

Vergaderjaar 2018–2019

28 089

Gezondheid en milieu

27 625

Waterbeleid

Nr. 136

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 28 mei 2019

Op 26 april 2019 heb ik uw Kamer per brief (Kamerstuk 28 098, nr. 123) geïnformeerd over het voornemen van Rijkswaterstaat om een watervergunning te verlenen aan Chemours Dordrecht voor de directe lozing van GenX – (maximaal 5 kg per jaar) en PFOA – (maximaal 2 kg per jaar) houdend water op het oppervlaktewater van de Beneden Merwede. In het debat van donderdag 16 mei 2019 (Handelingen II 2018/19, nr. 83, lekken van gifgas door chemiebedrijf Chemours) heb ik uw Kamer toegezegd u nader te informeren over de keuzen en afwegingen die aan het verstrekken van deze vergunning ten grondslag liggen. Met deze brief geef ik invulling aan deze toezegging. Tevens ga ik in deze brief in op de vragen van het lid Kröger over contacten met en ervaringen van de Amerikaanse autoriteiten.

Geschiedenis en context

De lozing van stoffen vanuit de fabriek van Chemours kent een meerjarige geschiedenis. De afgelopen jaren heb ik u meerdere keren geïnformeerd over de inspanningen die vanuit de bevoegde gezagen (Provincie Zuid Holland en Rijkswaterstaat) gepleegd worden om de lozing van verontreinigende en schadelijke stoffen op het oppervlaktewater van de Beneden Merwede terug te dringen. Daarbij bestaat een onderscheid welk bevoegd gezag stuurt op welke lozing.

Voor de indirecte lozing is de provincie Zuid Holland het bevoegd gezag. Deze lozing vindt indirect plaats via de rioolwaterzuiveringsinstallatie in Dordrecht. Via de omgevingsvergunning van Chemours worden de emissies die uit het productieproces plaatsvinden naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie en naar de lucht gereguleerd. Met wijzigingen op deze vergunning zijn de afgelopen jaren door de Provincie in samenwerking met Rijkswaterstaat goede stappen gezet om de indirecte lozing van GenX terug te brengen. De maximale toegestane lozing is teruggebracht van 6.400 kilo per jaar in 2017, naar 2.035 kilo per jaar in 2018. Momenteel

bedraagt de maximaal toegestane lozing nog 140 kilo per jaar en wordt de komende jaren nog verder terug gebracht tot maximaal 20 kilo per jaar in 2021.

Voor wat betreft de directe lozing is Rijkswaterstaat namens de Minister van IenW het bevoegd gezag. Deze lozing vindt rechtstreeks plaats op het oppervlaktewater van de Beneden Merwede en omvat vooral de afvoer van het hemelwaterriool van het terrein en daarnaast van het grondwater dat vrijkomt bij een bodemsanering die op het terrein in uitvoering is. In 2017 is geconstateerd dat zich in deze afvoerstromen lage concentraties GenX en PFOA bevinden. Tot dan was dit niet bekend en de aanwezigheid van GenX in de directe lozing was dus ook niet vergund. Op 19 juni 2017 heb ik u hierover per brief geïnformeerd (Kamerstuk 28 089, nr. 46).

Onderzoek door Rijkswaterstaat in de periode juli 2017 tot mei 2018 heeft uitgewezen dat de aanwezigheid van GenX in de directe lozing veroorzaakt wordt door neerslag vanuit de lucht op het terrein van Chemours en vervolgens afspoeling van regenwater vanaf het terrein. In dit onderzoek is intensief gezocht naar mogelijke andere bronnen in het productieproces. Hiervoor heeft o.a. bemonstering van afval- en hemelwater plaatsgevonden zowel tijdens het productieproces als tijdens een langdurige productiestop. Ook is een uitgebreid rioleringsonderzoek uitgevoerd. Nadere achtergronden en uitkomst van het onderzoek door Rijkswaterstaat heb ik toegelicht in de brief van 21 juni 2018 (Kamerstuk 27 625/34 550, nr. 434) en de bijbehorende bijlage. In deze brief heb ik tevens aangegeven dat in vervolg op het onderzoek en de gevolgde stappen volgens de Landelijke Handhavingsstrategie, een verzoek vanuit Rijkswaterstaat aan Chemours om een vergunning aan te vragen voor de directe lozing de geëigende weg was. Dit dus omdat de oorzaak van de directe lozing gelegen is in de vergunde emissie naar de lucht en het bedrijf hierin niet aantoonbaar verwijtbaar heeft gehandeld. In het vervolg van deze brief licht ik dit verder toe.

Gelet op de zorgen die er vanuit de Tweede Kamer en de omgeving van Chemours leven over de ontwerpvergunning voor de directe lozing zoals deze op 16 mei ter publicatie is gelegd ga ik in deze brief specifiek in op een aantal aspecten rondom het verlenen van een vergunning aan Chemours voor de directe lozing van GenX (maximaal 5 kg/jr) en PFOA (maximaal 2 kg/jr) en de onderzoeken die daaraan vooraf gingen.

Onderzoek naar niet-vergunde lozing van GenX:

Nadat in 2017 in de directe lozing lage concentraties GenX werden aangetroffen heeft Rijkswaterstaat stappen gezet om de herkomst van deze lozing te achterhalen. Hierbij is ook aan Chemours per brief opgedragen onderzoek te doen om de aanwezigheid van GenX in de lozing te verklaren. Rijkswaterstaat heeft zelf aanvullend onderzoek uitgevoerd naar concentraties in diverse hemelwaterafvoeren om meer zicht te krijgen op de oorzaak en omvang van deze lozing. Uit de onderzoeken is gebleken dat de aanwezigheid van GenX in de directe lozing veroorzaakt wordt doordat deze stof neerslaat vanuit de lucht op het terrein (atmosferische depositie) en vervolgens met regenwater via de (hemelwater)riolering afstroomt van het terrein naar de Beneden Merwede. De luchtmissie van GenX is toegestaan onder de omgevingsvergunning die het bedrijf hiervoor heeft. Dit inzicht leidde tot de conclusie dat verdere stappen in een handhavingstraject niet aan de orde waren omdat het bedrijf hierin niet aantoonbaar verwijtbaar heeft gehandeld. Wel diende het direct lozen van GenX, daar waar mogelijk binnen de vigerende wettelijke kaders, in een aangepaste watervergunning te worden opgenomen. Dat geeft namelijk de mogelijkheid de

afweging welke inspanningen het bedrijf nog kan en moet plegen om de lozing te voorkomen dan wel verder te minimaliseren formeel te beoordelen.

Uitkomst van alle uitgevoerde onderzoeken is samengevat in een bevindingenonderzoek dat per brief op 12 juni 2018 aan Chemours is verzonden. Dit bevindingenonderzoek is ook aan u beschikbaar gesteld op 21 juni 2018 als bijlage bij de kamerbrief voorafgaand aan het Algemeen Overleg water (Kamerstukken 27 625 en 34 550, nr. 434).

Gemaakte afwegingen in de vergunningprocedure

Elke vergunningprocedure voor het lozen van stoffen in oppervlaktewater kent een zorgvuldige afweging met daarin een aantal stappen: 1) aanpak van de bron, 2) minimalisatie van de emissie van de stoffen en 3) een toets (immissietoets) of de stoffen die uiteindelijk geloosd worden een risico vormen voor oppervlaktewater en de inname van drinkwater.

Bij bronaanpak ligt het accent op het voorkomen dat men bepaalde stoffen via afvalwater in het oppervlaktewater loost. Het gaat daarbij om het gebruik van stoffen in het (productie)proces. Hierbij geniet het toepassen van alternatieve stoffen voor de gebruikte (ZZS) stoffen (ook wel substitutie genoemd) de voorkeur. Dit kan echter niet altijd. In deze situatie gelden voor PFOA en GenX de volgende afwegingen ten aanzien van de bronaanpak:

- In 2012 is PFOA aangeduid als Substance of Very High Concern (**SVHC**) en in 2013 is de stof toegevoegd aan de Nederlandse lijst voor zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). In die periode is Chemours ook gestart met de vervanging van PFOA uit de productieprocessen. Dit proces is in 2013 afgerond. Hierdoor wordt voldaan aan de bronaanpak.
- GenX wordt in de productieprocessen van Chemours toegepast. De directe lozing van GenX is het gevolg van uitstoot naar de lucht. De bevoegdheid ligt bij de provincie als Wabo-bevoegd gezag. Vanuit de provincie wordt in de nu lopende aanvraag voor een omgevingsvergunning nadrukkelijk gekeken naar mogelijkheden om de emissie naar de lucht te reduceren. Rijkswaterstaat heeft hierin een adviserende rol.

Een belangrijke notie hierbij is dat op het moment dat een stof aange-merkt is als Zeer Zorgwekkende Stof (ZZS), dat niet automatisch betekent dat er vanaf dat moment een lozingsverbod geldt. Het betekent wel dat bevoegde gezagen strengere eisen kunnen opleggen in vergunningen, zodat emissies nog verder teruggedrongen worden. Het uitfaseren van een ZZS in een productieproces kan via Europese wetgeving (REACH) in gang worden gezet. Dit is geen onderdeel van de aanpak van lozingen van stoffen binnen het vergunningverleningsproces.

Na de bronaanpak volgt de minimalisatie-stap. Bij deze stap beoordeelt het bevoegd gezag of het bedrijf voldoende inspanning heeft geleverd om het vrijkomen van stoffen te beperken conform de best beschikbare technieken (BBT). De mate van inspanning wordt logischerwijs in grote mate bepaald door de schadelijkheid van de stof. Hoe schadelijk een stof is wordt beoordeeld conform het handboek «Algemene Beoordelingsmethodiek voor stoffen en preparaten (ABM)» Daarbij vallen alle stoffen die aangeduid zijn als ZZS direct in de hoogste categorie. Verder vindt een beoordeling plaats op basis van acute en chronische effecten. Conform de ABM is PFOA aangeduid als categorie Z (zwaarste klasse) en GenX als categorie A (zwaarste klasse voor niet ZZS). Vervolgens wordt gekeken naar de technische mogelijkheden die er zijn om de emissie te beperken. Bij de bepaling van de mogelijke maatregelen wordt ook afgewogen hoe

de kosten van de maatregelen zich verhouden tot de milieueffecten van de lozing. Hiervoor is de nota «Kosteneffectiviteit van maatregelen ter beperking van emissiebeperkende maatregelen» vastgesteld.

Relevant is dat de hoeveelheden GenX (max 5 kg/jr) en PFOA (max 2 kg/jr) voorkomen in een totale hoeveelheid water van ca 279 miljoen liter water per jaar. De concentratie van deze stoffen in het water is hiermee erg laag, hetgeen de mogelijkheden van zuivering aanzienlijk beperkt. Een aantal aspecten is hierin nader afgewogen:

- Voor de totale directe lozing (hemelwater en saneringswater gecombineerd) is gekeken of een zelfstandige zuivering van de afvalwaterstroom technisch haalbaar is. Omdat sprake is van zeer lage concentraties PFOA en GenX in zeer veel water is het technisch zeer complex om het water te zuiveren. Dit maakt dat dit niet van het bedrijf kan worden verlangd;
- Vervolgens is afgewogen of het mogelijk is om de bestaande proceswaterzuiveringsinstallatie van Chemours te gebruiken om ook deze afvalwaterstromen te zuiveren. Hierbij wordt het water van de directe lozing dan bij het water gebracht dat afkomstig is uit het productieproces zelf. De installatie waarmee het proceswater wordt gezuiverd wordt dan belast met zeer grote hoeveelheden water met zeer lage concentraties PFOA en GenX. De installatie krijgt dan zoveel water te verwerken dat het zuiveringsrendement zal afnemen en de geloosde vrachten zullen toenemen in plaats van afnemen. Deze maatregel is dus niet effectief en leidt juist tot ongewenste effecten;
- Tot slot is afgewogen of het enig effect heeft om het afvalwater af te voeren naar de rioolwaterzuiveringsinstallatie (RWZI) in Dordrecht. Bij RWZI's worden in het zuiveringsproces alleen biologisch afbreekbare stoffen verwijderd. PFOA en GenX zijn beide niet biologisch afbreekbaar. Afvoer via RWZI Dordrecht levert dus geen reductie van de geloosde vrachten op, en is daarmee geen effectieve maatregel.

Als laatste stap in de afwegingen rondom het verlenen van de vergunning wordt op de restlozing de immisietoets toegepast. Hiermee wordt de lozing getoetst aan de waterkwaliteitsdoelstellingen en mogelijke risico's voor de inname van drinkwater. In deze toetsing wordt uitgegaan van het maatgevend laagwater in de rivier zodat te allen tijde wordt voldaan aan de normen. Uitgangspunt is daarmee dus een worst-case scenario. Uit de uitgevoerde immisietoets blijkt dat:

- de directe lozing niet leidt tot een significante verslechtering van de kwaliteit van het oppervlaktewater en daarmee binnen de randvoorwaarden blijft die hier vanuit de regelgeving aan worden gesteld;
- de bijdrage van het lozen van deze stoffen aan een verhoging van de concentraties aan Gen X en PFOA bij de drinkwaterinnamepunten vrijwel nihil is en niet meer bedraagt dan 1 ng. Naar het oordeel van het bevoegd gezag bestaat er dus ook geen risico voor de inname van oppervlaktewater voor de productie van drinkwater.

Alle afwegingen in de beoordeling van de aanvraag van de vergunning in ogeschouw nemend, betekent dit dat een vergunning voor de directe lozing uit juridisch oogpunt moet en ook veilig kan worden verleend. Chemours voldoet in dit geval aan alle voorwaarden om deze vergunning te verkrijgen, ook vanuit een gelijkwaardige en uniforme afhandeling van elke andere vergunning voor welk bedrijf dan ook.

Contacten met de Amerikaanse autoriteiten

Tijdens het debat van 16 mei 2019 heeft het lid Kröger enkele vragen gesteld over het contact met de Amerikaanse autoriteiten. Zij vroeg daarbij welk contact er is geweest en of er vanuit Amerika gewaarschuwd

zou zijn voor eventuele verspreiding van GenX via neerslag. Ook heeft zij gevraagd of het ministerie bekend was met Amerikaans onderzoek waaruit zou blijken dat GenX in verschillende perfluorstoffen uiteen kan vallen.

Er is vanaf de zomer van 2017 op initiatief van mijn ministerie met enige regelmaat contact geweest tussen het ministerie, de staatsautoriteiten van North Carolina, waar ook emissie van GenX plaatsvindt vanuit een fabriek van Chemours, en het Amerikaanse federale milieuoagentschap (US EPA). Daarbij is informatie uitgewisseld over lopende onderzoeken en resultaten van die onderzoeken.

In april 2018 is van de staatsautoriteiten van North Carolina een kopie verkregen van het onderzoek dat daar uitgevoerd was naar verspreiding van GenX via regenwater. Op dat moment was al bekend bij Rijkswaterstaat dat deze verspreidingsroute een verklaring kon vormen voor het aantreffen van GenX in de directe lozing. Uw Kamer is daar in juni 2018 over geïnformeerd (Kamerstukken 27 625 en 34 550, nr. 434).

Het ministerie en het RIVM zijn niet bekend met Amerikaanse onderzoeken die zouden aantonen dat GenX uiteenvalt in verschillende perfluorstoffen.

Actuele kwaliteit van het oppervlaktewater

Vanuit Rijkswaterstaat is de afgelopen jaren een meetprogramma uitgevoerd om de aanwezigheid van PFOA en GenX in het oppervlaktewater te monitoren. Daarnaast wordt periodiek onderzocht of alle maatregelen die het bedrijf neemt op de indirecte lozing, ook het gewenste effect hebben in de vracht en concentratie stoffen die geloosd worden. Het meest recent afgeronde onderzoek naar de waterkwaliteit in juli 2018 laat zien dat:

- Op twee locaties éénmalig een verhoogde concentratie GenX is aangetroffen boven de tijdelijke norm (140 en 200 ng/l). Deze locaties zijn gelegen op respectievelijk 1 km (rand van de mengzone) en 6,5 km van het lozingspunt van de RWZI. Duidelijk is dat het oppervlaktewater nog niet altijd op alle punten voldoet aan de tijdelijke waterkwaliteitsnorm voor GenX van 118 ng/l.
- Voor de overige 44 onderzochte monsters van oppervlaktewater ligt de concentratie GenX in een bandbreedte tussen 1 en 53 ng/l. Deze concentraties zijn hiermee duidelijk lager dan de tijdelijke norm voor oppervlaktewater van 118 ng/l. Ten opzichte van eerder onderzoek is sprake van overwegend lagere concentraties GenX.
- De aangetroffen concentraties PFOA in het oppervlaktewater zijn structureel laag in een bandbreedte van 1,5 tot 7 ng/l en liggen ruim onder de geldende waterkwaliteitsnorm van 48 ng/l.
- De concentraties GenX zoals deze zijn aangetroffen nabij de innamepunten voor drinkwater liggen ruim onder de tijdelijke norm voor oppervlaktewater en de tijdelijke richtwaarde voor drinkwater. Dit geldt eveneens voor de aangetroffen (lage) concentraties PFOA.

In 2019 wordt door Rijkswaterstaat wederom een onderzoek naar de kwaliteit van oppervlaktewater, procesafvalwater (indirecte lozing) en hemelwater (directe lozing) uitgevoerd. De uitkomsten van dit onderzoek zijn in juli 2019 bekend en zal ik met uw Kamer delen.

Tot slot wordt de kwaliteit van het oppervlaktewater dat wordt ingenomen vanuit Drinkwaterbedrijf Oasen periodiek onderzocht op de aanwezigheid van GenX. De resultaten van december 2018 laten een bandbreedte zien

van 3,2- 5,7 ng/l. Ook deze metingen bevestigen daarmee dat de concentraties GenX in het oppervlaktewater dalen.

Met deze metingen door de jaren heen constateer ik dat alle maatregelen die getroffen zijn om de indirecte lozing substantieel te verminderen van 6.400 kilo per jaar in 2017 naar de huidige 140 kilo per jaar nu en naar 20 kilo per jaar vanaf 2021 een duidelijk merkbaar effect hebben in het veiligstellen van de kwaliteit van het oppervlaktewater en de inname van drinkwater. Omdat ook de afgelopen jaren sprake was van de afstroom van regenwater vanaf het terrein levert het vergunnen van de directe lozing met een maximale vracht van 5 kg/jr. geen extra bijdrage aan de totale vracht die wordt geloosd. Wel geeft het vergunnen van de directe lozing de mogelijkheid de lozing te monitoren en zo nodig handhavend op te treden. In reactie op de motie van het lid Van Brenk (Kamerstuk 28 089, nr. 132) kan ik bevestigen dat bij het opstellen van de revisie(omgevings-)vergunning voor de indirecte lozing die in behandeling is bij de provincie Zuid Holland rekening is gehouden met de directe lozing.

Vervolgstappen ten aanzien van de vergunning voor de directe lozing

De op 16 mei gepubliceerde ontwerpvergunning aan Chemours voor de directe lozing van GenX en PFOA staat 6 weken open voor het inbrengen van zienswijzen. Afhankelijk van de beoordeling van de zienswijzen zal vanuit Rijkswaterstaat een definitieve vergunning worden gepubliceerd. In een definitieve vergunning wordt ook de motivatie opgenomen hoe met de zienswijzen is omgegaan en welke keuzes daarin gemaakt zijn. Op de definitieve vergunning is nog beroep mogelijk bij de Raad van State.

Belangrijk aspect van de vergunning is dat hierin een plicht tot monitoring van de directe lozing is opgenomen waarmee zicht wordt gehouden of met alle maatregelen die het bedrijf treft de concentraties GenX en PFOA ook in de directe lozing de komende jaren gaan afnemen. Van belang is wel dat de oorzaak van de aanwezigheid van GenX gelegen is in de emissie naar de lucht. Daarmee bestaat er geen actief middel om de directe lozing verder terug te dringen, anders dan aanpak van dezelfde emissie naar de lucht via de revisie(omgevings)vergunning. Ik heb er vertrouwen in dat het luchtaspect in deze revisievergunning zowel door de provincie als vanuit Rijkswaterstaat zorgvuldig zal worden bekeken en afgewogen.

Specifiek voor ZZS geldt tenslotte dat de Algemene Beoordelingsmethode voor stoffen en preparaten (ABM) als uitwerking van het lenW-beleid voorschrijft dat voor deze stoffen een vijfjaarlijkse rapportageverplichting in de vergunning wordt opgenomen, om zo te komen tot een steeds verdergaande reductie van deze emissies. Voor PFOA is in de vergunning ook een voorschrift opgenomen met deze verplichting.

Concluderend ben ik van mening dat Rijkswaterstaat een gedegen en goede afweging heeft gemaakt. Een goede waterkwaliteit is belangrijk voor de ecologische kwaliteit van ons oppervlaktewater en goed en veilig drinkwater is een eerste levensbehoefte. Onze natuur leeft van water. Onze economie draait erop. Ons eten is ervan afhankelijk. Voorop staat daarom dat indien een emissie afbreuk doet aan deze kernwaarden en dus de in deze brief beschreven toets niet doorstaat er geen vergunning zal worden afgegeven. Dat is bij deze emissie niet het geval.

Samen met de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de waterbeheerders, drinkwaterbedrijven, landbouw-, natuur en zorg-organisaties, industrie en kennisinstituten blijf ik mij inzetten om de

problematiek van waterverontreinigingen aan te pakken en de waterkwaliteit van onze wateren te verbeteren. Dit doen we op basis van de gedeelde ambitie van chemisch schoon en ecologisch gezond water voor een duurzaam gebruik in de Delta-aanpak Waterkwaliteit. In de brief voorafgaand aan het AO-water van 26 juni zal ik u hierover weer informeren.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
C. van Nieuwenhuizen Wijbenga