

Vergaderjaar 2003–2004

28 663

Milieubeleid 2002–2006

28 199

Beleidsvernieuwing bodemsanering

Nr. 15

**BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN VOLKSHUISVESTING,
RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 maart 2004

Mede namens mijn ambtgenoot van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) bericht ik u als volgt.

In de afgelopen jaren is duidelijk geworden dat asbest regelmatig in (water)bodem, grond, baggerspecie en puin(granulaat) wordt aangetroffen als gevolg van veelvuldig gebruik van asbest in de vorige eeuw. Met het oog op de gezondheidsrisico's die de aanwezigheid van asbest met zich mee kan brengen is zowel in de milieuregelgeving als in de arbo-regelgeving per situatie een oplossing gezocht en regelgeving tot stand gebracht op onderdelen. Met deze brief beoog ik deze onderdelen onderling op elkaar af te stemmen en de aansluiting van specifiek voor asbest geldende regelgeving op (algemene) regelgeving voor (water)bodem, grond, baggerspecie en puin(granulaat) te verbeteren. Daarmee verbetert de samenhang en ontstaat helderheid voor de uitvoeringspraktijk. Een eerste aanzet hiertoe vormde het interim-beleid¹. Dit hield in dat per 1 januari 2003 een interventiewaarde bodemsanering voor asbest in werking trad en per 1 maart 2003 de restconcentratienorm voor asbesthoudende bulkmaterialen werd herzien. Ook wijzigden de verpakkingeisen voor vervoer van asbesthoudende bulkmaterialen zoals grond en puin-granulaat per 1 januari 2003.

De regelgeving voor asbest in bodem, grond en puin(granulaat) is vervolgens meer integraal gezien, mede in het licht van de herijking van de regelgeving² en de voorgenomen veranderingen in het bodembeleid³. Dit resulteert in een aantal aanpassingen in beleid en regelgeving inclusief een definitieve verankering van het interim-beleid¹. De interventiewaarde bodemsanering voor asbest en de restconcentratienorm voor asbesthoudende bulkmaterialen stel ik definitief vast op 100 mg/kg gewogen (gewogen betekent de concentratie serpentijnasbest vermeerderd met tien maal de concentratie amfiboolasbest). Deze normen zullen verder verankerd worden in de relevante milieuregelgeving.

¹ Brief aan de Tweede Kamer van 17 december 2002 (28 600 XI, nr. 81).

² Brief aan de Tweede Kamer van 21 oktober 2003 (29 200 XI, nr. 7).

³ Brief aan de Tweede Kamer van 12 januari 2004 (28 663, nr. 13).

De brief is als volgt opgebouwd. In paragraaf 1 komt de verontreiniging van de (water)bodem aan de orde. In paragraaf 2 wordt ingegaan op transport, hergebruik, reinigen en storten van asbesthoudende grond, baggerspecie en puin(granulaat). Paragraaf 3 beschrijft de afstemming tussen asbestwegen en asbestbodemverontreiniging. Paragraaf 4 behandelt opleiding en certificering. Paragraaf 5 geeft de financiële gevolgen aan van de beleidswijzigingen. Tot slot wordt in paragraaf 6 de wijze beschreven waarop afstemming met het veld heeft plaatsgevonden en hoe in het vervolgtraject de communicatie over deze brief zal plaatsvinden.

1 Verontreiniging van de (water)bodem

Met het invoeren van een interventiewaarde bodemsanering voor asbest, met ingang van 1 januari 2003, heb ik te kennen gegeven dat verontreiniging van de (water)bodem met asbest waar mogelijk op gelijke wijze moet worden behandeld als verontreiniging met andere chemische stoffen. Vóór 1 januari 2003 was er weinig duidelijkheid over het omgaan met de asbestverontreinigingsproblematiek. Belangrijke aanleiding hiervoor was het ontbreken van een interventiewaarde. Deze interventiewaarde ontbrak omdat de aard van de stof asbest het zeer moeilijk maakt om een eenduidig verband vast te stellen tussen de concentraties van asbest in de bodem en de gezondheidsrisico's die hiervan het gevolg kunnen zijn. Bevoegde gezagen bodemsanering gingen op verschillende wijze om met deze situatie en hanteerden voor hun gebied een eigen interventiewaarde.

Met het invoeren van een landelijke interventiewaarde voor asbest is bodemverontreiniging door asbest in belangrijke mate gelijkgeschakeld met bodemverontreiniging door andere stoffen. Zoals beschreven in de beleidsbrief bodem³ betekent een overschrijding van de interventiewaarde dat moet worden bezien of op de betreffende locatie het saneringscriterium wordt overschreden. Wanneer dat het geval is dient op korte termijn sanering plaats te vinden. Een locatie met een asbestgehalte in de bodem boven de interventiewaarde moet kadastraal worden geregistreerd. Wanneer sanering niet noodzakelijk is, moet worden bezien of beheersmaatregelen moeten worden getroffen.

De hoogte van de interventiewaarde heb ik, vooruitlopend op de definitieve vaststelling, per 1 januari 2003 vastgesteld op 100 mg/kg gewogen. Ik houd deze interventiewaarde in stand. In de loop van 2003 is een rapport van RIVM/TNO⁴ verschenen dat een interventiewaarde op het niveau van 100 mg/kg gewogen nader onderbouwt. De Technische Commissie Bodembescherming (TCB) die ik ter zake om advies heb gevraagd stemt in met mijn voornemen om de interventiewaarde van 100 mg/kg gewogen in stand te houden. Ik wijs er daarbij op dat de interventiewaarde voor asbest is gelegd op het niveau van het verwaarloosbaar risico (VR), terwijl de interventiewaarden voor de overige bodemverontreinigende stoffen zijn vastgelegd op het niveau van het maximaal toelaatbaar risico (MTR). Bij bodemverontreiniging door asbest is het moeilijk een goede eenduidige relatie te leggen tussen het gehalte in de bodem en de risico's voor de gezondheid van mensen. Deze risico's worden naast het gehalte van asbest in de bodem bepaald door lokale bodemomstandigheden zoals onder andere vochtgehalte, grondsoort en activiteit. Vanwege deze onzekerheid kies ik voor een interventiewaarde op het verwaarloosbaar risiconiveau. Een tweede argument om voor een interventiewaarde op dit niveau te kiezen is om aansluiting te houden met de arbo-regelgeving. Deze stelt uitgebreide veiligheidsmaatregelen verplicht voor werknemers bij werkzaamheden met bodem, grond en puin(granulaat) met een asbestgehalte boven de 100 mg/kg gewogen.

⁴ RIVM, rapport 711701034/2003 «Beoordeling van de risico's van bodemverontreiniging met asbest».

Ik zie af van de invoering van een streefwaarde voor asbest. De interventiewaarde ligt reeds op het niveau van het verwaarloosbaar risico. Ik merk daarbij wel op dat asbest van nature niet in de Nederlandse bodem voorkomt. Bij sanering van een bodemverontreiniging met asbest bepaalt in de toekomst de gemeente zoals beschreven in de beleidsbrief bodem³ welke kwaliteit de bodem na de saneringsoperatie dient te hebben.

In de beleidsbrief bodem³ wordt een nieuw «milieuhygiënisch saneringscriterium» aangekondigd waarmee locatie- en gebiedsspecifiek de risico's bij een bepaald gebruik van de bodem kunnen worden vastgesteld. Deze systematiek zal voor alle verontreinigende stoffen nog ontwikkeld moeten worden. Voor asbest kan deze systematiek op korte termijn beschikbaar komen. Begin 2004 zal een protocol ontwikkeld worden op basis van een door RIVM en TNO ontwikkelde systematiek. In het protocol zullen de resultaten van de discussies met de praktijk over deze RIVM/TNO systematiek worden verwerkt. Ook zal het advies dat de TCB op dit onderdeel heeft gegeven in het protocol doorwerken. Dit protocol zal gelden als «milieuhygiënisch saneringscriterium».

Omdat asbest op veel plaatsen als verontreiniging in de bodem voorkomt, is het van belang dat asbest expliciet wordt meegenomen bij de inventarisatie conform de Circulaire landsdekkend beeld (Stcrt. 2002, nr. 14) die tot doel heeft de werkvoorraad van de bodemsaneringsoperatie in beeld te brengen. Hoewel asbest bij de start van deze inventarisatie niet was meegenomen, heeft inmiddels een inhaalslag plaats gevonden waardoor verontreiniging door asbest vanaf nu integraal wordt meegenomen bij deze inventarisatie. Ik zal u in de loop van 2004 informeren over de totale omvang van de ernstige bodemverontreiniging in Nederland inclusief de verontreiniging door asbest.

Om er zeker van te zijn dat asbestverontreiniging van de (water)bodem tijdig aan het licht komt, is het van belang dat in verkennende bodemonderzoeken het mogelijke voorkomen van verontreiniging door asbest adequaat wordt meegenomen. Hiertoe is afstemming, dan wel integratie, van protocollen voor verkennend bodemonderzoek (5740)⁵ met protocollen voor asbestonderzoek (NEN 5707)⁶ en NEN 5897⁷ gewenst. Ik zal met de NEN in contact treden om dit te bewerkstelligen. Specifiek voor waterbodems wordt in mijn opdracht een protocol voor onderzoek naar asbest opgesteld. Ook dit dient geïntegreerd te worden met bovengenoemde protocollen.

2 Transport, hergebruik, reinigen en storten van asbesthoudende bulkmaterialen

Voor hergebruik van grond, baggerspecie en puin(granulaat) waarin asbest wordt aangetroffen, geldt op dit moment in het kader van het interim-beleid¹ de restconcentratienorm van 100 mg/kg gewogen. Ik houd deze restconcentratienorm in stand op basis van die argumenten die gelden voor de instandhouding van de interventiewaarde bodemsanering voor asbest. In het kader van de Regeling Europese afvalstoffenlijst dient asbesthoudende grond en puin als gevaarlijk afval beschouwd te worden als het gehalte aan asbest hoger is dan 1000 mg/kg droge stof. De restconcentratienorm van 100 mg/kg ligt beduidend lager vanwege de argumentatie zoals in paragraaf 1 genoemd. Ik zal de restconcentratienorm voor asbesthoudende bulkmaterialen verankeren in de relevante milieuregelgeving. Zo zal de restconcentratienorm voor asbest van 100 mg/kg gewogen voor materialen worden opgenomen in het Productenbesluit asbest. Tevens zal ik de restconcentratienorm opnemen in het Bouwstoffenbesluit als bovengrens voor de kwaliteit van bouwstoffen, bij de funda-

⁵ NEN 5740 Bodem – onderzoeksstrategie bij verkennend onderzoek-Onderzoek naar de milieuhygiënische kwaliteit van bodem en grond.

⁶ NEN 5707 Bodem – Inspectie, monsterneming en analyse van asbest in bodem en partijen grond.

⁷ NEN 5897 Monsterneming en analyse van asbest in onbewerkt bouw- en sloopafval en granulaat.

mentele herziening van dit besluit. Bij de formulering van een integraal beleidskader voor het omgaan met grond en bagger die weer als bodem worden gebruikt, zal ik de interventiewaarde voor asbest opnemen. Overigens wordt ook voor met asbest verontreinigde grond aangesloten op de voorwaarden voor grondverzet zoals staat beschreven in de beleidsbrief bodem³. Ik merk op dat het Asbestverwijderingsbesluit en de arbo-regelgeving onverkort van toepassing blijven bij het verwijderen van asbest uit bouwwerken en objecten zoals wegconstructies. Ook blijft de arbo-regelgeving onverkort van kracht bij het reinigen van asbesthoudende grond, baggerspecie en puin(granulaat) omdat bij reiniging een afvalstroom ontstaat met een gehalte aan asbest dat doorgaans hoger is dan de rest-concentratienorm van 100 mg/kg gewogen.

De andere overheden zijn verantwoordelijk voor de voorschriften die gelden met betrekking tot mobiel reinigen, opslag en transport van asbesthoudende bulkmaterialen. Zij hebben te kennen gegeven dat ze landelijke uniformering van deze voorschriften wenselijk achten. Ik zal in overleg met de andere overheden de landelijk uniformering van de regels voor mobiel reinigen, opslag en transport van asbesthoudende bulkmaterialen ter hand nemen.

3 Asbestwegen

De problematiek van asbestwegen is inhoudelijk vergelijkbaar met die van asbestverontreiniging in de bodem. Bovendien is de bodem in de directe omgeving van asbestwegen regelmatig verontreinigd met asbest. De regelgeving en de aanpak verschilt echter op een aantal essentiële punten. Ten eerste dient in het kader van de regelgeving voor asbestwegen bij overschrijding van de norm voor asbest (van 100 mg/kg gewogen) te worden overgegaan tot sanering van de asbestweg. In het kader van de Wet bodembescherming (Wbb) dient pas tot een directe sanering te worden overgegaan als het «milieuhygiënisch saneringscriterium» overschreden wordt. Ten tweede is de systematiek van terugsaneren verschillend. Ten derde is de wijze van financiering bij sanering verschillend. Ten vierde verschilt het bevoegd gezag. Bij het Besluit asbestwegen Wet milieugevaarlijke stoffen (Wms) is de minister van VROM bevoegd gezag terwijl bij de Wbb de provincies en de rechtstreekse gemeenten bevoegd gezag zijn. Hierdoor kunnen knelpunten ontstaan bij een integrale aanpak van asbestverontreinigde bodem en asbesthoudende wegen.

Vanwege de vergelijkbaarheid van de problematiek en vanwege het feit dat de financiering van de uitvoering van de saneringsregeling asbestwegen plaatsvindt vanuit het bodemsaneringsbudget acht ik een goede afstemming tussen de beoordeling en aanpak van asbestbodemverontreinigingen in het kader van de Wbb en asbestwegen in het kader van het Besluit asbestwegen Wms gewenst. Daarom zal ik bezien of de systematieken op elkaar kunnen worden afgestemd zodat dezelfde criteria worden gehanteerd. Bij de inbouw van de Wbb in de Wet milieubeheer (Wm) zal ik bezien of verdere integratie van asbestwegenregelgeving met bodemsaneringsregelgeving kan plaats vinden.

4 Opleiding en certificering bij werkzaamheden aan asbesthoudende materialen

Bij het verrichten van werkzaamheden aan asbesthoudende materialen moeten de voorschriften van de arbo-regelgeving worden nageleefd. In de kabinetsnotitie Bodembeheer op goede gronden⁸ staan kwaliteitsborgingsaspecten beschreven voor uitvoering van bodemonderzoek, bodemsanering en hergebruik van grond en baggerspecie. Mijn voornemen is

⁸ Brief aan de Tweede Kamer van 7 oktober 2003 (28 199, nr. 5).

om asbest mee te nemen in het wetgevingstraject dat in de kabinetsnotitie Bodembeheer op goede gronden is aangekondigd. Tevens dient er afstemming plaats te vinden tussen dit traject en de herziening van de certificering van asbestinventariserende en asbestverwijderende bedrijven zoals die op dit moment door SZW wordt uitgevoerd. Op basis van deze afstemming komen er eenduidige en duidelijke kwaliteitsborgingseisen op het gebied van asbest in (water)bodem, grond, baggerspecie en puin (granulaat) tot stand.

5 Financiële gevolgen

Het vaststellen van de restconcentratienorm van 100 mg/kg gewogen voor asbesthoudende bulkmaterialen heeft gunstige financiële gevolgen voor zowel overheden als marktpartijen, omdat meer grond, baggerspecie en puin kan worden hergebruikt en minder hoeft te worden gestort.

Bij de presentatie van de totale omvang van de ernstige bodemverontreiniging in Nederland inclusief de verontreiniging door asbest zullen de financiële consequenties worden aangegeven. De verwachting is dat bij de toepassing van het nog te ontwikkelen saneringscriterium de kosten van bodemsanering ten gevolge van de aanwezigheid van asbest niet of nauwelijks zullen stijgen.

6 Afstemming met het veld en communicatie naar aanleiding van deze brief

De wijzigingen en vervolgacties zoals verwoord in deze brief zijn voorgelegd aan betrokken overheden (Interprovinciaal Overleg, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Unie van Waterschappen), kennis-instituten, VNO-NCW en andere relevante marktpartijen. De door hen gemaakte opmerkingen en gedane suggesties zijn zoveel als mogelijk meegenomen bij de gedachteontwikkeling, die geleid heeft tot de beleidswijzigingen en vervolgacties. Op grond van dit interactieve proces is er draagvlak bij de genoemde organisaties. Daarnaast is over de technisch-wetenschappelijke onderbouwing advies uitgebracht door de TCB⁹.

Deze brief zal na verzending aan uw Kamer in afschrift worden verstuurd aan alle belanghebbenden (provincies, gemeenten, waterschappen, brancheorganisaties, handhavende instanties etc.). In een begeleidende brief zal per doelgroep worden aangegeven wat de (praktische) technisch-inhoudelijke en juridische betekenis is van deze beleidsbrief asbest voor de betreffende doelgroep. Communicatie over toekomstige aanpassing van regelgeving, waarbij asbest aan de orde is, zal plaatsvinden op het moment dat de betreffende regelgeving daadwerkelijk aangepast is.

De Staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
P. L. B. A. van Geel

⁹ TCB S56 (2003).