

STAND VAN ZAKEN

Schrijver:	5.1.2e
Datum P-beraad:	24 juni 2024
Onderwerp:	Aanbrengen eindafdichting Stort Doonweg

ADVIES:

Vervroegd aanbrengen van een eindafdichting opleggen zodra de stabiliteit van de stort voldoende is

AANLEIDING

In het P-beraad van 13 mei 2024 zijn uitvoerig de fase 1 maatregelen besproken die na de zomer zullen worden getroffen. Deze bestaan uit het verleggen van de ringweg en ringsloot zodat het percolaat uit de staalslakken effectief wordt opgevangen en afgevoerd naar de waterzuivering (Industriewater Eerbeek; IWE). Dit in combinatie met het vergroten van de capaciteit om het water te bufferen, zodat er geen risico meer is op overstroming.

Afgesproken is dat nader onderzocht wordt wat de mogelijkheden zijn om sneller dan uiterlijk in 2046 een eindafdichting op de stort aan te brengen (fase 2). Kan op basis van het voorzorgbeginsel geëist worden dat sneller moet worden gehandeld? Deze notitie gaat hierover. Verder wordt aan het eind van de notitie nog ingegaan op ingediende WOO- en handhavingsverzoeken en bezwaren tegen de omgevingsvergunning flora en fauna activiteit.

Over de hoorzitting van de commissie Rechtsbescherming op 5 juni 2024 betreffende de bezwaren tegen de goedkeuring van het plan van aanpak voor de fase 1-maatregelen bent u op 28 mei 2024 per mail geïnformeerd ¹.

Conform afspraak is uw collega gedeputeerde 5.1.2e in zijn P-beraad van 27 mei 2024 geïnformeerd over de stand van zaken over de Stort Doonweg.

STRATEGIE

Doelstellingen:

- Voorkomen van verontreiniging van het grondwater en de bodem van het omliggend terrein, door stort Doonweg te verplichten om de stort af te werken en alle noodzakelijke voorzieningen te treffen.
- Uitgebreid en adequaat monitoren van het grondwater.
- Aangescherpt en frequent toezicht en indien nodig handhavend optreden.
- Proactief communiceren met de omgeving, de lokale en provinciale politiek.

Gewenste resultaten in 2024::

- Een door de provincie goedgekeurd plan voor de korte termijn maatregelen, inclusief bestek en voldoen aan de randvoorwaarden natuurregels.
- Een geactualiseerd monitoringplan voor grondwater.
- Houden van een informatiebijeenkomst voor omwonenden.
- Overeenstemming tussen provincie en Stort Doonweg over de definitieve eindafdichting van de stort.

¹ De hoorzitting werd bijgewoond door vertegenwoordigers van de stortplaats, het zonnepark, een journalist van Omroep Gelderland, en de heer van Bergen van de Partij voor de Dieren. Omwonenden gaven hun bezorgdheid en visie op de situatie weer, waarbij zij opriepen tot fundamentele heroverweging en snelle actie door GS, zoals het verwijderen van staalslakken of het spoedig afdichten van de stortplaats voor 2025. Binnen 4 weken zal de commissie advies uitbrengen over de kwestie, waarna een beslissing op bezwaar wordt voorbereid.

SAMENVATTING

Fase 2 van het afdichtingsplan voor de stortplaats aan de Doonweg richt zich op het definitief afdichten om verdere verontreiniging te voorkomen. Er zijn twee scenario's. Het eerste scenario gaat uit van een volledige afdichting in één keer. Het tweede scenario gaat uit van een gefaseerde afdichting. Scenario 1 heeft de voorkeur vanwege de complete oplossing, maar brengt stabiliteitsrisico's met zich mee. Bovendien duurt het dan nog erg lang voordat een bovenafdichting wordt aangebracht. Scenario 2 vermindert percolaat doordat er minder infiltratie van regenwater plaatsvindt. Scenario 2 kent echter operationele en technische nadelen, zoals het opdelen van de werkzaamheden wat risico op falen van de afdichting vergroot. Definitieve afdichting hangt af van de stabiliteitsontwikkeling. Pas als de stort voldoende stabiel is kan de bovenafdichting worden aangebracht. De verwachting is als volgt: mogelijk uitvoering rond 2028 bij gunstige stabiliteit, anders tussen 2033-2038. Juridisch gezien kan vroegtijdige afdichting alleen worden afgedwongen als de stabiliteit het toelaat, anders brengt dit risico's op juridische geschillen en schadeclaims met zich mee.

VERSNELD AFDICHTEN (fase 2)

Milieurisico's

Fase 1 richt zich op het verbeteren van de opvang van regenwater en het vergroten van de capaciteit om het percolaat uit de staalslakken effectief op te vangen en af te voeren. Hiermee wordt het grootste risico op bodem- en grondwaterverontreiniging weggenomen. De kosten voor fase 1 zijn geschat op € 2,4 miljoen.

Mogelijke risico dat na fase 1 nog kan optreden betreft de migratie van verontreinigende stoffen door het stortmateriaal tot diep onder de stortplaats aan de Doonweg. Dit risico wordt echter als onaannemelijk beschouwd vanwege de specifieke eigenschappen van zowel de papiersliblaag als de laag staalslakken. De lage doorlatendheid van papierslib, de chemische binding in staalslakken en geohydrologische isolatie dragen allemaal bij aan het beperken van de mobiliteit van verontreinigende stoffen. Hierdoor blijven de verontreinigingen voornamelijk beperkt tot de bovenste lagen van de stortplaats en dringen ze niet of nauwelijks door tot diepere bodemlagen of het grondwater². Desondanks blijft er een risico op langzame migratie van verontreinigende stoffen door het stortmateriaal (papierslib). Hoewel deze kans klein is, is deze niet volledig uitgesloten.

De tijdens de grondwatermonitoring gemeten verhoogde waarden aan metalen kunnen het gevolg zijn van een recent geconstateerde en inmiddels herstelde lekkage in de persleiding naar de waterzuiveringsinstallatie Industriewater Eerbeek (IWE). Een andere mogelijke oorzaak is dat een peilbuis beschadigd is, waardoor percolaat uit de slakkenlaag in de peilbuis lekt. Uit de regelmatige monitoring van het grondwater om eventuele verontreinigingen vroegtijdig te detecteren is vooralsnog niet gebleken dat sprake is van een aanhoudende verontreiniging.

Uitvoering plan van aanpak, middellange maatregelen

De stort moet in 2046 definitief worden afgedicht om verdere verontreiniging van het grondwater te voorkomen. Randvoorwaardelijk voor een definitieve afdichting is dat de berg voldoende stabiel is. Om deze stabiliteit te bepalen, is op verzoek van de Omgevingsdienst en in opdracht van Stort Doonweg BV een grondmechanisch onderzoek door Fugro (bedrijf dat zich bezig houdt met geo-data en bodemonderzoek) uitgevoerd. Hieruit blijkt dat een groot gedeelte van de berg stabiel genoeg is voor het aanbrengen van een definitieve afdichting, maar een belangrijk deel ook nog niet.

Op 15 april 2024 heeft Stort Doonweg een notitie overgelegd. Daarin is aangegeven dat op basis van de huidige onderzoeken en inzichten het eerder dan 2046 aanbrengen van een definitieve bovenafdichting op de hele stort mogelijk is. Daarbij is van belang dat de komende 4 jaar de zakkingen worden gemeten. Indien daaruit blijkt dat de stabiliteit van de stort voldoende is dan is het definitief afdichten al rond 2028 verantwoord om ingepland te worden.

² De stort is gelegen op een 15 meter dik zandig pakket. Het stortmateriaal bestaat uit papierslib en is gemiddeld 14 meter dik (bovenzijde NAP +27m onderzijde NAP +13m). Op het stortmateriaal ligt een ca. 80 cm. dikke laag staalslakken. De onderzijde van het stortmateriaal ligt net boven de grondwaterstand.

Als de ontwikkeling van de stabiliteit minder gunstig is dan moet langer gewacht worden (10 – 15 jaar).

Er liggen momenteel twee scenario's voor:

1. Aanbrengen van de definitieve bovenafdichting³. Hierbij ontstaat een situatie waarin een waterdichte afdichting over de staalslakken wordt aangebracht met daarop een laag van 1 m grond. Het in deze laag grond infiltrerende regenwater komt aan de teen van de stort als schoon water naar buiten en kan vervolgens in de ringsloot en infiltratievijver geïnfiltreerd worden (fase 2).
2. Gefaseerd aanbrengen van de definitieve bovenafdichting: aanbrengen van de bovenafdichting op de delen van de stort die voldoende stabiel zijn (fase 2a) en tenslotte aanbrengen van de bovenafdichting op de delen van de stort die nog niet voldoende stabiel zijn (fase 2b).

Weging van de scenario's:

Scenario 1 (fase 2) heeft sterk de voorkeur omdat alle milieuproblemen in één keer definitief worden opgelost. Er komt geen percolaat meer vrij waardoor de afvoer naar de zuivering niet meer nodig is. Helaas heeft dit scenario als belangrijk nadeel dat de stabiliteit niet kan worden gegarandeerd, wat risico op ongevallen en stilleggen van werkzaamheden en onvoorziene kosten met zich meebrengt. Zo is tijdens de uitvoering van het geotechnisch onderzoek een vrachtwagen op de stort weggezaakt. De keerzijde van scenario 1 is dat het nog erg lang duurt voordat een bovenafdichting wordt aangebracht.

Het definitief aanbrengen van een volledige bovenafdichting is door Stort Doonweg geschat op € 5,7 miljoen. Hierbij is nog geen rekening gehouden met het tijdelijk verwijderen van de zonnepanelen (€ 1,7 miljoen).

Scenario 2 (fase 2a en 2b) heeft als voordeel dat de hoeveelheid te behandelen percolaat wordt verminderd en de oostzijde van de stort sneller een groener aanzicht krijgt. Belangrijke nadelen zijn:

- Percolaat van niet afgedekte delen kan door de slakkenlaag stromen en moeilijk opgevangen worden.
- Operationele verstoring van het zonnepark, wat tot ernstige bezwaren kan leiden.
- Technische complicaties door het opdelen van de werkzaamheden, wat risico op falen van de afdichting vergroot.
- Tweemaal werkvoorbereiding, aanbesteding en uitvoering brengt meerkosten van ongeveer 200.000 euro met zich mee.
- Extra werkzaamheden en bijbehorende kosten, hoewel besparingen door minder te behandelen water op ongeveer 25.000 euro per jaar worden geschat.

Na evaluatie van de voor- en nadelen, stelt Stort Doonweg voor om fase 2 (het aanbrengen van de definitieve bovenafdichting) in één keer uit te voeren zodra de stabiliteit dit toelaat, om zo een definitieve oplossing te bieden voor de milieuproblemen zonder herhaalde verstoringen en extra kosten. Stort Doonweg spreekt geen concrete verwachting uit over wanneer de stabiliteit een acceptabel niveau heeft bereikt, maar geeft aan dat een significante toename van de stabiliteit binnen een tijdsbestek van ongeveer 10 jaar verwacht kan worden.

Het projectteam komt samen met een ingeschakelde specialist tot die zelfde conclusie, echter wil dat Stort Doonweg nog wel onderzoek laat uitvoeren naar de haalbaarheid van het vervroegd afdichten van de taluds aan drie zijden van de stortplaats. Op 14 juni 2024 is met Stort Doonweg BV tijdens een inspectieronde afgesproken dat scenario 2 wordt uitgebreid met fase 2c: aanbrengen van de bovenafdichting op de taluds van de stort die voldoende stabiel zijn.

Wanneer volledige afdichting?

De planning voor het aanbrengen van de volledige afdichting is afhankelijk van de ontwikkeling van de stabiliteit van het stortmateriaal. Om dit goed te kunnen beoordelen worden de volgende stappen gezet:

- De zakking van het stortmateriaal zal in opdracht van Stort Doonweg de komende jaren zorgvuldig worden

³ In de regel bestaat een bovenafdichting uit: zandige steunlaag, trisoplast (ondoordringbare kleilaag), HDPE Folie, drainagelaag en leeflaag van 1m grond.

gemonitord ⁴.

- De metingen en waarnemingen worden jaarlijks gerapporteerd aan ODRA.
- Er wordt verwacht dat er binnen 4 jaar een duidelijker beeld ontstaat van de ontwikkeling van de zakkingen en andere factoren zoals taludhelling en stroming van water.

Op basis van de verzamelde gegevens en indicatoren zal een inschatting van de stabiliteit worden gemaakt.

Vooralsnog worden er twee prognoses gezien voor de uitvoering van fase 2:

1. **Optimaal Scenario:** Als uit de monitoring en analyse blijkt dat de stabiliteit zich gunstig ontwikkelt, kan definitief afdichten mogelijk al rond 2028 verantwoord zijn.
2. **Minder Gunstig Scenario:** Als de ontwikkeling van de stabiliteit minder gunstig blijkt te zijn, zal langer gewacht moeten worden. Op basis van de prognose van adviesbureau Sweco in opdracht van stort Doonweg moet dan gedacht worden aan een wachttijd van 10 tot 15 jaar.

Samengevat, is de uitvoering van fase 2 reëel te verwachten rond 2028 als de stabiliteit zich gunstig ontwikkelt. Indien de ontwikkeling minder gunstig is, kan dit uitlopen tot 10 tot 15 jaar vanaf nu, wat betekent dat uitvoering mogelijk pas tussen 2033 en 2038 realistisch is.

Juridische mogelijkheden om eerder af te laten dichten

Gelet op de huidige inzichten en het voorzorgbeginsel, is het juridisch haalbaar voor het bevoegd gezag om eerdere afdichting af te dwingen indien de monitoringresultaten dit rechtvaardigen. Hierbij kan gebruik gemaakt worden van:

1. **Aanpassing van de vergunningseisen:** Bij nieuwe monitoringgegevens die wijzen op voldoende stabiliteit vóór 2046, kan de omgevingsvergunning aangepast worden om de eindafdeling te vervroegen.
2. **Handhaving en strikte monitoring:** Door strikte naleving van de monitoringverplichtingen en handhaving van de vergunningsvoorwaarden, kan het bevoegd gezag sneller ingrijpen en maatregelen afdwingen indien de resultaten daar aanleiding toe geven.
3. **Communicatie en Onderhandelingen:** Proactieve communicatie met Stort Doonweg over de noodzaak en mogelijkheden van versnelde afdichting kan leiden tot overeenstemming en gezamenlijke inspanningen om de milieudoelstellingen eerder te realiseren.

Concluderend kan het bevoegd gezag, op basis van het voorzorgbeginsel en de huidige inzichten, juridische stappen ondernemen om de eindafdeling van de stort Doonweg eerder dan 2046 te eisen, mits de monitoringgegevens dit ondersteunen.

Als het bevoegd gezag toch eerder afdichting verlangt dan oorspronkelijk gepland, zijn er verschillende risico's en juridische overwegingen waarmee rekening moet worden gehouden:

1. **Rechtmatigheid van de eis tot vroegtijdige afdichting:** Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat de eis tot vroegtijdige afdichting gebaseerd is op geldige en actuele monitoringgegevens die wijzen op een urgentie of noodzaak voor vroegtijdige actie.
2. **Mogelijke juridische geschillen:** Stort Doonweg is het zeer waarschijnlijk niet eens met de eis tot vroegtijdige afdichting en kan juridische stappen ondernemen om de beslissing van het bevoegd gezag aan te vechten. Dit kan leiden tot juridische geschillen en vertragingen bij het implementeren van de afdichtingsmaatregelen.
3. **Schadeclaims:** Als Stort Doonweg financiële verliezen lijdt als gevolg van de vroegtijdige afdichting, kunnen ze het bevoegd gezag aansprakelijk stellen voor schadevergoeding. Het bevoegd gezag moet ervoor zorgen dat de eis tot vroegtijdige afdichting redelijk en rechtmatig is om mogelijke claims te voorkomen.

Door deze risico's en overwegingen in overweging te nemen, moet het bevoegd gezag zorgvuldig afwegen of het gerechtvaardigd is om vroegtijdige afdichting te eisen en moeten ze ervoor zorgen dat dit wordt ondersteund door

⁴ Op meetpunten worden veranderingen in hoogte en volume geregistreerd. Belangrijk is dat de snelheid van zakkingen minder dan een bepaald aantal centimeters per jaar bedragen.

geldige monitoringgegevens en passende juridische gronden. Nu dit niet het geval is wordt het afdwingen van een vroegtijdige afdichting afgeraden.

Afvoeren van de staalslakken naar elders

Het volledig afgraven van 230.000 ton staalslakken is overwogen. Deze aanpak past niet in het Nederlandse beleid rond stortplaatsen omdat deze primair gericht is op het beheersen van de milieugevolgen door middel van isoleren, beheren en controleren⁵. Bovendien komt de vraag op waar het materiaal heen zou moeten? Het afvoeren van de staalslakken is ook totaal niet duurzaam – heel veel transport bewegingen om het materiaal op een vergelijkbare plek te krijgen. De staalslakken liggen nu goed gecontroleerd in een goedgekeurde stortplaats. Na afdekken van de staalslakken ontstaat voor de toekomst een beheerbare situatie.

Algemene lijn op het dossier Doonweg

Naar aanleiding van het debat op 29 mei 2024 in PS over staalslakken en de bijbehorende notitie, stellen wij voor om het huidige standpunt te handhaven wat betreft het dossier Doonweg:

“De provincie streeft ernaar om de verontreiniging van grondwater en bodem te voorkomen door de stortplaats Doonweg te verplichten om de stortplaats – waar mogelijk – gefaseerd af te werken en alle benodigde maatregelen te nemen om verdere verspreiding te voorkomen. Daarnaast zal het grondwater nauwlettend worden gemonitord en zal er toezicht worden gehouden op de naleving van vergunningvoorschriften. Op de lange termijn zal een definitieve afdichting worden aangebracht. De provincie zal zich inspannen om zo snel mogelijk op verantwoorde wijze tot het aanbrengen van een afdichting te komen, met als doel dit eerder dan 2046 te realiseren. Vooralsnog is de provincie van mening dat met het implementeren van zowel korte- als lange termijnmaatregelen de situatie afdoende beheersbaar is.”

WOO- EN HANDHAVINGSVERZOEK EN BEZWAAR

Tijdens de hoorzitting bij de commissie Rechtsbescherming op 28 mei jongstleden, werd besproken dat de Omgevingsdiensten (OD's) overleg hebben gevoerd met Stort Doonweg over het plan van aanpak voor de uitvoering van de fase 1 maatregelen. Dit werd door enkele omwonenden zeer negatief ontvangen, omdat ze het gevoel hadden dat zaken onderling werden geregeld zonder transparantie. Waarschijnlijk is dit de aanleiding geweest dat een WOO-verzoek is ingediend.

WOO-verzoek

Op 29 mei 2024 hebben omwonenden van vijf adressen een WOO-verzoek ingediend. Ze vragen om alle besluiten, onderzoeken, memo's, notities, beleidsstukken, WhatsApp-berichten, sms-berichten, e-mailberichten en gespreksverslagen vanaf 2019 die betrekking hebben op de toepassing van staalslakken op de stort Doonweg. Het WOO verzoek zal de komende weken worden afgehandeld.

Handhavingsverzoek

Op 30 mei 2024 en kort daarna hebben omwonenden van negen adressen een handhavingsverzoek ingediend voor het illegaal dumpen van 230.000 ton staalslakken op de stort Doonweg. Het verzoek is in behandeling genomen en de beslistermijn is verlengd tot na de zomer.

Bezwaar omgevingsvergunning flora- en fauna activiteit

Nagenoeg dezelfde omwonenden als van het WOO- en handhavingsverzoek hebben bezwaren ingediend tegen de omgevingsvergunning. Deze vergunning is nodig voor de uitvoering van de fase 1 maatregelen. Op 20 augustus 2024 is door de commissie Rechtsbescherming een hoorzitting gepland.

⁵ In bepaalde situaties kan het afgraven van stortplaatsen een optie zijn, zoals bij de herontwikkeling van locaties voor andere doeleinden, bij grote milieurisico's zoals grondwaterverontreiniging, en voor het terugwinnen van waardevolle materialen voor recycling of hergebruik.

Communicatie

Op 14 juni 2024 zijn de omwonenden die een WOO-verzoek hebben ingediend uitgenodigd voor een overleg op 28 juni 2024 bij een lokaal vergadercentrum. Op deze wijze hopen wij met omwonenden een dialoog te voeren over Stort Doonweg om verdere escalatie te voorkomen.

VERVOLGPROCES

ACTUEEL ☒
ONGEWIJZIGD ☐

- 28 juni 2024: bewonersbijeenkomst
- Juni/Juli: verlenen aangevraagde N2000-vergunning voor extern salderen van stikstof door de afdeling VTH van de provincie;
- Juni : Goedkeuring GS van het door Stort Doonweg in te dienen bestek
- Juni/juli: Definitieve beoordeling door OD's van het door Stort Doonweg uitgevoerde onderzoek naar het vervroegd definitief afdichten van de stort. Opstellen beoordelingsbrief ODRN
- Juni: besluitvorming grondwatermonitoringsplan
- Juni: Behandeling WOO-verzoek
- 20 augustus 2024: behandeling bezwaar omgevingsvergunning FF Commissie Rechtsbescherming
- September/oktober: Behandeling handhavingsverzoek