



Hoogheemraadschap van
Rijnland



Provincie
Noord-Holland



gemeente
Haarlemmermeer

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
T.a.v. mevr. S. van Veldhoven-van der Meer
Postbus 20901
2500 EX 'S-GRAVENHAGE

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

Dhr. K.A.J. Denneman

BU/BC

Telefoonnummer +31 235143564

dennemanc@noord-holland.nl

1 | 7

Verzenddatum

28 MEI 2018

Kenmerk

1064932/1064936

Uw kenmerk

Betreft: Beleidsregel PFOS en PFOA

Geachte mevrouw van Veldhoven-van der Meer,

Met deze brief willen wij, de provincie Noord-Holland, de gemeente Haarlemmermeer, en het Hoogheemraadschap Rijnland u informeren over het beleid dat wij vastgesteld hebben of binnenkort zullen vaststellen met betrekking tot bodemverontreiniging met PFAS (poly- en perfluor alkyl-verbindingen). Tevens willen we u opnieuw verzoeken het formuleren van landelijk beleid te overwegen voor deze door het Rijk als Zeer Zorgwekkend beschouwde Stoffen (ZZS) waarvoor door de Europese Unie inmiddels verboden zijn ingesteld. Het betreft ons inziens dus een vraagstuk van (inter)nationaal belang. Het Rijk heeft gesteld dat deze ZZS-stoffen met voorrang aangepakt moeten worden met als doel deze stoffen zoveel mogelijk uit de leefomgeving te weren.

Een centraal beleidskader en uniforme normstelling is hierbij een doelmatig instrumentarium. In de Kaderrichtlijn Water, de Europese Drinkwaterrichtlijn en bij internationale afvalwater- en luchtemissie criteria wordt dit al opgepakt.

Dit verzoek doen we mede namens de gemeente Aalsmeer en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, organisaties die vrijwel dagelijks met de problematiek geconfronteerd worden. Zij hebben net als wij noodgedwongen zelf initiatieven genomen om te komen tot het opstellen van en bijdragen aan lokaal of regionaal beleid. Overigens constateren we dat elders in het land eveneens groeiende zorgen bestaan over de gevolgen van een wijde verspreiding van deze stoffen in het milieu. De behoefte aan landelijk beleid is zeer groot bij andere provincies, ook het IPO is voornemens dit binnenkort onder uw aandacht te brengen, vele andere gemeenten en omgevingsdiensten, evenals bij private partijen, zoals grondbanken en -relnigers, projectinvesteerders en aannemers.

De reden voor dit verzoek is dat het ontbreken van beleid grote risico's met zich meebrengt. Het gaat zowel om milieu hygiënische risico's, doordat blootstelling aan PFAS optreedt omdat de aanwezigheid niet onderkend wordt, dan wel dat de gevaren van blootstelling niet goed ingeschat worden. Naast het algemeen bekende gebruik in brandblusschuim en antiaanbaklaag coating blijken in steeds meer

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk nummer 34362354
Btw nummer NL.0010.03.124.B.08

dagelijkse producten en afvalstromen stoffen uit de PFAS-groep aan de orde te zijn geweest, met alle gevolgen van dien voor mens en milieu. Het gaat ook om financiële risico's en risico's voor de uitvoering van projecten, omdat onduidelijk is wat met aangetroffen PFAS-verontreiniging gedaan moet worden. Zonder beleid betekent het aantreffen van PFAS bij de uitvoering van woningbouw- of infrastructurele projecten, hoe laag en milieu hygiënisch ongevaarlijk de gehalten ook zijn, dat projecten stagneren en op hoge kosten gejaagd worden.

Achtergrond

In onze brief van 2 mei 2013 hebben wij, mede namens Schiphol en KLM, u verzocht om op korte termijn algemeen geldende normering, i.c. hergebruiksnormen, achtergrondwaarden en streef- en interventiewaarden in het kader van de Wet bodembescherming en het Besluit bodemkwaliteit, voor PFOS¹ vast te stellen. De reden hiervoor was dat wij met verontreinigingen met PFOS geconfronteerd werden, welke door het ontbreken van uniforme landelijke normen en beleid tot aanzienlijke maatschappelijke belemmeringen leidden. Bovendien was ook duidelijk dat deze stof een breed verspreid probleem in Nederland zou gaan vormen, vergelijkbaar met de reeds aangetroffen situatie in andere landen. Inmiddels is dit in belangrijke mate bewaarheid geworden.

Naar aanleiding van deze brief is er overleg gestart tussen vertegenwoordigers van Rijkswaterstaat (RWS) Leefomgeving Bodem+ en onze organisaties. Dit heeft helaas niet tot norm- en kaderstelling door uw ministerie geleid, omdat door RWS is aangegeven dat het een lokaal dan wel regionaal probleem zou zijn, dat lokaal of regionaal moet worden opgelost. Wel is afgesproken dat het RIVM volgens generieke procedures milieukwaliteitswaarden voor PFOS zou kunnen afleiden, die lokaal of regionaal kunnen worden gebruikt. De provincie Noord-Holland heeft het RIVM hiertoe vervolgens opdracht gegeven (RIVM briefrapport 2016-0001).

De gemeente Dordrecht, geconfronteerd met een vergelijkbare problematiek door verontreiniging met PFOA, heeft het RIVM opdracht gegeven om milieukwaliteitswaarden voor PFOA af te leiden (RIVM briefrapport 2017-0092).

Beleidsregels

Inmiddels is op steeds meer plekken PFOS en PFOA gemeten in grond, grondwater en bagger. Ook in gebieden waar geen aanwijsbare bron voor deze verontreinigingen aanwezig is. Vanwege het ontbreken van normen mag op basis van de zorgplicht in de Wet Bodembescherming PFOS- of PFOA-houdende grond niet worden toegepast. Hierdoor stagneren projecten zodra grond of bagger met PFOS of PFOA wordt aangetroffen.

Het college van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, de Dijkgraaf en Hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland en de colleges van Burgemeester & Wethouders van Haarlemmermeer en

¹ PFOS (perfluorooctaansulfonzuur) behoort samen met PFOA (perfluorooctaanzuur) tot de bekendste PFAS verbindingen.

Aalsmeer vinden dit maatschappelijk onwenselijke ontwikkelingen en vinden het van belang dat er eenduidig en op een milieu hygiënisch verantwoorde manier wordt omgegaan met PFOS- en PFOA-verontreinigingen. Daarom heeft de provincie, als bevoegd gezag Wet bodembescherming, op basis van de RIVM rapporten op 12 juli 2017 een beleidsregel bodemsanering voor PFOS en PFOA vastgesteld. Deze beleidsregel is als bijlage bijgevoegd.

De gemeente Haarlemmermeer heeft als bevoegd gezag voor het Besluit bodemkwaliteit op 3 oktober 2017 een beleidsregel voor het hergebruik van PFOS- en PFOA houdende grond en bagger specifiek geldig binnen haar gemeente vastgesteld. Deze beleidsregel is op 20 maart 2018 geactualiseerd. Ook deze geactualiseerde beleidsregel is als bijlage bijgevoegd. Daarnaast heeft de gemeente Aalsmeer inmiddels op 16 januari 2018 een beleidsregel voor hergebruik vastgesteld, die grotendeels overeenkomt met de beleidsregel van Haarlemmermeer. Ook andere gemeenten (o.a. Amsterdam, Amstelveen, Hilversum en Zaandam) en waterschappen (Rijnland), die nu geconfronteerd worden met verhoogde waarden, dan wel die grond of bagger ter toepassing aangeboden krijgen, hebben lokale normering en beleidsvorming in voorbereiding, dan wel overwegen hiertoe over te gaan.

Hergebruik grond

Op basis van de beleidsregels kan in de gemeenten Haarlemmermeer en Aalsmeer grond met PFOS en PFOA hergebruikt worden binnen de eigen gemeentegrenzen. Echter het grondoverschot is in veel projecten groter dan de grondbehoefte binnen de eigen gemeente. Hierdoor is er een andere bestemming voor de grond nodig. Door het ontbreken van intergemeentelijke normstelling, evenals nationale kaders voor de grond verwerkende bedrijven kan grond niet elders hergebruikt worden, wordt onvoldoende geïnvesteerd in grondreiniging en dient vrijkomende verontreinigde grond tijdelijk lokaal opgeslagen te worden, totdat er in de toekomst een verwerkingsmogelijkheid of algemeen geldend hergebruikbeleidskader is.

Dit betekent een grote druk op de toch al beperkte opslagcapaciteit, terwijl door beperkende landelijke regelgeving in verband met mogelijk toekomstige reinigbaarheid er (vrijwel) geen ruimte is voor het alternatief storten. Door het ontbreken van een brede uniforme normering en daarmee ook van afzetmogelijkheden zijn de mogelijkheden voor de grondhandel branche beperkt. Dit leidt tot (zeer) hoge maatschappelijke kosten. Op 11 januari 2018 hebben de Branche Organisatie Grondbanken (BOG) en de Nederlandse Vereniging van Procesmatige Grondbewerkingsbedrijven (NVPG) u hier een probleemnotitie over doen toekomen.

Tevens is er sprake van dubbele kosten, aangezien op termijn de grond alsnog verwerkt of toegepast moet worden. Voor veel projecten geldt dat deze ruimte er lokaal niet is dan wel dat de hoge kosten niet opgebracht kunnen worden, waardoor stagnatie optreedt. Dringend noodzakelijke baggerprogramma's worden al uitgesteld, wat hinder en andere risico's met zich meebrengt (vaarprofiel, stank, waterberging).

Dergelijke kosten kunnen worden voorkomen door het formuleren van landelijk beleid. Bovendien is het maatschappelijk moeilijk te verantwoorden dat dergelijke kosten noodzakelijk zijn, aangezien de

veelal geringe verontreiniging in het algemeen geen risico's voor mens en milieu oplevert en het Rijk een duurzaamheidsbeleid aanhangt waarbij secundaire grondstoffen de voorkeur hebben boven het uitputten van primaire grondstoffen.

Het stagneren van projecten en het maken van onnodig hoge kosten raakt zowel projecten van de overheid als van andere partijen. Een voorbeeld van een project waarbij dit momenteel aan de orde is, betreft het project Hoogwaardig Openbaar Vervoer Schiphol-Oost dat de provincie in overleg met partners in de regio uitvoert. De provincie heeft een deel van de extra kosten, het gaat hierbij om miljoenen, die dit maatschappelijk belangrijke project oploopt door het ontbreken van beleid en niet meer afgeven van een niet reinigbaarheidsverklaringen voor PFOS (zie hieronder), derhalve opgevoerd in het kader van de 2e tranche aanvullend budget DUB (decentralisatie uitkering bodem). Een klein deel van de opgevoerde kosten is gehonoreerd. Indien de verontreiniging zich ook bij andere grote maatschappelijke projecten, bijvoorbeeld op het gebied van wegenbouw of woningbouw, voordoet zullen gestelde bestuurlijke doelen niet altijd meer haalbaar of budgetten niet meer toereikend zijn. Een voorbeeld van een project waarbij dit aan de orde zou kunnen komen is het RWS project verbreding A9 Badhoevedorp -Holendrecht.

Stortverbod

Grond kan alleen worden gestort met een niet reinigbaarheidsverklaring van het Rijk (RWS Leefomgeving Bodem+). Tot najaar 2016 werden die verklaringen voor PFOS houdende grond nog gewoon afgegeven en kon grond met PFOS worden ontgraven en afgevoerd naar een stortinrichting, waar de veelal potentieel herbruikbare grond, tegen weliswaar hoge kosten, gestort werd. Sinds najaar 2016 worden er echter geen niet reinigbaarheidsverklaringen door het Rijk afgegeven voor grond met PFOS en PFOA. De reden hiervoor is dat RWS verwacht dat er binnen 5 jaar een verwerkingsmethode voor met PFOS en PFOA verontreinigde grond is ontwikkeld. Het is maar de vraag of dit bij het ontbreken van Rijksbeleid haalbaar zal zijn, aangezien de grondverwerkers een norm nodig hebben, zodat ze weten tot welke waarde de grond moet worden gereinigd aangezien reinigen tot niet meetbare gehalten volgens de branche niet mogelijk is.

Het gevolg is dat ook op basis van de provinciale beleidsregel aangemerkte saneringsgrond moet worden opgeslagen. Ook voor deze opslag geldt hetzelfde als onder hergebruik grond is vermeld, namelijk dat sprake is van dubbele kosten. Het niet afgeven van niet reinigbaarheidsverklaringen zonder dat Rijksbeleid is vastgesteld, is naar onze mening dan ook onverantwoord. Niet alleen vanwege de ontbrekende opslagcapaciteit en de daarmee gepaard gaande prijsopdrijvende kosten die hierdoor gemaakt moeten worden, maar ook vanuit milieuoverwegingen aangezien het ertoe kan leiden, dat met niet risicovolle grond meermalen en soms over grote afstanden gesleept gaat worden om projecten toch uitgevoerd te krijgen. Er wordt soms al naar oplossingen in het buitenland gezocht.

Recent heeft Rijkswaterstaat mondeling aangegeven dat in specifieke gevallen mogelijk toch een niet reinigbaarheidsverklaring zal worden afgegeven in geval van economische onhaalbaarheid bij slecht reinigbare grondsoorten, of bij combinatie van PFOS en andere verontreinigingen en dat hierover per geval een oordeel geveld zal

worden. Dit kan weliswaar onder bepaalde omstandigheden enige ruimte bieden, maar biedt geen structurele oplossing. Het is naar onze mening derhalve noodzakelijk dat er vooralsnog niet reinigbaarheidsverklaringen afgegeven worden, in ieder geval zolang Rijksbeleid ontbreekt en er op afzienbare termijn geen duidelijk uitzicht is op reinigingstechnieken voor PFOS, PFOA en andere stoffen horend tot de PFAS groep.

Achtergrondverontreinigingsniveau

In de onderzoeken in de gemeente Haarlemmermeer waar de grond op PFOS en PFOA is onderzocht, worden deze stoffen over het algemeen in relatief lage gehalten aangetroffen ook zonder dat een directe bron van de verontreiniging kan worden aangewezen, dan wel zonder dat verontreiniging door verspreiding vanuit een bron kan zijn ontstaan. De provincie heeft inmiddels ook in andere gemeenten (bv. Aalsmeer, Amsterdam en Uithoorn) grond op PFOS en PFOA onderzocht. Dit levert een vergelijkbaar beeld op. Dit beeld komt ook naar voren uit de analyses die de gemeenten in het Noordzeekanaal gebied en het hoogheemraadschap Rijnland hebben uitgevoerd op meerdere onverdachte plaatsen. Ook buiten Noord-Holland, bijvoorbeeld in Rotterdam, zijn onderzoeken naar achtergrondniveaus uitgevoerd waarbij lage waarden worden aangetroffen.

Deze informatie leidt in combinatie met (internationale) gegevens over het langdurig gebruik, mogelijk algemene diffuse belasting (o.a. door afvalverbrandingsinstallaties en afvalwaterzuiveringsinstallaties), een internationaal en landelijk verspreidingspatroon (door waterinlaat uit onder meer grote rivieren en kanalen) en de persistentie van PFOS en PFOA tot de conclusie dat het zeer waarschijnlijk is, dat in Nederland breed sprake is van een diffuse achtergrondbelasting met deze stoffen. Dit geldt mogelijk ook voor andere stoffen horend tot de PFAS groep. Dit vraagt om een landelijk vastgesteld achtergrondniveau.

De problemen die de aanwezigheid van PFOS of PFOA in de bodem oplevert, hebben wij deels kunnen ondervangen door zelf beleidsregels vast te stellen voor de beheergebieden waarvoor wij verantwoordelijk zijn. Wij zijn op dit moment in overleg met veel gemeenten en de omgevingsdiensten in Noord-Holland om te bereiken dat meer gemeenten (lokaal) beleid voor hergebruik van met PFOS en PFOA verontreinigde grond vaststellen. Dit is echter een lang, en gezien de vele betrokken besturen moeizaam proces. Verder heeft het Hoogheemraadschap Rijnland beleid in voorbereiding voor haar waterbodembeheergebied. Dit betreffen echter relatief kleine, inefficiënte stappen richting een oplossing van een landelijk, complex probleem, dat zonder een landelijk kader niet oplosbaar is.

Hoewel het formuleren van lokaal en regionaal beleid positief beschouwd kan worden als "omgevingswet avant la lettre", zijn wij van mening dat het algemeen voorkomen van PFAS en de beheersgebied overstijgende problematiek een vraagstuk van (inter)nationaal belang betreft, dat een beleidskader met normen op landelijk niveau rechtvaardigt. Dit voorkomt lokale of regionale verschillen in het omgaan met verontreinigingen die vanuit risico's niet gemotiveerd kunnen worden en zorgt voor centrale regulering van de verwerking en hergebruik.

Een basis voor een landelijk beleidskader kan komen uit het landelijk PFAS project dat getrokken wordt door het expertisecentrum PFAS en waarin ook vertegenwoordigers van RWS participeren. Dit project richt zich op de hele keten van PFAS. Een van de producten die het project moet opleveren betreft een handelingskader. Vooralsnog lijkt het de intentie van RWS het aan lokale en regionale overheden over te laten dit handelingskader op te pakken. Wij pleiten er hierbij voor dit kader, of delen ervan, te benutten om op landelijk niveau uniform beleid vast te stellen, waarbinnen de lokale overheden indien gewenst gebied specifiek nog nadere invulling kunnen geven. De bovenregionale, nationale en zelfs internationale verwerking en handel in grond en bagger maken landelijke grenswaarden noodzakelijk.

Samengevat verwachten wij dat u het stellen van landelijke beleidsregels en landelijke normen voor PFOS, PFOA en andere PFAS wilt (her)overwegen. Zolang hiervan geen sprake is, willen we u vragen het niet meer afgeven van niet reinigbaarheidsverklaringen in alle gevallen op te schorten. Naast deze landelijke kaders verzoeken wij u in de toekomst rekening te houden met een tegemoetkoming in de toegenomen kosten als gevolg van deze "nieuwe" verontreinigingen.

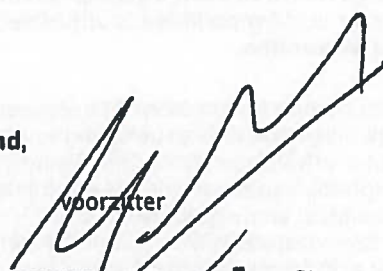
Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris


R.M. Bergkamp

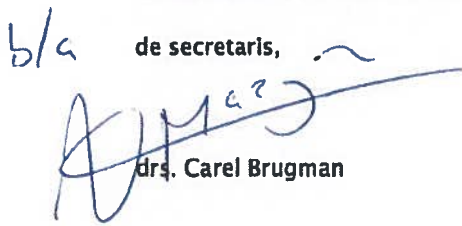
voorzitter


J.W. Remkes

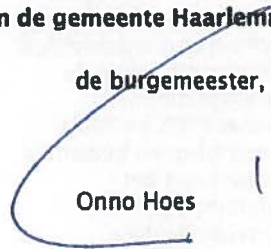
Deze beslissing is namens gedeputeerde staten genomen door het lid van het college dat met dit onderwerp is belast.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Haarlemmermeer,

b/a de secretaris,

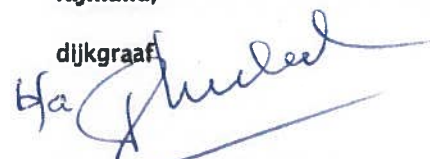

drs. Carel Brugman

de burgemeester,


Onno Hoes

Dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland,

dijkgraaf


Rogier A.M. van der Sande

secretaris


Caroline M. van de Wiel

2 bijlage(n)

- **Besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland tot vaststelling van de Beleidsregel PFOS en PFOA Noord-Holland**
- **Beleidsregel PFOS en PFOA gemeente Haarlemmermeer**