Normen lood uitgelegd

Met de komst van de Omgevingswet is de bodemregelgeving ingrijpend gewijzigd. Er is een andere systematiek gekomen, en de saneringsopgave in Nederland wordt beschouwd als afgerond of lopend.
Er vinden onder de nieuwe regels van de Omgevingswet geen verplichte saneringen meer plaats (behoudens onder overgangsrecht), behalve in het kader van bepaalde bouwactiviteiten met het oog op de gezondheid van de gebruikers. Voor zogenaamde gevallen van ernstige bodemverontreiniging, waarvoor voor 1 januari 2024 is vastgesteld dat sanering spoedeisend is, of wanneer er een saneringsplan voor een geval van ernstige verontreiniging voor die datum is ingediend, geldt overgangsrecht en blijft het oude recht, waaronder de Wet bodembescherming, van toepassing.

Dit overgangsrecht is op het Oosterpark niet van toepassing.

Saneringsplicht onder de Wet bodembescherming
Onder de voormalige Wet bodembescherming (vervallen per 1 januari 2024) bestond er geen saneringsplicht voor de loodverontreiniging in het Oosterpark. De waarden lagen onder de interventiewaarde van 530 mg/kg. De interventiewaarde is een waarde met een signaalfunctie: er is sprake van een ernstige verontreiniging, mogelijk geeft deze onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Met het programma Sanscrit 2.0 (RIVM) werd vervolgens berekend of sprake was van onaanvaardbare risico's. Voor een kinderspeelplaats kwam dit bij berekening met Sanscrit 2.0 neer op een waarde van 800 mg/kg aan lood waarboven sprake was van onaanvaardbare risico's voor de gezondheid. Hierbij werd uitgegaan van de optie 'geen gewasconsumptie', een maximale grondinname van 50 mg/dag voor kinderen en 25 mg/dag voor volwassenen (dit is de helft van de standaardinstelling in Sanscrit) en een mtr-humaan van 1,9 (i.p.v. de standaardinstelling in Sanscrit van 2,8).

De gemeente Amsterdam adviseerde bij nieuwbouw van een woning met tuin al bij een waarde boven 370 mg/kg om te saneren. Dit was echter wettelijk niet afdwingbaar, omdat de normen voor bodemsanering landelijk waren geregeld, en de gemeente als bevoegd gezag Wet bodembescherming niet mocht afwijken van deze landelijke normen.

De gemeente Amsterdam heeft het volgende standpunt ingenomen in de voormalige nota bodembeheer (p. ..):

Humane risico's

Is sprake van een geval van ernstige loodverontreiniging, met onaanvaardbare risico's voor de mens, dan moet de desbetreffende locatie met spoed worden gesaneerd. We spreken van onaanvaardbare risico's als er een kans bestaat op chronische of acute gezondheidsschade bij het huidige of voorgenomen gebruik van de locatie. Om te bepalen of het gaat om een ernstige bodemverontreiniging wordt voor lood de interventiewaarde gebruikt (530 mg/kg ds). Echter, recente studies

hebben laten zien dat ook bij blootstelling aan gehalten lager dan de interventiewaarde negatieve gezondheidseffecten niet uitgesloten kunnen worden. Met andere woorden: bij lagere gehalten zou al sprake zijn van een ernstig geval in termen van de Wet bodembescherming.

Loodschade bij kinderen uit zich met name in verstoring van de ontwikkeling van het centraal zenuwstelsel. Dit heeft een nadelig effect op het leervermogen en gaat gepaard met het verlies van IQ punten (intelligentie). De landelijke GGD's hebben in een aanvullend advies vastgelegd dat met een vermindering van de blootstelling aan lood gezondheidswinst is te behalen. Een laag bodemloodgehalte, overeenkomend met minder dan 1 IQ-puntverlies heeft de voorkeur maar in een gemeente met veel bodemloodverontreiniging een bodemloodgehalte met maximaal 3 IQ-puntverlies acceptabel. Volgens de JECFA correspondeert dat verlies van 3 IQ punten met een Maximaal Toelaatbaar Risico (MTR) van 1,9 microgram lood/kg/dag en zij classificeert dat niveau als 'of concern'. De Amsterdamse GGD heeft die internationale MTR waarde van 1,9 microgram/kg lg/dag overgenomen en vertaald naar een maximaal aanvaardbaar loodgehalte in de bodem. De uitkomst was een maximum loodgehalte van 370 mg/kg op gevoelige locaties (met kinderen). Dit wordt de gezondheidskundige advieswaarde genoemd.
Het rekenmodel Sanscrit - dat het bodemwerkveld gebruikt voor het bepalen van actuele risico's door bodemverontreiniging - houdt echter geen rekening met het uitgangspunt van maximaal 3 IQ-puntenverlies en hanteert nog steeds de hogere MTR waarde van 2,8 microgram lood/kg lg/dag. Het Rijk heeft laten weten deze parameter in Sanscrit voorlopig niet te laten aanpassen. Hierdoor is de uitkomst bij het gebruik van het huidige, niet aangepaste model niet bruikbaar voor de gemeente Amsterdam (uitvoering vindt plaats door de ODNZKG). In plaats daarvan wordt getoetst aan de gezondheidskundige advieswaarden uit het advies van de landelijke GGD's. De ODNZKG zal bij het beoordelen van humane risico's door bodemlood geen gebruik maken van Sanscrit maar de grenswaarden uit Tabel 5.2 gebruiken.
Het bepalen van humane risico's door bodemlood loopt door het toetsen aan deze grenswaarden niet in pas met de Wet bodembescherming. Met de invoering van de Omgevingswet in 2021 (naar verwachting) zullen gemeenten de bevoegdheid krijgen om voor hun grondgebied gebiedspecifieke loodnormen te stellen.

> *Amsterdam en de Omgevingsdienst NZKG hanteren voor de bodemfuncties 'Wonen met tuin' en 'Plaatsen waar kinderen spelen' een grenswaarde van 370 mg lood/kg (absoluut gehalte, niet gecorrigeerd voor lutum en organisch stof). De gezondheidskundige advieswaarde is daarmee een Amsterdams saneringscriterium. Boven deze waarde is er een onacceptabel humaan risico voor kinderen, met een mogelijk IQ-verlies van meer dan 3 IQ punten*

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de verschillende grenswaarden voor alle bodemfuncties, inclusief enkele afgeleide gebiedsspecifieke functies als 'Volkstuinen' en 'Wonen met siertuin'.

Tabel 5.2 Grenswaarden bij beoordelen humane risico's diffuus lood

Bodemfunctie	*Gehalte (mg/kg)*	*Naam grenswaarde*
Natuur *Landbouw* *Moestuin, volkstuin, schooltuin*	*260*	*Gezondheidskundige advieswaarde*
Wonen met tuin *Plaatsen waar kinderen spelen*	*370*	*Gezondheidskundige advieswaarde*
Wonen met siertuin *Groen met natuurwaarden*	*800*	*Maximale waarde voor de mens op basis van het gezondheidsrisico voor kinderen van 0 tot 6 jaar*
Wonen zonder tuin *Ander groen* *Bebouwing* *Infrastructuur en Industrie*	*2.000*	*Maximale waarde voor de mens op basis van het gezondheidsrisico voor kinderen van 0 tot 6 jaar*

Voor andere immobiele stoffen dan lood (bijvoorbeeld zink, koper en PAK) is zulke speciale aandacht niet nodig, omdat de diffuse gehalten van deze stoffen in de bodem veel lager liggen, en daaruit voortvloeiende gezondheidsrisico's voor jonge kinderen niet of nauwelijks aan de orde zijn

De waarde van 370 mg/kg is onder de Omgevingswet opgenomen als waarde toelaatbare kwaliteit bij het bouwen van een bodemgevoelig gebouw zoals een woning met tuin (zie hierna).

Saneringsplicht onder de Omgevingswet

Onder de Omgevingswet is het bouwen van een zogenaamd bodemgevoelig gebouw op een bodemgevoelige locatie (bijvoorbeeld een woning met tuin) een moment waarop een sanering kan worden geëist. Saneren is verplicht als de waarde voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem wordt overschreden.

Landelijk ligt de waarde voor de toelaatbare kwaliteit van de bodem voor lood op 530 mg/kg ds. Dit is de waarde in het omgevingsplan die door het rijk via de zogenaamde bruidsschat omgevingsplan aan de gemeenten in Nederland is meegegeven. Gemeenten kunnen deze waarde wijzigen (waarbij er wel een bovengrens geldt). De gemeente Amsterdam heeft deze waarde in het omgevingsplan via het Voorbereidingsbesluit bodem aangescherpt naar 370 mg/kg ds.

In het Oosterpark gaat het niet om het bouwen van een bodemgevoelig gebouw, maar om het gebruik als park (Groen met natuurwaarden) en als kinderspeelplaats (Plaatsen waar kinderen spelen). Voor bestaande situaties zonder bouwactiviteiten bestaat er onder de Omgevingswet geen wettelijke saneringsplicht.

Toevalsvondst onder de Omgevingwet
Voor bestaande situaties kunnen (tijdelijke beschermings)maatregelen worden geëist als er sprake is van een zogenaamde toevalsvondst van verontreiniging op of in de bodem. Dit staat in afdeling 19.2a van de Omgevingswet.
Hierbij wordt getoetst aan het software programma Sanscrit 3.0 (RIVM). Hierbij wordt gekeken of sprake is van onaanvaardbare risico’s voor de gezondheid.

In het Oosterpark is geen sprake van een toevalsvondst van verontreiniging op of in de bodem, want de verontreiniging met lood was bij inwerkingtreding van de Omgevingswet al bekend. Om aan te tonen dat sprake is van een aanvaarbare situatie qua loodverontreiniging in de bodem kan wel gebruik worden gemaakt van Sanscrit 3.0. (Iets anders is er niet.)

Bij berekening met Sanscrit 3.0 gaat het bij een kinderspeelplaats (officiële term in Sanscrit: Plaatsen waar kinderen spelen) om een waarde van … mg/kg aan lood waarboven sprake is van onaanvaardbare risico’s voor de gezondheid. Hierbij is uitgegaan van de optie ‘geen gewasconsumptie’, een maximale grondinname van 50 mg/dag voor kinderen en 25 mg/dag voor volwassenen (dit is de helft van de standaardinstelling in Sanscrit) en een mtr-humaan van 1,9 (i.p.v. de standaardinstelling in Sanscrit van 2,8).

Voor delen van het park die niet als kinderspeelplaats worden gebruikt geldt volgens Sanscrit 3.0 een waarde van 2850 mg/kg waarboven sprake is van onaanvaardbare risico’s voor de gezondheid. Dit betreft de bodemfunctie ‘Groen met natuurwaarden’.

Toepassen van grond onder het oude recht
Voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 was het toepassen van grond op de bodem (bijvoorbeeld om de bodem te verhogen) geregeld in het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit. In de voormalige nota bodembeheer waren gebiedsspecifieke normen opgenomen voor lood. Dit hield in dat in heel Amsterdam als sprake is van een tuin bij een woning of een onbedekte kinderspeelplaats, alleen grond op de bodem mag worden aangebracht met maximaal 100 mg/kg aan lood.

Toepassen van grond onder de Omgevingswet
Via overgangsrecht geldt nog steeds in heel Amsterdam dat als sprake is van een tuin bij een woning of een onbedekte kinderspeelplaats, alleen grond mag worden aangebracht op de bodem met maximaal 100 mg/kg aan lood. Het overgangsrecht zorgt er namelijk voor dat de gebiedsspecifieke normen in het tijdelijk deel van het omgevingsplan terecht zijn gekomen. Dit is een juridische fictie, de normen zelf kun je niet via Regels op de kaart in het Omgevingsloket vinden. Voor de vindbaarheid zijn deze in het nieuwe Beleidskader bodem onder de Omgevingswet opgenomen. De gebiedsspecifieke normen voor toepassen van grond zijn dus onveranderd ten opzichte van de situatie voor inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Deze zogenaamde gebiedsspecifieke normen zullen op termijn (uiterlijk 2031) worden omgezet naar maatwerkregels in het omgevingsplan, waarmee van de toepassingseisen in het Besluit activiteiten leefomgeving (in samenhang met Besluit bodemkwaliteit (zoals aangepast bij i.w.t. Ow) en Regeling bodemkwaliteit 2022) wordt afgeweken. Op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving mag bij bodemfunctie wonen grond met een loodgehalte tot 210 mg/kg worden toegepast.

De Amsterdamse aanscherping voor toepassen van loodhoudende grond (maximaal 100 mg/kg in tuin bij een woning of op een onbedekte kinderspeelplaats) wordt dus ook onder de Omgevingswet voortgezet. Eerst via overgangsrecht, later via maatwerkregeld op het Besluit activiteiten leefomgeving in het omgevingsplan.