

Bezoekadres:
Rijnstraat 8
Den Haag

Postadres:
Postbus 30947
2500 GX Den Haag

Telefoon: 070 - 3393034

Fax: 070 - 3391342

Aan
de Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Postbus 30945
2500 GX Den Haag

TCB S16(1999)

Den Haag, 22 februari 1999

Betreft: Advies 'Ministeriële regeling Bouwstoffenbesluit'

Mijnheer de Minister,

In uw brief van 16 september, referentie DBO/ 98082619, verzocht u de Technische commissie bodembescherming te adviseren over de concept-beleidsnota 'Grond grondig bekeken: Verantwoord omgaan met verontreinigde grond' en een ministeriële vrijstellingsregeling Bouwstoffenbesluit.

De commissie besloot om het advies in twee delen uit te brengen. Het eerste deel van het advies betreft de bovengenoemde concept-beleidsnota en is inmiddels uitgebracht (Advies over de concept-beleidsnota "Grond grondig bekeken", TCB S37 (1998)). Het tweede deel van het advies, dat in deze brief wordt verwoord, gaat als aanvulling op het eerste advies in op twee ministeriële vrijstellingsregelingen bij het Bouwstoffenbesluit: de vrijstellingsregeling grondverzet en de vrijstellingsregeling samenstellings- en immissiewaarden. De vrijstellingsregeling grondverzet is nodig om de voorstellen uit de concept-beleidsnota "Grond grondig bekeken" mogelijk te maken. De vrijstellingsregeling samenstellings- en immissiewaarden Bouwstoffenbesluit beoogt een aantal wijzigingen in de normstelling van het Bouwstoffenbesluit te realiseren.

De wijzigingen die middels de vrijstellingsregeling samenstellings- en immissiewaarden in het Bouwstoffenbesluit worden aangebracht zijn het gevolg van het project 'Evaluatie hantering streefwaarden' (HANS). In uw adviesaanvraag verzocht u de commissie in het bijzonder in te gaan op de veranderingen met betrekking tot de hoogte van de streefwaarden en de toetsing aan de streefwaarden. De hoogte van de streefwaarden en de toetsing zijn immers niet alleen van belang zijn het Bouwstoffenbesluit, maar werken ook door in andere regelgeving waar de streefwaarden een rol in spelen.

De belangrijkste bevindingen van de commissie zijn hieronder beschreven. Meer gedetailleerd commentaar en argumentatie zijn verwoord in de twee bijlagen bij deze brief.

De vrijstellingsregeling grondverzet

De commissie kan zich vinden in de algemene opzet van deze vrijstellingsregeling. Zij wil echter wel een aantal kanttekeningen plaatsen bij de technische uitwerking van de voorwaarde ‘vergelijkbare kwaliteit als de kwaliteit van de bodem ter plaatse’, die op grond van artikel 3a moet worden gehanteerd en in de beleidsnota ‘Grond grondig bekeken’ wordt beschreven. Met name heeft zij bezwaar tegen de beoordeling aan de hand van groepen van stoffen in plaats van individuele stoffen. Een groepswijze beoordeling heeft tot gevolg dat overschrijdingen van normen voor de ene stof gecompenseerd worden door onderschrijdingen van een andere stof binnen de groep. De commissie acht dit alleen verantwoord voor stoffen met eenzelfde nadelig effect, hetgeen binnen het traject van verontreinigingsniveaus tussen streefwaarde en tussenwaarde nog enigszins te verdedigen is voor groepen van organische verbindingen, maar zeker niet voor de groep van metalen. Zij adviseert dan ook de beoordeling in deze te herzien. Tevens wil de commissie een sterker accent leggen op de aspecten grondsoort en ‘verontreinigingsgeschiedenis’ bij de kwaliteitsvergelijking tussen de toe te passen grond en de ontvangende bodem. Een toelichting op dit standpunt wordt gegeven in bijlage 1 bij deze brief.

De vrijstellingsregeling samenstellings- en immissiewaarden

Voor de uitvoering van het Bouwstoffenbesluit is het tevens van belang dat het begrip ‘licht verontreinigde grond’ goed wordt afgebakend ten opzichte van schone grond en ernstig verontreinigde grond. In de praktijk worden daartoe de zogenoemde streefwaarden en interventiewaarden uit de Leidraad bodembescherming gebruikt. Deze stemmen niet geheel overeen met de samenstellingswaarden zoals aangegeven in de bijlagen 1 en 2 van het Bouwstoffenbesluit, waar de vrijstellingsregeling op aan zou moeten sluiten. Het voorstel om de samenstellingswaarden en het stelsel van streef- en interventiewaarden zoveel mogelijk te uniformeren heeft de instemming van de commissie. De commissie vindt het echter minder doelmatig om alle bodemnormenlijsten, qua stoffen die erop voorkomen, per definitie identiek te maken. Deze zienswijze wordt in bijlage 2 bij deze brief nader toegelicht.

De implementatie van de toetsing aan streefwaarden op basis van de resultaten van het project HANS lost een aantal knelpunten bij het hergebruik van grond in het landelijk gebied op. Invoering van deze toetsing kan echter tot interpretatieproblemen aanleiding geven in de uitvoering van ander beleid waarin streefwaarden en bodemkwaliteitsbeoordelingen een rol spelen.

Als voornaamste probleem signaleert de commissie het volgende. Als bij een toetsing op grond van de vrijstellingsregeling overschrijdingen met een factor twee of zelfs drie ten opzichte van de streefwaarden worden toegelaten dan wordt een aantal signaalwaarden van de LAC (Landbouwadviescommissie milieukritische stoffen) overschreden. De grond wordt dan op basis van de vrijstellingsregeling 'schoon' verklaard terwijl deze wellicht vanwege verontreiniging ongeschikt zou kunnen zijn voor specifieke teelten.

De commissie veel heeft waardering voor het onderzoek dat in het kader van het project HANS is uitgevoerd. Het onderzoek geeft inzicht in de effectiviteit van met risicoberekeningen afgeleide streefwaarden in de bodemkwaliteitsbeoordeling. Dit onderzoek zou moeten worden voortgezet teneinde een representatief beeld te krijgen van de bodemkwaliteit in Nederland. De commissie vindt echter wel dat er meer afstemming nodig is tussen de beleidsvoorstellen die uit dit project voortvloeien en andere beleidsterreinen waar streefwaarden direct of indirect (bijvoorbeeld bij het afleiden van toelaatbare emissies naar de bodem) worden gehanteerd. Het belang van de samenhang in het bodembeschermingsbeleid mag volgens de commissie niet ondergeschikt gemaakt worden aan het belang van het op korte termijn oplossen van enkele knelpunten voor het gebruik van verontreinigde grond in het landelijk gebied.

Met de meeste hoogachting,
de voorzitter van de
Technische commissie bodembescherming,



Ir. W.C. Reij.

BIJLAGE I DE MINISTERIËLE VRIJSTELLINGSREGELING GRONDVERZET

Vergelijkbare kwaliteit

De Ministeriële vrijstellingsregeling grondverzet maakt het onder specifieke voorwaarden mogelijk om licht verontreinigde grond toe te passen in een zogenoemd 'grondwerk', een werk waarin geen andere bouwstof dan grond is verwerkt, niet zijnde een geluidswal of windwal (artikel 1, lid 1b van de regeling). De belangrijkste voorwaarde is dat de grond die wordt gebruikt van vergelijkbare kwaliteit is als de kwaliteit van de bodem ter plaatse (artikel 3a).

Vergelijkbare kwaliteit tussen grond en bodem is gedefinieerd in termen van gehalten van bodemverontreinigende stoffen. In het eerste deeladvies (TCB, S37(1998)) wees de commissie op het belang van de verontreinigingsgeschiedenis en van de grondsoort bij het beoordelen van 'vergelijkbare kwaliteit'. Met eenzelfde verontreinigingsgeschiedenis bedoelt de commissie dat de toe te passen grond en de bodem waarop de grond wordt toegepast gedurende een langere periode dezelfde bestemming hebben gehad en op dezelfde manier zijn gebruikt. Handelingen op of in de bodem hebben dan naar verwachting tot eenzelfde soort verontreiniging geleid. Indien bodems en daaruit te ontgraven grond uit eenzelfde grondsoort bestaan en een vergelijkbare geschiedenis hebben gehad mag worden verondersteld dat de risico's die aan de verontreiniging zijn verbonden vergelijkbaar zijn. Het schatten van gehalten van verontreinigende stoffen heeft dan slechts tot doel de vergelijkbaarheid van de kwaliteit te controleren en te bevestigen, hetgeen dan met een beperkt aantal relevante sleutelparameters kan geschieden. Zonder kennis van de verontreinigingsgeschiedenis van de grond en van de ontvangende bodem zouden alle stoffen afzonderlijk geanalyseerd moeten worden.

Beoordeling aan de hand van stofgroepen

Voor grond met gehalten tussen de streef- en tussenwaarde kan de toetsing op vergelijkbare kwaliteit volgens de voorstellen uit 'Grond grondig bekeken' plaats vinden op basis van stofgroepen in plaats van op afzonderlijke stoffen. De volgende stofgroepen worden onderscheiden (volgens de systematiek van de circulaire interventiewaarde en bijlage 1 en 2 van het Bouwstoffenbesluit):

- metalen;
- overige anorganische stoffen;
- aromatische stoffen;
- PAK;
- gechloreerde koolwaterstoffen;
- bestrijdingsmiddelen; en
- een restgroep die overige stoffen wordt genoemd.

De vergelijking op afzonderlijke stoffen geeft natuurlijk een beter inzicht in de vergelijkbare kwaliteit in termen van gehalten van bodemverontreinigende stoffen. De commissie kan zich echter voorstellen dat de wens bestaat om soepeler om te gaan met grond die slechts weinig verontreinigd is. Maar wat kan er nu in de praktijk gebeuren als stofgroepen worden gehanteerd? Er wordt bijvoorbeeld grond verplaatst van het ene gebied naar het andere omdat deze een vergelijkbare kwaliteit hebben wat betreft stofgroepen. Echter in het ene gebied komt de ene stof uit de stofgroep in hogere concentraties voor en in het andere gebied een andere. Er wordt dan eigenlijk geen rekening gehouden met de gebiedskwaliteit van de bodem in het ontvangende gebied: de bodem heeft na toepassing van de gebiedsvreemde grond niet meer dezelfde potenties als voorheen omdat er nu voor meer stoffen sprake is van verontreiniging met mogelijk verschillende nadelige effecten. Door dergelijk grondverzet toe te staan kan door combinatietoxiciteit het risico worden verhoogd, kunnen er gebruiksbeperkingen optreden en kunnen de mogelijkheden tot eenvoudige reiniging in een later stadium worden beperkt. Tevens wordt niet meer voldaan aan het 'standstill'-beginsel en vindt opvulling van normen plaats. Met het oog op bodembescherming is dit dus een ongewenste situatie. Een groepsgewijze beoordeling is slechts verantwoord als kan worden aangenomen dat stoffen vergelijkbare nadelige effecten hebben. Dit is binnen het traject van verontreinigingsniveaus tussen streefwaarde en tussenwaarde nog enigszins te verdedigen voor groepen van organische verbindingen, maar zeker niet voor de groep van de metalen. De commissie adviseert dan ook de beoordeling in deze te herzien.

De commissie is het ermee eens dat bij verontreinigingen met gehalten boven de tussenwaarde (en onder de samenstellingswaarde) de gehalten in de grond maximaal een zeker percentage hoger mogen zijn dan in de ontvangende bodem. Het hanteren van een maximale overschrijding geeft enerzijds meer zekerheid dat de grond niet veel zwaarder is verontreinigd dan de ontvangende bodem. Anderzijds wordt met een toelaatbaar percentage overschrijding voorkomen dat een te starre vergelijking plaatsvindt. De hoogte van dit percentage is in eerste instantie een beleidsmatige keuze. Enige onderbouwing van deze keuze is wellicht mogelijk door de toxicologische betekenis van verschillen in gehalten van verontreinigende stoffen in de bodem in beschouwing te nemen. In een eerder TCB-advies waarbij de terugsaneerwaarde voor PAK in voormalige mijnterreinen aan de orde kwam, achtte de commissie een verschil tussen 11 mg benzo(a)pyreen (Bap)-equivalenten/ kg grond en 7 mg Bap/ kg grond toxicologisch, en in verband met de onzekerheden in monstername en analyse, van weinig betekenis. Dit verschil is groter dan 10%. De commissie beveelt aan om ook voor andere stoffen het toelaatbare percentage van overschrijding vanuit toxicologisch perspectief te evalueren.

BIJLAGE II DE MINISTERIËLE VRIJSTELLINGSREGELING SAMENSTELLINGS- EN IMMISSIEWAARDEN

Algemeen

In de Ministeriële vrijstellingsregeling samenstellings- en immissiewaarden wordt een aantal wijzigingen aangebracht in de normstelling. Deze wijzigingen kunnen, omdat ervoor gekozen is om de normen in het Bouwstoffenbesluit zelf op te nemen, slechts op korte termijn door middel van een vrijstellingsregeling worden gerealiseerd. Hoewel er zeker juridische argumenten waren om de normen in het besluit op te nemen wil de commissie hier wijzen op de nadelen daarvan. Een wijziging in een AMvB vergt lange beleidsmatige voorbereiding hetgeen bezwaarlijk is als normen moeten worden vastgelegd die voor veel beleidskaders van belang zijn en die bovendien nog in ontwikkeling zijn. Het beoordelen van grond en bodem maakt mede door het ontstaan van actief bodembeheer en de vernieuwing van de bodemsanering een stormachtige ontwikkeling door. In dergelijke dynamische beleidsontwikkelingen werkt het vastleggen van verstrekkende normen in een AMvB verstarrend, waarbij vanuit de taakstelling van de commissie vooral de slechte aansluiting bij zich ontwikkelende technische en wetenschappelijke inzichten als belangrijk wordt ervaren. De oplossing die in het kader van het Bouwstoffenbesluit is gekozen om bij recent onderzoek aan te kunnen sluiten is het opstellen van vrijstellingsregelingen op grond van artikel 64 van de Wet bodembescherming. Een vrijstelling kent echter een aantal juridische beperkingen die erop neerkomen dat wijzigingen alleen kunnen worden doorgevoerd als er sprake is van inperking in de werkingssfeer van een AMvB, met andere woorden alleen versoepelingen in de normstelling zijn mogelijk. 'Versoepelen' is dus eenvoudiger dan 'aanscherpen'. Door de samenhang die er in het bodembeleid mede dankzij de normstelling is, is de kans groot dat een 'versoepeling' van het Bouwstoffenbesluit automatisch een ongewenste 'versoepeling' van andere beleidskaders wordt. De commissie acht dit nadelig voor een evenwichtige beleidsontwikkeling en betreurt het dat aanpassingen in het Bouwstoffenbesluit als gevolg van de juridische vormgeving zulke verstrekkende gevolgen moeten hebben.

Toetsen aan de streefwaarden

In de vrijstellingsregeling wordt gesteld dat er sprake is van schone bodem/ grond indien er wordt voldaan aan drie randvoorwaarden:

1. Alle individueel te toetsen stoffen liggen onder de tussenwaarde
2. Er is sprake van hoogstens N stoffen die de streefwaarde overschrijden. N is afhankelijk van het aantal te toetsen stoffen: N is drie bij 10-20 stoffen en N is vier bij meer dan 20 stoffen. (Bij minder dan 10 stoffen wordt geen overschrijding toegestaan.)
3. De overschrijding voor de N stoffen bedraagt maximaal een factor T. De factor T is gelijk aan 2 behalve voor de stofgroepen aldrin/ endrin/ dieldrin en DDT/ DDE/ DDD waarvoor een factor 3 wordt gehanteerd.

Deze drie toetsingsregels zijn tot stand gekomen op grond van een aantal beleidsmatige en wetenschappelijke overwegingen. Een beleidsmatige overweging is dat -zoals verwoord in de toelichting bij de vrijstellingsregeling: 'het geen zin heeft om alleen uit risico-overwegingen streefwaarden voor de bodem te berekenen als daaraan niet een behoorlijk percentage van de Nederlandse bodem zou kunnen voldoen; in zo'n geval zouden de streefwaarden alle praktisch nut missen. Dit uitgangspunt is beleidsmatig als volgt ingevuld: de hoogte van de streefwaarden en hun wijze van toetsing zouden zodanig moeten zijn dat de kans dat relatief onbelaste gebieden in Nederland er aan voldoen minimaal 95% is'.

Met het standpunt dat streefwaarden waaraan grote delen van de Nederlandse bodem niet voldoen alle praktisch nut missen is de commissie het niet helemaal eens. Het heeft inderdaad weinig zin om de bodem te beoordelen aan de hand van waarden die altijd worden overschreden, zo'n beoordelingskader heeft weinig onderscheidend vermogen en is daardoor weinig zinvol. Maar voor streefwaarden als grondslag voor emissie en immissie berekeningen ligt dat anders. Voor de berekening van toelaatbare emissies en immissie zou het verwaarloosbaar risiconiveau of het ALARA principe maatgevend kunnen zijn.

Een wetenschappelijke overweging om een toetsingsregel voor streefwaarden te ontwikkelen is dat er bij gemeten gehalten die net boven de streefwaarden liggen een reële kans bestaat dat het werkelijke gehalte onder de streefwaarde ligt. Dit is het gevolg van de heterogene verdeling van gehalten van stoffen in de bodem en spreiding in de uitkomsten van de bemonstering en analyse. Bij het toetsen aan de streefwaarden kan hiermee rekening worden gehouden, zodat niet iedere geringe overschrijding ertoe leidt dat de bodem of grond als niet-schoon wordt gekarakteriseerd. Tevens kan men zich afvragen wat de milieuhygiënische betekenis is van een geringe overschrijding van de streefwaarde, als deze niet het gevolg is van een bemonsterings- of analyse fout. Om de betekenis van dergelijke overschrijdingen aan te kunnen geven moet de toxicologische onderbouwing van de norm in beschouwing worden genomen. De nauwkeurigheid en de precisie van de schattingen over effectniveaus van stoffen dienen dan in de overwegingen te worden betrokken. Over dit laatste is nog weinig informatie. Wel kan worden gesteld dat aan de gecombineerde onnauwkeurigheid van bemonstering, analyse en toxicologische basis van de norm recht kan worden gedaan door een mate van overschrijding van de gemeten waarde te introduceren die afhankelijk is van de hoogte van de toetsnorm (de streefwaarde). De Factor T (voorwaarde 3) geeft invulling aan zo'n overschrijdingsfactor. Voor stoffen waar de streefwaarde toxicologisch is onderbouwd doet het relatieve karakter van factor T recht aan toxicologische verschillen die er tussen stoffen bestaan. Voor stoffen waar de streefwaarde is gebaseerd op gehalten in relatief onbelaste gebieden doet het recht aan de gedachte dat voor een stof die in onbelaste gebieden in hoge gehalten voorkomt meer overschrijding toegestaan kan worden dan voor een stof die daar nauwelijks wordt aangetroffen.

Bij toetsing van bodem en grond wordt naar meer dan één stof gekeken. De kans dat voor alle gemeten stoffen de streefwaarde wordt overschreden, terwijl het werkelijke gehalte eronder ligt, is zeer klein. Daarom moet redelijkerwijs maar voor een maximaal aantal

stoffen overschrijding worden toegestaan. De factor N (voorwaarde 2) geeft hier invulling aan. Omdat de kans dat meerdere streefwaarden worden overschreden ten gevolge van onzekerheden of fouten in de bemonstering en analyse groter is naarmate er meer stoffen worden bepaald, wordt het toelaatbaar geachte aantal overschrijdingen afhankelijk gesteld van het aantal gemeten stoffen. Door N afhankelijk te stellen van het aantal te analyseren stoffen ontstaat echter het gevaar dat er onnodig op stoffen met naar verwachting lage gehalten wordt getoetst, om het aantal toegestane overschrijdingen groter te maken. Omdat het verschil in de voorgetelde N beperkt is (3 of 4) blijft het voordeel dat men hiervan kan hebben echter minimaal.

De commissie acht de introductie van een (multiplicatieve) toetsingsfactor T in het licht van bovenstaande argumenten te rechtvaardigen. De factor 2 die voor de meeste stoffen wordt voorgesteld leidt echter volgens de commissie tot een aantal interpretatieproblemen in andere beleidskaders:

- 1] Op grond van RIVM onderzoek dat in het kader van de beleidsvernieuwing bodemsanering is uitgevoerd worden in het rapport 'Van trechter naar zeef' een aantal Bodemgebruiksnormen (BGN) voorgesteld die lager zijn dan twee maal de streefwaarde.
- 2] Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij heeft door de Landbouw Adviescommissie Milieucritische stoffen speciale normen, de zogenoemde LAC-sig-naalwaarden, voor de bodem laten opstellen om nadelige effecten van verontreinigende stoffen op de opbrengst en de kwaliteit van agrarische producten en landbouwhuisdieren te voorkomen. Ook de gezondheid van de mens wordt beschermd doordat de LAC-waarden voor een aantal stoffen een niveau van verontreiniging in grond aangeven waarboven er een reële kans bestaat op overschrijding van normen van de Warenwet in producten die van deze grond afkomstig zijn. Als een LAC-sig-naalwaarde wordt overschreden kan dit aanleiding zijn voor verder onderzoek dan wel voor een advies ten aanzien van het gebruik van de grond. Voor metalen ligt het overgrote deel van de LAC-sig-naalwaarde dicht bij de streefwaarde. Gronden die op basis van de toetsing volgens het HANS-project 'schoon' worden verklaard kunnen mogelijk slechts beperkt landbouwkundig worden toegepast.
- 3] Streefwaarden spelen een rol als toetsingscriteria voor bodems waar overige organische meststoffen op worden toegepast. Worden deze criteria verruimd op basis van de resultaten van HANS? In het Advies bodemkwaliteit benadrukte de commissie dat de ruimte tussen de toenmalige referentiewaarden (thans streefwaarden) en de werkelijke effectniveaus niet groot was. Bovendien ligt een aantal LAC-waarden zeer dicht bij de streefwaarden. Accumulatie van metalen uit meststoffen tot een factor 2 boven de streefwaarden is dus niet verantwoord. Niettemin wordt op grond van het HANS-project beleidsmatig geconcludeerd dat een dergelijke overschrijding toelaatbaar is. Uit oogpunt van preventie lijkt dit naar het oordeel van de commissie ongewenst.

Naast de hierboven beschreven inconsistenties die in het bodembeleid worden geïntroduceerd heeft de commissie twijfels over de wijze van onderbouwing van de factoren T en N. De bestaande streefwaarden zijn voor metalen gebaseerd op het 90-percentiel van gehalten aangetroffen in natuurgebieden (reeks Bodembescherming, nr. 34) en achtergrondwaarden in relatief onbelaste landbouwgronden (IB-rapport van Van Driel). Dit bestand aan bodems bestond uit voor metalen relatief onbelaste gebieden, en in het project Integrale Normstelling Stoffen is de waarde van het bestand voor het afleiden van streefwaarden bevestigd. Het feit dat 78% van de bodem uit het TNO/ IWACO-bestand zonder introductie van N en T al als schoon zou worden gekarakteriseerd, is voor de onderzochte stoffen (meestal 8 metalen en PAK) een extra aanwijzing dat de destijds opgestelde streefwaarden (toen nog referentiewaarden) voor andere relatief onbelaste gebieden goed voldoen. Kennelijk is er sprake van correlatie in het voorkomen van bepaalde stoffen in de bodem. Zouden de stoffen onafhankelijk verdeeld zijn, dan zou er een hoger overschrijdingspercentage zijn gevonden. Beleidsmatig is de 78% die als schoon gekarakteriseerd kan worden kennelijk onbevredigend. Het hanteren van N en T waarden moet vooral gezien worden als een oplossing om de relatief onbelaste gebieden voor 95% als schoon te karakteriseren. In hoeverre de gekozen N en T waarden erin slagen om aan de beleidsmatige wens te voldoen hangt met name af van de representativiteit van het databestand en de opvattingen over het relatief onbelast zijn van gebieden. Impliciet wordt daarbij aangenomen dat de invloed van de mens in dergelijke gebieden weliswaar aantoonbaar is maar nog niet tot nadeling te waarden effecten heeft geleid. Voor een aantal zware metalen kan aan deze aannamen op toxicologische gronden worden getwijfeld.

De motieven om een T-factor hoger dan twee voor de stofgroepen aldrin/ endrin/ dieldrin en DDT/ DDE/ DDD te hanteren wordt in de toelichting van artikel 2.4 van de vrijstellingsregeling beschreven. De streefwaarden voor deze stoffen zouden gebaseerd zijn op beperkte kennis van achtergrondgehalten in Nederland, zodat niet kan worden uitgesloten dat deze gehalten in relatief onbelaste gebieden aanwezig zijn. Naar het oordeel van de commissie zijn deze motieven niet passend in het kader van preventief bodembeleid. Het eerste argument suggereert dat de streefwaarden voor deze stoffen net als voor metalen zijn afgeleid uit metingen in de bovengrond van niet overmatig belaste landelijke gebieden. Dit is niet het geval. De streefwaarden voor organische verbindingen zijn allen op toxicologische argumenten gebaseerd. In het kader van het project HANS en in de toelichting op de vrijstellingsregeling is gesteld dat het geen zin heeft om alleen uit risico-overwegingen streefwaarden voor de bodem te berekenen als daaraan niet een behoorlijk percentage van de Nederlandse bodem zou kunnen voldoen. Indien men dit standpunt accepteert ontstaat vervolgens de vraag in hoeverre een gebrek aan gegevens over de gehalten van deze stoffen in relatief onbelaste gebieden een motief is om de normstelling extra te verruimen. Naar het oordeel van de commissie is dit in preventief milieubeleid ongebruikelijk, op grond van het voorzorgsprincipe. Gebrek aan kennis is juist een motief voor strengere preventieve normen. De commissie betreurt het dat beleidsmatig thans voor het tegendeel is gekozen. Zij hoopt dat het in de toelichting bij de vrijstellingsregeling aangekondigde onderzoek ter evaluatie van de huidige resultaten van HANS, een goede basis zal leveren om beter gefundeerde keuzes te maken.

In het project HANS is nog een alternatieve toetsing voorgesteld. Hierbij zou voor iedere stof het 99% percentiel van alle onbelaste gebieden als toetsingscriterium moeten gelden. Het voordeel hiervan is dat voor iedere stof afzonderlijk een marge bij de toetsing wordt toegestaan. Dit voorstel betekent echter dat de huidige streefwaarde haar betekenis voor de toetsing verliest. De commissie vindt juist een sterk punt van het hanteren van de factoren T en N dat bij de toetsing rekening wordt gehouden met de kans op milieuhygiënisch niet te rechtvaardigen uitspraken zonder dat de streefwaarden worden gewijzigd. De huidige streefwaarden zijn volgens de commissie een geschikt milieuhygiënisch ijkpunt en moeten alleen aangepast worden bij nieuwe wetenschappelijke inzichten over de toxiciteit van een stof of, als de streefwaarde gelijk is aan de detectielimiet, bij verbetering van de detectiemethode.

De commissie wil met de bovenbeschreven kanttekeningen bij de implementatie van de resultaten van het project HANS niet de suggestie wekken dat het opbouwen van een goed bestand over de bodemkwaliteit in relatief onbelaste gebieden geen waarde heeft. Zo'n bestand is juist erg belangrijk. Het kan vertrouwen geven in de hoogte van de streefwaarden. Verder is het interessant om te zien voor welke stoffen de streefwaarden in relatief onbelaste gebieden zo vaak worden overschreden dat van toevallige overschrijdingen als gevolg van bodemheterogeniteit of van meet- en bemonsteringsfouten geen sprake meer zal zijn. Een systematisch hoger gehalte in onbelaste gebieden kan erop wijzen dat deze stof van nature al verhoogd voorkomt of, dat de antropogene beïnvloeding zo grootschalig is (geweest) dat dit als een vaststaand gegeven moet worden beschouwd. Op basis van voldoende betrouwbare gegevens kunnen dan passende beleidsmatige consequenties aan dergelijke waarnemingen worden verbonden.

Streefwaarden als er interventiewaarden zijn

Voor verschillende doeleinden zijn lijsten opgesteld met normen per stof. Deze lijsten komen niet altijd met elkaar overeen wat betreft de stoffen die er op voorkomen. Over de noodzaak om deze stoffenlijsten te uniformeren kan verschillend worden gedacht. Enerzijds leidt uniformiteit tot een helder beoordelingskader. Anderzijds zijn er verschillen te motiveren op grond van een verschillend doel van de lijst. Binnen het project HANS is besloten om de streefwaardenlijst in overeenstemming te brengen met de lijst van interventiewaarden bodemsanering. De uitwerking hiervan houdt in dat er alleen streefwaarden zullen zijn als er een interventiewaarde voor die stof is opgesteld. Voor het Bouwstoffenbesluit heeft het als gevolg dat er een groot aantal stoffen uit de lijst met samenstellingswaarden schone grond komt te vervallen. Een interventiewaarde is bedoeld voor het vaststellen van de saneringsnoodzaak van een verontreinigde situatie. Een streefwaarde geeft de bovengrens aan van een goede bodemkwaliteit. Ze dienen een ander doel en de stoffen waarover het gaat kunnen dus ook verschillen. Daarbij komt nog eens dat streefwaarden in de vorm van bijvoorbeeld 'marginale bodembelasting' als basis kunnen dienen voor normen in het preventieve beleid. Preventie van nieuwe bodemverontreiniging is iets anders dan het beoordelen van een reeds ontstane verontreiniging. In deze visie is het dus mogelijk dat er meer streefwaarden bestaan dan interventiewaarden, maar het omgekeerde ligt minder

voor de hand. Indien er ten behoeve van de bodemsanering een interventiewaarde is vastgesteld dient er ook een streefwaarde te zijn die mede richting geeft aan saneringsoplossingen.

De commissie pleit er voor om één moederlijst van stoffen samen te stellen en voor deze stoffen een basisbestand aan te leggen met toxicologische gegevens (MTR's) en achtergrondgehalten. Uit dit bestand kan dan voor elk doel een lijst met normen worden samengesteld, waarbij niet alle stoffen in het bestand hoeven te worden overgenomen. Op deze manier gaat geen waardevolle wetenschappelijke informatie verloren. Deze aanbeveling heeft de commissie in haar advies over het project Integrale Normering Stoffen (INS)¹ reeds gedaan. Voor meer informatie hierover verwijst ze dan ook naar dit advies.

Organische microverontreinigingen van natuurlijke origine

In het project HANS is besloten dat overschrijding van de streefwaarde voor EOX (maat voor de aanwezigheid van gehalogeneerde verbindingen) niet leidt tot de conclusie dat er sprake is van verontreinigde grond maar dat aanvullend onderzoek naar de historische belasting en de individuele verbindingen moet worden gedaan. Het krijgt daarmee volgens HANS de status van een "trigger waarde". Als argumentatie om zo te werk te gaan wordt genoemd dat de desbetreffende gehalogeneerde verbindingen vaak zonder duidelijk antropogene oorzaak worden aangetroffen. Dit geldt echter ook voor andere verbindingen (ondermeer PAK's). Maar EOX heeft een aparte positie. Het is een verzamel-parameter voor zeer veel stoffen die sterk in toxiciteit van elkaar verschillen, zodat het onmogelijk is de streefwaarde toxicologisch te onderbouwen. Te verwachten is dat EOX binnen afzienbare tijd zal worden vervangen door een lijst van enkele van deze verbindingen. Met het oog hierop vindt de commissie de handelwijze voor EOX geoorloofd. Verder zou zij het juist vinden als het beleid een duidelijk standpunt inneemt over het beoordelen van organische microverontreinigingen die ook van natuurlijke origine kunnen zijn. Zij zou graag bij deze discussie betrokken willen worden.

Somparameters

In het HANS-project zijn somstreefwaarden vastgesteld voor groepen van stoffen. De commissie stemt hier in principe mee in. Als echter wordt gekeken naar de hoogte van de somnormen, valt haar op dat deze in enkele gevallen orden van grootte hoger liggen dan de streefwaarde die gold voor één van de afzonderlijke stoffen. Deze verhoging is mede gebaseerd op aangetroffen gehalten in relatief onbelaste gebieden. Een voorbeeld hiervan is de streefwaarde voor HCH. Deze wordt nu voorgesteld op 10 µg/ kg. Dit is 200 x de streefwaarde die voorheen gold voor γ-HCH (0,05 µg/ kg).

¹ Advies project Integrale Normstelling Stoffen deel b TCB A09 (1994)

De commissie waarschuwt voor de mogelijkheid dat van de meest toxische stof van een groep bij de somparameters een te hoog gehalte wordt aanvaard. Impliciete aanname voor het toxicologisch verantwoord afleiden van somnormen is dat men uitgaat van een standaard verontreinigingsprofiel. In de discussies over normstelling voor PAK was dat verontreinigingsprofiel een belangrijk uitgangspunt. Omdat deze discussie voor de andere stoffen thans ontbreekt, heeft de commissie geen zicht op de kans dat in de praktijk de somnorm voor een groot gedeelte kan worden opgevuld door de meest toxische stof. Als dit het geval kan zijn heeft zij bezwaren tegen het hanteren van de somnorm voor deze stofgroep. Ze adviseert zo'n evaluatie uit te voeren. Het TCB-rapport combinatietoxiciteit geeft een overzicht van de methoden die hiervoor gebruikt zouden kunnen worden.