

Position paper PFAS

De wijzigingen van 29 november 2019 op het Tijdelijk handelingskader PFAS bieden in mijn uitvoeringspraktijk nieuwe toepassingsruimte, waar dit eerder onder het Tijdelijk handelingskader niet het geval was. Daarvoor in de eerste plaats mijn dank. Toch lossen de nieuwe generieke achtergrondwaarden en het vastgestelde 'herverontreinigingsniveau' zeker niet alle problemen op. Bovendien ontstaat een situatie waarbij veel baggerspecie zal worden gestort in de Rijksdepots, en verwacht ik dat de helft minder ruimte is voor slim en duurzaam hergebruik in projecten. In dit *position paper* (pagina 1) geef ik mijn verklaring; op de pagina's 2 en 3 licht ik de aangegeven punten in de kantlijn nader toe.

Vanuit de praktijk

- 1 Ik heb mijn uitvoeringspraktijk van het afgelopen jaar getoetst aan het nieuwe handelingskader. Zodoende blijkt dat 80% van de monsters in theorie voldoet aan de nieuwe regels en normen. In de praktijk ligt dit aandeel echter lager; ik kom na een praktijktoets nauwelijks aan 60%.

Het stellen van een – weliswaar verhoogde – tijdelijke norm biedt dus zeker niet voor ieder baggerwerk of waterbouwproject uitkomst. Dit komt doordat:

- Het herverontreinigingsniveau voor de individuele PFAS (0,8 µg/kg) is vaak nog ontoereikend voor nuttige toepassing in bijvoorbeeld natuurontwikkeling of dijkenbouw;
- 2 • Geboden alternatieven voor afzet en verwerking van baggerspecie, zoals toepassen op de landbodem of hergebruik in 'hetzelfde' waterlichaam, niet altijd in praktisch opzicht mogelijk zijn;
- 3 • Voor grond nog geen tijdelijke toepassingsnorm is gesteld, en de bepalingsgrens nog steeds het uitgangspunt is bij toepassing in oppervlaktewater.

- 4 Nederland heeft de afgelopen 10 jaar een systeem ontwikkeld in de grondstromenketen, waarbij bagger- en waterbouwprojecten afhankelijk zijn van het nuttig toepassen van grond en baggerspecie in de verondieping van diepe plassen. Door zo abrupt normen – weliswaar tijdelijk en inmiddels verhoogd – te stellen wordt sector hierdoor (nog steeds) in het hart geraakt.

Het voorzorgsbeginsel is verkeerd toegepast

Vooropgesteld: ik onderken zeker het gevaar van fluorhoudende verbindingen voor (verspreiding in) het milieu en juich de aanpak van bronnen (lozing en uitstoot) zeker toe. Toch was het mijns inziens niet nodig om een belangrijke schakel in de keten van waterbouwprojecten op zodanige wijze te raken, zodat hoogwaterbeschermingsprojecten, vaarwegbeheer en -verruiming en andersoortige bouwprojecten stil zijn komen te liggen. Het voorzorgsbeginsel is in het geval van PFAS verkeerd en buiten de praktijk en de sector om uitgevoerd, omdat:

- 5
- De wetgeving niet vereist dat een bepalingsgrens het uitgangspunt is voor hergebruik. De bepalingsgrens 'als norm' geldt voor zogeheten 'puntbronverontreinigingen'. PFAS is geen puntbronverontreiniging.
 - Slim hergebruik op lokaal of regionaal niveau (nuttige toepassing) vanuit een duurzame, circulaire gedachte vindt reeds jaren op plaats. Een overgangperiode zou geen wezenlijk onderscheid maken.

De waterbouwsector heeft behoefte aan een reële overgangstermijn met gedegen onderbouwde en realistische toepassingsnormen die gebaseerd zijn op achtergrondwaarden én risico's (het nog resterende en aangekondigde onderzoek).

Ook al zou uit het resterende onderzoek naar risico's van toepassing in oppervlaktewater blijken dat een dergelijk strenge normering noodzakelijk is, dan hadden wij – en de rest van de sector – tijd moeten hebben om onze organisatie en bedrijfsvoering hierop aan te passen. Overgangstermijnen voor dergelijke ingrijpende wijzigingen zijn voor de waterbouwsector cruciaal!

Amsterdam, 6 december 2019

J.A. Bloemendaal, adviseur bodem en milieu

Nadere toelichting bij de *position paper* van Jochem Bloemendaal

1 uitvoeringspraktijk

In mijn uitvoeringspraktijk heb ik het afgelopen jaar ruim honderd monsters laten analyseren. Met deze informatie voldoet circa 80 % aan de nieuwe hergebruiksnorm. Voor de beeldvorming:

- PFOS: 95% van de monsters voldoet aan de nieuwe norm (HVN) voor PFOS
- Overige PFAS: 80 % van de monsters voldoet aan de nieuwe norm voor alle overige PFAS. Ook andere, minder bekende PFAS-componenten spelen hierin een rol:
 - perfluorooctaansulfonylamide(N-ethyl)acetaat
 - N-methylperfluorooctaansulfonamideacetaat
 - perfluordecaanzuur (PFDA)
 - perfluorundecaanzuur (PFUnDA)
 - perfluordodecaanzuur (PFDoDA)
 - perfluortridecaanzuur (PFTrDA)
 - perfluorooctaansulfonamide (FOSA)

Toch maken de verschillen in ruimtelijke eenheden en bodemlagen dat niet alle baggerspecie dat getalsmatig voldoet, kan worden hergebruikt dat komt doordat delen niet gescheiden kunnen worden ontgraven. Daardoor wordt hergebruik op basis van het aangepaste handelingskader alsnog niet goedgekeurd.

2 alternatieven

De alternatieven voor de verwerking van baggerspecie lijken op basis van een toetsing aan de normen op het eerste oog uitkomst te bieden. Het ministerie heeft ons daar ook steeds op gewezen. Een grootschalige toepassing op de landbodem, waarvoor de bekende 3-7-3 normering (7 µg/kg d.s. voor PFAS en 3 µg/kg d.s. voor de overige PFAS) geldt, zou getalsmatig voor een veel groter deel passen. Toch blijkt het in de praktijk niet mogelijk om baggerspecie en waterbodem op grote schaal op de landbodem te verwerken. De redenen hiervoor zijn:

- Vanuit de reguliere wettelijke kaders (onder meer het Besluit bodemkwaliteit) spelen allerlei restricties een rol. Denk hierbij aan de 'functionaliteit' en 'nuttigheid' van een toepassing. Er kunnen op de landbodem, los van ruimtelijke vergunningprocedures in het omgevingsrecht, niet zomaar op grote schaal zogeheten grootschalige toepassingen worden gerealiseerd. De toepassing moet wel nodig zijn in die omvang en op die plaats. Het zou dan te veel lijken op het 'ontdoen van afvalstoffen', waardoor het materiaal als een afvalstof wordt behandeld.
- Baggerspecie die vrijkomt in bagger- en waterbouwprojecten heeft vaak een beperking als gevolg van de constructieve kwaliteit (de bouwkundige kwaliteit). In dat geval ben ik gebonden aan andere vormen van nuttig hergebruik, waarbij de bouwkundige kwaliteit minder belangrijk is. Deze andere vormen, bijvoorbeeld het rijpen tot waardevolle klei voor toepassing in een dijktaalud, worden nu juist weer beperkt door de PFAS-normstelling.
- De grondwaterstand in Nederland is in veel gebieden zodanig hoog dat een men redelijkerwijs niet kan garanderen dat de grootschalige toepassing geen invloed zal hebben op het grondwater. Ook op die basis ben ik dan weer gebonden aan de strengere normen van 0,8 en 0,9 µg/kg d.s. voor PFAS respectievelijk PFOS.

Conclusie: ik ben in de zoektocht naar oplossingen voor nuttig hergebruik steeds op zoek naar ingewikkelde en gekunstelde oplossingen, die het vaak door vergunningen en meldingen niet haalbaar blijken en bovendien vaak ver van de oorspronkelijke toepassingslocatie liggen.

3 toepassing grond in oppervlaktewater: let op de hoogwaterbeschermingsprojecten

Voor het toepassen van grond in oppervlaktewater is nog steeds geen norm gesteld. Dit heeft onder meer een rechtstreeks effect op hoogwaterbeschermingsprojecten waarbij dijkverlegging plaatsvindt. Daar waar nieuwe dijken worden opgebouwd op – wat juridisch is vastgesteld als een waterbodem – worden waarschijnlijk onnodig veel beperkingen gesteld vanwege PFAS-gehalten. Daardoor ontstaat een beperking in hergebruiksmogelijkheden, waardoor in veel gevallen primaire grondstromen moeten worden aangesproken.

Verder komen bij grootschalige dijkprojecten zowel "grond" (binnendijks) als "baggerspecie" (buitendijkse grond) vrij die vóór het Tijdelijk handelingskader op vergelijkbare wijze werden toegepast. Het Tijdelijk



handelingskader maakt door het onderscheid tussen grond en baggerspecie een onlogische en onwerkbare scheiding. In de praktijk betekent het dat het buitendijkse deel van een dijk wel kan worden hergebruikt in een nieuwe dijk, maar het binnendijkse deel niet. Voor dergelijke projecten geeft het Tijdelijk handelingskader een onnodige stagnerende werking in zowel het op de markt zetten van werken als in de uitvoering van projecten.

4 *het systeem binnen de waterbouw: te abrupte normstelling*

Nederland heeft de afgelopen 10 jaar een systeem ontwikkeld waarbij bagger- en waterbouwprojecten afhankelijk is geworden van het nuttig toepassen van grond en baggerspecie in de verondieping van diepe plassen. De ontwikkeling in beleid en regelgeving na het inwerking treden van het Besluit bodemkwaliteit in 2008 heeft er namelijk toe geleid dat de markt voor de verwerking van schone en licht verontreinigde zich heeft toegelegd op nuttig en functioneel hergebruik in diepe plassen. Dit is een vorm van nuttig toepassen in natuurbouw en herinrichting van wingebieden, waarbij de bouwkundige eigenschappen van het gebruikte materiaal veel minder of zelfs geen rol spelen. In veel ruimtelijke besluitvorming van belangrijke waterbouw- en infraprojecten (voorkeursalternatieven bij Mer-procedures, MIRT en inpassingsplannen) is men in de afgelopen jaren daar vanuit gegaan; ook in het inschatten en vergunnen van uitstoot van CO₂, stikstof en fijnstof.

Juist door deze toepassingsmogelijkheden zonder reële overgangstermijn te raken (ook met de aangepaste normen per 29 november 2019) wordt een belangrijke schakel in de keten van waterbouwprojecten geraakt.

Het is nodig om in deze situaties te kijken naar hoe een overgangstermijn kan worden vormgegeven, zodat de markt zich kan voorbereiden, heroriënteren en aanpassen. Hierbij kan worden gedacht aan de benodigde vergunningprocedures voor alternatieve grootschalige verwerking van baggerspecie, zoals kleirijperijen en baggerbewerkingsinrichtingen. Tegelijkertijd moet in die situaties ook worden afgewogen hoe met de resterende en nieuwe diepe plassen moet worden omgegaan. Dit alles vergt tijd en vraagt om een reële overgangstermijn.

Dat het instellen van een overgangstermijn als niet mogelijk wordt betoogd, komt doordat het ministerie het voorzorgbeginsel van het één op het andere moment op alle vormen van grondverzet van toepassing heeft verklaard. Niet alleen voor specifiek verdachte puntbronnen; puntbronnen zijn rechtstreekse invloeden van (historische) lozingen en bedrijfsprocessen. Echter, het is algemeen bekend en reeds in 2003 beschreven door het RIVM dat de PFAS 'diffuus' voorkomen. Daarmee wordt bedoeld dat PFAS in algemene zin 'overal' in bovenste bodemlagen voorkomt of voor kan komen. Desondanks behandelt het Tijdelijk handelingskader de stofgroep PFAS feitelijk als een puntbron. In punt 5 is dat nader toegelicht.

5 *voorzorgsbeginsel: bepalingsgrens is in dit geval niet het uitgangspunt*

Het Tijdelijk handelingskader is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel. Daarmee is men er vanuit gegaan dat in de basis de bepalingsgrens het uitgangspunt is. De nationale regels met betrekking tot dit punt liggen vast in de 'Circulaire bodemsanering per 1 juli 2013', geldend van 1 juli 2013 t/m heden en specifiek bijlage 6 'Richtlijn voor het omgaan met niet-genormeerde stoffen'. De genoemde circulaire vermeldt op dit punt het volgende:

(...) *Niet-genormeerde stoffen*

Hiernaast zijn er stoffen die slechts incidenteel als bodemverontreiniging worden aangetroffen, waarvoor deze circulaire en de genoemde regeling geen normen vermelden. (...)

en verder:

(...) *Afbakening toepassingsgebied van de richtlijn*

Het gaat in deze richtlijn vooral om incidenteel voorkomende verontreinigende stoffen en in mindere mate om nutriënten of andere macroparameters. (...)

Het principe van de bepalingsgrens als uitgangspunt (bij wijze van norm) voor de invulling van het voorzorgsbeginsel is dus bedoeld voor puntbronnen en dus niet voor diffuse verontreinigingen zoals PFAS. Daarnaast is de bepalingsgrens van 0,1 µg/kg voor laboratoria arbitrair gekozen, en wellicht technisch niet haalbaar. Ik krijg namelijk regelmatig 'verhoogde rapportagegrenzen' van het laboratorium gerapporteerd (vaak 0,4 µg/kg).

Vanuit die optiek zou van het voorzorgsbeginsel ook prima met een reële overgangstermijn, in afwachting van het nog lopende onderzoek naar uitloogrisico's, en met een zorgvuldig beheer van puntbronnen en (gemeten) uitschieters, kunnen worden ingevuld. Voor de sector is zo'n overgangstermijn van groot belang.

