

ADVIES

Aan
Gedeputeerde Staten

1. Onderwerp

De bezwaarschriften van

- 20 maart 2024, van Zonnepark Eerbeek B.V., kantoorhoudende te Eerbeek, vertegenwoordigd door 5.1.2e van Hekkelman Advocaten (hierna: bezwaarde 1/het zonnepark), met zaaknummer 2024-004410, bij Gedeputeerde Staten (hierna: GS) ingekomen op 20 maart 2024;
- 21 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 2), met zaaknummer 2024-004422, bij GS ingekomen op 21 maart 2024;
- 21 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 3), met zaaknummer 2024-004424, bij GS ingekomen op 21 maart 2024;
- 22 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 4), met zaaknummer 2024-004477, bij GS ingekomen op 22 maart 2024;
- 22 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 5), met zaaknummer 2024-004483, bij GS ingekomen op 22 maart 2024;
- 22 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 6), met zaaknummer 2024-004573, bij GS ingekomen op 22 maart 2024;
- 22 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 7), met zaaknummer 2024-004479, bij GS ingekomen op 22 maart 2024;
- 22 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 8), met zaaknummer 2024-004480, bij GS ingekomen op 22 maart 2024;
- 22 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 9), met zaaknummer 2024-004482, bij GS ingekomen op 22 maart 2024;
- 22 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 10), met zaaknummer 2024-004442, bij GS ingekomen op 22 maart 2024;
- 24 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 11), met zaaknummer 2024-004485, bij GS ingekomen op 24 maart 2024;
- 25 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 12), met zaaknummer 2024-004872, bij GS ingekomen op 25 maart 2024;
- 25 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 13), met zaaknummer 2024-004683, bij GS ingekomen op 25 maart 2024;
- 25 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 14), met zaaknummer 2024-004493, bij GS ingekomen op 25 maart 2024;
- 26 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 15), met zaaknummer 2024-004776, bij GS ingekomen op 25 maart 2024;
- 22 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 16), met zaaknummer 2024-004555, bij GS ingekomen op 22 maart 2024;

Markt 11 | 6811 CG Arnhem
Postbus 9090 | 6800 GX Arnhem

026 359 99 99
post@gelderland.nl
www.gelderland.nl

BNG Bank Den Haag
NL74BNGH0285010824
BIC-code BNG Bank: BNGHNL2G

Btw-nummer: NL001825100.B03
KvK-nummer: 51468751

 provincie
Gelderland

Datum
5 juli 2024

Zaaknummer
Zie onderwerp

Blad
2 van 7

17. 25 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 17), bij GS ingekomen op 25 maart 2024, met zaaknummer 2024-004566;
18. 26 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 18), bij GS ingekomen op 26 maart 2024, met zaaknummer 2024-004789;
19. 27 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 19) bij GS ingekomen op 27 maart 2024, met zaaknummer 2024-004868;
20. 26 maart 2024, van 5.1.2e woonachtig te Eerbeek (hierna: bezwaarde 20) bij GS ingekomen op 26 maart 2024, met zaaknummer 2024-005170;
21. 14 februari 2024, van Stort Doonweg B.V., gevestigd te Eerbeek, vertegenwoordigd door de heer B. Schalk (hierna: de stortplaats of Stort Doonweg B.V.), met zaaknummer 2024-007056, bij GS ingekomen op 14 februari 2024 en aangevuld op 17 mei 2024.

De bezwaren zijn gericht tegen het besluit van Gedeputeerde Staten (hierna: GS) met datum 13 februari 2024, kenmerk OD50 / W.Z23.108900.01 / D231165125, waarin GS goedkeuring hebben verleend aan het plan 'Fase 1 Plan afronding tijdelijke afdichting' van de Stortplaats Doonweg te Eerbeek.

De commissie Rechtsbescherming (hierna: Commissie) heeft alle aan haar beschikbaar gestelde stukken betrokken bij dit advies.

Het bezwaarschrift is behandeld tijdens de hoorzitting van de Commissie op 28 mei 2024, waar GS, derde-belanghebbende en enkele bezwaarden een toelichting op hun standpunten hebben gegeven. Kortheidshalve verwijst de Commissie naar het bijgevoegde verslag van de hoorzitting.

2. Conclusie

De Commissie is van oordeel dat de bezwaren niet-ontvankelijk moeten worden verklaard.

3. Overwegingen

De Commissie heeft hiervoor de volgende overwegingen. De relevante wettelijke bepalingen zijn opgenomen in de bijlage.

1. De voorgeschiedenis en het bestreden besluit

Op 22 februari 1996 is aan Stort Doonweg een vergunning verleend op grond van de Wet milieubeheer voor het veranderen, inclusief het uitbreiden in de hoogte en het in werking hebben van een inrichting voor het op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen.

Op 23 april 2019 is het 'plan van aanpak aanbrengen tijdelijke afdekking stortplaats Doonweg Eerbeek' d.d. 18 maart 2019 door GS goedgekeurd.

Op 26 augustus 2019 wordt het bestek 'werkomschrijving voor het aanbrengen tijdelijke afdeklaag op de voormalige stortplaats aan de Doonweg Eerbeek' d.d. 9 augustus 2019, onder voorwaarden, goedgekeurd.

Op 5 december 2019 wordt het verzoek tot uitstel tot 1 januari 2047 voor het aanbrengen van de bovenafdichting van de stortplaats, goedgekeurd.

Op 1 oktober 2023 verzoekt de stortplaats om goedkeuring van het plan 'Fase 1, Plan van aanpak afronding tijdelijke afdichting' (hierna: het plan van aanpak).

Op 13 februari 2024 wordt het plan van aanpak, onder voorwaarden, goedgekeurd. De eerdere verleende goedkeuringen blijven in stand en worden aangevuld met de goedkeuring van 13 februari 2024.

Bezwaarden zijn het niet eens met de goedkeuring van het plan van aanpak op 13 februari 2024 en maken hiertegen bezwaar.

Datum
5 juli 2024

Zaaknummer
Zie onderwerp

Blad
3 van 7

2. Bezwaren

Bezwaarde 1/het zonnepark is het niet eens met de goedkeuring van het plan van aanpak op 13 februari 2024 en voert daartoe het volgende aan:


- Het besluit is onvoldoende gemotiveerd en er heeft geen kenbare belangenafweging plaatsgevonden. Er is geen rekening gehouden met de bedrijfsbelangen van het zonnepark, terwijl het zonnepark en de daarbij behorende technische installaties zich bevinden op de gronden waarop het afdichtingsplan ziet. De goedgekeurde werkzaamheden zullen direct effect hebben op het functioneren van de elektrotechnische infrastructuur van het zonnepark, waardoor het zonnepark geen zonnestroom meer kan produceren en ook niet kan afzetten.
- Het goedkeuringsbesluit leidt tot omzetverlies. Dit is niet in het besluit betrokken.
- Naar aanleiding van het besluit dienen herstelwerkzaamheden te worden verricht. Deze brengen kosten met zich mee en dit is niet in de besluitvorming meegenomen.
- Als gevolg van de uitvoering van de goedgekeurde werkzaamheden wordt inbreuk gemaakt op de gemaakte (erfpacht)afspraken. Hiermee is in het afdichtingsplan geen rekening gehouden waardoor GS goedkeuring aan het plan van aanpak dienden te onthouden. Evidente privaatrechtelijke belemmeringen staan aan de goedkeuring in de weg.
- Bezwaarde verzoekt om aanvullende voorwaarden aan de goedkeuring te verbinden.

Bezwaarde verzoekt het bezwaar gegrond te verklaren en verzoekt om een proceskostenvergoeding.

Bezwaarden 2 tot en met 20 zijn het niet eens met het bestreden besluit en voeren hiertoe (gelijkluidend) het volgende aan:

- De schadelijke stoffen uit de staalslakken verontreinigen de bodem en het oppervlaktewater.
- Er is sprake van schending van de zorgplicht van artikel 13 van de Wnb. Er is sprake van een milieudelict omdat bij de toepassing niet is voorkomen dat de bodem door de grote hoeveelheid staalslakken is verontreinigd. De maatregelen die de eigenaren van de stortplaats hebben getroffen om dit te voorkomen zijn ondoeltreffend. De ringsloot is veelvuldig overstroomd en de installatie die het verontreinigde water naar de waterzuiveringsinstallatie moest pompen, was niet op de taak voorbereid.
- Uit het ingediende plan van aanpak blijkt geen besef van urgentie om alsnog de zorgplicht na te leven. Uit het plan van aanpak blijkt dat de eigenaren van de stortplaats alles op de lange baan willen schuiven. Met de voorgestelde oplossingen wordt getraineerd, omdat een uitbreiding van de buffervijver richting een dassenburcht en richting de habitat van een steenmarter eerst moet worden afgestemd met het provinciaal en landelijk bestuur. Hierdoor gebeurt er nu niets.
- GS moeten regie gaan voeren.
- GS dienen scherper te zijn en te blijven teneinde een milieuramp te voorkomen.
- Het nut en de noodzaak van de staalslakken ontbreekt. Er mag geen grotere hoeveelheid staalslakken worden gebruikt dan standaard nodig is. Die regel is geschonden zodat er sprake is van het storten van afval. Omdat nut en noodzaak ontbreken dienen de staalslakken te worden teruggenomen.
- De eigenaren van de stortplaats dienen op zeer korte termijn een tijdelijke oplossing te treffen. Zij kunnen de bestaande ringsloot verbreden en de bergingsvijver uitbreiden.
- De definitieve afdichting gaat met ongeveer 25 jaar op de lange baan, met alle schadelijke gevolgen van dien. Staalslakken vormen geen definitieve afdichting en zorgen nog 10 jaar voor een instabiele bult met de mogelijkheid tot verzakking.
- De staalslakken zijn door de eigenaren als verdienmodel gehanteerd.

Stort Doonweg is het niet eens met het bestreden besluit en voert hiertoe het volgende aan:

 provincie
Gelderland

Datum
5 juli 2024

Zaaknummer
Zie onderwerp

Blad
4 van 7

- De bezwaren zien met name op een onjuist geschetst feitencomplex en een onvolledige formulering van voorwaarde 1. 'Opvang percolaat'.
- Het is niet juist dat de werkzaamheden in 2019/2020 niet conform het plan van aanpak en het bijbehorend bestek zijn uitgevoerd. In het Arcadis rapport staat ook een andere conclusie, namelijk dat de plannen zelf onvoldoende doordacht waren.
- De ODRN heeft zelf meegekeken met de plannen en deze goedgekeurd.
- Het is niet juist dat de opvang en de afvoercapaciteit van de foliesloten onvoldoende is in een periode met intensieve neerslag. Het water van de neerslag infiltreert in de staalslakkenlaag en zou moeten worden opgevangen in de daarvoor aangelegde drainage. Dit systeem is onvoldoende gedimensioneerd ontworpen waardoor de zandkoffer met drainage overstroomt en afstroomt over het maaiveld richting de foliesloot.
- Bij 'voorwaarden voor de besteks- en uitvoeringsfase' wordt onder '1. opvang en percolaat' gesteld dat de tijdelijke maatregelen enkel betrekking hebben op de hoeveelheid water die oppervlakkig afstroomt. Dit is niet juist: er stroomt vrijwel geen water oppervlakkig af. Al het hemelwater infiltreert in de staalslakkenlaag en stroomt dan over de top van de afvallaag naar de drainkoffer. De drainkoffer functioneert niet of nauwelijks, waardoor deze overstroomt en water het maaiveld naast de drainkoffer op stroomt.
- Er wordt ook gewezen op het feit dat een deel van het percolaat uit de staalslakken door het stortlichaam infiltreert tot in de bodem. Arcadis heeft uitgelegd dat dit proces niet of nauwelijks optreedt gezien de zeer beperkte verticale doorlatendheid van het stortpakket en de dikte ervan. Het wekt verbazing dat de nadruk op dit aspect wordt gelegd.

Bezwaarde verzoekt om het besluit onder verbetering van de motivering, in stand te laten.

3. Reactie GS op de bezwaren

GS stellen in het schriftelijk commentaar, ten aanzien van hetgeen het zonnepark/bezwaarde 1, het volgende:

- De afspraken tussen Zonnepark Eerbeek en Stort Doonweg zijn privaatrechtelijke afspraken. Voor GS zijn de bedrijfsbelangen en het functioneren van het zonnepark geen afwegingskader voor het al dan niet goedkeuren van het plan van aanpak zoals bedoeld in het goedkeuringsbesluit.
- Eén van de uitgangspunten van het plan van aanpak is dat de aanleg van de maatregelen niet conflicteert met het functioneren van het zonnepark.
- GS hebben begrepen dat het zonnepark en Stort Doonweg met elkaar in gesprek zijn. Dit is een zaak tussen beide partijen.

GS stellen in het schriftelijk commentaar, ten aanzien van de bezwaren 2 tot en met 20 het volgende:

- Op grond van eerdere besluitvorming (het plan van aanpak van 23 april 2019 en het Bestek tijdelijke bovenafdichting van 26 augustus 2019) mag Stort Doonweg staalslakken gebruiken voor de tijdelijke bovenafdichting van de stortplaats.
- Het besluit van 28 augustus 2020 (de omgevingsvergunning voor het uitstellen van het aanbrengen van de bovenafdichting van de stortplaats) is onherroepelijk. Dit besluit ziet op het op een later moment aanbrengen van de definitieve bovenafdichting die tegengaat dat water in de gestorte afvalstromen infiltreert. Geconstateerd is dat de uitgevoerde werkzaamheden met betrekking tot de tijdelijke afdichting niet geheel conform de goedkeuringsbesluiten van 2019 zijn uitgevoerd. Gebleken is dat de opvang- en afvoercapaciteit van de foliesloten onvoldoende was tijdens een periode van intensieve neerslag. Er trad een ongewenste uittreding van water op naar buiten de inrichting. Om dit probleem op te lossen is een nieuw plan van aanpak ingediend, dat als doel heeft om te

Datum
5 juli 2024

Zaaknummer
Zie onderwerp

Blad
5 van 7

voorkomen dat er vervuild regenwater als gevolg van de staalslakken in de bodem terecht kan komen. GS hebben dit op 13 februari 2024 goedgekeurd.

- Met de uitvoering van het plan van aanpak moet verontreiniging van de bodem worden voorkomen. Voor zover al sprake zou zijn van overtreding van de Wet bodembescherming, dan worden met dit plan van aanpak maatregelen getroffen om verontreiniging te voorkomen. Artikel 13 van de Wet bodembescherming is niet van toepassing.
- Er vindt monitoring plaats van de grondwaterkwaliteit rondom de locatie en water afkomstig van de staalslakken wordt opgevangen en afgevoerd.
- Het terugnemen van staalslakken is niet aan de orde. Op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving mogen zij, onder voorwaarden, worden toegepast. Er mogen geen risico's voor gezondheid of milieu ontstaan door belasting van de bodem. Een eventueel risico moet tot een minimum worden beperkt.
- De problematiek met betrekking tot de toepassing van staalslakken is bij GS bekend. Het goedkeuringsbesluit ziet enkel en alleen op de uitvoering van werkzaamheden met als doel het voorkomen dat er vervuild regenwater als gevolg van de staalslakken in de bodem terecht kan komen en dat daarmee wordt voldaan aan de eerdere goedkeuringsbesluiten uit 2019. De andere bezwaren zijn geen afwegingskader bij dit goedkeuringsbesluit.

GS stellen in het schriftelijk commentaar, ten aanzien van de bezwaren van de stortplaats het volgende:

- GS zijn van oordeel dat de bezwaren van de stortplaats ontvankelijk zijn.
- Het bestreden besluit ziet niet op de vraag of wel of niet voldaan is aan de werkschrijving uit het bestek/plan van aanpak uit 2019. Het bestreden besluit ziet op de goedkeuring van het document 'Fase 1 Plan afronding tijdelijke af dichting, stortplaats Doonweg te Eerbeek, Versie: definitief 2, d.d. 24 mei 2023, Sweco'.
- Sweco geeft in het rapport aan dat de werkzaamheden niet conform plan van aanpak zijn uitgevoerd. Sweco stelt ook vast dat de totale hemelwateropvang van de bestaande sloten te klein was. Daarom is door GS en door de Stortplaats afgesproken om de buffercapaciteit te vergroten om overstrooming buiten de inrichting te voorkomen. De uitwerking hiervan is opgenomen in de tijdelijke maatregelen. Hiermee zijn de maatregelen een noodzakelijke milieutechnische verbetering.

GS zijn van mening dat de bezwaren ongegrond moeten worden verklaard. Een wijziging in de motivering van het besluit is volgens GS niet noodzakelijk.

4. Ontvankelijkheid

Voordat de Commissie inhoudelijk op de bezwaren kan ingaan, moet zij de ontvankelijkheid van het bezwaar onderzoeken.

Er kan alleen bezwaar worden gemaakt tegen een besluit. Dat volgt uit artikel 8:1 en 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Daarom zal de Commissie eerst beoordelen of de goedkeuring van het plan van aanpak van 13 februari 2024 een besluit is. In artikel 1:3, eerste lid, van de Awb staat dat een besluit een 'schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling' is. Dat betekent dat de goedkeuring van 13 februari 2024, gericht moet zijn op een rechtsgevolg. De goedkeuring zou dan rechten of plichten in het leven roepen.

De Commissie is van oordeel dat dit niet het geval is en overweegt hiertoe als volgt.

In de op 22 februari 1996 aan Stort Doonweg B.V. verleende vergunning op grond van de Wet milieubeheer voor het veranderen, inclusief het uitbreiden in de hoogte en het in werking hebben

Datum
5 juli 2024

Zaaknummer
Zie onderwerp

Blad
6 van 7

van een inrichting voor het op of in de bodem brengen van bedrijfsafvalstoffen (hierna: de vergunning) zijn voorschriften opgenomen, waaronder meerdere voorschriften met een goedkeuringseis.

In voorschrift 1.10 van de vergunning is bepaald dat plannen die ter goedkeuring aan de directeur dienen te worden overgelegd, pas mogen worden uitgevoerd na schriftelijke goedkeuring en dat de uitvoering moet plaatsvinden volgens de goedgekeurde plannen.

De onderhavige goedkeuring ziet op het document 'Fase 1 Plan afronding tijdelijke afdichting, stortplaats Doonweg te Eerbeek, versie: definitief 2, d.d. 24 mei 2023, Sweco' en is gebaseerd op voorschrift 7.1.2 van de vergunning. In dit voorschrift is bepaald dat een plan voor geplande aanlegwerkzaamheden bij de directeur moet worden ingediend en dat wijzigingen ten opzichte van de aanvraag c.q. de vergunning duidelijk weergegeven moeten worden. Aan voorschrift 7.1.2 van de vergunning is derhalve voldaan zodra een plan is ingediend. Uit dit voorschrift volgt niet het vereiste dat het plan moet worden goedgekeurd. De goedkeuring van het plan van aanpak is aldus niet op rechtsgevolg gericht. Het bestreden besluit is daarom niet te kwalificeren als een besluit. De Commissie verwijst, ter onderbouwing van bovengenoemd standpunt, naar de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 12 april 2024 (ECLI:NL:RBOBR:2024:1490 r.o. 10 e.v.) en naar de uitspraak van de Afdeling van 25 augustus 2000 (ECLI:NL:RVS:2000:AL2877, M&R 2000, 118), waarbij door de Afdeling over de vergunning op hoofdzaken is overwogen dat in een milieuvergunning weliswaar kan worden verwezen naar een milieubeleidsplan maar dat hierop slechts kan worden gehandhaafd als is bepaald dat de inrichting in werking moet zijn overeenkomstig het goedgekeurde bedrijfsmilieuplan en het goedgekeurde milieujaarprogramma. Als dit is gedaan, dan is het goedkeuringsbesluit op rechtsgevolg gericht en staat daartegen een rechtsmiddel open.

Nu geen sprake is van een besluit als bedoeld in artikel 1:3, eerste lid, van de Awb, hebben bezwaarden niet de mogelijkheid om bezwaar te maken. De Commissie adviseert GS om de bezwaren niet-ontvankelijk te verklaren.

Omdat de Commissie adviseert om de bezwaren niet-ontvankelijk te verklaren, kan de Commissie niet ingaan op de zorgen die bij de bewoners leven. Dit wil echter niet zeggen dat de Commissie geen oog heeft gehad voor alle betrokken belangen. De Commissie betreurt het dat GS niet onderkend hebben dat er geen sprake is van een besluit, omdat dit verwachtingen heeft gewekt bij partijen dat er bezwaar kan worden gemaakt.

5.1.2e

voorzitter

5.1.2e

secretaris

Datum
5 juli 2024

Zaaknummer
Zie onderwerp

Blad
7 van 7

Bijlage: Relevante wettelijke bepalingen

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:3, eerste lid Onder besluit wordt verstaan: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Artikel 1:5, eerste lid Onder het maken van bezwaar wordt verstaan: het gebruik maken van de ingevolge een wettelijk voorschrift bestaande bevoegdheid, voorziening tegen een besluit te vragen bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen.

Omgevingsvergunning Wet milieubeheer 22 februari 1996

7.1.2

Voor 1 januari van elk jaar moet bij de directeur een plan worden ingediend waarin de voor dat jaar geplande aanlegwerkzaamheden zijn aangegeven. In dit plan zijn ten minste opgenomen:

- de voorgenomen aanleg van stortvakken en stortcompartimenten;
- de voorgenomen aanleg van (delen van) (controle)drainagesystemen;
- de voorgenomen aanleg van (delen van het) percolaatonttrekkings systeem;
- de voorgenomen aanleg van (delen van het) gasonttrekkings- en benuttings systeem;
- de eventuele aanleg van een tijdelijke bovenafdichting;
- de voorgenomen aanleg van de dichte eindafwerking;
- een inschatting van de hoeveelheid te verwerken afvalstoffen.

Eventuele wijzigingen ten opzichte van de aanvraag c.q. deze vergunning dienen duidelijk weergegeven te worden. De directeur kan nadere eisen stellen aan de inhoud van dit plan.