

55

Besluit van 20 januari 1993, houdende regels inzake het storten van afvalstoffen (Stortbesluit bodembescherming)

Wij Beatrix, bij de gratie Gods, Koningin der Nederlanden, Prinses van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 3 april 1991, nr. MJZ03491020, Centrale Directie Juridische Zaken, afdeling Wetgeving;

Gelet op de richtlijnen van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1979, nr. 80/68/EEG (PbEG L 20) betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen, en van 19 maart 1987, nr. 87/217/EEG (PbEG L 85) inzake voorkoming en vermindering van verontreiniging van het milieu door asbest, alsmede op de artikelen 8.45 en 21.7 van de Wet milieubeheer, en, voor zover het betreft artikel 15, op artikel 43 van de Wet bodembescherming;

Gezien de adviezen van de Centrale raad voor de milieuhygiëne en de Technische commissie bodembescherming;

De Raad van State gehoord (advies van 5 augustus 1992, nr. W08.91.0177);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 15 januari 1993, nr. MJZ 15193037, Centrale Directie Juridische Zaken, afdeling Wetgeving;

Hebben goedgevonden en verstaan:

HOOFDSTUK I ALGEMEEN

Artikel 1

1. In dit besluit en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

wet: Wet milieubeheer;

vergunning: vergunning voor een stortplaats krachtens artikel 8.1, eerste lid, van de wet;

afvalstoffen: alle stoffen, preparaten of andere produkten, waarvan de houder zich – met het oog op de verwijdering daarvan – ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen;

storten van afvalstoffen: op of in de bodem brengen van afvalstoffen,

- al dan niet in verpakking, om deze stoffen daar te laten;
- inrichting: inrichting die behoort tot een categorie van inrichtingen, die is aangewezen krachtens artikel 1.1, derde lid, van de wet;
- stortplaats: inrichting waar afvalstoffen worden gestort, dan wel het gedeelte van een inrichting, waar afvalstoffen worden gestort, indien in de inrichting niet uitsluitend afvalstoffen worden gestort;
- gemiddeld hoogste grondwaterstand: rekenkundig gemiddelde over ten minste acht achtereenvolgende jaren van de drie hoogste grondwaterstanden per hydrologisch jaar;
- gemiddeld laagste grondwaterstand: rekenkundig gemiddelde over ten minste acht achtereenvolgende jaren van de drie laagste grondwaterstanden per hydrologisch jaar;
- hydrologisch jaar: periode van 1 april tot en met 31 maart van het daarop volgende kalenderjaar;
- percolaat: vloeistof die uit de gestorte afvalstoffen komt of daarmee in contact is geweest;
- asbest: de volgende vezelachtige silicaten: crocidoliet (blauw asbest), actinoliet, anthofylliet, chrysotiel (wit asbest), amosiet (bruin asbest) of tremoliet;
2. Onder stortplaats worden mede verstaan een stortplaats waar het storten van afvalstoffen is beëindigd, alsmede het gedeelte van een stortplaats waar het storten van afvalstoffen is beëindigd.
3. Onder asbest worden mede verstaan produkten waarin asbest is verwerkt, en asbeststof.
4. Onze Minister kan nadere regels stellen, inhoudende de verplichting voor het bevoegd gezag voorschriften aan de vergunning te verbinden, waarvan de inhoud in die regels is aangegeven, met betrekking tot de wijze waarop de gemiddeld hoogste grondwaterstand en de gemiddeld laagste grondwaterstand worden bepaald.

Artikel 2

1. Dit besluit is niet van toepassing op het storten van afvalstoffen:
- voor zover daaromtrent regels gelden, die zijn gesteld bij of krachtens het Lozingenbesluit bodembescherming;
 - voor zover het betreft het begraven van stoffelijke resten of het op of in de bodem verspreiden van as, afkomstig van de verbranding van stoffelijke resten;
 - voor zover het storten plaatsvindt in een mijn waarop de Mijnwet 1903 van toepassing is.
2. Dit besluit is niet van toepassing op stortplaatsen waar uitsluitend baggerspecie wordt gestort.
3. Dit besluit is niet van toepassing op stortplaatsen waar het storten van afvalstoffen zal zijn of is beëindigd vóór 1 maart 1995.

HOOFDSTUK II VOORSCHRIFTEN OP TE NEMEN IN DE VERGUNNING

Artikel 3

1. Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat het storten van afvalstoffen zodanig plaatsvindt dat de gestorte afvalstoffen – na zetting van de bodem – niet beneden 0,7 meter boven de te verwachten gemiddeld hoogste grondwaterstand kunnen geraken.
2. In afwijking van het eerste lid verbindt het bevoegd gezag in gevallen waarin het ingevolge artikel 4, eerste lid, aan de vergunning voorschriften heeft verbonden, inhoudende de verplichting dat als

onderdeel van de onderafdichting een capillair onderbrekende laag van ten minste 0,2 meter wordt aangebracht, aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat het storten van afvalstoffen zodanig plaatsvindt dat de gestorte afvalstoffen – na zetting van de bodem – niet beneden 0,5 meter boven de te verwachten gemiddeld hoogste grondwaterstand kunnen geraken.

3. Indien het niet meer mogelijk is te voldoen aan voorschriften als opgenomen in het eerste lid onderscheidenlijk het tweede lid, kan het bevoegd gezag in afwijking van het eerste lid onderscheidenlijk het tweede lid aan de vergunning voorschriften verbinden, inhoudende de verplichting dat daarin aangegeven civieltechnische of geohydrologische maatregelen worden getroffen, die eveneens voldoende waarborgen bieden dat het grondwater niet met de gestorte afvalstoffen in contact kan komen.

Artikel 4

1. Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat aan de onderkant van de gestorte afvalstoffen een onderafdichting aanwezig is, die tegengaat dat verontreinigende stoffen uit de gestorte afvalstoffen in de bodem kunnen geraken, en betreft daarbij de bijzonderheden van de stortplaats waarvoor de vergunning wordt verleend, en de aard van de afvalstoffen die op die stortplaats worden gestort.

2. Indien een onderafdichting onvoldoende tegengaat dat verontreinigende stoffen uit de gestorte afvalstoffen in de bodem geraken, verbindt het bevoegd gezag aan de vergunning tevens voorschriften, inhoudende de verplichting dat daarin aangegeven andere civieltechnische of geohydrologische maatregelen worden getroffen, die dat wel voldoende tegengaan.

3. Indien een onderafdichting naar het oordeel van het bevoegd gezag niet meer kan worden aangebracht, verbindt het bevoegd gezag aan de vergunning in plaats van voorschriften die verplichten tot het aanbrengen van een onderafdichting, voorschriften, inhoudende de verplichting dat daarin aangegeven civieltechnische of geohydrologische maatregelen worden getroffen, die voldoende tegengaan dat verontreinigende stoffen zich uit de gestorte afvalstoffen in de bodem verspreiden.

4. Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat zo spoedig als technisch mogelijk, maar uiterlijk na een in het voorschrift aangegeven termijn die niet later eindigt dan 30 jaar na het aanbrengen van de onderafdichting of het treffen van de in het derde lid bedoelde maatregelen, aan de bovenkant van de gestorte afvalstoffen een bovenafdichting wordt aangebracht die tegengaat dat water in de gestorte afvalstoffen infiltreert.

5. Onze Minister kan in het belang van de bescherming van de bodem nadere regels stellen, inhoudende de verplichting voor het bevoegd gezag met betrekking tot de uitvoering van de onder- of de bovenafdichting aan de vergunning voor een stortplaats de voorschriften te verbinden, waarvan de inhoud in die regels is aangegeven.

Artikel 5

Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat percolaat wordt opgevangen, verzameld en gezuiverd of afgevoerd op een zodanige wijze dat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van de bodem, en betreft daarbij de bijzonderheden van de stortplaats waarvoor de vergunning wordt verleend, en de aard van de afvalstoffen die op die stortplaats worden gestort.

Artikel 6

Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat:

- a. afvalstoffen die asbest bevatten, zodanig worden gestort dat asbestvezels of asbeststof niet kunnen vrijkomen,
- b. afvalstoffen die asbest bevatten, zodanig worden behandeld, verpakt of afgedekt dat er geen asbestvezels of asbeststof in het milieu kunnen terechtkomen, alsmede
- c. zodanige voorzieningen worden getroffen dat afvalstoffen die asbest bevatten, niet met andere afvalstoffen vermengd kunnen geraken, en betreft daarbij de bijzonderheden van de stortplaats waarvoor de vergunning wordt verleend, en de aard van de afvalstoffen die op die stortplaats worden gestort.

Artikel 7

Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat het storten zodanig plaatsvindt dat de gestorte afvalstoffen en de voorzieningen die ingevolge de in het belang van de bescherming van de bodem aan de vergunning verbonden voorschriften zijn getroffen op de stortplaats, kunnen worden teruggenomen zonder ingrijpende aantasting van de bodem.

Artikel 8

1. Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat:

a. een deugdelijk controlesysteem aanwezig is, waarmee de hoedanigheden van de bodem kunnen worden onderzocht, bestaande uit:

- 1°. beneden de gemiddeld laagste grondwaterstand gelegen, horizontaal aangebrachte drainagebuizen en
- 2°. zowel bovenstrooms als benedenstrooms van de stortplaats ten minste een in het grondwater aangebrachte grondwaterbemonsteringsbuis;

b. de bemonstering en de vaststelling van de hoedanigheden van de bodem voor elke drainagebuis of grondwaterbemonsteringsbuis afzonderlijk kunnen geschieden.

2. Indien de aanleg van voorzieningen als bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 1°, naar het oordeel van het bevoegd gezag technisch niet mogelijk is, verbindt het bevoegd gezag in afwijking van het eerste lid aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat er een deugdelijk controlesysteem aanwezig is teneinde de hoedanigheden van de bodem te kunnen onderzoeken, bestaande uit:

- a. benedenstrooms van de stortplaats een bij het voorschrift aan te geven aantal van ten minste twee in het grondwater aangebrachte grondwaterbemonsteringsbuizen en
- b. bovenstrooms van de stortplaats ten minste een in het grondwater aangebrachte grondwaterbemonsteringsbuis.

De voorgeschreven voorzieningen zijn zodanig dat een vergelijkbaar beschermingsniveau wordt bereikt als wordt bereikt met de voorzieningen, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 1°.

Artikel 9

1. Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat:

- a. een daarin aangegeven aantal malen per jaar wordt nagegaan of wordt voldaan aan de voorschriften die ingevolge artikel 3 aan de vergunning zijn verbonden;

b. de voorzieningen die ingevolge de in het belang van de bescherming van de bodem aan de vergunning verbonden voorschriften op de stortplaats zijn getroffen, worden geïnspecteerd;

c. onderzoek wordt gedaan met betrekking tot de hoedanigheden van de bodem onder de stortplaats.

2. Onze Minister kan met betrekking tot de bemonstering en vaststelling van de hoedanigheden van de bodem nadere regels stellen, inhoudende de verplichting voor het bevoegd gezag aan de vergunning de voorschriften te verbinden, waarvan de inhoud in die regels is aangegeven.

3. Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat de resultaten van de inspectie en het onderzoek, bedoeld in het eerste lid, op schrift worden gesteld, worden bewaard en in afschrift aan het bevoegd gezag worden toegestuurd indien het bevoegd gezag daarom verzoekt.

Artikel 10

1. Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat:

a. alvorens voor de eerste keer wordt gestort en voorts telkens na verloop van twee jaar, in opdracht van de vergunninghouder door een in overeenstemming met het bevoegd gezag aangewezen ter zake kundige:

1°. wordt nagegaan of wordt voldaan aan de voorschriften die ingevolge artikel 3 aan de vergunning zijn verbonden,

2°. de voorzieningen die ingevolge de in het belang van de bescherming van de bodem aan de vergunning verbonden voorschriften op de stortplaats zijn getroffen, worden gekeurd, alsmede

3°. onderzoek wordt gedaan met betrekking tot de hoedanigheden van de bodem onder de stortplaats;

b. onmiddellijk nadat een bovenafdichting als bedoeld in artikel 4, vierde lid, is aangebracht, in opdracht van de vergunninghouder door een in overeenstemming met het bevoegd gezag aangewezen ter zake kundige een keuring wordt verricht van de voorzieningen die ingevolge de in het belang van de bescherming van de bodem aan de vergunning verbonden voorschriften op de stortplaats zijn getroffen, alsmede een onderzoek wordt gedaan met betrekking tot de hoedanigheden van de bodem onder de stortplaats;

c. de resultaten van de keuring en het onderzoek zodanig op schrift worden gesteld dat een duidelijk inzicht wordt gegeven in de beheersbaarheid van de situatie;

d. de resultaten van de keuring en het onderzoek zo spoedig mogelijk nadat de keuring en het onderzoek hebben plaatsgevonden, in afschrift worden toegezonden aan het bevoegd gezag;

e. de op schrift gestelde resultaten van de keuring en het onderzoek worden bewaard.

2. Onze Minister kan met betrekking tot de keuring en het onderzoek nadere regels stellen, inhoudende de verplichting voor het bevoegd gezag aan de vergunning de voorschriften te verbinden, waarvan de inhoud in die regels is aangegeven.

3. Onze Minister kan een of meer instanties aanwijzen die worden aangemerkt als een ter zake kundige als bedoeld in het eerste lid, onder a of b. Indien van deze bevoegdheid gebruik is gemaakt, mag voor het verrichten van het onderzoek of de keuring geen andere ter zake kundige worden aangewezen dan de door Onze Minister aangewezen instantie.

Artikel 11

Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende de verplichting dat:

- a. de voorzieningen die ingevolge de in het belang van de bodembescherming aan de vergunning verbonden voorschriften op de stortplaats zijn getroffen, in goede staat van onderhoud worden gehouden en zo nodig worden hersteld;
- b. indien herstel niet mogelijk is, vervangende maatregelen worden getroffen, die voldoende tegengaan dat het grondwater met de gestorte afvalstoffen in contact komt.

Artikel 12

1. Het bevoegd gezag kan aan de vergunning voorschriften verbinden, inhoudende de verplichting dat voor het nakomen van de voorschriften met betrekking tot een bovenafdichting als bedoeld in artikel 4, vierde lid, financiële zekerheid wordt gesteld totdat de in artikel 10, eerste lid, onder b, bedoelde keuring heeft plaatsgevonden.

2. Het bevoegd gezag stelt in de voorschriften die ingevolge het eerste lid aan de vergunning worden verbonden, het bedrag vast, waarvoor zekerheid wordt gesteld. Het bedrag wordt niet hoger vastgesteld dan overeenkomt met een bedrag van f 5 per ton gestorte afvalstoffen.

Artikel 13

Het bevoegd gezag kan aan een vergunning strengere voorschriften verbinden dan de voorschriften die het ingevolge dit besluit en de daarop berustende bepalingen aan de vergunning dient te verbinden, indien:

- a. de inrichting waarvoor de vergunning wordt verleend, zal zijn of is gelegen in een gebied dat krachtens artikel 1.2, tweede lid, onder c, van de wet is aangewezen in een provinciale milieuverordening, voor zover dat nodig is in het belang van de bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning in dat gebied;
- b. de inrichting waarvoor de vergunning wordt verleend, zal zijn of is gelegen in een gebied waarop een provinciale milieuverordening van toepassing is, waarin regels zijn gesteld ter bescherming van de bodem, voor zover dat nodig is in het belang van de bescherming van de bodem in dat gebied;
- c. de inrichting waarvoor de vergunning wordt verleend, zal zijn of is gelegen in een gebied met een diepe grondwaterstand, een hoge stroomsnelheid van het grondwater of een dik watervoerend pakket, voor zover dat nodig is in het belang van de bescherming van de bodem in die omstandigheid;
- d. in verband met de aard van de afvalstoffen een bijzonder risico bestaat dat het storten van die stoffen nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van de bodem.

Artikel 14

Het bevoegd gezag verbindt aan de vergunning voorschriften, inhoudende dat:

- a. de voorschriften die ingevolge de artikelen 5, 9, 10 en 11 aan de vergunning zijn verbonden, nadat de vergunning haar geldigheid heeft verloren nog van kracht blijven gedurende drie jaar;
- b. de voorschriften die ingevolge de artikelen 4, vierde lid, en 12, eerste lid, aan de vergunning zijn verbonden, nadat de vergunning haar

geldigheid heeft verloren, nog van kracht blijven totdat de in artikel 10, eerste lid, onder b, bedoelde keuring heeft plaatsgevonden.

HOOFDSTUK III VERDERE BEPALINGEN

Artikel 15

Het gezag dat bevoegd is een vergunning voor de stortplaats te verlenen kan, indien het in het belang van de bescherming van de bodem een onderzoek op de stortplaats dan wel in de onmiddellijke omgeving daarvan nodig oordeelt, aan de rechthebbenden ten aanzien van het gedeelte van de bodem waar dat onderzoek wordt ingesteld, de verplichting opleggen dat het verrichten van het onderzoek, alsmede het aanbrengen, het aanwezig zijn, het onderhoud, het gebruik en het verwijderen van de voor dat onderzoek nodige middelen, worden gedoogd.

Artikel 16

1. Het bevoegd gezag kan degene die een stortplaats drijft, waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een vergunning is verleend, verzoeken de bij het verzoek aangegeven gegevens binnen een daarbij aangegeven termijn te verstrekken.

2. Het verzoek kan uitsluitend betrekking hebben op gegevens betreffende de bij dit besluit aangegeven voorschriften.

3. De vergunninghouder verstrekt de gegevens die in het verzoek zijn aangegeven, zo nodig na het verrichten van daartoe noodzakelijk onderzoek.

Artikel 17

1. Indien dit ter uitvoering van een richtlijn of een verordening van de Europese Gemeenschappen noodzakelijk is, kan Onze Minister het bevoegd gezag verzoeken met betrekking tot de stortplaatsen waarvoor het bevoegd is de vergunning te verlenen, aan hem de bij het verzoek aangegeven gegevens toe te zenden binnen een daarin aangegeven termijn.

2. Het bevoegd gezag zendt de in het eerste lid bedoelde gegevens aan Onze Minister toe.

HOOFDSTUK IV OVERGANGS- EN SLOTBEPALINGEN

Artikel 18

Voor zover het betreft stortplaatsen waarvoor op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit een vergunning is verleend, verbindt het bevoegd gezag de voorschriften die ingevolge dit besluit aan een vergunning dienen te worden verbonden, uiterlijk 1 maart 1995 aan de vergunning.

Artikel 19

1. Dit besluit treedt in werking op het tijdstip waarop de Wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving) in werking treedt.

2. Indien het bij koninklijke boodschap van 17 augustus 1989 ingediende voorstel van wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet

milieubeheer (afvalstoffen) (Kamerstukken II 1988/89, 21 246, nrs. 1-2) tot wet wordt verheven en in werking treedt, vervallen in artikel 1, eerste lid, het begrip «afvalstoffen» en de omschrijving daarvan.

Het advies van de Raad van State is openbaar gemaakt door terinzagelegging bij het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer. Tevens zal het advies met de daarbij ter inzage gelegde stukken worden opgenomen in het bijvoegsel bij de Nederlandse Staatscourant van 9 februari 1993, nr. 27.

Artikel 20

Dit besluit wordt aangehaald als: Stortbesluit bodembescherming.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

's-Gravenhage, 20 januari 1993

Beatrix

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders

Uitgegeven de *negenentwintigste* januari 1993

De Minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin

§ 1. Inleiding

1.1. Oogmerk

In het Nationaal Milieubeleidsplan¹ en het Milieuprogramma voortgangsrapportage 1990-1993² is een wettelijke regeling toegezegd ter zake van het storten van afvalstoffen. Met het onderhavige besluit wordt deze toezegging nagekomen.

Met dit besluit wordt beoogd:

- a. een algemeen beschermingsniveau voor de bodem met betrekking tot het storten van afvalstoffen tot stand te brengen, alsmede
- b. artikel 8 van de Asbestrichtlijn³ en enkele bepalingen van de EG-grondwaterrichtlijn⁴ uit te voeren.

Wat betreft de uitvoering van de EG-grondwaterrichtlijn kan het volgende worden opgemerkt. Deze richtlijn is grotendeels uitgevoerd met de vaststelling van het Lozingenbesluit bodembescherming. Voor zover de richtlijn infiltratie-activiteiten betreft, is zij uitgevoerd via een wijziging van de Grondwaterwet. Het onderhavige besluit strekt tot uitvoering van de bepalingen van de richtlijn met betrekking tot het storten van afvalstoffen.

Afgezien is van het oorspronkelijke voornemen een regeling tot stand te brengen waarin behalve stortactiviteiten ook opslagactiviteiten zouden worden meegenomen. Aangezien dit de totstandkoming van het besluit en daarmee de uitvoering van de EG-grondwaterrichtlijn zou kunnen ophouden, is besloten prioriteit te geven aan een regeling van stortactiviteiten.

De inwerkingtreding van het onderhavige besluit zal gelijktijdig plaatsvinden met de inwerkingtreding van de Wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor inrichtingen en ontheffingen; handhaving) (Wet VAR). De Wet algemene bepalingen milieuhygiëne zal na de inwerkingtreding van bedoelde wet Wet milieubeheer heten.

Een regeling van de nazorg met betrekking tot stortplaatsen, die in het in de Staatscourant voorgepubliceerde ontwerp-besluit was opgenomen maar naderhand is geschrapt, zal eerst plaatsvinden als daarvoor de vereiste wettelijke basis is geschapen. De daarvoor benodigde wijziging van de Wet milieubeheer is in voorbereiding. Deze regeling is niet nodig voor de volledige implementatie van de EG-grondwaterrichtlijn. Zij is wel nodig voor de implementatie van een in voorbereiding zijnde EG-richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen. De Commissie van de EG heeft bij de Raad van de EG een voorstel voor deze richtlijn ingediend⁵. Voor de uitvoering van laatstbedoelde richtlijn zal het onderhavige besluit te zijner tijd dienen te worden gewijzigd. Tegen die tijd zal ook de wettelijke basis voor een regeling van de nazorg met betrekking tot stortplaatsen moeten zijn geschapen.

1.2. Omvang stortproblematiek

Vóór de inwerkingtreding van de Wet VAR kon onderscheid worden gemaakt tussen de volgende categorieën van stortplaatsen:

- a. stortplaatsen die uitsluitend onder de Afvalstoffenwet vallen;
- b. stortplaatsen die (tevens) onder een andere milieuwet vallen, bijvoorbeeld de Hinderwet, de Wet chemische afvalstoffen, de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, de Wet verontreiniging zeewater of de mijnwetgeving;
- c. gesloten stortplaatsen die onder geen enkele milieuwet vallen.

¹ Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nrs. 1-2.

² Kamerstukken II 1989/90, 21 304, nrs. 1-2.

³ Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 19 maart 1987, nr. 87/217/EEG, inzake voorkoming en vermindering van verontreiniging van het milieu door asbest (PbEG L 85).

⁴ Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 17 december 1979, nr. 80/68/EEG, betreffende de bescherming van het grondwater tegen verontreiniging veroorzaakt door de lozing van bepaalde gevaarlijke stoffen (PbEG L20).

⁵ Voorstel van de Commissie van de Europese Gemeenschappen van 22 mei 1991 voor een richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen betreffende het storten van afvalstoffen (PbEG C 190/1).

Het aantal Afvalstoffenwetplichtige stortplaatsen neemt af en bedroeg eind 1992 nog ongeveer 75.

Wat betreft de stortplaatsen van categorie b kan worden gewezen op een onderzoek naar «bedrijfsgebonden» stortlokaties⁶. Het gaat om ongeveer 100 nog in bedrijf zijnde stortplaatsen die onder de Hinderwet vallen. Na de inwerkingtreding van de Wet VAR vallen deze stortplaatsen onder de Wet milieubeheer.

Categorie c bestaat uit ongeveer 3000 gesloten stortplaatsen. In de rapportage van de Stuurgroep 10-jaren-scenario bodemsanering wordt aangegeven dat voor al deze stortplaatsen in nazorg zal moeten worden voorzien en dat naar schatting 150 van deze stortplaatsen moeten worden gesaneerd⁷. Momenteel wordt in overleg met IPO en VNG bezien op welke wijze de aanpak van gesloten stortplaatsen dient te geschieden. Voorkomen moet worden dat door het achterwege blijven van systematische nazorg uiteindelijk een veel groter gedeelte van deze 3000 stortplaatsen zal moeten worden gesaneerd.

Onder gesloten stortplaatsen worden verstaan stortplaatsen waar op 1 maart 1995 geen afvalstoffen meer worden gestort. Het Stortbesluit is op deze stortplaatsen niet van toepassing (zie artikel 2, derde lid).

Ten aanzien van de stortplaatsen die op het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit in exploitatie zijn en na 1 maart 1995 in exploitatie blijven, moet het bevoegd gezag uiterlijk 1 maart 1995 de vergunning met het onderhavige besluit in overeenstemming hebben gebracht (artikel 18).

1.3. Huidige situatie

Hoewel de laatste jaren op veel stortplaatsen het voorzieningenniveau ter bescherming van de bodem is verbeterd, beantwoordt dit nog niet in alle gevallen aan het voorzieningenniveau dat volgens de huidige inzichten behoort te worden verwezenlijkt. Er is bovendien behoefte aan harmonisatie van het voorzieningenniveau op stortplaatsen, nu telkens blijkt dat er bodembedreigende stoffen (zijn) terecht(ge)komen op stortplaatsen, die daartoe niet of onvoldoende zijn ingericht.

Er is thans geen afdoende wettelijke regeling voor stortactiviteiten buiten inrichtingen. Deze zal in het hoofdstuk Afvalstoffen van de Wet milieubeheer worden opgenomen in de vorm van een stortverbod buiten inrichtingen.

1.4. Wettelijke grondslag en geadresseerde

In hoofdstuk II van het onderhavige besluit worden aan het bevoegd gezag instructies gegeven om bepaalde voorschriften aan een vergunning voor een stortplaats te verbinden. Deze voorschriften zijn derhalve niet rechtstreeks tot de vergunninghouder gericht. De basis wordt gevormd door artikel 8.45 van de Wet milieubeheer.

In de dereguleringsparagraaf (§ 8) zal worden ingegaan op de keuze die in dit besluit is gemaakt voor instructieregels (op basis van artikel 8.45 van de Wet milieubeheer) in plaats van rechtstreeks werkende algemene regels (op basis van artikel 8.44 van de Wet milieubeheer).

Het bevoegd gezag dient ten minste de voorschriften aan de vergunning te verbinden, waarvan de inhoud in het besluit is aangegeven. De noodzakelijke flexibiliteit bij de uitvoering van de instructieregels is op verschillende manieren gewaarborgd.

a. Aan de vergunning kunnen aanvullende voorschriften worden verbonden ter bescherming van de bodem, voor zover het gaat om

⁶ Inventarisatie bedrijfsgebonden stortlocaties, DHV Raadgevend Ingenieursbureau, oktober 1989.

⁷ Stuurgroep Tien Jaren-Scenario Bodemsanering; Kamerstuk 1989/90, 20 800 XI, nr. 136.

onderwerpen ten aanzien waarvan in het onderhavige besluit geen instructies zijn gegeven. Dit kan worden toegelicht met het volgende voorbeeld. In het besluit zijn voorschriften opgenomen, die ertoe verplichten op een stortplaats na beëindiging van het storten een bovenafdichting aan te brengen. Dit laat onverlet dat het bevoegd gezag aan de vergunning een voorschrift kan verbinden, dat ertoe verplicht ook al gedurende de periode waarin wordt gestort, een verplaatsbare bovenafdichting of overkapping aan te brengen. In het besluit zijn namelijk geen bepalingen opgenomen met betrekking tot een bovenafdichting tijdens het storten. Indien het bevoegd gezag ten aanzien van de bovenafdichting na beëindiging van het storten eveneens aanvullende (verdergaande) voorschriften zou moeten kunnen verbinden, is deze bevoegdheid in het besluit gegeven (zie onder c).

b. De instructies zijn, waar nodig, zodanig geredigeerd, dat de voorschriften aan de vergunning kunnen worden verbonden die in de gegeven plaatselijke omstandigheden noodzakelijk zijn. Als voorbeeld kunnen worden genoemd de in artikel 4 gegeven instructies.

c. In een aantal gevallen, die worden aangegeven in artikel 13, kan het bevoegd gezag aan de vergunning strengere voorschriften verbinden dan de voorschriften waartoe dit besluit verplicht. Het betreft stortactiviteiten:

– in bij provinciale milieuverordening aangewezen gebieden waar de kwaliteit van de bodem bijzondere bescherming behoeft (deze gebieden zijn vergelijkbaar met de voormalige grondwaterbeschermingsgebieden en bodembeschermingsgebieden in de Wet bodembescherming);

– op locaties die zijn gelegen in een gebied waar zich bepaalde bodemkundige omstandigheden voordoen, waardoor bij falen van de isolerende voorzieningen een onbeheersbare situatie kan ontstaan. Deze omstandigheden kunnen blijken uit een milieu-effectrapportage ter zake van de stortplaats;

– als gevolg waarvan in verband met de aard van de afvalstoffen een bijzonder risico aanwezig is dat het storten van die stoffen nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van de bodem. Gedacht kan hierbij worden aan het storten van bepaalde chemische afvalstoffen op de Maasvlakte in de C2-deponie bij de AVR.

d. Naast de in de vergunning uit te werken instructievoorschriften kunnen aan de vergunning uiteraard ook voorschriften worden verbonden in het belang van de bescherming van andere onderdelen van het milieu dan de bodem, bijvoorbeeld de lucht, dan wel met een ander motief, bijvoorbeeld de doelmatige verwijdering van afvalstoffen.

1.5. Algemeen versus bijzonder beschermingsniveau

Met het onderhavige besluit wordt beoogd in het gehele land een algemeen beschermingsniveau met betrekking tot de bodem vast te stellen ten aanzien van het storten van afvalstoffen. In beschermingsgebieden als bedoeld in de Wet milieubeheer, kan het noodzakelijk zijn in aanvulling daarop strengere voorschriften aan vergunningen te verbinden, waardoor een bijzonder beschermingsniveau tot stand wordt gebracht. Dergelijke voorschriften kunnen uit eigen beweging door het bevoegd gezag aan de vergunning worden verbonden (zie artikel 13, onder a en b). Het ligt in de bedoeling door een wijziging van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer voor alle stortplaatsen gedeputeerde staten als het bevoegd gezag aan te wijzen. In de eerste jaren na de inwerkingtreding van het onderhavige besluit kunnen in plaats van gedeputeerde staten ook nog burgemeester en wethouders het bevoegd gezag zijn. In dat geval is het mogelijk dat zij door bij een provinciale milieuverordening krachtens artikel 8.46 van de Wet milieu-

beheer gestelde instructieregels ertoe worden verplicht strengere voorschriften als hier bedoeld, aan de vergunning te verbinden.

§ 2. Beleidsdoelstellingen

Uitgangspunt in het bodembeschermingsbeleid is het behoud van de multifunctionaliteit van de bodem. Als uitvloeisel daarvan is in het Nationaal Milieubeleidsplan tot uitdrukking gebracht dat zo snel mogelijk alle plaatsen waar afvalstoffen worden gestort, moeten voldoen aan de IBC-criteria (Isoleren, Beheersen, Controleren). Deze houden in dat:

- verspreiding van op of in de bodem gebrachte bodembedreigende stoffen naar de omliggende bodem en/of naar andere milieucompartimenten dient te worden vermeden door isolerende voorzieningen;
- de situatie waarin bodembedreigende stoffen op of in de bodem worden gebracht, beheersbaar dient te zijn en - in de toekomst - te blijven, ook in geval de isolerende maatregelen falen, d.w.z. voor herstel of vernieuwing in aanmerking komen;
- de situatie waarin bodembedreigende stoffen op of in de bodem worden gebracht controleerbaar dient te zijn en - in de toekomst - te blijven. Regelmatige controle van de situatie en de effectiviteit van de getroffen maatregelen, dient plaats te vinden.

Bij stortactiviteiten wordt er van uitgegaan dat allerlei soorten afvalstoffen op de stortplaats terecht kunnen komen. Het voorzieningenniveau moet derhalve ook toereikend zijn in situaties die wellicht niet zijn beoogd. Om die reden moet uiteindelijk in elk geval een basispakket aan bodembeschermende voorzieningen aanwezig zijn. Een differentiatie in het voorzieningenpakket kan het gevolg zijn van bodemkundige oorzaken en wellicht van keuzen die reeds in het verleden zijn gemaakt en nu een standaardaanpak om technische redenen in de weg staan. Voor een differentiatie kan voorts aanleiding bestaan indien in verband met de aard van de afvalstoffen een bijzonder risico bestaat dat het storten van die stoffen nadelige gevolgen heeft voor de kwaliteit van de bodem.

§ 3. Reikwijdte

3.1. Afbakening

Het onderhavige besluit is van toepassing op het storten van afvalstoffen. Voor de bepaling van de reikwijdte van het besluit zijn met name de begripsomschrijvingen in artikel 1 en de afbakeningsbepalingen in artikel 2 relevant.

3.2. Het begrip «storten van afvalstoffen»

Met de van het «storten van afvalstoffen» gegeven omschrijving wordt aangesloten bij de reeds bestaande terminologie in de afvalstoffenwetgeving en de daarop gebaseerde jurisprudentie alsmede de terminologie in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer.

Niet altijd is het duidelijk wat het primaire oogmerk van bepaalde activiteiten is, zoals bij de toepassing van vloeivelden en bezinklagunes. Indien het slib blijft liggen, is er sprake van storten van afvalstoffen, waarop het besluit van toepassing is. Indien dat niet het geval is, is het Stortbesluit niet van toepassing.

Bij een riet- of biezenveld of een composthoop gaat het primair om een bewerking van afvalstoffen. Deze handelingen hebben derhalve niet tot doel afvalstoffen te storten. Het Stortbesluit is dan ook niet van toepassing.

3.3. Afbakening ten opzichte van besluiten op grond van de Wet bodembescherming

Het op of in de bodem brengen van **vloeibare** afvalstoffen is niet geregeld in het onderhavige besluit maar in het Lozingenbesluit bodembescherming. Het zich ontdoen van vloeibare afvalstoffen via een bezinklagune of vloeiveld valt buiten de werkingssfeer van het Lozingenbesluit bodembescherming en kan derhalve wel onder dit besluit vallen (gesteld dat er sprake is van het storten van afvalstoffen). In artikel 2, eerste lid, onder a, is in verband met het voorgaande bepaald dat het Stortbesluit niet van toepassing is voor zover het Lozingenbesluit bodembescherming van toepassing is.

Een aantal andere handelingen waarmee (afval)stoffen op of in de bodem worden gebracht, valt niet onder het Stortbesluit aangezien geen sprake is van het storten van afvalstoffen in een inrichting. Gedacht kan worden aan de volgende handelingen:

- a. het gebruiken van dierlijke of andere organische meststoffen. Hierop zijn het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen van toepassing.
- b. het gebruiken van bouwstoffen. Dit zal worden geregeld in het toekomstige Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming⁸. In dat kader zal onder meer aandacht worden besteed aan de afbakening van dat besluit ten opzichte van het Stortbesluit.

Tenslotte is het besluit niet van toepassing op het storten van baggerspecie (artikel 2, tweede lid). Op basis van een milieu-effectrapportage over de baggerspecie is in 1992 een Beleidsstandpunt verwijdering baggerspecie⁹ uitgebracht, waarin richtlijnen voorkomen voor de inrichting van baggerspeciestortplaatsen. Dit beleidsstandpunt is voor inspraak ter inzage gelegd. Het definitieve regeringsstandpunt zal in de loop van 1993 volgen.

Categorieën van niet-vergunningplichtige inrichtingen waarvoor een amvb op grond van artikel 8.40 van de Wet milieubeheer is vastgesteld, vallen uiteraard eveneens buiten de werkingssfeer van het onderhavige besluit, aangezien instructieregels uitsluitend betrekking kunnen hebben op vergunningplichtige inrichtingen.

3.4. Afbakening ten opzichte van andere wetten

In artikel 22.1 van de Wet milieubeheer is een aantal wetten genoemd, die de werkingssfeer van het onderhavige besluit kunnen beperken.

Mijnen

Ingevolge artikel 22.1, eerste lid, valt het storten binnen bij mijnen behorende ondergronds gelegen werken of inrichtingen niet onder de Wet milieubeheer, tenzij het betreft afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn, dan wel chemische afvalstoffen of afgewerkte olie, die in dat werk of die inrichting worden gestort. In laatstbedoeld geval geldt een dubbel regime: zowel een vergunning op grond van de Mijnwet 1903 als een vergunning op grond van de Wet milieubeheer is vereist. Het Stortbesluit is op dergelijke stortactiviteiten niet van toepassing (zie artikel 2, eerste lid, onder c, van het besluit). De reden hiervoor is dat de voorschriften die in het Stortbesluit zijn opgenomen, niet zijn toegesneden op de bijzondere omstandigheden die zich bij het storten in mijnen voordoen. Bedoelde stortactiviteiten zullen derhalve in het kader van de vergunningverlening krachtens de Wet milieubeheer worden beoordeeld.

⁸ Het ontwerp van dit besluit is voorgepubliceerd in Stcrt. 1991, 121 (rectificatie Stcrt. 1991, 130).

⁹ Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1992.

Oppervlaktewateren

Het storten van afvalstoffen in oppervlaktewateren valt ingevolge artikel 22.1, vierde lid, buiten de werkingssfeer van het onderhavige besluit voor zover het gaat om de bescherming van het oppervlaktewater. Er is nog wel een vergunning vereist ingevolge de Wet milieubeheer, onder meer met het oog op de doelmatige verwijdering van de afvalstoffen alsmede de bescherming van de bodem, waaronder begrepen het grondwater. Het onderhavige besluit is in dat geval van toepassing voor zover het betreft de bescherming van de bodem en het grondwater. Omdat in dat geval niet aan de in het Stortbesluit gestelde voorschriften (met name artikel 3) kan worden voldaan, heeft dit besluit tot gevolg dat de vergunning krachtens de Wet milieubeheer voor het storten in oppervlaktewateren zal moeten worden geweigerd.

§ 4. Specificatie IBC-maatregelen

In hoofdstuk II van het onderhavige besluit worden de IBC-maatregelen gespecificeerd. Hieronder wordt kort ingegaan op de belangrijkste elementen van het IBC-basispakket.

4.1. Voorafgaand onderzoek

In alle situaties zal het ingevolge het tegelijkertijd met het onderhavige besluit in werking getreden Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer noodzakelijk worden dat er voorafgaand aan de verlening van de vergunning een onderzoek wordt uitgevoerd naar:

a. de kwaliteit van de bodem op de plaats waar de inrichting zal zijn of is gelegen;

b. de bodemkundige gesteldheid en geohydrologische omstandigheden op de plaats waar de inrichting zal zijn of is gelegen, waaronder ten minste gegevens met betrekking tot:

1°. de gemiddeld hoogste en laagste grondwaterstand, vastgesteld door metingen volgens NEN 5766, welke metingen ten minste twee maal per maand op de 14e en 28e van die maand gedurende een periode van ten minste één jaar voorafgaande aan de indiening van de aanvraag zijn verricht;

2°. de grondwaterstroming;

3°. de doorlatendheid, dikte, samenstelling en zetting van de bodemlagen;

c. de vormen van belasting van het milieu alsmede de aard, de omvang en de duur daarvan die de inrichting naar verwachting kan veroorzaken na de beëindiging van de werking van de inrichting of de sluiting daarvan;

d. de wijze waarop na beëindiging van het op of in de bodem brengen van de afvalstoffen het milieuhygiënisch beheer van die afvalstoffen en van de milieubescherpende voorzieningen is geregeld.

4.2. Isolatiecriterium

Zoals reeds in paragraaf 2 van deze toelichting is aangegeven, moet door het treffen van isolerende maatregelen verspreiding van bodembedreigende stoffen worden tegengegaan. In artikel 3 is bepaald dat de stoffen zodanig moeten worden gestort dat deze ook na zetting van de bodem niet onder 0,7 respectievelijk 0,5 meter bij een capillair-onderbrekende laag boven de te verwachten gemiddeld hoogste grondwaterstand kunnen geraken. De reden daarvoor is dat wanneer gestorte afvalstoffen met het grondwater in contact komen, er een risico bestaat dat in die afvalstoffen voorkomende bodembedreigende stoffen hierin oplossen en het grondwater verontreinigen. Voorts moet ingevolge de EEG-grondwa-

terrichtlijn een indirecte lozing van verontreinigende stoffen in het grondwater ten gevolge van stortactiviteiten worden voorkomen. De uiteindelijk te verwachten zetting van de bodem onder invloed van de bovenbelasting moet voor elke locatie apart worden vastgesteld. Hetzelfde geldt voor de te verwachten gemiddeld hoogste grondwaterstand onder de stortplaats, welke moet worden berekend op basis van onderstaande factoren:

- a. de gemiddeld hoogste grondwaterstand vóór realisering van de stortplaats;
- b. de invloed van de stortplaats op de grondwaterstand.

De wijze waarop de te verwachten gemiddeld hoogste grondwaterstand onder de stortplaats kan worden vastgesteld, wordt uitgewerkt in een ministeriële regeling. Hierin wordt ook aangegeven wat moet worden gedaan met tussentijdse wijzigingen in de grondwaterstand. In de ministeriële regeling wordt zoveel mogelijk aangesloten bij het rapport «Richtlijn drainagesystemen en controlesystemen grondwater voor storingen opslagplaatsen»¹⁰.

Voor (kwel)situaties binnen bemalen poldergebieden waarin de te verwachten grondwaterstand onder de stortplaats zo hoog is, dat door een noodzakelijke ophoging de realisatie van de stortplaats grote problemen oplevert, kan de gemiddeld hoogste grondwaterstand onder de stortplaats blijvend worden verlaagd door middel van een ringsloot of een daaraan gelijkwaardig systeem. Een verlaging van de grondwaterstand kan eventueel worden gerealiseerd door een ontwateringssysteem dat bij eventueel falen, bijvoorbeeld ten gevolge van dichtslibben of een calamiteit, wordt vervangen, mits de gestorte afvalstoffen daarbij droog blijven.

Omdat wordt uitgegaan van de gemiddeld hoogste grondwaterstand in plaats van de hoogste grondwaterstand, wordt in beginsel een afstand van 0,7 meter voorgeschreven tussen afvalstoffen en de te verwachten gemiddeld hoogste grondwaterstand. Deze 0,7 meter is globaal gelijk aan de in de herziene richtlijn gecontroleerd storten¹¹ vermelde 0,5 m tussen afvalstoffen en de hoogste grondwaterstand, die 1 maal per 10 jaar wordt bereikt of overschreden. Ter verhoging van de veiligheid is enige extra marge voorgeschreven, daar bij het berekenen van de te verwachten gemiddeld hoogste grondwaterstand altijd van een zekere onnauwkeurigheid sprake is. De afstand kan – voor zover nodig – worden benut voor het aanbrengen van de onderafdichting.

Daarnaast is in het basispakket aangegeven dat er isolerende voorzieningen moeten worden aangebracht. In principe moeten zowel een onder- als bovenafdichting worden aangebracht. De isolerende voorzieningen dienen overeenkomstig de vigerende stand der techniek te zijn uitgevoerd zodat, zoveel mogelijk ook op lange termijn, wordt voorkomen dat de bodem ten gevolge van uit de afvalstoffen tredende vloeistoffen ontoelaatbaar wordt belast. De beste aanpak is te voorkomen dat verontreinigende stoffen uit het percolaat in de bodem kunnen geraken.

Voor wat betreft de onderafdichting valt te denken aan een combinatie van een kunststoffolie en een stelsel van, al dan niet van nature aanwezige, absorberende lagen, minerale lagen (klei of zand-bentoniet) en diffuseremmende lagen. Dit wordt uitgewerkt bij ministeriële regeling.

De onderafdichting voorkomt met name tijdens de exploitatie-fase van de stortplaats dat percolaat in de bodem geraakt. Omdat een afdichting aan de onderzijde van de gestorte afvalstoffen op de langere termijn – na enkele tientallen jaren – minder goed zal gaan functioneren, is het noodzakelijk dat het zwaartepunt bij het beheer van stortplaatsen op den

¹⁰ Heidemij adviesbureau 1993, Publikatierijks bodembescherming, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

¹¹ September 1985, op grond van artikel 6 van de Afvalstoffenwet.

duur wordt verlegd van de onderafdichting naar de bovenafdichting. Overigens is het vaak reeds tijdens de exploitatiefase noodzakelijk een bovenafdichting aan te brengen teneinde het ontstaan van grote hoeveelheden verontreinigd percolaat en de behandeling daarvan te vermijden. Indien dit technisch gezien niet mogelijk blijkt, zal met tijdelijke afdekkingstechnieken kunnen worden voorkomen dat grote hoeveelheden vocht in de gestorte afvalstoffen dringen.

Voor de bovenafdichting valt te denken aan een combinatie van kunststoffolie en mineraal materiaal, zoals zand-bentoniet. Bij ministeriële regeling zal dit worden uitgewerkt. De bovenafdichting zal moeten worden beschermd tegen aantastingen van chemische, fysische, biologische en mechanische aard.

Ingevolge artikel 4, vierde lid, dient zo spoedig als technisch mogelijk is, een bovenafdichting te worden aangebracht. Indien het gevaar bestaat dat scheurvorming van de folie optreedt, kan het noodzakelijk zijn om de bovenafdichting pas enkele jaren na het beëindigen van het storten aan te brengen. Voorts kan het in gevallen waarbij gestreefd wordt naar het versneld verwijderen van de in de stortplaats voorkomende mobiele stoffen, wenselijk zijn deze bovenafdichting eerst aan te brengen, nadat deze verwijdering geheel of ten dele heeft plaatsgevonden. Aangezien versnelde uitloging uitsluitend verantwoord kan plaatsvinden voor zover de afdichting aan de onderzijde van de gestorte afvalstoffen alsmede de percolaatafvoer en/of -reiniging goed functioneren, is aangegeven dat uiterlijk 30 jaar na het aanbrengen van de onderafdichting de bovenafdichting moet worden aangebracht (artikel 4, vierde lid). Overigens is het zo spoedig mogelijk aanbrengen van een bovenafdichting ook noodzakelijk teneinde methaanemissies tegen te gaan. Dit belang kan prevaleren boven het belang van versneld uitlogen.

Artikel 6 van het besluit vloeit rechtstreeks voort uit de EG-Asbestrichtlijn. Hierin is bepaald dat asbesthoudende stoffen die worden gestort, zodanig moeten zijn behandeld, verpakt en afgedekt, dat asbestvezels en -stof zich niet kunnen verspreiden. In het verleden zijn losse asbestvezels gebruikt als isolatiemateriaal. Teneinde uitvoering te geven aan de in artikel 6 van het besluit opgenomen verplichting is het aan te bevelen dat reeds tijdens sloop- en verwijderingswerkzaamheden dit materiaal en afvalresten worden bevochtigd en indien mogelijk vochtig in zakken worden opgeborgen. Indien bij het verdichten op de stortplaats een zak stukgaat, komen dan geen asbestvezels vrij. Wanneer het asbest met andere afvalstoffen wordt bedekt is er geen verspreidingsgevaar meer te duchten.

4.3. Beheersingscriterium

In het voorgaande is reeds aangegeven dat een stortplaats beheersbaar dient te zijn en te blijven, ook als isolerende voorzieningen mochten falen. Uit het beheersingscriterium vloeien een aantal verplichtingen voort:

a. Ingevolge artikel 5 van het besluit moet het percolaat worden opgevangen, verzameld en gezuiverd of afgevoerd op een zodanige wijze dat geen gevaar bestaat voor verontreiniging van de bodem. Aan de afvoerverplichting kan op verschillende manieren worden voldaan. Als het water voldoet aan de eisen die de waterkwaliteitsbeheerder stelt, kan lozing op het riool of rechtstreeks in het oppervlaktewater plaatsvinden. Veelal zal echter een voorafgaande zuivering van het percolaat moeten plaatsvinden. Met name in de opbouwfase is het echter ook mogelijk dat recirculatie van percolatiewater wordt toegepast. Verwezen kan worden

naar de Richtlijn drainagesystemen en controlesystemen grondwater voor stort- en opslagplaatsen.

b. De grondmechanische en geohydrologische situatie ter plaatse, de methode van het storten en de bodembeschermende voorzieningen moeten zodanig zijn dat de stortplaats beheersbaar is. Verwezen kan worden naar met name artikel 13, onder c. Indien een beheersbare situatie niet is te verwezenlijken, dient de desbetreffende lokatie als stortlokatie te worden afgewezen. Tevens dienen de gestorte afvalstoffen en de bodembeschermende voorzieningen terugneembaar te zijn. Dit in artikel 7 gestelde vereiste brengt mee dat er geen vermenging van afvalstoffen en bodembeschermende voorzieningen met de bodem ter plaatse mag optreden. Het moet naar de huidige stand der techniek mogelijk zijn, indien dit om milieuhygiënische redenen noodzakelijk blijkt (bodemsanering), de gestorte afvalstoffen en bodembeschermende voorzieningen weg te halen zonder dat de bodem ingrijpend wordt aangetast.

c. Indien er toch bodemverontreiniging optreedt, moeten onverwijld maatregelen worden getroffen om die verontreiniging weg te nemen of tegen te gaan. Bovendien moet een melding aan het bevoegd gezag plaatsvinden. Gevallen van verontreiniging van de bodem ten gevolge van een ongewoon voorval dienen voorts ingevolge artikel 22 van de Wet bodembescherming te worden gemeld aan de burgemeester.

d. De voorzieningen moeten in goede staat van onderhoud verkeren (artikel 11). Indien na inspectie blijkt dat de voorzieningen niet in goede staat verkeren, moeten deze worden hersteld dan wel moeten er vervangende maatregelen worden getroffen om bodemverontreiniging te voorkomen.

e. In het ontwerp-besluit dat op 22 mei 1990 voor commentaar is voorgepubliceerd in de Staatscourant, was een regeling opgenomen met betrekking tot de nazorg na definitieve beëindiging van het storten. Omdat noch de Wet bodembescherming noch de Wet milieubeheer een wettelijke basis bleken te bieden om hierin te voorzien en deze basis ook niet tijdig tot stand kon worden gebracht, is de paragraaf waarin de regeling met betrekking tot de nazorg was opgenomen, komen te vervallen. Een wijziging van de Wet milieubeheer, waarmee in de vereiste wettelijke basis kan worden voorzien, is in voorbereiding. Er wordt naar gestreefd tegelijkertijd met de inwerkingtreding van de wetswijziging een wijziging van het onderhavige besluit in werking te doen treden, waarmee alsnog een regeling met betrekking tot de nazorg in het besluit zal worden opgenomen. De Wet milieubeheer (artikel 8.16) biedt op dit moment al wel voldoende basis om de nazorg voor een beperkte periode van drie jaar te regelen.

4.4. *Controlecriterium*

De stortplaats, met name de bodembeschermende voorzieningen, moet regelmatig worden gecontroleerd. Onderscheid kan hierbij worden gemaakt tussen controle door de vergunninghouder en het toezicht door de overheid op naleving door de vergunninghouder van de vergunningvoorschriften.

De artikelen 8 tot en met 10 van het besluit hebben betrekking op de controle door of in opdracht van de vergunninghouder. Onderscheid kan daarbij worden gemaakt tussen:

a. een regelmatige inspectie van de bodembeschermende voorzieningen (art. 9, eerste lid). Deze verplichting geldt onder meer ten aanzien van het aangebrachte controlesysteem en het opvang-, verzamel- en afvoersysteem voor percolaat en afstromend water. Voor zover technisch mogelijk geldt de inspectieplicht ook voor de isolerende voorzieningen;

b. een regelmatig onderzoek van de bodemkwaliteit (art. 9, eerste lid). Het onderzoek moet in beginsel op de vloeibare fase van de bodem worden gericht. Daarbij moet in ieder geval de samenstelling van het grondwater onder en benedenstrooms van de gestorte stoffen regelmatig worden onderzocht. Bij de huidige stand van de techniek gaat de voorkeur uit naar controle direct onder de stortplaats door middel van een horizontaal drainagesysteem. Indien echter de situatie ter plaatse het aanbrengen van een effectief werkend horizontaal drainagesysteem technisch onmogelijk maakt, dient ten minste een verticaal controlesysteem te worden ingericht door het aanbrengen van (grondwater)peilbuizen die zijn voorzien van filters. Hiermee dient een vergelijkbaar beschermingsniveau te worden gerealiseerd als bij een horizontaal drainagesysteem;

c. een uitvoeriger tweejaarlijks onderzoek dat in opdracht van de vergunninghouder door een in overeenstemming met het bevoegd gezag aangewezen ter zake kundige wordt verricht, bestaande uit een technische keuring van de voorzieningen alsmede een onderzoek naar de bodemkwaliteit (artikel 10). Een technische keuring kan alleen worden uitgevoerd door instanties met voldoende grondmechanische, geohydrologische, chemische en civiele kennis en capaciteit. Het onderzoek dient een voortschrijdend karakter te hebben en telkenmale een uitspraak te doen over de beheersbaarheid van de situatie in relatie tot de bescherming van de bodem en eventuele vervolgstappen daaromtrent.

De schriftelijke resultaten van de door de vergunninghouder uitgevoerde inspecties en controles moeten ingevolge de artikelen 9, derde lid, en 10, eerste lid, onder e, door de vergunninghouder worden bewaard gedurende de gehele exploitatieperiode van de stortplaats. Bovendien moeten ingevolge artikel 10, eerste lid, onder d, de resultaten van het tweejaarlijkse onderzoek zo spoedig mogelijk aan het bevoegd gezag worden toegestuurd.

Op toezicht dat door de overheid wordt uitgeoefend op de naleving van de vergunningvoorschriften, zal worden ingegaan in paragraaf 7.

4.5. Ministeriële regeling

De technische uitwerking van een aantal van de in het onderhavige besluit voorgeschreven bodembeschermende voorzieningen zal bij ministeriële regeling plaatsvinden. De bevoegdheid daartoe wordt gegeven in de artikelen 1, vierde lid, 4, vijfde lid, 9, tweede lid, en 10, tweede lid. Het gaat om gedetailleerde voorschriften met betrekking tot de bepaling van de gemiddeld hoogste en de gemiddeld laagste grondwaterstand, de uitvoering van isolatieconstructies, het bodemonderzoek en de keuring van de bodembeschermende voorzieningen.

Bij deze regeling zullen evenals bij het onderhavige besluit instructievoorschriften worden gegeven, die in de vergunningen moeten worden overgenomen. Er wordt naar gestreefd de regeling tegelijkertijd met het onderhavige besluit in werking te doen treden.

§ 5. Financiële zekerheidsstelling

Aanbrengen bovenafdichting

In het onderhavige besluit is op grond van artikel 8.15 van de Wet milieubeheer de mogelijkheid geopend voor stortplaatsen in de vergunning een verplichting op te nemen dat er financiële zekerheid dient te worden gesteld voor het nakomen van de verplichting een bovenafdichting aan te brengen. Of financiële zekerheid gesteld dient te

worden en tot welk bedrag binnen het maximum van f 5 per ton gestorte afvalstoffen staat ter beoordeling van het bevoegd gezag. Hieraan kan invulling worden gegeven door bijvoorbeeld een bankgarantie of een waarborgsom.

Aansprakelijkheid voor schade

Als gevolg van het storten van afvalstoffen kan schade worden veroorzaakt, waarvoor over het algemeen de exploitant van de stortplaats aansprakelijk is. In het wetsvoorstel tot aanvulling van de Boeken 3, 6 en 8 van het Nieuw Burgerlijk Wetboek (NBW) met regels betreffende de aansprakelijkheid voor gevaarlijke stoffen en verontreiniging van lucht, water of bodem¹² wordt een risico-aansprakelijkheid voorgesteld die rust op de exploitant van een stortplaats als bedoeld in de Wet milieubeheer. Er wordt naar gestreefd deze risico-aansprakelijkheid in 1993 te doen ingaan. Zij zal geen betrekking hebben op stortactiviteiten die vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de desbetreffende bepalingen van het NBW hebben plaatsgevonden, maar alleen dienen te worden gesteld voor de schade die vanaf 1993 kan worden veroorzaakt¹³. Uiteraard geldt er voor die datum de gewone schuldaansprakelijkheid.

Over een regeling met betrekking tot de dekking voor aansprakelijkheid voor schade in het kader van de financiële zekerheidsstelling vindt nog overleg plaats met de verzekeringsbranche, de Nederlandse Vereniging van Reinigingsdirecteuren (NVRD) en VNO en NCW. Om de inwerkingtreding van het onderhavige besluit niet op te houden, is in het besluit ter zake nog geen regeling opgenomen. Een alternatief voor een verzekering is dat de branche zelf een fonds in het leven roept, waarmee voldoende dekking wordt geboden voor aansprakelijkheid voor schade als gevolg van stortactiviteiten. Naar verwachting zal met een dergelijk risico-fonds voldoende dekking kunnen worden geboden bij een afdracht van enkele gulden per ton gestorte afvalstoffen.

§ 6. Voorlichting en handhaving

Ten behoeve van de voorlichting aan de uitvoerende overheden zal in de Leidraad bodembescherming aan het onderhavige besluit aandacht worden besteed. Tevens zal een voorlichtingsdag voor de provinciale toezichthoudende ambtenaren worden georganiseerd.

Over het algemene handhavingsbeleid wordt de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd. Gewezen kan worden op de aanbieding aan de Tweede Kamer van het «Vierde voortgangsbericht Ontwikkeling Handhaving Milieuwetgeving»¹⁴.

Wat betreft het onderhavige besluit kan voor de handhaving gebruik worden gemaakt van het handhavingsinstrumentarium van de Wet milieubeheer.

§ 7. Financiële aspecten

Besproken zullen worden:

1. macro-economische kosten en meerkosten voor de exploitanten,
2. apparaatskosten voor het bevoegd gezag en daarmee samenhangende kosten,
3. schadevergoedingen.

¹² Kamerstukken 1988/89, 21 202, nrs. 1-2.

¹³ Zie ook actie A104 van het Nationaal Milieubeleidsplan; Kamerstukken II 1988/89, 21 137, nrs. 1-2.

¹⁴ Kamerstukken II 1990/91, 21 800, hfdst. XI, nr. 85.

Ad 1. Macro-economische kosten en meerkosten voor de exploitanten

Meerkosten exploitanten bedrijfsgebonden stortplaatsen

IBC-maatregelen exclusief nazorg

Aan de hand van CBS-gegevens uit 1986 is de voor dit besluit relevante jaarlijks vrijkomende hoeveelheid in eigen beheer gestorte bedrijfsafvalstoffen berekend. Zij bedraagt naar schatting 1 mln. ton. Afvalstoffen die afkomstig zijn van de voedings- en genotmiddelenindustrie zijn hierin niet meegerekend. Wel is rekening gehouden met afvalstoffen die afkomstig zijn van zeer kleine bedrijven die in de CBS-tellingen niet zijn meegenomen.

De totale meerkosten van de exploitatie van een stortplaats volgens IBC-criteria zijn berekend op f 26,26 per ton op jaarbasis. Daarbij is uitgegaan van een gemiddeld voorkomende storthoogte van 5 meter en een omrekeningsfactor van m³ naar tonnage van 1:1. Tenslotte wordt ervan uitgegaan dat 25 % van de noodzakelijke IBC-maatregelen reeds zijn genomen en de kosten daarvan dus niet een gevolg zijn van de inwerkingtreding van het onderhavige besluit. De meerkosten van IBC-maatregelen (exclusief nazorg) op bedrijfsgebonden stortplaatsen bedragen dan 75% van 1 mln. ton x f 26,26 is (afgerond) f 20 mln. per jaar.

Meerkosten bij Afvalstoffenwetplichtige stortplaatsen

IBC-maatregelen exclusief nazorg

De omvang van de hoeveelheid afvalstoffen die jaarlijks wordt gestort op AW-plichtige stortplaatsen, bedraagt 10,3 mln ton. Aangenomen wordt dat de helft van de noodzakelijke IBC-maatregelen al zijn genomen. Gebleken is dat de gemiddeld voorkomende storthoogte bij volgestort terrein op AW-stortplaatsen gemiddeld zeker het dubbele bedraagt van de bedrijfsgebonden storten. Mede als gevolg daarvan bedragen de meerkosten van storten overeenkomstig de IBC-criteria gemiddeld f 13,13 per m³. Hiermee rekening houdend bedragen deze kosten voor AW-stortplaatsen 10,3 mln x f 13,13 x 0,50 = f 68 mln per jaar.

Macro-economische kosten

Een en ander opgeteld geeft de volgende jaarlijkse kosten:

Categorie stortplaatsen

Bedrijfsgebonden stortplaatsen

– IBC excl. nazorg f 20 mln

AW-stortplaatsen

– IBC excl. nazorg f 68 mln
f 88 mln

Als gevolg van het besluit wordt een stijging van het storttarief op AW-stortplaatsen verwacht van f 6,60 per ton.

Ad 2. Apparaatskosten voor het bevoegd gezag en daarmee samenhangende kosten

Bij de berekening van de benodigde apparaatskosten voor de uitvoering van dit besluit is uitgegaan van een aantal veronderstellingen.

Verondersteld is dat in de helft van de gevallen de provincie bevoegd gezag is en de gemeente in de andere helft (voor bedrijfsgebonden stortten). Overigens bestaat het voornemen in het kader van de regeling van de nazorg met betrekking tot stortplaatsen de provincie in alle gevallen als bevoegd gezag aan te wijzen. Het aantal keren dat de Kroon bevoegd gezag is, is verwaarloosbaar. In het kader van de uitvoering van de Wet milieubeheer (voor het storten van afvalstoffen voorheen de Hinderwet, Afvalstoffenwet en Wet chemische afvalstoffen) wordt reeds een vergoeding in de apparaatskosten verstrekt, waarin rekening is gehouden met de taken van de lagere overheden betreffende de bodembescherming. Hier zijn alleen de kosten geïnventariseerd, die voortvloeien uit additionele taken bij de invoering van het besluit, in totaal f 5 mln. Dit bedrag is gebaseerd op de benodigde tijd voor aanpassing van vergunningen, controle, voorlichting e.d. per inrichting. Dit zijn geen structurele kosten. De verdeling van deze kosten over provincies en gemeenten is respectievelijk f 3,25 mln en f 1,75 mln in totaal, te verdelen over de jaren 1993 en 1994. Bij de verdeling van de middelen voor de uitvoering van de NMP (Plus)-taken over provincies en gemeenten, zoals beschreven in het besluit van 18 oktober 1991, houdende wijziging van het Bijdragenbesluit openbare lichamen Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (bijdragen ter uitvoering van het Nationaal Milieubeleidsplan en het Nationaal Milieubeleidsplan Plus) is rekening gehouden met een bedrag van f 5 miljoen voor de uitvoering van dit besluit.

Ad 3. Schadevergoedingen

Bij de invoering van het onderhavige besluit wordt er van uit gegaan dat de exploitant de kosten draagt van de te treffen maatregelen. In bijzondere omstandigheden kan een exploitant ingevolge artikel 15.20, eerste lid, van de Wet milieubeheer een beroep doen op vergoeding van overgangsschade in verband met de aanpassing van de vergunning. De circulaire betreffende de toepassing van de schadevergoedingsartikelen in de Wabm¹⁵ is hierop van toepassing. Dit betekent dat er sprake moet zijn van kosten die redelijkerwijs niet ten laste van de exploitant behoren te komen.

§ 8. Deregulering

Bij de besluitvorming over de gewenste opzet van het onderhavige besluit kon worden gekozen tussen rechtstreeks werkende regels, gesteld bij amvb op grond van de Wet bodembescherming onderscheidenlijk de Wet milieubeheer, en instructieregels, gesteld bij amvb op grond van de Wet milieubeheer.

De nadelen van rechtstreeks werkende algemene regels in vergelijking met instructieregels zijn de volgende:

- Aangezien een stortplaats altijd een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer is of daarvan deel uitmaakt, zouden rechtstreeks werkende regels met betrekking tot stortactiviteiten naast de vergunningvoorschriften van kracht zijn. Bestaande vergunningvoorschriften met betrekking tot stortactiviteiten zouden als gevolg van de inwerkingtreding van de algemene regels komen te vervallen voor zover ze zijn gesteld in het belang van de bodem, hetgeen tot verwarring kan leiden bij exploitanten en vergunningverlenende instanties.
- Bij stortplaatsen is geen sprake van standaard situaties waarin kan worden gewerkt met standaardvoorschriften. Er is wel een basispakket voorschriften mogelijk. Handhaving van de vergunningplicht is derhalve noodzakelijk om rekening te kunnen houden met plaatselijke omstandigheden, zoals de aanwezigheid van kwetsbare gebieden of een bijzondere

¹⁵ Circulaire van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 1 juli 1992, MHS/MBI 13592015, Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

bodemgesteldheid, of met de aard van de afvalstoffen die op de stortplaats worden gestort.

– De belasting van het bevoegd gezag in verband met de vergunningverlening wordt ruimschoots gecompenseerd door het milieurendement daarvan.

– Uit een oogpunt van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid verdient het de voorkeur voorschriften ter bescherming van het milieu waar mogelijk in één document, de vergunning, op te nemen, waarbij ook voorschriften ter uitvoering van bij amvb gegeven instructies in de vergunning kunnen zijn opgenomen, in plaats van vergunningen en algemene regels naast elkaar van toepassing te doen zijn. Het uitgangspunt dat milieuvoorschriften bij voorkeur in één document dienen te worden opgenomen, is ook vastgelegd in het bestuursakkoord tussen de Minister van VROM en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Instructievoorschriften die zijn gesteld op grond van de Wet milieubeheer, kunnen worden beschouwd als «wettelijke en bestuursrechtelijke maatregelen» als bedoeld in artikel 21 van de EG-grondwatterrichtlijn. Uitvoering van de EG-grondwatterrichtlijn via beleidsnota's e.d. behoort niet tot de mogelijkheden en is dan ook geen alternatief voor de uitvoering van de EG-grondwatterrichtlijn.

§ 9. Reacties op het ontwerp-besluit

Over het ontwerp-besluit is advies uitgebracht door de Centrale raad voor de milieuhygiëne. Tevens is het ontwerp-besluit in mei 1990 voorgepubliceerd in de Nederlandse Staatscourant (nr. 98). Naar aanleiding van de voorpublicatie zijn reacties ontvangen van de Stichting Natuur en Milieu, het PROAV (Provinciaal Afvalverwijderingsbedrijf Z-H, NV), de Gemeente Rotterdam, het Bureau Milieu en Ruimtelijke Ordening van VNO/NCW, de Combinatie DOP Dordrecht, de Nationale Havenraad, de Nederlandse Vereniging van Reinigings Directeuren en het IPO. De commentaren hebben op een aantal punten tot wijzigingen geleid in tekst en toelichting.

ARTIKELSGEWIJZE TOELICHTING

Artikel 1

De omschrijving van het begrip «afvalstoffen» is overgenomen uit artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, zoals dat luidt in het voorstel van wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer (afvalstoffen) (Kamerstukken II 1991/92, 21 246, nr. 8). Aangezien de in artikel 1.1, eerste lid, opgenomen begripsomschrijvingen ook gelden voor de op die wet gebaseerde besluiten, zoals het onderhavige besluit, zal de begripsomschrijving van afvalstoffen na de inwerkingtreding van de wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet milieubeheer (afvalstoffen) komen te vervallen (zie artikel 18, derde lid).

Artikelen 3, derde lid, en 4, derde lid

Deze bepalingen zijn opgenomen aangezien het op stortplaatsen die zijn aangelegd vóór het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit, niet altijd meer mogelijk is te voldoen aan het eerste en het tweede lid van artikel 3 onderscheidenlijk artikel 4.

Artikel 8, eerste lid

Er wordt een «horizontaal controlesysteem» voorgeschreven. De onderlinge afstand van de drains en de daarbij behorende detectietijden dienen te worden berekend. Ook moet de richting van de drains worden vastgesteld aan de hand van de stromingsrichting van het grondwater. Bij een «verticaal controlesysteem» dienen niet alleen de onderlinge afstanden van de monsterbuizen te worden vastgesteld, maar ook de filterdieptes. Afhankelijk van de bodemopbouw moeten meerdere filters worden aangebracht. Verwezen kan worden naar de Richtlijn drainage-systemen en controlesystemen grondwater voor stort- en opslagplaatsen.

Artikel 13

De in dit besluit voorgeschreven voorzieningen kunnen ontoereikend zijn bij ongunstige geohydrologische situaties. Teneinde het risico te beperken van het ontstaan van een onbeheersbare situatie bij falen van de getroffen isolerende voorzieningen, kan het bevoegd gezag aanvullende voorzieningen eisen.

Te denken valt aan de volgende situaties:

- diepe grondwaterstand (> 15 meter beneden het maaiveld);
- dik watervoerend pakket (> 30 meter);
- hoge grondwaterstroomsnelheid.

Indien het niet mogelijk is toereikende aanvullende voorzieningen te treffen, is de desbetreffende locatie niet geschikt als stortplaats en ligt het voor de hand dat een vergunning voor een stortplaats op die locatie wordt geweigerd.

Artikel 17

Met het oog op onder meer de naleving van artikel 17, eerste lid, van de EG-grondwaterrichtlijn is het noodzakelijk dat de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over bepaalde gegevens met betrekking tot de verleende vergunningen kan beschikken.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. G. M. Alders