

EINDVERSLAG - TOETSEN HANDELINGSKADER: CASUS ZUID-HOLLAND

Onderwerp	Eindverslag Pilot 'Toetsen handelingskader POP-UP' - casus Zuid-Holland
Projectcode	105010
Referentie	105010/20-006.241
Datum	20 april 2020
Auteur(s)	POP-UP consortium
Bijlage(n)	Verslag Werksessie toetsen Handelingskader Zuid-Holland

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 Omgevingsdienst West-Holland (OWH). De casus is samengevat in onderstaand kader.

Op 11 november 2019 heeft een eerste workshop plaatsgevonden in Leiden. 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 Groningen) op 3 februari 2019 in Amersfoort gepresenteerd en bediscussieerd.

In voorliggende memo zijn de uitkomsten samengevat.

Beschrijving casus

In Zuid-Holland bevindt zich een voormalige stortplaats (1960 t/m 1988), met stortmateriaal tot circa 10 m-mv. Het betreft een (historisch) geval van ernstige bodemverontreiniging. De deklaag is niet in orde (asbest etc.), maar onbegaanbaar braakliggend terrein. Er is geen sprake van risico's van blootstelling voor de mens. De samenstelling van het stortmateriaal is niet bekend (bouw-, sloop- en bedrijfsafval, mogelijk afkomstig van o.a. verffabrikant). Er vindt een monitoring voor uitloging plaats. Benezen lekte weg, maar wordt niet meer aangetroffen. Er is in 2019 een laatste monitoringsronde uitgevoerd met als doel het afronden van de monitoring. Toen werd het grondwater geanalyseerd d.m.v. een brede screening en bleek dat er diverse niet-genormeerde stoffen in het grondwater zitten, die mogelijk een pluim vormen die zich met meer dan 1.000 m³ per jaar verspreidt. Omdat er geen interventiewaarde is voor deze stoffen, kan niet bepaald worden of het hier om een verspreidingsrisico gaat in de zin van de Wbb. Het grondwater in de omgeving wordt niet gebruikt. De grondwaterstromingssnelheid ter plaatse is zeer laag. De verontreiniging zal op lange termijn wellicht opkwellen in een diepe polder.

2 UITZOEKPUNT 1: HEEFT RIVM ERVARING MET GIDSSTOFFEN?

Er is een stof aangetroffen die verwacht wordt in meerdere stortplaatsen. Wellicht zou er een landelijke beoordelingssystematiek van stortplaatsen kunnen komen. Kunnen we werken met gidsparameters om het pluimgedrag te beoordelen? Aan het RIVM is gevraagd of zij hier ervaring mee hebben (bijvoorbeeld worst case verspreiding)?

Het RIVM geeft het volgende aan:

- op dit moment is er nog geen ervaring met gidsstoffen;
- naar aanleiding van de PFAS-problematiek wordt het komende half jaar gewerkt aan risicogrenzen die vanuit bodem beschermend moeten zijn voor het grondwater. Waarschijnlijk wordt daarvoor een worst case/of sterk vereenvoudigde benadering gevolgd als eerste inschatting van de risico's van uitloging en transport. Dit is primair gericht op verspreiding vanuit toepassingen, maar kan mogelijk ook voor stortplaatsen als screeningswaarde worden gebruikt.

In de praktijk worden bij stortplaatsen vaak enkele macro-parameters zoals chloride en daarnaast een mobiele verontreiniging zoals benzeen als signaleringsstof gebruikt. Als deze stoffen geen grote pluim vormen, zal de verspreiding van andere stoffen ook beperkt zijn. Het is wel belangrijk om de juiste stoffen te kiezen, zodat er niet een persistente, zeer mobiele stof gemist wordt.

3 UITZOEKPUNT 2: BIEDT PROJECT 'COCOON' AANKNOPINGSPUNTEN?

Tijdens de eerste workshop is gesproken of het project 'COCOON' mogelijk aanknopingspunten biedt voor de casus. 'COCOON' is een Europees project gericht op het beheer van stortplaatsen. Het doel van COCOON is om beleidsinstrumenten te ontwikkelen en te integreren om duurzaam beheer van stortplaatsen mogelijk te maken. Hierbij worden innovaties en het toepassen van schone technologie gestimuleerd en in praktijk gebracht (zie verder: <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/bodem-ondergrond/duurzaam-stortbeheer/cocoon/>).

Bij navraag bij Bodem+ naar de bruikbaarheid van dit project voor de casus in West-Holland, blijkt het volgende:

- het project richt zich op grond en niet op grondwater;
- in het project wordt niet gekeken naar niet-genormeerde stoffen.

De uitkomsten van het project zijn dus minder bruikbaar voor onze casus. Aangegeven wordt dat er een ander project is (van het RIVM, uit 2015), waarin emissietoetswaarden zijn afgeleid voor stortplaatsen. Hoewel het ook hier gaat het om genormeerde stoffen, is de systematiek mogelijk wel bruikbaar.

De uitkomsten van het laatstgenoemde project van het RIVM zijn beschreven in het rapport 'Ontwikkeling emissietoetswaarden voor het beoordelen van duurzaam stortbeheer op pilotstortplaatsen. Fase 2: Voorstellen voor emissietoetswaarden' (RIVM Rapport 2015-0167, E. Brand et al). Dit rapport is te downloaden op de website van het RIVM (<https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2015-0167.pdf>).

4 UITZOEKPUNT 3: HANDELINGSPERSPECTIEF EN RELATIE MET KRW

Tijdens de eerste workshop is een aantal vragen met betrekking tot het handelingsperspectief en de relatie met de KRW naar voren gekomen.

Hoe verhoudt casus zich tot KRW? Wie is aan zet?

- De KRW gaat o.a. over inbreng van verontreiniging vanuit een bodemverontreiniging naar het grondwater.
- Dit valt onder 'Prevent & Limit'.
- Provincie moet beoordelen of hieraan voldaan is.
- Provincie moet beleid opstellen.

Tijdens de laatste workshop werd gewezen op een recent verschenen, verhelderend document over de rollen en verantwoordelijkheden in het kader grondwaterkwaliteitsbeheer, de KRW en de Omgevingswet. Het betreft de rapportage 'Handreiking van de samenwerkende overheden - Beheer van grondwaterkwaliteit onder de Omgevingswet - Samen inhoud geven aan het beschermen en benutten van grondwater'.

Dit document is te vinden op: <https://www.bodemplus.nl/onderwerpen/wet-regelgeving/omgevingswet/grondwaterkwaliteit/handreiking-grondwaterkwaliteitsbeheer/>

Kan eigenaar/beheerder van de locatie worden aangesproken?

Onder de Omgevingswet geldt het volgende:

- de overheid kan alleen nog regels stellen aan voorgenomen gebruik (bijvoorbeeld aanbrengen leeflaag of wegnemen van bron die nalevert aan grondwater);
- de overheid kan derden niet dwingen om te saneren als er geen samenloop is met een initiatief (tenzij sprake is van Zorgplicht, maar dat is niet het geval voor deze casus).

Conclusie: als bestaande (historische) bodemverontreiniging een probleem vormt voor KRW-doelstellingen en er vinden geen ontwikkelingen plaats op de locatie, is overheid (lees: provincie) aan zet om deze verontreiniging te saneren (of beheersen). Daarom is gekeken naar de voor- en nadelen van het nu (dus vóór inwerkingtreding Ow) nemen van een beschikking 'ernst en spoedeisendheid'. Dit kan door het bepalen van ernst en spoed op basis van (ad hoc) interventiewaarden en criteria uit Circulaire Bodemsanering. Het nemen van een beschikking heeft de volgende consequenties:

- na inwerkingtreding van de Omgevingswet valt het geval onder overgangsrecht. Geld en rechtsmiddelen beschikbaar om sanering uit te voeren;
- veroorzaker, schuldig eigenaar of Bevoegd Gezag Wbb (vangnet) moet saneren als sprake is van spoed;
- initiatiefnemer moet saneren indien geen spoed;
- nadeel: mogelijk maatschappelijke onrust bij het nemen van een beschikking.

In de laatste workshop is naar voren gekomen dat het nadeel van maatschappelijke onrust (gekoppeld aan het nemen van een beschikking voor deze locatie) niet opweegt tegen de hierboven benoemde voordelen. Deze onrust kan overslaan naar andere locaties. Er zal daarom vooralsnog geen beschikking ernst en spoedeisendheid worden genomen. NB: de rollen van de verschillende overheden, en de samenwerking tussen hen, is hierbij ook van belang. Bij maatschappelijke onrust, spreken burgers in het algemeen de gemeente als eerste aan.

Biedt gebiedsgericht grondwaterbeheer perspectief bij het beheer van stortplaatsen?

Gebiedsgericht grondwaterbeheer maakt het mogelijk om voor het hele gebied ambities stellen in plaats van te focussen op elk Wbb-geval en naar formele verspreidingsrisico's (> 1000 m³ toename per jaar) te kijken als er geen daadwerkelijke risico's (bedreiging kwetsbaar object, blootstelling) zijn. Ook als wordt gekeken op gebiedsniveau, is het noodzakelijk dat de risico's van de aangetroffen stoffen beoordeeld kunnen worden. Als, zoals op deze locatie, de verspreiding langzaam is en er zijn geen kwetsbare objecten in de buurt, is er meer tijd voor deze beoordeling.

5 RESUMÉ

Uit de casus, de discussies en de uitkomsten van de zoekpunten 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 het grondwater bij een stortplaats.

Als de Wbb (of de KRW) gevolgd wordt, en er worden tijdelijke/ lokale normen afgeleid, leidt dit hoogstwaarschijnlijk tot de noodzaak tot saneren. Deze noodzaak is hier, in het kader van concrete risico's, niet aanwezig. Behalve kosten speelt ook mogelijke maatschappelijke onrust een rol. Er is geen 'veilige omgeving' om een vondst van niet-genormeerde stoffen te melden. Hierdoor kunnen andere locaties, waar mogelijk wel concrete risico's aanwezig zijn, hier geen voordeel mee doen.

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 ZUID-HOLLAND

VERSLAG – WERKSESSIE TOETSEN HANDELINGSKADER ZUID-HOLLAND

Onderwerp	Werkessie toetsen handelingskader POP-UP – casus Zuid-Holland	
Project	POP-UP Opkomende stoffen in de bodem	
Projectcode	105010	
Datum en tijd	11 november 2019 - 10.00-12.15 uur	
Plaats	Omgevingsdienst West-Holland, Leiden	
Referentie	105010/20-006.251	
Auteur(s)	Marloes Luitwieler	
Deelnemers	Inbrengers casus POP-UP	Arjen Heins, Kor van Hateren, Peter Springintveld, Heijo Scharff Marloes Luitwieler, Corine Habraken, Ko Hage

1 BESCHRIJVING CASUS

Voormalige stortplaats, stortmateriaal tot circa 10 m-mv. Het betreft een (historisch) geval van ernstige bodemverontreiniging. Deklaag niet in orde (asbest etc.), maar onbegaanbaar braakliggend terrein. Geen risico's van blootstelling mens. Afvalstoffen onbekend, wellicht o.a. van verffabrikant. Monitoringsprogramma uitlozing. Benzeen lekte weg, maar wordt niet meer aangetroffen. Doel laatste monitoringsronde: afronden. Toen werd het grondwater geanalyseerd d.m.v. een brede screening en bleek dat er diverse niet-genormeerde stoffen in het grondwater zitten, die mogelijk een pluim vormen die zich met meer dan 1000 m3 per jaar verspreidt. Omdat er geen interventiewaarde is voor deze stoffen, kan niet bepaald worden of het hier om een verspreidingsrisico gaat in de zin van de Wbb.

2 BRUIKBAARHEID/OPMERKINGEN STROOMSCHEMA'S EN TOELICHTING

Stroomschema B: bij de pijl van 6 naar D: Wbb weg. Actuele risico's. **Aanpassen in HK.**

Stroomschema D

- 10. Wat is een 'groot gebied'?
- 13. schaal: bij 'grootschalig diffuus' hoort ook 'zeer veel bronnen' (bijvoorbeeld stortplaatsen of riooloverstorten). **Aanpassen in HK.**
- Nog steeds emissie? Geldt voor emissies uit bedrijven, maar ook vanuit naleverende bron in de bodem (stortplaats). Kijken hoe dit handig in het HK op te nemen is. Kan ook tussenvorm zijn, want een naleverende bron wegnemen is ook een vorm van bodemsanering. **Aanpassen in HK.**

Stortplaatsen passen niet goed in deze stroomschema's. Straks krijg je vergelijkbare vragen voor verondiepte plassen (bagger die PFAS bevatte en wie weet welke stoffen nog meer).

3 DISCUSSIE

Welke vraag stel je?

In het kader van de Wbb is het helder welke vragen je moet stellen als je een bodemverontreiniging aantreft: is er sprake van een ernstig geval en zo ja, is spoedige sanering noodzakelijk. Oftewel: zijn er risico's voor mens, milieu of verspreiding? In dit geval, met de Omgevingswet in zicht en omdat het om niet-genormeerde stoffen gaat uit een stortplaats vol onbekende stoffen, is de vraagstelling wat minder evident. Vragen die langskwamen:

- is er een potentieel risico voor de volksgezondheid? (die kans lijkt heel klein, omdat er geen directe blootstellingsmogelijkheden zijn);
- is er een verspreidingsrisico? (en dan niet zozeer volgens de definitie van de Wbb, maar: zorgt verspreiding van deze stoffen (op lange termijn) voor humane of ecologische risico's?
- kan deze vondst leiden tot maatschappelijke stagnatie? Bijvoorbeeld als er een ruimtelijke ontwikkeling in de buurt komt waarbij grondwater wordt onttrokken en later geloosd. Dit mag alleen als er een lozingsvergunning is voor de betreffende stoffen (Waterwet; is eigenlijk bedoeld voor producenten, die weten wat er in hun afvalwater zit);
- komen deze stoffen voor in meer/veel stortplaatsen? Bijvoorbeeld 4-tert-butylfenol kan voorkomen in verven, coatings, lijmen, luchtverfrissers, wasmiddel. Is het (dus) een landelijk probleem, waarvoor bij voorkeur een landelijke oplossing gezocht moet worden?
- welke stoffen zitten er nog meer in/logen er nog meer uit, die we met deze brede screening niet hebben aangetroffen?

Hoe ver ga je met analyseren/wat wil je weten?

Waarom en wanneer ga je stoffen onderzoeken? Welke stoffen tref je aan in brede screening? Sowieso alleen hogere concentraties (brede screening heeft hoge detectielimiet). En moet je voor elke stof een norm afleiden?

Verantwoordelijkheden

Er is een verschil tussen 'wat moet je vanuit je bevoegdheden' en de discussie 'wat wil je (als overheid)/wat vinden we acceptabel'. Wie *voelt* zich verantwoordelijk?

Kan de eigenaar/beheerder van de locatie van de stortplaats aangesproken worden? Dit is de gemeente (in dit geval), een boer of een particulier. Wanneer moet deze maatregelen nemen? In elk geval bij een initiatief/activiteit. Maar als het grondwater bedreigd wordt? Monitorende OD moet provincie inlichten, mogelijk probleem voor prevent&limit (KRW). Wie is dan aan zet? Kan de eigenaar civielrechtelijk aansprakelijk gesteld worden? Onder de Wbb is de OD nog bevoegd gezag.

Stortplaats in perspectief

Wat is de betekenis van deze stortplaats voor zijn omgeving. Om stortplaatsen wordt normaal een contour getrokken, daarbinnen is sprake van een geval van ernstige bodemverontreiniging. Vanuit NAVOS zijn er een beperkt aantal stortplaatsen benoemd waar we ons zorgen om maken in verband met verspreiding naar/in het grondwater. Hier wordt, door de provincie, gemonitord op gidsstoffen en risicostoffen. Deze staat niet op die lijst, al werd er wel gemonitord (door OD). Maar misschien verandert deze vondst dit beeld. Het grondwater in de omgeving wordt niet veel gebruikt, het stroomt langzaam. Zal op zeer lange termijn wellicht opkwellen in een diepe polder. Om dit goed in beeld te krijgen zou een gebiedsanalyse uitgevoerd moeten worden en een CSM opgesteld. Om de verspreiding vervolgens te beoordelen conform de Wbb hebben we interventiewaarden voor de betreffende stoffen nodig.

Hoeveel stortplaatsen bevatten deze (en/of andere) stoffen die uitlogen? Wanneer besluit je dat het een landelijk probleem is? Als dat het geval is, ga je weer kijken welke stortplaatsen de grootste risico's met zich meebrengen, en die aanpakken. In plaats van per stortplaats apart risico's bepalen en bepalen of maatregelen nodig zijn. Er zou een loket moeten zijn waar je met dit soort vragen (en meldingen) terecht kunt.

Wellicht zou er een landelijke beoordelingssystematiek van stortplaatsen kunnen komen. Kunnen we werken met gidsparameters om het pluimgedrag te beoordelen? NB verschillende stoffen vertonen verschillend (verspreidings)gedrag in de bodem. Navragen bij RIVM: hebben zij ervaring met gidsstoffen, bijvoorbeeld worst case verspreiding. Kunnen ze in de risicotoolbox aangeven welke stoffen een vergelijkbaar verspreidingsgedrag vertonen? **Uitzoekpunt 1.**

Vergelijk de stortplaats in de Coupépolder, waar is geadviseerd om te monitoren op gidsstoffen na een analyse wat er ongeveer allemaal gestort kan zijn. En wat er kan gebeuren als de gestorte stoffen met elkaar in aanraking komen (chemische en biologische reacties).

Kansberekening per stortplaats/systeemanalyse. NB eerst gevolgenanalyse. Dit kan ook opgenomen worden in waterprogramma van provincies, dat zij opstellen in het kader van de KRW: systematiek, gebiedsgericht kijken, risico's, beschermen, benutten, monitoring en signaleringssysteem.

NAVOS-systematiek is nog bruikbaar. Hierin zijn keuzes gemaakt : laat stortplaatsen liggen waar ze liggen. Beoordeel risico's van deklagen (blootstelling) en verspreiding. Wat zijn hier de laatste inzichten? Marloes vraagt dit na bij Jan Frank Mars (Bodem+), die op Bodembreed een presentatie heeft gegeven over een project om stortplaatsen terug te brengen in gebruik, dat wil zeggen dat materialen uit de stortplaats hergebruikt worden en/of dat de locatie een nieuwe bestemming krijgt. **Uitzoekpunt 2.**

Handelingsperspectief

Wat ga je doen als er risico's blijken te zijn? Bijvoorbeeld beperkingen voor ontwikkelingen in het gebied. Een extra contour om de stortplaats waar het grondwater verontreinigd is.

Als je nu een beschikking 'ernstig en spoedeisend' neemt, valt de stortplaats straks onder het overgangsrecht (na inwerkingtreding van de Omgevingswet). Er zijn dan geld en rechtsmiddelen beschikbaar om sanering uit te voeren. Maar: zo'n beschikking kan ook weer leiden tot maatschappelijke onrust. Welke juridische aspecten spelen waar. Hoe verhoudt deze casus zich tot de KRW? Governance, juridisch. **Uitzoekpunt 3.**

Lopend onderzoek naar afbraak bij stortplaatsen. Kan hier ook sprake van zijn?

Communicatie

Hoe communiceer je over deze stortplaats naar je bestuur. Boodschap kan zijn: we hebben in NL te maken met een grote dichtheid aan stortplaatsen. Die zijn qua problematiek lang niet allemaal vergelijkbaar met de Coupépolder. Deze ook niet. Er is wel contact met het watervoerend pakket , maar dit water wordt momenteel nergens voor gebruikt. Het is aan te bevelen om eerst landelijk te onderzoeken welke stortplaatsen de grootste risico's opleveren (bijvoorbeeld in een gebied waar het grondwater wél snel stroomt). Deze zal waarschijnlijk geen hoge prioriteit krijgen, vanwege de ligging, omvang en de kleine kans op blootstelling en opkwalling.

4 AFSPRAKEN

Uitzoekpunt	Wie	Deadline
1. Gidsstoffen/risicotoolbox	Corine	10 januari 2020
2. Project herontwikkeling stortplaatsen (EU)	Marloes	10 januari 2020
3. Relatie casus - KRW	Marloes	10 januari 2020
Aanpassen HK	Marloes	20 maart 2020

5 VERVOLG

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

