



provincie **HOLLAND**
ZUID

Lid Gedeputeerde Staten

drs. M. (Meindert) Stolk

Contact

070 441 86 94

m.stolk@pzh.nl

Postadres Provinciehuis

Postbus 90602

2509 LP Den Haag

T 070 - 441 66 11

www.zuid-holland.nl

Datum

20 oktober 2021

Ons kenmerk

PZH-2021-788231670

DOS-2008-0021453

Uw kenmerk

-

Bijlagen

1

Provinciale Staten

Onderwerp

Rapportage juridisch advies herschikken AVI slakken op
EMK terrein

Geachte Statenleden,

Eerder heb ik u geïnformeerd over de voortgang van het project Stormpolderdijk (EMK-terrein) in Krimpen aan den IJssel (PZH-2021-781515960). Hierin gaf ik aan dat voor de verdere uitwerking nog twee onderzoeken zouden worden uitgevoerd, waaronder een juridisch onderzoek of er gebouwd mag worden op de te herschikken AVI-slakken. Advocatenkantoor Pels Rijcken heeft dit onderzoek inmiddels uitgevoerd en afgerond. Bijgaand ontvangt u het rapport.

Kort samengevat wordt in het rapport betoogd dat na het herschikken van de AVI-slakken er geen juridische belemmering is om hierop te bouwen; het is niet in strijd met het Besluit bodemkwaliteit. Volledigheidshalve stelt Pels Rijcken dat het echter niet geheel zeker is of het standpunt dat het Besluit bodemkwaliteit geen belemmeringen oplevert de rechtelijke toets kan doorstaan.

De resultaten van dit juridische onderzoek worden gebruikt bij de verdere uitwerking van saneringsvariant 3 (saneren en herontwikkelen) door het Rijk. De provincie zal, als bevoegd gezag Wet Bodembescherming, dit plan vervolgens toetsen.

Op dit moment wordt in opdracht van het ministerie IenW nog onderzoek gedaan naar de robuustheid van de damwanden. Daarna zullen de partijen verder werken aan de uitwerking van saneringsvariant 3. Zodra er nieuwe informatie beschikbaar is zal ik u hierover informeren.

Hoogachtend,

drs. M.(Meindert) Stolk

Bezoekadres

Zuid-Hollandplein 1
2596 AW Den Haag

Tram 9 en de buslijnen
90, 385 en 386 stoppen
dichtbij het
provinciehuis. Vanaf
station Den Haag CS is
het tien minuten lopen.
De parkeerruimte voor
auto's is beperkt.



Bijlagen:- Rapportage aanvullend advies AVI-slakken EMK terrein, door Pels Rijken, 14 oktober 2021, zaaknummer 11013526.

PELS RIJCKEN

Notitie

voor (DCMR)
van
datum 14 oktober 2021
inzake Aanvullend advies AVI-slakken EMK-terrein
zaaknr 11013526

1 Inleiding

- 1.1 Op 7 april 2020 hebben wij DCMR geadviseerd over de redeneerlijn en het toetsingskader voor de aanpak van PFAS-houdende AVI-slakken ter plaatse van het EMK-terrein te Krimpen aan den IJssel (hierna: '**EMK-terrein**'), zoals beschreven in het conceptrapport 'PFAS onderzoek Stormpolderdijk te Krimpen aan den IJssel' d.d. 2 maart 2020 van TTE Consultants B.V.
- 1.2 Bij e-mail van 8 juli 2021 zijn wij verzocht om een aanvullend advies op te stellen over de op het EMK-terrein toegepaste AVI-slakken. In dat kader is een drietal vragen aan ons gesteld:
1. Welk recht was van toepassing ten tijde van het toepassen van de AVI-slakken op de saneringslocatie EMK-terrein?
 2. Gold ten tijde van het toepassen van de betreffende AVI-slakken een met het huidige recht vergelijkbare terugneembaarheidsplicht in de zin van artikel 33 Besluit bodemkwaliteit (**Bbk**) (c.q. onder welke omstandigheden kan een verwijdering van de AVI-slakken niet worden verlangd)?
 3. Zijn er thans juridische belemmeringen om na sanering op deze AVI-slakken te bouwen c.q. het gebied te ontwikkelen?
- 1.3 Onderstaand gaan wij in op de door u gestelde vragen. Hieronder zijn eerst onze conclusies opgenomen, die – voorafgegaan door een kort overzicht van de relevante feiten en omstandigheden – in de daaropvolgende paragrafen worden toegelicht.

2 Samenvatting

- Ten tijde van het toepassen van de AVI-slakken op het EMK-terrein in het kader van de IBC-sanering, werd deze toepassing gereguleerd door de Afvalstoffenwet.

- Onder het recht zoals dit gold ten tijde van de toepassing van de AVI-slakken op het EMK-terrein, is er geen rechtsgrondslag op grond waarvan de AVI-slakken moeten worden teruggenomen. Aangezien de AVI-slakken die momenteel op het EMK-terrein toegepast liggen, nog steeds onder het ten tijde van de toepassing geldende juridische kader vallen (vgl. artikel 75 Bbk jo. artikel 31 Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (oud)), is er thans geen rechtsgrondslag op grond waarvan kan worden geëist dat de AVI-slakken worden verwijderd.
- Er zijn geen juridische belemmeringen om op de AVI-slakken te bouwen, zolang de AVI-slakken niet worden herschikt.
- Omdat de AVI-slakken in het kader van een op grond van de Wet bodembescherming uit te voeren sanering worden herschikt én deze herschikking binnen de saneringslocatie plaatsvindt, kan worden betoogd dat het Besluit bodemkwaliteit (analoog aan herschikkingen van grond bij een bodemsanering in een saneringslocatie) niet van toepassing is. Onder deze omstandigheden mag na herschikking nog steeds op de AVI-slakken worden gebouwd. Het is echter niet zeker of het standpunt dat het Besluit bodemkwaliteit niet van toepassing is omdat de AVI-slakken in het kader van de voorgenomen bodemsanering worden herschikt, de rechtelijke toets kan doorstaan. Indien dat het geval is zou kunnen worden betoogd dat de AVI-slakken onder artikel 27 lid 2 Bbk worden herschikt en daarmee dat hierop mag worden gebouwd. Wij signaleren hierbij wel juridische risico's, zoals het feit dat reeds bekend is dat op de AVI-slakken een industrieterrein zal worden ontwikkeld. Indien de AVI-slakken onder artikel 27 lid 2 Bbk worden herschikt, zal bovendien rekening moeten worden gehouden met de verwijderingsplicht van artikel 33 Bbk.

3 Feiten en omstandigheden

- 3.1 In de jaren '80 van de vorige eeuw bleek tijdens de voorbereiding van de sanering van het EMK-terrein dat het noodzakelijk was om het terrein op te hogen. De provincie Zuid-Holland (Dienst Water en Milieu, afdeling Bodemsanering) heeft in dat kader medio mei 1988 aan het ingenieurs- en architectenbureau Haskoning gevraagd om de toepassing van AVI-slakken als ophoogmateriaal voor het EMK-terrein te onderzoeken. Het onderzoek diende zich te richten op de aan de AVI-slakken te stellen civiel- en milieutechnische eisen, de toe te passen hoeveelheid, de invloed van de toepassing op het tijdschema van de sanering, de kosteneffecten ervan, etc.
- 3.2 In het rapport 'Onderzoek toepassing A.V.I.-slakken als ophoogmateriaal op het EMK-terrein' van juni 1988 (kenmerk: 88/1661.14/1K) heeft Haskoning aan dit verzoek gevolg gegeven. Vanuit milieutechnisch perspectief overweegt Haskoning:

Milieutechnische aspecten

Het ministerie van VROM heeft in 1986 een notitie opgesteld omtrent de voorwaarden voor het ongebonden toepassen van AVI-slakken. Deze notitie is door het I.P.O. aanbevolen als basis voor het te voeren interim beleid.

Voor de goede orde worden deze voorwaarden onverkort weergegeven.

Milieuhygiënische voorwaarden voor het ongebonden toepassen van slakken van afvalverbrandingsinstallaties op de bodem in grond- en weg-
bouwkundige werken.

Slakken van afvalverbrandingsinstallaties (AVI-slakken) mogen ongebonden worden toegepast als ophoog- en funderingsmateriaal in grond- en wegbouwkundige werken op de bodem, indien daarbij voldaan wordt aan de volgende voorwaarden.

Zie: Haskoning, 'Onderzoek toepassing A.V.I.-slakken als ophoogmateriaal op het EMK-terrein' van juni 1988 (kenmerk: 88/1661.14/1K), p. 2.

- 3.3 Voor zover voor de aan ons gestelde adviesvragen relevant, volgt uit het rapport van Haskoning dat een van deze voorwaarden is dat de AVI-slakken in algemene zin terugneembaar op de bodem moeten worden aangebracht:

III. Voorwaarden met betrekking tot de wijze van uitvoering van de toepassing

1. De slakken dienen terugneembaar op de bodem te worden aangebracht.
2. De bovenkant en de zijkanten van de slakkenlaag moeten voorzien zijn van een waterondoorlatende laag.
3. De onderkant van de slakkenlaag moet blijvend tenminste 50 cm boven de gemiddelde hoogste grondwaterstand in de nieuwe geohydrologische situatie ter plaatste gelegen zijn of door technische voorzieningen duurzaam niet in contact met de grondwaterspiegel kunnen komen.

Zie: Haskoning, 'Onderzoek toepassing A.V.I.-slakken als ophoogmateriaal op het EMK-terrein' van juni 1988 (kenmerk: 88/1661.14/1K), p. 3.

- 3.4 Haskoning werpt daarbij de vraag op of de terugneembaarheid van de AVI-slakken in het specifieke geval van het EMK-terrein ook relevant is:
- Ten aanzien van voorwaarde III-1 kan afgevraagd worden in hoeverre deze eis relevant is voor het EMK-terrein. Immers, er is direct grenzend aan de onderzijde van de eventuele slakken zeer ernstig vervuilde grond aanwezig, waarvan besloten is deze op het terrein te isoleren. Het weer terugnemen van de AVI-slakken moet als onwaarschijnlijk geacht worden en derhalve zal toepassing als ophoogmateriaal het bestemmingsplan (lichte industrie) niet belemmeren. Ook aan de voorwaarde III-2 kan worden voldaan. Immers, langs grote delen van het terrein is de damwand tot NAP + 4,00 m opgetrokken en kan het terrein bij de aansluiting op de cement-betonietwand met een folie of met een kleilaag worden afgesloten.

Haskoning, 'Onderzoek toepassing A.V.I.-slakken als ophoogmateriaal op het EMK-terrein' van juni 1988 (kenmerk: 88/1661.14/1K), p. 4.

- 3.5 Op 2 september 1988 heeft de provincie Zuid-Holland aan Afvalverwerking Rijnmond N.V. een brief (kenmerk: WM-242018) gestuurd over de toepassing van AVI-slakken op het EMK-terrein. Uit de brief volgt dat tussen Afvalverwerking Rijnmond N.V. en de provincie Zuid-Holland een overeenkomst is gesloten tot levering en afname van gesorteerde AVI-slakken.
- 3.6 Op 8 november 1988 is een aanvraag namens gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland (hierna: '**GS**') binnengekomen van het hoofd van de afdeling Bodemsanering van de provincie Zuid-Holland om een vergunning ingevolge de Afvalstoffenwet voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting gelegen aan de Schaardijk 1 te Krimpen aan den IJssel, beter bekend als het EMK-terrein.¹ De aanvraag zag op de berging van 72.500 m³ AVI-slakken en 22.500 m³ verontreinigde grond.
- 3.7 Bij besluit van 10 mei 1989 (kenmerk 340311/29) hebben GS aan het hoofd van de afdeling Bodemsanering van de provincie Zuid-Holland een vergunning in de zin van de Afvalstoffenwet zoals deze op 10 mei 1989 gold (hierna: '**Afvalstoffenwet 1989**') verleend voor de toepassing van AVI-slakken als ophoogmateriaal op het EMK-terrein. Deze gedeeltelijke ophoging maakt deel uit van de noodzakelijke inrichtingswerken ten behoeve van de sanering van het EMK-terrein, zoals vastgesteld in het kader van de Interimwet bodemsanering (IBS). Het besluit van GS luidt als volgt:

¹ Kadastraal destijds bekend gemeente Krimpen aan den IJssel, sectie B, nummers 1181, 1109, 1272 (ged.), 1255, 1256 (ged.) en 1154 (ged.).

Besluit

Gelet op de Afvalstoffenwet en de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne hebben wij besloten aan het hoofd van de afdeling Bodemsanering van de provincie Zuid-Holland de vergunning te verlenen voor een termijn van 10 jaar, overeenkomstig de aanvraag en de daarbij overgelegde stukken, welke bij dit besluit behoren en als zodanig zijn gewaarmerkt. Aan deze vergunning verbinden wij de volgende voorschriften.

Zie: Besluit van gedeputeerde staten van provincie Zuid-Holland van 10 mei 1989 (kenmerk 340311/29), p. 4.

3.8 Voor zover relevant zijn de volgende voorschriften aan het besluit verbonden:

ACCEPTATIE

- 1.1. In de inrichting mogen gedurende 1 jaar na verlening van de vergunning afvalverbrandingslakken worden geborgen die afkomstig zijn van de afvalverbrandingsinstallaties (avi's) van de AVR en de Roteb; de totale hoeveelheid mag niet meer bedragen dan 72.500 m³.
- 1.2. Naast de, in het voorschrift 1.1 genoemde, afvalverbrandingslakken mag in de inrichting uitsluitend verontreinigde grond, welke afkomstig is van de IJsseldijk 185-217 te Krimpen aan den IJssel worden afgevoerd; de totale hoeveelheid mag niet meer bedragen dan 22.500 m³.

Zie: Besluit van gedeputeerde staten van provincie Zuid-Holland van 10 mei 1989 (kenmerk 340311/29), p. 5.

[...]

INRICHTINGSVOORZIENINGEN

- 3.1. De avi-slakken en verontreinigde grond mogen alleen worden aangebracht als ophoogmateriaal op de verontreinigde grond van het voormalig EMK-terrein en uitgevoerd, zoals is aangegeven in de, bij de aanvraag overgelegde, bescheiden; dit alles dient op een zodanige wijze te geschieden dat te allen tijde wordt voldaan aan de isolatievoorzieningen, zoals deze zijn opgenomen in:
 - het bestek nummer 44 "Isolatie EMK-terrein te Krimpen aan den IJssel";
 - het eindrapport haalbaarheidsstudie isolatie EMK-terrein (november 1986).

Zie: Besluit van gedeputeerde staten van provincie Zuid-Holland van 10 mei 1989 (kenmerk 340311/29), p. 5.

- 3.9 Eind jaren '80 is het EMK-terrein gesaneerd door middel van horizontale en verticale isolatie van de verontreiniging met damwanden en eeuwigdurende actieve grondwateronttrekking en -sanering (IBC-sanering). Samenhangend met de sanering is het EMK-terrein opgehoogd met (onder andere) AVI-slakken. De AVI-slakken zijn afgedekt met een schone zandlaag en - na zetting - met asfalt.
- 3.10 Door een stijgend grondwaterpeil binnen de IBC-kuip, staat een deel van de AVI-slakken sinds de jaren '90 in contact met grondwater. Het grondwater wordt beheerst door grondwater langs de randen van de IBC-locatie te onttrekken en na zuivering te

lozen op de riolering. Het EMK-terrein is sinds de IBC-sanering niet meer in gebruik geweest.

4 Vigerende recht ten tijde van toepassing AVI-slakken

Vraag DCMR

Welk recht was van toepassing ten tijde van het toepassen van de AVI-slakken als bouwstof op de saneringslocatie EMK-terrein?

- 4.1 Ten tijde van het verlenen van de Afvalstoffenwetvergunning van 10 mei 1989 (kenmerk 340311/29), waarmee het toepassen van AVI-slakken op het EMK-terrein werd vergund, was de Afvalstoffenwet 1989 van toepassing op het toepassen van de AVI-slakken op de saneringslocatie EMK-terrein. Op grond van de Afvalstoffenwet 1989 is het verboden om zonder vergunning een inrichting in de zin van hoofdstuk 6 van de Afvalstoffenwet 1989 op te richten of in werking te hebben (artikel 33 lid 1 Afvalstoffenwet 1989). Uit artikel 31 lid 1 sub b Afvalstoffenwet 1989 volgt dat een inrichting bestemd tot het zich van afvalstoffen ontdoen door ze op of in de bodem te brengen, als inrichting in de zin van hoofdstuk 6 van de Afvalstoffenwet 1989 (onder andere) geldt.
- 4.2 De Afvalstoffenwet is per 1 januari 1994 komen te vervallen en is opgevolgd door de (gewijzigde) Wet milieubeheer, waarop het Besluit bodemkwaliteit (mede) is gebaseerd. Op grond van artikel VIII lid 1 Wijzigingswet Wet milieubeheer (afvalstoffen) geldt dat een vergunning die is verleend krachtens de Afvalstoffenwet, voor zover zij betrekking heeft op gedragingen waarvoor na het in werking treden van de onderscheidene bepalingen van hoofdstuk 10 van de Wet milieubeheer, dat betrekking heeft op afvalstoffen, een vergunning of ontheffing krachtens die bepalingen vereist is, gelijk gesteld wordt met een vergunning (onderscheidenlijk ontheffing), verleend krachtens de betrokken bepaling van dat hoofdstuk.

5 Terugneembaarheidsplicht ten tijde van toepassing AVI-slakken

Vraag DCMR

Gold ten tijde van het toepassen van de betreffende AVI-slakken op het EMK-terrein een met het huidige recht vergelijkbare terugneembaarheidsplicht in de zin van artikel 33 Bbk? Onder welke omstandigheden kan een verwijdering van de AVI-slakken niet worden verlangd?

- 5.1 Op grond van artikel 33 Bbk geldt dat degene die een bouwstof toepast, er zorg voor draagt dat die bouwstof:
- a. niet met de bodem wordt vermengd;
 - b. kan worden verwijderd, en;

- c. wordt verwijderd in 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.

- 5.2 Artikel 33 Bbk ziet op de tijdelijke aard van een werk en de toepassing van bouwstoffen daarin en levert een verwijderingsplicht op voor bouwstoffen zodra een werk zijn functie verliest.
- 5.3 Onder de Afvalstoffenwet 1989, dat het vigerende juridische kader was ten tijde van de toepassing van de AVI-slakken op het EMK-terrein, is er geen sprake van een met artikel 33 Bbk vergelijkbare verwijderingsplicht.
- 5.4 Ook uit de Afvalstoffenwetvergunning van 10 mei 1989 (kenmerk 340311/29) volgt géén terugneembaarheidsplicht voor de AVI-slakken. Hoewel Haskoning in haar rapport van juni 1988 vanuit milieutechnisch perspectief – en onder verwijzing naar een notitie van het ministerie van VROM uit 1986 – tot de conclusie komt dat AVI-slakken in het algemeen ongebonden kunnen worden toegepast als ophoogmateriaal mits de AVI-slakken (onder andere) terugneembaar worden aangebracht, wordt in hetzelfde rapport de vraag gesteld in hoeverre deze eis relevant is voor het EMK-terrein (zie randnummer 3.4). Later, bij besluit van 10 mei 1989 (de Afvalstoffenwetvergunning), hebben GS (dan) ook niet als voorwaarde aan de toepassing van de AVI-slakken verbonden dat de AVI-slakken terugneembaar moeten worden aangebracht.

NB: Het IPO-interimbeleid van december 1994, zoals gewijzigd in juni 1997, was nog niet van toepassing.

- 5.5 Het recht zoals dit gold ten tijde van de toepassing van de AVI-slakken op het EMK-terrein, biedt geen rechtsgrondslag op grond waarvan de AVI-slakken moeten worden teruggenomen indien de toepassing zijn functie verliest. Aangezien de AVI-slakken die momenteel op het EMK-terrein liggen, nog steeds onder het ten tijde van de toepassing geldende juridische kader vallen (artikel 75 Bbk jo. artikel 31 Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming (oud)), is er thans geen rechtsgrondslag aanwijsbaar op grond waarvan met succes kan worden geëist dat de AVI-slakken worden verwijderd.

6 Bouwen op AVI-slakken

Vraag DCMR

Zijn er thans juridische belemmeringen om na sanering op deze AVI-slakken te bouwen c.q. het gebied te ontwikkelen?

- 6.1 Het EMK-terrein is sinds de sanering eind jaren '80 niet meer in gebruik. Momenteel bestaat het voornemen om het EMK-terrein te gaan ontwikkelen tot industrieterrein. Voordat op het EMK-terrein zal worden gebouwd, wordt de bodem van het terrein (verdergaand) gesaneerd.
- 6.2 TTE Consultants B.V. heeft in opdracht van DCMR namens de Staat in 2016 een gewijzigd Raamsaneringsplan EMK-terrein Krimpen a/d IJssel d.d. 22 januari 2016 ('**raamsaneringsplan 2016**') opgesteld. In dit raamsaneringsplan 2016 is beschreven welke saneringsmaatregelen minimaal noodzakelijk zijn om de herontwikkeling van het EMK-terrein mogelijk te maken en welke doelstellingen op het gebied van bodemkwaliteit gelden. Voor wat betreft de AVI-slakken is in het Raamsaneringsplan 2016 voorgesteld om deze niet van het EMK-terrein te verwijderen maar op locatie te laten liggen, tijdelijk uit te nemen en af te dekken.

Zie: Raamsaneringsplan 2016, p. 23-25.

- 6.3 Bij beschikking van 28 april 2016 heeft DCMR namens het bevoegd gezag Wbb ingestemd met het raamsaneringsplan 2016. In deze beschikking is omtrent de AVI-slakken het volgende overwogen:

Bij de voorgenomen (her-)sanering zal eerst de bovenafdichting van asfalt worden verwijderd. De AVI-slakken en het schone zand van de eerdere sanering worden separaat tijdelijk uitgeplaatst. Slakken die zichtbaar zijn versmeerd met mobiele verontreinigingen en of puur product, naar verwachting circa 10%, zullen worden afgevoerd van de locatie. De overige slakken worden zoveel mogelijk op dezelfde plaats en diepte teruggeplaatst.

- 6.4 De beschikking van 28 april 2016 is onherroepelijk.
- 6.5 In het Uitvoeringsplan Bodemsanering van Dura Vermeer van april 2019 (hierna: '**Uitvoeringsplan**') is beschreven hoe invulling wordt gegeven aan de bodemsanering binnen de kaders die zijn vermeld in het raamsaneringsplan 2016. Uit het Uitvoeringsplan volgt dat als onderdeel van de bodemsanering de AVI-slakken die op het EMK-terrein liggen worden ontgraven. De met 'EMK-stoffen' verontreinigde AVI-slakken worden afgevoerd. De niet met 'EMK-stoffen' verontreinigde AVI-slakken worden getransporteerd naar een tijdelijk depot binnen de werklocatie (saneringslocatie) en worden, na keuring, in de bouwrijpfase, op de juiste diepte en plaats herschikt. De niet met 'EMK-stoffen' verontreinigde AVI-slakken (alsook de niet

met 'EMK-stoffen' verontreinigde grond) worden volgens het Uitvoeringsplan herschikt ten behoeve van het bouwrijp maken van de locatie. Deze verontreinigde grond en de AVI-slakken worden geïsoleerd aangebracht en komen onder een leeflaag van minimaal 1 meter met milieuklasse industrie of beter te liggen.

Zie: het Uitvoeringsplan, p. 36-38.

- 6.6 Bij brief van 27 mei 2019 heeft het bevoegd gezag Wbb ingestemd met de uitvoering van de saneringsmaatregelen en -werkzaamheden die in het raamsaneringsplan 2016 en het uitvoeringsplan samen zijn beschreven.
- 6.7 De systematiek van de regels over het toepassen van bouwstoffen onder het Besluit bodemkwaliteit roept de vraag op of het na het herschikken van de AVI-slakken als onderdeel van de sanering is toegestaan om op de AVI-slakken te bouwen. Hieronder zetten wij uiteen waarom het Besluit bodemkwaliteit deze vraag oproept, waarna wij nagaan of er juridische belemmeringen bestaan om na de (nog uit te voeren) sanering op de AVI-slakken te bouwen. Tot slot zullen wij – kort – ingaan op het recente verbod op het toepassen van AVI-slakken als IBC-bouwstoffen.

Toepassing bouwstoffen onder het Besluit bodemkwaliteit

- 6.8 In het Besluit bodemkwaliteit worden regels gesteld voor (onder andere) het toepassen van bouwstoffen. Een bouwstof is in artikel 1 Bbk gedefinieerd als:

“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”.

- 6.9 Er bestaat ook nog een bijzondere categorie bouwstoffen, te weten de IBC-bouwstoffen. Een IBC-bouwstof is, zo volgt uit artikel 1 Bbk, een

“bouwstof die vanwege de mate van emissie alleen met isolatie-, beheers-, en controlemaatregelen mag worden toegepast”.

- 6.10 De AVI-slakken die binnen de saneringslocatie EMK-terrein liggen moeten worden aangemerkt als IBC-bouwstof.

- 6.11 Het toepassen van bouwstoffen, waaronder IBC-bouwstoffen, is in artikel 1 Bbk gedefinieerd als:

“Toepassen van bouwstoffen: **in een werk aanbrengen of houden van bouwstoffen**, alsmede het laten verrichten daarvan. Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels wordt onder «het toepassen van bouwstoffen in een oppervlaktewaterlichaam» mede verstaan het toepassen

van bouwstoffen op of in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam" (arc. toev.)

6.12 Een werk is voorts in artikel 1 Bbk gedefinieerd als:

"Werk: **bouwwerk, weg- of waterbouwkundig werk of anderszins functionele toepassing** van een bouwstof, **uitgezonderd** het verondiepen of het dempen van een oppervlaktewaterlichaam en **het ophogen van de bodem ten behoeve van woonwijken en industrieterreinen.**" (arc. toev.)

6.13 Uit de definities van 'toepassen van bouwstoffen' en 'werk' in artikel 1 Bbk volgt dat het ophogen van de bodem met AVI-slakken als bouwstof ten behoeve van een industrieterrein niet valt onder de reikwijdte van het begrip 'toepassen van bouwstoffen'. Dit betekent dat de regels uit het Bbk over het toepassen van bouwstoffen (waaronder AVI-slakken) géén betrekking hebben op het ophogen van de bodem met AVI-slakken ten behoeve van een industrieterrein of woonwijk. Hieruit volgt echter niet dat de ophoging daarom onder het Besluit bodemkwaliteit (behoudens zorgplichten) is toegestaan. Wij wijzen in dat kader op de Nota van Toelichting bij het Besluit bodemkwaliteit (hierna: '**NvT bij het Bbk**'), waarin het volgende wordt opgemerkt:

"In een aantal situaties mogen geen bouwstoffen worden toegepast. Deze situaties zijn uitgezonderd van het begrip werk. Het gaat hierbij om verondiepingen en dempingen van oppervlaktewater en ophogingen tot het maaiveld ten behoeve van de aanleg van woonwijken en industrieterreinen. **Het oogmerk van deze toepassingen is dat ze blijvend onderdeel gaan uitmaken van de bodem.** Dergelijke toepassingen [ophogen van de bodem met bouwstoffen ten behoeve van industrieterreinen of woonwijken] **behoren te worden aangelegd met grond of baggerspecie en niet met bouwstoffen.** Dit past bij het onderscheid in uitgangspunten tussen de toepassing van bouwstoffen en de toepassing van grond en baggerspecie. Hierbij geldt dat bouwstoffen tijdelijk worden toegepast en na het wegvallen van de functie van een werk weer moeten worden verwijderd, terwijl grond en baggerspecie blijvend onderdeel worden van de bodem." (Stb. 2007, 469, blz. 137) (arc. toev.)

NB: Het bovenstaande citaat laat onverlet dat bouwstoffen gebruikt kunnen worden als fundering onder een gebouw. In de NvT bij het Bbk staat in dat kader:

"Een fundering onder een gebouw, weg of parkeerterrein blijft wel mogelijk als een werk waarin bouwstoffen worden toegepast. **Hier is het oogmerk niet het blijvend onderdeel uitmaken van de bodem, maar om een civieltechnisch goede constructie te maken.** Ook een werk op een verondieping, zoals een laag breuksteen om wegspoeling van de toegepaste grond of bagger te voorkomen, blijft een civieltechnisch

noodzakelijk werk uitgevoerd met bouwstoffen.” (Stb. 2007, 469, blz. 137) (arc. toegev.)

- 6.14 In het hiernavolgende gaan wij er vanuit dat AVI-slakken kwalificeren als IBC-bouwstof in de zin van het Besluit bodemkwaliteit.
- 6.15 Uit randnummers 6.12 en 6.13 volgt dat het op grond van het Besluit bodemkwaliteit niet is toegestaan om AVI-slakken te gebruiken om de bodem op te hogen voor een industrieterrein, omdat hierbij het oogmerk is dat de AVI-slakken blijvend onderdeel gaan uitmaken van de bodem. Dit roept echter de vraag op of het daarom ook niet is toegestaan om op in het verleden toegepaste AVI-slakken – die vanwege een bodemsanering enkel en alleen worden herschikt – te bouwen. Op deze vraag gaan wij in de volgende alinea's in.
- 6.16 Het Besluit bodemkwaliteit stelt regels voor het toepassen van (onder andere) bouwstoffen, maar stelt geen regels voor het bouwen van bouwwerken. Het besluit laat dan ook in zoverre onverlet of er op AVI-slakken mag worden gebouwd. Desondanks kan onder het Besluit bodemkwaliteit niet worden toegestaan dat op AVI-slakken – die onder het Bbk ter ophoging van de bodem voor een industrieterrein of woonwijk zijn toegepast – wordt gebouwd. Onder het Bbk mag een AVI-slak immers niet worden gebruikt om de bodem op te hogen tot het maaiveld ten behoeve van de aanleg van woonwijken en industrieterreinen. In dat kader is (mede) van belang dat uit de NvT bij het Bbk volgt dat een bouwstof – naar de systematiek van het Besluit bodemkwaliteit – niet kan worden gebruikt als ondergrond voor een op te hogen bodem ten behoeve van een industrieterrein:
- “(…) het onderscheid in uitgangspunten tussen de toepassing van bouwstoffen en de toepassing van grond en baggerspecie. Hierbij geldt dat bouwstoffen tijdelijk worden toegepast en na het wegvallen van de functie van een werk weer moeten worden verwijderd, terwijl grond en baggerspecie blijvend onderdeel worden van de bodem.” (Stb. 2007, 469, blz. 137)
- 6.17 Geconcludeerd moet daarom worden dat het toepassen van AVI-slakken met het oogmerk om de bodem voor een industrieterrein of woonwijk op te hogen, in strijd is met het Besluit bodemkwaliteit.
- 6.18 Dit betekent naar onze opvatting echter niet dat het realiseren van een industrieterrein op de AVI-slakken op het EMK-terrein die *niet* onder het Besluit bodemkwaliteit zijn toegepast, zoals in dit geval waarbij de AVI-slakken onder de Afvalstoffenwet 1989 zijn toegepast, niet is toegestaan. Uit het Besluit bodemkwaliteit en de daarbij behorende Nota van Toelichting, volgt niet een algeheel – ongeacht of de AVI-slakken wel of niet onder het Bbk zijn toegepast – geldend verbod om op AVI-slakken te bouwen. Er is immers geen sprake van een bepaling in het Bbk of andere wet- en regelgeving die

daartoe strekt. Een bijkomend argument is dat (blijkens de NvT bij het Bbk) bouwstoffen mogen worden gebruikt als fundering onder gebouwen, hetgeen met zich meebrengt dat er géén sprake is van een algeheel verbod om op bouwstoffen (c.q. AVI-slakken) te bouwen. Voorts vallen AVI-slakken die niet zijn toegepast onder het Bbk maar onder daarvóór geldende wet- en regelgeving, zoals reeds opgemerkt, nog steeds onder het ten tijde van de toepassing geldende juridische kader (artikel 75 Bbk en artikel 31 Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming).

Bouwen op de reeds toegepaste AVI-slakken

- 6.19 De AVI-slakken die op het EMK-terrein aanwezig zijn, zijn eind jaren '80 onder een afvalstoffenwetvergunning als afvalstof toegepast. De Afvalstoffenwet is per 1 januari 1994 komen te vervallen en is opgevolgd door de (gewijzigde) Wet milieubeheer, waarop het Besluit bodemkwaliteit (mede) is gebaseerd.
- 6.20 Zoals eerder is uiteengezet, bestaat op grond van het Besluit bodemkwaliteit geen bezwaar tegen het bouwen op AVI-slakken die al op of in de bodem aanwezig zijn. Het is dan ook – gezien vanuit het Besluit bodemkwaliteit – niet verboden om op de AVI-slakken die reeds aanwezig zijn en waarmee geen handelingen worden verricht (zoals herschikken) te bouwen. Vanzelfsprekend laat dit onverlet dat moet worden voldaan aan andere relevante wet- en regelgeving zoals het Bouwbesluit. Of aan dergelijke wet- en regelgeving wordt voldaan hebben wij niet onderzocht omdat dit buiten de adviesvraag valt.

Ten overvloede wijzen wij ten aanzien van het bouwen op de AVI-slakken die reeds aanwezig zijn en niet worden herschikt, expliciet op artikel 8 lid 2 Woningwet jo. artikel 2.4.1 Bouwverordening 2019² van de gemeente Krimpen aan den IJssel. Op grond van deze bepalingen heeft te gelden dat er niet mag worden gebouwd op een bodem die zodanig is verontreinigd dat schade of gevaar is te verwachten voor de gezondheid van de gebruikers van het bouwwerk.

Situatie na herschikken AVI-slakken

- 6.21 Alvorens op de AVI-slakken die op het EMK-terrein liggen zal worden gebouwd, worden deze AVI-slakken in het kader van de bodemsanering die op grond van de Wet bodembescherming wordt uitgevoerd eerst herschikt. Dit betekent dat de AVI-slakken tijdelijk worden verwijderd, binnen de saneringslocatie worden opgeslagen en opnieuw – en binnen de saneringslocatie – worden aangebracht. Het is de vraag of het herschikken van de AVI-slakken met zich meebrengt dat er sprake is van een (nieuwe) toepassing in de zin van het Besluit bodemkwaliteit en er om die reden niet op gebouwd zou mogen worden.

² Raadpleegbaar via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR621862/1#d268016363e83>.

Herschikken AVI-slakken is geen toepassing

- 6.22 Allereerst heeft te gelden dat de AVI-slakken worden herschikt binnen het geval van bodemverontreiniging en kan – naar analogie met de regels omtrent herschikken van verontreinigde grond – betoogd worden dat deze herschikking om die reden niet moet worden gezien als een toepassing waarop het Besluit bodemkwaliteit van toepassing is.
- 6.23 In de Circulaire bodemsanering per 1 juli 2013 is met betrekking tot het herschikken van grond in het kader van een bodemsanering het volgende opgemerkt:
- “Indien er geen sprake is van aanvoer van grond van elders (herschikken, weghalen, reinigen ter plekke door te zeven) is het Bbk niet van toepassing.”
- 6.24 Er is hier geen sprake van aanvoer van AVI-slakken. De AVI-slakken zijn reeds aanwezig op het EMK-terrein en worden alleen ten behoeve van de bodemsanering tijdelijk uitgenomen, binnen de saneringslocatie opgeslagen en vervolgens weer op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde condities teruggebracht.
- 6.25 Uit de ‘Beleidsregel Onderzoek en Sanering van Bodemverontreiniging’ van de provincie Zuid-Holland volgt dat de saneringsregeling van de Wet bodembescherming (**Wbb**) van toepassing is op verhardingslagen in twee situaties. Een van die situaties betreft het geval dat de bodemvreemde materialen de bron van de verontreiniging zijn en om die reden tot het geval van verontreiniging worden gerekend. In de onderhavige situatie zijn de AVI-slakken een bron van verontreiniging (vanwege de aanwezigheid daarin van ‘EMK-stoffen’ en PFAS). Betoogd kan dan ook worden dat de AVI-slakken, hoewel AVI-slakken kwalificeren als IBC-bouwstof en niet zijn aan te merken als grond, tot het geval van verontreiniging moeten worden gerekend en daarom binnen de Wet bodembescherming worden herschikt. Het herschikken van de AVI-slakken leidt ertoe dat de AVI-slakken – conform het vereiste in de Afvalstoffenwetvergunning – boven het grondwaterniveau worden teruggebracht, en derhalve dat minder of geen nalevering van verontreinigende stoffen meer naar het grondwater plaatsvindt. Het heeft in milieuhygiënisch opzicht derhalve een positief effect.
- 6.26 Echter, in tegenstelling tot het herschikken van grond (vgl. artikel 39 lid 1 aanhef en onder f Wbb), is in de Wet bodembescherming geen specifieke bepaling opgenomen die betrekking heeft op het herschikken van bouwstoffen binnen een bodemsanering. Ook is in het Besluit bodemkwaliteit expliciet geregeld dat hoofdstuk 4 van dit besluit niet van toepassing is op het toepassen van grond waarvan de samenstelling de interventiewaarde overschrijdt dan wel handelingen waarop het Besluit uniforme saneringen van toepassing is (artikel 36 lid 2 Bbk). Voor wat betreft bouwstoffen kent het Besluit bodemkwaliteit een dergelijke regeling niet.

- 6.27 In dit kader is relevant dat het besluit inhoudende de instemming met het Saneringsplan 2016 – waarvan het herschikken van de AVI-slakken onderdeel uitmaakt – onherroepelijk is. Hiermee staat onherroepelijk vast dat de AVI-slakken binnen de bodemsanering van het EMK-terrein worden herschikt (en kunnen worden herschikt). De voorgenomen wijziging op het Saneringsplan 2016 maakt dit niet anders, want de wijziging heeft – voor zover wij begrijpen – geen betrekking op het herschikken van de AVI-slakken. In lijn met de rechtspraak omtrent het instemmen met een wijziging van een vergunning en artikel 4:6 Awb is het aannemelijk dat in rechte alleen tegen de wijzigingen van het Saneringsplan 2016 kan worden opgekomen en dat niet het hele saneringsplan weer ter discussie kan worden gesteld.

Vgl. ABRvS 12 april 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1027, r.o. 1 en ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1194, r.o. 3.

- 6.28 Er is – voor zover wij hebben kunnen nagaan – geen jurisprudentie beschikbaar over de vraag of op het herschikken van bouwstoffen binnen een sanering de Wet bodembescherming of het Besluit bodemkwaliteit van toepassing is. Om die reden kan niet worden gegarandeerd dat het betoog dat op het herschikken van bouwstoffen (enkel) de Wet bodembescherming van toepassing is, standhoudt.

- 6.29 Indien en voor zover op het herschikken van de AVI-slakken het Besluit bodemkwaliteit wel van toepassing zou zijn, is het volgende relevant.

Herschikken AVI-slakken onder het Bbk

- 6.30 Artikel 27 lid 2 Bbk bepaalt dat het tijdelijk verplaatsen of uit een werk wegnemen van bouwstoffen is toegestaan zonder inachtneming van de artikelen 28 tot en met 32 Bbk, indien deze bouwstoffen vervolgens, zonder te zijn bewerkt, op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde condities opnieuw in dat werk worden aangebracht. Dit betekent dat bij het herschikken van bouwstoffen wel rekening moet worden gehouden met artikel 33 Bbk (o.a. de verwijderingsplicht).
- 6.31 Artikel 27 lid 2 Bbk is in de NvT bij het Bbk nader toegelicht:

“Dit besluit is van toepassing op elke handeling waarbij bouwstoffen in een werk worden aangebracht. Hieronder valt ook het tijdelijk verwijderen van bouwstoffen om deze vervolgens op de oorspronkelijke plaats weer aan te brengen, zoals bij werkzaamheden aan ondergrondse kabels en leidingen of het hergebruiken van bouwstoffen bij een verbreding van een (vaar)weg. In dergelijke situaties worden er in beginsel geen nieuwe verontreinigingen in het milieu gebracht en verandert er in feite weinig tot niets aan de milieubelasting door de bouwstoffen. Om die reden en met het oog op het streven naar een sterke vermindering van de administratieve lasten is er in lijn met het Bouwstoffenbesluit voor gekozen om in die gevallen de verplichtingen op grond van artikel 28 tot en met 32 niet van toepassing te laten zijn. **Hierdoor leidt de tijdelijke verplaatsing van de bouwstoffen**

niet tot een voor het besluit relevante wijziging, in die zin dat het geen nieuwe verplichtingen voor de toepasser van de bouwstof oplevert. De regel ziet niet alleen op werken die op grond van dit besluit worden gerealiseerd, maar ook op werken die tot stand zijn gebracht onder meer onder het regime van het Bouwstoffenbesluit, het daaraan voorafgegane IPO-interimbeleid, of voor die tijd zonder dat ze als een werk werden betiteld. **Het moet wel nuttige toepassingen betreffen die in het kader van dit besluit als een werk in de zin van artikel 1 kunnen worden gezien.** Met het oog op de controleerbaarheid moet het gaan om bouwstoffen die in hetzelfde werk worden teruggebracht, of voor zover het oude «werken» betreft dezelfde toepassing. Bij het terugbrengen van de bouwstoffen is wel enige speelruimte is.”

(Stb. 2007, 469, blz. 145) (arc. toegev.)

- 6.32 Uit artikel 27 lid 2 Bbk jo. artikel 33 Bbk en de bijbehorende passage uit de NvT bij het Bbk volgt dat het herschikken van de AVI-slakken onder artikel 27 lid 2 Bbk kan worden toegestaan, mits:
- a. de aangebrachte AVI-slakken als werk in de zin van artikel 1 Bbk kunnen worden gezien (en dus niet voor het ophogen van de bodem ten behoeve van de aanleg van een industrieterrein worden aangebracht);
 - b. de AVI-slakken niet worden bewerkt;
 - c. de AVI-slakken op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde condities opnieuw in het werk worden aangebracht, en;
 - d. de AVI-slakken niet met de bodem worden vermengd, kunnen worden verwijderd, en worden verwijderd in geval het werk of het deel van het werk waarvan de AVI-slakken deel uitmaken 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.
- 6.33 Naar onze opvatting kan betoogd worden dat de AVI-slakken onder artikel 27 lid 2 Bbk kunnen worden herschikt. Wij signaleren hierbij wel een aantal risico's. Wij lichten dit toe.
- a) nuttige toepassing als werk in de zin van artikel 1 Bbk*
- 6.34 Voor het herschikken van de AVI-slakken onder toepassing van artikel 27 lid 2 Bbk, moet allereerst sprake zijn van de toepassing van de AVI-slakken in een werk in de zin van artikel 1 Bbk. Zoals reeds is uiteengezet valt het toepassen van AVI-slakken ter ophoging van de bodem voor een industrieterrein niet onder deze definitie.
- 6.35 Bij de herschikking van de reeds aanwezige AVI-slakken op het EMK-terrein worden de AVI-slakken in het kader van de (IBC-)sanering herschikt (en dus niet, zo kan worden betoogd, ten behoeve van het ophogen van de bodem ten behoeve van een

industrieterrein ingezet). De AVI-slakken zijn en worden immers toegepast binnen een IBC-sanering/IBC-kuip, wat valt aan te merken als werk (functionele toepassing) in de zin van artikel 1 Bbk. In dat kader is ook relevant dat niet het oogmerk is dat de AVI-slakken blijvend onderdeel worden van de bodem. De AVI-slakken liggen in een afgebakende IBC-kuip en blijven ook te allen tijde terugneembaar.

- 6.36 Tegelijkertijd wordt het EMK-terrein gesaneerd om er vervolgens een industrieterrein op te realiseren. Het is daarom niet zeker of de stelling dat de AVI-slakken in het kader van de sanering worden herschikt en dit niet dient ter ophoging van de bodem ten behoeve van een industrieterrein, stand zal houden bij toetsing door de rechter. Dit is (onder andere) afhankelijk van de (technische) noodzaak van het gebruik van de AVI-slakken in het kader van de sanering. Dit betekent met andere woorden dat niet kan worden meegegaan met de stelling dat de AVI-slakken enkel en alleen in het kader van de uitvoering van de sanering worden toegepast, indien ophoging van het EMK-terrein uit saneringstechnisch oogpunt niet noodzakelijk en/of wenselijk is.

b) de AVI-slakken worden niet bewerkt

- 6.37 Ten tweede dienen de AVI-slakken niet te worden bewerkt (artikel 27 lid 2 Bbk). In de NvT bij het Bbk staat dat bij herschikken van bouwstoffen:

“(…) geen sprake [mag] zijn van bewerking van de bouwstof vanaf de uitname tot het opnieuw aanbrengen daarvan. Onder bewerken wordt in dit verband verstaan het verrichten van handelingen met de betrokken bouwstof, **waardoor die bouwstof qua samenstelling of emissie verandert**. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan het breken van de bouwstoffen.” (Stb. 2007, 469, blz. 145-146) (arc. toegev.)

- 6.38 Zover bij ons bekend is, worden de AVI-slakken afkomstig van het EMK-terrein tijdelijk opgeslagen en worden slechts de verontreinigde AVI-slakken afgevoerd. Van een bewerking van de overige AVI-slakken is dan ook geen sprake.

c) op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde condities opnieuw in het werk worden aangebracht

- 6.39 Ten derde dienen de AVI-slakken op of nabij dezelfde plaats en onder dezelfde condities opnieuw in het werk te worden aangebracht. Over het criterium dat de bouwstoffen op of nabij dezelfde plaats moeten worden toegepast biedt de NvT bij het Bbk geen expliciete toelichting. Dit criterium wordt echter wel toegelicht in de toelichting bij artikel 36 lid 3 Bbk. Dit artikel komt nagenoeg overeen met artikel 27 lid 2 Bbk, maar ziet op grond en baggerspecie in plaats van op bouwstoffen. Uit deze toelichting volgt dat het criterium “op of nabij dezelfde plaats” niet streng hoeft te worden uitgelegd:

“Met het oog op de controleerbaarheid moet de grond of baggerspecie wel in dezelfde toepassing worden teruggebracht. Bij het terugbrengen van de grond of bagger is wel enige speelruimte. Indien sprake is van dezelfde

toepassing en aan de andere voorwaarden wordt voldaan, dan hoeft de grond of baggerspecie niet precies weer op de plaats van uitname te worden aangebracht." (Stb. 2007, 469, blz. 158)

- 6.40 Ten aanzien van het vereiste dat bouwstoffen onder dezelfde condities moeten worden aangebracht, staat in de NvT bij het Bbk:

"(...) de bouwstoffen onder dezelfde condities opnieuw [moeten] worden aangebracht, opdat de bouwstof qua samenstelling en emissie niet verandert. Het emissiegedrag van bouwstoffen kan bijvoorbeeld ongunstig worden beïnvloed door wisseling tussen zuurstofrijke en zuurstofarme omstandigheden. Bouwstoffen met een hoge pH-waarde of sterk reducerende eigenschappen kunnen als funderingsmateriaal weinig effect hebben op de bodem, maar kunnen in een open toepassing zonder de afscherpende werking van een wegverharding of in oppervlaktewater wel tot ongewenste effecten leiden." (Stb. 2007, 469, blz. 145)

- 6.41 De AVI-slakken zijn afkomstig uit een IBC-kuip, waarin de slakken in het kader van een sanering zijn toegepast. Nu de AVI-slakken na uitname weer in dezelfde IBC-kuip worden toegepast, worden de slakken op of nabij dezelfde plaats toegepast. De AVI-slakken liggen momenteel in contact met het grondwater, hetgeen na herschikken niet meer het geval zal zijn. Dit roept de vraag op of wordt voldaan aan het vereiste dat de AVI-slakken onder dezelfde condities worden aangebracht om onder artikel 27 lid 2 Bbk te kunnen worden herschikt.

- 6.42 Blijkens de passage uit de NvT bij het Bbk die achter randnummer 6.35 is aangehaald, komt de eis dat de bouwstoffen onder dezelfde condities moeten worden aangebracht voort uit het risico dat de milieueffecten negatief kunnen uitpakken als de bouwstoffen onder andere omstandigheden worden aangebracht. Nu de AVI-slakken na herschikking niet langer in direct contact met het grondwater zullen staan, zullen de negatieve milieueffecten van het gebruik van AVI-slakken juist worden beperkt hetgeen vanuit milieutechnisch oogpunt positief is. Dat de AVI-slakken onder andere condities worden aangebracht, lijkt dan ook niet bezwaarlijk.

d) terugneembaarheidsplicht

- 6.43 Tot slot dient bij het herschikken van de AVI-slakken te worden gewaarborgd dat de AVI-slakken niet met de bodem worden vermengd en kunnen worden verwijderd. Nu de AVI-slakken enkel binnen de IBC-kuip op de verontreinigde grond worden toegepast, is geen sprake van vermenging van de AVI-slakken met de bodem. Dat op de laag met AVI-slakken vervolgens schone grond wordt toegepast, maakt dit niet anders. Het criterium dat de AVI-slakken niet met de bodem vermengd mogen worden, komt voort uit de plicht om ervoor te zorgen dat de AVI-slakken verwijderd moeten kunnen worden.

- 6.44 Aangezien de AVI-slakken binnen de IBC-kuip als afzonderlijke laag bovenop de verontreinigde grond worden aangebracht, is er geen sprake van vermenging van bouwstoffen met de bodem. Voorts moeten de AVI-slakken verwijderbaar worden toegepast. Als de sanering zijn functionele doel verliest, zullen de AVI-slakken op grond van artikel 33 Bbk moeten worden verwijderd, tenzij het verwijderen leidt tot een grotere aantasting van de bodem of een oppervlaktewaterlichaam dan het niet verwijderen.

Conclusie herschikken

- 6.45 Op basis van het voorgaande concluderen wij dat de AVI-slakken in het EMK-terrein, naar onze opvatting, kunnen worden herschikt onder de saneringsregeling van de Wbb dan wel onder artikel 27 lid 2 Bbk. Hierbij signaleren wij, zoals opgemerkt, wel enkele risico's.

Verbod toepassing AVI-slakken als IBC-bouwstof

- 6.46 Volledigheidshalve merken wij nog op dat het sinds 1 juli 2021 verboden is om AVI-slakken toe te passen als IBC-Bouwstof. Met het besluit tot wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen van 25 februari 2021 (Staatsblad 2021, 235), is (vooruitlopend op de omgevingswet) voorzien in de beëindiging van de toepassing van AVI-slakken als IBC-bouwstof met ingang van 1 juli 2021, met een overgangperiode voor het opmaken van bestaande voorraden tot 1 januari 2022.
- 6.47 Op grond van artikel 10.2 lid 2 Wet milieubeheer jo. artikel 2 lid 1 sub c Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen, is het niet toegestaan om AVI-slakken als IBC-bouwstof toe te passen. Het aanbrengen op het EMK-terrein van AVI-slakken afkomstig van het EMK-terrein onder artikel 27 lid 2 Bbk of het herschikken van AVI-slakken in het kader van een bodemsanering valt naar onze opvatting niet onder het verbod op toepassing van AVI-slakken als IBC-bouwstof. In de Nota van Toelichting bij het besluit tot wijziging van het Besluit vrijstellingen stortverbod buiten inrichtingen van 25 februari 2021 (Staatsblad 2021, 235) (hierna: '**Wijzingsbesluit**'), wordt niet ingegaan op de situatie dat AVI-slakken binnen een bodemsanering worden herschikt.
- 6.48 Over het tijdelijk uitplaatsen van IBC-bouwstoffen in relatie tot het verbod om AVI-slakken als IBC-bouwstoffen toe te passen, is in de Nota van Toelichting bij het Aanvullingsbesluit Bodem Omgevingswet het volgende opgemerkt:

“Na inwerkingtreding van het Besluit activiteiten leefomgeving zullen IBC-bouwstoffen die vrijkomen uit werken of als afvalstof uit een bewerkingsproces zoals afvalverbranding, zodanig moeten worden bewerkt dat ze na bewerking voldoen aan de emissie-eisen voor bouwstoffen. Als bewerking niet mogelijk is, kan het materiaal worden gestort, na verleende ontheffing van het stortverbod. **Op het tijdelijk uitnemen van IBC-**

bouwstoffen uit een IBC-toepassing die is aangelegd onder het Besluit bodemkwaliteit, blijven op grond van overgangsrecht de regels van dat Besluit bodemkwaliteit van toepassing.” (Staatsblad 2021, 98, p. 210) (arc. toegev.)

- 6.49 In eerste instantie was het de bedoeling dat het verbod op toepassing van AVI-slakken als IBC-bouwstof werd opgenomen in de Omgevingswet, waarbij werd uitgegaan van inwerkingtreding van de wet op 1 januari 2021. In het (ontwerp) Besluit activiteiten leefomgeving op grond van de Omgevingswet werd voorzien in de beëindiging van de mogelijkheid van het toepassen van alle IBC-bouwstoffen met ingang van 1 januari 2021, met een overgangperiode voor het opmaken van bestaande voorraden van zes maanden, dus tot 1 juli 2021. Door het uitstellen van de inwerkingtreding van de Omgevingswet is, zo volgt uit de Nota van Toelichting bij het Wijzigingsbesluit, de invoering van het verbod te veel achter op schema geraakt ten opzichte van de afspraken die in de Green Deal zijn gemaakt. Daarom is het verbod om AVI-slakken als IBC-bouwstof toe te passen vooruitlopend op de Omgevingswet ingevoerd via een wijziging van de geldende regelgeving en in afwachting van de inwerkingtreding van de Omgevingswet.
- 6.50 Omdat het Wijzigingsbesluit een vervroegde inwerkingtreding is van het onder de Omgevingswet beoogde verbod op toepassing van AVI-slakken als IBC-bouwstoffen, kan op basis van het citaat achter randnummer 6.45 worden aangenomen dat het verbod niet van toepassing is op het tijdelijk uitnemen van IBC-bouwstoffen uit een IBC-toepassing die reeds voor het verbod zijn toegepast.

7 Tot slot

- 7.1 Voor de conclusies verwijzen wij naar de samenvatting in paragraaf 2 van deze notitie.