

EINDVERSLAG - TOETSEN HANDELINGSKADER: CASUS GRONINGEN

Onderwerp	Eindverslag Pilot 'Toetsen handelingskader POP-UP' - casus Groningen
Projectcode	105010
Referentie	105010/20-006.229
Datum	20 april 2020
Auteur(s)	POP-UP consortium
Bijlage(n)	Verslag Werksessie toetsen Handelingskader Groningen

1 INLEIDING

In het kader van de Pilot 'Toetsen handelingskader POP-UP', als onderdeel van het project POP-UP Opkomende stoffen in de bodem, is een casus aangedragen door Waterschap Noorderzijlvest, samen met de provincie Groningen. De casus is samengevat in onderstaand kader.

Op 18 november 2019 heeft een eerste workshop plaatsgevonden in Groningen. Voor de uitkomsten van die werksessie wordt verwezen naar verslag dat is opgesteld (zie bijlage). Tijdens de workshop is een drietal 'uitzoekpunten' geformuleerd. De resultaten hiervan zijn in een tweede workshop (samen met de casus van Noorderzijlvest) op 3 februari 2019 in Amersfoort gepresenteerd en bediscussieerd.

In voorliggende memo zijn de uitkomsten samengevat.

Beschrijving casus

Waterschap Noorderzijlvest heeft onderzoek laten doen naar (de risico's van) overstortbagger (dat normaalgesproken gestort wordt) in vergelijking met 'schone' referentiebagger uit dezelfde watergang. Eén van de aspecten waarop onderzocht werd, was de aanwezigheid van medicijnresten in de overstortbagger. Het bleek dat zowel in de overstortbagger als in de schone referentie enkele medicijnresten alsmede triclocarban (conserveermiddel) aangetroffen werden, in vergelijkbare concentraties. Een indicatieve screening van de risico's van de aangetroffen concentraties wees uit, dat deze niet aannemelijk zijn. Bagger uit de onderzochte watergang was inmiddels toegepast in weilanddepots (want afgezien van de overstort was de watergang onverdacht volgens de waterbodempkwaliteitskaart). De vraag was: hoe om te gaan met deze nieuwe informatie over reeds toegepaste bagger?

2 UITZOEKPUNT 1: WAAR BEGINT EN EINDIGT SYSTEEMVERANTWOORDELIJKHEID VAN HET RIJK, NU EN ONDER DE OMGEVINGSWET?

In eerste instantie is de lokale overheid die met een niet-genormeerde stof wordt geconfronteerd zelf verantwoordelijk. Dit is nu al zo, en wordt met de Ow alleen nog maar meer versterkt. Als deze lokale overheid de verantwoordelijkheid niet of maar beperkt oppakt, zal het Rijk niet snel ingrijpen of de verantwoordelijkheid overnemen. Afhankelijk van de omvang van het probleem verschuift de verantwoordelijkheid naar een hogere overheid. In eerste instantie wordt er altijd vanuit gegaan dat het om een lokaal probleem gaat. Uit de praktijk (PFAS) blijkt dat pas na politieke druk de Rijksoverheid de verantwoordelijkheid neemt voor het stellen van normen en andere regels (bodembeleid) en preventie (via EU; bijvoorbeeld verbod op niet-essentiële toepassingen). Rijk geeft aan dat zij dit niet voor elke nieuw ontdekte stof kan doen. Dat geeft te veel maatschappelijke onrust en economische stagnatie. Wat dan wel de oplossing is, is nog onduidelijk.

Nb. Ook lokaal acteren kan tot maatschappelijke onrust en stagnatie leiden, alleen dan op kleinere schaal. Maar voor lagere overheden niet minder relevant. Dit is deels afhankelijk van de regio waar de casus speelt. In een regio met veel kritische burgers, zal een vondst van niet-genormeerde stoffen die pragmatisch (risicogestuurd) wordt opgelost eerder tot onrust leiden dan in andere regio's.

3 UITZOEKPUNT 2: KAN HET RIVM EEN NORM VOOR AFLEIDEN VOOR TRICLOCARBAN EN ZO JA HOE LANG DUURT DAT EN WAT KOST DAT?

Het RIVM kan inderdaad een INEV (indicatief niveau voor ernstige verontreiniging) afleiden op verzoek van een overheid. Dit kost relatief veel geld en tijd. Wellicht wat te veel geld voor een lokale overheid. Het zou logischer zijn als het Rijk hiervoor een centraal budget beschikbaar stelt. Immers, als zo'n INEV eenmaal is afgeleid, kan iedereen er gebruik van maken.

Daarnaast is het belangrijk dat er enerzijds een methode komt voor een snellere beoordeling van niet-genormeerde stoffen (RIVM werkt daar nu aan) en anderzijds dat er afspraken komen voor de periode dat het RIVM nog bezig is met deze beoordeling.

Uit de discussie blijkt dat er pas een praktisch handelingskader mogelijk is als de strikte toepassing van stand still wordt losgelaten. Als je nog geen norm en/of achtergrondwaarde hebt, zou je dan wel kunnen toepassen, uiteraard onder bepaalde voorwaarden. Stand still voorkomt risico's, maar is grotendeels ook een principekwestie: we willen vergrijzing van de bodemkwaliteit voorkomen. Als je redelijkerwijs kunt vermoeden dat het toepassen van bagger (of grond) geen risico's met zich meebrengt, en dat de aangetroffen stof in kwestie niet een zeer lokaal verschijnsel is (vermoeden diffuse verontreiniging), zou toepassing mogelijk moeten zijn, totdat een norm en achtergrondwaarde zijn afgeleid.

4 UITZOEKPUNT 3: IS ER EEN COMMUNICATIEPLICHT RICHTING DE LANDEIGENAAR?

Deze vraag is voorgelegd aan Bodem+. Het formele antwoord van Bodem+ luidt als volgt: als de procedure correct is gevolgd (onverdachte locatie, geen reden om triclocarban te verwachten), hoeven er geen acties met terugwerkende kracht ondernomen te worden als later blijkt dat er wellicht triclocarban in de toegepaste bagger zat. Het hoeft dus ook niet met de eigenaar van het perceel waarop het is toegepast gecommuniceerd te worden. Het is wel verstandig om uit te zoeken wat de bron hiervan geweest kan zijn, zodat voor de toekomst bekend is of en bij welke baggerwerkzaamheden rekening gehouden moet worden met de aanwezigheid van triclocarban.

5 RESUMÉ

Uit de casus, de discussies en de uitkomsten van de uitzoekpunten blijkt dat er nog weinig concrete handvatten zijn voor het omgaan met een niet-genormeerde stof in die wordt aangetroffen bij het uitvoeren van een brede screening van bagger op een overdachte locatie (referentie bij onderzoek overstortbagger). Voor deze casus is dit zo goed mogelijk, naar eer en geweten, opgepakt.

Als zo'n stof eenmaal is aangetroffen, zal regelmatig blijken dat er geen specifieke oorzaak is, maar dat deze stof algemeen geassocieerd kan worden met lozingen uit overstorten en rwzi. In dat geval leidt dit vanuit de zorgplicht/Besluit Bodemkwaliteit hoogstwaarschijnlijk tot de verplichting om voortaan altijd (in de buurt van overstorten en rwzi's) op een dergelijke stof te analyseren alvorens de bestemming van de bagger te bepalen. En, als de stof dan aanwezig blijkt, stopt de afzet van de bagger en dus de baggerwerkzaamheden. Dit is niet motiverend om onderzoek te doen naar en melding te maken van niet-genormeerde stoffen. Er is geen 'veilige omgeving' om een vondst van niet-genormeerde stoffen te melden, zodat hier nader onderzoek naar gedaan kan worden: is deze stof (in sommige gevallen) een risico en wat kunnen we doen aan preventie en het voorkomen of wegnemen van risico's?

De casus heeft bijgedragen aan het aanpassen van de stroomschema's die zullen worden opgenomen in het Handelingskader, alsmede aan de overige producten die voortkomen uit het POP-UP project.



BIJLAGE: VERSLAG WERKSESSIE TOETSEN HANDELINGSKADER GRONINGEN

VERSLAG – WERKSESSIE TOETSEN HANDELINGSKADER GRONINGEN

Onderwerp	Werk sessie toetsen handelingskader POP-UP - casus Groningen	
Project	POP-UP Opkomende stoffen in de bodem	
Projectcode	105010	
Datum en tijd	18 november 2019 - 14.00-16.30 uur (+nabranders Marc)	
Plaats	Provinciehuis Groningen	
Referentie	105010/20-006.233	
Auteur(s)	Marloes Luitwieler	
Bijlage(n)	-	
Deelnemers	Inbrengers casus POP-UP	Alfred Huinder, Suzanne Bongers, Marc Bethlehem Marloes Luitwieler, Corine Habraken, Ko Hage
Kopie	-	

1 BESCHRIJVING CASUS

Baggerwerkzaamheden in onverdacht gebied, volgens waterbodempkwaliteitskaart. Bagger uit omgeving overstort (250 m beide kanten op) wordt normaal afgevoerd naar stortplaats. Nu onderzoeken op standaardpakket en 'verdachte' parameters om toepasbaarheid te bepalen. Niet standaard geanalyseerd op geneesmiddelen. Verschil in risico's tussen onverdachte bagger (1 km van overstort; niet ver van RWZI) en overstortbagger? Triclocarban zat in analysepakket medicijnresten en werd in beide soorten bagger (apart in depot gezet) aangetroffen, naast verschillende medicijnen. Overige bagger, die niet voor de pilot werd gebruikt, was al in weilanddepot gezet en zou later ondergewerkt worden. Of en hoeveel triclocarban daarin zat, was niet gemeten. Veel van deze bagger kwam verder bij overstort en bij nabijgelegen RWZI vandaan; wellicht waren de gehalten hierin lager.

2 BRUIKBAARHEID/OPMERKINGEN STROOMSCHEMA'S EN TOELICHTING

Stroomschema A: aantreffen → melden → verdere actie.
Duidelijker weergeven (**aanpassing HK**).

Melding naar helpdesk water en Bodem+ is gedaan, maar pas na afronding van onderzoek en besluitvorming. Praktijk: dit wordt niet opgevat als melding, maar als vraag, actie wordt aangeraden ('probleem', 'ongewoon voorval', moet gemeld worden bij bevoegd gezag, die moeten bepalen wat er moet gebeuren en of het bij de percee-eigenaren gemeld moet worden). Voor zover bekend is het niet geregistreerd / is er verder niets mee gedaan.

Het waterschap heeft de vraag voor onderzoek naar risico's overstortbagger in eerste instantie neergelegd bij het RIVM, maar zij konden of wilden niet een beperkt onderzoek doen voor alleen deze locatie.

Een grootschalig, wetenschappelijk verantwoord onderzoek was voor het waterschap te duur. Uiteindelijk is het onderzoek uitgevoerd door Bioclear earth. Wel onafhankelijk, maar met minder autoriteit dan het RIVM. Er is behoefte aan een autoriteit waaraan je praktische vragen kan stellen ('hoe moet ik in dit geval met deze stof/casus omgaan'). Zou dit ook een rol kunnen zijn voor de signaleringsinstantie die wij voorstellen in het POP-UP-project? Het gaat dan overigens niet alleen over autoriteit, maar ook over uniformiteit. Als we in Nederland goede (en werkbare!) afspraken maken over hoe we omgaan met signalering van opkomende stoffen en met stoffen die in (water)bodem en/of (grond)water worden aangetroffen, kun je als lagere overheid dergelijke vragen 'veilig' stellen zonder meteen met een onoplosbaar probleem opgezadeld te worden. 'Voldoen aan de zorgplicht en opruimen tot de detectielimiet' is namelijk praktisch niet uitvoerbaar.

Snelle beslissing nodig? Het was al toegepast, dus je wil snel weten of er risico's zijn van deze toepassing, zodat deze indien nodig weggenomen kunnen worden. In feite kan toepassing als 'overtreding' gezien worden, vanwege standstill. Maar afvoeren naar depot zou ook niet mogelijk geweest zijn (innamecriteria; lozingsnorm). Praktijk: beoordeeld dat risico's niet aannemelijk waren, naar aanleiding daarvan is geen verdere actie ondernomen.

Voer metingen uit. Dit is makkelijker gezegd dan gedaan. De meetonnauwkeurigheid voor metingen van medicijnresten en triclocarban in de grond en bagger (nog) niet bekend. Dit omdat laboratoria vrijwel alleen ervaring hebben met het meten van medicijnresten in water. Sommige andere stoffen kunnen zelfs helemaal (nog) niet geanalyseerd worden.

Systeemanalyse – bron achterhalen

Het is niet duidelijk wat de bron is van de triclocarban. Is dit (oude) verontreiniging doordat het vroeger in tandpasta zat? Dus via riool (en overstort) in bagger terecht gekomen? Dan zou je het elders ook verwachten. Waterschap heeft het niet aangetroffen op vier andere waar ze het geanalyseerd heeft. (In onderzoeken in VS en Parijs is het wel in bagger aangetroffen) Lokale bron? Er zit daar een veevoederfabriek. Hebben zij misschien een schoonmaakmiddel met triclocarban gebruikt? Niet aangetoond middels vragen en metingen (meetkast). Wie moet dit eigenlijk onderzoeken? Zie ook discussie.

Pijlen in linker deel stroomschema C zijn niet duidelijk (één pijl klopte niet); Ko heeft nieuwe, duidelijkere versie. **Aanpassing HK.**

Stroomschema D aanpassingen

- 9 kan ook zijn: effecten gemeten?
- pijl van 'vooralsnog geen actie' naar 14
- pijl van 14 naar emissie niet gestippeld
- extra stap naar 16: is dit voldoende om risico's weg te nemen? Nee → 15

3 DISCUSSIE

Verantwoordelijkheden en rollen

Weet de landeigenaar ervan, zou hij ervan moeten weten, wat staat er in het contract over de levering / toepassing van bagger op zijn land? Contract tussen aannemer en landeigenaar, waterschap staat hierbuiten. Aannemer doet melding van toepassing 'onverdachte bagger' bij gemeente. Aannemer en gemeente zijn op de hoogte van de pilot en uitkomsten, zij hebben geen actie genomen m.b.t. de toepassing van de bagger. Waterschap ook niet. Landeigenaar is door geen van hen op de hoogte gesteld. De campingeigenaar (waar de tijdelijke depots lagen) is wel geïnformeerd.

Waterschap heeft aantreffen triclocarban gemeld bij 'Rijk' (Bodem+). Wat is hier de verantwoordelijkheid van het Rijk? Advies signaleringssysteem: uitzoeken wat risico's van de stof zijn én wat de omvang van het probleem is.

Afhankelijk van omvang probleem ligt verantwoordelijkheid ergens anders. Maar wie bepaalt dat? Waar begint en eindigt systeemverantwoordelijkheid van het Rijk, nu en onder de Omgevingswet? Wie betaalt het onderzoek naar het voorkomen van deze stof in bagger, naar de oorsprong/bron(nen)? **Uitzoekpunt 1.**

Vergelijk casus Zuid-Holland: wellicht moeten we bagger per definitie zien als iets wat verontreinigd is met een cocktail van microverontreinigingen. Hoe willen we hiermee omgaan? **Opnemen in HK.**

Communicatie en risicoperceptie

Verwachting: als bekend wordt dat bagger allerlei 'opkomende stoffen' kan bevatten, zullen er steeds meer problemen komen met acceptatie van toepassing, bijvoorbeeld zoals hier in weilanddepots (denk aan zorgen over het voldoen aan kwaliteitseisen die aan zuivel worden gesteld). Goede communicatie en onafhankelijke bepaling van risico's is nodig. Welke instantie geniet vertrouwen bij boeren en burgers? RIVM, GGD, gezondheidsdienst voor dieren?

Uitzoekpunt 2: kan RIVM hier een norm voor afleiden en zo ja hoe lang duurt dat en wat kost dat? Risicowaarde triclocarban.

Uitzoekpunt 3: is er een communicatieplicht richting de landeigenaar? Voor wie? (Jurist vragen).

Opnemen in HK: communicatie met direct betrokkenen en met omgeving. (over veel verontreinigingen wordt weinig gecommuniceerd, bv. in ruwwater drinkwaterbereiding) Risicoperceptie zou wellicht veranderen als er (veel) meer bekend was. Rapport RIVM 'Nuchter omgaan met risico's'. Vertrouwen in de overheid.

Afweging maatregelen

Stel dat je bagger uit weilanddepot (60.000 m³) weer zou moeten afgraven en storten. Dit kost heel veel geld (> 1 miljoen euro) en energie (milieu!) en brengt heel wat te weeg. Maatschappelijke onrust, wantrouwen. Weegt dit op tegen risico's en eventuele onrust bij laten liggen?

Uniform beleid of versnippering

Bevoegdheid voor grondverzet ligt en blijft bij gemeenten, zij kunnen lokale normen/eisen stellen. Versnippering. Onduidelijkheid. Provincie kan hierin niet sturen (alleen proberen af te stemmen). Wat is hierop de landelijke visie? Hoe willen we hiermee omgaan? **Discussiepunt POP-UP/ praktijktafel/begeleidingscommissie.**

Omgaan met verontreinigde waterbodems

Vroeger vielen verontreinigde waterbodems onder Wbb, inclusief saneringsplicht. Nu vallen ze onder waterwet en hoeven ze alleen gesaneerd te worden als er negatieve effecten zijn op (chemische of ecologische) waterkwaliteit (KRW). Bagger- en grondkwaliteit worden ook niet gemonitord, zoals de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater. Is dit een lacune? Hoe is dat straks onder Ow geregeld? **Iets over opnemen in HK.**

Nazorg

Na enige tijd depots nogmaals bemonsteren. Is triclocarban verdwenen (afgebroken)? Is het nog aanwezig boven indicatieve MTR? Wat zijn de te verwachten effecten voor de boer?

Kennis en keuzes analyses

Dilemma: nu je weet dat er triclocarban in bagger kan zitten (en je weet de oorzaak/bron nog niet), zou je dan voortaan altijd daarop moeten analyseren? Op vier andere plekken is het niet aangetroffen, dus voor Noorderzijlvest is het daarmee afgedaan. Als ze het wel gevonden zouden hebben, zou een landelijk onderzoek logisch geweest zijn.

Volgens BBK: vooronderzoek → vermoeden voorkomen → analyseren. Dit is lastig voor diffuse stoffen. PFAS moet nu overal geanalyseerd. Op basis waarvan kies je stoffenpakket? Hoe weet je of je alle risicovolle stoffen geanalyseerd hebt? En wat is de meetonnauwkeurigheid?

Liever effectgebaseerde metingen doen? Geen effect → geen risico's. Maar: wel effect: risico's nog steeds onduidelijk. Hoe beoordelen?

En als je dezelfde watergang opnieuw gaat baggeren? Analyseer je dan weer op triclocarban? Dit speelt hier pas over 30 jaar. Als het korter was: waarschijnlijk wel.

Als je weet wat je moet met de analyseresultaten en met de (verontreinigde) bagger, ga je eerder meten en melden. Nu weet je: als ik ga meten, ben ik de probleemeigenaar. Incentive voor oogkleppen/impasse. Dit is een aanbeveling voor het Rijk. **Opnemen in HK.**

4 AFSPRAKEN

Uitzoekpunt	Wie	Deadline
1. Systeem-verantwoordelijkheid	Marloes	10 januari 2020
2. Norm afleiden	Corine	10 januari 2020
3. Communicatieplicht	Ko (consortium)	10 januari 2020
Aanpassen HK	Marloes (Ko)	20 maart 2020
Discussiepunt	Marloes	2 april 2020

5 VERVOLG

Uitzoekpunten worden uitgezocht. Begin 2020 gezamenlijke sessie met Zuid-Holland om aanbevelingen voor beide casussen te bespreken en om te bespreken hoe we de punten meenemen in de POP-UP-producten.