

Vergaderjaar 2022–2023

35 334

Problematiek rondom stikstof en PFAS

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 231

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN INFRA-STRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 7 maart 2023

Tijdens het Commissiedebat PFAS op 2 februari jl. (Kamerstuk 35 334, nr. 230) hebben wij u toegezegd om op korte termijn terug te komen op het juridische kader voor een nationaal PFAS-lozingsverbod op oppervlaktewater, signalen over de vermeende stort van PFAS-houdende grond in de Noordzee en de opvolging van een eerdere motie over PFAS-aandachtslocaties (Kamerstuk 28 089, nr. 204). Deze punten lichten wij hieronder toe. Ten slotte gaan wij in op de mogelijkheden van een overzicht van PFAS-emissies in lozingsvergunningen.

Juridisch kader nationaal lozingsverbod

Het lid Beckerman heeft tijdens het CD PFAS op 2 februari jl. gevraagd welke wet- en regelgeving moeten worden gewijzigd om een nationaal lozingsverbod voor PFAS mogelijk te maken.

Op dit moment wordt een lozing op oppervlaktewater afgerekend op het gebruik van beste beschikbare technieken (BBT-toets) en een toets aan de oppervlaktewaternormen (immissietoets). Een lozing die voor beide toetsen slaagt moet worden vergund. Dit is neergelegd in de Waterwet (artikelen 6.21 en 6.26) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (artikel 2.14). Dit betekent dat er niet bij voorbaat (en ongeacht de BBT- en immissietoets) een nullozing kan worden afgedwongen. Als voorbeeld wordt gewezen op de recente uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹ over een lozing van PFAS bij Schiphol.

In aanvulling hierop biedt de Waterwet de wettelijke grondslag om bij of krachtens een algemene maatregel van bestuur regels te stellen aan lozingen (artikel 6.6, eerste lid). Die regels kunnen ook een verbod inhouden op het verrichten van daarbij aangegeven handelingen (artikel 6.7). Een dergelijk verbod zal gericht moeten zijn op de

¹ ECLI:NL:RVS:2022:2178, 27 juli 2022.

bescherming of verbetering van de waterkwaliteit en de maatschappelijke functies van watersystemen (zoals de ecologie, zwemmen of drinkwater, zie artikel 2.1). De Wet milieubeheer biedt een soortgelijke grondslag waar het gaat om het doelmatig beheer van afvalstoffen en de bescherming van het milieu (artikel 9.5.2). Het is daarmee in theorie dus mogelijk om een nationaal verbod op de lozing van PFAS in te stellen, indien dit noodzakelijk is om deze maatschappelijke functies mogelijk te maken.

Een belangrijkere vraag hierbij is of een dergelijke aanscherping van het nationale wettelijke kader noodzakelijk en effectief is. Met de inzet op het REACH-restrictievoorstel zien wij geen noodzaak om aanvullend hierop tot een nationaal wettelijk kader te komen. Het instellen van een nationaal lozingsverbod dwingt tot het maken van gedetailleerde keuzes omtrent de reikwijdte van zo'n verbod. Dergelijke keuzes zijn complex en vergelijkbaar met die welke in het traject voor het REACH-restrictievoorstel al moeten worden gemaakt: welke PFAS, welke lozingen precies, welke afwijkmogelijkheden in concrete gevallen etc., en de beoordeling van de, met een dergelijk verbod gepaard gaande maatschappelijke effecten.

Het restrictievoorstel richt zich op het begin van de keten door een verbod van het gebruik van PFAS in de industrie en het op de markt brengen van producten met PFAS en stuurt zo op de vermindering van uitstoot naar het milieu. Hierdoor heeft een nationaal lozingsverbod slechts zeer beperkte toegevoegde waarde bovenop de huidige inzet in het kader van het ZZS-beleid, dat is gericht op het minimaliseren van de uitstoot, dus het voorkomen of, als dat niet mogelijk is, zo ver mogelijk reduceren van emissies, waardoor dergelijke emissies al zo ver mogelijk beperkt zijn of worden. PFAS zijn in lage concentraties alomtegenwoordig in de leefomgeving, ook in grondstoffen en proceswater dat bedrijven in hun productieprocessen gebruiken. Om aanvullend op de BBT-toets en immissietoets, die de emissie van PFAS al zoveel als mogelijk reduceren, een nullozing te eisen, terwijl PFAS wel overal aanwezig is, is niet reëel. Hoewel een nationaal verbod van lozingen van PFAS op oppervlaktewater theoretisch mogelijk is, concluderen wij op basis hiervan dat een verbod geen meerwaarde heeft en daarom niet het juiste middel is. Inzetten op het periodiek en cyclisch bezien en aanscherpen van vergunningen, waarmee Rijkswaterstaat nu volop bezig is, is een effectiever middel om de emissies van PFAS zoveel als mogelijk en nodig terug te dringen. De inzet vanuit het Rijk is hierop gericht en draagt afdoende bij aan het terugdringen van PFAS in de leefomgeving.

Toepassen van baggerspecie in de Noordzee

Het lid Hagen heeft gevraagd om na te gaan of er signalen zijn van illegale stortingen met PFAS-vervulde grond, specifiek op de Noordzee, en wat binnen de regelgeving is toegestaan.

Het is hierbij van belang om een onderscheid te maken tussen enerzijds het storten van grond in zee en anderzijds de functionele toepassing van grond of baggerspecie, in de zin van verspreiden van baggerspecie in een zout oppervlaktewater. Het storten van grond of baggerspecie in de Noordzee is een vergunningplichtige activiteit. Hiervoor zijn geen vergunningen afgegeven. Ook de ILT is geen illegale stort van partijen PFAS-vervulde grond op zee bekend.

Het toepassen van grond in de Noordzee is over het algemeen niet functioneel en is daarom op grond van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) in de regel niet toegestaan, althans niet zonder vergunning op grond van de Waterwet. Uitzonderingen kunnen hooguit functionele toepassingen zijn in het kader van de aanleg van bouwconstructies op zee (bijvoorbeeld bij

een windmolenpark) of functionele toepassingen in het kader van hoogwaterbescherming (bijvoorbeeld bij strandsuppleties en versterking van de zeewering). Voor strandsuppleties wordt in de regel op relatief korte afstand van het te suppleren strand, zand uit zee gewonnen. Zand dat gewonnen wordt uit zee is gelet op de begripsbepaling in het Bbk baggerspecie.

Het toepassen van baggerspecie in een oppervlaktewaterlichaam is in het Bbk toegestaan als sprake is van het verspreiding met het oog op de duurzame vervulling van de ecologische en morfologische functies van het sediment (artikel 35, lid g). Hiervoor is net als voor andere functionele toepassingen van grond en baggerspecie geen vergunning nodig, wel geldt een meldingsplicht. Het gaat hierbij om baggerspecie uit zeehavens en vaargeulen, die wordt ontgraven om de havens op diepte en bereikbaar te houden. De baggerspecie wordt vervolgens functioneel toegepast in specifiek aangegeven verspreidingsvakken op de Noordzee. Het betreft hier veelal gesedimenteerd materiaal dat deels vanuit zee met de getijdebeweging de havens inspoelt en weer teruggebracht wordt op zee.

Gelet op het bovenstaande zijn bij het ministerie uitsluitend signalen bekend dat er in de Noordzee baggerspecie in het kader van verspreiden in een zout oppervlaktewaterlichaam of voor de kustversterking functioneel wordt toegepast. Er zijn geen aanwijzingen van stort van grond in de Noordzee.

Aandachtslocaties PFAS

Het lid Bouchallikh heeft gevraagd een plan van aanpak te sturen ten aanzien van de uitvoering van de motie van de leden Hagen en Bouchallikh over het in kaart brengen van PFAS-hotspots en de daarbij behorende beheersmaatregelen (Kamerstuk 28 089, nr. 204).

Op 14 juli 2022 heeft de Staatssecretaris van IenW u het rapport «PFAS Aandachtslocaties» gestuurd², waarmee uitvoering is gegeven aan deze motie. Zoals zij ook in de brief concludeert, is het maken van een volledig landsdekkend overzicht niet mogelijk. Een uitvraag aan bevoegde gezagen en omgevingsdiensten leverde beperkt aanvullende informatie op. Die informatie is toegevoegd aan de lijst met reeds bekende locaties, aangevuld met de locaties die uit onderzoeken, die vanuit een specifieke uitkering (SPUK) van de rijksoverheid zijn betaald, naar voren komen. Deze lijst is in het genoemde rapport aan u gepresenteerd.

Verschillende overheden die bevoegd zijn op grond van de Wet bodembescherming (Wbb) hebben via de SPUK-regeling middelen aangevraagd en ontvangen voor een nader onderzoek naar PFAS-verdachte locaties waar sprake kan zijn van onaanvaardbare risico's voor de mens of voor verspreiding van PFAS naar drinkwater. Bij dit onderzoek is enerzijds concrete informatie nodig over de locaties waar PFAS mogelijk is vrijgekomen en anderzijds is informatie nodig over het bodemgebruik en de ligging ten opzichte van kwetsbare objecten. Op plaatsen waar de kans het grootst is dat er onaanvaardbare risico's aan de orde kunnen zijn kan vervolgens gericht bodemonderzoek plaatsvinden. Op verschillende plekken wordt nu op deze wijze kennis opgedaan over de relatie tussen historische activiteiten en de kans op de aanwezigheid van onaanvaardbare risico's als gevolg van PFAS.

² Kamerstukken 35 334 en 31 015, nr. 190.

Een risicogebaseerde aanpak is voor bodemsaneringen in het verleden de meest effectieve aanpak gebleken. Ook voor eerdere inventarisatie van locaties die verontreinigd konden zijn met genormeerde stoffen, zoals zware metalen, vluchtige chloorkoolwaterstoffen (VOC), polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's) en minerale oliën, is eerst naar voormalige (bedrijfs)activiteiten gekeken voordat door middel van onderzoek ter plekke de precieze situatie bepaald werd en een overzicht van aandachtlocaties opgesteld kon worden. Daarbij bleek niet alle kennis ineens beschikbaar. Ook voor PFAS wordt een risicoaanpak gehanteerd. Het beeld wordt vollediger naarmate er meer informatie over vroegere bedrijfsactiviteiten is en er meer onderzoeken ter plekke gedaan worden.

Provincies en grotere gemeenten zijn als bevoegde gezagen Wbb aan de slag gegaan met de selectie van en onderzoek op locaties waarvan de kans aanwezig is dat er sprake is van onaanvaardbare risico's voor de mens of verspreiding naar het drinkwater als gevolg van hoge PFAS-waarden in de bodem. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij brandweeroefenlocaties waar veel met PFAS-houdend blusschuim is gewerkt. Dit leidt tot een effectieve aanpak omdat de onderzoeksinspanningen gericht worden op die plekken die het meest waarschijnlijk aangepakt moeten worden. Wat er op een concrete locatie met een PFAS-verontreiniging gedaan moet worden, vraagt altijd een locatiespecifieke afweging. Hierin weegt bijvoorbeeld ook het beoogde gebruik van de locatie mee. Deze afweging maakt het bevoegd gezag.

Daarnaast wordt vanuit de systematiek van de bodemregelgeving voor elke locatie die wordt ontwikkeld een bodemonderzoek uitgevoerd. Op dat moment komen ook eventuele hoge PFAS-waarden aan het licht. Wanneer een locatie door ontwikkeling verandert van gebruiksfunctie, wordt dan ook altijd gekeken naar mogelijke PFAS-risico's. Door deze, ook in het verleden gehanteerde, tweeledige aanpak, wordt het risico geminimaliseerd dat locaties met hoge PFAS-waarden lang buiten beeld blijven.

Het Ministerie van IenW ondersteunt bevoegde gezagen en omgevingsdiensten met SPUK-middelen, niet alleen voor het in beeld krijgen van locaties, maar ook voor concrete financiële ondersteuning bij PFAS-saneringen als daarvoor de veroorzaker of eigenaar niet kan worden afgesproken. Samen met hen wordt bekeken de komende tijd wat verder nodig is voor een effectieve aanpak van PFAS-saneringen. De uitkomsten daarvan zullen met uw Kamer gedeeld worden.

Overzicht van PFAS-emissies in vergunningen

Tot slot is tijdens het Commissiedebat PFAS verschillende keren de vraag gesteld of er een landelijk overzicht gegenereerd kan worden van alle PFAS-lozingen op oppervlaktewater.

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk om zijn vergunningenbestand actueel en conform de geldende wet- en regelgeving te houden. Onderdeel hiervan is het hebben van een sluitend systeem voor het vastleggen van vergunningen en hun voorwaarden, waardoor ook effectief toezicht kan plaatsvinden. Omdat deze verantwoordelijkheid (deels) decentraal belegd is kan een bevoegd gezag zelf bepalen welk systeem het hiervoor gebruikt. Op dit moment zou het opstellen van een landelijk overzicht van PFAS-lozingspunten, waarbij deze verschillende systemen aan elkaar worden verbonden, onevenredig veel inspanning vergen en weinig toegevoegde waarde hebben. Het bevoegd gezag zou immers aanzienlijke middelen moeten inzetten om deze lijst te maken en te onderhouden, wat ten koste gaat van de inspanningen om emissies effectief te reguleren en daarmee terug te dringen. Wel worden onder de

Omgevingswet op basis van de informatieplicht emissies van de PFAS die zijn aangemerkt als ZZS naar zowel lucht als water verzameld in een landelijke ZZS-emissiedatabase. De gegevens uit die database worden gebruikt voor een publiek toegankelijk ZZS-register waardoor gegevens over emissies van ZZS in Nederland actief openbaar worden gemaakt.

Als onderdeel van de verantwoordelijkheid om het vergunningenbestand actueel te houden beziet Rijkswaterstaat momenteel zijn gehele vergunningenbestand. Daarbij is nadrukkelijk aandacht voor eventuele emissies van PFAS naar het oppervlaktewater. Zoals in de bovenstaande paragraaf over het juridisch kader toegelicht, komt er met het bezien van de vergunningen meer grip op eventuele emissies van bijvoorbeeld PFAS, of alle maatregelen die genomen zijn door bedrijven voldoen aan de beste beschikbare technieken (BBT) en of de beleidsuitgangspunten zoals de informatieplicht en de minimalisatieverplichting voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) op een juiste manier zijn opgenomen in de vergunning. Rijkswaterstaat is al gestart met het oppakken van vergunningen van bedrijfscategorieën waarbij het vermoeden bestaat dat emissies van PFAS aan de orde kunnen zijn. Het betreft hier bijvoorbeeld afvalverwerkers, de papierindustrie en grondreinigers. Daarbij heeft Rijkswaterstaat aangegeven dat er tot nu toe relatief weinig Waterwetvergunningen zijn geïdentificeerd waarbij emissies van PFAS aan de orde zijn. Ook de omgevingsdiensten doorlopen een vergelijkbaar proces als onderdeel van het interbestuurlijk programma VTH.

Om emissies van PFAS naar het milieu en de blootstelling van mensen aan PFAS te verminderen is het actieprogramma PFAS gestart. In het actieprogramma werken we samen met alle bevoegde gezagen aan het delen van kennis over de meest effectieve manier om emissie van PFAS verder terug te dringen vooruitlopend op een Europees verbod. Op dit moment is het ministerie samen met VNO-NCW in gesprek met verschillende bedrijfscategorieën zoals de papierindustrie, cosmeticaproducten en de kledingindustrie.

Over de voortgang van het actieprogramma zal uw Kamer jaarlijks worden geïnformeerd voorafgaand het wetgevingsoverleg Water.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen