

Verweer van gemeente Alphen aan den Rijn op Stab-advies van 21 april 2006, betreffende Wvo-vergunning voormalige stortplaats Coupépolder te Alphen aan den Rijn

Opgesteld door: Bodemzorg, ir. A. de Wit (specialist stortplaatsen)

Datum: 27 juli 2006

1. Beschrijving lozingsituatie (paragraaf 4)

Het waterbeheersingssysteem bevindt zich volgens het Stab-advies onder de afdeklaag.

Verweer gemeente: deze constatering suggereert dat het waterbeheersingssysteem over de gehele oppervlakte van de stortplaats aanwezig is. Het systeem ligt alleen langs de rand van de stortplaats, langs de gehele omtrek, in het grondwater. De maatregel is in 1995 getroffen wegens het lokaal ontbreken van de afdeklaag op de taluds van de stortplaats en het uit treden van percolaat langs de zijkanten van het stort dat afstroomde naar het oppervlaktewater. De ringdrainage voert het in het stort infiltrerende neerslagwater (percolaat) af en zorgt ook voor de afvoer van verontreinigd grondwater. De stortplaats ligt namelijk tot NAP -4 m in het grondwater. Dit betekent dat maximaal ongeveer 880.000 m³ afval in het grondwater ligt. Uitgaande van een poriënvolume van 30% is dit 264.000 m³ verontreinigd grondwater. Ook dit verontreinigde water wordt door middel van de ringdrainage beheerst.

Het Stab-advies stelt dat het percolaat het grootste deel van het drainagewater vormt.

Verweer gemeente: uit de opgestelde waterbalans blijkt dat het drainagedebiet voor ongeveer 50% bestaat uit percolaat van de stortplaats en voor ongeveer 50% bestaat uit verontreinigd grondwater.

2. Beschouwing, bovenafdekking, inleiding (paragraaf 7.1.1)

Het Stab-advies stelt dat de optie "bovenafdichting" aanbevolen wordt door het VROM-rapport "Richtlijnen voor dichte eindafwerking op afval- en reststofbergingen (1991)" en dat een bovenafdichting een gebruikelijke en veel toegepaste maatregel is.

Verweer gemeente: het Stab-advies miskent dat er een juridisch onderscheid is tussen stortplaatsen waar op of na 1 september 1996 nog afvalstoffen werden/worden gestort, en stortplaats die op 1 september gesloten waren. De eerste categorie valt onder het regime van het Stortbesluit bodembescherming (Besluit van 20 januari 1993, Stb. 55) en de Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming. De Uitvoeringsregeling verwijst naar de door het Stab-advies genoemde "Richtlijnen voor dichte eindafwerking". Het Stortbesluit verplicht stortplaatsexploitanten van stortplaatsen die na 1 september 1995 in exploitatie zijn of waren, om na het einde van de exploitatieperiode een waterdichte bovenafdichting op de stortplaats aan te brengen. In Nederland betreft het een beperkt aantal stortplaatsen (ongeveer 40), waarvan het merendeel nog in exploitatie is.

De tweede categorie stortplaatsen betreft de oude, gesloten stortplaatsen, 3.800 locaties in Nederland, waaronder de voormalige stortplaats Coupépolder. Deze locaties vallen dus niet onder het regime van het Stortbesluit. De "Richtlijnen voor dichte eindafwerking" zijn derhalve niet van toepassing. De aanleg van een bovenafdichting op een voormalige stortplaats kan als saneringsmaatregel worden toegepast in kader van de Wet bodembescherming, maar dat is niet gebruikelijk en een weinig toegepaste maatregel. In meeste saneringsgevallen is een bovenafdichting niet doelmatig wegens het ontbreken van een verspreidingsrisico.

3. Beschouwing van de bezwaren, bovenafdekking als best bestaande techniek in het kader van de Wvo (paragraaf 7.1.2)

Het Stab-advies concludeert dat het beleidsuitgangspunt uit het CIW-rapport “Vrijkomend afvalwater bij bodemsanering” dat geen preventieve maatregelen mogelijk zijn ter voorkoming van verontreiniging, geen betrekking heeft op het ontstaan van percolaat in de onderhavige situatie. Het Stab-advies heeft daartoe de volgende argumenten gehanteerd. Door de aanleg van een bovenafdichting zou de omvang van de percolaatstroom worden beperkt, hetgeen bij reguliere bodemsaneringen waarbij grondwater wordt opgepompt niet het geval is. Afdekking van een saneringslocatie zou in veel mindere mate van invloed zijn op de hoeveelheid vervuild grondwater. Onderhavige situatie zou niet geheel vergelijkbaar zijn met een normale bodemsaneringssituatie.

Verweer gemeente: de gehanteerde argumenten zijn feitelijk onjuist. Onderhavige situatie is wel een normale bodemsaneringssituatie. In vrijwel elke bodemsaneringssituatie bevinden zich namelijk verontreinigingen in de onverzadigde zone van de bodem, dat door regenwater wordt doorspoeld, en in de verzadigde zone, dat door langsstromend grondwater wordt doorspoeld. In onderhavige situatie is het afval dat zich op het maaiveld en in de bodem boven het grondwater bevindt onverzadigd en wordt doorspoeld met regenwater. Dit betekent dat het beleidsuitgangspunt van het CIW-rapport voor bestaande saneringslocaties wel van toepassing is op onderhavige situatie. Dit betekent dat de aanwezigheid van het afval en de daaruit voorkomende drainagestroom een vast gegeven is vanuit de genomen bodemsaneringsmaatregelen.

Bovendien wordt opgemerkt dat het door de appellanten aangehaalde CUWVO-rapport “Zuivering percolaat op stortplaatsen” uit 1987, stelt dat het aandeel van zwarte lijststoffen in percolatiewater van stortplaatsen gering is, dat zuiveringstechnieken daarom primair worden toegepast om de niet-zwarte lijststoffen te verwijderen en dat aanvullende technieken niet nodig worden geacht (bladzijde 7). De bewering uit het CUWVO-rapport dat het aandeel van zwarte lijststoffen in percolatiewater van stortplaatsen gering is, is van toepassing op onderhavige situatie. Verwezen wordt naar stuk II-k in het Stab-advies.

En op bladzijde 43 van het CUWVO-rapport: bij oude stortplaatsen, die niet zijn voorzien van een onderafdichting, wordt het aanbrengen van een bovenafdichting interessant indien een te grote beïnvloeding van grondwater en oppervlaktewater wordt geconstateerd. In onderhavige situatie is echter geen sprake van een grote beïnvloeding van grondwater en oppervlaktewater, omdat de in het kader van de bodemsaneringswetgeving getroffen maatregelen ervoor zorgen dat geen beïnvloeding kan plaatsvinden.

4. De hoeveelheid overblijvend drainagewater na aanbrengen van de bodemafdichting

Het Stab-advies concludeert dat nader onderzoek nodig is om te kunnen vaststellen in hoeverre kwel, of andere processen, van invloed zijn op de omvang van de drainagestroom.

Verweer gemeente: gemeente heeft invulling gegeven aan het nader onderzoek door een waterbalans te laten opstellen. Uit de waterbalans blijkt dat laterale voeding uit het grondwater

en kwel een grote invloed hebben op de drainagestroom. Het kwelwater komt in contact met het afval dat permanent in het grondwater ligt, en zal daardoor verontreinigd raken met onder andere zwarte lijststoffen. De aanleg van een waterdichte bovenafdichting vermindert het grondwater aandeel niet. Uit de waterbalans blijkt dat na de aanleg van een bovenafdichting juist meer kwelwater zal worden onttrokken.

5. Reikwijdte toepassing van het begrip ‘beste bestaande techniek’

Het Stab-advies concludeert dat er voldoende gronden aanwezig zijn om een waterdichte bovenafdichting te beschouwen als een invulling van een best bestaande techniek.

Verweer gemeente: deze conclusie wordt voor onderhavige situatie niet gedeeld. Of in een situatie een techniek de best bestaande techniek (BBT) is, is afhankelijk van onder andere de doeltreffendheid van de techniek, rekening houdend met de eventuele kosten en baten. (Wat voor de ene situatie een BBT is, hoeft in een andere situatie niet zo te zijn.) Beoordelingskader voor best bestaande technieken is de “Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging” (IPPC-richtlijn). De IPPC-richtlijn dateert van 24 september 1996 en trad in oktober 1999 in werking. De Wet Milieubeheer (Wm) en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) zijn recentelijk (1 december 2005) bij wijzigingswet aan de IPPC-richtlijn aangepast (Staatsblad 2005, 432). In de nieuwe Wm zijn BBT als volgt gedefinieerd (art. 1.1):

beste beschikbare technieken: voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld.

De BBT zijn dus geen doel op zich, maar vormen een instrument om de doelen van preventie en beperking van milieueffecten te realiseren.

In bijlage IV van de IPPC-richtlijn worden 12 criteria gegeven om BTT te bepalen. Het betreft “overwegingen waarmee in het algemeen of in bijzondere gevallen rekening moet worden gehouden bij de bepaling van de beste beschikbare technieken, rekening houdend met de eventuele kosten en baten van een actie en met het voorzorgs- en preventiebeginsel:

1. de toepassing van technieken die weinig afval veroorzaken;
2. de toepassing van minder gevaarlijke stoffen;
3. de ontwikkeling, waar mogelijk, van technieken voor de terugwinning en recycling van de in het proces uitgestoten en gebruikte stoffen en van afval;
4. vergelijkbare processen, apparaten of exploitatiemethoden die met succes op industriële schaal zijn beproefd;
5. de vooruitgang van de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis;
6. de aard, de effecten en de omvang van de betrokken emissies;
7. de data van ingebruikneming van de nieuwe of bestaande installaties;
8. de tijd die nodig is voor het omschakelen op een betere beschikbare techniek;
9. het verbruik en de aard van de grondstoffen (met inbegrip van water) en de energie-efficiëntie;

10. de noodzaak het algemene effect van de emissies en de risico's op het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken;
11. de noodzaak ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken;
12. de door de Commissie krachtens artikel 16, lid 2, of door internationale organisaties bekendgemaakte informatie."

In de onderbouwing behorende bij de Wvo-aanvraag (stuk II-k in het Stab-advies) is voor onderhavige situatie aan de hierboven genoemde criteria getoetst of een bovenafdichting een BBT is. Geconcludeerd is (blz. 20 en 25) dat een bovenafdichting op de Coupépolder geen BBT is. Gezien de aard, de geringe effecten en de beperkte omvang van de emissies, en gezien de reeds gerealiseerde bovenafdichting op de taluds, wordt een vloeistofdichte bovenafdichting op de gehele locatie niet doelmatig geacht, mede gelet op de huidige afwezige risico's van verspreiding via het grondwater en de negatieve milieurisico's van het noodzakelijke gebruik van schone grondstoffen en energie die met de aanleg van een bovenafdichting gepaard gaan.

De aanleg van een bovenafdichting zal ook een negatief effect hebben op de natuurlijke afbraakprocessen die ervoor zorgen dat de verontreinigingen worden afgebroken of vastgelegd (zogenaamde NA-processen). Door het isoleren van de afvalstoffen met een bovenafdichting worden de NA-processen stilgelegd omdat water, dat nodig is voor de processen, niet meer in het stort treedt. De aanleg van een bovenafdichting leidt er dus toe dat een chemische "tijdbom" wordt gecreëerd.

Daar komt nog bij dat vanwege de aanwezigheid van verontreinigingen in de verzadigde zone (er ligt een grote hoeveelheid afval permanent in het grondwater) er altijd een forse hoeveelheid verontreinigd grondwater via het waterbeheersingssysteem zal worden afgevoerd (zie waterbalans).

6. Verweer op bezwaar appellanten

Appellanten hebben aangedragen dat de stortplaats een stort is van chemische stoffen en dat de processen in het stortlichaam onvoorspelbaar zijn. Dit betekent dat in de toekomst een minder gunstige samenstelling van het drainagewater tot de reële mogelijkheden behoort.

Verweer gemeente: de inzichten mbt. milieueffecten van oude stortplaatsen zijn de laatste 5 jaar sterk veranderd. In de afgelopen 5 jaar zijn in Nederland de milieueffecten van de 3.800 voormalige stortplaatsen onderzocht. In veel van deze storts is al dan niet illegaal chemisch afval gestort. Gebleken is dat voormalige stortplaatsen dikwijls niet of nauwelijks verontreinigd zijn. Van een gifbelt is vaak helemaal geen sprake. Voor grote aantallen oude stortplaatsen geldt bovendien dat verontreinigende stoffen in de stort op natuurlijke wijze worden afgebroken en/of vastgelegd (NA-processen). Voor wat betreft de onderhavige situatie: er is geen actueel milieurisico voor het diepere grondwater aangetoond, en ook in het drainagewater dat wordt opgepompt is slechts sprake van een lichte verhoging ten opzichte van schoon grondwater (zie stuk II-k in het Stab-advies). Ook wordt in stuk II-k in het Stab-advies onderbouwd dat de kwaliteit van het drainagewater stabiel is en dat natuurlijke processen in en onder de stortplaats ervoor zorgen dat de kwaliteit van het drainagewater niet verslechterd. Uit de monitoring middels peilbuizen blijkt eveneens dat de stortplaats geen nadelige invloed heeft op het diepere grondwater. De stelling van de appellanten dat in de toekomst een minder gunstige samenstelling van het drainagewater tot de reële mogelijkheden behoort, kan derhalve op basis van feitelijk onderzoeksmateriaal worden weerlegd.

7. Eindconclusie

Een vloeistofdichte bovenafdichting is voor de situatie van de Coupépolder geen effectieve maatregel om de hoeveelheid verontreinigd drainagewater dat met het waterbeheersingssysteem wordt opgevangen, terug te dringen:

- een bovenafdichting voorkomt niet dat grondwater in aanraking komt met het stortlichaam;
- na het aanbrengen van de bovenafdichting blijft nog steeds een significante stroom verontreinigd drainagewater over;
- door de aanleg van een bovenafdichting worden de natuurlijke afbraakprocessen in het stort stilgelegd, waardoor het potentiële risico van het stort voor de omgeving toeneemt;
- de huidige emissie is gering en stabiel: zwarte-lijststoffen, potentiële zwarte-lijststoffen en overige microverontreinigingen worden slechts in lage concentraties ten opzichte van de landelijke achtergrondconcentraties en streefwaarden in het drainagewater aangetroffen;
- doordat de huidige emissie gering is, is het rendement van een bovenafdichting op de huidige emissie eveneens gering;
- het aanbrengen van een bovenafdichting op onderhavige, reeds ingerichte locatie betekent een enorme landschappelijke ingreep met grote nadelige effecten voor de omgeving tijdens de aanleg en de herinrichting;
- er moeten veel schone grondstoffen met relatief veel energie worden gewonnen om de aanleg van een bovenafdichting mogelijk te maken;
- een bovenafdichting heeft een eindige technische levensduur, zodat voorzieningen moeten worden getroffen (organisatorisch, financieel) voor het periodiek controleren van de vloeistofdichtheid, het plegen van onderhoud en de vervanging na het verstrijken van de levensduur. Elke vervangingscyclus betekent een enorme landschappelijke ingreep, grondstoffendelving en energieverbruik.

De baten van een vloeistofdichte bovenafdichting voor onderhavige situatie zijn dus zeer gering. De kosten daarentegen zijn zeer hoog. Uitgaande van € 40,- per m² (prijsspeil 2006) bedragen de aanlegkosten van een bovenafdichting voor de onderhavige situatie EUR 8,8 miljoen. Dit is exclusief de kosten van het amoveren van de huidige voorzieningen (golfbaan etc.) en het opnieuw inrichten van de locatie, en exclusief controle, onderhoud, herstel en vervanging van de bovenafdichting. Geconcludeerd wordt dat het milieurendement van een bovenafdichting negatief is.

Een voorzuivering als bronmaatregel is eveneens niet doelmatig. Gezien de geringe hoogte van de concentraties zal toepassing van een voorzuivering geen verlaging van de concentraties bewerkstelligen. Dit betekent dat geen aanvullende maatregelen beschikbaar zijn om de concentraties aan zwarte lijststoffen te verlagen.

De huidige situatie van de stortplaats Coupépolder (waterbeheersingssysteem, damwand langs één zijde van het stort en vloeistofdichte bovenafdichting op de taluds) is in 1993 door het bevoegd gezag van de provincie Zuid-Holland beschikt in het kader van de toenmalige bodemsaneringswetgeving, op basis van een integrale afweging van de milieueffecten. Op het besluit van 1993 is niet het bezwaar aangevoerd dat een vloeistofdichte bovenafdichting op de gehele stortplaats moet worden aangebracht teneinde de emissie van zwarte lijststoffen te voorkomen. Het besluit in 1993 is weliswaar vernietigd maar niet op het aspect van de emissie van zwarte lijststoffen in het drainagewater. De Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren is niet het instrument om het saneringsbesluit van 1993 te herzien.