

## Handhaafbaarheidstoets

op de deelplannen van het project 'Introductie  
duurzaam Stortbeheer'

projectnr. 258513  
revisie 02  
6 januari 2014

**auteur(s)**  
E. Damhuis

**Opdrachtgever**  
Interprovinciaal Overleg (IPO)  
Postbus 16107  
2500 BC DEN HAAG

datum vrijgave

6.1.2014

beschrijving revisie 02

Definitief

goedkeuring

E. Damhuis

vrijgave

H.E. Oosterbaan

**Datum van uitgave:**

6 januari 2014

**Contactadres:**

Monitorweg 29  
1322 BK ALMERE  
Postbus 10044  
1301 AA ALMERE

Copyright © 2014

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar worden gemaakt door middel van druk, fotokopie, elektronisch of op welke wijze dan ook, zonder schriftelijke toestemming van de auteurs.

## Samenvatting en conclusies

In opdracht van het IPO heeft Antea Group een handhaafbaarheidstoets verricht op de concept deelplannen van aanpak (dPvA) van november 2012, zoals deze zijn gemaakt in het kader van het project Introductie Duurzaam Stortbeheer (IDS) voor de drie pilotproeven Braambergen, Kragge II en Wieringermeer. Bepaald is in hoeverre deze dPvA's inhoudelijk voldoende zijn om een effectieve uitvoering van de provinciale (handhavings)taken te waarborgen.

Het onderzoek is uitgevoerd in drie stappen. In de eerste stap is gekeken in hoeverre de vigerende vergunningen en de hieruit voortkomende plannen de huidige situatie goed omvatten. In grote lijnen blijken de vergunningen van de drie stortplaatsen up to date. De kwaliteit van de verschillende plannen die voortkomen vanuit verplichtingen die zijn opgenomen in de vergunningen (monitoring, urgentie, nazorg, inspectie&onderhoud) varieert. De plannen voor Braambergen zijn soms verouderd, niet aanwezig of hebben een onduidelijke status, voor Kragge II, voor zover ontvangen, zijn deze recent en de plannen voor Wieringermeer zijn recent en adequaat.

In de tweede stap is bepaald in hoeverre de pilotproeven passen binnen de vigerende vergunningen en het Stortbesluit. Van de verschillende milieuaspecten (afvalstoffen, afvalwater, bodembescherming, energieverbruik, externe veiligheid, geluid, lucht) lijkt alleen een verslechterende percolaatkwaliteit niet te passen binnen de bestaande vergunning (Watervergunning). De pilotproeven brengen voor de overige milieuaspecten voornamelijk een groter risico met zich mee op het voorkomen van incidenten in het kader van beheersing van stortgas, stankoverlast en emissie van percolaat naar de bodem. In de deelplannen van aanpak zijn deze mogelijke risico's geïnventariseerd en is bovendien aangegeven welke preventieve en beheersmaatregelen getroffen kunnen worden.

In de Ministeriële Regeling, die nog opgesteld dient te worden, kunnen op grond van artikel 17d, eerste lid, regels opgenomen worden, die specifiek noodzakelijk zijn voor de uitvoering en monitoring van het experiment. Omdat aangenomen wordt dat de regeling alleen betrekking heeft op de reikwijdte van het Stortbesluit, zullen andere vergunningen zoals een omgevingsvergunning voor bouwen aangevraagd dienen te worden. Bovendien zal de Ministeriële Regeling de verplichting om een omgevingsvergunning aan te vragen bij wijziging van een inrichting, vermoedelijk niet buiten werking stellen. Geconcludeerd wordt dat de pilotproeven niet volledig passen binnen bestaande vergunningen en dat een vergunningentraject doorlopen dient te worden.

In de derde stap is bepaald in hoeverre effectieve handhaving door de provincie mogelijk is op basis van de huidige concept-dPvA's. Vastgesteld is dat bij de pilotproeven voor enkele onderdelen sprake is van een verhoogd risico voor de omgeving. Deze risico's kunnen in afdoende mate worden beheerst door een gerichte monitoring. Deze aanvullende monitoring (bovenop de bestaande monitoring van de stortplaats) dient in de dPvA's per pilotstortplaats nader te zijn uitgewerkt. Een handhaafbare monitoring omvat een heldere doelstelling, correcte metingen, toetsing aan erkende toetsingswaarden en een omschrijving van vervolgstappen bij een overschrijding. In de dPvA's ontbreken meerdere van deze onderdelen en ook de noodzakelijke samenhang. Geconcludeerd wordt dat een adequaat monitoringsplan hierdoor vooralsnog ontbreekt, waardoor er op dit moment geen effectieve handhaving op de milieugevolgen van de pilotproef mogelijk is. De monitoring dient verder ingevuld te worden. Dit geldt met name voor de koppeling tussen doelstelling, metingen, toetsing en vervolgacties. Geadviseerd wordt om de bestaande monitoring op de stort, indien er overlap bestaat, te betrekken bij het huidige plan. Ook wordt geadviseerd om een scheiding aan te brengen in algemene doelstellingen (de proces-monitoring, de evaluatie en de bescherming van het milieu) en de operationele

doelstellingen. Op dit moment is niet duidelijk wat het bevoegd gezag aan verslaglegging, terugkoppeling e.d. kan verwachten. Deze communicatie dient verder uitgewerkt te worden.

De provincie gaat met betrekking tot de pilotproef een privaatrechtelijke overeenkomst aan, waar de dPvA's onderdeel van uitmaken. Deze overeenkomst verplicht de exploitant te handelen conform de dPvA's. Hiermee heeft de provincie een instrument om te sturen bij uitvoering van de pilotproef. Omdat deze rol is vastgelegd in een (privaatrechtelijk) contract is hier geen sprake van handhaving in de publiekrechtelijke zin, waardoor de normale handhavingsstrategieën niet van toepassing zijn. Om verwarring tussen enerzijds de publiekrechtelijke handhaving en anderzijds de handhaving van het contract te voorkomen, wordt voorgesteld om de term handhaving exclusief te gebruiken voor publiekrechtelijke handhaving, behorende bij de afdeling Handhaving van de provincie. Handelingen voortkomend vanuit een contract kunnen beter worden aangeduid als contractmanagement, waarvoor een contractmanager verantwoordelijk is. In de beoordeelde stukken is dit onderscheid niet gemaakt waardoor handhaving en contractbeheersing door elkaar lopen.

Omdat de provincie via een overeenkomst instemt met het dPvA, zal de inhoud hiervan de provincie dienen te overtuigen dat de uitvoering gedegen is, dat de omgeving geen hinder ondervindt en dat de milieurisico's onder controle zijn. Tevens biedt zij de provincie instrumenten aan om de controle succesvol uit te kunnen voeren. De huidige dPvA's staan nog te ver af van de hierboven omschreven functie en gewenste inhoud. Hier zal een kwaliteitslag gemaakt dienen te worden, waarbij de rol van de provincie nadrukkelijker aanwezig dient te zijn.

Door instemming van de provincie met de dPvA's, is zij als contractpartner medeverantwoordelijk voor de pilot. Zij dient deze verantwoordelijkheid via een adequaat contractmanagement in te vullen.

De projectgroep IDS heeft aangegeven dat de bevindingen van dit rapport input vormen voor de verbetering van de betreffende deelplannen.

## Inhoud

Blz.

<b>1</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>2</b>
1.1	Aanleiding en doel van het onderzoek .....	2
1.2	Opzet van het onderzoek .....	2
<b>2</b>	<b>Bestaande documenten en huidige regelgeving .....</b>	<b>3</b>
2.1	Braambergen .....	3
2.1.1	<i>Schets Braambergen .....</i>	<i>3</i>
2.1.2	<i>Documenten en vigerende vergunningen.....</i>	<i>4</i>
2.2	Kragge II .....	5
2.2.1	<i>Schets Kragge II.....</i>	<i>5</i>
2.2.2	<i>Documenten en vigerende vergunningen.....</i>	<i>6</i>
2.3	Wieringermeer .....	6
2.3.1	<i>Schets Wieringermeer .....</i>	<i>6</i>
2.3.2	<i>Documenten en vigerende vergunningen.....</i>	<i>7</i>
<b>3</b>	<b>Toetsing proef aan vigerende vergunningen .....</b>	<b>9</b>
3.1	Vergunningen voor de pilotproef .....	9
3.1.1	<i>Werking Crisis en Herstelwet, wijzigingen stortbesluit.....</i>	<i>9</i>
3.1.2	<i>Overige aspecten omgevingsvergunning .....</i>	<i>10</i>
3.1.3	<i>Waterwet-vergunning.....</i>	<i>10</i>
3.2	Verwachte risico's pilotproeven .....	10
3.2.1	<i>Braambergen en Wieringermeer.....</i>	<i>10</i>
3.2.2	<i>Kragge II .....</i>	<i>10</i>
3.3	Inpassing risico's in bestaande vergunningen.....	11
3.4	Deelplannen van Aanpak (dPvA's).....	11
<b>4</b>	<b>Handhavingstoets: provincie als bevoegd gezag.....</b>	<b>13</b>
4.1	Uitgangspunten wetgever bij project IDS .....	13
4.2	Handhaving bestaande stort .....	13
4.3	Handhaving pilotproef IDS .....	13
4.4	Inhoudelijke beoordeling van pilotproef door de provincie .....	15
<b>5</b>	<b>Handhavingstoets: monitoring en handhaving pilotproef .....</b>	<b>16</b>
5.1	Beoordeling kwaliteit monitoring in de dPvA's .....	16
5.1.1	<i>Doelstelling van de monitoring .....</i>	<i>16</i>
5.1.2	<i>Correcte metingen .....</i>	<i>17</i>
5.1.3	<i>Toetsing .....</i>	<i>17</i>
5.1.4	<i>Acties bij overschrijding toetsingswaarden .....</i>	<i>17</i>
5.1.5	<i>Communicatie met het bevoegd gezag .....</i>	<i>17</i>
5.1.6	<i>Conclusie en aanbeveling .....</i>	<i>17</i>
5.2	Deelplan van aanpak: meer dan monitoring .....	18

# 1 Inleiding

De provincie Noord-Holland heeft namens het IPO Antea Group opdracht gegeven voor het uitvoeren van een handhaafbaarheidstoets op de deelplannen van aanpak (verder afgekort als dPvA) het project 'Introductie Duurzaam Stortbeheer' (IDS). In deze rapportage zijn de resultaten van deze toetsing gepresenteerd.

## 1.1 Aanleiding en doel van het onderzoek

Op initiatief van de VA (Vereniging Afvalbedrijven) is een integraal plan van aanpak opgesteld voor de introductie van duurzaam stortbeheer op praktijkschaal. Dit is in drie dPvA's, voor de drie pilotproeven verder uitgewerkt. De insteek kan als technisch-wetenschappelijk worden aangeduid; de stortplaatsen worden beschreven, ontwerpkeuzes worden gemaakt en een meetstrategie wordt uitgewerkt tot monitoringsprogramma. Ook is een uitgebreide risicoanalyse uitgevoerd.

Aan de beleidszijde is wetgeving aangepast om het IDS-project juridische ruimte te verschaffen. Met gebruikmaking van de Crisis- en herstelwet (derde tranche) is een hoofdstuk aan het Stortbesluit toegevoegd speciaal gericht op het IDS-project. Met deze uitbreiding heeft het bevoegd gezag een toetsende rol gekregen ten aanzien van de pilotproeven. Tevens is een handreiking opgesteld voor het gebruik van emissietoetswaarden.

Er zijn de afgelopen tijd grote stappen gezet, de uitvoering van de drie pilotproeven komt nabij. De provincies zijn als bevoegd gezag verantwoordelijk voor de handhaving van de milieugevolgen van de drie pilotproeven. Bovendien dienen zij ook een inhoudelijk oordeel te vellen over het succes van de pilotproeven. Voor de invulling van deze rollen zijn de provincies afhankelijk van gegevens die zij van de initiatiefnemer door middel van monitoringsverslagen aangeleverd zullen krijgen. Er zijn met name in de dPvA's voorstellen gedaan voor deze monitoring. De provincies hebben aan Antea Group gevraagd om te toetsen in hoeverre deze voorstellen voldoende zijn voor een effectieve uitvoering van haar (handhavingstaken).

## 1.2 Opzet van het onderzoek

Antea Group toetst de documenten die relevant zijn voor de rol als bevoegd gezag op drie niveaus:

1. toetsing bestaande vergunningen aan de huidige regelgeving: zijn de vergunningen up-to-date of kan gesteld worden dat door wijzigingen in de stortsituatie of in de regelgeving de bestaande vergunningen het provinciaal belang niet meer goed dekken of bewaken (hoofdstuk 2).
2. toetsing pilotproeven aan de vigerende vergunningen: passen de pilotproeven binnen de vigerende vergunningen. Hierbij wordt name gekeken naar de reikwijdte van de vergunning, passen die nieuwe activiteiten hieronder met betrekking tot de vergunde activiteiten, de looptijd en de monitoringsverplichting (hoofdstuk 3).
3. handhavingstoets: zowel de vigerende vergunningen als de plannen voor de pilotproeven zullen worden getoetst op de handhaafbaarheid. Vanuit de bril van handhaving wordt gekeken in hoeverre de vergunningen en plannen in het veld handhaafbaar zijn. Zijn de monitoringsplannen al zover uitgewerkt dat een effectieve handhaving mogelijk is en zo ja, kloppen de plannen inhoudelijk (is het duidelijk wat de verplichtingen zijn, hoe en waar gemeten dient te worden, wanneer meetwaarden dienen te leiden tot aanpassen, wat die aanpassingen zijn etc. etc. hoofdstuk 4).

Daarnaast zijn de dPvA's ook inhoudelijk beoordeeld, vanuit het perspectief van het bevoegd gezag. (hoofdstuk 5).

## 2 Bestaande documenten en huidige regelgeving

Er zijn drie stortplaatsen uitgekozen voor de pilotproeven. Deze stortplaatsen zijn gekozen op basis van de aanwezige infrastructuur, (bodem)-beschermende voorzieningen en beschikbare informatie over het aanwezige afval en gasvorming. De locaties en het afvalmateriaal verschillen op belangrijke onderdelen ten opzichte van elkaar, zodat zowel percolaatinfiltratie als beluchting kunnen worden beproefd voor verschillende omstandigheden. De pilotstortplaatsen zijn Braambergen te Almere, Kragge II te Bergen op Zoom en Wieringermeer te Middenmeer. In de onderstaande paragrafen worden de pilotstortplaatsen geïntroduceerd en vigerende vergunningen en plannen beoordeeld.

### 2.1 Braambergen

#### 2.1.1 *Schets Braambergen*

De stortplaats Braambergen is in gebruik sinds mei 1981. Tot eind 1997 was de exploitatie van de stortplaats in handen van Rijkswaterstaat, sindsdien van Afvalzorg Deponie BV. De stortplaats bevindt zich in overwegend bosrijk gebied en ligt niet in een waterwingebied. De dichtstbijzijnde bewoning bevindt zich in Almere-Hout op 500 meter ten opzichte van de noordoostelijke zijde van de te verduurzamen compartimenten en op een kilometer afstand van de compressoren en afgasbehandeling van de beluchting. Verder zijn er, zover bekend, geen kwetsbare objecten in de nabijheid gelegen. In eerste instantie zijn een vijftal compartimenten (nrs. 1 t/m 5) ingericht voor de stort van bouw- en sloopafval. Vanaf eind 1982 is tevens huishoudelijk afval gestort.

De compartimenten 1 t/m 5 zijn zonder onderafdichting en controledrainage geëxploiteerd. Als gevolg hiervan is een bodemverontreiniging ontstaan op de locatie. Ondanks de getroffen maatregelen is er op de locatie, en vooral in het ondiepe grondwater, sprake van een restverontreiniging met diverse aan het stort gerelateerde stoffen. Gedurende de jaren '90 is de stortplaats uitgebreid met de compartimenten 6 t/m 12.

De pilotproef is voorzien op compartimenten 11 en 12. Dit is een deel van het afvalpakket dat fysiek is gescheiden, o.a. met een bedrijfsweg, van de rest van het afvalpakket. Deze compartimenten zijn in de periode 1999 t/m 2005 geëxploiteerd. Er is een onderverdeling in compartiment 11-noord, 11-zuid, 12-west en 12-oost. De compartimenten zijn voorzien van een onderafdichting en controledrainage. De huidige bovenafwerking bestaat uit AVI-bodemass/jetgrout. Op het bovenvlak wordt tot op heden een grondbank geëxploiteerd. Tevens wordt op de compartimenten een deel van de toekomstige afdekgrond in opslag gehouden. Na afloop van de zettingsperiode wordt een definitieve bovenafdichting aangebracht. Percolaatwater in de compartimenten wordt via een persleidingssysteem geloosd op het gemeentelijk riool. Stortgas wordt onttrokken met behulp van verticale stortgasbronnen.

Momenteel vindt op Braambergen op- en overslag plaats van (grof) huishoudelijk en bedrijfsafval, GFT, RKG-slib, veegvuil, grond- en bouwstoffen.

Ter plaatse is een bewonersvereniging actief (BAH: belangenvereniging Almere Hout). Op hun website staat te lezen dat tot eind 2007 afval is gestort. Zij melden dat de eigenaar van Braambergen, Afvalzorg, de gemeente Almere en Staatsbosbeheer een convenant hebben gesloten over de ontwikkeling van een recreatiepark waarvan de stortplaats onderdeel zal gaan uitmaken. Op de website is te lezen dat er in de jaren voor 2006 regelmatig stankklachten waren maar gedurende 2006 geen klachten, een teken dat de geurproblematiek onder controle is.

Op de luchtfoto op de volgende bladzijde is een overzicht van Braambergen te zien. De compartimenten 11 en 12 zijn geel omcirkeld.



### 2.1.2 Documenten en vigerende vergunningen

De volgende documenten zijn ontvangen:

- Revisievergunning (Wm) voor het veranderen en na die verandering in werking hebben van de gehele inrichting voor de Stortplaats Braambergen, 28 februari 2006.
- Nazorgplan Stortplaats Braambergen te Almere, 20 juli 1999.
- Grondwatermonitoring 1998 stortplaats Braambergen te Almere (sanering van de voormalige stortheuvels 1 en 2 op Braambergen).
- Voortgangsrapportage monitoring 2005-2008 stortplaats Braambergen, 19 maart 2010.
- Kennisgeving uitvoering monitoring 2011 conform gewijzigde opzet stortplaats Braambergen 17 oktober 2011.

Bij toetsing van de bovenstaande documenten is gekeken in hoeverre de vergunning de huidige situatie omvat en nog voldoet aan de huidige regelgeving. De vergunning/documenten zijn niet inhoudelijk beoordeeld.

#### **Vergunning**

De revisievergunning uit 2006 omvat de gehele inrichting, zowel de stortactiviteiten als de andere activiteiten (op- en overslag) op Braambergen. De vergunning voor de stortactiviteiten heeft een geldigheid van 2 jaar, voor de overige activiteiten 10 jaar. Omdat bij het opstellen van de vergunning duidelijk was dat de stortactiviteiten slechts voor beperkte duur zouden zijn, is in de vergunning tevens de periode na storten meegenomen.

Geconcludeerd wordt dat de vigerende vergunning de huidige situatie goed omvat.

(kanttekening: in de vergunning staat bij 2.6.1.1 onder bullit 1 een foutieve verwijzing waardoor discussie kan ontstaan welke vergunningsvoorschriften, na beëindigen van de stortactiviteiten, nu geldig zijn).

#### **Inspectie en onderhoudsplan, monitoringplan, urgentieplan en nazorgplan**

Het vigerende monitoringplan is in 1999 opgesteld door Tauw. In 2010 heeft Bodemzorg de monitoring van 2005-2008 gerapporteerd. In deze rapportage concludeert zij dat het monitoringsplan uit 1999 niet meer voldoet voor een adequate monitoring.



In hoofdstuk 8 stelt Bodemzorg een aangepast monitoringsprogramma voor. Bij brief van 17 oktober 2011 gaat provincie Flevoland akkoord met het uitvoeren van de monitoring 2008-2010 conform het voorstel van Bodemzorg.

Hoewel het in de praktijk helder is welk monitoringsplan voor de periode 2008-2010 wordt gebruikt, is het voorstel van Bodemzorg door de provincie nog niet beoordeeld en bekrachtigd als het nieuwe vigerende monitoringsplan. Hierdoor is formeel het plan uit 1999 geldig voor de jaren na 2010.

In hoofdstuk 8 stelt Bodemzorg ook een beslismodel en urgentieplan voor. De provincie heeft hier nog niet mee ingestemd, waardoor de status onduidelijk is.

Het vigerende nazorgplan is in 1999 opgesteld door Grontmij. De compartimenten 11 en 12 zijn nadien in gebruik genomen en zijn daarom niet meegenomen in dit nazorgplan. Sinds 1999 zijn er beleidsmatig diverse ontwikkelingen geweest, waardoor het nazorgplan uit 1999 is gebaseerd op een sterk verouderde IPO checklist en model. Het nazorgplan is verouderd.

Het inspectie (of controle) en onderhoudsplan conform het geldende in artikel 2.5.6. van de vergunning is niet overlegd.

## 2.2 Kragge II

### 2.2.1 Schets Kragge II

De stortplaats Kragge II te Bergen op Zoom is in exploitatie vanaf 1990. Formeel is de stortplaats nog operationeel. Stortactiviteiten zijn echter sinds het begin van 2009 opgeschort. Momenteel vindt nog wel overslag en tijdelijke opslag van afvalstoffen plaats. De locatie ligt niet in een waterwingebied. In de directe omgeving van de stortplaats bevinden zich enkele woningen. De dichtstbijzijnde bewoning is op 350 meter ten opzichte van de zuidwestpunt van de te verduurzamen compartimenten. Verder zijn er, zover bekend, geen kwetsbare objecten in de nabijheid gelegen.

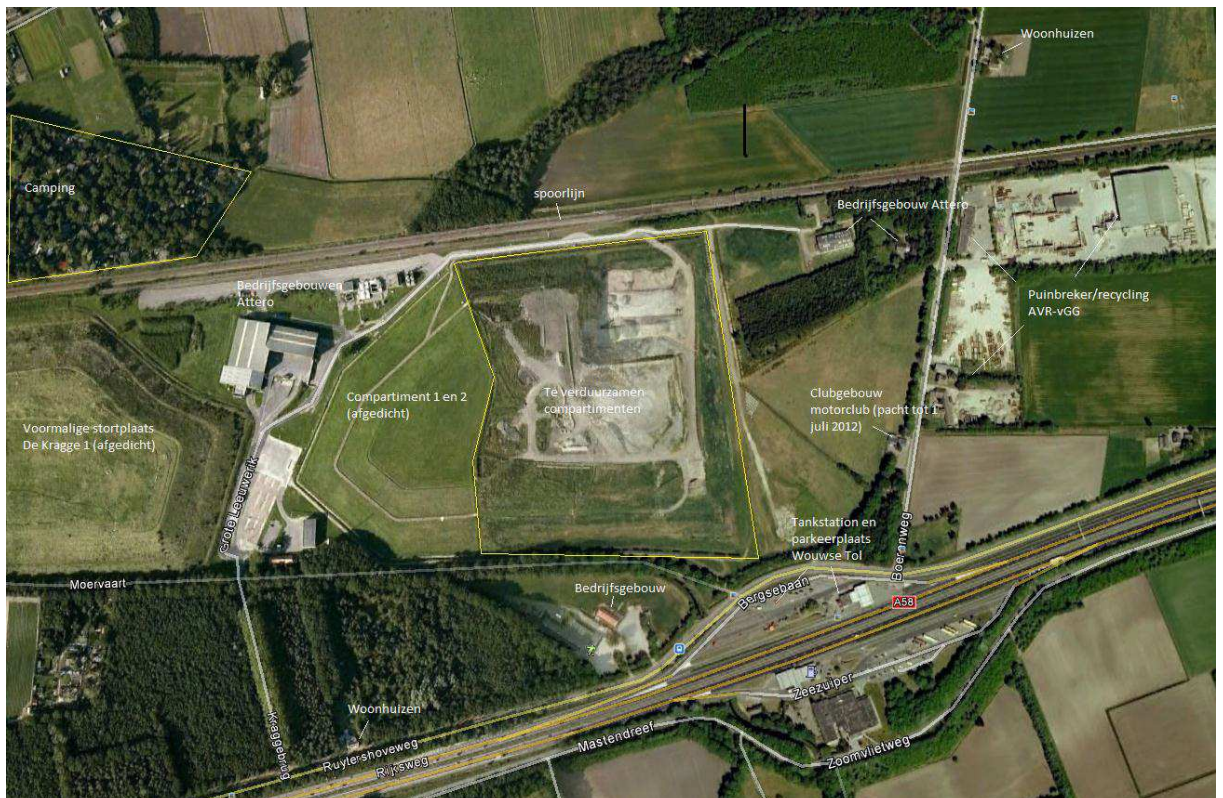
In totaal is op Kragge II ongeveer 2,5 miljoen ton afval verwerkt op 16 hectare. De maximale pakkethoogte is 20 meter. Op de stortplaats is een mengsel gestort van voornamelijk huishoudelijk afval, bedrijfsafval en bouw- en slooafval. De stortplaats is onderverdeeld in 4 compartimenten, genummerd van 1 tot en met 4. De pilotproef is voorzien op compartimenten 3 en 4.

Alle compartimenten zijn voorzien van een onderafdichting. Het afvalpakket is deels voorzien van een bovenafdichting. Op compartimenten 1 en 2, en een klein deel van compartiment 3 is een combinatieafdichting aanwezig. De andere delen zijn tijdelijk afgewerkt met zandhoudende grond. Er vindt stortgaswinning plaats door middel van verticale bronnen.

Bovenop het afvalpakket, ter hoogte van compartiment 4, ligt een tijdelijke afvalbuffer, waarin afval is opgeslagen in afwachting van verwerking elders. Deze afvalbuffer zal worden verwijderd vóór aanvang van de proefneming.

Op het terrein van de stortplaats waren in het verleden twee zandwinputten aanwezig, te weten "Put Bruil Oost" en "Put Bruil West". Deze putten zijn na de zandwinning opgevuld met bouw- en slooafval en huisvuil. Beide putten zijn gesaneerd. Uit onderzoeken destijds is gebleken dat het grondwater ter plaatse van "Put Bruil West" sterk verontreinigd was met oplosmiddelen (aromaten) en zware metalen. Voor de sanering van de "Put Bruil West" is in 1992 een drainage aangelegd. De gehalten stikstof, aromaten en CZV in het onttrokken drainagewater zijn sindsdien sterk afgenomen. De drainage van de "Put Bruil West" wordt sinds 2001 niet meer functioneel onderhouden.

Op de luchtfoto op de volgende bladzijde is de pilotlocatie geelomrand aangegeven. In eerdere documenten was sprake van compartimenten 3, 4 en 5. De benaming die nu gehanteerd wordt sluit aan bij de compartimentering van het drainagesysteem. Compartiment 3 omvat nu het oude compartiment 3 en de helft van het oude compartiment 4. Compartiment 4 omvat de andere helft van het oude compartiment 4 en compartiment 5.



## 2.2.2 Documenten en vigerende vergunningen

De volgende documenten zijn ontvangen:

- Revisievergunning (Wm) voor een stortplaats voor niet gevaarlijke afvalstoffen en niet reactieve en niet uitlogbare gevaarlijke afvalstoffen en de op- en overslag en be- en verwerking van afvalstoffen in een inrichting, Moervaart 25 te Bergen op Zoom, 12 december 2008.
- Nazorgplan Bergen op Zoom, versie 2013 concept.

Bij toetsing van de bovenstaande documenten is gekeken in hoeverre de vergunning de huidige situatie omvat en nog voldoet aan de huidige regelgeving. De vergunning/documenten zijn niet inhoudelijk beoordeeld.

De vergunning is de meest recente van de drie pilotstortplaatsen en omschrijft de huidige activiteiten adequaat. In de vergunning is ruimte gemaakt voor het uitvoeren van proefnemingen. Omdat hierbij de restrictie geldt dat de looptijd niet langer mag zijn dan 6 maanden, geldt dit niet voor de voorgenomen pilotproef.

Behalve de vergunning is ook het nazorgplan ontvangen. Deze is nog concept en zal dit jaar definitief gemaakt worden. Verwacht mag worden dat hiermee de nazorg op een adequaat niveau wordt gebracht.

## 2.3 Wieringermeer

### 2.3.1 Schets Wieringermeer

De stortplaats Wieringermeer is sinds 1985 in gebruik en is gelegen in de Wieringermeerpolder. In 2004 zijn de stortactiviteiten in eigendom gekomen van Afvalzorg Deponie BV. Naar aanleiding hiervan is door de provincie Noord-Holland in 2003 een revisievergunning verleend.

De stortplaats wordt omgeven door agrarisch gebied. De dichtstbijzijnde bewoning is op 200 meter van het meest zuidwestelijke deel van de te verduurzamen compartimenten.

Verder zijn er, zover bekend, geen kwetsbare objecten in de nabijheid gelegen. Op compartiment 4 bevindt zich een modelvliegterrein dat beschikbaar is gesteld aan een modelvliegclub. De dorpskern van Opperdoes ligt op 1.200 m afstand van de te verduurzamen compartimenten. De locatie ligt niet in een waterwingebied. De totale stortoppervlakte bedraagt circa 350.000 m<sup>2</sup>. De maximale hoogte van het afvalpakket is 12 m. Alle compartimenten zijn voorzien van een onderafdichting. Op de stortplaats wordt stortgas gewonnen.

De pilotproef is voorzien op het oude stortdeel. Dit deel van de stortplaats (verder aangeduid als Wieringermeer-Oost) is in exploitatie geweest van 1985 tot 2003 en is onderverdeeld in de stortcompartimenten 1 tot en met 6. Hier is een mengsel gestort van voornamelijk bedrijfsafval, bouw- en sloopafval en grondreinigingsresiduen. Compartimenten 3 (gedeeltelijk) en 4 zijn in 1996 voorzien van een bovenafdichting. De overige compartimenten zijn tijdelijk voorzien van een laag afdekgrond die varieert in dikte van 1 tot 1,5 m. Op het noordtalud van compartiment 2 is een proef van 2 maal 510 m<sup>2</sup> in uitvoering voor methaanoxidatie in de toplaag van het afvalpakket.

De pilotproef vindt plaats op de compartimenten 5a en 6 die zich direct naast het middengebied van de locatie bevinden. Op dit middengebied bevinden zich de activiteiten van HVC (het nutsbedrijf voor afvalverwerking in de regio. Op het middenterrein bevindt zich de afvalinzameling, enige afvalbewerking en een biomassa-vergistinginstallatie).

Het westelijke deel van de inrichting omvat de nieuwe stort. Deze stort is nog steeds in exploitatie.

### **2.3.2 Documenten en vigerende vergunningen**

De volgende documenten zijn ontvangen:

- Revisievergunning voor de gehele inrichting, 29 december 2003.
- Inspectie en onderhoudsplan, 2004.
- Nazorgplan stortplaats Wieringermeer, 20 februari 2012, incl. de beoordeling van 25 mei 2012.
- Geactualiseerd monitoringsplan stortplaats Wieringermeer, 27 augustus 2012.

Bij toetsing van de bovenstaande documenten is gekeken in hoeverre de vergunning de huidige situatie omvat en nog voldoet aan de huidige regelgeving. De vergunning/documenten zijn niet inhoudelijk beoordeeld.

#### **Vergunning**

De revisievergunning uit 2003 omvat de gehele inrichting van Afvalzorg Deponie BV op de oostelijke en westelijke zijde, zowel de stortactiviteiten als de andere activiteiten (op- en overslag) op Wieringermeer, maar heeft geen betrekking op de activiteiten van Holland Collect (middenterrein met bedrijfsactiviteiten). De vergunning heeft een geldigheid van 10 jaar gerekend vanaf het moment dat de beschikking van kracht wordt. Dit betekent dat de vergunning in februari 2014 afloopt en een nieuwe vergunning noodzakelijk zou zijn. Bij invoering van de Wabo is beperking van de geldigheid vervallen, waardoor bestaande vergunningen voor onbepaalde tijd verlengd zijn. De vergunning beschrijft de huidige situatie nog adequaat waardoor aanpassing niet noodzakelijk is.

#### **Inspectie en onderhoudsplan, monitoringplan, urgentieplan en nazorgplan.**

De stortplaats heeft een recent monitoringsplan (inclusief urgentieplan) en nazorgplan. Er is een inspectie en onderhoudsplan, maar dit betreft niet de stortactiviteiten. Er is inspectie en onderhoud opgenomen in het nazorgplan, maar deze treedt pas in werking na afsluiting van de stort (sluitingsverklaring van het bevoegd gezag). Geconcludeerd kan worden dat de plannen rond de stort, met uitzondering van het inspectie- en onderhoudsplan adequaat zijn.

Op de luchtfoto op de volgende bladzijde is de pilotproef geelomrand aangegeven. Het betreft de compartimenten 5a en 6.





### 3 Toetsing proef aan vigerende vergunningen

De pilotproeven zijn op hoofdlijnen uitgewerkt, er dient nu per stortplaats een techniek gekozen te worden, waarna een detailontwerp gemaakt kan worden. Hierna is het mogelijk te bepalen in hoeverre de pilotproef past binnen de bestaande vergunningen en welke vergunningen aangevraagd dienen te worden. Met name wordt gedacht aan:

- Aanpassing bestaande Wm-vergunning i.v.m. extra activiteit;
- Omgevingsvergunning (voor bouw of kappen bomen);
- Aanpassing Waterwetvergunning i.v.m. nieuwe/veranderde lozingen.

Zonder detailontwerp kan een toetsing aan de regelgeving nog niet plaats vinden. Wel kan op hoofdlijnen een richting worden gegeven. In paragraaf 3.2 wordt hier verder op ingegaan. In paragraaf 3.1 wordt een toelichting gegeven op de belangrijkste vergunningen. Voor het doorlopen van het vergunningetraject zijn door de exploitanten (Afvalzorg en Attero) checklisten opgesteld. Omdat de ontwerpen nog niet definitief zijn, kunnen deze checklisten nog veranderen. Bovendien lijken de checklisten niet volledig adequaat omdat beide bijvoorbeeld geen acties onderkennen met betrekking tot aanpassing van de Waterwetvergunning. Aanbevolen wordt om de checklist nogmaals op te stellen als het definitief ontwerp gereed is. Omdat de checklisten niet foutloos noch definitief zijn, zijn deze niet als input voor dit hoofdstuk gebruikt.

#### 3.1 Vergunningen voor de pilotproef

Een Wm-vergunning (per oktober 2010: Wabo, omgevingsvergunning) wordt afgegeven ter bescherming van het milieu. In grote lijnen betekent dit voor een stortplaats dat er voorschriften en/of beperkingen worden gesteld aan:

- vrijkomende afvalstoffen;
- afvalwater;
- bodembescherming;
- energieverbruik;
- externe veiligheid (o.a. brandveiligheid, opslag gevaarlijke stoffen);
- geluid en trillingen;
- lucht (geur en stof).

Deze milieuaspecten worden bij een aanvraag voor een stortplaats getoetst aan vastgestelde kaders en mede beoordeeld in hun onderlinge samenhang, gezien de technische kenmerken van de stortplaats en de geografische ligging van de inrichting. Bovendien geldt voor elke stortplaats die opgenomen is in de pilotproef dat, naast het storten, ook nevenactiviteiten plaats vinden, zoals op- en overslag, sorteren van afvalstoffen etc.

Indien het toevoegen van een nieuwe activiteit op de stortplaats zoals het uitvoeren van een pilotproef niet leidt tot andere of grotere gevolgen voor het milieu, dan kan met een eenvoudige procedure worden volstaan (de reguliere procedure van artikel 3.10, derde lid, Wabo). Echter, leidt een pilotproef wel tot een grotere of afwijkende belasting, dan is een nieuwe beoordeling en nieuwe vergunning noodzakelijk (uitgebreide procedure).

##### 3.1.1 *Werking Crisis en Herstelwet, wijzigingen stortbesluit*

Bij invoering van de Crisis en herstelwet, derde tranche, is een aantal artikelen aan het stortbesluit toegevoegd. Hierin worden grofweg twee aspecten geregeld: buiten werking stellen van eisen in het stortbesluit die de proeven onmogelijk maken en een kader schetsen voor uitvoering van de proeven. Hierbij zijn de provincies aangewezen als bevoegd gezag; zij dienen te bepalen of de pilotproeven succesvol zijn. Bij Ministeriele Regeling, die nog gepubliceerd dient te worden, kan aan beide aspecten nadere invulling worden gegeven. De regels kunnen per stortplaats verschillend worden vastgesteld.

Er zullen alleen regels worden opgenomen, die specifiek noodzakelijk zijn voor de uitvoering en monitoring van het experiment, eventueel per stortplaats gespecificeerd.

De nog te publiceren regeling is hiermee ook een instrument om te voorkomen dat een uitgebreide vergunningprocedure doorlopen dient te worden, vergunningsvoorschriften kunnen via de regeling opgelegd worden. De regeling ontheft een inrichting niet van de verplichting een omgevingsvergunning aan te vragen bij verandering van de inrichting. Deze derde tranche heeft al directe gevolgen voor de bestaande vergunningen; de eisen met betrekking tot het tijdstip van aanbrengen van de bovenafdichting zijn verruimd.

### **3.1.2 Overige aspecten omgevingsvergunning**

Het (definitieve) ontwerp van de pilotproeven is nog niet bekend. Hierdoor kan niet getoetst worden of andere aspecten van de omgevingsvergunning van toepassing zijn, zoals een omgevingsvergunning voor bouwen. In de dPvA's is een eerste overzicht opgenomen van benodigde vergunningen. In § 3.4 wordt hier nader op ingegaan.

### **3.1.3 Waterwet-vergunning**

De bestaande Wvo-vergunningen zijn bij invoering van de Waterwet in 2009 automatisch omgezet naar een Waterwet-vergunning. Er is mogelijk een aanpassing van deze vergunning nodig als de lozing in hoeveelheid of kwaliteit verandert. Ook zal een verandering noodzakelijk zijn als een zuivering wordt geplaatst of uitgebreid. Dit is uiteindelijk afhankelijk van het definitieve ontwerp van de pilotproef.

## **3.2 Verwachte risico's pilotproeven**

In hoofdstuk 2 is een schets gegeven van de afzonderlijke stortplaatsen en is ingegaan op de vergunningensituatie. In dit hoofdstuk wordt de huidige vergunningensituatie vergeleken met de voorlopige plannen voor de pilotproeven. Hoewel de plannen nog niet concreet zijn, kunnen de aandachtspunten worden aangegeven.

### **3.2.1 Braambergen en Wieringermeer**

In het deelplan van aanpak (dPvA) van zowel Braambergen als Wieringermeer wordt een duidelijke keuze gemaakt voor beluchting. Infiltratie wordt op deze stort als minder succesvol gedacht. In een eerste verkenning komt het dPvA met betrekking tot de omgeving tot de volgende risico's:

- Percolaatkwaliteit zal in eerste instantie verslechteren, later in het proces verbeteren.
- Er zullen versnelde zettingen optreden.
- Geur zal naar verwachting een verminderd risico vormen door actieve afzuiging en door vermindering van anaerobe processen. Wel dient het afgas gereinigd te worden in een reinigingsinstallatie, wat mogelijk een bron is voor geur. Uitval van dat systeem is het grootste risico.
- Geluid: verwacht wordt te kunnen werken binnen de grenzen van de vergunning.
- Als extra risico wordt genoemd de mogelijke vorming van een explosief mengsel aan gassen, vooral in de opstartfase.

Er zijn maatregelen voorgesteld om deze risico's te beheersen.

### **3.2.2 Kragge II**

In het deelplan van aanpak (dPvA) van Kragge II wordt voorgesteld om te starten met infiltratie van percolaat, waarna een tweede periode volgt van beluchting of aangepaste percolaat-infiltratie, waarschijnlijk een combinatie van beiden. Verwacht wordt dat na een periode van 5 jaar wordt bepaald hoe de vervolgperiode eruit zal gaan zien. In een eerste verkenning komt het dPvA met betrekking tot de omgeving tot de volgende risico's:

- Percolaatkwaliteit zal in eerste instantie verslechteren, later in het proces verbeteren.
- Kans op ophoping percolaat op de onderafdichting waardoor kans op emissie naar de bodem wordt vergroot. Deze kans kan door maatregelen worden geminimaliseerd.

- Vrijkomen van percolaat op andere plaatsen dan bedoeld, dit zal terecht komen in de ringsloot. Ook deze kans kan door maatregelen worden geminimaliseerd.
- Er zullen versnelde zettingen optreden.
- Geur zal naar verwachting een verminderd risico vormen door actieve afzuiging en door vermindering van anaerobe processen. Wel dient het afgas gereinigd te worden in een reinigingsinstallatie, wat mogelijk een bron is voor geur. Uitval van dat systeem is het grootste risico.
- Geluid: verwacht wordt te kunnen werken binnen de grenzen van de vergunning.
- Als extra risico wordt genoemd de mogelijke vorming van een explosief mengsel aan gassen, vooral in de opstartfase.

Er zijn maatregelen voorgesteld om deze risico's te beheersen.

### 3.3 Inpassing risico's in bestaande vergunningen

De risico's in de bovenstaande paragraaf zijn onder te verdelen in twee categorieën: 1) daadwerkelijke toename van de milieubelasting en 2) procesrisico's waarbij door een verkeerde procesvoering, calamiteiten of ontwerpfouten een (ernstig) verhoogde milieubelasting kan ontstaan.

De eerste categorie, de toegenomen milieubelasting, geldt feitelijk alleen voor een verslechterde percolaatkwaliteit. De overige aspecten (bodem, geluid, geur) passen bij een goede werking van het systeem naar verwachting binnen de kaders van de milieuvergunning. Hierbij wordt opgemerkt dat bij Wieringermeer een behandelingsinstallatie voor percolaatwater aanwezig is. Bij Braambergen is PWZI wel vergund maar, op basis van de opmerkingen in het betreffende dPvA niet aanwezig. Bij Kragge II is wel een PWZI maar deze wordt niet gebruikt, er wordt zonder zuivering geloosd op een openbaar riool. De bestaande PWZI zal voor de pilotproef opnieuw in gebruik genomen worden.

Voor alle locaties geldt dat de percolaatkwaliteit in eerste instantie zal verslechteren en later in het proces zal verbeteren. Voor alle locaties geldt daarom dat het lozen van het percolaat mogelijk niet in de bestaande vergunning past. Tijdig overleg met de verantwoordelijke waterschappen is noodzakelijk om te bepalen in hoeverre een nieuwe vergunning noodzakelijk is. Hierbij wordt opgemerkt dat voor Kragge II gezien de circulatie van het percolaat en de opstart van de oude PWZI de meeste veranderingen optreden ten opzichte van de huidige bedrijvigheid. Hier is de kans het grootst dat de vergunning aangepast dient te worden.

De risico's in de tweede categorie laten zien, dat een goede werking van de pilot essentieel is ter voorkoming van extra milieubelasting. Bij uitvoering van de pilotproeven dient daarom aandacht te zijn voor het voorkomen van incidenten in het kader van beheersing van stortgas, stankoverlast en emissie van percolaat naar de bodem. In de deelplannen van aanpak zijn deze mogelijke risico's geïnventariseerd en is bovendien aangegeven welke preventieve en beheersmaatregelen getroffen kunnen worden. Eventueel kunnen aanvullende eisen gesteld worden aan de pilotinstallatie, de procesvoering en preventie. Als het de intentie is om geen nieuwe of een zeer beperkte omgevingsvergunning te verstrekken, kunnen dergelijke eisen in de nog te publiceren Ministeriële Regeling opgenomen worden.

Opgemerkt wordt hierbij dat het de bedoeling is conform het gewijzigde Stortbesluit, dat het bevoegd gezag na 5 jaar een oordeel geeft over de voortgang van de pilotproef. Bij onvoldoende voortgang kan de pilotproef gestopt worden. In de opzet van de pilotproef op Kragge II is sprake van meerdere fasen, waarbij de tweede fase start in jaar 3 of 4. Een tussentijdse beoordeling in jaar 5 van deze pilotproef past vermoedelijk niet in deze opzet.

### 3.4 Deelplannen van Aanpak (dPvA's)

In alle dPvA's is in het hoofdstuk uitvoering een overzicht opgenomen van de vergunningen die aandacht behoeven bij de realisatie van de pilotproeven. Alleen voor pilotproef Braambergen is dit overzicht ook daadwerkelijk uitgewerkt en getoetst aan de plannen voor zover bekend. Op hoofdlijnen is dit een adequate eerste toetsing. Eén kanttekening wordt hierbij geplaatst.

Ingeschat is dat er geen aanpassing van de Waterwetvergunning nodig is omdat de percolaatkwaliteit niet verslechtert en de hoeveelheid niet substantieel wijzigt. Dit is correct voor de eindfase van het project maar niet in de eerste fase. Zie ook de opmerkingen eerder in dit hoofdstuk. Verder wordt gesteld dat er (vooralsnog) geen sprake is van beschermde planten en dieren en daarom geen ontheffing van de Flora en Faunawet noodzakelijk is. Dit dient voor elke stort daadwerkelijk vastgesteld te worden omdat niet kan worden uitgesloten dat er toch sprake is van een beschermde soort.



## 4 Handhavingstoets: provincie als bevoegd gezag

Nadat het vergunningentraject is afgerond en de pilotproef wordt opgestart dient het bevoegd gezag de handhaving op te pakken. Om helder te krijgen wat dit inhoudt wordt in dit hoofdstuk nader ingegaan op wat gehandhaafd en hoe er gehandhaafd dient te worden. Hierbij wordt alleen de rol van de provincie nader belicht, niet van andere (mogelijke) bevoegd gezagen als gemeente en waterschap. Er worden drie rollen onderscheiden, die in afzonderlijke paragrafen nader worden toegelicht.

- handhaving van de bestaande stort,
- handhaving van de pilot,
- inhoudelijke beoordeling van de pilot.

In de volgende paragraaf worden eerst de uitgangspunten van het project IDS omschreven.

### 4.1 Uitgangspunten wetgever bij project IDS

De wetgever is bij project IDS uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- a. De werkzaamheden die betrekking hebben op het experiment duurzaam stortbeheer op de pilotlocaties vallen binnen de reikwijdte van het Stortbesluit en de vergunning. Voor zover dat op onderdelen niet het geval is, kan een wijziging van de vergunning worden aangevraagd.
- b. Het Deelplan van Aanpak is onderdeel van een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de bij het covenant (Green Deal) betrokken partijen, waaronder met name de exploitant en het bevoegd gezag. De wetgever heeft in de Crises- en Herstelwet-Amvb expliciet aangegeven dat de overeenkomst met betrekking tot het Deelplan van Aanpak niet als beschikking valt aan te merken.
- c. Voor zover het bevoegd gezag het wenselijk vindt om extra detaileisen te stellen in het kader van uitvoering en handhaving bestaat er de mogelijkheid om in de ministeriële regeling per stortplaats extra eisen op te nemen.

Het vorenstaande is toegelicht in de Nota van Toelichting van de CHW-Amvb.

#### ***Rol provincie pilotproef IDS***

De provincie gaat met betrekking tot IDS een privaatrechtelijke overeenkomst aan, waar de dPvA's onderdeel van uitmaken. Deze overeenkomst verplicht de exploitant te handelen conform de dPvA's. Hiermee heeft de provincie een instrument om te sturen bij uitvoering van de pilotproef. Omdat deze rol is vastgelegd in een (privaatrechtelijk) contract is hier geen sprake van handhaving in de publiekrechtelijke zin, waardoor de normale handhavingstrategieën niet van toepassing zijn. Om verwarring tussen enerzijds de publiekrechtelijke handhaving en anderzijds de handhaving van het contract te voorkomen, wordt voorgesteld om de term Handhaving exclusief te gebruiken voor publiekrechtelijke handhaving, behorende bij de afdeling handhaving van de provincie. Handelingen voortkomend vanuit een contract kunnen beter worden aangeduid als contractmanagement, waarvoor een contractmanager verantwoordelijk is. In de beoordeelde stukken is dit onderscheid niet duidelijk gemaakt waardoor handhaving en contractbeheersing door elkaar lopen.

### 4.2 Handhaving bestaande stort

Voor de handhaving van de huidige stortplaatsen zijn heldere afspraken vastgelegd in vergunningen en diverse plannen (monitoring, inspectie & onderhoud, nazorg), zie ook hoofdstuk 2. Hierdoor heeft het bevoegd gezag voldoende middelen in handen om de bestaande stortplaatsen effectief te kunnen handhaven. Omdat dit een bekende rol is, wordt deze in dit hoofdstuk niet verder onderzocht.

### 4.3 Handhaving pilotproef IDS

Bij uitvoering van de pilotproef dienen ook milieugevolgen van deze nieuwe activiteit gehandhaafd te worden. De overlap met de huidige stortplaats is hierbij aanzienlijk omdat de pilotproef geïntegreerd wordt met de stort en de bestaande voorzieningen intensief gebruikt worden. Het betreft hier niet alleen de milieubescherpende voorzieningen zoals de onderafdichting, ringsloot e.d. maar ook procesmatige handelingen, zoals opvang en zuivering van percolaat en het opvangen van stortgassen.

De pilotproef is hierdoor geen losstaande activiteit op de stortplaats. Monitoring van de stortplaats en de pilotproef zullen daarom ook overlap vertonen. Voor handhaving is het van belang om helder te hebben welke wettelijke verplichtingen er concreet zijn en welke monitoring hierbij hoort. Echter, de dPvA's zijn nog in concept en m.b.t de monitoring beperkt uitgewerkt. Onderscheid in privaat en publiek is voornamelijk niet gemaakt. Bovendien is de ministeriële regeling in ontwerp, waardoor ook hier nog niet duidelijk is welke verplichtingen hieruit voort zullen komen.

Onderzocht is daarom in hoeverre binnen de huidige plannen de provincie (privaat en publiek) voldoende grip heeft op de milieugevolgen van de pilotproef.

Via het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, derde tranche zijn er in principe voldoende handvatten om handhaving effectief te kunnen uitvoeren. Handhaving vindt plaats doordat voor elke pilotproef het bevoegd gezag, overeenkomstig artikel 17b, zevende lid, een overeenkomst sluit met de houder van de omgevingsvergunning over het op de stortplaats uit te voeren "Plan van Aanpak". De exploitant van een pilotstortplaats is verplicht zijn aandeel in het experiment uit te voeren overeenkomstig dit "Plan van Aanpak". Het bevoegd gezag kan hierdoor de naleving van deze verplichting ook bestuursrechtelijk handhaven. Bovendien geldt dat het experiment plaatsvindt overeenkomstig het huidige Stortbesluit. In de ministeriële regeling op grond van artikel 17d, eerste lid, van het Stortbesluit worden regels opgenomen, die specifiek noodzakelijk zijn voor de uitvoering en monitoring van het experiment, eventueel per stortplaats gespecificeerd. Deze regels kunnen zowel betrekking hebben op de pilotstortplaatsen als de stortplaatsen die uitstel hebben gekregen van de verplichting om een bovenafdeling aan te brengen.

In de nota van toelichting van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet, derde tranche, is vermeld dat bij de risicoanalyse van de pilotproeven voor enkele onderdelen sprake is van een verhoogd risico voor de omgeving. Deze risico's kunnen in voldoende mate worden beheerst door een gerichte monitoring en voor enkele onderdelen worden aangevuld met preventieve of effectgerichte maatregelen. Geconcludeerd wordt dat vanuit het Besluit extra monitoring, naast de bestaande wordt opgelegd.

Door Oranjewoud is onderzocht waar en hoe deze monitoring is uitgewerkt. Hiervoor zijn de Handreiking gebruik Emissie Toetswaarden en de (concept) dPvA's voor de pilotproeven onderzocht.

In de Handreiking gebruik Emissie Toetswaarden (ETW), blijkt dat ETW-metingen worden verricht aan het percolaat in de stort. De doelstelling van beoogde monitoring is beheersing van risico's tijdens de pilotproef naar de omgeving, dus buiten de stort. De handreiking en het gebruik van de ETW zijn voor deze rol van het bevoegd gezag daarom niet geschikt. ETW's worden bepaald om toekomstige voorspellingen te doen, niet om risico's tijdens de stort te monitoren.

In hoofdstuk 10 van de handreiking is dit ook expliciet vermeld. In dit hoofdstuk wordt voor de aanvullende monitoring op locatiespecifieke aspecten verwezen naar de dPvA's per pilotstortplaats.

**Conclusie:** de methodiek in de handreiking is niet bedoeld om de milieugevolgen tijdens de pilotproef te monitoren.

In het Plan van Aanpak voor de pilotproeven (dat verder is uitgewerkt in de afzonderlijke dPvA's) is aandacht besteed aan monitoring van de pilotproef. In hoofdstuk 11 zijn voor de meetstrategie en het monitoringsprogramma de volgende doelstellingen geformuleerd:

1. vast te stellen in welke mate kan worden voldaan aan de toetswaarden, als vastgelegd in het toetsingskader;
2. vast te stellen of en in welke mate blijvend kan worden voldaan aan deze toetswaarden;
3. vast te stellen of de emissies naar de lucht en andere risico's in voldoende mate zijn te beheersen;
4. het verbeteren van de proceskennis, enerzijds in de fysische en biochemische processen in het afvalpakket; anderzijds in de technische uitvoerbaarheid van de maatregelen en de optimalisatie daarvan (meer operationele doelstellingen).

Met de juiste invulling van de derde doelstelling kunnen de milieugevolgen van de pilotproef gehandhaafd te worden. In de dPvA's is verder gekeken hoe deze doelstelling verder is ingevuld.

In alle dPvA's is onder § 8.1, in de tabel bij het kopje *Vaststellen of de emissies naar de lucht en andere risico's in voldoende mate zijn te beheersen* als volgt ingevuld: "*Meten van diffuse emissies naar de lucht (zie § 8.3.4)*". Dit is een zeer beperkte meetstrategie. Bovendien gaat de genoemde § 8.3.4 verder in op de effectiviteit van de uitgevoerde maatregel, niet op risico's naar de omgeving. De genoemde derde doelstelling wordt zeer beperkt ingevuld.

Geconcludeerd kan worden dat in de dPvA's een monitoring naar milieugevolgen van de pilotproef, waardoor een handhaving gedurende de pilotproef plaats kan vinden, ontbreekt. Hierbij wordt opgemerkt dat in de dPvA's een omvangrijke monitoring gestart wordt, waarmee vermoedelijk ook data gegenereerd wordt die een effectieve handhaving mogelijk maakt, echter dit wordt niet verder uitgewerkt.

#### **4.4 Inhoudelijke beoordeling van pilotproef door de provincie**

Een derde rol voor het bevoegd gezag is nieuw en betreft de inhoudelijke beoordeling van de werking van de pilotproef. Deze rol komt voort uit de aanpassing van het Stortbesluit via de Crisis- en Herstelwet, derde tranche. Het bevoegd gezag (provincie) beoordeelt het plan van aanpak en heeft de bevoegdheid de pilotproef tussentijds te beëindigen. Onze Minister is verantwoordelijk voor het eindoordeel (zie artikel 17e van het Stortbesluit).

Om deze bevoegdheden op een juiste manier te kunnen uitvoeren, dient onderscheid te worden gemaakt in procesmonitoring (tijdens de pilotproef, voor de provincie) en vaststellingsmonitoring (na de pilotproef, voor onze Minister).

Voor inhoudelijke beoordeling van de pilotproef is dus een rol weggelegd voor de provincie. Immers zij dient de tussenrapportage te beoordelen en heeft de bevoegdheid de pilotproef tussentijds te beëindigen. Hoe dient de provincie de inhoudelijke beoordeling uit te voeren en heeft zij hiervoor de juiste middelen?

Na discussie in de werkgroep IDS over de rol van de provincie bij de inhoudelijke beoordeling, blijkt dat de provincie zelf niet nadrukkelijk de pilotproef inhoudelijk behoeft te beoordelen. Indien uit de tussenrapportage blijkt dat de proef onvoldoende werkzaam is, zal de initiatiefnemer zelf, om de kosten te beperken, de pilot staken. Eventuele kostenvoordelen bij voortzetting van de proef, zoals uitstel van het aanbrengen van de afdeklaag, wegen niet op tegen de operationele kosten van de proef. De bevoegdheid de pilotproef tussentijds te beëindigen, dient gezien te worden als een vangnet om beëindiging te kunnen afdwingen. De provincie dient dit met redenen te omkleden. Inhoudelijke toetsing van de pilot is hiervoor niet noodzakelijk.

## 5 Handhavingstoets: monitoring en handhaving pilotproef

Een belangrijk onderdeel van de handhaving is een goede monitoring van de effecten op de omgeving. Dit wordt in monitoringsplannen vastgelegd. In het plan van aanpak is een monitoring opgenomen om de pilotproef te kunnen volgen. Per dPvA is deze monitoring vervolgens uitgewerkt tot een locatiespecifieke monitoring. In dit hoofdstuk wordt de monitoring in deze dPvA's nader belicht.

### 5.1 Beoordeling kwaliteit monitoring in de dPvA's

Een kwalitatief goede en handhaafbare monitoring omvat de volgende onderdelen:

1. heldere doelstelling van de monitoring;
2. correcte metingen;
3. toetsing aan (door het bevoegd gezag) vastgestelde toetsingswaarden;
4. omschreven actie bij vaststelling overschrijding toetsingswaarden;
5. communicatie met bevoegd gezag.

In de onderstaande paragrafen zijn de bovengenoemde onderdelen toegelicht. Per onderdeel is aangegeven op welke wijze deze in dPvA's zijn uitgewerkt.

#### 5.1.1 Doelstelling van de monitoring

De doelstelling van een monitoring dient helder te zijn. Indien een monitoring door het bevoegd gezag wordt opgelegd om haar handhavingstaken te kunnen uitvoeren, dient de monitoring dit ook als doelstelling te hebben. Op basis van hoofdstuk 4 kunnen voor de monitoring in de dPvA's de volgende doelen worden geformuleerd:

- bescherming van het milieu m.b.t. de pilotproef;
- procesmonitoring pilotproef;
- evaluatie van de pilotproef.

#### Uitwerking doelstelling zoals geformuleerd in de dPvA's

Voor de doelstelling van de monitoring in de dPvA's wordt verwezen naar het integraal Plan van Aanpak. In hoofdstuk 11 van dit plan zijn voor de meetstrategie en het monitoringsprogramma de volgende doelstellingen geformuleerd:

- Vast te stellen in welke mate kan worden voldaan aan de toetswaarden, als vastgelegd in het toetsingskader;
- Vast te stellen of en in welke mate blijvend kan worden voldaan aan deze toetswaarden;
- Vast te stellen of de emissies naar de lucht en andere risico's in voldoende mate zijn te beheersen;
- Wat meer operationeel, het verbeteren van de proceskennis, enerzijds in de fysische en biochemische processen in het afvalpakket; anderzijds in de technische uitvoerbaarheid van de maatregelen en de optimalisatie daarvan.

Deze doelstellingen op in grote mate overeen met de voorgaande paragraaf: de procesmonitoring, de evaluatie en de bescherming van het milieu zijn genoemd. Niet vermeld is de reeds bestaande monitoring en de mogelijke integratie hiervan. Verder is de laatste doelstelling voor het bevoegd gezag in eerste aanleg niet relevant, overwogen kan worden dit type monitoring uit de communicatie met het bevoegd gezag te halen om voor iedereen het overzicht te behouden.

Bovendien is het voor de provincie noodzakelijk om een goed verschil te maken in de wettelijke verplichtingen, te beoordelen door handhaving en de verplichtingen voortkomend uit de Green Deal , te beoordelen door de provinciaal contractmanager.

### **5.1.2 Correcte metingen**

Bij een correcte meting worden met de juiste frequentie, op de juiste plaats, de juiste parameters gemeten. Metingen dienen te worden uitgevoerd conform erkende protocollen, met geijkte apparatuur door ter zake deskundige personen. Indien gebruik wordt gemaakt van innovatieve meetmethoden dient dit geverifieerd te worden door metingen met een bewezen techniek.

#### Metingen in het dPvA

De voorbereidingen voor de uitvoering van de drie pilotproeven hebben een sterk wetenschappelijk-technisch karakter. Hierdoor maken juist de technische aspecten een solide indruk. Er is een groot scala aan metingen voorgesteld, waarbij verschillende metingen met een hoge frequentie worden gemeten. Hoewel de metingen nog niet tot in detail zijn uitgewerkt, wordt op dit vlak weinig mogelijke verbeterpunten verwacht. Een definitieve analyse kan worden gegeven als de monitoring verder concreet is gemaakt.

Wat minder goed uit de verf komt is de koppeling tussen de voorgestelde metingen en de hiervoor omschreven doelen. Een onderscheid tussen de bredere en de operationele doelstellingen kan hier verhelderend werken.

### **5.1.3 Toetsing**

Voor de bescherming van het milieu zijn landelijk toetsingskaders voorgeschreven. Deze zijn ook in de vigerende vergunningen opgenomen. Voor de beoordeling van de pilotproef is een toetsingskader ontwikkeld, de emissie toetsingswaarden (ETW). Voor het gebruik van deze ETW wordt verwezen naar de *Handreiking gebruik Emissie Toetsingswaarden*.

#### Toetsing in het dPvA

In het dPvA wordt omschreven dat aan de ETW wordt getoetst. Dit is echter een eindtoets, geen toets om tijdens de pilot toe te passen. De toetsingswaarden voor eventuele milieurisico's worden niet als zodanig genoemd, maar soms wel behandeld. Zo wordt ingegaan op eventuele geuremissies. Aan het toetsingskader voor milieurisico's in algemene zin is nog onvoldoende aandacht besteed. Dit sluit ook aan bij de opmerkingen hierboven, als niet altijd duidelijk is waarom er gemeten wordt, is ook niet altijd duidelijk welk toetsingskader toegepast dient te worden.

### **5.1.4 Acties bij overschrijding toetsingswaarden**

Bij overschrijding van een toetsingswaarde dient vooraf afgesproken te zijn welke acties ondernomen gaan worden. Bij bestaande stortplaatsen is dit vastgelegd in een beslismodel en urgentieplan. Voor de beoordeling van de pilotproef doet de *Handreiking gebruik Emissie Toetsingswaarden* hiervoor een aanzet, waarbij in acht genomen dient te worden dat deze handreiking primair voor de eindtoets bedoeld is. In het dPvA is geen duidelijk overzicht opgenomen welke acties worden ondernomen bij overschrijding van de toetsingswaarden. Dit dient uitgewerkt te worden.

### **5.1.5 Communicatie met het bevoegd gezag**

Helder dient aangegeven te worden wanneer het bevoegd gezag wordt geïnformeerd, wat wordt medegedeeld en op welke wijze dit (periodiek) gemeld/gerapporteerd wordt.

Het dPvA is voor het onderdeel communicatie met het bevoegd gezag nog niet uitgewerkt. De bedoeling is dat in hoofdstuk 10 van het dPvA dit wordt behandeld. Omdat dit nu ontbreekt, is voor het bevoegd gezag onduidelijk wanneer, op welke wijze en waarover zij wordt geïnformeerd.

### **5.1.6 Conclusie en aanbeveling**

Geconcludeerd wordt dat het dPvA met betrekking tot de monitoring verder ingevuld dient te worden. Met name de koppeling tussen doelstelling, metingen, toetsing en vervolgacties dient beter uitgewerkt te worden. Ook de communicatie met het bevoegd gezag dient verder uitgewerkt te worden.

Geadviseerd wordt om de bestaande monitoring op de stort te betrekken bij het dPvA. Er zal overlap in metingen zijn. Tevens wordt geadviseerd om een scheiding aan te brengen tussen de metingen die van belang zijn voor de provinciale handhaving (wettelijke verplichtingen, opgenomen in algemene regels of vergunningen), de verplichtingen die voort komen uit de Green Deal en door de provinciale contractmanager worden getoetst en de operationele metingen die betrekking hebben op de uitvoering (processturing en controle). De operationele metingen behoeven niet aan het bevoegd gezag/provincie gerapporteerd te worden.

## 5.2 Deelplan van aanpak: meer dan monitoring

In § 5.1 is de kwaliteit van de monitoring beoordeeld omdat een correcte monitoring essentieel is voor een goed handhaving. Echter, de mogelijkheden voor de provincie gaan verder dan alleen handhaving van de monitoring. In het Stortbesluit staat aangegeven dat het bevoegd gezag (provincie) een overeenkomst sluit met de exploitant over de pilotproef (Green Deal). Deze dient uitgevoerd te worden conform een plan van aanpak (zie ook § 4.3). Hoewel het voor de hand ligt dat de opgestelde dPvA's primair bedoeld zijn voor een dergelijke overeenkomst, is deze doelstelling niet vermeld, noch in het integrale plan van aanpak, noch in dPvA's.

Omdat de exploitant de initiatiefnemer is en het bevoegd gezag dient in te stemmen met dit initiatief, zal de exploitant het bevoegd gezag door middel van het dPvA dienen te overtuigen dat de uitvoering gedegen is, dat de omgeving geen hinder ondervindt en dat de milieurisico's onder controle zijn. Tevens biedt zij het bevoegd gezag instrumenten aan om de controle succesvol uit te kunnen voeren. Het bevoegd gezag kan op basis hiervan instemmen met het dPvA. De instemming is niet vrijblijvend, want hiermee is het bevoegd gezag als contractpartner medeverantwoordelijk voor de pilot. Zij dient deze verantwoordelijkheid via een adequaat contractmanagement in te vullen.

De huidige dPvA's staan nog te ver af van de hierboven omschreven functie en gewenste inhoud. Hier zal een kwaliteitslag gemaakt dienen te worden, waarbij de rol van de provincie als bevoegd gezag nadrukkelijker aanwezig dient te zijn.

Antea Group  
Almere, januari 2014