de ontwikkeling van een algemene methodiek voor de omgang met niet-genormeerde stoffen, om zo met medeoverheden slagvaardig te kunnen optreden wanneer in de toekomst dergelijke stoffen in de bodem worden aangetroffen.

Het ontbreken van een goede organisatiestructuur betekent dat ook de kanalen voor systematische afstemming met alle relevante actoren, waaronder het bedrijfsleven, niet bestonden. Daardoor kwamen niet alleen inhoudelijke knelpunten en belangen te laat boven tafel, maar waren er ook geen reguliere wegen om tijdig bestuurlijk op te schalen. Ook gezamenlijke afspraken over communicatie met de uitvoeringspraktijk had veel onrust en onduidelijkheid kunnen voorkomen. De organisatiestructuur die ik voor PFAS heb ingericht en die zijn waarde het afgelopen jaar bewezen heeft om de problemen met urgentie samen aan te pakken, wil ik daarom blijvend voor bodemonderwerpen benutten.

Het THK PFAS heeft aangetoond dat de tijd moet worden genomen voor het inrichten van een zorgvuldig proces, gedragen door en bovenal afgestemd met alle betrokken partijen. Er zit een inherente spanning tussen de wens om snel te handelen en het bieden van een volledige oplossing. De juiste balans daarin moet gevonden worden in overleg met alle betrokken partijen.

Hoe ik de aanbevelingen oppak

Het rapport doet een aantal concrete aanbevelingen, die ik allemaal overneem. Deels heb ik hierboven al aangegeven hoe ik dat doe. Voor de volledigheid ga ik hieronder op alle aanbevelingen in.

⁵ Kamerstuk 35 334, nr. 78.

A. Aanbevelingen overheid

1. *Geef bestuurlijke ruimte binnen het gedecentraliseerde bodembeleid*
2. *Ontwerp een systematische en integrale aanpak voor zeer zorgwekkende stoffen en betrek hierbij alle partijen*
3. *Onderzoek of wet- en regelgeving moet worden aangepast voor diffuus verspreide stoffen*
4. *Breng in kaart welke ambtelijke kennis en capaciteit op het ministerie aanwezig moet zijn*

Het bodembeleid is gedecentraliseerd, maar PFAS heeft laten zien dat wanneer opkomende stoffen diffuus verspreid lijken te worden aangetroffen er behoefte kan ontstaan om snel en in gezamenlijkheid tot oplossingen te komen. Ik heb daarover inmiddels structurele samenwerkingsafspraken gemaakt. In een vaste overlegstructuur overlegt de rijksoverheid hiervoor periodiek met de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen. De drempel om knelpunten interbestuurlijk te adresseren is hiermee en stuk lager geworden. Het bedrijfsleven betrek ik door een uitvoeringsoverleg, dat adviseert over uitvoeringsaspecten, en is op de opvolger van de Taskforce PFAS. Ook is er een stakeholderoverleg ingericht, waar de sector het beleidsproces kan volgen.

Vanaf najaar 2019 trekken we gezamenlijk met stakeholders en uitvoerders op om acute knelpunten op te lossen. Niet alleen voor het ministerie, ook voor de koepels vormde het PFAS-dossier een zware belasting voor de aanwezige capaciteit. Voor wat betreft de wijze waarop decentrale overheden worden ondersteund bij het uitoefenen van hun decentrale bevoegdheid rond PFAS en andere zorgwekkende stoffen zal ik met de koepels de specifieke behoefte aan ondersteuning inventariseren en waar nodig nadere afspraken maken.

PFAS heeft laten zien dat de in de praktijk gevolgde methodiek voor puntbronnen niet goed uitvoerbaar is voor diffuus aangetroffen niet-genormeerde stoffen. Daarom werk ik op dit moment een alternatieve algemene methodiek voor niet-genormeerde, verontreinigende stoffen uit. Ik wil er met alle betrokkenen voor zorgen dat we dit soort stoffen in de toekomst tijdig detecteren, zonder dat dit de uitvoeringspraktijk stillegt. De samenhangende methodiek, die recht doet aan zowel de zorgplicht als de praktijk, zal wettelijk verankerd worden om een alternatief te bieden voor de huidige praktijk die uitgaat van de achtergrondwaarde en bepalingsgrens.

De opgave voor opkomende stoffen is complex door raakvlakken met het toelaten van stoffen en producten, het waterbeleid, zoals oppervlaktewater en grondwater, emissies van bedrijven en afvalbeleid en door decentralisatie van bevoegdheden en het stelsel van wet- en regelgeving. De PFAS-problematiek laat zien dat een meer samenhangende aanpak van opkomende stoffen gewenst is. Daarbij is het niet alleen van belang dat de samenwerking meer gezocht wordt, maar ook dat regelgeving goed op elkaar aansluit. Ik heb daarom vanaf het begin van dit jaar ingezet op een integrale aanpak van stoffen, waarbij ik nadrukkelijk kijk naar de aansluiting met regelgeving op het gebied van water en lucht. Doel is te kijken of de bestaande kaders in beleid en regelgeving in de toekomst blijven voorzien in voldoende mogelijkheden om in de gehele keten regie te houden op het beoordelen van risico's van (nieuwe) stoffen, en het zo nodig nemen van maatregelen daarvoor. In lijn hiermee heb ik na de zomer van 2019, toen ik sterker regie nam, ook de personele capaciteit binnen het ministerie op bodemonderwerpen vergroot.

B. Kennis

5. Ontwikkel een kennis- en onderzoekstructuur die meerjarig programmeert en bekijk de aansluiting van normeringen

De meest recente wetenschappelijke inzichten zijn leidend geweest bij de aanpassingen van het THK. Ik onderschrijf het belang van deze aanbeveling en van onderzoek dan ook. De aard van de vraagstukken leent zich voor een gezamenlijke kennisontwikkeling, zodat de benodigde kennis beschikbaar is wanneer niet-genormeerde stoffen in de bodem worden aangetroffen.

Met onderzoeksinstituten RIVM en Deltares en de koepels van gemeenten, provincies en waterschappen vindt periodiek overleg plaats over de voortgang van de onderzoeken en de uitkomsten en de openstaande vragen. Er is in het laatste jaar al veel werk verzet op dit punt. In gezamenlijkheid wordt bekeken waar er nog kennislacunes zijn en welk onderzoek aanvullend nodig is om die verder in te vullen. Hierbij gaat het niet alleen om PFAS, beide instituten voeren ook onderzoek uit naar de vraag op welke manier de algemene methodiek voor omgang met niet-genormeerde verontreinigende stoffen in de bodem het best kan worden vormgegeven.

C. Communicatie en overlegstructuur

6. Richt voor bodem een robuuste overlegstructuur in en verbind die met de structuur van de compartimenten water en lucht

7. Zorg voor een goede communicatie-aanpak bij grote onzekerheden

De totstandkoming van het THK heeft laten zien dat door grote druk onvoldoende aandacht is gegeven aan overleg, afstemming en voorlichting. Ik neem deze aanbevelingen over. Bij de actualisaties van het handelingskader in december 2019 en juli 2020 heb ik de contacten met medeoverheden en bedrijfsleven dan ook geïntensiveerd.

Vanaf september 2019 is extra ingezet op uitleg van en voorlichting over het THK met medeoverheden de uitvoeringspraktijk, door middel de Taskforce PFAS, het expertteam PFAS en de organisatie van regionale werkconferenties. Die aanpak heb ik voortgezet. Ook bij toekomstige aanpassingen van het handelingskader, de beslissing over de omzetting in regelgeving en de ontwikkeling van een algemene methodiek voor de omgang met opkomende stoffen zal ik aandacht blijven geven aan uitvoerbaarheid en handhaving, alsook aan voorlichting en communicatie. Voor afstemming met water wordt de verbinding gezocht met de Stuurgroep water.

Stappen naar de toekomst

Met stoffen als PFAS blijft het zaak dat we zoveel mogelijk voorkomen dat deze in ons milieu terecht komen door de kraan voor PFAS dicht te draaien. Ik ben daar in Europees verband hard mee aan de slag. Sinds het begin van het jaar werkt Nederland samen met Duitsland, Denemarken, Zweden en Noorwegen aan een voorstel om het gebruik van niet-essentiële toepassingen van PFAS middels de REACH-wetgeving te beperken. Het is de bedoeling om dit voorstel in de eerste helft van 2022 formeel in te dienen bij het Europees Chemicaliën Agentschap (ECHA). Ondertussen blijven we continu de verantwoorde ruimte zoveel mogelijk benutten en tegelijkertijd mens en milieu beschermen. Het definitieve handelingskader PFAS vraagt dan ook nog een aantal onderzoeken, en een zorgvuldige planning. RIVM en Deltares voeren op dit moment nog

onderzoeken uit naar onder meer de hergebruiksnormen voor PFAS-houdende grond en baggerspecie, het herverontreinigingsniveau van Rijkswateren en de aanwezigheid van PFAS in zoute bagger. RIVM onderzoekt daarnaast ook in welke mate de EFSA-opinie op de normen doorwerkt. Zij hebben aangegeven dat zij naar verwachting in december met resultaten komen. Mede omdat één van de leerpunten van de evaluatie is dat er tijd moet zijn voor afstemming met overheden en sectorpartijen en er daarnaast ruimte moet zijn voor een uitvoerings- en handhavingstoets, zal het definitief handelingskader in het voorjaar van 2021 worden opgeleverd. Tegelijk bekijk ik hoe het definitief handelingskader juridisch het beste vormgegeven kan worden. Wanneer ik dit beeld heb, zal ik u hierover informeren.

Decentralisatie van het stelsel van het bodembeleid betekent niet dat de rijksoverheid geen taak meer heeft. De afgelopen tijd heeft laten zien dat de systeemverantwoordelijkheid opnieuw en krachtig moet worden ingericht in nauwe samenspraak met de decentrale overheden en koepels die hierin ook een verantwoordelijkheid hebben. Bovendien onderstreept PFAS het belang van een integraal beleid voor bodem, water en lucht. Om de aanbevelingen van de evaluatie stevig op te pakken, en de samenhang te waarborgen met de recent verschenen evaluaties van het stelsel van kwaliteitsborging bodem en granuliet⁶, heb ik een taskforce herinrichting bodemstelsel laten instellen. In de taskforce zal ik ook de opvolging van de aanbevelingen van deze evaluatie borgen. Over de voortgang hiervan zal ik uw Kamer op de hoogte houden.

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

⁶ Kamerstuk 30 015, nr. 80.