

Vergaderjaar 1991-1992

21 556

Uitbreiding van de Wet bodembescherming met een regeling inzake de sanering van de bodem

Nr. 13 Herdruk⁴

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 augustus 1992

Te uwer informatie doe ik u hierbij het advies van de Technische Commissie Bodembescherming (TBC)¹ toekomen, dat op mijn verzoek (bij brief van 29 oktober 1991) is opgesteld naar aanleiding van bijgaand rapport «Beoordeling van risico's voor mens en milieu bij blootstelling aan bodemverontreiniging. Integratie van deelaspecten».¹ Dit rapport is, eveneens op mijn verzoek, door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne (RIVM) in september 1991 uitgebracht. In het rapport zijn voorstellen gedaan voor nieuwe toetsingswaarden ten behoeve van de beoordeling van de noodzaak tot sanering van de bodem. Het rapport voorziet in een behoefte aan eenduidige normering en een goede (toxicologische) onderbouwing van het begrip «ernstig gevaar voor de volksgezondheid of het milieu» (in wetsvoorstel 21 556 redactioneel gewijzigd in «ernstig gevaar voor de vermindering van de functionele eigenschappen die de bodem voor mens, plant of dier heeft»).

Met deze verbetering van het technisch-wetenschappelijk kader voor de beoordeling van risico's voor mens en milieu als gevolg van blootstelling aan bodemverontreiniging wordt invulling gegeven aan actiepoint 41, opgenomen in het kabinetsstandpunt Tien jaren-scenario bodemsanering en bedrijfsterreinen². Aan de resultaten van de studie van het RIVM is reeds in de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 21 556 en het aanvullend kabinetsstandpunt over het eindrapport van de Commissie bodemsanering van in gebruik zijnde bedrijfsterreinen³ gerefereerd.

Onderhavig toetsingskader voor risico's van bodemverontreiniging voor mens en milieu is een belangrijke schakel in de keten van beoordeling van bodemkwaliteit en de aanpak van bodemverontreiniging. Zowel in de Interimwet bodemsanering als in wetsvoorstel 21 556 is de vaststelling van «ernstig gevaar» en derhalve de noodzaak tot het op enig moment treffen van saneringsmaatregelen immers een belangrijk ijkpunt. De inzet van het gehele bestuurlijke instrumentarium (waaronder

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Kamerstukken II 1989/90, 21 557, nr. 2.

³ Kamerstukken II 1991/92, 21 557, nr. 19.

⁴ I.v.m. het abusievelijk niet afdrucken van de figuur op blz. 4.

meldings-, onderzoeks- en saneringsverplichtingen en van financiële instrumenten als kredietverlening, fiscale faciliteiten en kostenverhaal) is aan dit toetsingscriterium gekoppeld. Ik zie hierin aanleiding de saneringsnoodzaak zo eenduidig interpreteerbaar als mogelijk te definiëren. Eerst nadat de saneringsnoodzaak is komen vast te staan dient de urgentie van maatregelen te worden beoordeeld op grond van actuele blootstellings- of verspreidingsrisico's.

In verband met de samenhang met het nader voorlopig verslag bij wetsvoorstel 21 556 en de kabinetsstandpunten inzake «de uniformering van beoordeling en aanpak van gevallen van bodemverontreiniging (locatiespecifieke omstandigheden)» en inzake «bodemverontreiniging en grondtransacties» die binnenkort aan u worden gezonden, acht ik het van belang u thans inzicht te bieden in beide rapporten. Hoewel met het verschijnen van deze bouwstenen ter ondersteuning van de bodemsaneringsregeling de noodzaak, urgentie en doelstelling van sanering van de bodem nader geduid en onderling gerelateerd zijn, kunnen de drie genoemde criteria separaat hun beslag krijgen,

In bijlage A bij deze brief is de gevolgde procedure voor de ontwikkeling van nieuwe C-toetsingswaarden, te noemen interventiewaarden, aangegeven. Tevens is de samenhang tussen verschillende risicogrenzen en milieukwaliteitsdoelstellingen beknopt weergegeven.

De Technische Commissie Bodembescherming acht het aan te brengen onderscheid tussen saneringsnoodzaak en saneringsurgentie een duidelijke verbetering ten opzichte van de inhoud van de huidige Leidraad bodembescherming. Zij ondersteunt het standpunt de saneringsnoodzaak te baseren op nadelige gevolgen van bodemverontreiniging die kunnen optreden ervan uitgaande dat alle mogelijke blootstellingsroutes in het geding zijn. Na die eerste toetsing aan bodemnormen acht zij risicoberekening die op de lokale situatie zijn toegevoegd ten behoeve van de bepaling van de saneringsurgentie perspectiefrijk.

Afgezien van een aantal wijzigingsvoorstellen acht de Commissie de door het RIVM voorgestelde nieuwe toetsingswaarden goed bruikbaar en gemeten naar de huidige kennis voldoende wetenschappelijk onderbouwd om als beleidsinstrument gehanteerd te kunnen worden.

Voorgenomen nadere activiteiten

Ik heb het RIVM gevraagd op grond van het advies van de Technische Commissie Bodembescherming en naar aanleiding van het gevoerde overleg te bezien tot welke bijstellingen dit aanleiding geeft. Waar nodig zal dit leiden tot wijzigingen van de toelichtende tekst in het integratierapport, de methodologie en de numerieke invulling van de interventiewaarden voor enkele stoffen. De voorstellen voor de hoogte van de interventiewaarden van het RIVM zijn derhalve niet definitief. In een apart deelrapport zal het RIVM een nadere studie publiceren over de opname van verontreinigde stoffen in gewassen. De resultaten van deze studie zullen eveneens in het integratierapport worden verwerkt.

Onder verwijzing naar de behandeling van de derde Nota waterhuishouding en het saneringsprogramma Waterbodem Rijkswateren (1991–2000) in de Uitgebreide Commissie Vergadering van 19 november 1990, zal ik ultimo 1992 uw Kamer een beleidsnotitie doen toekomen waarin de numerieke invulling van de interventiewaarden (nieuwe C-toetsingswaarden) is opgenomen. Deze waarden zullen daarna

in een algemene maatregel van bestuur op grond van wetsvoorstel 21 556 worden vastgelegd. Vooruitlopend hierop, zullen de interventie-waarden worden opgenomen in de Leidraad bodembescherming. Ook de voorstellen voor de beoordeling van de urgentie van sanering van de bodem zullen in de Leidraad worden verwerkt. Gelijktijdig met de publicatie van de waarden in de Leidraad zal het herziene RIVM rapport voor een breed publiek toegankelijk worden gemaakt.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

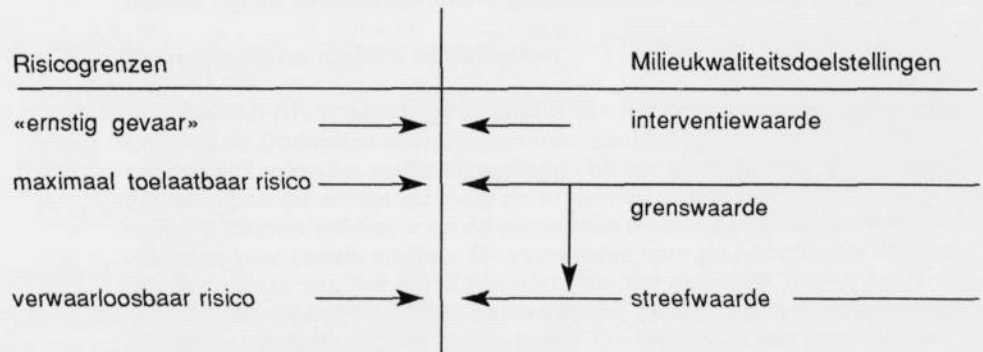
Ter voorbereiding van wetsvoorstel 21 556 is in 1987 in opdracht van het Directoraat-Generaal Milieubeheer een evaluatie uitgevoerd van (het gebruik van) de (toenmalige) Leidraad bodemsanering (thans Leidraad bodembescherming).

Hiervan is in 1988 aan deze gebruikers van de Leidraad verslag gedaan. Uit het evaluatieverslag blijkt dat een grote behoefte bestaat aan uniforme voorschriften en normeringen. Hiertoe zouden de bestaande voorschriften en beoordelingskaders nader moeten worden uitgewerkt en verduidelijkt. Dit gold met name voor het centrale toetsingscriterium van de Interimwet bodemsanering: «ernstig gevaar voor de volksgezondheid of het milieu». Bij brief van 20 juni 1988 is door het Directoraat-Generaal Milieubeheer aan het RIVM opdracht gegeven de technisch-wetenschappelijke onderbouwing van dit wettelijk criterium te verbeteren.

Bijgaand RIVM rapport integreert de resultaten van een uitgebreide studie waarvan de resultaten in een serie van 7 deelrapporten zijn gepubliceerd. Over deze deelrapporten is overleg gevoerd met de Ministeries van Verkeer en Waterstaat en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, met het Interprovinciaal Overleg-orgaan en de Vereniging van Nederlandse Ondernemingen/Nederlands Christelijk Werkgeversverbond en de Stichting Nederland Gifvrij. Over het eindrapport heeft bovendien overleg met de Orde van Nederlandse Raadgevende Ingenieurs, medische en milieudeskundigen en andere deskundigen plaatsgevonden. De onderbouwing van de interventiewaarden voor met name enkele stoffen die veelvuldig in waterbodems worden aangetroffen is met het Ministerie van Verkeer en Waterstaat uitvoering besproken.

Samenhang met risicobeleid

In het Indicatief Meerjaren Programma Milieubeheer 1986-1990^a is de risicobenadering als beleidskader geïntroduceerd. Deze risicobenadering vormt de grondslag voor de effectgerichte normstelling. De begrippen maximaal toelaatbaar risico en verwaarloosbaar risico zijn in dit verband gedefinieerd en nader toegelicht in de notitie «Omgaan met risico's»^b. In onderstaande figuur is schematisch weergegeven hoe risicogrenzen en milieukwaliteitsdoelstellingen zich onderling verhouden.



In de notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water^c is onder andere een overzicht gepresenteerd van streefwaarden voor bodem en (niet wettelijke) grenswaarden voor oppervlaktewater en nieuw gevormd sediment. Voor de bodem (inclusief grondwater) wordt het vaststellen van grenswaarden niet wenselijk geacht omdat het concept van voortschrijdende normstelling voor de kwaliteit van de bodem niet zonder meer toegepast kan worden. Zowel in deel III van het Milieuprogramma 1991-1994^d als in de notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en

^a Kamerstukken II 1985/86, 19 204, nrs. 1-2.

^b Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nr. 5.

^c Kamerstukken II 1990/91, 21 990, nr. 1.

^d Kamerstukken II 1990/91, 21 802, nrs. 1-2.

water zijn de C-toetsingswaarden uit de Leidraad bodembescherming als de interventiewaarden voor de bodemsanering gedefinieerd. Interventiewaarden geven een kwaliteitsniveau aan boven het maximaal toelaatbaar risico, waarvan de overschrijding moet leiden tot ingrijpen op enig moment.

Bij de afleiding van de interventiewaarden is aangesloten bij de gevolgde methode voor de bepaling van risicogrenzen zoals beschreven in de notitie Milieukwaliteitsdoelstellingen bodem en water. Daarnaast zijn relevante nieuwe modellen bij deze afleiding betrokken (ontwikkeld door de Hoofdinspectie van de volksgezondheid voor de milieuhygiëne en door het bedrijfsleven) waarin met behulp van gegevens uit bodemonderzoek de blootstelling aan bodemverontreiniging kan worden geschat en beoordeeld.

Geven de streefwaarden bodem het milieukwaliteitsniveau aan van dat compartiment waarbij de risico's voor mens en milieu verwaarloosbaar worden geacht, de interventiewaarden geven het milieukwaliteitsniveau aan voor de bodem waarbij het maximaal toelaatbaar risico voor als nadelig te waarden effecten voor mens en milieu in zekere mate is overschreden. De bepaling van beide risicogrenzen («verwaarloosbaar risico» respectievelijk «ernstig gevaar») zijn dus gekoppeld aan een beoordeling van de bodemkwaliteit.

Bij de uitwerking van «ernstig gevaar» zijn thans in de Leidraad twee beoordelingsaspecten onderscheiden: aard en concentraties van de verontreinigde stoffen, die een indruk geven van de mate van verontreiniging en de potentiële effecten daarvan op mens en milieu, en de lokale verontreinigingssituatie, die bepalend is voor de mate en de mogelijkheid tot verspreiding of contact. Deze twee beoordelingsaspecten zijn bij de nieuwe C-toetsingswaarden geïntegreerd. Feitelijk vindt er een beoordeling van de potentiële nadelige effecten op mens, plant en dier van bodemverontreiniging plaats, ervan uitgaande dat alle mogelijke blootstellingsroutes zich voordoen.

Indien de interventiewaarden worden overschreden en de saneringsnoodzaak is vastgesteld, dient verder onderzoek te worden uitgevoerd naar de actuele blootstellings- of verspreidingsrisico's, teneinde de urgentie van de aanpak van de verontreiniging vast te stellen. De actuele blootstelling van mens, plant of dier kan worden beoordeeld door schattingen en metingen van de op het betrokken geval van bodemverontreiniging ingenomen hoeveelheden aan bodemverontreinigde stoffen te vergelijken met toxicologisch onderbouwde maximaal toelaatbare waarden voor de inname van stoffen.