



Status
B-Geheim met termijn

Datum vergadering Gedeputeerde Staten
9 maart 2021

Eindtermijn
nvt

Onderwerp

Reactie op ontvangen brief van de staatssecretaris IenW d.d. 9 februari 2020: 'Stort van alleen met PFAS-vervuilde baggerspecie in Rijksbaggerdepots'

Advies

1. In te stemmen met het verzoek van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat om medewerking te verlenen aan berging in de Slufter van baggerspecie die alleen met PFAS boven het herverontreinigingsniveau verontreinigd is.
2. Vast te stellen de brief aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat: 'Berging van alleen met PFAS verontreinigde baggerspecie in rijksbaggerdepot Slufter'.
3. Vast stellen de brief aan Provinciale Staten 'Berging van alleen met PFAS verontreinigde baggerspecie in rijksbaggerdepot Slufter'.
4. Vast te stellen de publiekssamenvatting bij het voorstel 'Berging van alleen met PFAS verontreinigde baggerspecie in rijksbaggerdepot Slufter'.
5. Geheimhouding op te leggen op de adviespunten 1 t/m 4 met onderliggende stukken bijlagen 1, 2 en 3, op grond van artikel 55 van de Provinciewet 20, artikel 10, tweede lid, onderdeel f, van de Wet openbaarheid van bestuur, en deze geheimhouding op te heffen één dag na het moment van verzending van bijlage 1: GS-brief aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat 'Berging van alleen met PFAS verontreinigde baggerspecie in rijksbaggerdepot Slufter'.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

1. GS-brief aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat: 'Berging van alleen met PFAS verontreinigde baggerspecie in rijksbaggerdepot Slufter'
2. GS-brief aan PS: 'Berging van alleen met PFAS verontreinigde baggerspecie in rijksbaggerdepot Slufter'
3. Ingekomen brief staatssecretaris IenW d.d. 9 februari 2021: 'Stort van alleen met PFAS-vervuilde baggerspecie in Rijksbaggerdepots'
4. GS-brief aan PS d.d. 26 mei 2020: 'Berging PFAS-houdende baggerspecie in Slufter'

1 Toelichting voor het College

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland zijn het bevoegde gezag voor rijksbaggerdepot Slufter op grond van Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Namens GS voert de DCMR Milieudienst Rijnmond de taken uit op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving.

De Slufter, en de twee overige rijksbaggerdepots in Flevoland en Noord-Brabant, zijn bedoeld als eindberging voor baggerspecie die te zwaar is verontreinigd om nuttig toegepast te worden. Conform de geldende vergunning wordt deze baggerspecie die op grond van de Regeling bodemkwaliteit formeel geldt als niet-toepasbaar, in de Slufter gestort. Deze baggerspecie mag tevens PFAS bevatten.

Een nog resterend knelpunt in de PFAS-problematiek is de stort van alleen met PFAS verontreinigde baggerspecie (boven het herverontreinigingsniveau) in de drie rijksbaggerdepots, waaronder de Slufter. Dit omdat de huidige wetgeving – en daarmee de vergunningen van alle rijksbaggerdepots – geen rekening houdt met de bijzondere situatie van ongenormeerde stoffen, zoals PFAS. Op grond van de Regeling bodemkwaliteit is deze baggerspecie daarom nog niet formeel aangewezen als niet-toepasbaar terwijl de toepassingsmogelijkheden zeer beperkt zijn.

Nu er voor deze baggerspecie praktisch geen eindbestemming is (toepassen noch storten) ontstaan diverse knelpunten bij baggerwerkzaamheden. Rijkswaterstaat bereidt aanvragen voor nieuwe vergunningen voor, om het storten van deze categorie baggerspecie mogelijk te maken. Vanwege de urgentie van de knelpunten is het verzoek van de Staatssecretaris om vooruitlopend daarop, onder de huidige vergunningen, reeds baggerspecie met daarin PFAS in concentraties hoger dan het herverontreinigingsniveau (HVN) te laten storten in deze depots.

Met de GS-brief aan PS d.d. 26 mei 2020 heeft het college eerder terughoudend gereageerd op de in een Kamerbrief genoemde optie van het bergen van alleen met PFAS verontreinigde baggerspecie in de rijksbaggerdepots. De hoofdredenen hiervoor waren juridische bezwaren en de wens om schaarse bergingscapaciteit te willen reserveren voor zwaar verontreinigde baggerspecie.

Samen met Rijkswaterstaat, het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de betrokken provincies Flevoland, Noord-Brabant en Zuid-Holland en hun omgevingsdiensten is de afgelopen maanden het knelpunt inzichtelijk gemaakt en is gewerkt aan een oplossing voor deze categorie baggerspecie. Op 10 december jl. is hierover gesproken in een bestuurlijk overleg tussen de betrokken gedeputeerden van Flevoland (gedeputeerde Smelik), Noord-Brabant (gedeputeerde Lemkes), Zuid-Holland (gedeputeerden Vermeulen en Bom-Lemstra) en de Staatssecretaris en Minister van Infrastructuur en Waterstaat.

In vervolg op dit bestuurlijk overleg is op 9 februari 2021 de brief van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat ontvangen waarin zij, mede namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat, vraagt medewerking te verlenen om ook de stort van alleen met PFAS verontreinigde baggerspecie te faciliteren.

In haar brief bevestigt de staatssecretaris dat ook deze baggerspecie op grond van het op 3 juli 2020 naar de Kamer gestuurde en geactualiseerde 'Tijdelijk handelingskader voor hergebruik van

PFAS-houdende grond en baggerspecie' (THK)¹ doorgaans niet nuttig toegepast kan worden, daarmee voor stort in de rijksbaggerdepots in aanmerking komt, en dat dit past in de afvalhiërarchie.

Hiermee geeft de staatssecretaris de noodzakelijke juridische onderbouwing op grond waarvan GS de berging van deze kwaliteit baggerspecie binnen de bestaande vergunning van de Slufter kunnen faciliteren. Verder geeft zij een inschatting van de, naar verwachting beperkte, hoeveelheden en benoemt zij de positie en mogelijkheden die het Havenbedrijf Rotterdam (als vergunninghouder en medebeheerder van de Slufter) heeft om voor de Rotterdamse haven voldoende bergingscapaciteit te reserveren. Tot slot benoemt zij dat deze kwaliteit baggerspecie schoner is dan die nu al wordt gestort in de Slufter en haar verzoek daarmee milieu-hygiënisch verantwoord is.

Op grond hiervan wordt aan GS geadviseerd om de door de staatssecretaris gevraagde medewerking te verlenen. Dit onder voorwaarde van een binnen 6 maanden in te dienen aanvraag voor een nieuwe revisievergunning omdat de huidige vergunning dateert uit 2006 en niet meer aansluit op de huidige wet- en regelgeving. Met een revisie kunnen alle milieueffecten van de gehele inrichting, waaronder de mogelijke invloed op de grondwaterstand, integraal worden beoordeeld en gekoppeld worden aan een duidelijk en overzichtelijk stelsel van voorschriften.

De genoemde juridische en milieu-hygiënische aspecten worden in dit GS-voorstel onder 'Argumenten' nader toegelicht.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW	: € 0,00
Programma	: Programma 7 - Gezond en veilig Zuid-Holland
Financiële risico's	: Er zijn geen financiële risico's.

Juridisch kader

Het betreft twee brieven aan respectievelijk de staatssecretaris en Provinciale Staten waarin Gedeputeerde Staten medewerking toezeggen aan een door DCMR nader te volgen procedure welke uiteindelijk kan leiden tot een appellabel besluit namens GS. Het vaststellen van de brief heeft dan ook geen zelfstandige juridische gevolgen. Deze gevolgen ontstaan pas bij het door DCMR namens GS te nemen besluit.

Op grond van artikel 55, eerste lid van de Provinciewet geheimhouding opgelegd ten aanzien van het besluit en adviespunten 1 t/m 4 met onderliggende stukken bijlagen 1, 2 en 3, omdat het een besluit betreft waarvan de geadresseerde als eerste kennis dient te kunnen nemen, zodat openbaarmaking van deze informatie op grond van artikel 10, tweede lid, onderdeel f, van de Wet openbaarheid van bestuur achterwege dient te blijven tot één dag na het moment van verzending van bijlage 1: GS-brief aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat 'Berging van alleen met PFAS verontreinigde baggerspecie in rijksbaggerdepot Slufter'.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 334, nr.20

Argumenten

De Staatssecretaris geeft de gevraagde duidelijkheid over de toepassing van deze categorie baggerspecie.

De toetsingskaders van het Besluit bodemkwaliteit maken het mogelijk om baggerspecie van alle kwaliteitsklassen toe te passen. Zulke mogelijkheden zijn echter niet in alle gevallen praktisch haalbaar en zullen wellicht niet in voldoende mate uitkomst bieden voor de afzet van PFAS-houdende bagger. Zodra geen nuttige toepassing kan worden gevonden voor baggerspecie, kan deze worden gestort. In haar brief aan de Tweede Kamer² en het geactualiseerde Tijdelijk handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie (THK)³ heeft de Staatssecretaris geëxpliciteerd dat deze categorie baggerspecie doorgaans niet nuttig kan worden toegepast overeenkomstig het Besluit bodemkwaliteit en daardoor voor stort in de rijksbaggerdepots in aanmerking komt. Dit bevestigt de Staatssecretaris nogmaals in haar brief waarbij zij tevens vanuit haar stelselverantwoordelijkheid voor het afvalbeleid aangeeft dat het past in de afvalhiërarchie. Hiermee geeft de Staatssecretaris de gevraagde duidelijkheid waardoor is uit te leggen dat de stort van deze niet toepasbare categorie baggerspecie past binnen de mogelijkheden die de geldende Wabo-vergunning biedt.

De huidige vergunning biedt voldoende ruimte om de stort van deze categorie baggerspecie mogelijk te maken.

Het juridisch knelpunt wordt gevormd doordat in de huidige regelgeving en de vergunningen van de rijksbaggerdepots geen rekening is gehouden met de bijzondere situatie van niet-genormeerde stoffen, zoals PFAS. Niet-genormeerde stoffen doorlopen een ander juridisch spoor in het Besluit bodemkwaliteit, dan via de gebruikelijke weg van aanwijzing in het Regeling bodemkwaliteit. Het doel is echter wel duidelijk: de rijksbaggerdepots zijn bedoeld en vergund als eindstation van de afvalketen, en alleen baggerspecie wat feitelijk niet toepasbaar is, mag erin worden geborgen. Op grond van de huidige Wabo-vergunning van de Slufter mag baggerspecie slechts gestort worden als deze niet op andere wijze verwerkt kan of mag worden. Met de wetsinterpreterende uitleg van de Staatssecretaris over het niet toepasbaar kunnen zijn van deze categorie baggerspecie is het, gelet op het doel van het wettelijk kader en de opzet van de rijksbaggerdepots, uit te leggen dat de Wabo-vergunning het bergen van enkel PFAS verontreinigde baggerspecie (die niet kan worden toegepast onder het THK) in de Slufter niet in de weg staat.

Er wordt toegewerkt naar de aanpassing van de regelgeving en het actualiseren van de vergunningen.

De normering voor toepassingen van PFAS-houdende baggerspecie zal op termijn in landelijke regelgeving worden verankerd, na afloop van de nu lopende beleidsontwikkeling en de daarvoor geïnitieerde onderzoeken. Het traject van revisie en actualisatie van de huidige Wabo-vergunningen van de rijksbaggerdepots wordt spoedig gestart. Hierin wordt PFAS goed geregeld en tevens wordt de vergunning geactualiseerd. Dit laatste is van belang omdat de vergunning dateert uit 2006 en niet meer goed aansluit op de hedendaagse wet- en regelgeving. Revisie biedt tevens de mogelijkheid om alle milieueffecten van de inrichting opnieuw integraal te

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 334, nr. 20.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019-2020, 35 334, nr. 116.

beoordelen waaronder de mogelijke beïnvloeding van de grondwaterstand en passende voorschriften en monitoringsverplichtingen op te nemen.

Daarnaast is het wenselijk om vervolgens samen met het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, Rijkswaterstaat en de bevoegde gezagen te komen tot een procedure - verankerd in wetgeving en de vergunningen - om voor toekomstige ongenormeerde stoffen een knelpunt als het onderhavige te voorkomen.

Het storten van deze categorie baggerspecie in De Slufter is milieu-hygiënisch verantwoord.

De Slufter is bedoeld voor zwaar verontreinigde baggerspecie die nergens kan worden toegepast. In De Slufter wordt conform de vergunning al PFAS-houdende baggerspecie gestort, als daarin ook andere verontreinigende stoffen voorkomen, waardoor de baggerspecie niet toepasbaar is. De enkel PFAS verontreinigde baggerspecie is juist relatief schoner dan de baggerspecie die al conform de vergunning gestort wordt. Daarnaast wijst de monitoring door Rijkswaterstaat van de huidige PFAS-emissie uit De Slufter evenmin op milieu-hygiënische bezwaren.

Projecten van maatschappelijk belang liggen stil of kunnen niet van start.

De Unie van Waterschappen heeft bij de Staatssecretaris aangegeven dat op korte termijn aan- en afvoer van water alsmede de waterkwaliteit in de knel komt door uitstel van baggerwerkzaamheden. Daarnaast voert Rijkswaterstaat als beheerder van de rijkswateren gezamenlijk met provincies en waterschappen conform Europese afspraken het Kaderrichtlijn Water-verbeterprogramma uit, dat bestaat uit ongeveer zeshonderd maatregelen zoals aanleg van geulen, natuurvriendelijke oevers en vispassages. Dat deze en andere maatschappelijke projecten stil komen te liggen of niet van start kunnen is onwenselijk.

Er blijft voldoende restcapaciteit in de rijksbaggerdepots over.

Het accepteren van deze categorie baggerspecie leidt volgens de Staatssecretaris (ook op lange termijn) niet tot een significante inperking van de capaciteit van de drie rijksbaggerdepots (IJsselooog, Hollandsch Diep en De Slufter). Naar schatting gaat het om circa 230.000 m³ in 2021. Het in de vergunning van de Slufter vastgelegde plafond van 3.3 miljoen m³ voor het jaarlijks te bergen volume baggerspecie blijft ongewijzigd.

De drie rijksbaggerdepots en in het bijzonder de Slufter beschikken over voldoende ruimte om deze baggerspecie te bergen. De Staatssecretaris geeft aan dat de hoeveelheden baggerspecie die het betreft, op basis van de meest recente inzichten, zeer gering is in verhouding tot de resterende capaciteit (ruim 33 miljoen m³).

Kanttekeningen

De huidige wetgeving en de vergunning houden geen rekening met de bijzondere situatie van deze categorie baggerspecie.

De huidige wetgeving – en daarmee de vergunningen van alle rijksbaggerdepots – houden geen rekening met de bijzondere situatie van ongenormeerde stoffen, zoals PFAS. De wetsinterpreterende uitleg van de Staatssecretaris waar in deze bijzondere situatie voor wordt gekozen, biedt echter voldoende houvast om binnen de huidige Wabo-vergunning van de Slufter in te stemmen met het verzoek van de Staatssecretaris. Dit in samenhang met het maatschappelijk belang dat hiermee is gemoeid, het doel waartoe De Slufter is opgericht (eindstation van de afvalketen) en het feit dat er geen milieu-hygiënische bezwaren zijn.

2 Voorafgaande besluitvorming

Namens GS heeft DCMR in 2019 een aanpassing van het acceptatiereglement van de Slufter goedgekeurd waarmee de berging van zwaar verontreinigde baggerspecie die tevens PFAS bevat, is gefaciliteerd.

In GS van 26 mei 2020 is bijgaande brief aan PS vastgesteld. De staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat heeft hiervan een afschrift ontvangen.

3 Proces

Op verzoek van de portefeuillehouder vergunningen is in de tweede helft van 2020 meerdere keren ambtelijk overleg geweest met het Havenbedrijf Rotterdam (HbR). Dit omdat de beschikbaarheid van voldoende bergingscapaciteit voor het afvoeren van verontreinigde baggerspecie die vrijkomt bij het op diepte houden van de Rotterdamse haven en de grote rivieren van essentieel belang is voor HbR. Het havenbedrijf heeft als vergunninghouder en mede-beheerder van rijksbaggerdepot Slufter zelf voldoende invloed op de afspraken die hierover met Rijkswaterstaat gemaakt worden.

De twee overige rijksbaggerdepots zijn gelegen in de provincies Flevoland en Noord-Brabant. Met deze provincies is zowel ambtelijk als bestuurlijk afgestemd. Dit heeft geleid tot de gezamenlijke wens om in te stemmen met het verzoek van de staatssecretaris om medewerking te verlenen en de berging van alleen met PFAS verontreinigde baggerspecie mogelijk te maken.

Vanwege verschillen tussen de omgevingsvergunningen van de drie depots zal de uitvoering per provincie af kunnen wijken. In Zuid-Holland zal DCMR namens GS een besluit nemen op een door vergunninghouder in te dienen aangepast acceptatieprotocol. In Noord-Brabant ontkomt men niet aan het nemen van een gedoogbesluit terwijl in Flevoland geen van beide besluiten noodzakelijk zijn. Ambtelijk is tussen de drie provincies afgesproken dat besluitvorming in GS in alle provincies wordt voorbereid voor dezelfde datum van 9 maart 2021. Zodat ook de verzending van de brieven aan de staatssecretaris en PS min of meer gelijktijdig zal gebeuren.

Na verzending van de GS-brief aan de staatssecretaris van IenW zal PS met bijgaande GS-brief worden geïnformeerd over de actuele stand van zaken en de motivering om nu wel medewerking te verlenen. Dit in vervolg op de GS-brief aan PS van 26 mei 2020.

4 Participatie

Er is anders dan met de onder 'proces' reeds genoemde partijen geen participatieproces doorlopen.

5 Communicatiestrategie

Vooralsnog geen actieve communicatie. Mogelijk zal het ministerie zelf actief willen communiceren. Afstemming hierover tussen de woordvoerders van resp. staatssecretaris en gedeputeerden is dan gewenst.

De woordvoerders van de betrokken portefeuillehouders zullen door de vakafdeling voorbereid worden op eventuele vragen die naar aanleiding van de brief aan PS gesteld kunnen worden en ondersteund worden bij de beantwoording daarvan.