Bezwarencommissie

Afdeling Financiële en Juridische Zaken

Provinciehuis
Zuid-Hollandplein 1
Postbus 90602
2509 LP Den Haag
T 070 441 66 11
F 070 441 78 20
www.zuid-holland.nl

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland
DCMR

Datum
11 juli 2024
Ons kenmerk
RB-2024-3
DOS-2024-0000074
Uw kenmerk
2283258_5371030
Bijlagen
1. Wet- en regelgeving
2. Verslag hoorzitting
3. Aanvullende vragen commissie

Onderwerp
Advies inzake bezwaarschrift

Geacht college,

Hierbij doet de bezwarencommissie u toekomen haar advies over het door namens Comité betere aanpak EMK-gifterrein ingediende bezwaarschrift van 8 januari 2024 tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van 4 december 2023 (kenmerk 2283258_5371030) inzake de afwijzing van een handhavingsverzoek op het voormalige EMK-terrein in Krimpen aan den IJssel.

Beoordeling ontvankelijkheid
Het bezwaarschrift is ingediend binnen de wettelijke termijn van zes weken en is dus op tijd ingediend. Het belang van bezwaarde is rechtstreeks bij het besluit betrokken, zodat bezwaarde belanghebbende is. Bovendien is het bezwaarschrift gemotiveerd en voldoet het aan de verdere eisen van artikel 6:5 van de Algemene wet bestuursrecht. Het bezwaarschrift is daarmee ontvankelijk.

Voorgeschiedenis en bestreden besluit
Het voormalige terrein van de Exploitatie Maatschappij Krimpen is gelegen aan de Schaardijk 1 te Krimpen aan den IJssel, kadastraal bekend als gemeente Krimpen aan den IJssel, sectie B, nrs. 1650, 1280 (ged.) en 1648 (ged.) (hierna: 'EMK-terrein'). In de periode tussen 1884 en 1980 zijn er meerdere industriële bedrijven op het EMK-terrein gevestigd geweest, waaronder een koolteerfabriek. Als gevolg van de bedrijfsactiviteiten is de bodem ter plaatse van het EMK-terrein grootschalig en ernstig verontreinigd geraakt met olie- en teerproducten.

Eind jaren '80 is in opdracht van de Staat een bodemsanering uitgevoerd volgens de IBC-methode: Isoleren, Beheersen en Controleren. Vanwege hoge kosten die de IBC-voorzieningen met zich meebrengen, is gekeken naar een andere oplossing voor het terrein. Uiteindelijk heeft de Staat geconcludeerd dat een functionele (her)sanering en herontwikkeling van het EMK-terrein tot bedrijventerrein haalbaar is.

Tram 9 en bus 65 stoppen bij het provinciehuis. Vanaf station Den Haag CS is het tien minuten lopen. De parkeerruimte voor auto's is beperkt.

Ten behoeve van deze functionele (her)sanering van het EMK-terrein is een raamsaneringsplan (2015 en gewijzigd in 2016) opgesteld waarin de saneringsdoelstelling is beschreven. Hiermee is door uw college bij besluiten van 13 augustus 2015 respectievelijk 28 april 2016 ingestemd. Beide instemmingsbesluiten zijn onherroepelijk.

Vervolgens is in april 2019 het rapport 'Uitvoeringsplan Bodemsanering, Bodemsanering, Bouwrijp maken, Verbeterde damwandconstructie en Beheerfase EMK terrein te Krimpen aan den IJssel' opgesteld (hierna: uitvoeringsplan 2019), waarmee op 27 mei 2019 is ingestemd door uw college. Ook dit instemmingsbesluit is onherroepelijk. Als gevolg van onvoorziene omstandigheden is het uitvoeringsplan 2019 op enkele punten aangepast. Dit heeft geleid tot het 'Uitvoeringsplan Bodemsanering 2.0, Bouwrijp maken, Verbeterde Damwandconstructie, Beheersfase en Nazorg EMK-terrein te Krimpen aan den IJssel' van 15 december 2022. De DCMR heeft ingestemd met dit plan. Tegen dit besluit is bezwaar gemaakt.

Dit bezwaarschrift is vervolgens behandeld op een hoorzitting van 2 november 2023, waarna de bezwarencommissie advies heeft uitgebracht. In deze procedure heeft bezwaarde ook gronden van bezwaar tegen de in haar ogen illegaal aanwezige AVI-slakken (een restmateriaal dat vrijkomt bij verbranding van stoffen in de AfvalVerwerkende Industrie) aangevoerd. De bezwarencommissie was op de hoogte van het feit dat er reeds een verzoek tot handhaving aanhangig was gemaakt en heeft zich met het oog daarop destijds onthouden van een oordeel over het gebruik, herschikken en bouwen ten aanzien van de AVI-slakken. Ook de overige bezwaargronden betrekking hebbend op PFAS en AVI-slakken zijn buiten beschouwing gelaten.

Handhavingsverzoek en bestreden besluit

Op 26 september 2023 heeft bezwaarde een verzoek ingediend om handhavend op te treden tegen de illegale stort van AVI-slakken op het EMK-terrein. In het kader van de sanering is de locatie in 1988 opgehoogd door de stort van maximaal 72.500m^3 AVI-slakken. Voor de berging is door uw college op 25 april 1989 een afvalstoffenvergunning afgegeven voor een periode van tien jaar. Bezwaarde meent dat er in 1999 ten onrechte geen vervolgbesluit is genomen over de aanwezigheid van de slakken, waardoor deze er illegaal liggen. Zij verzoekt uw college handhavend op te treden tegen de illegale stortplaats.

Uw college heeft bezwaarde kenbaar gemaakt voornemens te zijn het verzoek af te wijzen. Bezwaarde is in de gelegenheid gesteld een zienswijze kenbaar te maken. Van deze gelegenheid is gebruik gemaakt.

De zienswijze heeft echter niet bij u tot een ander inzicht geleid en bij besluit van 4 december 2023 is het verzoek om handhaving afgewezen.

Bezwaarde heeft vervolgens bezwaar gemaakt tegen de afwijzing van het verzoek om handhaving.

Bezwaren

Bezwaarde heeft – samengevat weergegeven – het volgende aangevoerd. Daarnaast is verwezen naar de bijlagen bij het bezwaarschrift in de eerdere procedure.

1. Uw college houdt vast aan een naar het oordeel van bezwaarde onjuiste interpretatie van de beschikking uit 1989. De beschikte periode betrof de aanwezigheid (het gestort houden) en niet de activiteit zelf (het storten). Ter onderbouwing verwijst bezwaarde naar alinea 1.1 onder 'acceptatie' uit de beschikking van 1989. Het besluit betreft wel degelijk de aanwezigheid en de daarin onder 1.1. genoemde periode van één jaar voor de activiteit. Er is geen sprake van dat er de mogelijkheid was om gedurende een periode van tien jaar te storten. De beschikking ziet op berging voor tien jaar met als voorwaarde aanvoer binnen het eerste jaar en had wat betreft de aanwezigheid verlengd moeten worden.

2. Bezwaarde betwist de stelling van uw college dat met de wetenschap van nu geconcludeerd kan worden dat sprake was van een eenmalig en permanent aanbrengen van slakken. De vraag die voorligt is of de slakken daar überhaupt mogen liggen. Bezwaarde erkent dat destijds sprake was van een ander wettelijk kader, maar het is nog steeds relevant of bij deze wettelijke kaders sprake is van een legale of illegale situatie. Het uitgangspunt moet de verleende Afvalstoffenvergunning van 25 april 1989 zijn. Met deze vergunning is de situatie van de AVI-slakken voor tien jaar gelegaliseerd. Nog voordat deze tien jaar waren verstreken, trad de Wet milieubeheer (hierna: Wm) in werking. Toen de Afvalstoffenvergunning in 1999 afliep, had daarom op grond van artikel 10.47 van de Wm een ontheffing van artikel 10.2, eerste lid, van de Wm verleend moeten worden. Anders dan wordt gesteld, was van een uitzonderingscategorie geen sprake. De vrijstelling genoemd in artikel 10.2, tweede lid, van de Wm gaat daarom niet op. Bezwaarde meent dan ook dat de AVI-slakken er sinds het verlopen van de vergunning illegaal liggen. Legalisering onder de huidige regelgeving is onmogelijk. Bezwaarde doet een beroep op de zorgplicht van artikel 13 van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) en de verwijderingsplicht van artikel 33 van het Besluit bodemkwaliteit (hierna: Bbk) en stelt dat de AVI-slakken volledig zullen moeten worden verwijderd.

3. Er kan geen beroep worden gedaan op overgangsrecht omdat geen sprake is van een legale situatie. Er is ook geen sprake van legalisatie van rechtswege. Er zijn maar twee opties: het recht ten tijde van het verlenen van de vergunning is op grond van overgangsrecht nog steeds van toepassing. In dat geval is de vergunning verlopen en nooit verlengd. De slakken liggen er illegaal en moeten worden verwijderd en kunnen in elk geval niet worden herschikt. Of het overgangsrecht is niet van toepassing en de aanwezigheid van de slakken moet onder huidig recht worden beoordeeld. In dat geval staan artikel 13 van de Wbb en artikel 33 van het Bbk aan de voorgenomen saneringsaanpak in de weg. In beide gevallen moet tot handhaving worden overgegaan. Bezwaarde vermoedt dat wordt bedoeld dat het EMK-terrein een voormalige stortplaats is. Deze is voor het laatst in 1996 actief geweest en valt daarom niet volledig onder de Wbb. Als er sprake zou zijn van een dergelijke stortplaats, moet worden aangesloten bij de vergunning van destijds. Dat geen direct wettelijk kader van toepassing is, betekent

niet dat de situatie ter plaatse is gelegaliseerd. Er is dan nog steeds sprake van het toepassen van bouwstoffen voor een periode van tien jaar, die inmiddels ruim is verstreken. Ook in dat geval moeten de slakken worden verwijderd en moet er gehandhaafd worden.

4. In het bestreden besluit wordt niet ingegaan op de rol die uw college in 1989 heeft gespeeld bij de vergroting van de problemen waarmee de maatschappij nu wordt geconfronteerd. Uw college betwist niet dat de AVI-slakken er destijds met uw medeweten en in strijd met de toepassingsvoorwaarden in het grondwater zijn gestort en daar nu nog liggen. De slakken zullen ook om die reden verwijderd moeten worden.

5. Ook indien de door uw college gevolgde redeneerlijn juist is, kan dat niet zonder consequenties blijven. Er wordt vanuit gegaan dat er sinds 1989 sprake is van een ongewijzigde situatie waarin de slakken geïsoleerd geborgen zouden liggen binnen de IBC-locatie. Dat is ook de destijds beschikte toepassing. Hier is echter al jaren geen sprake meer van. Een belangrijke deel van de slakken is een aantal jaar geleden uitgenomen en sindsdien is sprake van inspoeling van regenwater met een nog grotere uitloging van slakken. Onlangs zijn de uitgenomen slakken opnieuw verplaatst. Als uw college nu vast blijft houden aan het standpunt dat de slakken er nog zouden mogen liggen, dan bestaan de omstandigheden waaronder dat het geval zou zijn niet meer, en moet die situatie dus hersteld worden. Ook in dat geval is er voor u reden om tot handhaving over te gaan, aldus bezwaarde.

Inhoud verweer

DCMR heeft namens uw college een verweerschrift ingediend. Hierin is – samengevat weergegeven – het volgende aangevoerd.

1. Uw college merkt op dat de periode van één jaar na vergunningverlening waarin afvalverbrandingsslakken dienen te worden geborgen, een stok achter de deur betreft zodat de vergunninghouder daadwerkelijk van de vergunning gebruik maakt. Het zegt niet dat de vergunning daarmee verleend is voor het ‘houden’ van slakken voor de resterende periode van de tienjaarstermijn. De tekst van de vergunning biedt daarvoor ook geen aanknopingspunten. Uw college stipt de bedoeling en functie van de wetgever aan bij de tienjaarstermijn van de afvalstoffenvergunning en merkt op dat deze termijn onder de Afvalstoffenwet de bedoeling had innovatie bij bedrijven aan te jagen. Bij een vergunning voor onbepaalde termijn zou het invoeren van een andere techniek alleen kunnen worden bereikt door in te grijpen in een vergunning, wat als niet gewenst werd beschouwd. Die termijn verloor zijn nut bij de invoering van de Wm, omdat die wet een structurele (vergunning)actualisatieplicht kende en vergunningen onder dat regime werden omgezet naar een vergunning voor onbepaalde duur. Het geval op het EMK-terrein is een uitzonderlijke situatie waarvoor de innovatieplicht na tien jaar feitelijk niet bedoeld was. De vergunning was bedoeld als eenmalige en permanente toepassing van AVI-slakken op het EMK-terrein. In die zin was een verlenging na de gegeven tien jaar niet aan de orde en ook niet logisch.

2. Uw college stelt dat bezwaarde en u kennelijk niet van mening verschillen over de vraag of het bevoegd gezag destijds de Afvalstoffenvergunning mocht verlenen. De kernvraag in deze procedure is of na afloop van de tienjaarstermijn een vergunningplicht gold voor de plaatselijke AVI-slakken, aldus uw college.

   Drie decennia geleden gold een ander wettelijk kader. De Afvalstoffenvergunning werd afgegeven voor het eenmalig en permanent storten van AVI-slakken ter ophoging van het EMK-terrein. Vanaf 26 april 1999 bestond er volgens uw college geen vergunningplicht, omdat er geen sprake was van een inrichting op dat moment. Ter onderbouwing verwijst u naar rechtsoverweging 2.2.4 van de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 31 januari 2007.[1] Er dient dus te worden bezien of het storten als zodanig kan worden aangemerkt als een bedrijvigheid die pleegt te worden verricht, waarvan op grond van deze uitspraak geen sprake is als het gaat om een activiteit van korte duur. Het storten zelf vond eenmalig plaats, zodat niet van een inrichting in de zin van de Wm kan worden gesproken voor wat betreft AVI-slakken op het EMK-terrein. Bovendien geldt de vrijstelling op grond van artikel 10.2, tweede lid, van de Wm, gezien het toenmalige artikel 2, eerste lid, onder b, van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiteninrichtingen. De verwijzing van bezwaarde naar inrichtingen als aangegeven in Bijlage I, onder 28.3, onder c, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit is dan ook niet juist. Het moet gaan om werken, niet zijnde inrichtingen, als aangegeven in bijlage I, onder 28.3, onder c van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit. Dit zijn werken als bedoeld in het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming waarin als bouwstof worden gebruikt afvalstoffen die kunnen worden aangemerkt als bouwstof als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onder b, van het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming. De gestorte AVI-slakken betreffen gezien deze definities zowel een werk als een bouwstof.

   Uw college concludeert dat, daargelaten dat in ieder geval ten tijde van het verstrijken van de tienjaarstermijn waarvoor de Afvalstoffenvergunning was afgegeven er geen sprake was van een inrichting, zelfs wanneer er toen (nog) wel een vergunningplicht bestond onder de Afvalstoffenwet, dit ondervangen werd door het vrijstellingsregime van de Wm. Na het verstrijken van de tienjaarstermijn op 26 april 1999 gold dan ook geen vergunningsplicht onder de Wm. De AVI-slakken liggen dus niet sinds 26 april 1999 illegaal op het EMK-terrein en er is geen sprake van een overtreding.

3. Uw college merkt op dat een legaliseringsvraag zich pas voor kan doen indien sprake is van een overtreding. U heeft geconcludeerd dat geen sprake is van illegale aanwezigheid van AVI-slakken op het EMK-terrein, en dus wordt ook niet toegekomen aan toetsing van artikel 13 van de Wbb en artikel 33 van de Bbk. Opgemerkt wordt dat de verwijderingsplicht zoals onder de Bbk, niet bestond onder de Afvalstoffenwet die gold ten tijde van de toepassing van de AVI-slakken. Ook artikel 13 van de Wbb mist toepassing, omdat geen sprake is van handelingen als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wbb. Daarnaast moeten deze handelingen op zichzelf een verontreiniging of aantasting van de bodem tot gevolg kunnen hebben om een geslaagd beroep op artikel 13 van de Wbb te kunnen doen. Uw college is van mening dat genoegzaam is toegelicht en onderbouwd dat de AVI-slakken die

[1] ABRvS 31 januari 2007, ECLI:NL:RVS:2007:AZ7457

niet weggenomen en afgevoerd worden, geen aanmerkelijk risico voor het milieu vormen nu hieruit geen nieuwe verontreinigingen zullen ontstaan. Met de wel herschikte slakken worden maatregelen zoals omschreven in het Uitvoeringsplan bodemsanering 2.0 genomen. De feitelijke situatie verandert dan ook waardoor geen sprake is van een reden om tot handhaving over te gaan.

4. Uw college merkt op dat deze bezwaargrond al is behandeld in de bezwarenprocedure tegen het Uitvoeringsplan sanering 2.0, waar reeds op is beslist. U verwijst naar de in die zaak gegeven toelichting, die door de bezwarencommissie is erkend en geloofwaardig is bevonden. Gelet hierop is er ook vanuit dit oogpunt geen noodzaak tot sanering.

5. Uw college voert aan dat het 15.000m^3 aan AVI-slakken betreft, die niet met EMK-stoffen verontreinigd zijn, die ontgraven en herschikt zullen worden. Op dit moment zijn er pas 6000m3 aan slakken ontgraven. Verhoudingsgewijs is dit niet het merendeel van het totaal aan op het EMK-terrein aanwezige AVI-slakken. Uw college ziet niet in hoe deze feiten tot overtreding van een wettelijke bepaling (kunnen) leiden, op grond waarvan u bevoegd bent handhavend op te treden. Verder wordt opgemerkt dat de saneringskeuze voor het ontgraven en herschikken van de AVI-slakken al een tijd onherroepelijk vaststaat in het raamsaneringsplan 2016 en het uitvoeringsplan 2019. Uw college ziet het herschikken van de niet met EMK-stoffen verontreinigde AVI-slakken niet als een omstandigheid waaronder het huidige recht van toepassing is of waarmee een handhavingsgrond ontstaat onder de Wbb of Bbk. Mocht dit wel zo zijn, dan is uw college van mening dat door middel van het herschikken van de AVI-slakken noch de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb, noch de verwijderingsplicht van artikel 33 van de Bbk hier een handhavingsgrond met zich brengen.

Mondelinge behandeling
Partijen zijn in de gelegenheid gesteld hun standpunt op de hoorzitting van 14 maart 2024 mondeling toe te lichten. Zowel bezwaarde, derde belanghebbende als uw college hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. Het verslag van de hoorzitting is bij dit advies gevoegd.

Verloop bezwarenprocedure na de hoorzitting
De bezwarencommissie heeft na afloop van de hoorzitting nog een aantal vragen aan partijen voorgelegd en partijen verzocht daar schriftelijk op te reageren. Deze vragen zijn bij dit advies gevoegd. Zowel Gedeputeerde Staten, bezwaarde als de derde belanghebbende zijn in de gelegenheid gesteld om een reactie te geven. Alle partijen hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt en de commissie achtte zich met de ontvangen informatie voldoende geïnformeerd om tot advisering over te gaan. De commissie heeft alle schriftelijke standpunten en nader overgelegde stukken bij de totstandkoming van haar advies betrokken.

Juridisch kader en overgangsrecht Omgevingswet
Het verzoek tot handhaving is ingediend op 26 september 2023. Een dergelijk verzoek wordt gekwalificeerd als een aanvraag in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Dat betekent dat het algemene overgangsrecht voor besluiten op aanvraag van toepassing is. De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet bepaalt in dergelijke gevallen dat als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag om

een besluit is ingediend, het oude recht van toepassing blijft tot het besluit onherroepelijk wordt. Voor het juridisch kader wordt verwezen naar de bijlage bij dit advies.

Inhoudelijke beoordeling

Centraal staat het handhavingsverzoek ten aanzien van de aanwezige AVI-slakken op het voormalige EMK-terrein in Krimpen aan den IJssel. Om te kunnen beoordelen of uw college dit verzoek terecht heeft afgewezen, is eerst van belang om vast te stellen of de AVI-slakken legaal op het terrein aanwezig zijn. Dit begint bij de destijds verleende vergunning en welke waarde daar aan kan worden ontleend, gevolgd door het geldend recht en de situatie na het aflopen van deze vergunning. Daarbij merkt de commissie op dat de verleende vergunning onderdeel uitmaakt van het procesdossier; maar de aanvraag zelf niet. Ondanks herhaaldelijk verzoek van de commissie is uw college er niet in geslaagd de gevraagde documentatie aan te leveren. Uiteindelijk zijn van de zijde van bezwaarde een groot aantal stukken verband houdend met de aanvraag overgelegd, afkomstig uit diverse archieven. De commissie merkt op dat ook bij deze stukken de aanvraag zelf ontbreekt. Partijen verschillen van mening over de interpretatie van de verleende vergunning. De commissie ziet zich daarom voor de vraag gesteld wat destijds de intentie is geweest bij het aanvragen en verlenen van de vergunning. Op basis van de stukken in het procesdossier, de hoorzitting, de schriftelijke beantwoording van door de commissie gestelde vragen en de naderhand overgelegde stukken komt de commissie tot de volgende conclusies.

De interpretatie van de aanvraag en de vergunning

Hoewel de aanvraag zelf ontbreekt, kan naar het oordeel van de commissie uit de daaraan ten grondslag liggende documenten worden afgeleid dat het de intentie van aanvrager is geweest een vergunning te verkrijgen voor de éénmalige stort van een vooraf vastgestelde en gemaximeerde hoeveelheid AVI-slakken op het EMK-terrein. De beoogde toepassing van de slakken was ophoogmateriaal voor de aanvulling van het terrein onder de leeflaag ter dikte van 1.50m en de toepassing maakte deel uit van de grotere sanering van het EMK-terrein. De commissie leidt dit onder meer af uit de documenten ‘Haalbaarheidsstudie voor isolatie E.M.K. terrein te Krimpen aan den IJssel’ van november 1986, opgesteld door Haskoning en ‘Onderzoek toepassing A.V.I. slakken als ophoging op het EMK-terrein juni 1988’, opgesteld door Haskoning.

De interpretatie van de genoemde termijnen in de vergunning is veelvuldig onderwerp van gesprek geweest tussen partijen. Zo bepaalt voorschrift 1.1 dat in de inrichting gedurende één jaar na verlening van de vergunning afvalverbrandingsslakken mogen worden geborgen die afkomstig zijn van de afvalverbrandingsinstallaties (avi’s) van de AVR en de Roteb. Naar het oordeel van de commissie moet dit voorschrift worden gelezen in het licht van de intentie van aanvrager. Uit het Onderzoek toepassing A.V.I. slakken als ophoging op het EMK-terrein juni 1988, opgesteld door Haskoning (pagina 10) volgt dat op basis van de plannen de hoeveelheid te leveren AVI-slakken ca. 81.500m^3 zal bedragen en deze hoeveelheid slakken door AVR, Roteb en Gevudo geleverd kan worden in augustus en september 1988. Uit de brief van Haskoning aan de Dienst Water en Milieu van 12 juli 1988 kan voorts afgeleid worden dat in week 33 van 1988 kan worden begonnen met de aanvoer van AVI-slakken, dat het voorziene aanvoertempo ongeveer 10.000 ton per week bedraagt en de levering ongeveer in week 44 geschied zal zijn. Voorschrift 1.1. dient naar het oordeel van de commissie aldus te worden gelezen dat is beoogd

te faciliteren dat de AVI-slakken – gelet op de beoogde hoeveelheid – niet in één keer konden worden geleverd en de levering daarom een aantal weken in beslag zou nemen.

Het standpunt van bezwaarde dat met de vergunning is beoogd vast te leggen dat de AVI-slakken gedurende het eerste jaar van de vergunning mochten worden aangevoerd, om daar vervolgens voor maximaal tien jaar te blijven liggen, volgt de commissie niet. Zij licht dit als volgt toe. Na zorgvuldige bestudering bieden de stukken naar het oordeel van de commissie geen aanknopingspunten voor de conclusie dat men voornemens is geweest om na het afronden van de stort van de vooraf afgesproken hoeveelheid AVI-slakken deze op een later moment weer te verwijderen, noch om later meer AVI-slakken te storten. Deze lezing verhoudt zich ook niet met het kader waarin gebruik is gemaakt van de AVI-slakken; te weten als ophoogmateriaal voor de aanvulling van het terrein en onderdeel uitmakend van die sanering. De commissie is van oordeel dat uit de stukken genoegzaam blijkt dat men heeft beoogd aan te vragen de AVI-slakken te mogen storten met de intentie de slakken op het terrein aanwezig te laten in het kader van de sanering. De commissie stelt vast dat de vergunning vervolgens conform de aanvraag – en daarmee de intentie van aanvrager – is verleend.

De in de vergunning genoemde termijnen moeten voorts worden bezien in het licht van de tijdsgeest waarin de vergunning is verleend. De termijn van één jaar voor aanvoer van de slakken is gelet op het hiervoor toegelichte aanvoertempo logisch verklaarbaar. Met betrekking tot de tienjaarstermijn van de vergunning overweegt de commissie als volgt. Uw college heeft zowel in het verweerschrift als op de hoorzitting en ook in de schriftelijke reactie op de vragen toegelicht dat het onder de Afvalstoffenwet gebruikelijk was een vergunning voor maximaal tien jaar af te geven. De gedachte daarachter was dat een maximale termijn het mogelijk maakte om inrichtingen op een bepaald moment te bewegen tot het gebruik van andere technieken voor het be- of verwerken van afvalstoffen. Deze termijn verloor zijn nut bij de invoer van de Wm, omdat die wet een structurele (vergunning)actualisatieplicht kende en vergunningen onder dat regime werden omgezet naar een vergunning voor onbepaalde duur. De situatie op het EMK-terrein is een uitzondering waarvoor de innovatieplicht na tien jaar feitelijk niet bedoeld was, aldus uw college.

Het feit blijft dat het hier gaat om een vergunning verleend in de jaren ’80 en dat de commissie ondanks de inspanningen van partijen niet beschikt over alle aan de aanvraag ten grondslag liggende stukken. De commissie is daarom genoodzaakt om zich voor haar oordeel te baseren op de wel voorhanden zijnde stukken. Zij is van oordeel dat de verklaring van uw college over de tienjaarstermijn steun vindt in de voor handen zijnde stukken. Uit de stukken volgt immers dat het de intentie is geweest om gedurende een éénmalige stortingsperiode een bepaalde hoeveelheid AVI-slakken te storten ten behoeve van sanering van het EMK-terrein. Dat toch een eindtermijn aan de vergunning is verbonden, is verklaarbaar door de tijdsgeest en de strekking van de destijds geldende Afvalstoffenwet, zoals door uw college toegelicht. Het staat voor de commissie voldoende vast dat niet bedoeld is de AVI-slakken daar slechts voor een periode van tien jaar neer te leggen. Dit neemt niet weg dat de commissie begrip heeft voor de bij bezwaarde ontstane verwarring over de tekst van de vergunning. In dit licht vindt de commissie het standpunt van uw college dat de vergunning niet ziet op gestort houden, maar slechts op storten, onnavolgbaar. De

commissie zal dit standpunt daarom passeren en wijst op de zojuist gegeven toelichting hoe de vergunning in haar ogen dient te worden gelezen.

De juridische situatie na 1999

Nu de commissie zich heeft uitgelaten over hoe de vergunning dient te worden gelezen, is aan de orde of de gestorte slakken zich al dan niet rechtmatig bevinden op deze locatie na afloop van de vergunning in 1999. In dat kader overweegt de commissie als volgt. Tussen partijen bestaat geen verschil van inzicht dat na 1999 geen sprake (meer) was van een inrichting. Bezwaarde heeft zich echter op het standpunt gesteld dat – gelet op de tienjaarstermijn in de vergunning – na 1999 een verlenging had moeten worden verleend. Nu dit niet is gebeurd, bevinden de slakken zich illegaal op het terrein, aldus bezwaarde. De commissie volgt dit standpunt niet. Zoals blijkt uit de toelichting van uw college, trad de Wm in werking voordat de vergunning verliep. Er is in deze procedure veel te doen geweest rondom artikel 10.2, eerste lid, van de Wm en of al dan niet een vergunning benodigd was. Naar het oordeel van de commissie was een verlenging van de verleende vergunning na 1999 echter niet aan de orde, omdat er op basis van de aanvraagstukken en de vergunning slechts sprake was van een éénmalige stortingsperiode en er na 1989 geen slakken meer zijn bijgekomen. Dat is ook nooit de intentie geweest. Een verlenging van de vergunning was dus niet noodzakelijk. De commissie concludeert dan ook in lijn met het standpunt van uw college dat voor het storten van de slakken een vergunning is verleend en na afloop van vergunning geen verlenging nodig was om de slakken op het terrein aanwezig te laten blijven. Beoogd is te vergunnen de AVI-slakken te mogen storten en op het terrein te laten liggen.

Het handhavingsverzoek

Nu de commissie heeft toegelicht hoe de vergunning dient te worden geïnterpreteerd en wat de status was na het aflopen van de vergunning, komt de commissie toe aan de beantwoording van de vraag of uw college het handhavingsverzoek terecht heeft afgewezen. In tegenstelling tot wat uw college heeft betoogd, maakt het feit dat de AVI-slakken conform vergunning zijn gestort en na afloop van die vergunning geen verlenging nodig was, niet automatisch dat daarom geen sprake kan zijn van een overtreding waarvoor handhaving vereist kan zijn. In dat kader overweegt de commissie als volgt. Bezwaarde heeft verzocht om handhaving in het kader van artikel 13 van de Wbb of artikel 33 van de Bbk. Omdat uw college zich consequent op het standpunt heeft gesteld dat de slakken legaal op het terrein aanwezig zijn en daarom geen sprake kan zijn van een overtreding van één van beide artikelen, heeft u nauwelijks inhoudelijk gemotiveerd waarom van een overtreding van deze artikelen geen sprake kan zijn. De commissie heeft u zowel op de hoorzitting als naderhand schriftelijk verzocht nader te motiveren waarom u vindt dat van een overtreding van artikel 13 van de Wbb of artikel 33 van de Bbk geen sprake is. Ten aanzien van de gegeven motivering overweegt de commissie als volgt. Zij acht de naderhand schriftelijk ingediende motivering van uw college dat geen sprake is van een overtreding van artikel 33 van het Bbk, afdoende. Wel adviseert de commissie u dit nadrukkelijk op te nemen in de beslissing op bezwaar. Met betrekking tot de zorgplicht vervat in artikel 13 van de Wbb is de commissie echter een andere mening toegedaan. Zij vindt dat uw motivering op dat vlak tekort schiet en zal hierna toelichten waarom.

AVI-slakken en grondwater

Artikel 13 van de Wbb bepaalt, voor zover relevant, dat ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

In de door u ingediende schriftelijke reactie van 24 april 2024 stelt uw college zich op het standpunt dat *"de storting van de AVI-slakken in overeenstemming met de zorgplicht heeft plaatsgevonden, nu dit heeft plaatsgevonden onder een verleende vergunning en overeenkomstig de IBC-methode. De slakken zijn gestort in een geïsoleerde omgeving met inachtneming van de aan de vergunning verbonden voorschriften. (…)".*

U betoogt dat storting heeft plaatsgevonden met inachtneming van de aan de vergunning verbonden voorschriften. Uit voorschrift 3.1 van de vergunning volgt dat de AVI-slakken alleen mogen worden aangebracht en uitgevoerd zoals is aangegeven in de bij de aanvraag overgelegde bescheiden. Dit alles dient op zodanige wijze te geschieden dat te allen tijde wordt voldaan aan de isolatievoorzieningen zoals opgenomen in:

- Het bestek nummer 44 "Isolatie EMK-terrein te Krimpen aan den IJssel'
- Het eindrapport haalbaarheidsstudie isolatie EMK terrein (november 1986).

Er kan daarom geen sprake zijn van schending van de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb, aldus uw college.

De commissie wijst daarbij op het volgende. Het 'Onderzoek toepassing A.V.I. slakken als ophoging op het EMK-terrein juni 1988 opgesteld door Haskoning' maakt deel uit van de bij de aanvraag overgelegde bescheiden. Uit deze rapportage volgt onder meer het volgende:

"Voorwaarde III-3: De onderkant van de slakkenlaag moet blijvend tenminste 50 cm boven de gemiddelde hoogste grondwaterstand in de nieuwe geohydrologische situatie ter plaatse gelegen zijn of door technische voorzieningen duurzaam niet in contact met de grondwaterspiegel kunnen komen." (p. 3 rapport)

"(…) Het terrein is van op gemiddeld NAP + 2,70m afgewerkt. Een zettingsberekening heeft uitgewezen dat er zettingen verwacht kunnen worden van ca. 0,40m oplopend tot circa 3,00. Volgens het bestek is het gemiddelde hoogwater NAP + 1,19m en derhalve mag de onderkant van de AVI-slakkenlaag zich in de uiteindelijke toestand op NAP + 1,69m bevinden. Bij deze eis kan men zich echter afvragen in hoeverre deze relevant is voor het EMK-terrein. Immers genoemde voorwaarden moeten het uitlogen van de slakken voorkomen, doch gezien de isolatiewerken, de bovenafdichting en de bemaling, moet de kans hierop zeer klein geacht worden. Daarom zou gesteld mogen worden dat de AVI-slakken in dit bijzondere geval toegepast kunnen worden." (p. 4 rapport)

“Volgens de berekende zettingen zullen bij toepassing van AVI-slakken op het gehele EMK-terrein deze op een aantal plaatsen onder de GHW komen” (p. 10 rapport)

In het handhavingsverzoek van bezwaarde is al gewezen op de mogelijkheid dat de slakken in het grondwater zijn gestort. Daarbij is onder meer gewezen op de brief van AVR aan de provincie van 13 juli 1988, waarbij AVR nadrukkelijk de provincie verzoekt vooraf te bevestigen dat ‘*met uw medeweten en instemming in dit projekt de slakken ten dele in het grondwater worden aangebracht. De konditie, volgens voornoemde correspondentie, dat de AVI slakken slechts mogen worden toegepast 0,5m boven de gemiddeld hoogste grondwaterstand wordt derhalve niet gerespecteerd*.’ Ook is gewezen op de brief van de provincie aan AVR van 2 september 1988, waarin staat vermeld dat ‘*de toepassing van slakken niet voldoet aan de normaal te stellen milieuhygiënische randvoorwaarden te weten de toepassing (ruim) boven het grondwaterniveau. Gegeven eht feit dat de toepassing een onderdeel is van de volledige isolatie van een bodemsaneringslocatie, welke wordt voorzien van een uitgebreid pakket aan controle en beheersvoorzieningen en dat de emissies uit de slakken in geen verhouding staan tot de emissies uit de verontreinigde bodem, wordt de toepassing acceptabel geacht. Om deze redenen wordt dan ook afgezien van de vereiste vergunningprocedure en kan worden volstaan met een projectbeschrijving*.’.

U bent hier in het bestreden besluit niet op ingegaan. Ook in het bezwaarschrift is dit aangevoerd, maar u heeft deze grond gepasseerd door in het verweerschrift te stellen dat deze bezwaargrond al is behandeld in de eerdere bezwarenprocedure. De commissie constateert dat deze stelling niet klopt. Gelet op het advies van de bezwarencommissie van 22 december 2023 constateert deze commissie dat is verwezen naar de adviesbrief Stormpolderdijk (bodem- en grondwateronderzoek PFAS) Krimpen aan den IJssel. In deze brief is de memo betreffende “Indicatief- en aanvullend bodem- en grondwateronderzoek PFAS op het terrein Stormpolderdijk” beoordeeld. De commissie zag geen aanleiding tot twijfel aan de juistheid van hetgeen in dat kader door uw college is toegelicht. Het klopt dat is ingegaan op de gevaren voor grond- en drinkwater en de aanwezigheid van PFAS, maar er is *niet* ingegaan op het standpunt van bezwaarde dat de slakken destijds met medeweten en goedbevinden van uw college (deels) in het grondwater zouden zijn gestort. Pas op de hoorzitting van 14 maart 2024 heeft u op uitdrukkelijk verzoek van de commissie voor het eerst een standpunt ingenomen, waarbij u heeft betoogd dat de AVI-slakken niet in het grondwater zijn gestort en pas later is gebleken dat op sommige plekken contact met het grondwater is ontstaan door stijging van het grondwaterniveau binnen de IBC-kuip. Na afloop van de hoorzitting is uw college verzocht dit standpunt nader te onderbouwen en bent u schriftelijk ingegaan op de reden waarom AVR destijds heeft verzocht om een vrijwaring en waarom volgens u geen sprake is van storten in het grondwater. Ter onderbouwing heeft u verwezen naar een aantal foto’s van de toepassing van de AVI-slakken.

De commissie constateert dat het (deels) storten van de slakken in het grondwater naast een schending van de aan de vergunning verbonden voorwaarden ook een overtreding van artikel 13 van de Wbb kan opleveren. Dit hangt onder meer samen met de vraag in hoeverre de slakken vanwege uitloging tot verontreiniging van het grondwater konden leiden. De commissie mist een voldoende onderbouwing voor uw standpunt dat de AVI-slakken bij aanvang niet in het grondwater zijn gestort. Zij acht de tot nu toe gegeven verklaring en de overgelegde foto’s

daartoe niet toereikend, zeker omdat zonder nadere toelichting niet duidelijk is wat er precies te zien is op de foto's ten aanzien van dit punt. Ook in de overige dossierstukken ziet de commissie zonder nadere onderbouwing of toelichting van uw college onvoldoende steun voor het standpunt dat de slakken bij de stort niet in aanraking met het grondwater zijn gekomen. Dat inmiddels bekend is dat uitloging naar grondwater *buiten* de IBC-kuip niet heeft plaatsgevonden, doet daar niet aan af. De commissie wijst er bovendien op dat zelfs indien blijkt dat de slakken in eerste instantie niet in het grondwater zijn gestort, uit het dossier volgt dat er sindsdien wel aantoonbaar contact met het grondwater is ontstaan. Gelet op de stukken in het dossier lijkt het voor de commissie bovendien dat deze situatie voorzienbaar was. In dat geval zou kunnen worden betoogd dat uw college wist of redelijkerwijs kon vermoeden dat door die handeling de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, hetgeen ook dan zou kunnen leiden tot een schending van artikel 13 van de Wbb.

Concluderend is de commissie van oordeel dat u zonder een nadere motivering van het standpunt dat de slakken niet in het grondwater zijn gestort, dan wel dat niet voorzienbaar was dat de slakken op een later moment met het grondwater in contact zouden komen, niet kunt stellen dat het storten van de slakken in overeenstemming met de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb heeft plaatsgevonden. Dit leidt de commissie dan ook tot de conclusie dat de afwijzing van het handhavingsverzoek op dit punt onvoldoende is gemotiveerd.

<u>AVI-slakken en verontreiniging</u>
De commissie overweegt voorts als volgt. In uw schriftelijke reactie van 24 april 2024 betoogt u in reactie op de vraag over de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb dat de AVI-slakken zelf niet tot verontreiniging hebben geleid. De commissie kan deze stelling in het licht van de stukken niet plaatsen. In dat kader verwijst de commissie onder meer naar het Raamsaneringsplan 2016, paragraaf 3.7: *"Het onderzoek heeft aangetoond dat enige vorm van uitloging van de AVI-slakken op het EMK-terrein plaatsvindt. De resultaten geven aan dat deze uitloging zich beperkt tot molybdeen en met name op het zuidelijk terreindeel wordt waargenomen. Het in grondwater opgeloste molybdeen verspreidt zich niet naar het 1e WVP. Dit is waarschijnlijk het gevolg van de in de slecht doorlatende laag geldende redoxcondities, waardoor molybdeen hier neerslaat met sulfide. In het freatisch pakket zijn de concentraties richting Hollandse IJssel en Sliksloot duidelijk lager dan op het zuidelijk terreindeel. Ze bereiken daar een niveau waarbij voldaan wordt aan de norm voor Bouwstoffen Niet Vormgevend. Dit is een concentratie waarbij er tevens geen sprake is van overschrijding van de interventiewaarde. Met andere woorden: er is geen verspreidingsrisico".*

Uit onderzoek blijkt namelijk wel degelijk dat de AVI-slakken zelf, los van de verontreiniging door het EMK-terrein, voor verontreiniging zorgen. Dit staat haaks op uw stelling. Dat opgemerkt wordt dat er geen verspreidingsrisico is, neemt naar het oordeel van de commissie niet weg dat er kennelijk niet alleen sprake is van verontreiniging, maar deze verontreiniging op het zuidelijk terreindeel kennelijk hoger ligt dan op andere delen van het terrein. Bovendien merkt de commissie op dat in het Raamsaneringsplan niet gesteld wordt dat er geen verspreidingsrisico geldt voor het zuidelijke terreindeel. De commissie is daarom van oordeel dat, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, u niet zonder nadere motivering kunt stellen dat de AVI-slakken zelf niet tot verontreiniging hebben geleid en daarom geen sprake is van een schending van de zorgplicht

van artikel 13 van de Wbb. De commissie concludeert dat ook ten aanzien van dit onderwerp de afwijzing van het handhavingsverzoek onvoldoende is gemotiveerd.

Conclusie
Voor een juiste interpretatie van de destijds verleende vergunning is de aanvraag met de daarbij behorende stukken benodigd. Ondanks het ontbreken van de aanvraag in het procesdossier kan naar het oordeel van de commissie echter de intentie van aanvrager worden afgeleid uit de stukken die na afloop van de hoorzitting op verzoek van de commissie door bezwaarde zijn overgelegd. Die intentie was naar het oordeel van de commissie gelegen in het verkrijgen van een vergunning voor de éénmalige stort van een vooraf vastgestelde gemaximeerde hoeveelheid AVI-slakken op het EMK-terrein. Het was vervolgens de intentie om de AVI-slakken te gebruiken als ophoogmateriaal bij de leeflaag, in het kader van de sanering van het terrein. De verleende vergunning moet in dat licht worden bezien. Met de vergunning is naar het oordeel van de commissie dan ook beoogd te faciliteren dat er AVI-slakken mochten worden gestort met het doel die op het EMK-terrein aanwezig te houden als onderdeel van de sanering. Ondanks de termijn van tien jaar in de vergunning, was een verlenging niet nodig. Na het eenmalig storten was de activiteit immers afgerond en het storten en laten liggen vergund.

Voorgaande neemt niet weg dat alsnog sprake kan zijn van een overtreding die tot handhaving noopt. Gelet op hetgeen zij hiervoor heeft overwogen ten aanzien van het grondwater en verontreiniging, is de commissie van oordeel dat uw motivering ten aanzien van de zorgplicht in artikel 13 van de Wbb onvoldoende is. Het bestreden besluit kan nu niet de conclusie rechtvaardigen dat de AVI-slakken in overeenstemming met de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb zijn gestort, daarom geen sprake is van een overtreding en het handhavingsverzoek behoort te worden afgewezen. Dat leidt de commissie tot de conclusie dat het bestreden besluit dient te worden herroepen.

Advies
De bezwarencommissie adviseert het bestreden besluit te herroepen en een nieuw besluit te nemen. Indien uw college van mening blijft dat het handhavingsverzoek moet worden afgewezen, dan adviseert de commissie u de motivering ten aanzien van artikel 33 van de Bbk en de zorgplicht in artikel 13 van de Wbb aan te vullen en daarbij de hierboven gespecificeerde onderwerpen nader te motiveren.

De bezwarencommissie ontvangt te zijner tijd graag een afschrift van uw besluit op bezwaar.

Hoogachtend,

De bezwarencommissie,
Namens deze,

De secretaris,
R. Kroon-Overdijk

Wet- en regelgeving

Afvalstoffenwet[1]

- Artikel 40, lid 1

Een vergunning wordt geweigerd indien verlening daarvan niet in overeenstemming zou zijn met een krachtens artikel 4, 21, 25 of 26 voor de provincie geldend plan, of anderszins in strijd zou zin met het belang van de bescherming van het milieu.

- Artikel 41

De vergunning geldt slechts voor een daarin aan te geven tijdvak, dat ten hoogste tien jaren omvat.

Wijzigingswet Wet milieubeheer (afvalstoffen) geldend vanaf 1 maart 1996 tm heden[2]

- Artikel VI

De Afvalstoffenwet (Stb. 1977, 455) en de Wet chemische afvalstoffen (Stb. 1981, 696) worden ingetrokken op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip, dat voor de verschillende artikelen of onderdelen daarvan verschillend kan worden gesteld.

- Artikel VIII, lid 1

Een vergunning of ontheffing, verleend krachtens de Afvalstoffenwet of de Wet chemische afvalstoffen, wordt, voor zover zij betrekking heeft op gedragingen waarvoor na het in werking treden van de onderscheidene bepalingen van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer een vergunning of ontheffing krachtens die bepalingen vereist is, gelijk gesteld met een vergunning, onderscheidenlijk ontheffing, verleend krachtens de betrokken bepaling van dat hoofdstuk.

- Artikel VIII, lid 4

Indien voor het tijdstip waarop artikel I van deze wet in werking treedt, met betrekking tot een inrichting als aangewezen krachtens artikel 1.1, derde lid, van de Wet milieubeheer, ontheffing is verleend van verboden of verplichtingen, gesteld bij een provinciale verordening, wordt de voor de inrichting geldende vergunning geacht toe te staan hetgeen die ontheffing toestaat gedurende de termijn waarvoor die ontheffing is verleend, dan wel, indien die ontheffing niet voor een bepaalde termijn is verleend, gedurende tien jaar - behoudens eerdere intrekking - na het tijdstip waarop artikel I, onder C, onderdeel 5, van deze wet in werking treedt. De krachtens de Wet milieubeheer geldende vergunning wordt geacht mede te zijn verleend onder de beperkingen waaronder de betrokken ontheffing was verleend; voorschriften die aan die ontheffing waren verbonden, worden geacht mede aan die vergunning te zijn verbonden. Bij provinciale verordening kan worden bepaald dat de eerste volzin in daarbij aangewezen categorieën van gevallen buiten toepassing blijft.

[1] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1977-455.pdf
[2] https://wetten.overheid.nl/BWBR0005986/1996-03-01

Wet milieubeheer (zoals geldend op 26 april 1999)[3]

- Artikel 10.2, lid 1 (zoals geldend op 26 april 1999)

Het is verboden zich van afvalstoffen te ontdoen door deze – al dan niet in verpakking – buiten een inrichting op of in de bodem te brengen.

- Artikel 10.2, lid 2 (zoals geldend op 26 april 1999)

Bij algemene maatregel van bestuur kan, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, voor daarbij aangegeven categorieën van gevallen vrijstelling worden verleend van het verbod, bedoeld in het eerste lid.

- Artikel 10.47, lid 2 (zoals geldend op 26 april 1999)

Gedeputeerde staten kunnen, indien het belang van de bescherming van het milieu zich daartegen niet verzet, in bijzondere gevallen ontheffing verlenen van het in artikel 10.2, eerste lid, gestelde verbod, voor zover dat betrekking heeft op bedrijfsafvalstoffen of ingezamelde of afgegeven huishoudelijke afvalstoffen, en, indien het belang van een doelmatige verwijdering van afvalstoffen zich daartegen niet verzet, in bijzonder gevallen van de in de artikelen 10.18, 10.19 en 10.30 gestelde verboden, voor zover deze geen betrekking hebben op afvalstoffen waarop de EEG-verordening overbrenging van afvalstoffen van toepassing is, van het in artikel 10.43 gestelde verbod, voor zover dat niet betrekking heeft op gevallen als aangegeven krachtens artikel 8.35, eerste lid, en van het bepaalde krachtens de artikelen 10.7, eerste lid, en 10.26.

Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen (zoals geldend op 26 april 1999)[4]

- Artikel 2, lid 1 onder b
  Als categorie van gevallen als bedoeld in artikel 10.2, tweede lid van de Wet milieubeheer, wordt aangegeven: het zich van afvalstoffen ontdoen door deze – al dan niet in de verpakking buiten een inrichting op of in de bodem te brengen indien:
  b. het werken, niet zijnde inrichtingen betreft, als aangegeven in bijlage I onder 28.3 onder c van het Inrichtingen en vergunningenbesluit milieubeheer;

Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (zoals geldend op 26 april 1999)[5]

- Bijlage I, 28.1, onder c

Inrichtingen voor: Het op of in de bodem brengen van afvalstoffen

- Bijlage I, 28.3 onder c

Voor de toepassing van onderdeel 28.1 blijven buiten beschouwing: inrichtingen voor zover het betreft werken in de grond-, weg- en waterbouw waarbij, anders dan voor het opslaan, naar aard en samenstelling daartoe geschikte afvalstoffen, met uitzondering van chemische afvalstoffen of afgewerkte olie, rechtstreeks en milieuhygiënisch verantwoord worden toegepast.

Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (zoals geldend op 26 april 1999)[6]

- Artikel 1, lid 1 onder a en b

[3] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1994-80.pdf
[4] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1997-664.html
[5] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1993-50.pdf
[6] https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-1995-567.html

In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaand onder:
Werk: grondwerk, wegenbouwkundig werk, waterbouwkundig werk of bouwwerk
Bouwstof: materiaal in de hoedanigheid waarin het is bestemd in een werk te worden gebruikt en waarin de totaalgehalten aan silicium, calcium of aluminium tezamen meer dan 10% (m/m) van dat materiaal bedragen.

Besluit bodemkwaliteit (geldend ttv handhavingsverzoek 26 september 2023)[7]

- Artikel 1

Bouwstof: materiaal waarin de totaalgehalten aan silicium, calcium of aluminium tezamen meer dan 10 gewichtsprocent van dat materiaal bedragen, uitgezonderd vlakglas, metallisch aluminium, grond of baggerspecie, dat is bestemd om te worden toegepast;
IBC-bouwstof: bouwstof die vanwege de mate van emissie alleen met isolatie-, beheers-, en controlemaatregelen mag worden toegepast;

- Artikel 33

Degene die een bouwstof toepast, draagt er zorg voor dat die bouwstof:

a. Niet met de bodem wordt vermengd;
b. Kan worden verwijderd; en
c. Wordt verwijderd in het geval het werk of het deel van het werk waarvan de bouwstof deel uitmaakt niet meer als functionele toepassing kan worden beschouwd, tenzij het verwijderen leidt tot een grotere aantasting van de bodem of een oppervlaktewaterlichaam dan het niet verwijderen.

Wet bodembescherming[8] (geldend op 26 september 2023, datum handhavingsverzoek)

- Artikel 6, lid 1

Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen in het belang van de bescherming van de bodem regels worden gesteld met betrekking tot het verrichten van handelingen waarbij stoffen die de bodem kunnen verontreinigen of aantasten, op of in de bodem worden gebracht, ten einde deze aldaar te laten.

- Artikel 6, lid 2

Hiertoe kunnen behoren regels met betrekking tot:
Het ter bewaring opslaan van bij die maatregel aan te geven stoffen op of in de bodem;
Het brengen van afvalstoffen op of in de bodem;

[7] https://wetten.overheid.nl/BWBR0022929/2022-05-06
[8] https://wetten.overheid.nl/BWBR0003994/2022-05-01/0#HoofdstukIII

- Artikel 13

Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen.

provincie ZUID HOLLAND

Bezwarencommissie

VERSLAG

Vergaderdatum:
14 maart 2024

Datum vaststelling:
9 juli 2024

Aanwezig

Leden commissie en secretaris:

H. van den Hoek, voorzitter
C. van Estrik, lid
F. Oudshoorn, lid
R. Kroon-Overdijk, secretaris

Bezwaarden:

namens het Comité
namens het Comité
namens het Comité
namens het Comité

Vertegenwoordigers Gedeputeerde Staten:

Feltz advocaten
DCMR
DCMR
DCMR
PZH
PZH

Derdebelanghebbenden:

Pels Rijcken
Ministerie I&W
Ministerie I&W
Ministerie I&W
TTE Consultants

De voorzitter opent de hoorzitting en stelt aan de orde de behandeling van het bewaarschrift van namens Comité betere aanpak EMK-gifterrein van 8 januari 2024 tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van 4 december 2023 inzake de afwijzing van een handhavingsverzoek. De voorzitter laat partijen weten dat de hoorzitting wordt opgenomen ten behoeve van het verslag en dat de opname daarna wordt verwijderd.

voert het woord namens bezwaarden. De spreeknotitie is bij dit verslag gevoegd.

antwoordt dat het in het kader van handhaving relevant is of de slakken er mogen liggen. In het verweerschrift is uitgelegd dat moet worden uitgegaan van het recht zoals dat destijds gold. Er is destijds een vergunning verleend voor het storten van de slakken onder de

Afvalstoffenwet voor een periode van tien jaar. Dat was een gangbare termijn voor een dergelijke vergunning. Men heeft dat met de nodige zorgvuldigheid willen doen en daarom een vergunning met voorschriften verleend. Na het aflopen van de vergunning is er niet verlengd omdat was bedoeld éénmalig slakken te storten. Een verlenging was dus niet nodig. De kernvraag is wat de stand van zaken was op 26 april 1999. Er gold toen geen vergunningplicht. De onderbouwing dat sprake is van een vrijstelling is uitgeschreven in het verweerschrift. Er wordt op dit moment herschikt met een deel van de slakken. Dat is geen nieuwe toepassing naar actueel recht. De wet geeft daarvoor geen aanknopingspunten. De slakken worden teruggeplaatst onder dezelfde omstandigheden als toen. Het weghalen van de besmeurde slakken is toegestaan onder een saneringsaanpak. Dit leidt niet tot een strijdigheid met artikel 33 van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) of een van de artikelen uit de Wet bodembescherming (Wbb). Er is daarom geen rechtsgrondslag om handhavend op te treden.

vertegenwoordigt de Staat en merkt op dat de slakken eind jaren tachtig volgens de vigerende wet- en regelgeving zijn toegepast. De slakken zijn niet toegepast in het grondwater. Er is een IBC kuip gemaakt waarbij een damwand is aangebracht om de verontreiniging op zijn plek te houden. Op enig moment bleek dat het grondwaterniveau in de bak is gaan stijgen, waardoor de slakken gedeeltelijk onder grondwaterniveau kwamen te liggen. Vervolgens zijn daar maatregelen tegen getroffen.

De voorzitter vraagt GS hoe de vergunning moet worden gelezen. Is de vergunning bedoeld voor eenmalig storten? Waarom is daar dan een termijn van tien jaar aan gekoppeld? Wat wordt gedaan met de voorwaarden die aan de vergunning zijn gesteld? Ziet de vergunning ook op het aanwezig houden van de slakken? De voorzitter merkt daarnaast op dat de vergunningsaanvraag niet in het dossier zit.

licht toe dat de termijn van tien jaar historisch te verklaren is. Het lijkt alsof het gaat om een inrichting, maar dat is niet zo. Men heeft voorschriften willen verbinden aan het stortingsproces, onder andere over het grondwater. Er is niet gestort in het grondwater. De vergunning is verleend voor eenmalig storten.

vult aan wat de achtergrond is van de tienjaarstermijn in de toenmalige Afvalstoffenwet.

Op de vraag van de voorzitter of er een terugnameplicht bestond en of de vergunning ook ziet op het mogen laten liggen van de slakken, antwoordt als volgt. De vergunning is verleend voor het storten. Terugnemen is niet opgenomen in de voorschriften, en ook niet in de wet. De vergunning ziet op storten en laten liggen. Na het verstrijken van de tien jaar was er geen verplichting meer om een vergunning te verlenen voor een activiteit. De vraag is ook of er wel sprake was van een vergunningplichtige situatie.

vraagt naar de wettelijke basis voor het al dan niet vergunningplichtig zijn van deze situatie.

antwoordt dat het niet verboden is een vergunning te verlenen voor iets wat niet vergunningplichtig is. Artikel 33 van de Afvalstoffenwet zag op actieve inrichtingen die werken met

afvalstoffen. Dat is hier niet het geval. De slakken waren bedoeld om het terrein aan te vullen, en er is geen sprake van een inrichting in de zin van de Afvalstoffenwet. Men heeft destijds de keuze gemaakt de vergunning op die manier te verlenen.

Op de vraag van de voorzitter of zij vindt dat de verlening van de vergunning zuiver is gebeurd, antwoordt dat het verlenen van een vergunning voor een niet vergunningplichtige situatie wellicht discutabel is, maar niet onsympathiek. Er was geen vergunningplicht, maar er is nu eenmaal een vergunning verleend. De vergunning is onherroepelijk geworden, en de vraag is wat de juridische status en het bodemrecht was na het verstrijken van de tienjaarstermijn. GS menen dat geen sprake was van een overtreding na het verstrijken van deze termijn. In de destijds geldende Afvalstoffenwet stond geen terugneembaarheidsplicht opgenomen.

vult aan dat voor alle stortplaatsen die nu worden aangelegd, geldt dat stoffen blijvend worden gestort.

merkt op dat de vergunningaanvraag weliswaar niet voorhanden is, maar uit de samenvatting van de aanvraag volgt dat deze ziet op het oprichten en in werking hebben van een inrichting. De Afvalstoffenwet is opgegaan in de Wet milieubeheer (Wm). De Wm gold ten tijde van het aflopen van de tienjaarstermijn. Die termijn is in de Wm ook nadrukkelijk losgelaten.

Desgevraagd licht toe dat onder meer het archief is geraadpleegd, maar dat de vergunningaanvraag niet is teruggevonden.

. vraagt hoe uit de vergunning blijkt dat deze ziet op zowel het storten als het gestort houden.

antwoordt dat GS niet stellen dat het houden van slakken vergund zou zijn. Zij vraagt om verduidelijking.

licht zijn vraag toe.

antwoordt dat storten betekent iets definitief bergen, niet tijdelijk opslaan. Anders had de vergunning verleend geweest voor het tijdelijk toepassen of tijdelijk opslaan. Het storten zelf is al iets blijvends. Desgevraagd licht hij toe dat de tienjaarstermijn van de vergunning voortkwam uit de wens om te kijken of de vergunde wijze van omgang met afvalstoffen nog wel de juiste manier van omgang met die stoffen was.

merkt op dat zojuist is gesteld dat wellicht geen sprake was van een vergunningplichtige situatie. Desondanks is er toch een vergunning verleend voor het storten. Dan was er dus ook geen plicht tot terugname?

. antwoordt dat er sowieso geen plicht tot terugname bestond en dat de vergunning daartoe ook geen aanleiding geeft. Maar er is nu eenmaal een vergunning verleend voor de duur van tien jaar. Na afloop van die tien jaar moet gekeken worden naar de juridische situatie op dat moment.

merkt op dat uit het dossier blijkt dat de slakken al gestort waren voordat de vergunning werd verleend en vraagt GS om een toelichting.

geeft aan niet te weten wat de reden is waarom dit zo is gegaan.

vraagt van wie de slakken nu zijn.

De voorzitter laat weten dat zij later terugkomt op deze vraag omdat de commissieleden nog niet klaar zijn met vragen stellen.

Op de vraag van of is voldaan aan de voorwaarden uit de vergunning antwoordt dat er gedurende die tien jaar aan is voldaan. Zij is niet bekend met klachten of handhavingsverzoeken gedurende die periode.

De voorzitter vraagt of bij GS begrip bestaat voor de zorgen van bezwaarmaker.

antwoordt dat daar absoluut oog voor is en dat belangen van derden vanzelfsprekend bij dit soort procedures een enorme rol spelen. Dit project heeft de nodige aandacht. De saneringsplannen zijn voldoende transparant. Er is duidelijk wat er precies gaat gebeuren en dat overwogen keuzes zijn gemaakt, die ook worden onderschreven door uw bezwarencommissie in een andere procedure. Ook daar is uitgebreid gesproken over de slakken, PFAS, hoe het bezwaar is verlopen en het contact met het bevoegd gezag.

De voorzitter vraagt specifieker in te gaan op de bezwaren die voorliggen.

verwijst naar de zorgen in het bezwaarschrift over het materiaal in depot, omdat er folie wapperde.

licht toe dat de slakken op locatie waren afgedekt met folie en welke maatregelen zijn getroffen om verspreiding te voorkomen.

Desgevraagd antwoordt dat dit een voorbeeld is waaruit blijkt dat klachten serieus worden genomen.

vult aan dat meldingen van geuroverlast altijd worden gecontroleerd en dat ook het zanddepot is afgedekt om te voorkomen dat schone grond verwaait, om daarmee onrust te voorkomen.

vult aan dat DCMR het toezichthoudende orgaan voor deze locatie is. Ondanks de afwijzing van het handhavingsverzoek zit men er bovenop. Als er meldingen of klachten binnenkomen, wordt dat gecontroleerd en zullen ook handhavingstappen volgen indien nodig. Er is groot begrip voor de zorgen die leven, maar op het moment van indiening van het handhavings-verzoek was onvoldoende aanleiding het verzoek toe te wijzen.

De voorzitter komt terug op de eerder namens bezwaarde gestelde vraag en vraagt GS van wie de slakken zijn.

antwoordt dat zij zich herinnert dat dit in de vergunning vermeldt staat.

De voorzitter vraagt GS of in het kader van handhaving een zorgplicht voor de overheid geldt.

antwoordt dat de zorgen zijn meegenomen in de beslissing op het saneringsplan. Dit plan moet niet alleen zien op zorgen van omwonenden maar ook de algemene zorg voor de omgeving. In die beslissing zit de zorgplicht van de overheid. GS menen dat met de beslissing tot goedkeuring van het saneringsplan adequate zorg voor de omgeving is gewaarborgd.

De voorzitter vraagt waar dit juridisch is vastgelegd.

antwoordt dat dit is meegenomen in de beslissing op het saneringsplan.

De voorzitter merkt op dat zij zoekt naar het juridisch kader.

verwijst naar bijlage 4 bij het verweerschrift en licht toe hoe is beslist op bezwaar naar aanleiding van het advies van de bezwarencommissie. Bij het instemmingsbesluit gelden de eisen van artikel 38 en 39 van de Wbb. Daar is aan getoetst en daar is aan voldaan.

De voorzitter wijst op het verweerschrift waar onder meer is gesteld dat de AVI-slakken niet in het drinkwater terecht komen en merkt op dat er meer is dan alleen drinkwater. Zij nodigt GS uit te reageren.

antwoordt dat GS dit standpunt hebben ingenomen naar aanleiding van de opmerking dat de slakken in het grondwater zouden liggen. De slakken zijn niet in het grondwater geplaatst. Wel is de grondwaterstand gaan stijgen. Daar moet wat mee worden gedaan, en dat gebeurt ook in het kader van het saneringsplan. Daarom worden de slakken eruit gehaald en wordt een deel afgevoerd. Het is daar geen drinkwatergebied.

De voorzitter merkt op dat er naast drinkwater nog meer onderwerpen zijn waarover de overheid zich zorgen kan maken.

antwoordt dat van belang is dat de sanering zorgvuldig gebeurt, maar dat is niet de centrale vraag in deze procedure. De vraag is of hier een handhavingsgrond aanwezig is.

licht toe dat de sanering wordt uitgevoerd in opdracht van de Staat, waarbij de Staat zich er van bewust is dat dit een grote sanering is op een ernstig vervuild terrein. In het saneringsplan is veel aandacht besteed aan onder meer geuroverlast, verwaaiing etc. Gezondheid speelt ook een rol, daarom wordt de sanering bijvoorbeeld uitgevoerd in een dichte tent. De Staat heeft zoveel mogelijk geprobeerd rekening te houden met alle belangen, waaronder drinkwater, oppervlaktewater en grondwater. Het is en blijft een IBC kuip en de damwanden blijven aanwezig. De verontreiniging kan niet gaan verspreiden.

krijgt het woord. Hij wijst op de correspondentie in het procesdossier tussen de leverancier van de slakken en GS. Er is nog altijd geen antwoord op de vraag van wie de slakken zijn. Het is daarnaast onjuist dat het nooit de bedoeling is geweest in het grondwater te storten. Uit

het procesdossier blijkt dat de berging van de AVI-slakken niet conform de toepassingsvoorwaarden zal zijn. De slakken zijn vanaf het begin niet milieuhygiënisch toegepast.

antwoordt dat in elk geval het terrein eigendom is van de Staat.

antwoordt dat GS bestrijden dat de slakken met opzet in het grondwater terecht zijn gekomen. Er zat een laag tussen. Wel is het grondwaterpeil gaan stijgen, maar dat is niet ten tijde van het storten gebeurd.

licht toe op welke wijze de slakken zijn aangebracht. Voor het inpakken van de locatie is deze afgevlakt. Na verwijdering van de oude fabriek is men omhoog gaan bouwen. Eerst met een AVI-slakkenlaag, toen met een laag geel zand en vervolgens asfalt. Men is omhoog gaan bouwen op een locatie die droog was aan maaiveld, dus ze zijn per definitie niet in het grondwater gestort. Dat kan niet. De slakken zijn later in aanraking gekomen met het grondwater door de stijgende grondwaterspiegel. Maar het is niet waar dat de slakken bij het storten in het grondwater terecht gekomen zijn.

verwijst nogmaals naar het procesdossier en de correspondentie van juli 1988 tussen AVR en GS. AVR vraagt om vrijwaring, omdat het plan is om in het grondwater te storten en GS geven daar toestemming voor.

merkt op dat het standpunt van GS lijkt te zijn dat er sprake is van een saneringsplan dat is getoetst aan artikel 38 en 39 van de Wbb. Omdat aan die voorwaarden is voldaan, is ook voldaan aan de zorgplicht in artikel 13 van de Wbb en artikel 33 van de Bbk. Hij vraagt of dit klopt.

bevestigt dit en merkt op dat aan de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb niet wordt toegekomen omdat met deze saneringshandelingen geen nieuwe verontreiniging of verergering wordt gecreëerd. Aan het juridisch kader van de zorgplicht wordt niet toegekomen.

wijst op voorschrift 5.1 van de vergunning, dat ziet op nazorg en verwijst naar een document genaamd ‘technische randvoorwaarden voor het beheer en gebruik na isolatie van het EMK-terrein’.

antwoordt dat dit moet worden gelezen vanuit de IBC-sanering. Er moet eeuwigdurend worden beheerst en gecontroleerd en dat is ook nazorg in de huidige definitie van de Wbb. De nazorg waar in de vergunning naar wordt verwezen ziet op de ingepakte EMK locatie. Er wordt hier de koppeling gemaakt met de AVI-slakken, die daar als ophooglaag liggen. Die vallen daarmee automatisch in het beheer en de nazorg van de EMK-locatie. Dit zal nog ergens na te lezen zijn. Er is ook een nazorgplan voor de locatie zelf opgesteld.

onderschrijft de toelichting van en vult aan dat men op een andere wijze wil saneren, waar de nazorg minder intensief en minder duur is. Daar is het saneringsplan voor opgesteld.

merkt op dat de zorgplicht van artikel 13 van de Wbb net al even ter sprake is gekomen en vraagt of artikel 33 van de Bbk ook is besproken.

antwoordt dat dit besproken is toen werd opgemerkt dat de Afvalstoffenwet geen terugneemplicht kent. Als men aan de norm van artikel 33 van de Bbk toekomt, moet sprake zijn van een handeling naar huidig recht. Bezwaarde heeft niet gesubstantieerd hoe daar sprake van moet zijn. Herschikken van slakken is niet als zodanig een toepassing waardoor artikel 33 van de Bbk van toepassing is. Aan die toets wordt niet toegekomen.

vult aan dat terugneembaar niet moet worden gelezen als een terugneemplicht, maar dat het mogelijk moet zijn de bouwstoffen eventueel terug te nemen.

Desgevraagd bevestigt dat zowel artikel 13 van de Wbb als artikel 33 van de Bbk in het kader van handhaving niet aan de orde zijn.

vraagt naar het standpunt van GS met betrekking tot het uithalen en opnieuw toepassen van de slakken.

licht toe dat een individuele slak niet op exact dezelfde plek zal komen te liggen, maar dat is ook niet nodig. Relevant is dat er geen ander materiaal wordt toegevoegd. Er wordt een selectie gemaakt van welke slakken afgevoerd worden en welke niet. Een deel van de slakken wordt herschikt. Ze worden dan tijdelijk opgeslagen en op enig moment teruggeplaatst volgens het saneringsplan, waar bepaalde vakken voor zijn aangewezen achter de damwand.

vult aan dat het geen doel op zich is om de slakken te herschikken. Gedurende de bodemsanering komen de slakken tijdelijk vrij en deze worden weer terug geschikt.

De voorzitter geeft partijen gelegenheid voor een tweede ronde.

voert aan dat nog steeds geen antwoord is op de vraag van wie de slakken nu zijn. Hij geeft de commissie de vraag ter overweging mee op welke locaties in Nederland nog meer op dergelijke slakken wordt gebouwd. Voor zover door bezwaarden is nagegaan is dat niet op veel plekken het geval. Ze zouden daarmee namelijk permanent onderdeel worden van de bodem en niet meer uitneembaar zijn.

antwoordt dat uit de vergunning slechts blijkt van wie de verontreinigde grond is. Zij heeft zo snel geen antwoord op de vraag van wie de slakken zijn. Logischerwijs zou dat de Staat zijn, want het terrein is in eigendom van de Staat. Spreekster vindt het spijtig dat er meningsverschillen bestaan over feitelijkheden. GS blijft bij haar standpunt dat geen reden bestaat tot handhaving.

verwijst naar een rapport van Tauw waar terug te lezen is op welke locaties AVI-slakken zijn toegepast.

voegt toe dat het bij haar weten niet de bedoeling is dat op de herschikte slakken gebouwd gaat worden.

[redacted] antwoordt dat de Staat eigenaar is van het terrein en daarom waarschijnlijk ook van de slakken die er liggen, ondanks dat deze niet door de Staat zijn toegepast.

De voorzitter constateert dat de bezwarencommissie voor nu voldoende is ingelicht. Zij laat de aanwezigen weten dat de commissie partijen zal informeren als er kwesties zijn waarover meer inzicht moet worden verkregen. Zij vraagt partijen in dat geval akkoord te gaan met een opschorting van de beslistermijn.

Partijen stemmen allen in met een aanhouding.

De voorzitter bedankt de aanwezigen voor hun komst en inbreng en sluit vervolgens de vergadering.

De bezwarencommissie,
Namens deze,
[redacted]
De secretaris,
Mw. mr. R. Kroon-Overdijk

Spreektekst namens het Comité Betere Aanpak EMK-gifterrein.
Hoorzitting van de provinciale bezwarencommisse d.d. 14 maart 2024

“Uiterst slordig” zo heeft ook uw commissie geoordeeld over de wijze waarop er bij de indiening van het Uitvoeringsplan 2.0 is gehandeld. Geofoxx-TTE dat namens het ministerie gewoon doodleuk een conceptrapport over de slakken meestuurt. Niemand die het opmerkt. De DCMR er blijkbaar niet eens naar kijkt en de hele handel blindelings afstempelt. Een toezichthouder die destijds toch al door het stof moest toen wij aantoonden dat er minimaal een decennium niets aantoonbaars aan toezicht en handhaving was gedaan op het gifterrein. Op dat niet-bestaande toezicht hadden bestuurders zich echter al wel beroepen.

Met elkaar hebben we hier in november afgesproken dat deze commissie zou oordelen over de ontvankelijkheid van het comite. De commissie heeft zoals afgesproken inzage gehad in het originele ledenbestand en bevestigd dat ons comité bestaat uit tientallen bezorgde ondernemers en omwonenden.

Het aantal leden groeit. Ook door opgestapte leden van de bewonersstichting waar de projectorganisatie zich nu zo graag achter verschuilt. Toch zitten er in deze ruimte mensen die het lef hebben gehad om op recente kamervragen te antwoorden dat eigenlijk de hele omgeving akkoord is en de bezwaren slechts van één persoon komen. Dat is niet alleen ver bezijden de waarheid, maar ook een schoffering van deze commissie en onze leden. Bovendien ook het onjuist informeren van de Tweede Kamer.

Het ministerie is al diverse keren door de bestuursrechter veroordeeld. Heeft Wob- en Woo-verzoeken eindeloos getraineerd. We hebben een gemeente die een omgevingsvergunning afgeeft zonder te zien dat er een achterhaald calamiteitenplan voor een tent is ingediend. Met Dura Vermeer hebben we een aannemer die laag inschreef en dapper stelde de damwand wel voor 50 jaar te kunnen versterken. De uitkomst: een versterking zoals waarmee andere aannemers hadden ingeschreven met grote gebruiksbeperkingen. De berekeningen van de damwand had men slechts rond gekregen door "minder conservatief" te rekenen en vervormingen uit het verleden weg te moffelen. Een aannemer die vorig jaar bij werkzaamheden aan de damwand een forse boete van de ILT kreeg, omdat de rotzooi zo het oppervlaktewater in ging. We hebben een Rijkswaterstaat en ILT die naar elkaar blijven wijzen als het over de ongezuiverde lozing vanuit de interceptiedrain gaat. We hebben een provincie die zich niet aan termijnen houdt en dan dwangsommen maar niet betaalt. Niet bereid is fouten uit het verleden te herstellen. Overheden die niet meer onafhankelijk en onpartijdig van elkaar handelen, maar alles uitbesteden aan een piepklein ingenieursbureautje. Zich blijkbaar zelfs verlagen tot liegen. Als niet-leden zich met zorgen bij de DCMR melden, wordt de hoorn erop gegooid als het over de EMK blijkt te gaan.

Ik hoor u allen al zuchten, want daar gaat het vandaag toch allemaal niet over? Jawel, dat is precies waar het om draait: Kan de samenleving er nog wel op vertrouwen dat u allen het beste met haar voorhebt? Of bent u al jaren bezig met het zoeken naar "geitenpaadjes", papieren luchtkastelen bouwen en het halen van het eigen juridische gelijk? Daar huurt u peperdure advocaten voor in die altijd wel weer een nieuwe uitleg van de wet weten te vinden. Maar niet alles wat kan, moet je ook doen. Zoals een journalist mij echter ooit vertelde: voor de overheid is de wet ook maar een mening.”

In de onderhavige kwestie draait het om de vraag of de slakken nog wel op het terrein mogen liggen en eigenlijk ook of ze op de juiste wijze zijn toegepast. Wij zijn van mening dat dit niet het geval is en hebben Gedeputeerde Staten verzocht hier tegen op te treden. Een orgaan dat in 1989 na de stort in 1988 een vergunning afgaf en moedwillig de slakken – in strijd met de toepassingsvoorwaarden en ondanks alle waarschuwingen – in het grondwater had laten storten. Iets waar de commissie vanwege dit handhavingsverzoek niet over heeft geadviseerd binnen de vorige bezwaarprocedure. Waardoor ook die kwestie in het luchtledige blijft hangen.

In de afgelopen maanden wordt het in elk verweer telkens versmald tot de aanwezigheid van PFAS en dat de omvang daarvan wel zou meevallen en dat we in feite dus niet moeten zeuren. Dat is een afleidingsmanoevre, want dat is niet de kwestie. De slakken horen er niet te zijn. Anders dan hoe dan ook vereist, zijn ze evenmin milieuhygeniesch toegepast.

Er is destijds een vergunning afgegeven voor 10 jaar en die is niet verlengd zo simpel is het. De slakken hadden niet in het grondwater gestort mogen worden en zijn dat wel. Ze blijven daar nu ook liggen of worden daar weer in herschikt.

De AVI-slakken zijn een IBC-bouwstof met grote risico's voor mens, dier en milieu. Zelfs in opgewerkte vorm kennen ze nog hoge gehalten aan onder meer koper, zink en lood. Deze AVI-slakken zijn niet opgewerkt en mogen in deze kwaliteit helemaal niet meer toegepast worden. Zelfs niet binnen nieuwe IBC-locaties en dat zou de overheid te denken moeten geven, maar doodleuk worden er voorbereidingen getroffen om er in Krimpen permanent op te bouwen.

In de loop van de tijd kunnen – zoals ook een specialist van ingenieursbureau Tauw schreef – door chemische of fysische processen de risico's veranderen. Verontreinigingen kunnen juist sterker worden gebonden, maar ook mobieler worden en immobilisaten kunnen uiteen vallen. Dat schreef hij over vrij toepasbare bouwstoffen. Dus zeg maar, de verbeterde versie van waar wij het hier vandaag over hebben. Kunt u nagaan wat de risico's van de AVI-slakken zijn zoals die er nu liggen – zeker als ze willens en wetens in het grondwater worden gegooid of gewoon open en bloot over terrein worden gereden.

Tenslotte willen wij nogmaals benadrukken dat ons comité niet tegen een aanpak is. Want dat is het andere deel van de framing: we zouden overal tegen zijn. Nee, we zijn voor, voor een betere aanpak.

In de kern is het een heel gaaf project, maar laten we met elkaar eerst maar eens rechtelijke toetsen of al die dubieuze aannames juist zijn. Dat zijn ze tot op heden maar al te vaak niet gebleken. We zitten niet voor niets met een vertraging van inmiddels vier jaar en voor de maatschappij meerkosten van zo'n 35 miljoen euro.

Ik rond af met twee vragen: "Van wie zijn de slakken eigenlijk?" en "Waar in Nederland is er permanent op gebouwd?|"

Dankuwel.

Aanvullende vragen bezwarencommissie inzake het bezwaarschrift van het Comité betere aanpak EMK-gifterrein tegen de afwijzing van een handhavingsverzoek

1. Naar aanleiding van hetgeen ter zitting is besproken, ontvangt de bezwarencommissie graag de volgende stukken:

- Documentatie inzake de nazorgverplichting zoals bedoeld in voorschrift 5.1 van de Afvalstoffenvergunning van 25 april 1989
- De aanvraag, inclusief bijbehorende bijlagen, die aan de verleende Afvalstoffenvergunning van 25 april 1989 ten grondslag ligt

2. Op de hoorzitting is gesproken over storten en gestort houden. In het verweerschrift heeft u gesteld dat de vergunning specifiek niet ziet op het gestort houden. Ter zitting heeft u verklaard dat de vergunning daar wel op ziet, en heeft u desgevraagd gesteld dat het mogen storten impliciet met zich meebrengt dat het gestorte daar mag blijven. Graag verneemt de bezwarencommissie hoe uw standpunt in het verweerschrift zich verhoudt tot uw standpunt op de hoorzitting. De commissie verneemt daarnaast graag het juridisch kader op basis waarvan uw college tot haar antwoord komt.

3. Op de zitting is gesproken over het storten van de slakken in het grondwater. U heeft toegelicht dat door een stijging van het grondwaterpeil de slakken op een later moment in aanraking zijn gekomen met het grondwater. U heeft herhaaldelijk gesteld dat er ten tijde van het verlenen van de vergunning niet in het grondwater gestort is. De commissie ontvangt van u graag een nadere toelichting hoe dit standpunt zich verhoudt met de stukken 4.b (brief AVR aan GS) en 4.c (brief GS aan AVR) in het procesdossier. Deze stukken lijken namelijk te impliceren dat wel sprake is geweest van een storting in het grondwater.

4. Op de zitting is onder meer gesproken over de zorgplicht en artikel 13 van de Wbb. De commissie ziet graag een nadere toelichting met betrekking tot uw standpunt omtrent artikel 13 van de Wbb. Meer specifiek wenst de commissie een nadere toelichting waarom u vindt dat geen sprake is van een schending van artikel 13 Wbb, waarbij u ook ingaat op de artikelen 6 t/m 11 van de Wbb.

5. U heeft ter zitting desgevraagd toegelicht dat er geen reden tot handhaving bestaat op grond van artikel 33 Bbk. De commissie ziet graag een nadere toelichting met betrekking tot dit standpunt.

6. Graag verneemt de commissie ook in het kader van het handhavingsverzoek het standpunt van uw college met betrekking tot de zorgplicht in artikel 1.1.a van de Wet milieubeheer.

De volgende vragen zien op de vrijstellingsmogelijkheid van artikel 10, tweede lid, van de Wm. Dit onderwerp is vanwege tijdgebrek niet aan de orde gekomen tijdens de hoorzitting.

7. U heeft zich in het verweerschrift op het standpunt gesteld dat in 1999 in elk geval geen sprake meer was van een inrichting, en meent dat om die reden geen vergunningplicht gold. Daarnaast heeft u in het verweerschrift gesteld dat een vrijstelling op basis van artikel 10.2, tweede lid, van de Wm aan de orde is. Graag verneemt de commissie of uw

standpunt primair is dat geen sprake meer is van een inrichting, en u zich secundair beroept op artikel 10.2, tweede lid, of dat deze argumentatie als één heeft te gelden.

8. Voorts verneemt de commissie graag uw standpunt over het volgende. Hoe dient volgens u artikel 10.2, tweede lid, van de Wm geïnterpreteerd te worden? Is artikel 10.2, tweede lid, van de Wm van toepassing op situaties waarin de activiteit (het zich ontdoen van afvalstoffen) al geruime tijd daarvoor heeft plaatsgevonden, en het niet de intentie was om zich van meer te ontdoen?

9. Graag ontvangt de commissie nadere informatie met betrekking tot de concrete toepassing van de vrijstelling uit artikel 10, tweede lid, van de Wm. Geldt hiervoor bijvoorbeeld een schriftelijke vrijstellingsprocedure? Is sprake geweest van een algemene maatregel van bestuur? Met andere woorden: hoe is in deze concrete situatie praktisch toepassing gegeven aan de vrijstelling?

10. Uw redeneerlijn baseert zich onder meer op de definitie van werken, niet zijnde inrichtingen, in de destijds geldende Bijlage 1, 28.3, onder c, van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit. Dit artikel luidt als volgt: *Voor de toepassing van onderdeel 28.1 blijven buiten beschouwing: inrichtingen voor zover het betreft werken in de grond-, weg- en waterbouw waarbij, anders dan voor het opslaan, naar aard en samenstelling daartoe geschikte afvalstoffen, met uitzondering van chemische afvalstoffen of afgewerkte olie, rechtstreeks en milieuhygiënisch verantwoord worden toegepast*. Kunt u toelichten waarom is voldaan aan een rechtstreekse en milieuhygiënisch verantwoorde toepassing?