



**Provinciehuis**  
Postbus 90602  
2509 LP Den Haag  
T 070 - 441 66 11  
[www.zuid-holland.nl/contact](http://www.zuid-holland.nl/contact)

**Datum**  
Zie verzenddatum links onder

**Ons kenmerk**  
PZH 2024 859937978  
DOS-2008-0021453

**Uw kenmerk**  
-

**Bijlagen**  
1

**AANTEKENEN**

Comité Betere Aanpak EMK-giffterrein



2923 CR Krimpen aan den IJssel

**Onderwerp**

Beslissing op bezwaar inzake uw bewaarschrift van 8 januari 2024 tegen ons besluit van 4 december 2023, kenmerk 2283258\_5371030, waarmee wij uw verzoek tot handhaving hebben afgewezen.

Geachte 

**Inleiding**

Bij e-mail van 26 september 2023 heeft het Comité Betere Aanpak EMK-giffterrein (hierna: Comité) een verzoek tot handhaving ingediend bij de DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna: DCMR) met betrekking tot de IBC-gesaneerde locatie 'EMK-terrein' in Krimpen aan den IJssel. In het kader van de IBC-sanering is het hele EMK-terrein in 1989 opgehoogd met AVI-slakken (circa 60.000 m<sup>3</sup>). Voor deze berging is door Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland (hierna: GS) op 25 april 1989 een afvalstoffenvergunning afgegeven voor de periode van 10 jaar.

Aan het handhavingsverzoek ligt de redenering ten grondslag dat er in uiterlijk 1999 ten onrechte geen vervolgbesluit is genomen inzake de aanwezigheid van de AVI-slakken op deze locatie en dat derhalve deze AVI-slakken er illegaal liggen. De DCMR heeft haar voornemen tot afwijzing van het verzoek kenbaar gemaakt, waarna het Comité bij brief van 21 november 2023 in de gelegenheid is gesteld een zienswijze kenbaar te maken. Bij besluit van 4 december 2023 heeft de DCMR het verzoek tot handhavend optreden afgewezen na bestudering van de op 27 november 2023 ontvangen zienswijzen van het Comité.

### **Bespreking bezwaren**

In reactie op dit primaire besluit zijn op 8 januari 2024 bezwaren naar voren gebracht. Samengevat voert het Comité de volgende vijf (5) punten van bezwaar aan:

- (i) De afvalstoffenvergunning uit 1989 wordt volgens het Comité onjuist geïnterpreteerd wat betreft de vergunde activiteit, namelijk dat de afvalstoffenvergunning ziet op het gestort houden (het bergen van de slakken) en niet het storten zelf. Dit in verband met de tienjaarstermijn en de voorwaarde uit de afvalstoffenvergunning om binnen één jaar na vergunningverlening de slakken te hebben aangevoerd.
- (ii) Indien van het oude recht moet worden uitgegaan, vallen de AVI-slakken niet sinds het verstrijken van de tienjaarstermijn onder de vrijstelling uit het Besluit vrijstelling stortverboden buiten inrichtingen.
- (iii) Legalisering is onder de huidige regelgeving niet mogelijk. Als van het overgangsrecht moet worden uitgegaan is de afvalstoffenvergunning in 1999 verlopen, dan wel het overgangsrecht is in de eerste plaats niet van toepassing zodat artikel 13 Wet bodembescherming (hierna: Wbb) en artikel 33 Besluit bodemkwaliteit (hierna: Bbk) aan de saneringsaanpak in de weg staan.
- (iv) De AVI-slakken zijn destijds in strijd met de toepasselijke voorschriften, en met medeweten van GS in het grondwater gestort, en dienen om die reden te worden verwijderd;
- (v) Er is geen sprake van een sinds 1989 ongewijzigde situatie; de AVI-slakken zijn sindsdien (voor een deel) uitgenomen en zijn/worden (nog) opnieuw geplaatst.

GS hebben de bezwarencommissie van de provincie Zuid-Holland (hierna: bezwarencommissie) advies gevraagd over deze bezwaren.

### **Advies van de bezwarencommissie**

Op 14 maart 2024 heeft bij de bezwarencommissie een hoorzitting plaatsgevonden, waarin deze bezwaren behandeld zijn. Na afloop van de hoorzitting had de bezwarencommissie nog een aantal vragen aan GS. Bij reactiebrief van 24 april 2024 hebben GS van deze gelegenheid gebruik gemaakt. Het Comité heeft nog nadere stukken overlegd, welke door GS ontvangen zijn op 4 juni 2024.

Het advies van de bezwarencommissie luidt dat het bestreden besluit herroepen wordt en een nieuw besluit wordt genomen. Indien GS het standpunt innemen dat afwijzing van het handnavingsverzoek in de rede ligt, dan adviseert de bezwarencommissie GS om de motivering inzake de artikelen 33 Bbk en 13 Wbb aan te vullen.

Het verslag van de hoorzitting alsmede het uitgebrachte advies van de bezwarencommissie zijn als bijlage 1 bij dit besluit gevoegd.

## Bespreking van het advies

*Avi-slakken zijn conform vergunning gestort en na afloop van vergunning was geen verlenging nodig*

De bezwarencommissie volgt ten eerste het standpunt van GS, dat voor het storten van de slakken een vergunning is verleend en na afloop van de termijn waarvoor de vergunning was verleend géén verlenging nodig was om de slakken op het terrein aanwezig te laten blijven.

### *Artikel 33 Bbk*

Ook volgt de bezwarencommissie het standpunt van GS dat geen sprake is van een overtreding van artikel 33 Bbk op basis van de in het kader van de bezwaarprocedure gegeven nadere motivering, met dien verstande dat de bezwarencommissie adviseert om deze motivering uitdrukkelijk op te nemen in de beslissing op bezwaar.

Deze nadere motivering houdt in dat hoewel artikel 33 Bbk ook na 1 januari 2024 op grond van het overgangsrecht van toepassing kan blijven, GS in reactie op de vragen van de bezwarencommissie hebben aangegeven dat artikel 33 Bbk niet van toepassing is op het toepassen van de AVI-slakken, noch op het herschikken daarvan. De slakken die niet definitief weggenomen of uitgenomen worden, liggen er immers al ruim 35 jaar. Ofwel, dat deel van de AVI-slakken zijn onder het oude recht toegepast toen artikel 33 Bbk nog geen gelding had. Een soortgelijke bepaling kende de Afvalstoffenwet niet, en ook de Afvalstoffenvergunning kende geen met artikel 33 Bbk vergelijkbaar voorschrift. In zoverre kan artikel 33 Bbk dus niet als grondslag voor handhaving dienen.

Bovendien:

- (i) zijn de AVI-slakken niet met de bodem vermengd;
- (ii) kunnen de AVI-slakken worden verwijderd (niet voor niets kunnen zij in het kader van de sanering van het EMK-terrein tijdelijk worden uitgenomen en vervolgens – voor zover zij niet zijn verontreinigd met EMK-stoffen – worden teruggeplaatst op plaatsen waar niet zal worden gebouwd); en
- (iii) zullen de AVI-slakken worden verwijderd in geval het werk of het deel van het werk waarvan de bouwstof deel uitmaakt niet meer als functionele toepassing kan worden beschouwd (dit is op dit moment niet aan de orde).

Ook in zoverre biedt artikel 33 Bbk geen grondslag voor handhaving.

Wat betreft de te herschikken AVI-slakken doet zich de vraag voor of het herschikken binnen de saneringslocatie meebrengt dat er sprake is van een (nieuwe) toepassing in de zin van het Bbk, waardoor artikel 33 Bbk toch toepassing zou kunnen vinden, maar dit is niet het geval. GS wijzen er in dit verband op dat het herschikken zal plaatsvinden op een moment na 1 januari 2024, d.w.z. na de intrekking van het Bbk. GS merken in dit verband volledigheidshalve nog wel op dat het Bbk voorzag in een regeling voor het herschikken van bouwstoffen. In artikel 27, tweede lid, Bbk was de zogenoemde “op en nabij”-regeling neergelegd, op grond waarvan het tijdelijk verplaatsten of uit een werk wegnemen van bouwstoffen was toegestaan zonder inachtneming van de artikelen 28 tot

en met 32 Bbk, indien deze vervolgens, zonder te zijn bewerkt, op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde condities opnieuw worden aangebracht.

Van belang is ten slotte nog dat het herschikken van de AVI-slakken reeds in het raamsaneringsplan van 2016 is opgenomen, ten aanzien waarvan het instemmingsbesluit van 28 april 2016 al lang geleden onherroepelijk is geworden. Ook dat maakt dat hier sprake is van een rechtmatige situatie die niet (opnieuw) ter beoordeling kan voorliggen in het kader van een verzoek om handhaving, althans in het kader van een bezwaar tegen een afwijzing van dit verzoek.

Deze nadere motivering wordt uitdrukkelijk aan deze beslissing op bezwaar ten grondslag gelegd.

### *Artikel 13 Wbb*

De bezwarencommissie is van mening dat 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 gesteld kan worden dat het toepassen van de slakken in overeenstemming met de zorgplicht van artikel 13 Wbb heeft plaatsgevonden. De bezwarencommissie adviseert om het primaire besluit tot afwijzing van het verzoek om handhaving te herroepen en een nieuw besluit te nemen. Indien GS van mening blijven dat het handhavingverzoek moet worden afgewezen, dan adviseert de bezwarencommissie GS om de motivering ten aanzien van artikel 13 Wbb aan te vullen.

GS blijven van mening dat het toepassen (en daarna handhaven) van de AVI-slakken ter plaatse van het EMK-terrein niet kan worden beschouwd als een overtreding van artikel 13 Wbb. Dit wordt als volgt gemotiveerd.

In het tweede kwartaal van 1988 is – in het kader van de zorgplicht – in opdracht van de provincie Zuid-Holland door Haskoning onderzoek gedaan naar de milieutechnische aspecten omtrent de toepassing van AVI-slakken als ophoogmateriaal op het EMK-terrein. In het rapport ‘Onderzoek toepassing A.V.I.-slakken als ophoogmateriaal op het EMK-terrein’ van Haskoning van juni 1988, toetst Haskoning de toepassing van AVI-slakken op het EMK-terrein aan de voorwaarden uit de notitie “Milieuhygiënische voorwaarden voor het ongebonden toepassen van slakken van afvalverbrandingsinstallaties op de bodem in grond- en wegbouwkundige werken” van het toenmalige ministerie van VROM uit 1986. Voorwaarde III-3 hield in dat de onderkant van de slakkenlaag blijvend tenminste 50 cm boven de gemiddelde hoogste grondwaterstand (GHG) in de nieuwe geohydrologische situatie moet zijn gelegen of door technische voorzieningen duurzaam niet in contact met het grondwater kon komen. Deze voorwaarde hield verband met de milieuhygiënische eis dat puntbronnen van verontreiniging van de bodem moesten voldoen aan IBC-criteria en was bedoeld om verspreiding van verontreiniging via het grondwater te voorkomen. Met betrekking tot deze voorwaarde merkt Haskoning het volgende op:

Wat betreft de voorwaarde III-3 het volgende. Het terrein is van op gemiddeld NAP + 2,70 m afgewerkt. Een zettingsberekening heeft uitgezeten dat er zettingen verwacht kunnen worden van ca. 0,40 m oplopend tot ca. 3,00 m. Volgens het bestek is het gemiddelde hoogwater NAP + 1,19 m en derhalve mag de onderkant van de AVI-slakkenlaag zich in de uiteindelijke toestand op NAP + 1,69 m bevinden.

Bij deze eis kan met zich echter afvragen in hoeverre deze relevant is voor het EMK-terrein. Immers genoemde voorwaarden moeten het uitloggen 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.

Uit deze passage volgt dat de AVI-slakken eind jaren '80 niet (direct) in het grondwater zijn toegepast. De slakken zijn immers op gemiddeld NAP + 2,70 m toegepast, terwijl het gemiddelde hoogwater NAP + 1,19 was. Dat de AVI-slakken niet (direct) in het grondwater zijn toegepast volgt tevens uit de archieffoto's van de toepassing van de AVI-slakken op het terrein. Op deze foto's kan geen grondwater worden waargenomen. Uit de beschikbare informatie volgt dat de AVI-slakken pas sinds de jaren '90, en dus na het toepassen daarvan, door zetting van de AVI-slakken en een stijgend grondwaterpeil binnen de IBC-kuip, in contact met het grondwater staan. Er is geen enkel bewijs overgelegd dat de slakken direct in het grondwater zijn toegepast. Dit volgt ook niet uit de door de bezwarencommissie in haar advies genoemde brief van AVR aan de provincie van 13 juli 1988 en de brief van de provincie aan AVR van 2 september 1988. Bij deze stand van zaken ligt het in de rede dat het Comité aannemelijk maakt dat de AVI-slakken toch direct in het grondwater zijn gestort. Nu dit niet is gebeurd, zien GS geen aanleiding om af te wijken van hun eerder ingenomen standpunt dat de AVI-slakken niet direct in het grondwater zijn toegepast.

Uit het rapport van Haskoning van juni 1988 volgt wel dat het mogelijk was dat een deel van de AVI-slakken vanwege zettingen, en dus na de toepassing, op een aantal plaatsen onder de GHG konden komen en derhalve dat er een kans bestond dat een deel van de slakken bij een bepaalde grondwaterstand in contact met het grondwater konden komen. Zoals Haskoning in het rapport van juni 1988 opmerkt moet voorwaarde III-3 het uitloggen van de slakken voorkomen, doch gezien de isolatiewerken, de bovenafdichting en de bemaling (IBC-maatregelen) werd de kans hierop zeer klein geacht.

Vervolgens is door Haskoning onderzocht wat het effect van de toepassing van de AVI-slakken op het EMK-terrein met betrekking tot de kwaliteit van het grondwater binnen het geïsoleerde deel zou zijn. Uit het rapport 'Notitie betreffende de mogelijke beïnvloeding van de grondwaterkwaliteit t.g.v. deponie AVI-slakken en verontreinigde grond op het EMK-terrein' van Haskoning van december 1988, volgt dat uitsluitend koper uit de slakken in dit kader relevant zou kunnen zijn. In het rapport

staat dat toetsing aan de reeds bestaande bodemverontreiniging op het EMK-terrein aantoont dat de totale extra verontreiniging van het freatisch grondwater door het stortmateriaal zeer gering is. De deklagen van de EMK-grond fungeren bovendien als een adsorptiefilter voor deze stoffen. Daarnaast zou de uitspoeling van stoffen uit de AVI-slakken zeer tijdelijk zijn, omdat de GHG in de geïsoleerde omgeving 4 tot 5 m zou gaan zakken. Haskoning komt in het rapport van december 1988 tot de volgende conclusie:

**Toename van de verontreiniging van het grondwater van het eerste watervoerend pakket als gevolg van de beperkte periode dat het stortmateriaal aan uitspoeling onderhevig is wordt derhalve onwaarschijnlijk geacht.**

Uit het voorgaande volgt dat het toepassen van de AVI-slakken eind jaren '80 in overeenstemming met de zorgplicht van artikel 13 Wbb heeft plaatsgevonden. Dat uit recent onderzoek in het kader van het opstellen van het raamsaneringsplan respectievelijk het uitvoeringsplan 2.0 is gebleken dat de AVI-slakken binnen de geïsoleerde omgeving de stoffen antimoon en molybdeen respectievelijk PFAS uitlogen, doet hier niet aan af (vgl. ABRvS 7 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2221).

Zeer waarschijnlijk is uit oogpunt van zorgvuldigheid en volledigheid in 1989 de afvalstoffenvergunning verleend waarin onder andere voorschriften omtrent de toepassing van de AVI-slakken zijn opgenomen. Deze vergunning bevatte niet de voorwaarde dat de onderkant van de slakkenlaag blijvend tenminste 50 cm boven de gemiddelde hoogste grondwaterstand (GHG) in de nieuwe geohydrologische situatie moet zijn gelegen. Wel moest worden voldaan aan de isolatievoorzieningen uit het bestek en een eindrapport haalbaarheidsstudie uit 1986. De AVI-slakken zijn in overeenstemming met deze voorschriften toegepast.

Zelfs als ervan uit zou moeten worden gegaan dat het toepassen van de AVI-slakken niet in overeenstemming met de zorgplicht heeft plaatsgevonden, leidt dit niet tot de conclusie dat sprake is van een overtreding van artikel 13 Wbb. Op grond van artikel 13 Wbb moeten bij verontreiniging of aantasting van de bodem maatregelen worden genomen die redelijkerwijs kunnen worden gevegd teneinde de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

In de door TTE Consultants opgestelde notitie 'Afweging saneringsvariant PFAS/AVI-slakken Stormpolderdijk te Krimpen aan den IJssel' van 14 oktober 2022 is uitgebreid ingegaan op de zorgplicht van artikel 13 Wbb en is in dit kader een afweging gemaakt van de verschillende varianten:

- (i) verwijderen en afvoeren van alle AVI-slakken;
- (ii) verwijderen en afvoeren van vrijkomende AVI-slakken en
- (iii) vrijkomende AVI-slakken herschikken niet te bebouwen terrein.

Hoewel deze notitie zich primair richt op PFAS, is deze hiertoe niet beperkt. In paragraaf 3.1 van de notitie wordt opgemerkt als volgt:

*“Het ontwerp van de IBC-maatregel ging uit van het toepassen van alle AVI-slakken boven de grondwaterspiegel. Na de aanleg blijkt echter dat de grondwaterspiegel binnen de IBC-kuip stijgt tot 2 à 3 meter boven het ontwerppeil voor het grondwater. Het resultaat is dat een groot deel van de AVI-slakken sinds de jaren '90 (permanent) in contact is met het grondwater. Dit heeft tot gevolg (gehad) dat via uitloging Antimoon en Molybdeen (de zogenaamde amphotere metalen) in het grondwater terecht (zijn ge)komen. Deze metalen behoren niet tot de “EMK-gerelateerde” verontreinigingen (teer- en olieproducten).*

De uitkomst van de afweging is dat het niet redelijk is en, gezien de mogelijke *cross media effects*, ook niet in het belang van de bescherming van het milieu om te verlangen dat alle AVI-slakken uit de (nog altijd) geïsoleerde omgeving worden verwijderd. Daarbij moet ook worden bedacht dat er momenteel een sanering wordt uitgevoerd, waarvoor een onherroepelijk raamsaneringsplan is opgesteld, dat voorziet in een aanmerkelijke verbetering van de situatie in de geïsoleerde omgeving, mede omdat met EMK-stoffen verontreinigde AVI-slakken in het kader van de uitvoering van deze sanering zullen worden verwijderd. Tot slot is relevant dat de AVI-slakken nooit nadelige effecten hebben gehad voor de bodem (grond en grondwater) buiten de geïsoleerde omgeving van het EMK-terrein, dat ook nu niet hebben en dat ook niet zullen krijgen.

Een en ander brengt mee dat er geen sprake is van een overtreding van artikel 13 Wbb.

GS gaan ervan uit hiermee te hebben voorzien in de nadere motivering die door de bezwarencommissie is verlangd.

### **Beslissing**

Gelet op het voorgaande besluiten GS om de bezwaren ontvankelijk en gedeeltelijk gegrond te verklaren, maar de rechtsgevolgen in stand te laten onder verbetering en aanvulling van de motivering van het primaire besluit, waarbij het verzoek om handhaving van het Comité is afgewezen.

De kennisgeving van het besluit is gepubliceerd via [www.overheid.nl](http://www.overheid.nl).

### **Instellen van beroep**

Ingevolge artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht kan tegen deze beschikking binnen zes weken – gelet op het bepaalde in artikel 2 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht – beroep in eerste en enige aanleg bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State worden ingesteld. Ingevolge artikel 6:8 lid 1 Awb gaat de beroepstermijn in op de dag na bekendmaking van de beschikking.

Het beroepschrift moet worden ingediend bij de Rechtbank 's-Gravenhage, Sector Bestuursrecht, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag. U wordt verzocht een kopie van het beroepschrift te zenden aan de DCMR Milieudienst Rijnmond, Postbus 843, 3100 AV Schiedam.

Het indienen van een beroepschrift schorst de werking van deze beschikking niet.

### **Voorlopige voorziening**

Op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht, kunt u, indien u een bezwaarschrift heeft ingediend bij ons college, een verzoek doen tot het treffen van een voorlopige voorziening. Het verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening moet ingevolge artikel 2 van bijlage 2 van de Algemene wet bestuursrecht worden ingediend bij de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag. Bij deze voorzieningenrechter kan, indien een beroepschrift is ingediend, ook na afloop van de beroepstermijn om een voorlopige voorziening worden verzocht. Deze kan een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist.

### **Publicatie**

Wij publiceren ons besluit over de door u ingediende bezwaren op de website van de provincie Zuid-Holland. Dit is vastgelegd in de Beleidsregel actieve openbaarmaking Zuid-Holland 2023. Deze publicatie betreft de brief met de beslissing op bezwaar en de daarbij behorende bijlagen, het besluitvormingsformulier van Gedeputeerde Staten en de publiekssamenvatting daarvan. Wij zijn eveneens voornemens om Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland schriftelijk te informeren over de beslissing op bezwaar.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,  
secretaris,

plv. voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

E.F.A. Zevenbergen

Wij verzoeken u in uw correspondentie altijd het DOS-nummer (DOS-2008-0021453) te vermelden. Meer informatie [www.zuid-holland.nl/contact](http://www.zuid-holland.nl/contact)

### **Bijlage**

1. Advies bezwarencommissie van 8 april 2024 inclusief het verslag van de hoorzitting van 29 februari 2024.