

Handreiking sluiting stortplaatsen en baggerdepots

IPO werkgroep Nazorg Versie 29 augustus 2017
Gebaseerd op Handreiking 2006, geactualiseerd door Arcadis
Nederland B.V. (2017) naar aanleiding van ervaringen uit de
praktijk.

Inhoudsopgave

Hoofdstuk 1 Inleiding	4
1.1 Aanleiding	4
1.2 Doelstelling	4
1.3 Toepassing	4
1.4 Gevolgde werkwijze	4
1.5 Leeswijzer	5
Hoofdstuk 2 Stap A: Start en dossiervorming	7
2.1 Doel	7
2.2 Projectteam provincie	7
2.3 Projectgroep en belanghebbenden	7
2.4 Start sluitingsproces	8
2.5 Provinciaal nazorgdossier	9
2.6 Tijdsduur	10
Hoofdstuk 3 Stap B: Juridisch onderzoek	11
3.1 Doel	11
3.2 Omschrijving	11
3.3 Publiekrechtelijke aspecten	11
3.4 Privaatrechtelijke aspecten	12
3.5 Tijdsduur	13
Hoofdstuk 4 Stap C: Eindinspectie	14
4.1 Doel	14
4.2 Omschrijving	14
4.3 Tijdsduur	15
Hoofdstuk 5 Stap D: Definitief nazorgplan	16
5.1 Doel	16
5.2 Nazorgplan	16
5.3 Nazorgdossier	16
5.4 Tijdsduur	16
Hoofdstuk 6 Stap E: Sluitingsverklaring	17
6.1 Doel	17
6.2 Sluitingsverklaring	17
6.3 Tijdsduur	17
Hoofdstuk 7 Stap F: Doelvermogen en Definitieve aanslag	18
7.1 Doel	18
7.2 F1 Bepalen doelvermogen	18
7.3 Tijdsduur	18
7.4 F2 Vaststellen definitieve aanslag	18
7.5 Tijdsduur	18
Hoofdstuk 8 Stap G: Vergunningen nazorgfase	19
8.1 Doel	19
8.2 Voorbereiden en beschikking vergunningen	19
8.3 Tijdsduur	20
Hoofdstuk 9 Aanbevelingen	21
Literatuurlijst	22

Begrippenlijst	23
Bijlage 1 Artikelen Wet milieubeheer	24
Bijlage 2 Fasering	26
Bijlage 3 Onderwerpen nazorgdossier	27
Bijlage 4 Eindinspectie	30
Bijlage 5 Juridische aspecten	38
Bijlage 6 Beschikking sluitingsverklaring artikel 8.47 Wm (voorbeeld)	522

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Onder werking van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) belast de Wet milieubeheer (Wm) Gedeputeerde Staten van de provincie, waarin een gesloten stortplaats geheel of in hoofdzaak is gelegen, met de financiële, bestuurlijke en organisatorische aspecten van de nazorg van die stortplaats (zie bijlage 1). GS zijn verantwoordelijk voor de eeuwigdurende nazorg van de stortplaats vanaf het moment dat de sluitingsverklaring in werking treedt.

Artikel 8.47 lid 3 Wm stelt: "Het bevoegd gezag verklaart een stortplaats voor gesloten, indien:

1. het storten van afvalstoffen is beëindigd,
2. voor zover een daartoe strekkend voorschrift voor de inrichting geldt, een bovenafdichting is aangebracht, en
3. een eindinspectie door het bevoegd gezag is uitgevoerd waaruit is gebleken dat aan alle voorschriften, verbonden aan de vergunning voor de stortplaats, is voldaan en dat ook geen andere maatregelen ingevolge de Wet bodembescherming getroffen dienen te worden door degene die de stortplaats drijft, in geval van verontreiniging of aantasting van de bodem onder de stortplaats."

In interprovinciaal verband is geconstateerd dat er behoefte bestaat aan een handreiking waarin beschreven is op welke wijze de provincie tot de afgifte van de sluitingsverklaring komt. Met behulp van een dergelijke handreiking hebben de provincies "houvast" om op een uniforme en transparante wijze de sluitingsverklaring af te geven.

Als aanvullend positief punt kan verder worden genoemd dat exploitanten die in meerdere provincies werkzaam zijn, met één type handreiking worden geconfronteerd. In algemene zin kan een uniforme aanpak van het sluitingsproces door provincies rechtsongelijkheid beperken. Deze handreiking levert daar een belangrijke bijdrage aan.

1.2 Doelstelling

Het doel van de handreiking sluiting is een richtlijn te geven hoe om te gaan met de verschillende stappen die in het sluitingsproces doorlopen moeten worden en die uiteindelijk resulteren in de afgifte van een sluitingsverklaring.

1.3 Toepassing

Deze handreiking is van toepassing op stortplaatsen die vallen onder de nazorgregeling Wet milieubeheer. Deze nazorgregeling geldt voor stortplaatsen, waar op of na 1 september 1996 afvalstoffen zijn of worden gestort. Deze regeling is zowel van toepassing op "droge" stortplaatsen, droge baggerspeciedepots en natte baggerspeciedepots [Stb., 1997].

Het sluitingsproces kan in principe starten als het storten is beëindigd, bij droge stortplaatsen de bovenafdichting is aangebracht en voor zover van toepassing het rapport van de keuring, op grond van art. 10, lid 1b Stortbesluit bodembescherming (Stortbesluit), is ingediend. De praktijk is dat initiatieven om tot sluiting over te gaan enkele jaren na aanleg van de bovenafdichting worden genomen. Het is gebruikelijk geworden om vanaf het rapport van keuring van de laatste bovenafdichting de periode tot sluiting de prenazorgfase te noemen.

1.4 Gevolgde werkwijze

Deze handreiking is gebaseerd op de handreiking 19 juni 2006. In deze geactualiseerde versie zijn praktijkervaringen met het sluitingsproces van zowel provincies als exploitanten opgenomen. Deze zijn verkregen door het uitvoeren van interviews bij zeven provincies en drie exploitanten en adviseurs. Daarnaast heeft in maart 2017 een juristensessie plaatsgevonden

waarin de juridische aspecten van deze handreiking zijn geactualiseerd. Tevens was een begeleidingsgroep ingesteld, met daarin vertegenwoordigers vanuit IPO en exploitanten, die als klankbord voor de actualisatie diende en waarin besluiten werden genomen. Op basis hiervan is de handreiking uit 2006 aangepast.

Ongeveer gelijktijdig met het actualiseren van de handreiking vindt een evaluatie van de Nazorgregeling Wm plaats. Deze is bij het opstellen van deze handreiking buiten beschouwing gelaten.

1.5 Leeswijzer

In dit rapport wordt de term stortplaats gebruikt voor zowel stortplaatsen als baggerspeciedepots. De handreiking heeft de vorm van een draaiboek met meerdere stappen die moeten worden doorlopen. In deze handreiking worden de volgende stappen onderscheiden:

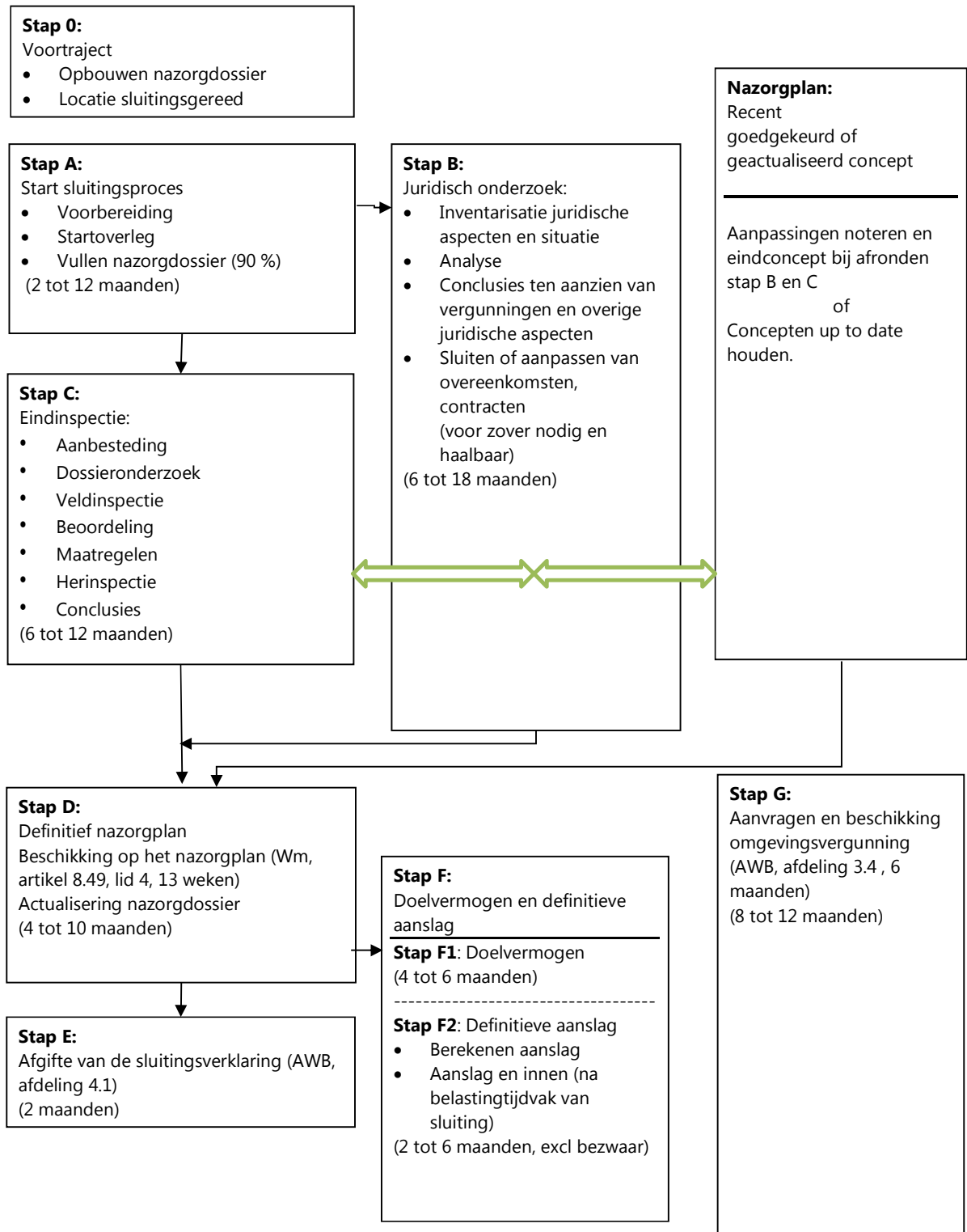
- Stap 0 : Voortraject
- Stap A : Start sluitingsproces en dossiervorming;
- Stap B : Juridisch onderzoek;
- Stap C : Eindinspectie;
- Stap D : Definitief nazorgplan;
- Stap E : Afgifte sluitingsverklaring;
- Stap F1 : Doelvermogen;
- Stap F2 : Definitieve aanslag
- Stap G : Gewijzigde vergunningen

In figuur 1 zijn de verschillende stappen in het sluitingsproces schematisch weergegeven. Van boven naar beneden verloopt de tijd. De vermelde tijdsduur per blok en de totale tijdsduur van 12 tot 32 maanden is indicatief. Hierbij is geen rekening gehouden met bezwaar- en beroepsprocedures, en de duur van stap F2 tot voorbij de sluitingsprocedure. Bij onderdelen waarop een besluit van het bevoegd gezag moet worden genomen staat aangegeven welke (Awb/Wm-) procedure hiervoor van toepassing is.

Blokken die naast elkaar staan kunnen parallel worden doorlopen maar hebben een onderlinge samenhang. Verder is de volledigheid van een stap medebepalend voor de tijdsduur van de volgende stap. In de praktijk ligt de tijdsduur van het sluitingsproces tussen 2 tot 4 jaar met uitschieters. Korter kan, maar dan moet bij start het dossier op orde zijn, de overdrachtssituatie (voorzieningen, bodem, contracten, RO, gebruik bij sluiting, zijn er activiteiten die nog vergund hadden moeten worden e.d.) geïnventariseerd zijn en inhoudelijke discussie over nazorgplan op belangrijke punten (levensduur, verontreinigingssituatie, wat wel/niet onder doelvermogen laten vallen) het proces niet vertragen.

In de navolgende hoofdstukken worden de blokken nader toegelicht. Het nazorgplan is geen onderdeel van de stappen van het sluitingsproces en inhoudelijk geen onderwerp van de handreiking, maar is wel een document dat tijdens het proces een belangrijke rol speelt. Een zo volledig mogelijk (concept)nazorgplan bij de start van het sluitingsproces geeft de basisinformatie om het proces goed te laten verlopen. Voor de volledigheid en onderwerpen van het nazorgplan zijn de actuele versies van de IPO checklists leidend.

Bijlage 2 geeft een overzicht van de verschillende fasen, waaronder de prenazorgfase in de ontwikkeling van een stortplaats.



N.B. Aangegeven is de gemiddelde tijdsduur van de stappen

Figuur 1 Blokkenschema sluitingsproces

Hoofdstuk 2 Stap A: Start en dossiervorming

Voortraject Bij aanvang van de prenazorgfase en al eerder voor aanbrengen van de laatste bovenafdichting kan al begonnen worden met voorbereidingen voor het sluitingsproces. In dit voortraject kan de provincie opzet en wijze van opslaan voor het nazorgdossier onderzoeken, inventariseren van aanwezige documenten en verkennen van de gebruiks- en rechtsvormen die voor de sluiting richting nazorg relevant zijn. Hierbij kan al een overdracht uit andere archieven (omgevingsdienst, exploitant e.d.) naar het nazorgdossier gaan plaats vinden. Hieruit kunnen te maken keuzes voortkomen over type dossier (dossiersysteem, digitaal, papieren archief, combinatie) en een eerste selectie van voor de nazorg relevante informatie.

De vergunninghouder/exploitant (voortaan exploitant) kan werken aan sluitingsgereed maken van de locatie en informatie, zodat bij start van het sluitingsproces de locatie al zo veel mogelijk in de overdrachtssituatie is gebracht. Dit kan inhouden:

- Volledig documenteren van aangelegde voorzieningen, inclusief revisies, evaluatierapporten en goedkeuring bevoegd gezag;
- Bij verontreiniging een goedgekeurd saneringsplan aanwezig, en indien van toepassing de rapportages van de lopende of uitgevoerde sanering;
- Aanvullen van ontbrekende gegevens die relevant zijn voor de sluiting en de nazorg;
- Digitaliseren van gegevens;
- In goede staat brengen en houden van voorzieningen die voor de eindinspectie en nazorg van belang. Hieronder valt dat acties uit de laatste tweejaarlijkse keuring zijn uitgevoerd;
- Amoveren van voorzieningen die voor de nazorg overbodig zijn.

In het voortraject wordt hiermee in beeld gebracht welke issues er spelen en wat onderdeel van de overdracht naar de nazorg gaat worden. Zaken die in het sluitingsproces tot vertraging kunnen leiden, worden zo vroegtijdig onderkend en kunnen worden opgepakt. De genoemde acties zijn vooral ieders verantwoordelijkheid.

Aanbeveling:

- *Informatie, gegevens en situatie zoveel mogelijk op orde brengen, voornamelijk door exploitant.*

2.1 Doel

Een goed opgezette start heeft als doel het sluitingsproces zo goed mogelijk te laten verlopen ten aanzien van proces, rollen en taken betrokkenen en belanghebbenden. Een volledig nazorgdossier maakt het zorgvuldig doorlopen van het sluitingsfase mogelijk en vormt tevens een achtergrond dossier voor de uitvoering van de nazorg.

2.2 Projectteam provincie

In het voortraject kan het projectteam beperkt zijn tot de medewerkers die direct betrokken zijn bij nazorgplan en toekomstige nazorg. Bij start van het proces wordt een breder provinciaal projectteam geformeerd. Het verdient aanbeveling met dit team de gehele procedure te doorlopen en medewerkers op te nemen die ervaring hebben met de locatie. Een voorbeeld samenstelling is: projectleider, technisch medewerker, juridische medewerker en een financieel medewerker. Eventueel kan een externe deskundige worden ingehuurd. Het projectteam voert met zekere regelmaat overleg met de exploitant over voortgang, maakt werkafspraken etc.

2.3 Projectgroep en belanghebbenden

Bij de start is het wenselijk een projectgroep te vormen met de relevante partijen in het sluitingsproces en in de nazorg. De rolverdeling provincie en vergunning/handhaving (omgevingsdiensten-OD) voor en na sluiting blijkt met name niet altijd duidelijk. Onderstaand een beschrijving van belanghebbenden en hun rol in het sluitingsproces:

- Provincie: Formeel bevoegd gezag (GS). Besluit tot sluitingsverklaring en bevoegd gezag voor activiteiten op een gesloten stortplaats. Verantwoordelijk voor de nazorg. Initiatiefnemer en trekker van de projectgroep
- Exploitant: De grootste en belangrijkste leverancier van documenten en informatie. Als vergunninghouder en belanghebbende altijd deelnemer.
- Omgevingsdienst: Gemandateerd door GS voor vergunningverlening en handhaving. Voor informatie over voldoen aan omgevingsvergunning en eventuele vergunningsaspecten na sluiting deelnemer van projectgroep. Voor dezelfde stortplaatsen kunnen in enkele provincies twee omgevingsdiensten zijn gemandateerd voor verschillende taken.
- Waterschap: Bevoegd gezag Waterwet en Kaderrichtlijn Water bij directe lozing. Neemt afhankelijk van de situatie en vragen die spelen deel aan de projectgroep. Waterschap kan ook bij indirecte lozingen een belanghebbende zijn in verband met eisen waterberging.
- Gemeente: Is zelden als deelnemer nodig. Kan relevant zijn bij situaties met nabestemming en eventueel eigenaarschap.
- Adviseurs: Deelnemer daar waar nodig.
- Eigenaren, gebruikers: Relevant voor gebruik van de locatie en mogelijkheden van waarborgen van de nazorg. Geen deelnemer.
- Overige belanghebbenden: Omwonenden, overige overheden. Geen deelnemers

2.4 Start sluitingsproces

2.4.1 Voorbereiding

Het sluitingsproces kan in theorie bij aanvang van de prenazorgfase starten als het storten is beëindigd, bij droge stortplaatsen de bovenafdichting is aangebracht en voor zover van toepassing de benodigde vergunningplichtige keuringsrapporten zijn ingediend. In de praktijk blijkt het sluitingsproces later te beginnen, soms vele jaren. De exploitant kan de provincie verzoeken het sluitingsproces op te starten, of de provincie kan hiertoe zelf besluiten. Over het algemeen zal dit in goed overleg tussen de beide partijen worden voorbereid.

N.B. De daadwerkelijke procedure tot de afgifte van de sluitingsverklaring (stap E) wordt pas gestart nadat de resultaten van de eindinspectie bekend zijn, deze verwerkt zijn in een definitief nazorgplan en het nazorgplan (onherroepelijk) is goedgekeurd door GS.

Voordat een startoverleg met meerdere betrokkenen wordt gepland is het wenselijk een voorbereidend overleg te houden tussen provincie en exploitant. Hierin komen o.a. aan de orde:

- Inventariseren van alle belanghebbenden met hun belangen, bevoegdheden, rechten en contracten (stakeholdersanalyse) en inventariseren welke partij welke rol inneemt en welke verantwoordelijkheden daarbij horen;
- Bepalen welke betrokken partijen voor startoverleg worden uitgenodigd en welke overige belanghebbenden worden geïnformeerd dat het sluitingsproces is gestart;
- Afspraken over en starten van juridisch onderzoek. Het juridisch onderzoek en het voor sluiting uitvoeren en implementeren van aanbevelingen hieruit kan vaak veel tijd vergen. Het onderzoek dient daarom in een vroeg stadium te worden gestart;
- Bepalen moment en aard voor een veldbezoek (inhoudelijke verkenning met direct betrokkenen of informatief bezoek met meerdere belanghebbenden. Voor of tijdens startoverleg);
- Inventariseren van stand van dossiervorming en situatie stortplaats. Hierbij komen o.a. aan de orde:
 - Keuringsrapporten en uitvoering maatregelen volgend uit de keuring;

- Status nazorgplan, monitoringsplan en rapportages;
- Vergunningssituatie en afspraken over op orde brengen in te dienen en goed te keuren rapporten e.d.
- Eigendomssituatie van de stortplaats en directe omgeving nu en in de nazorg;
- Begrenzing terrein, inrichting en nazorglocatie;
- Gebruik inrichting vigerende vergunning en in de nazorgfase.
- Bestekken, revisies en opleveringsrapporten van de aanleg van alle nog aanwezige voorzieningen en installaties

2.4.2 Startoverleg

Het startoverleg is vooral bedoeld om tot procesafspraken te komen. Onderwerpen zijn o.a.:

- Vastleggen van rol en taken van direct en indirect betrokken;
- Toetsen en zo nodig bijstellen stakeholdersanalyse;
- Welke contracten overnemen en (zakelijke) rechten vestigen is gewenst. Is dit haalbaar. (dit is zeer moeilijk afdwingbaar);
- Nagaan of exploitant of een derde een rol in de nazorg wil, kan of moet krijgen;
- Bepalen of en wanneer andere belanghebbenden in proces en overleg worden betrokken;
- Werkwijze voor nazorgplan;
- Wie brengt welke onderwerpen en documenten en in welke vorm in voor nazorgdossier.
- Welke documenten en informatie komt centraal in het nazorgdossier en welke moeten op locatie beschikbaar zijn.
- Overdracht van digitale zaken, niet zijnde stukken, zoals bepaalde besturings- en registratiesystemen.

2.5 Provinciaal nazorgdossier

De kern van deze stap is het zoveel mogelijk compleet krijgen van de gegevens met betrekking tot de stortplaats. Het provinciaal nazorgdossier dient alle relevante stukken te bevatten die noodzakelijk zijn voor het doorlopen van het sluitingsproces en de toekomstige provinciale uitvoering van de nazorgactiviteiten. Naast alle informatie die nodig is voor het procesmatig en praktisch uitvoeren van de nazorg valt ook volledigheid en duidelijkheid over medegebruik en nabestemming hier onder. Een goed gevuld nazorgdossier is één van de voorwaarden voor het vlot doorlopen van de eindinspectie. Aan het eind van stap A is het daarom van belang dat het nazorgdossier zo compleet mogelijk is. Dit betreft vooral de actuele informatie van de vergunningen en de toestand van de relevante voorzieningen en de bodem (bestekken en revisies, actuele en volledige rapporten van tweejaarlijkse keuring, monitoring en controles en reacties van bevoegd gezag, actueel nazorgplan).

Voor/door het projectteam wordt een nazorgdossier samengesteld. De provincie is de beheerder van het nazorgdossier, maar is daarbij ook aangewezen op de input van de exploitant. De provincie inventariseert en vraagt de exploitant aanvullende stukken ter beschikking te stellen. Daarbij zal de provincie ook nagaan of alle mogelijk aanwezige stukken nodig zijn voor het nazorgdossier.

Het nazorgdossier is zo veel mogelijk in het voortraject voorbereid en zal tijdens de volgende stappen verder worden aangevuld en mogelijk zullen onderdelen moeten worden geactualiseerd. De onderwerpen die verder in het sluitingsproces en vanaf sluiting (sluitingsverklaring, nazorgfonds) spelen, voegt de provincie op enig moment toe. Voor zover digitaal aanwezig, dienen de stukken digitaal aangeleverd te worden. Tot de sluiting en in de nazorgfase blijft het een dynamisch dossier waar voortdurend stukken bij komen.

Aangezien het feitelijk overdragen van alle relevante documenten niet in alle gevallen mogelijk is (Archiefwet), zullen in die situaties kopieën bij de exploitant worden opgevraagd ten einde het nazorgdossier volledig te krijgen.

In bijlage 3 is een opsomming gegeven van onderwerpen die in een provinciaal nazorgdossier kunnen zijn opgenomen.

2.6 Tijdsduur

Het opzetten van het nazorgdossier is een aanzienlijke inspanning die naar verwachting circa 6 tot 12 maanden in beslag kan nemen. Hierbij kan veel tijd bespaard worden als in de exploitatie- en afwerkfase een provinciaal nazorgdossier al is opgebouwd.

Aanbevelingen:

- *Op basis van het startoverleg een schema van het sluitingsproces opstellen met actoren en een globaal tijdschema;*
- *In een zo vroeg mogelijk stadium starten met het opzetten van het nazorgdossier en met het juridisch onderzoek;*
- *Het nazorgdossier in digitale vorm aanleggen en delen die daar om vragen vanuit bijvoorbeeld gebruik ook analoog opslaan;*
- *Aandacht geven de wijze van archivering en het tijdstip van vernietiging van het provinciaal archief (zie bijlage 5, thema 6);*
- *Detailinformatie (bedieningsvoorschriften e.d.) bij voorkeur (ook) op locatie archiveren;*
- *Een lijst bij te houden met welke informatie waar is te vinden, acties en afspraken.*

Hoofdstuk 3 Stap B: Juridisch onderzoek

3.1 Doel

Het doel van het juridisch onderzoek is om de sluitingsverklaring (stap E), de toekomstige vergunningssituatie en de rechtsverhoudingen juridisch voor te bereiden.

3.2 Omschrijving

Het juridisch onderzoek wordt uitgevoerd op basis van de informatie die is en wordt verzameld in het nazorgdossier. De volgende deelstappen kunnen worden doorlopen:

1. Inventariseren van de juridische aspecten en situatie;
2. Analyse van de geïnventariseerde gegevens naar relevantie voor sluiting en nazorg;
3. Conclusies ten aanzien van eventuele wijzigingen in rechtsverhoudingen en vergunningen;
4. Regelen van overeenkomsten en contracten.

De juridische aspecten bestaan uit de privaatrechtelijke (contracten en eigendom en zakelijk recht) en publiekrechtelijke (vergunningen, verordeningen, bestemmingsplan). Primair wordt gestreefd publiekrechtelijk de nazorg afdoende te waarborgen door het vergunningenspoor. Deze publiekrechtelijke mogelijkheid (de wet) heeft beperkte mogelijkheden en daarnaast kan de situatie complexer zijn door al afgesloten privaatrechtelijke overeenkomsten. Afhankelijk van de situatie zullen de privaatrechtelijke aspecten veel of beperkte aandacht vergen. Het een en ander is nader uitgewerkt in bijlage 5 "Juridische aspecten". Het ligt voor de hand dat een jurist van de provincie dit onderzoek leidt, waarbij mogelijk een externe jurist en een jurist vanuit de exploitant participeren.

3.3 Publiekrechtelijke aspecten

Het onderzoek richt zich in ieder geval op de volgende publiekrechtelijke aspecten:

- Bepalen welke vergunningen of ontheffingen er in de nazorgfase gaan gelden en indien wijzigingen nodig zijn afspraken maken voor de aanvragen en te naam stellingen. Zo nodig moet hier overleg over worden gevoerd met bevoegde gezagen (gemeente, waterschap, omgevingsdienst) Het voorbereiden en verlenen van deze vergunningen is in stap G opgenomen.
- Het waarborgen dat (nieuw) gebruik van de stortlocatie in de nazorgfase (zogeneten nabestemmingen) geen tot zo min mogelijk schade wordt aangebracht aan de nazorgvoorzieningen. Ter zake publiekrechtelijke besluiten nemen of initiëren. Hierbij valt te denken aan gebruiksbepalingen via het milieuspoor op grond van de provinciale milieuverordening (ontheffingssysteem), regels in Omgevingsvergunningen (milieu) waarvoor provincie bevoegd gezag is en instructieregels in provinciale milieuverordening voor vergunningverlening door gemeenten of maatregelen in RO-spoor (eisen neergelegd in bestemmingsplannen en /of in het aanlegvergunningstelsel). Een bestemmingsverandering ligt ten grondslag aan dit gebruik. Een exploitant kan als belanghebbende bezwaar en beroep aantekenen jegens de bestemmingswijziging. Hierin heeft ook de provincie mogelijkheden tot sturen. Ander gebruik (voor of na sluiting) betekent meestal ook een bouwvergunning-Omgevingswet. Voor een stortplaats is de provincie hiervoor bevoegd gezag;
- Het ervoor zorgdragen, dat in situaties waarin de vergunningstermijn is verstreken maar de stortplaats nog niet formeel gesloten is verklaard, bepaalde vergunningvoorschriften tot afgifte van de sluitingsverklaring van kracht blijven (o.g.v. art. 2.22 lid 3 Wabo en/of art. 14 Sbb). Hierin zou het bevoegd gezag voor de vigerende Omgevingsvergunning al in hebben moeten voorzien. Als verwacht wordt dat het sluitingsproces binnen redelijk korte termijn kan worden doorlopen heeft het aanpassen van de vergunning voor dit aspect geen praktische waarde.

Indien alleen de gedoogplicht conform artikel 8.51 Wm in de nazorg overeind blijft, rest voor sluiting het verwerken van financiële consequenties door ander gebruik in het doelvermogen. Dit kan alleen als voor sluiting ander gebruik plaats vindt of in nazorgplan is vastgelegd. Een gewijzigde vergunning voor de nazorgfase bij sluiting biedt nauwelijks mogelijkheden voor het afdekken van de financiële gevolgen van niet voorziene herbestemming na sluiting.

De problematiek van herbestemming na de sluiting die niet is voorzien in het nazorgplan ligt buiten de scope van deze handreiking. Instrumenten om dan de nazorg milieutechnisch en in beperkte mate financieel te waarborgen zijn:

- De vergunning in gevolge van artikel 3.4 Bor (GS is bevoegd te beslissen op een aanvraag die betrekking heeft op een activiteit in, op, onder of over een gesloten stortplaats);
- De provinciale milieuverordening;
- Het RO-spoor.

3.4 Privaatrechtelijke aspecten

Het onderzoek richt zich in ieder geval op de volgende privaatrechtelijke aspecten:

- Het geven van inzicht in privaatrechtelijke verplichtingen die relevant (kunnen) zijn voor de nazorgfase. Denk daarbij aan stortgasleverantie of onderhoudscontracten voor bijvoorbeeld pompen, gebouwen, drainagesystemen, vegetatie en terreinonderhoud.

Hierbij de volgende afwegingen en acties:

- Bepalen of de provincie doorlopende contract(en) respecteert en als contractpartner in de plaats wil treden van stortplaatsexploitant of dat de stortplaatsspecifieke situatie vraagt om ontbinding van het bestaande contract(en) en het sluiten van een nieuw contract tussen de provincie en de betreffende of andere partij. Hou daarbij rekening met de tijd voor voorbereiding en eventuele aanbesteding van nieuwe contracten;
- Onderneem ter zake actie(s) en verzoek exploitant(en) en/of eigenaar in nieuwe contracten die exploitant(en) en/of eigenaar voornemens zijn te sluiten met een derde partij de bepaling op te nemen dat het contract afloopt uiterlijk op het moment van afgifte Sluitingsverklaring door de provincie. Bij specialistische installaties is het soms noodzakelijk om onderhoud door de leverancier of producent te laten uitvoeren;
- Het voorbereiden en maken van afspraken met de (beoogd) eigenaar van de locatie ten behoeve van de uitvoering van de nazorg;
De stortplaats in eigendom over nemen geeft de meest rechtszekerheid voor het uitvoeren van de nazorg. Per situatie kan een afweging moeten worden gemaakt tussen de voor- en nadelen. Het verdient aanbeveling, indien de keuze voor eigendom afvalt, tenminste een zakelijk recht te vestigen op de locatie. Hierbij wordt gedacht aan een erfpachtrecht i.c.m. een recht van opstal of een recht van opstal i.c.m. een erfdienstbaarheid waarbij een scheiding wordt gemaakt tussen het eigendomsrecht van de grond en hetgeen zich als nazorgvoorziening in, op en boven de bodem bevindt en voldoende toegankelijkheid waarborgt;
- Privaatrechtelijke overeenkomsten aangaan om te waarborgen dat bij aanwezig of gepland gebruik van de stortlocatie in de nazorgfase (zogenoeten nabestemmingen) geen tot zo min mogelijk schade wordt aangebracht aan de nazorgvoorzieningen.

Vastleggen van bepalingen en rechten om de technische en financiële belangen van de nazorg te waarborgen via privaatrecht geeft duidelijkheid en zekerheid. De praktische mogelijkheden kunnen beperkt zijn omdat een overeenkomst of zakelijk recht niet is af te dwingen. Het publiekrechtelijk spoor biedt in een dergelijke situatie beperkte mogelijkheden (zie 3.4)

3.5 Tijdsduur

De uitvoering van het juridisch onderzoek kan al bij de start van het sluitingsproces beginnen. De tijdsduur is sterk afhankelijk van de privaatrechtelijke situatie en mogelijke wijzigingen daarin. Hierdoor kan afronding tot in de stap van het definitief nazorgplan doorlopen. De optredende tijdsduur varieert hierdoor sterk van 6 tot 18 maanden. Aanbevolen wordt in de afwerkfase het juridisch onderzoek te starten om tijd te besparen en de dan nog aanwezige kennis te benutten.

Aanbevelingen:

- *Zo vroeg mogelijk in het proces de noodzaak en haalbaarheid van wijzigen van privaatrechtelijke situatie bepalen en actie nemen om tot de gewenste afspraken te komen met eigenaar en contractanten. De al dan niet gewijzigde privaatrechtelijke aspecten moeten namelijk in het definitieve nazorgplan duidelijk kunnen worden opgenomen;*
- *Rekening houden met voorbereidings- en aanbestedingsduur voor nieuwe contracten;*
- *De behoefte van provincies van vestigen van zakelijk recht meenemen in de evaluatie Nazorgregeling Wm [aanbeveling voor IPO]*
- *Beperkingen activiteiten ter waarborging nazorg zou een plaats kunnen krijgen in de Belemmeringenwet. Betrekken bij evaluatie Nazorgregeling Wm. [aanbeveling voor IPO]*
- *PMV maximaal uitnutten voor de nazorgfase;*
- *PMV tussen provincies stroomlijnen [aanbeveling voor IPO]*

Hoofdstuk 4 Stap C: Eindinspectie

4.1 Doel

Het uitvoeren van een eindinspectie is omschreven in artikel 8.47 lid 3 sub c van de Wet milieubeheer:

“eindinspectie door het bevoegd gezag is uitgevoerd waaruit is gebleken dat aan alle voorschriften, verbonden aan de vergunning voor de stortplaats, is voldaan en dat ook geen andere maatregelen ingevolge de Wet bodembescherming getroffen dienen te worden door degene die de stortplaats drijft, in geval van verontreiniging of aantasting van de bodem onder de stortplaats” (zie bijlage 1).

Bij het voldoen aan “alle” vergunningsvoorschriften gaat het met name om de voorschriften die in de prenazorgfase en de nazorg nog van belang zijn. Voorschriften over bedrijfsvoering, wijze van afvalverwerking, ontvangst van te storten afval e.d. zijn dan niet (meer) relevant. Een eerste stap voor het dossieronderzoek is het selecteren van de nog relevante voorschriften. Dit betreft dan niet alleen de voorschriften vanuit de Omgevingsvergunning (milieu), maar ook vanuit, Watervergunning, Grondwatervergunning, Wbb-beschikking, doorgevoerde (ambtshalve) wijzigingen van vergunningen en algemeen geldende regels zoals Activiteitenbesluit.

Bij een langlopend sluitingsproces moeten de voorschriften voor monitoring, controles en keuringen opgevolgd blijven en de voorzieningen in goede staat worden gehouden. De eindinspectie zal de in die periode ingediende rapportages e.d. steeds moeten meenemen.

4.2 Omschrijving

De eindinspectie kan starten als nagenoeg alle relevante informatie in het nazorgdossier is opgenomen (zie 2.5) en de situatie op locatie op orde is. Het juridisch onderzoek wordt niet opgenomen in de eindinspectie. Het dossieronderzoek, de veldinspectie en het opstellen van het eindinspectierapport kan door een ter zake onafhankelijke deskundige worden uitgevoerd. In dat geval verdient het aanbeveling dat beide partijen akkoord zijn met deze deskundige. Zo niet dan bepaalt de provincie de keuze van een deskundige. Voordat met de hierna genoemde onderdelen wordt begonnen zal in veel gevallen een aanbesteding plaats voor de eindinspectie vinden. Daar moet met de tijdsduur van deze stap rekening mee worden gehouden.

In bijlage 4 is de voorgestelde werkwijze met checklisten opgenomen ter ondersteuning van de uitvoering van de eindinspectie, met daarin opgenomen enkele voorbeelden. De uitvoering van de eindinspectie bestaat uit de volgende onderdelen:

1. Dossieronderzoek. In het dossieronderzoek wordt allereerst de compleetheid en kwaliteit van het (provinciale) nazorgdossier onderzocht. Als dit voldoende wordt geacht, kan de veldinspectie worden voorbereid. Uit stap A en het dossieronderzoek blijkt verder welke vergunningsvoorschriften en welke voorzieningen relevant zijn voor de sluiting en voor de nazorg. Deze voorschriften en voorzieningen zijn met name onderwerp van het vervolg van de eindinspectie;
2. Veldinspectie. De veldinspectie is feitelijk een uitgebreide visuele inspectie naar de staat van de voorzieningen, die op basis van de vergunningsvoorschriften zijn geëist, en een controle of verontreiniging dan wel aantasting van de bodem onder de stortplaats heeft plaatsgevonden.
Tweejaarlijks zijn reeds keuringen (tijdens de exploitatie- en afwerkfase) uitgevoerd, die al dan niet hebben geleid tot aanbevelingen en mogelijk tot aanpassingen van voorzieningen, werkwijze, onderhoud, controles etc. Daarnaast zal, voor zover van toepassing, na aanleg bovenafdichtingen een keuring conform artikel 10 lid 1b Stortbesluit bodembescherming zijn uitgevoerd. De inhoud van deze keuringen, de tweejaarlijkse keuring(en) en monitoring kan worden gebruikt voor de eindinspectie. De toestand van de bodem kan op basis van

monitorings- en keuringsrapporten en, indien aan de orde, verloop van lopende saneringen en/of saneringsevaluaties Wbb worden beoordeeld.

3. Eindinspectierapport. De resultaten van het dossieronderzoek en de veldinspectie worden gerapporteerd in een eindinspectierapport.

Het rapport bevat de volgende onderwerpen:

- Dossieronderzoek: weergave van onderzochte onderwerpen; oordeel over compleetheid en kwaliteit van het nazorgdossier; aanbevelingen/aandachtspunten veldinspectie;
- Bevindingen veldinspectie;
- Staat van de bodembeschermende voorzieningen en overige voorzieningen die in stand blijven, zoals stortgasonttrekking, percolaatzuiveringsinstallatie, hekwerken en onderhoudswegen;
- Mate waarin wordt voldaan aan de voorschriften van de vergunningen, die voor de sluiting en nazorg relevant zijn;
- Toestand van de bodem;
- Conclusies dossieronderzoek;
- Conclusies en aanbevelingen ten aanzien van de staat van de voorzieningen en het voldoen aan de vergunningsvoorschriften;
- Conclusie en aanbevelingen of er in kader van de Wet bodembescherming al dan niet maatregelen getroffen dienen te worden. Dit kan worden onderbouwd door een Wbb toets door het bevoegd gezag.

Als een negatieve conclusie (=niet akkoord) is geconstateerd, dan zal stap 4 volgen. Als de conclusie positief (= akkoord) is, dan kan stap 4 worden overgeslagen.

4. Aan de hand van het eindinspectierapport kan de provincie op grond van de Wm vergunning en/of de Wet bodembescherming maatregelen eisen van de vergunninghouder (= exploitant) om onvolkomenheden te herstellen. Nadat deze maatregelen zijn uitgevoerd zullen bovenstaande stappen 1, 2 en 3 (deels) opnieuw worden doorlopen (slechts die onderdelen die niet akkoord waren). Een tweede versie van het eindinspectierapport zal worden opgesteld;
5. Het eindinspectierapport wordt definitief gemaakt en opgenomen in het nazorgdossier.

4.3 Tijdsduur

De uitvoering van de eindinspectie zal, indien stap 4 niet nodig is, naar verwachting circa 6 tot 12 maanden in beslag nemen. De extra tijd voor eventuele maatregelen hangt af van de omvang van de maatregelen. Als er voorzieningen moeten worden aangepast of extra onderzoek nodig is om te bepalen of aan de relevante vergunningsvoorschriften wordt voldaan, kunnen meerdere extra maanden nodig zijn.

Hierbij wordt opgemerkt dat voor specifiek onderzoek naar de kwaliteit van de bovenafdichting in een eerder stadium door de exploitant al kan worden gestart met een onderdeel van de eindinspectie. Het betreft dan controle op de uitvoeringswijze van de aanleg van de bovenafdichting. Dit aspect is immers van belang bij het bepalen van de levensduur van de bovenafdichting [IPO Checklist nazorgplannen stortplaatsen].

Hoofdstuk 5 Stap D: Definitief nazorgplan

5.1 Doel

Het doel van stap C is om te komen tot een goedgekeurd definitief nazorgplan en een volledig nazorgdossier.

5.2 Nazorgplan

Op basis van de bevindingen van stap C (Eindinspectie) en stap B (Juridische onderzoek) zal, indien noodzakelijk, op basis van eerder opgestelde nazorgplannen, door de exploitant een definitieve versie van het nazorgplan moeten worden opgesteld. GS kan hierbij gebruik maken van haar aanwijsbevoegdheid van artikel 8.49 lid 4 Wm.

Gerealiseerde bestemmingen met contracten (kan met verwijzing naar dossier) dienen in het nazorgplan beschreven te worden. Afstemmen doelvermogen op (mogelijke) langlopende nazorgactiviteiten die door andere (kunnen) worden uitgevoerd kan verschillend plaats vinden. De meeste voorkeur krijgt alle nazorgkosten in doelvermogen, en indien een partij bepaalde activiteiten wil/mag uitvoeren, dan kan dat binnen het budget in het doelvermogen worden overeengekomen. Provincie heeft daarbij veel aandacht voor beperken van afbreukrisico's bij de andere partij (faillissement, wijzigen rechtspersonen e.d.). Bij vergunninghouders kan een voorkeur bestaan om kosten van nazorgactiviteiten die door een bekende gebruiker worden uitgevoerd uit het doelvermogen te halen. Afbreukrisico's voor de provincie moeten dan nog nadrukkelijker worden afgedekt door afdoende contracten of vormen van zekerheidsstelling.

Indien door huidig of bij sluiting overeengekomen gebruik afgeweken moet worden van standaard nazorgwerk (lastiger monitoren, extra vervanging) dient het extra werk in het nazorgplan en de kosten in het doelvermogen te zijn opgenomen. Plannen voor toekomstig gebruik kunnen summier worden gehouden in het nazorgplan. Zij moeten niet betrokken worden bij de nazorgwerkzaamheden. T.z.t. zal de provincie op de aanvraag voor hergebruik kunnen beschikken. Geplande aanpassing van installaties waarbij zwaardere BBT-eisen gelden moeten in het nazorgplan zijn meegenomen.

De onderwerpen en de discussies die hiervoor beperkt zijn genoemd over nazorgplan c.a. horen in/bij nazorgplan en in IPO-checklist. De handreiking gaat daar niet inhoudelijk op in.

Het definitief nazorgplan wordt vervolgens met een verzoek tot goedkeuring ingediend bij GS. GS beslissen (conform Wm-artikel 8.49) binnen 13 weken middels een beschikking. Dit besluit van GS is vatbaar voor bezwaar en beroep.

5.3 Nazorgdossier

Vervolgens wordt het (provinciaal) nazorgdossier van stap A aangevuld met de resultaten van stap B, stap C en het goedgekeurde definitieve nazorgplan.

5.4 Tijdsduur

Het opstellen van het definitieve nazorgplan en het komen tot een beschikking zal, exclusief bezwaar en beroep, circa 4 tot 10 maanden in beslag nemen.

Hoofdstuk 6 Stap E: Sluitingsverklaring

6.1 Doel

Het doel van stap E is om te komen tot de afgifte van een sluitingsverklaring door de provincie.

6.2 Sluitingsverklaring

Nadat is beschikt op het definitieve nazorgplan, waarbij de resultaten van de eindinspectie en het juridisch onderzoek verwerkt zijn, kan de sluitingsverklaring worden opgesteld. De procedure kan worden gestart door de exploitant middels een brief hiertoe. Indien deze uitblijft kan de provincie zelf besluiten tot het starten van de procedure. De sluitingsverklaring is een besluit van GS.

Het verdient aanbeveling de lopende bezwaar- of beroepsprocedures (bijvoorbeeld inzake het goedkeuren van het nazorgplan) eerst afgerond te hebben, voordat overgegaan wordt tot afgifte van de sluitingsverklaring. Een wettelijke basis is er hiervoor echter niet.

Goedkeuring nazorgplan en eindheffing voor doelvermogen zijn in wet- en regelgeving gescheiden. Het echter in het belang van exploitant en provincie dat in het nazorgplan afwegingen over inhoud nazorg en kosten c. q. doelvermogen voldoende hebben plaats gevonden. Mede hierdoor streven provincies er naar dat het doelvermogen is vastgesteld, de definitieve heffing is bepaald en een voorlopige aanslag is geïnd op het moment dat de sluitingsverklaring in werking treedt. Een wettelijke basis om goedkeuring op het nazorgplan en de sluiting te onthouden omdat er nog discussie over doelvermogen en eindheffing spelen ontbreekt echter.

Aanbevolen wordt om dit besluit met inachtneming van de afdeling 4.1 (uniforme openbare voorbereidingsprocedure, 8 weken) van de Algemene wet bestuursrecht tot stand te laten komen. Bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om deze termijn eenmalig met ten hoogste 6 weken te verlengen. Het besluit dient vervolgens gedurende een periode van zes weken ter inzage te worden gelegd.

In bijlage 6 is een voorbeeld van een sluitingsverklaring opgenomen.

6.3 Tijdsduur

Het komen tot de afgifte van een sluitingsverklaring zal, exclusief beroep, circa 2 maanden in beslag nemen.

Aanbeveling:

- *Lopende bezwaar- of beroepsprocedures eerst afronden, voordat overgegaan wordt tot afgifte van de sluitingsverklaring*
- *Bereik voor de sluiting overeenstemming over doelvermogen om de effecten voor nazorgplan daar in te hebben kunnen meenemen. Strikt financiële zaken van rekenrente en jaarrekening kunnen daar nog een uitzondering op zijn.*
- *Bij de afgifte sluitingsverklaring er voor zorgen dat alle onomkeerbare zaken duidelijk en afgewikkeld zijn. Denk daarbij aan:*
 - *Doelvermogen*
 - *Contracten*
 - *Privaatrechtelijke regelingen*

Hoofdstuk 7 Stap F: Doelvermogen en Definitieve aanslag

7.1 Doel

Het doel van stap F is om te komen tot vaststelling van een definitieve belastingaanslag in het kader van de provinciale verordening nazorgheffing gesloten stortplaatsen.

7.2 F1 Bepalen doelvermogen

Aan de hand van het goedgekeurde definitieve nazorgplan wordt het definitieve doelvermogen berekend. Om de financiële gevolgen voor de gereserveerde gelden in het nazorgfonds en de exploitant eerder te onderkennen zal het doelvermogen vaak in een eerder stadium zijn berekend, bijvoorbeeld bij het eindconcept van het nazorgplan (stap D). Keuzes in het nazorgplan hebben namelijk vrijwel altijd gevolgen voor doelvermogen. Tijdens het proces van de sluiting kunnen hier afspraken tussen provincie en exploitant over worden gemaakt.

7.3 Tijdsduur

Het bepalen van het doelvermogen kan als een informele stap voor de formele stap van de eindheffing conform artikel 15.45 Wm worden gezien. Het moet bij voorkeur ruim voor de sluiting worden gestart. (Zie ook paragraaf 6.2). De tijdsduur is afhankelijk van eventuele discussies over de eenheidsprijzen en kosten die voor de nazorgwerkzaamheden uit het nazorgplan worden aangehouden en is 3 tot 6 maanden.

7.4 F2 Vaststellen definitieve aanslag

Het doelvermogen vormt de input voor de berekening van de definitieve aanslag. Vervolgens wordt aan de hand van de reeds door de exploitant ingebrachte gelden en het rendement tot het moment van in werking treden van de Sluitingsverklaring op deze gelden de definitieve aanslag berekend en vastgesteld.

Ten aanzien van de betaling(stermijnen) heeft de provincie ruime bevoegdheden middels de Invorderingswet 1990 en de Provinciewet (Artikel 232). De exploitant kan, op basis van artikel 2.27a van de Provinciewet, bezwaar en beroep aantekenen op de definitieve aanslag.

De definitieve aanslag wordt opgelegd aan de exploitant over het belastingtijdvak waarin de sluitingsverklaring is afgegeven (d.w.z. in werking is getreden). Dit is dus na de sluiting. Voor sluiting kan op basis van de berekende eindheffing een voorlopige aanslag worden opgelegd en geïnd.

Het sluiten voordat er overeenstemming met de exploitant is over het doelvermogen geeft onzekerheden en onduidelijkheden over het definitieve nazorgplan (zie ook paragraaf 6.2). Provincies zien daar een probleem in. Dit punt is ingebracht in de evaluatie Nazorgregeling. Discussies over doelvermogen zijn na sluiting niet wenselijk. Dit neemt niet weg bij de huidige regelgeving eventueel beroep op eindheffing na sluiting nog kan plaats vinden.

Het ligt voor de hand om de financiële afhandeling te rapporteren in een document dat bij het nazorgdossier kan worden gevoegd.

In dit document kan aandacht worden besteed aan:

- voorlopige aanslagen;
- overzicht rendement ingelegde gelden;
- eindafrekening met definitieve aanslag.

7.5 Tijdsduur

Het opstellen van de definitieve aanslag zal circa 2 tot 6 maanden in beslag nemen.

Per provincie kan de procedure die hiervoor wordt gevolgd verschillen, dit hangt af van de bewoordingen in de belastingverordening.

Hoofdstuk 8 Stap G: Vergunningen nazorgfase

8.1 Doel

Het doel van stap G is om te komen tot vergunningen en ontheffingen voor vergunningplichtige activiteiten in de nazorgfase. Hieronder vallen niet de nazorgwerkzaamheden die wettelijk zijn voorgeschreven in artikelen 8.49 en 8.50 van de Wm en in het verlengde daarvan hoofdstuk 6 van de Uitvoeringsregeling Stortbesluit.

8.2 Vorbereiden en beschikking vergunningen

Of nieuwe vergunningen nodig zijn hangt af van de activiteiten die nog plaats vinden in de nazorgfase. Dit is in stap B onderzocht. Vergunningen kunnen nodig zijn voor bijvoorbeeld (niet limitatieve opsomming):

1. Directe lozing van afvalwater (Watervergunning) en mogelijk indirecte lozingen als gevolg van eisen uit Kaderrichtlijn Water;
2. Zuivering van afvalwater (Omgevingsvergunning milieu);
3. Stortgasinstallatie (Omgevingsvergunning milieu);
4. Eventuele grondwateronttrekking (Watervergunning);
5. Sanering en beheersing van een bodemverontreiniging (Wbb-beschikking);
6. Overige vergunningplichtige activiteiten uit het Bor (Omgevingsvergunning milieu of rechtstreeks werkend door Activiteitenbesluit);
7. Vergunningen of algemene regels volgend uit verordeningen, zoals provinciale omgevingsverordening en keur van het waterschap.

Aanvragen van gewijzigde of nieuwe vergunningen worden tijdig tijdens het sluitingsproces ingediend. De houder van de vigerende vergunning, de exploitant, is dan de aanvrager. Ook ambtshalve wijzigingen zijn mogelijk. Vergunninghouder in de nazorg zal meestal de provincie zijn. In de aanvraag of na de beschikking door wijziging van de te naam stelling kan dit worden vastgelegd. Er zijn variaties in de vergunninghouder; bijvoorbeeld:

- Een activiteit/installatie (stortgas) wordt door derde geëxploiteerd en kan als aparte inrichting worden gezien.
- Andere vergunningplichtige activiteiten op de stortplaats zijn omvangrijker en hebben weinig of niets met de nazorg te maken. Het betreft 1 inrichting, dus vergunningen in de huidige omgevingsvergunning niet te verdelen. De exploitant van de andere activiteit wordt vergunninghouder.

In het nazorgplan moeten voorzieningen worden getoetst aan BBT (best beschikbare techniek). Dit speelt in ieder geval bij vervanging, maar ook in het gebruik. Voor de nieuwe vergunning betekent dit dat rekening moet worden gehouden met BBT. Bij de eindinspectie zijn de nieuwe vergunningen nog niet verleend en nog niet van kracht. De vigerende vergunning is voor de eindinspectie bepalend.

De vigerende omgevingsvergunning wordt actief door bevoegd gezag ingetrokken. In artikel 2.33, lid 1f van de Wabo is dit als volgt aangegeven: " Het bevoegd gezag trekt de omgevingsvergunning in, voor zover deze betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder e, indien de inrichting een stortplaats als bedoeld in artikel 8.47 van de Wet milieubeheer of een afvalvoorziening als bedoeld in artikel 1.1 van die wet is: indien de stortplaats of afvalvoorziening krachtens paragraaf 8.2 van die wet voor gesloten is verklaard". Dit houdt in dat in het kader van de sluiting niet voor of tegelijkertijd met de sluitingsverklaring de vergunning wordt ingetrokken. Tussen provincies verschillen de meningen over "trekt de omgevingsvergunning in" (betekent dit "moet" of "kan" intrekken) en over tijdstip (direct nadat de stortplaats voor gesloten is verklaard of op een willekeurig tijdstip).

In artikel 2.33, lid 2 zijn de situaties waarin het bevoegd gezag de vergunning kan intrekken aangegeven. Gezien de constaterende tekst in lid 1 en het benoemen van de situatie waarin intrekken kan in lid 2, is de conclusie dat intrekken een besluit is dat door het bevoegd gezag moet worden genomen, indien de stortplaats gesloten is verklaard.

Hiermee is het tijdstip van intrekken nog niet vastgelegd. De vigerende vergunning voor sluiting zal gedeeltelijk overeenkomen met de actuele situatie bij aanvang nazorg. Het is ook mogelijk dat op een locatie bij ingaan van de nazorg geen activiteiten meer plaats vinden waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Om de uitvoering en verantwoordelijkheid voor de nazorg overeen te laten komen met de feitelijke en vergunde situatie is het nodig het intrekken van de vigerende en zo nodig verlenen van de nieuwe of aangepaste omgevingsvergunning meteen aan te sluiten op de sluitingsverklaring.¹

Met het van kracht worden van de Omgevingswet, thans gepland in 2020, vervalt het begrip "inrichting" als onderwerp van de vergunning. De term 'activiteit' bepaalt vergunning en vergunninghouder. De exploitatie van een golfbaan wordt bijvoorbeeld een activiteit waarbij geen gebiedsbegrenzing aan ten grondslag ligt. De bevoegdheid van GS bij gebruik van een gesloten stortplaats geldt voor een "activiteit" die is opgenomen in het Bor. Dat is per definitie niet voor alle vormen van gebruik.

8.3 Tijdsduur

Het opstellen van een aanvraag zal circa 2 tot 4 maanden in beslag nemen. Voor de beschikking is de totale procedure, exclusief bezwaren op de beschikking, 8 tot 12 maanden (AWB, afdeling 3.4).

¹ In bijlage 5, Thema 4, punt 1 wordt nader ingegaan op de standpunten over tijdstip van intrekken, vormen van intrekking en verlenen van vergunning voor de nazorg.

Hoofdstuk 9 Aanbevelingen

De volgende algemene aanbevelingen worden gedaan op basis van de voorliggende handreiking:

1. met een vast team de gehele procedure te doorlopen, bestaand uit medewerkers die ervaring hebben met de locatie;
2. tijdens de aanleg van de bovenafdichting uitvoeren en vastleggen van een specifiek aspect van de eindinspectie (stap C), te weten de controle op de uitvoeringswijze van de aanleg van de bovenafdichting. Afdichtingslagen door onafhankelijke inspectie-instellingen laten keuren;
3. de medewerker nazorg van de provincie betrekken bij aanleg voorzieningen om extra vragen, acties of verschillende standpunten tijdens het sluitingsproces worden voorkomen. Dit speelt zeker bij de bovenafdichting (uitgangspunten levensduur);
4. tijdig communiceren met belanghebbenden dat als uitgangspunt geldt eigendomsverkrijging door de provincie onder verlening van rechten aan anderen (bijvoorbeeld tot het vestigen van het recht van opstal, erfpacht, huur, etc.);
5. onderzoeken op welke wijze gebruiksbeperkingen kunnen worden vastgelegd die nodig zijn voor het onbelemmerd kunnen uitvoeren van de nazorg, met name van belang indien provincie geen eigenaar wordt. Publiekrechtelijk zou dit (partieel) kunnen door middel van (wijziging van) bestemmingsplan. Een wijziging van de Kadasterwet zal nodig zijn om een dergelijke registratie in de openbare registers te regelen. Een andere optie is om hiervoor aansluiting te zoeken bij de Omgevingswet (welk ontwerp dan nog wel daartoe gewijzigd dient te worden), wat buiten het kader van deze Handreiking valt.

Literatuurlijst

1. IPO-checklist 2014 baggerspeciedepots. Checklist nazorgplannen baggerdepots. [IPO-checklist]
2. IPO-checklist 2014 stortplaatsen. Checklist nazorgplannen stortplaatsen. [IPO-checklist]
3. Wet van 6 november 1997 tot aanvulling van de Wet milieubeheer met een regeling ter waarborging dat gesloten stortplaatsen geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu hebben, alsmede wijziging van de Wet bodembescherming (Leemtewet). Staatsblad 1997, nr. 532. [Nazorgregeling Wm/Stb., 1997]
4. Leidraad Storten, juni 1993. [VROM, 1993]
5. Hoofdstuk 8 en 15 uit de Wet milieubeheer. [Wm]
6. Stortbesluit bodembescherming, Staatsblad 1993, nr 55 met wijzigingen nadien. [Stortbesluit]
7. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. [Wabo]
8. Advies Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn J.H. Geerdink aan Interprovinciaal Overleg, 23-05-2006.
9. Advies AKD Prinsen Van Wijmen Mr J.J. Hoekstra aan Provincie Gelderland, 04-09-2007
10. Advies Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn W.Th. Braams aan Provincie Flevoland, 26-06-2010.
11. Advies Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn K. Winterink aan Provincie Groningen, 15-06-2016.
12. Handboek Nazorg Stortplaatsen, Provincie Noord- Brabant, April 2008.
13. Handboek Nazorg Stortplaatsen, Provincie Noord- Brabant, April 2011.
14. Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, 2006: Bijlage (deel 1 en 2) van advies 'Nazorg gesloten stortplaatsen 2006'. Adviesrapport 'Advies Nazorg gesloten stortplaatsen (AF-4a)' van augustus 2005.
15. Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn, 4 mei 2006: 'Advies nazorg gesloten stortplaatsen', gericht aan het IPO.
16. Ministerie VROM, 24 maart 2010: 'Project modernisering Stortbesluit; Concept leidraad eindrapportage Werkgroep 3'.
17. Interviews in september en oktober 2016 met medewerkers betrokken bij nazorg(plannen) en sluiting:
 - a. Provincie Noord-Holland
 - b. Provincie Zuid-Holland;
 - c. Provincie Noord-Brabant;
 - d. Provincie Gelderland;
 - e. Provincie Groningen;
 - f. Royal Haskoning DHV
 - g. Attero;
 - h. Sweco;
 - i. Afvalzorg.

Begrippenlijst

Aanlegfase

Fase waarin aanleg van (delen van) de stortplaats plaatsvindt

Afwerkfase

Periode na beëindiging stortactiviteiten tot en met de aanleg van (laatste delen van) de definitieve bovenafdichting.

Eindinspectie

De inspectie van de stortplaats zoals omschreven in artikel 8.47 lid 3, sub c van de Wet milieubeheer.

Exploitatiefase

Periode van aanvang storten tot beëindiging van de stortactiviteiten.

Herbestemming

In de nazorgfase ander gebruik dan nazorgactiviteiten die nog niet was voorzien bij sluiting.

Prenazorgfase

De periode vanaf het moment dat het storten is beëindigd, een bovenafdichting (bij droge stortplaatsen) is aangelegd en na indiening van alle keuringen (art. 10, lid 1b Sbb) tot het moment waarop de sluitingsverklaring is afgegeven.

Nabestemming

Bij sluiting aanwezig of gepland ander gebruik dan de nazorgactiviteiten

Nazorgfase

Periode na het in werking treden van de sluitingsverklaring.

Sluitingsproces

Periode/proces tijdens de prenazorgfase waarin verschillende stappen worden gevolgd om te komen tot de afgifte van een sluitingsverklaring.

Sluitingsprocedure

De procedure om tot de sluitingsverklaring te komen.

Sluitingsverklaring

Besluit van Gedeputeerde Staten waarin zij een stortplaats voor gesloten verklaart. Met de inwerkingtreding van de sluitingsverklaring moet de betreffende Omgevingsvergunning of delen daarvan worden ingetrokken.

Bijlage 1 Artikelen Wet milieubeheer

Onderstaande tekst is gekopieerd van de site: http://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2017-01-01#Hoofdstuk8_Paragraaf8.2.

Onderstaande tekst is de versie geldend op 31 maart 2017.

Paragraaf 8.2 Wetgeving met betrekking tot gesloten stortplaatsen

Artikel 8.47

1 In deze paragraaf en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

a. 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, met uitzondering van afvalvoorzieningen;

b. gesloten stortplaats: stortplaats ten aanzien waarvan de in het derde lid bedoelde verklaring is afgegeven;

c. bedrijfsgebonden stortplaats: stortplaats waar uitsluitend afvalstoffen worden gestort, die afkomstig zijn van binnen de inrichting waartoe de stortplaats behoort.

2 Onder stortplaats wordt mede verstaan een gesloten stortplaats. Tot de stortplaats wordt mede gerekend het gedeelte van de stortplaats waar het storten van afvalstoffen is beëindigd.

3 Het bevoegd gezag verklaart een stortplaats voor gesloten, indien:

a. het storten van afvalstoffen is beëindigd,

b. voor zover een daartoe strekkend voorschrift voor de inrichting geldt, een bovenafdichting is aangebracht, en

c. een eindinspectie door het bevoegd gezag is uitgevoerd waaruit is gebleken dat aan alle voorschriften, verbonden aan de omgevingsvergunning voor de inrichting, is voldaan en dat ook geen andere maatregelen ingevolge de [Wet bodembescherming](#) getroffen dienen te worden door degene die de stortplaats drijft, in geval van verontreiniging of aantasting van de bodem onder de stortplaats.

Artikel 8.47a

Het bevoegd gezag stelt Onze Minister zo spoedig mogelijk op de hoogte van een verklaring als bedoeld in [artikel 8.47, derde lid](#).

Artikel 8.48

1 Deze paragraaf is van toepassing op stortplaatsen waarvoor een omgevingsvergunning is vereist, waar op of na 1 september 1996 afvalstoffen worden gestort, en

a. waarvoor een algemene maatregel van bestuur geldt als bedoeld in [artikel 2.22, derde lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht](#), of

b. uitsluitend baggerspecie wordt gestort.

2 Deze paragraaf is, met uitzondering van het eerste lid van dit artikel, van overeenkomstige toepassing op afvalvoorzieningen.

3 Het tweede lid is niet van toepassing op bij algemene maatregel van bestuur aangewezen categorieën van naar haar aard tijdelijke afvalvoorzieningen.

Artikel 8.49

1 Met betrekking tot een gesloten stortplaats worden zodanige maatregelen getroffen dat wordt gewaarborgd dat die stortplaats geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt,

dan wel, voor zover dat redelijkerwijs niet kan worden geveerd, de grootst mogelijke bescherming wordt geboden tegen die nadelige gevolgen.

2 Tot de maatregelen, bedoeld in het eerste lid, worden in ieder geval gerekend:

- a. maatregelen strekkende tot het in stand houden en onderhouden, alsmede het herstellen, verbeteren of vervangen van voorzieningen ter bescherming van de bodem;
- b. het regelmatig inspecteren van voorzieningen ter bescherming van de bodem, en
- c. het regelmatig onderzoeken van de bodem onder de stortplaats.

3 Degene die een stortplaats drijft, stelt een nazorgplan op ter uitvoering van de maatregelen, bedoeld in het eerste en tweede lid. Het nazorgplan behoeft de instemming van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag beslist hierover binnen dertien weken na de indiening van het nazorgplan. Indien het bevoegd gezag niet binnen de gestelde termijn heeft beslist, is de instemming van rechtswege gegeven. Het bevoegd gezag maakt de instemming van rechtswege onverwijld nadat de beslistermijn is verstreken, bekend.

4 Het bevoegd gezag kan degene die een stortplaats drijft, bevelen het nazorgplan waarmee het heeft ingestemd, aan te passen gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu, dan wel in verband met een verandering van de stortplaats sedert de datum van instemming met het nazorgplan.

5 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen met betrekking tot de in het eerste en tweede lid bedoelde maatregelen alsmede met betrekking tot het in het derde lid bedoelde nazorgplan nadere regels worden gesteld.

Artikel 8.50

1 Het bevoegd gezag is belast met de maatregelen, bedoeld in [artikel 8.49](#).

2 Het bevoegd gezag kan de zorg voor de uitvoering van de werkzaamheden die verband houden met de in [artikel 8.49](#) bedoelde maatregelen, opdragen aan een daartoe door hem aangewezen rechtspersoon of instantie.

3 In afwijking van het eerste lid berust de zorg voor de uitvoering van de werkzaamheden die verband houden met de in [artikel 8.49](#) bedoelde maatregelen met betrekking tot:

- a. gesloten stortplaatsen waar baggerspecie is gestort en die worden gedreven of mede worden gedreven door Onze Minister van Verkeer en Waterstaat, bij die minister;
- b. gesloten afvalvoorzieningen waarin zich een mijnbouwwerk als bedoeld in [artikel 1, onder n, van de Mijnbouwwet](#) bevindt, bij degene die de afvalvoorziening het laatst heeft gedreven.

4 Op verzoek van degene die een bedrijfsgebonden stortplaats het laatst heeft gedreven, wordt bij het al dan niet toepassen van het tweede lid rekening gehouden met de mogelijkheid die zorg aan die persoon op te dragen.

Artikel 8.51

De rechthebbende ten aanzien van de plaats waar de in [artikel 8.49](#) bedoelde zorg met betrekking tot een gesloten stortplaats wordt uitgevoerd, is verplicht te gedogen dat werkzaamheden worden verricht ten behoeve van die zorg, onverminderd zijn recht op schadevergoeding.

Bijlage 2 Fasering

De ontwikkeling van een stortplaats kan in zes fasen worden onderverdeeld:

1. Ontwerp- en voorbereidingsfase;
2. Aanlegfase;
3. Exploitatiefase;
4. Afwerkfase,
5. Prenazorgfase
6. Nazorgfase.

Bovenstaande fase-indeling is deels afgeleid van de fase-indeling van de Leidraad storten [VROM, 1993].

De eerste vier fasen kunnen tegelijkertijd plaatsvinden. Bij stortplaatsen wordt vaak een gefaseerde aanleg en exploitatie en afwerking toegepast. In iedere fase worden documenten geproduceerd die van belang kunnen zijn voor sluitings- en nazorgfase.

Tijdens de afwerkfase wordt onder meer de (laatste fase van de) definitieve bovenafdichting aangelegd.

Tot en met het sluitingsproces is het beheer van de stortplaats in handen van de exploitant. Tijdens het sluitingsproces wordt vastgesteld of de stortplaats ook daadwerkelijk gesloten kan worden verklaard. Tevens wordt tijdens het sluitingsproces de eindinspectie uitgevoerd, het definitieve nazorgplan en (bij voorkeur) ook het doelvermogen vastgesteld.

Op het moment dat de sluitingsverklaring in werking treedt, komt de stortplaats in de nazorgfase en gaat het beheer van de stortplaats naar de provincie.

Bijlage 3 Onderwerpen nazorgdossier

Onderstaande opsomming dient als voorbeeld. Opgemerkt wordt dat dit een zeer uitgebreide lijst is en dat, mede afhankelijk van de nieuwe rechtsverhoudingen, wellicht alleen gegevens die relevant (kunnen) zijn voor de (uitvoering van de) nazorg in het provinciaal nazorgdossier moeten worden opgenomen.

Inhoudsopgave nazorgdossier

Overzicht inhoud nazorgdossier met per titel opsteller, datum, versie, referentienummer, dossiernummer, et cetera. Voor het gebruik is het toepassen van een codering aan te bevelen.

Betrokken personen

- Personeel exploitant betrokken bij exploitatie en nazorg
- Namen provincie en bevoegd gezag Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (geplande Omgevingswet) (vergunningverlening, handhaving, nazorg)
- Namen bevoegd gezag Waterwet (geplande Omgevingswet) (vergunningverlening, handhaving)
- Overzicht van adviesbureaus en haar adviseurs
- Overzicht van aannemers en haar projectleiders

Vergunningen

- Vigerende en geëxpireerde vergunningen inclusief ambtshalve wijzigingen (Omgevingswet / Wabo / Wm / Waterwet / Grondwaterwet/ Wbb/PMV, etc.) (zie tevens juridisch dossier)
- Regels activiteitenbesluit en andere rechtstreeks werkende regels m.b.t. Arbo,veiligheid e.d.
- Meest recente aanvra(a)g(en)
- Historisch overzicht van alle vergunningen
- Melding(en)
- Kadastrale kaart
- Bestemmingsplan
- Eigendomssituatie (eigenaar, gebruiker(s))
- Nieuwe vergunningen voor de periode na de Sluitingsverklaring (Omgevingswet / Wm, Waterwet, PMV, etc).

Ontwerp en aanleg

- MER
- Landschapsplan(nen)
- Inrichtingsplan(nen)
- Onderafdichtingsplan(nen)
- Beplantingsplan(nen)
- Bovenafdichtingsplan(nen)
- Monitoringplan
- Onderhouds- en controleplan
- Beheersplan
- Overzicht en aanwezigheid van bestekken, ontwerp en revisie(tekeningen) van alle voorzieningen en installaties die voor de eindinspectie en nazorg relevant zijn.
- Inspectierapportages van aangelegde voorzieningen inclusief nulmeting (grond en grondwaterkwaliteit) + beoordeling van GS
- Processchema's/bedieningshandleidingen
- Onderhoudsschema's/onderhoudsdocumenten

Exploitatie

- Stortgegevens (samenstelling en jaarlijkse hoeveelheid)
- Fasering
- Calamiteit(en) tijdens exploitatie
- Provincie (Handhaving/toezicht) + waterkwaliteitsbeheerder
- Goedkeuringsbesluiten GS + waterkwaliteitsbeheerder (over plannen en constructies);
- Instemmings- cq. beoordelingsbrieven van GS + waterkwaliteitsbeheerder (over plannen en constructies);
- Handhavingsbrieven/rapporten
- Klachten omwonenden

Keuring en Inspectie

- Keuringsrapporten (1x per 2jaar conform art.10, lid1, onder a van het Stortbesluit);
- Keuringsrapporten dichte eindafwerking (uitgevoerd na aanleg (van iedere fase) van de definitieve bovenafdichting)
- Inspectierapporten dichte eindafwerking (uitgevoerd 1x 2 jaar na aanleg);
- Inspectierapporten nazorg van reeds afgewerkte stortgedeelten (jaarlijks).

Monitoring en metingen (conform Omgevings- en Watervergunning en andere vigerende publiekrechtelijke besluiten) (Eventueel in de vorm van jaarrapportages)

- Stijghoogte grondwater (incl. GHG, GLG en drooglegging afval)
- Grondwater- en oppervlaktewaterkwaliteit
- Percolaat (debiet, samenstelling en eventuele verwerking) (rapportages in het kader de van Watervergunning)
- Lozingsgegevens (kwalitatief en kwantitatief)
- Stortgas (productie samenstelling en verwerking)
- Klink en zettingsmetingen
- Hemelwaterafvoer
- (Stabiliteit) bovenafdichting
- Onderhoudsgegevens (doorspuiten drainage en leidingen, waterzuivering, stortgassysteem en stortgasstation, bovenafdichting, vegetatie, algemene voorzieningen)
- Schade(s) van en reparatie(s) aan voorzieningen

Nazorgplan

Eisen aan de inhoud van het nazorgplan zijn geformuleerd in de actuele versie van IPO checklists, aanvullend dienen worden opgenomen:

- Doelvermogen-berekening, inclusief risico-bedrag (provinciale berekening)

Verder dienen (revisie)tekeningen te zijn opgenomen van:

- (Recente) inmeting situatie
- Controledrainage en peilbuizen
- Onderafdichtingen
- Percolaatdrainageopvang en afvoersysteem (incl. pompen)
- Nutsleidingen + eigenaar van leidingen (zakelijk recht?)
- Bovenafdichtingen
- Stortgasopvang- en afvoersysteem (indien aanwezig)
- Waterzuivering (indien aanwezig)
- Stortgasverwerking (indien aanwezig)
- Grondwateronttrekkingsstelsel en verticale wand (indien aanwezig)
- Gebouwen, hekwerken en terreininrichting
- Nazorg organisatie
- Beschikkingen over het nazorgplan
- Verslagen overleg provincie en exploitant

- Relevante correspondentie
- Afspraken
- Checklisten nazorg
- Rekenmodellen nazorg en risico
- Wettelijk kader (inclusief protocollen en richtlijnen)
- Begrotingen
- Jaarrapport

Juridisch dossier

- Kadastrale berichten (eigendom, hypotheek, beslaglegging), kadastrale tekeningen, titels van aankomst (eigendomsakten), akten vestigingen zakelijke rechten (inclusief Belemmeringenwet Privaatrecht), erfdienstbaarhedenonderzoek.
- Alle vergunningen, meldingen, mededelingen, ambtshalve wijzigingen, uitspraken Awb en uitspraken Raad van State (Omgevingswet, Wabo, Waterwet en overige)
- Contracten
- Pacht
- Huur en verhuur
- Uitbesteding (stortgas, waterzuivering, personeel, etc.)
- Bestuurlijke afspraken
- Gebruiksbeperkingen vanuit bestemmingsplan
- Verplichting tot sanering (bodemverontreiniging)
- Claims (geurhinder, geluidhinder, gewasschade, planschade, etc.)
- (Lozings)heffingen
- Gedoogsituaties (indien van toepassing)

Sluitingsverklaring

- Eindinspectierapport
- Financiële verantwoording:
 - ◆ voorlopige aanslagen
 - ◆ overzicht rendement ingelegde gelden
 - ◆ betalingsbewijzen
 - ◆ eindafrekening met definitieve aanslag
- Sluitingsverklaring

Nazorgfonds

- Begrotingen
- Jaarverslagen
- Meerjarenraming
- Beleggingsstatuten
- Verordening(en) nazorgheffing
- Heffingentabellen
- Tarieventabellen
- Fondsreglement

Bijlage 4 Eindinspectie

In deze bijlage is de uit te voeren eindinspectie nader uitgewerkt. Daartoe wordt allereerst de werkwijze aangegeven en vervolgens zijn voorbeeld-checklisten opgenomen ter ondersteuning van de uitvoering. De eindinspectie wordt meestal in opdracht van de provincie door een extern deskundige uitgevoerd. Voorafgaand aan de concrete uitvoering van de eindinspectie loopt dan een aanbestedingstraject.

Werkwijze dossieronderzoek

(tussen haakjes: het kolomnummer in tabel B4.1a)

1. Controleer het nazorgdossier op compleetheit aan de hand van de bijlage 4 van deze handreiking;
2. Verzamel alle afgegeven vergunningen (Omgevingswet, Wabo, Waterwet, Keur Waterschap, Wbb, PMV, meldingen, instemmingsbrieven GS, goedkeuringsbesluiten GS, ambtshalve wijzigingen) uit het nazorgdossier;
3. Selecteer uit de afgegeven vergunningen de nog relevante vergunningvoorschriften. Bedenk dat voorzieningen kunnen zijn aangelegd onder geëxpireerde vergunning(en);
4. Zet de geselecteerde vergunningvoorschriften in de eerste kolom van tabel 5.1. Cluster, indien gewenst, de vergunningvoorschriften naar de indeling van de hoofdstukken zoals die in nazorgplannen of de actuele versie van de IPO-Checklists nazorgplannen worden gebruikt **(1)**;
5. Noteer het nummer (of de nummers) van het betreffende voorschrift en de datum van de betreffende vergunning **(2)**;
6. Beschrijf of informatie in nazorgdossier aanwezig is **(3)**. Geef de code aan van het document. Suggestie voor codering is opgenomen in toelichtende tabel;
7. Is gehandeld conform de vergunning of niet? **(4)** Geef een beoordeling van de situatie (akkoord of niet akkoord) **(5)**;
8. Beschrijf of een actie voortvloeiend uit de beoordeling noodzakelijk is en beschrijf deze actie. In principe is de exploitant degene die de actie zal moeten uitvoeren **(6)**;
9. Geef een specifieke aanbeveling voor de uit te voeren veldinspectie **(7)**;
10. Geef aan of het dossieronderzoek kan worden afgerond. Dit kan alleen maar als de aanbevolen actie(s) is/zijn uitgevoerd en akkoord is/zijn bevonden **(8)**.

Optioneel: Controle maximale levensduur bovenafdichting

Dit onderdeel is optioneel in deze handreiking opgenomen vanwege het volgende:

De eindinspectie is in principe alleen bedoeld om na te gaan of aan alle vergunningsvoorschriften is voldaan. Het ligt voor de hand om bepaalde voorzieningen die bepalend zijn voor inhoud en kosten van de nazorg (zoals aan de levensduur van de bovenafdichting) extra aandacht te geven. Feitelijk is deze optie daarmee noodzakelijk.

Mogelijk is al een besluit (of besluiten ingeval van gefaseerde afdichting) van GS met betrekking tot de levensduur van de bovenafdichting genomen. In feite begint de eindinspectie van de eindafdichting reeds in de afwerkingsfase van de stortplaats en het verdient dan ook de voorkeur om tijdens het aanbrengen van de afdichting al het betreffende deel van de eindinspectie te laten uitvoeren. Mogelijk reeds genomen besluiten kunnen gebaseerd zijn

op een opleveringsrapportage(s) en keuringsrapport(en)). Afhankelijk van de inhoud van dit besluit kan deze optie vervallen of moet een specifieke invulling, zoals het tijdens de veldinspectie uitvoeren van controlemetingen naar de kwaliteit aan de orde zijn.

In de eindinspectie kan de provincie haar oordeel geven over de (resterende) levensduur van de aanwezige bovenafdichting. Dit oordeel dient gebaseerd te zijn op dossieronderzoek (kwaliteitsplan, opleverings-, keurings- en inspectierapport dichte eindafwerking) en de veldinspectie(s) en de resultaten van zo nodig uitgevoerd materiaalonderzoek. In de IPO-checklists zijn de voorwaarden opgenomen om te komen tot een maximale levensduur van de bovenafdichting. Een zorgvuldige materiaalkeuze, uitvoeringswijze (zoals vastgelegd in het kwaliteitsplan) en documentatie is van groot belang.

Werkwijze dossieronderzoek levensduur bovenafdichting

(tussen haakjes: het kolomnummer in tabel B5.1b)

1. aangeven beleidsitem: levensduur **(1)**;
2. uitgangspunten/voorwaarden die in IPO-verband zijn opgesteld voor het bepalen van de optimale levensduur van de bovenafdichting **(2)**;
3. Beschrijf of informatie in nazorgdossier aanwezig is **(3)**. Geef de code aan van het document. Suggestie voor codering is opgenomen in toelichtende tabel
4. Wordt er voldaan aan de voorwaarden zoals opgenomen in de IPO-checklist **(4)**;
5. Geef een beoordeling van de situatie (akkoord of niet akkoord)**(5)**;
6. Beschrijf of een actie voortvloeiend uit de beoordeling noodzakelijk is en beschrijf deze actie **(6)**;
7. Geef een specifieke aanbeveling voor de uit te voeren veldinspectie **(7)**;
8. Geef aan of het dossieronderzoek kan worden afgerond **(8)**.

Werkwijze veldinspectie

(tussen haakjes: het kolomnummer in de tabel B5.2a)

1. Neem de kolommen 1, 2, en 7 uit de checklist dossieronderzoek over in de checklist veldinspectie **(1)(2)(3)**;
2. Beoordeel per voorschrift, zoals dat eerder geselecteerd is voor het dossieronderzoek, of dit voorschrift relevant is voor de veldinspectie **(4)**;
3. Voer de veldinspectie uit, te overwegen valt om deze samen met een vertegenwoordiger van de exploitant uit te voeren. Noteer de waarnemingen **(5)**;
4. Geef een beoordeling van de situatie (akkoord of niet akkoord). Is gehandeld conform de vergunning of niet **(6)**;
5. Beschrijf of een actie voortvloeiend uit de beoordeling noodzakelijk is en beschrijf deze actie. In principe is de exploitant degene die de actie zal moeten uitvoeren **(7)**;
6. Geef aan of de veldinspectie kan worden afgerond. Dit kan alleen maar als de aanbevolen actie(s) is/zijn uitgevoerd en akkoord is/zijn bevonden **(8)**.

Optioneel: Werkwijze veldinspectie levensduur bovenafdichting

(tussen haakjes: het kolomnummer in tabel B5.2b)

1. Neem de kolommen 1, 2, en 7 uit de checklist dossieronderzoek over in de checklist veldinspectie levensduur bovenafdichting **(1)(2)(3)**;
2. De relevantie voor de veldinspectie wordt hier aangegeven **(4)**;
3. Voer de veldinspectie uit **(5)**;
4. Geef een beoordeling van de situatie (akkoord of niet akkoord) **(6)**;
5. Beschrijf of een actie voortvloeiend uit de beoordeling noodzakelijk, zoals aanvullend materiaalonderzoek (zie IPO checklist) is en beschrijf deze actie **(7)**. De exploitant is verantwoordelijk voor het Plan van Aanpak dat met de provincie is afgestemd en de uitvoering daarvan;
6. Geef aan of de veldinspectie kan worden afgerond. Dit kan alleen maar als de aanbevolen actie(s) is/zijn uitgevoerd **(8)**;

Werkwijze eindinspectierapport

1. De resultaten van het dossieronderzoek en de veldinspectie met materiaalonderzoek worden gerapporteerd in een eindinspectierapport. Een oordeel moet worden uitgesproken over de (compleetheid/justheid van) het nazorgdossier en conclusies moeten worden getrokken of voldaan is aan de vergunningsvoorschriften en of al dan niet maatregelen in het kader van de Wet bodembescherming getroffen dienen te worden. Eventueel kan tabel 5.3 worden opgenomen;
2. Als in het eindinspectierapport een niet akkoord is geconstateerd, dan zullen maatregelen noodzakelijk zijn;
3. De exploitant dient maatregelen te (laten) nemen om te voldoen aan de vergunning en/of eisen vanuit de Wet bodembescherming.
4. Nadat de maatregelen zijn uitgevoerd wordt een tweede versie van het eindinspectierapport (inclusief tweede versie dossieronderzoek en de veldinspectie) opgesteld;
5. Als in het eindinspectierapport geconstateerd wordt dat alles akkoord is, dan kan het rapport worden toegevoegd aan het nazorgdossier en kan stap C worden beëindigd. Zo niet dan zal een derde ronde volgen.

Tabel B4.1a Checklist dossieronderzoek (voorbeeld)
versie ..., datum: ..., ingevuld door:

1	2	3	4	5	6	7	8
BESCHRIJVING VOORSCHRIFT	NUMMER(S) VERGUNNING- VOORSCHRIFT	INFORMATIE IN DOSSIER Ja/Nee	VOLDAAN AAN VOORSCHRIFT? Ja/nee/ toelichten	BEOORDELING SITUATIE	BENODIGDE ACTIE	AANBEVELING VELDINSPECTIE	AFRONDING DOSSIER- ONDERZOEK Ja/Nee
VOORBEELD							
Grondwatermonito- ring							
10 peilbuizen, ieder	Nr. 5.3.1a	Ja	Nee, maar er is	situatie niet	Peilbuizen	Controleer in het	Nee (1 ^e ronde)

met 3 filters, resp. 4,6 en 10 meter diep	d.d. aa/bb/cc	A,N,O	sprake van een tijdelijke gedoogsituatie brief GS d.d.....	akkoord, genoemde termijn in GS-brief is overschreden	alsnog laten plaatsen door exploitant en exploitant informeren	veld of er belemmeringen zijn voor de te plaatsen peilbuizen	Ja, na afronding veldinspectie
etc.							

Optioneel Tabel B5.1b Checklist dossieronderzoek levensduur bovenafdichting (voorbeeld)
 versie ..., datum: ... , ingevuld door:

1	2	3	4	5	6	7	8
BESCHRIJVING	VOORWAARDE N	INFORMATIE IN DOSSIER Ja/Nee	VOLDAAN AAN VOORWAARDEN Ja/nee/ toelichten	BEOORDELING SITUATIE	BENODIGDE ACTIE	AANBEVELING VELDINSPECTIE	AFRONDING DOSSIER-ONDERZOEK Ja/Nee
Bovenafdichting							
Levensduur	conform IPO checklist	ja, B, I, K, N, O	ja	uit informatie "O" blijkt dat levensduur bentoniet beïnvloed kan worden door kwaliteit steunlaag	nagaan duurzaamheid constructie in relatie tot constatering in kolom 5	controle kwaliteit steunlaag	ja

Kolom 4	Toelichting
A	Analyse /monitoringrapport
B	Bestek/ontwerp
I	Inspectierapporten (bijv. keuringsrapporten art. 10 Sb, keuring van installaties, beoordelingsrapporten voorzieningen etc.)
K	Ten behoeve van aanleg boven- en/of onderafdichting gehanteerd Kwaliteitsplan

M	Model/Berekening
N	Nazorgplan
O	Opleveringscontroles onder- en bovenafdichting (incl. revisietekeningen)
P	Processchema's/onderhoudsdocumenten
S	Onderhoudsschema's/onderhoudsdocumenten
V	Vergunningen (Omgevingswet, Wabo, Wm, Waterwet, PMV, meldingen, instemmingsbrieven GS, goedkeuringsbesluiten GS)
Z	Overig

Tabel B4.2a Checklist veldinspectie (voorbeeld)
 versie ..., datum: ..., ingevuld door:

1	2	3	4	5	6	7	8
BESCHRIJVING VOORSCHRIFT	NUMMER(S) VERGUNNING- VOORSCHRIFT	AANBEVELING VELDINSPECTIE	RELEVANT VOOR VELDINSPECTIE? Ja/Nee	WAARNEMING	BEOORDELING SITUATIE	BENODIGDE ACTIE	AFRONDING VELDINSPECTIE Ja/Nee
Grondwatermonito- ring							
10 peilbuizen, ieder met 3 filters, resp. 4,6 en 10 meter diep	nr. 5.3.1a d.d. aa/bb/cc	kijken of er in het veld belemmeringen zijn voor de te plaatsen peilbuizen	Ja	Er ontbreken 2 Peilbuizen, 8 peilbuizen zijn aanwezig. Er zijn geen belemmeringen om nog 2 peilbuizen te plaatsen	Niet akkoord, Aantal peilbuizen is niet in overeenstemming met voorschrift	Peilbuizen alsnog laten plaatsen door exploitant en exploitant informeren	Nee (in 1 ^e ronde) Ja, na hercontrole op uitvoering acties

Optioneel Tabel B5.2b Checklist veldinspectie levensduur bovenafdichting (voorbeeld)
 versie ..., datum: ..., ingevuld door:

1	2	3	4	5	6	7	8
BESCHRIJVING	VOORWAAR	AANBEVELING	RELEVANT VOOR	WAARNEMING	BEOORDELING	BENODIGDE	AFRONDING

	DEN	VELDINSPECTIE	VELDINSPECTIE? Ja/Nee		SITUATIE	ACTIE	VELDINSPECTIE Ja/Nee
Bovenafdichting							
Levensduur	conform IPO	controle kwaliteit steunlaag (tabel 5.1a kolom 7)	Ja	uitkomst berekening SAR- waarde en bodemvocht in steunlaag stemt niet overeen met gestelde levensduur afdichting in N	niet akkoord, levensduur kan korter zijn dan in N	levensduur nader laten beoordelen	ja, bepaling levensduur na actie kolom 7

Tabel B5.3 Eindoordeel eindinspectie (voorbeeld)
 versie ..., datum: ... ingevuld door:

ONDERDEEL:	
OORDEEL NAZORGDOSIER:.....	
	AKKOORD
VERGUNNINGSVOORSCHRIFTEN	JA/NEE
WET BODEMBESCHERMING	JA/NEE
EINDOORDEEL EINDINSPECTIE	JA/NEE
Namens de Provincie:	
De inspecteur:	
Naam:	
Functie:	
Handtekening:	

Bijlage 5 Juridische aspecten

In deze bijlage worden een aantal vragen beantwoord, die wellicht van belang kunnen zijn bij de procedure om te komen tot afgifte van een sluitingsverklaring. Deze uitwerking is gemaakt op basis van inzichten tot april 2017. Dit neemt niet weg dat nieuwe inzichten immer mogelijk kunnen zijn en dat derhalve aan deze bijlage geen rechten kunnen worden ontleend. Het is tevens heel goed te veronderstellen dat bij eerstvolgende praktijkgevallen er vragen zullen rijzen waarop nu geen antwoord is gegeven. Per geval zal dan moeten worden gezien wat daarvan de consequenties zijn.

Tevens kunnen er wijzigingen gaan optreden ten gevolge van invoering van de Omgevingswet.

Thema 1 Overdracht

1. Welke procedure van de Awb moet worden doorlopen?

De afgifte van de sluitingsverklaring is een besluit van GS. Voorgesteld wordt om afdeling 4.1 Awb te volgen (proceduretijd van 8 weken, exclusief bezwaar en beroep).

2. Wanneer en onder welke voorwaarden wordt de sluitingsverklaring afgegeven?

Als wordt voldaan aan de voorwaarden zoals genoemd in artikel 8.47 lid 3 van de Wm (exploitatie is beëindigd, bovenafdeling is aangebracht en de eindinspectie is afgerond) dient een sluitingsverklaring te worden afgegeven. Het is gewenst dat ook andere aspecten (zoals contracten en financiën) voorafgaande aan de sluitingsverklaring geregeld zijn. Dit vormt echter geen publiekrechtelijke weigeringsgrond. Als de sluitingsverklaring is aangevraagd, waarbij aan de drie voorwaarden is voldaan, dient op de aangevraagde verklaring positief te worden beschikt. Het is daarom raadzaam tijdig met de exploitant privaatrechtelijke overeenstemming te bereiken over contracten en financiën en dit geregeld te hebben bij sluiting. Hierin schuilt een wederkerige afhankelijkheid tussen exploitant en provincie. Om discussies en procedures na sluiting te voorkomen hebben provincies bezwaren tegen sluiting waarbij nog geen overeenstemming is over doelvermogen en eindheffing. Verzoek tot wet- en regelgeving is ingebracht door IPO bij de huidige Evaluatie Nazorgregeling. Vooruitlopend hierop handelen provincies veelal hiernaar. Indien dit als zodanig als wet- en regelgeving is geformaliseerd mag een provincie hier ook formeel naar handelen.

Aspecten, die betrekking hebben op de periode na de gesloten verklaring van de stortplaats, kunnen niet worden geregeld via voorschriften die worden verbonden aan de vergunning voor de stortplaats. Daartoe dient het nazorgplan. Voor vergunningplichtige activiteiten in de nazorgfase is een nieuwe vergunning vereist waaraan voorschriften zijn verbonden. Dit geldt ook voor initiatieven voor hergebruik nadat de stortplaats gesloten is verklaard. Evenmin kan als voorwaarde aan de vergunning worden verbonden dat het doelvermogen volledig betaald moet zijn. Wel kan in de vergunning worden opgenomen dat zekerheid wordt gesteld voor de nakoming van de kosten voor de nazorg.

3. Wie neemt initiatief voor de start van het sluitingsproces?

Beide partijen (provincie en vergunninghouder) kunnen het sluitingsproces "starten".

4. Is het nodig de handreiking sluiting te verplichten, via de Omgevingsvergunning?

De handreiking kent nu geen wettelijk bindend of verplichtend karakter. Hij is niet opgenomen in de artikelen 8.47 Wm. Deze handreiking is bedoeld als procesafpraak om uitvoering aan de wettelijke artikelen over gesloten stortplaatsen te geven. Er is geen behoefte om de Wm/Omgevingswet hiervoor aan te passen of de handreiking te vertalen naar vergunningsvoorschriften. Een mogelijkheid is de handreiking door GS als beleidsregel vast te laten stellen.

5. Hoe om te gaan met contracten die de exploitant heeft met derden m.b.t. onderhoud/beheer?

Uitdrukkelijk dient voorop te staan dat de provincie een bestaande overeenkomst tussen de (voormalige) exploitant van de stortplaats en een derde vanuit privaatrechtelijk oogpunt zal moeten respecteren. Het Burgerlijk Wetboek geeft immers, vanuit de gedachte van de contractsvrijheid, de provincie geen enkele middel om in de contractuele relatie tussen anderen in te grijpen aangezien zij hierin geen partij is. Daarmee heeft de provincie voor een bestaande overeenkomst geen rechten en/of plichten, zal zij niet tot opdrachtverlening overgaan en derhalve ook geen financiële middelen ter beschikking (hoeven te) stellen.

Wel kan de provincie overwegen om, in het kader van de contractoverneming in de zin van artikel 6:159 BW, met instemming van de (voormalige) exploitant en de derde in de plaats te treden van eerstgenoemde. Dat zou de provincie echter slechts moeten doen wanneer dat in het belang is van de door haar te verrichten nazorgwerkzaamheden.

De exploitanten moeten zich er van bewust zijn dat het gewenst is in nieuwe contracten die exploitanten voornemens zijn te sluiten met een derde partij de bepaling wordt opgenomen dat het contract afloopt uiterlijk op het moment van afgifte Sluitingsverklaring door de provincie, en de provincie op de hoogte te brengen van deze contracten

6. Hoe kun je delen van de inrichting gefaseerd in de nazorg laten gaan?

Het is niet mogelijk om voor onderdelen van een inrichting een sluitingsverklaring af te geven. De sluitingsverklaring omvat de gehele inrichting.

Met inwerkingtreden van de Omgevingswet komt het begrip "inrichting", zoals we dat al vele jaren kennen uit de Wm, te vervallen. Hiervoor in de plaats komt het begrip "activiteit" (in Europese wetgeving staat dit begrip al langer centraal). De activiteit in deze wordt dan het drijven en/of beheren van een te sluiten of gesloten stortplaats (of een soortgelijke formulering, dat is op het moment van actualisatie van deze handreiking nog niet bekend). Tot "de activiteit" behoren dan ook alle deelactiviteiten die ervoor zorgen dat "de activiteit" kan worden uitgevoerd. Op deze manier is een functionele verbinding tussen verschillende deelactiviteiten op de stortplaats geborgd. Ook onder de Omgevingswet lijkt het derhalve niet mogelijk om delen van de activiteit gefaseerd de nazorg te laten ingaan.

Thema 2 Eigendomsverhoudingen

1. Moet je als provincie streven naar het in eigendom krijgen van de locatie?

Uitgaande van eeuwigdurende nazorg door de provincie is de provincie verantwoordelijk voor de nazorg. Wettelijk zijn er handvatten om de nazorgtaken te vervullen. Daarmee worden financiële onzekerheden door wijzigen van gebruik ten dele ondervangen. De meeste rechtszekerheid biedt het verkrijgen van het eigendom van de stortplaats. Het in eigendom hebben van de locatie heeft als voordeel dat de provincie rechtstreeks betrokken is bij de het eindgebruik van de locatie. De provincie zal dan minder snel geconfronteerd worden met haar, in het kader van de uitvoering van haar nazorgverplichtingen, onwelgevallige, contractuele afspraken tussen de exploitant van de stortplaats en een derde met betrekking tot (activiteiten ter plaatse van) die stortplaats. Het zal immers, ondanks de bedoelde afspraak, steeds de provincie als eigenaar zijn die de derde wel of niet tot haar locatie zal kunnen toelaten. Dit mede afhankelijk van de condities waaronder de aankoop en overnemen van bestaande huur of pacht van de stortplaats plaatsvindt.

Een nadeel zou kunnen zijn het binnen de provincie brengen van een bedrijfsvreemde activiteit (beheer vastgoed), waarvan maar zeer de vraag is in hoeverre de provinciale nazorgorganisatie daarvoor is uitgerust. Binnen andere onderdelen van de provincie is eigendom zeer gebruikelijk, bijvoorbeeld bij wegen. Wellicht dat daarbij kan worden aangesloten.

Als de locatie geen eigendom van de provincie is, kan blijken dat het huidig instrumentarium tekort schiet om voldoende invloed te kunnen uitoefenen op het gebruik van de locatie (zie tevens thema 5). Tevens is het een feit dat, als er een contract is tussen twee andere partijen, de provincie dat niet kan openbreken, immers de provincie is geen partij als de andere twee partijen daar niet mee akkoord gaan.

Per situatie zal een afweging moeten worden gemaakt van de voor- en nadelen.

2. Wie is de eigenaar van bovenafdichting, afval, monitoringsysteem, wie wordt eigenaar als onderdelen worden vervangen.

De eigenaar van de grond is via verticale natrekking (zoals geregeld in art. 5:3 en 5:14 BW) tevens eigenaar van al het geen zich daarop of daarin bevindt. Ergo het afval, de bovenafdichting, monitoringssystemen, leidingen etc. worden, als er geen recht van opstal is, eigendom van de eigenaar van de grond. Het voorgaande is ook van toepassing bij vervanging van voorzieningen (zoals bovenafdichting, peilbuizen, etc.)

Naast de in verband met de (verticale) natrekking genoemde artikelen 5:3 en 5:14 BW, lijkt in dit verband in het bijzonder ook nog artikel 5:20 BW van belang te kunnen zijn. Volgens deze bepaling omvat de eigendom van de grond, voor zover de wet niet anders bepaalt,

- a. de bovengrond;
- b. de daaronder zich bevindende aardlagen;
- c. het grondwater dat door een bron, put of pomp aan de oppervlakte is gekomen;
- d. het water dat zich op de grond bevindt en niet in open gemeenschap met water op eens anders erf staat;
- e. gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen en werken, voor zover ze geen bestanddeel zijn van eens anders onroerende zaak;
- f. met de grond verenigde beplantingen.

3. Hoe regel je scheiding/overdracht van eigendommen, vooral ook in het licht van een meervoudig gebruik van het terrein. Zakelijk recht / eigendomsrecht van nazorgvoorzieningen?

Het is van groot belang om de eigendomssituatie op het moment van overdracht goed vast te leggen. Aanbevolen wordt om een zakelijk recht op de locatie te vestigen (mits de eigenaar meewerkt). Het gaat hier om een recht van opstal, zie tevens onder punt 2. Door het vestigen van een recht van opstal met een beschrijving van de onderdelen die onder het recht van opstal vallen zoals bovenafdichting, monitoringssystemen, leidingen e.d., wordt een scheiding gemaakt tussen het eigendomsrecht van de grond en hetgeen er zich in, op en boven de bodem bevindt. Het recht van overpad lijkt niet zinvol (het gaat om volledige toegang) bovendien is toegang al geregeld via artikel 8.51 Wm. Echter voor nazorgwerkzaamheden, inclusief vervanging voorzieningen, kan groot materieel over een overpad gaan. In het recht van overpad kunnen dan nader afspraken worden gemaakt en schadeclaims worden uitgesloten.

Als een recht van opstal is gevestigd, kan de provincie bij schade aan nazorgvoorzieningen door een derde partij, deze direct verhalen op deze partij. Als dit recht van opstal niet gevestigd is dan zal schadeverhaal via de eigenaar moeten lopen. Dit recht van de provincie om de schade te verhalen vloeit voort uit het feit dat een derde als gevolg van het gevestigde opstalrecht schade toebrengt aan nazorgvoorzieningen die de provincie in eigendom toebehoren.

Als gebouwen en/of installaties in eigendom worden genomen en niet de onderliggende grond, dan wordt aanbevolen om in contract(en) of via zakelijk recht (recht van opstal en erfdienstbaarheid [recht van overpad]) het eigendom en het gebruik te regelen. Een eigenaar kan de eigendom aan een derde verkopen. Deze nieuwe eigenaar moet altijd op de hoogte zijn van het feit dat de locatie gebruiksbeperkingen heeft, dat de nazorg bij de provincie ligt en het recht van toegang van de provincie. Het nazorgplan bevat deze informatie. Vastlegging van het nazorgplan in het Kadaster, zodat een ieder daar van op de hoogte kan zijn, is thans niet mogelijk. Onderzocht kan worden of via wijziging van de Kadasterwet en/of de Omgevingswet zulks wel mogelijk wordt.

Een andere mogelijkheid is om het nazorgplan als bijlage te voegen bij de overeenkomst tot het vestigen van het recht van opstal en/of daar in de overeenkomst tussen de provincie en de eigenaar van de stortplaats naar te verwijzen. Ook zal in de betreffende overeenkomst een vorm van kettingbeding ingebouwd moeten worden dat ook volgende eigenaren van de stortplaats gehouden zijn aan contractuele bepalingen die de provincie met de vorige eigenaar heeft gesloten.

4. Hoe kun je zekerheid krijgen dat provincie en de feitelijke beheerder beide recht hebben op toegang voor het uitvoeren van de nazorgtaak en voor het toezicht op die uitvoering.

Artikel 8.51 Wm dwingt de rechthebbende toegang tot de locatie te gedogen, onverminderd zijn recht tot schadevergoeding. Geconcludeerd wordt dat niet duidelijk is wanneer de rechthebbende recht heeft op schadevergoeding en hoe groot deze schadevergoeding kan zijn. Een en ander zal immers in het bijzonder ook afhangen van de omstandigheden van het geval. Uit de memorie van toelichting bij het artikel blijkt in ieder geval dat voorzienbare schade niet vergoed hoeft te worden. Zie verder thema 3, vraag 5.

5. Rechtsvormen

Hieronder zijn toe te passen rechtsvormen opgesomd:

- eigendom
- vruchtgebruik
- mandeligheid
- erfpacht
- erfpacht/recht van opstal
- recht van opstal
- recht van opstal/erfdienstbaarheid
- erfdienstbaarheid
- kwalitatieve verplichting
- ketting beding
- huurovereenkomst
- gebruiksovereenkomst

In tabelvorm zijn hieronder de hoogst aanbevolen rechtsvormen in beeld gebracht wat betreft doelmatigheid:

	omvang van het recht	eigendom	toegankelijkheid	bezwaring	bestemming/ gebruik	invloed locatie en omgeving	totaal
Eigendom	++	++	++	++	++	++	++
Erfpacht/ recht van opstal	+	++	++	+	+	+	+

Recht van opstal/erfdienstbaarheid	-	+	++	-	-	-	-
------------------------------------	---	---	----	---	---	---	---

Hieronder worden de hoofdkenmerken van deze rechtsvormen weergegeven:

Eigendom	Erfpacht + recht van opstal	Recht van opstal + erfdienstbaarheid
<ul style="list-style-type: none"> meest omvattend recht bepalen wat andere rechten inhouden: verleent die bezwaaring (hypotheek) in eigen hand tegen iedereen te allen tijde in te roepen bepalen gebruik bestemmingsmogelijkheden volledige toegankelijkheid invloed locatie en omgeving maximaal 	<ul style="list-style-type: none"> goed toepasbaar voor gronden én bouw- en andere werken zelfstandig optreden t.a.v. gronden en bouw- en andere werken bezwaaring (deels) in eigen hand volledige toegankelijkheid invloed locatie en omgeving benadert maximaal 	<ul style="list-style-type: none"> eigendom van bouw- en andere werken zelfstandig optreden t.a.v. bouw- en andere werken bezwaaring in eigen hand ruimere toegankelijkheid gronden (omschrijving erfdienstbaarheid luistert wel nauw) invloed locatie en omgeving redelijk

Thema 3 Verantwoordelijkheden en schade

1. **Wie is aansprakelijk in geval van het optreden van bodemverontreiniging?**
2. **Hoe werkt de 30-jaar termijn voor milieuschade van het Nieuw Burgerlijk Wetboek door in de nazorg**

Art. 6:176 BW legt een risico-aansprakelijkheid op de exploitant van een stortplaats ten aanzien van schade die voor of na de sluiting van de stortplaats ontstaat als gevolg van verontreiniging van lucht, water of bodem met de voor de sluiting op de stortplaats gestorte stoffen (lid 1). Ten aanzien van gesloten stortplaatsen rust die aansprakelijkheid op de laatste exploitant (lid 4). De aansprakelijkheid vervalt op het moment dat twintig jaren verstreken zijn na de sluiting van de stortplaats in overeenstemming met de wettelijke voorschriften (lid 4). Voor de goede orde: een vervaltermijn kan niet worden gestuit: indien niet binnen de vervaltermijn een procedure ahangig wordt gemaakt, vervalt het vorderingsrecht.

Daarnaast kan een benadeelde een beroep doen op de gewone onrechtmatige daad (art. 6:162 BW), maar dan zal hij moeten bewijzen dat sprake is geweest van onrechtmatig handelen of nalaten, dat dat handelen of nalaten aan de schuld van de (voormalige) exploitant/eigenaar is te wijten dan wel voor diens rekening dient te komen en dat de door hem geleden schade is veroorzaakt door dat onrechtmatige handelen of nalaten.

Ten aanzien van beide aansprakelijkheidsgronden geldt dat rekening moet worden gehouden met verjaring:

- de algemene verjaringstermijn duurt vijf jaren na de dag volgend op de dag waarop de benadeelde bekend is geworden met zowel de schade als de daarvoor aansprakelijke persoon (art. 3:310 lid 1 BW);
- in ieder geval verjaart een vordering tot schadevergoeding dertig jaren na de gebeurtenis waardoor de schade is veroorzaakt (art. 3:310 lid 2 BW).
- ten aanzien van een gebeurtenis die bestaat uit een opeenvolging van feiten met dezelfde oorzaak begint de termijn van dertig jaren te lopen nadat het laatste feit heeft opgehouden te bestaan (art. 3:310 lid 3 BW);
- de bijzondere vervaltermijn van twintig jaren (art. 6:176 lid 4 BW) begint te lopen op de dag dat de stortplaats wordt gesloten.

De vijfjaars- en dertigjaarstermijn werken als volgt op elkaar in: de lange termijn begint onmiddellijk te lopen nadat de schadeveroorzakende gebeurtenis zich heeft voorgedaan. Indien tijdens die dertig jaren de benadeelde wordt geconfronteerd met schade én hij bovendien te weten komt wie de dader is, gaat de termijn van vijf jaren lopen. De benadeelde moet binnen die vijf jaren ofwel een procedure starten tegen de dader ofwel de verjaring stuiten (door middel van een schriftelijke mededeling, art. 3:317 BW). Doet hij dat niet, dan is zijn vordering verjaard, ook al is de lange termijn nog niet afgelopen. In het geval de korte verjaringstermijn is gaan lopen minder dan vijf jaren voor afloop van de lange termijn, dan is de lange termijn bepalend en zal de benadeelde dus tijdig vóór afloop van die termijn een procedure moeten starten of de verjaring moeten stuiten, op straffe van verjaring van zijn vordering. Voor de goede orde: na stuiting begint een nieuwe verjaringstermijn te lopen van vijf jaren.

Schade die bekend wordt meer dan twintig jaren na sluiting van de stortplaats kan niet op grond van art. 6:176 BW bij de voormalige exploitant worden neergelegd, maar eventueel wel op grond van art. 6:162 BW, indien de lange verjaringstermijn nog niet is voltooid (dus in het geval dat de schadeveroorzakende gebeurtenis zich minder dan tien jaren voor de sluiting heeft voorgedaan). Een vervaltermijn kan overigens niet worden gestuit: indien niet voor afloop van die termijn een procedure is gestart, dan vervalt het vorderingsrecht.

Als de schade pas bekend wordt meer dan dertig jaren na de schadeveroorzakende gebeurtenis, dan is de schadevergoedingsvordering hoe dan ook verjaard en kan niemand meer worden aangesproken.

Art. 15.49 lid 1 Wm bepaalt dat de provincie en het fonds zich jegens de exploitant niet op art. 6:176 BW zullen beroepen. Wel kunnen zij zich beroepen op art. 6:162 BW, maar dat is veel lastiger, maar blijkens wetsgeschiedenis is verhaal mogelijk in geval van verontreiniging die bij de nazorginstantie niet, maar bij de eigenaar wel voor de Sluitingsverklaring bekend was of had moeten zijn of als indertijd in strijd met vergunning is gehandeld.

Art. 15.49 lid 2 Wm bepaalt dat, indien een exploitant op basis van art. 6:176 BW aansprakelijk is, de benadeelde zijn recht op schadevergoeding geldend kan maken jegens het nazorgfonds. Met andere woorden: de exploitant kan in dat geval verwijzen naar het nazorgfonds. Die vrijwaringsverplichting bestaat niet indien de exploitant aansprakelijk is op grond van art. 6:162 BW (onrechtmatige daad).

Uiteraard kan de provincie wel worden aangesproken voor eigen onrechtmatig handelen of nalaten (op grond van art. 6:162 BW) en daarvoor gelden de termijnen van art. 3:310 leden 1 en 2 BW.

Bovenstaande betekent dat de provincie bij de eindinspectie extra zorgvuldig zal moeten zijn en eventuele risico's die zij overneemt zal moeten kapitaliseren in de heffing.

Nabestemming.

Schaderegeling ten gevolge van het nieuwe gebruik van de locatie kan niet in provinciaal beleid worden vastgelegd. Beleid richt zich op bescherming van het milieu, specifiek de nazorgvoorzieningen. Voor schade ten gevolge van het nieuwe gebruik van de locatie kunnen zaken worden vastgelegd door afgifte van PMV-ontheffing, door het afsluiten van een contract (met een kettingsbeding zodat dit ook geldt voor eventuele rechtsopvolgers), bij Omgevingsvergunningverlening door de provincie door voorwaarden te stellen aan de nieuwe gebruiker, bij Omgevingsvergunningverlening door de gemeente door in de PMV instructieregels op te nemen waarmee Burgemeester en Wethouders geïnstrueerd worden eisen op te nemen in de Omgevingsvergunning en bij AMvB-meldingen door het college van

Burgemeester en wethouders te verzoeken nadere eisen te stellen. Dat is maar zeer beperkt mogelijk (afhankelijk van de mogelijkheid die de betreffende AMvB biedt). Voorts kunnen beperkingen worden opgelegd via het spoor van de ruimtelijke ordening (beperken mogelijkheden van gebruik in het ruimtelijk plan en doorvertaling via de toetsing van bestemmingsplannen). Voor het afsluiten van een contract geldt dat de eigenaar hieraan wel moet willen meewerken. Voor het verzoek aan B&W geldt de vraag of B&W hieraan willen meewerken. Issues bij het volgen van het ruimtelijk spoor zijn afhankelijkheid van gemeente en het ontbreken van een handhavingstraditie ten aanzien van RO-regels.

3. Wie moet er verzekeren voor schade en gevolgschade?

Als eventuele (gevolg)schade al verzekeraar is, dan ligt het in de verwachting dat hier hoge kosten mee gemoeid zijn. Het verdient aanbeveling om bij verschillende verzekeringsmaatschappijen offertes op te vragen. In het geval de betreffende schade niet te verzekeren valt of de premies niet in verhouding staan met mogelijk te verwachten schade-uitkeringen, dan is een mogelijkheid te komen tot een (interprovinciaal) fonds ("onderlinge waarborgfonds"). Aan de hand van een verdeelsleutel kunnen de kosten vervolgens worden verdeeld over de provincies.

Aandachtspunt hierbij is het volgende: ten tijde van de exploitatie van de stortplaats zal door aan de Omgevingsvergunning voorschriften te stellen inzake bodembeschermende voorzieningen, de schade zoveel mogelijk voorkomen moeten worden. GS moet, in de periode dat de stortplaats actief is, al door middel van (hun invloed op) de vergunningvoorschriften het gewenste beschermingsniveau van de bodem zoals dat ook na de sluiting van de stortplaats zal dienen te zijn, nastreven.

4. Is de Sluitingsverklaring een soort vrijwaringsbewijs voor de eigenaar/exploitant en zo ja voor wat is de eigenaar/exploitant dan gevrijwaard?

Ja, zie antwoord bij vraag 1 en 2.

5. Artikel 8.51 Wm stelt dat de eigenaar het recht heeft op schadevergoeding die zij kan verhalen op de provincie. Hoe moet de provincie omgaan met dit recht?

Blijkens het bepaalde in artikel 8.51 Wm moet de rechthebbende op de stortplaats waar de provincie de nodige nazorg verricht, gedogen "dat werkzaamheden worden verricht ten behoeve van die zorg". Dat neemt echter niet weg dat hij in dat verband recht kan doen gelden op vergoeding van schade die hij als gevolg van die werkzaamheden lijdt. De wetsgeschiedenis leert dat de wetgever voor ogen heeft gehad dat niet te snel van enige schadevergoedingsverplichting van de provincie sprake zal zijn. Dat blijkt uit de passage in de wetgeschiedenis waarin aandacht wordt geschonken aan artikel 8.51 Wm, meer bepaald in relatie tot de exploitant van de bestemming die ná de sluiting aan de stortplaats wordt gegeven:

"De exploitant van de nabestemming zal in beginsel – met inachtneming van de door de provincie in de PMV gestelde regels – bij zijn exploitatieopzet rekening houden met de nazorgmaatregelen die tijdens zijn exploitatie genomen zullen moeten worden. Deze maatregelen zijn ook in zijn eigen belang, omdat ze een waarborg inhouden dat de kwaliteit van het perceel geschikt blijft voor de nabestemming.

In een uitzonderlijk geval laat zich echter denken dat, bijvoorbeeld als gevolg van een verontreiniging, er onverwachte nazorgmaatregelen moeten worden getroffen waarmee de exploitant redelijkerwijze geen rekening had kunnen houden. De provincie moet dan maatregelen kunnen treffen, ook wanneer zij geen eigenaar is van de grond. Daartoe is artikel 8.51 opgenomen, dat bepaalt dat de eigenaar nazorg moet gedogen. In zo'n geval kan schadevergoeding ten laste van het fonds aan de orde zijn. Wanneer dit het geval blijkt te

zijn na het verrichten van de werkzaamheden, zal achteraf de hoogte van de schadevergoeding moeten worden vastgesteld.”

Brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede kamer der Staten-Generaal van 12 februari 1997, Tweede Kamer, vergaderjaar 1966-1997, 24 321, nr. 15, blz. 11.

Het zal duidelijk zijn dat wanneer de wetgever terughoudend is bij het vergoeden van schade wanneer de stortplaats inmiddels een nieuwe bestemming heeft gekregen, *a fortiori* hetzelfde zal moeten hebben te gelden wanneer de stortactiviteiten weliswaar zijn beëindigd maar van een nieuwe bestemming (nog) geen sprake is.

De vraag op welke schadevergoeding de “rechthebbende” (dat kan de exploitant zijn, maar in een voorkomend geval bijvoorbeeld ook een erfpachter of een huurder) in een concreet geval recht kan doen gelden, is niet in haar algemeenheid te beantwoorden. Duidelijk is wel dat de te vergoeden schade in oorzakelijk verband moet staan met de door de provincie verrichte nazorgwerkzaamheden. Zoals uit de hierboven geciteerde passage blijkt, wordt de omvang van de te vergoeden schade mogelijk mede bepaald door de mate waarin de exploitant in de nazorgwerkzaamheden is gebaat.

Vanuit privaatrechtelijk perspectief is het uiteraard mogelijk om in een overeenkomst nadere afspraken te maken over de (omvang van de) schadevergoeding. De ‘doorkruisingsleer’ staat daaraan niet in de weg, nu de Wm in dit verband geen bijzondere regels kent. Voorstelbaar is dat in de vorm van een (vaststellings)overeenkomst tussen de provincie en de exploitant bindend wordt afgesproken welke schadevergoeding in het kader van welke nazorgwerkzaamheden door de provincie aan de exploitant verschuldigd zal zijn.

De vaststellingsovereenkomst kent als bijzondere overeenkomst een regeling in titel 7.15 van het BW.

Wanneer voor deze privaatrechtelijke weg wordt gekozen, is het niet vereist dat het nazorgplan verwijst naar de overeenkomst. Het staat partijen immers vrij om er wel dan niet voor te kiezen om een overeenkomst aan te gaan. Daar komt nog bij dat de verplichting om schade te vergoeden die het gevolg is van nazorgwerkzaamheden uit de wet voortvloeit, uit het eerder genoemde artikel 8.51 Wm, en betaling daarvan dus reeds op die grond door de exploitant zou kunnen worden afgedwongen.

Thema 4: Omgevings- en Watervergunning / -inrichting

1. Hoe juridisch om te gaan met voortzetting van andere activiteiten, zoals stortgassysteem en waterzuivering?

Vóór sluiting is er in ieder geval sprake van een Omgevingsvergunning milieu en een Watervergunning. Volgens artikel 14 van het Stortbesluit dient in de vergunning te worden bepaald dat specifieke voorschriften, nadat de vergunning haar geldigheid heeft verloren van kracht blijven totdat de stortplaats voor gesloten is verklaard. In art. 2.23b Wabo is in algemene zin aangegeven dat in een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat daarbij aangewezen voorschriften nadat de vergunning haar gelding heeft verloren, gedurende een daarbij aangegeven termijn van kracht blijven. Na inwerkingtreding van Wabo in 2010 is het uitgangspunt dat een omgevingsvergunning voor onbepaalde tijd geldig is. Voor stortplaatsen was dit al aantal jaren eerder in de Wm geregeld. Een situatie waarbij (delen van) een omgevingsvergunning niet meer van kracht is (zijn), zal zich daardoor niet snel voordoen, tenzij dit voor delen al in de vergunning is aangegeven of ingevolge Wabo art. 2.33, lid 2 de vergunning gedeeltelijk is ingetrokken.

Artikel 14 van het Stortbesluit is gehandhaafd. De daarin genoemde artikelen zullen, indien als zodanig opgenomen in de vergunning, van kracht blijven tot de sluiting. Wij adviseren in de omgevingsvergunning op te nemen dat deze van kracht blijven tot het moment waarop de sluitingsverklaring onherroepelijk is (noem hier bij voorkeur geen concrete datum).

Noodzakelijk is om in elke te verlenen Omgevings- en/of Watervergunning een bepaling op te nemen dat ook overige voorschriften die van belang zijn voor goed beheer, controle en monitoring van kracht blijven tot het moment dat de nog af te geven sluitingsverklaring onherroepelijk is. En hier derhalve geen concrete datum of termijn aan te koppelen in de vergunningensfeer.

De Omgevingsvergunning milieu, met GS als bevoegd gezag, kan pas (geheel of gedeeltelijk) worden ingetrokken nadat de stortplaats voor gesloten is verklaard (Wabo art. 2.33 lid 1 onder f). Het intrekken kan in de formulering beter worden gekoppeld aan het onherroepelijk in werking treden van de sluitingsverklaring.

De Watervergunning (bevoegd gezag Waterschap) kan voor onbepaalde tijd dan wel voor bepaalde tijd zijn afgegeven. Bij een vergunning voor onbepaalde tijd kan de tenaamstelling worden gewijzigd naar de rechtsopvolger. Deze rechtsopvolging dient vóór afgifte van de sluitingsverklaring schriftelijk te worden gemeld bij het waterschap. Bij een Watervergunning voor bepaalde tijd vallend rond de sluiting zal tijdig een nieuwe vergunning moeten worden aangevraagd bij het Waterschap (door de provincie).

De vigerende omgevingsvergunning moet actief door bevoegd gezag worden ingetrokken (Wabo, artikel 2.33, lid 1f). De motivering hiervoor is in paragraaf 8.2 van de handreiking gegeven. Hiermee is het tijdstip van intrekken nog niet vastgelegd. De vigerende vergunning voor sluiting zal gedeeltelijk overeenkomen met de actuele situatie bij aanvang nazorg, maar wel de vergunningsplichtige activiteiten voor de nazorg bevatten. De praktijk is dat er verschillend met het moment en de wijze van intrekken wordt omgegaan.

Provincie Noord-Brabant beschouwd de voor de sluiting vigerende vergunning niet passend voor de actuele situatie van de nazorg. De oude vergunning is verleend voor storten op een IPPC-inrichting, en dit is niet meer het geval. Om een adequate vergunning te hebben behorend bij de activiteiten op het moment dat de provincie het beheer van de stortplaats overneemt (de sluiting) is het noodzakelijk dat direct na het kracht worden de aparte besluiten voor het intrekken van de vergunning en voor de nieuwe vergunning, indien er vergunningplichtige activiteiten aanwezig zijn, in werking treden. In beide besluiten kan het in werking treden worden gekoppeld aan het onherroepelijk van kracht worden van de sluitingsverklaring. Deze werkwijze houdt in dat voor sluiting het intrekkingbesluit en het besluit voor een nieuwe vergunning verleend en onherroepelijk moeten zijn.

De vergunning kan ook gedeeltelijk worden ingetrokken, maar is niet aan te bevelen. Het kan omslachtig zijn omdat de hele of halve voorschriften die vervallen ook een relatie met te handhaven voorschriften kunnen hebben. Wel is een integrale revisie te overwegen, daarmee vervalt de vigerende vergunning integraal en wordt vervangen door een nieuwe vergunning die daarvoor dan in de plaats treedt. Dat is niet naar de letter van Wabo artikel 23, lid 1, maar impliceert materieel wel hetzelfde effect.

Sommige provincies, waaronder provincie Gelderland, stellen dat de oude vergunning van kracht kan blijven, zodat na sluiting de procedure tot wijziging van de vergunning kan worden doorlopen. Er is dan een situatie dat de provincie de nazorg gaat uitvoeren onder de oude vergunning. Hierbij is het aan te bevelen om de te naam stelling van de vergunning al te wijzigen. Praktisch hoeft dit geen probleem te vormen. Een hiaat ontstaat als het van kracht blijven van de artikelen tot de sluiting, dat in de tweede alinea is genoemd, ook in de vergunning is opgenomen. Dit zal theoretisch een hiaat zijn aangezien de vergunning voor de stortplaats voor onbepaalde tijd geldt.

Na sluiting is voor de gesloten stortplaats zowel een geldige Omgevingsvergunning milieu als een geldige Watervergunning nodig, indien er activiteiten plaats vinden die ingevolge het Bor vergunningplichtig zijn. Dit kan in de nazorgfase voorkomen.

De exploitant of de provincie zullen na moeten gaan of vergunningen aangevraagd moeten worden bij het bevoegd gezag voor:

- het "in werking hebben van een gesloten stortplaats waarop een stortgasinstallatie en/of waterzuiveringsinstallatie is geplaatst" (Omgevingsvergunning);
- het "lozen van afvalwater" (Watervergunning);
- eventuele grondwateronttrekking(en) (Watervergunning).
- De laatste twee activiteiten kunnen in één enkele aanvraag en vergunning worden gecombineerd.
- N.b.: wanneer de Omgevingswet van kracht is (2019/2020) vervalt het onderscheid tussen Omgevingsvergunning en Watervergunning. Beiden heten dan Omgevingsvergunning.

Overigens zou het nog zo kunnen zijn dat de activiteiten onder een melding vallen. Dit dient in overleg met het bevoegd gezag te worden bepaald.

Voor het bepalen van het bevoegd gezag in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht is het Besluit omgevingsrecht (Bor) maatgevend. Voor omgevingsvergunningen is nu de GS bevoegd gezag (artikel 4.3 Bor).

Voor het opstellen van de vergunningaanvraag heeft de aanvrager inzicht nodig in relevante onderliggende contracten.

Verder kan de provincie haar expertise op het gebied van de stortplaats en nazorg inbrengen bij het Waterschap om zo gezamenlijk te komen tot een werkbare Omgevings- en Watervergunning. De inwerkingtreding van de nieuwe vergunning ligt bij voorkeur op het moment van afgifte van de sluitingsverklaring of niet lang daarna. Tot dat moment blijft de vigerende vergunning geldend. Het verlenen en handhaven van de nieuwe vergunning is (vrijwel) overal gemandateerd aan een omgevingsdienst. Afstemming met deze instantie is noodzakelijk.

Periode:	Exploitatiefase	Afwerkfase	Nazorgfase
Vergunninghouder	Exploitant	Exploitant	Nazorginstantie
Omgevingsvergunning milieu	Omgevingsvergunning milieu (uitloop conform art. 2.23b Wabo en art. 14 Sbb ¹)	Uitloop conform art. 2.23b Wabo en art.14 Sbb	Nieuwe Omgevingsvergunning van GS c.q. melding
Watervergunning	Watervergunning (10 jaar of ongelimiteerd)	Watervergunning (10 jaar of ongelimiteerd)	Nieuwe Watervergunning van Waterschap of nieuwe tenaamstelling van vigerende Watervergunning
Watervergunning (grondwater)	Watervergunning (grondwater)	Watervergunning (grondwater)	Nieuwe vergunning

¹ Sbb = Stortbesluit bodembescherming

2. Hoe om te gaan bij voortzetting van een activiteit, zoals levering stortgas aan een derde (privaatrechtelijke contract aanpassing)?

Voordat de sluitingsverklaring wordt afgegeven moet de provincie onderzoeken in hoeverre zij de lopende contracten wil respecteren of overnemen. Het is echter niet zo dat de provincie tot contractoverneming kan worden gedwongen, terwijl de provincie zelf de contractanten evenmin tot contractoverneming kan dwingen. Soms zal het contract moeten worden aangepast soms kan het zo overgaan naar de provincie als rechtsopvolger. Wel moet het contract door de provincie worden getoetst en moet bekeken worden of er aan alle voorwaarden kan worden voldaan (zie tevens thema 1, punt 5). Ook dient in dit verband bekeken te worden welke regeling is getroffen over de vergoeding van de stortgaslevering. Het stortgas is van de eigenaar van de ondergrond. voor levering en verwerking van het gas heeft de eigenaar veelal een contract met een derde partij. Als provincie geen eigenaar wordt van het stortgas kan provincie het contract niet overnemen. Wel kunnen aanvullende afspraken worden gemaakt over het gebruik van de onttrekkingsvoorzieningen (bronnen, ledingen, etc) welke met een recht van opstal wel eigendom kan worden van de provincie en over vruchtgebruik van het stortgas.

3. Hoe juridisch om te gaan met al dan niet expireren van voorschriften uit de Omgevingsvergunning milieu?

Tegelijkertijd met of na de sluitingsverklaring moet de vigerende Omgevingsvergunning en de daaraan verbonden voorschriften geheel of gedeeltelijk door GS (actie) worden ingetrokken. (zie thema 4, vraag 1).

4. Hoe om te gaan als voormalige exploitant (of eigenaar) andere activiteiten op een deel van de inrichting wil gaan uitvoeren (bv. opslag, scheidingsactiviteiten etc.)?

Dan gaat het om welk gebruik of welke activiteiten op en/of naast de stortplaats is toegestaan (zie tevens thema 3 punt 1 en thema 5). Voor de andere activiteiten dient de voormalige exploitant of eigenaar, indien vereist, een nieuwe vergunning aan te vragen of melding te doen bij het bevoegd gezag.

5. Hoe moet worden omgegaan met een situatie waarbij de eigenaar en/of de voormalige exploitant op een deel van het terrein activiteiten plegen met een afvalwaterstroom?

Essentieel is of de in de vraag bedoelde activiteit met een afvalwaterstroom een zogenaamde TOF-binding (TOF: Technisch, Organisatorische en Functionele) heeft met de activiteit van de waterzuivering voor het percolaat en hemelwater van de stortplaats. Zo ja, dan worden beide activiteiten als 1 inrichting gezien en dient voor beide activiteiten 1 Omgevingsvergunning te worden aangevraagd/afgegeven voor de waterzuivering en 1 Watervergunning voor de lozing van het gezuiverde afvalwater.

Is er geen TOF-binding dan worden de activiteiten beschouwd als twee inrichtingen met twee aparte vergunningen en dient voor de in de vraag bedoelde activiteit met een afvalwaterstroom door de eigenaar/voormalige exploitant apart een Omgevings- en Watervergunning te worden aangevraagd.

Overigens, of een Omgevingsvergunning dan wel melding nodig is hangt af van de feiten en omstandigheden per geval.

Met inwerkingtreden van de Omgevingswet komt het begrip "inrichting", zoals we dat al vele jaren kennen uit de Wm, te vervallen. Hiervoor in de plaats komt het begrip "activiteit" (in Europese wetgeving staat dit begrip al langer centraal). Tot "de activiteit" behoort dan het lozen van afvalwater. Lozingseisen ten aanzien van lozen vanuit een voormalige "inrichting" zijn dan

opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het betreft hier rechtstreeks werkende regels, waarvoor melding moet worden gedaan. Hiervoor is veelal geen vergunning meer vereist, tenzij de drempelwaarde voor lozingen wordt overschreden (deze is nog in ontwikkeling op het moment van actualisatie van deze handreiking).

Thema 5 Nabestemming

- 1. Moeten we beperkingen in het eindgebruik van de nazorglocatie regelen en zo ja hoe (publiekrechtelijk/privaatrechtelijk), welke rol heeft het nazorgplan hier mogelijk in?**
- 2. Hoe is dit afdwingbaar?**
- 3. Of kiezen voor het toestaan van activiteiten waarbij de risico's/meerkosten voor de nazorgorganisatie financieel wordt 'afgekocht'**

Hieronder een antwoord op bovenstaande vragen.

Invloed van de provincie op het eindgebruik is gewenst. Het doelvermogen is vastgesteld op een bepaald eindgebruik. Een ander gebruik kan leiden tot hogere nazorgkosten. Deze kosten zijn, als daar privaatrechtelijk/contractueel niets is voor geregeld, in principe voor rekening van de provincie, de provincie kan voorsnog dit niet verhalen op gebruiker/exploitant (tenzij dit een gevolg is van onjuist gebruik van vergunning of PMV ontheffing). Het is echter moeilijk om alle eindgebruik te voorzien en te kapitaliseren. De provincie heeft via de PMV (provinciale milieuverordening) en via het RO-spoor (provinciaal ruimtelijk plan en al dan niet goedkeuren van het bestemmingsplan) beperkt invloed op (veranderingen van) het eindgebruik (zie hieronder).

Meer invloed is verkrijgbaar door eigenaar te worden of een recht van opstal te vestigen. Maar dat heeft dan weer eerder genoemde bezwaren (zie thema 2 antwoord 1).

Het nazorgplan heeft betrekking op de uitvoering van de maatregelen die nodig zijn om te waarborgen dat de gesloten stortplaats geen nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt, zo volgt uit artikel 8.49 lid 3 Wm in combinatie met lid 1 van dezelfde bepaling. In het tweede lid van artikel 8.49 worden (niet limitatief) enkele van die maatregelen genoemd. Uit de bepaling blijkt niet expliciet of gedeputeerde staten kunnen eisen dat een bepaalde nabestemming in het nazorgplan wordt opgenomen. Gelet op de strekking van artikel 8.49 Wm lijkt het bovendien niet de bedoeling het regelen van de nabestemming of het aanbrengen van beperkingen in het eindgebruik via het nazorgplan te regelen. Het nazorgplan is daar feitelijk ook niet geschikt voor, omdat het nazorgplan niet normstellend is naar derden toe. Anders gezegd, een bepaald gebruik van de nazorglocatie kan niet verboden worden, louter omdat in het nazorgplan van een ander soort gebruik wordt uitgegaan.

Via het planologische spoor, met name bij het opstellen van provinciale ruimtelijke plannen en het goedkeuren van bestemmingsplannen, kan de provincie wel enige invloed uitoefenen op de nabestemming, zij het dat deze invloed indirect is en niet onbeperkt. Zo kan in een plan het planologisch beleid van de provincie neergelegd worden met betrekking tot een voormalige stortplaats. Een ruimtelijk plan is echter voor burgers nooit rechtstreeks bindend. De invloed van de provincie is dan ook slechts indirect, via de doorwerking van het ruimtelijk plan naar bestemmingsplannen. Voor de gemeente is een provinciaal ruimtelijk plan in beginsel echter slechts indicatief, met uitzondering van de eventueel in het plan opgenomen concrete beleidsbeslissingen. Concrete beleidsbeslissingen dient de gemeenteraad bij het vaststellen van bestemmingsplannen in acht te nemen (zie artikel 4a lid 1 Wro). Het opnemen van een concrete beleidsbeslissing in een provinciaal ruimtelijk plan verplicht de gemeente echter niet een bestaand bestemmingsplan aan te passen. De provincie kan via het opnemen van een concrete beleidsbeslissing in haar plan dus hoogstens tegengaan dat de gemeente in kwestie een bestemmingsplan vaststelt of aanpast dat afwijkt van het in de concrete beleidsbeslissing

neergelegde beleid. Het opnemen van beleid in het plan (buiten een concrete beleidsbeslissing) betekent voorts niet dat het gedeputeerde staten zonder meer vrijstaat goedkeuring te onthouden aan bestemmingsplannen die afwijken van een provinciaal plan. Criterium voor het onthouden van goedkeuring is de vraag of sprake is van strijd met de goede ruimtelijke ordening. Daarvan hoeft niet altijd sprake te zijn, louter omdat het bestemmingsplan afwijkt van het provinciale plan.

Ook indien de gemeente bereid is het bestemmingsplan in kwestie aan te passen aan het provinciale beleid ten aanzien van de nabestemming, moet worden bedacht dat de invloed die via die weg op de nabestemming kan worden uitgeoefend, niet onbeperkt is. Het bestemmingsplan is naar zijn aard gericht op het stellen van normen die planologisch relevant zijn. Zo kunnen in een bestemmingsplan voorschriften worden opgenomen voor zover dit ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening nodig is. Dergelijke voorschriften vallen uiteen in bebouwingsvoorschriften (gericht op het bouwen van bouwwerken), aanlegverboden (gericht op het uitvoeren van werken, niet zijnde gebouwen) en gebruiksvoorschriften in enge zin (gericht op het gebruik van de gronden in eigenlijke zin, bijvoorbeeld het uitoefenen van een bepaald bedrijf binnen de toegestane bestemming). Uit artikel 10 lid 1 Wro volgt echter dat voorschriften omtrent het gebruik van gronden (de gebruiksvoorschriften in enge zin) slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik mogen inhouden. Aanlegverboden zijn toegestaan voor zover deze nodig zijn om te voorkomen dat een terrein minder geschikt wordt voor de daarin in het bestemmingsplan verleende bestemming en ter handhaving en bescherming van een verwerkelijkt bestemming (zie artikel 14 Wro). De mogelijkheid om voorschriften in een bestemmingsplan op te nemen kent derhalve een zekere beperking. Het planologische spoor zal naar verwachting dan ook niet afdoende zijn om overwegende invloed op het eindgebruik te kunnen uitoefenen, nog daargelaten dat de invloed van de provincie indirect is.

Op grond van artikel 1.2 Wm stellen provinciale staten een provinciale milieuverordening vast. Het tweede lid bepaalt welke regels ten minste in de verordening opgenomen dienen te zijn. Voorts bepaalt het derde lid dat verdere regels gesteld worden ter bescherming van het milieu voor zover dit naar het oordeel van provinciale staten van meer dan gemeentelijk belang is. Bij het vaststellen van de verordening moet rekening worden gehouden met het provinciale milieubeleidsplan. In de Provinciale milieuverordening kunnen geen rechtstreeks werkende regels worden opgenomen voor inrichtingen waarvoor de vergunningplicht op grond van artikel 2.1 Wabo geldt of die vallen onder een AMvB op grond van artikel 8.40 Wm, met uitzondering van de gevallen genoemd in het zesde lid van artikel 1.2 Wm. De provinciale milieuverordening is daarmee hoogstens een instrument om regels te kunnen stellen ten aanzien van de nabestemming, voor zover er geen inrichtingen zijn gevestigd op de locatie van de voormalige stortplaats. Dat laatste zou het geval kunnen zijn, indien de locatie als nabestemming natuurgebied of iets dergelijks krijgt. In de provinciale milieuverordening kunnen in beginsel regels voor een dergelijk gebied worden opgenomen. De eventueel te stellen regels moeten in dat geval dan wel dienen ter bescherming van het milieu en het stellen van die regels moet, zoals gezegd, van meer dan gemeentelijk belang zijn.

Met inwerkingtreden van de Omgevingswet gaat de Provinciale Milieuverordening op in de Omgevingsverordening van de provincie. De PMV bestaat dan als zodanig niet meer, maar dezelfde inhoudelijke regels en bepalingen kunnen in de verordening worden opgenomen.

Uit het voorgaande volgt dat via het publiekrechtelijke spoor door de provincie wel enige invloed uitgeoefend kan worden op de nabestemming van de voormalige stortplaats. De meest directe en blijvende invloed kan echter worden uitgeoefend via de privaatrechtelijke weg, in het bijzonder wanneer de voormalige stortplaats de provincie in eigendom toebehoort. Daarbij

moet worden bedacht dat het gebruik maken van de mogelijkheden die dit eigendomsrecht biedt, met het oog op de tweewegenleer uiteraard niet in strijd mag komen met privaatrechtelijke noties zoals de eisen van redelijkheid en billijkheid, en evenmin in strijd mag komen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Komen tot overeenkomsten/contracten is een optie bij recht van opstal omdat initiatiefnemer de nazorg moet borgen en de kosten moet dragen.

Thema 6 Dossiervorming

- 1. Hoe kan een deugdelijk nazorgdossier worden opgebouwd en bij wie?**
- 2. Hoe garanderen we dat informatie langdurig wordt bewaard?**

Een dossier is per definitie niet compleet. De provincies dienen een overzicht te maken waar in het provinciaal archief relevante gegevens over Wm stortplaatsen zijn opgeslagen. Zij dienen ook te bezien of in het Rijksarchief nog relevante zaken zijn opgeslagen. Met dit overzicht in de hand kan dan gericht eventuele benodigde informatie worden opgespoord. Voorts dienen de zogenoemde provinciale archief-vernietigingslijsten te worden doorlopen op relevante informatie en zo nodig dienen deze lijsten aangepast te worden. Alvorens informatie vanuit het provinciale archief naar het Rijksarchief wordt getransporteerd, worden documenten die op de vernietigingslijst staan immers verwijderd, hier kan relevante informatie bij zitten. Ook dienen relevante documenten die bij de exploitanten zijn opgeslagen en niet bij de provincie aanwezig zijn, in kopie kosteloos aan de provincie te worden aangeleverd. Originelen mogen immers conform de archiefwet niet worden overgedragen.

Het in de Omgevingsvergunning opnemen van bepalingen omtrent het bewaren en in kopie overdragen van relevante informatie over stortplaatsen kan daarbij ondersteunend zijn. Provincies dienen voorts te bezien of digitale opslag van documenten meerwaarde biedt vanuit het gegeven dat de provincies eeuwigdurende verantwoordelijkheid hebben voor de nazorg van stortplaatsen. Hierbij spelen afwegingen als ruimte-efficiency, het minimaliseren van brand- en overstromingsgevaar, gebruiksgemak, eventuele relevante regelgeving e.d.

Bijlage 6 Beschikking sluitingsverklaring artikel 8.47 Wm (voorbeeld)

BESCHIKKING

Besluit van Gedeputeerde Staten van *naam provincie*

Onderwerp: beschikking inzake gesloten verklaren *naam stortplaats*

1. Algemeen

Met ingang van 1 april 1998 is de Wet milieubeheer aangevuld met regels om te waarborgen dat gesloten stortplaatsen geen of zo min mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu opleveren. Deze regels zijn slechts van toepassing op stortplaatsen waarvoor een vergunning ingevolge artikel 2.1 Wabo is vereist, waar op of na 1 september 1996 afvalstoffen worden. De Wet milieubeheer (Wm) belast, onder werking van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Gedeputeerde Staten van de provincie waarin een gesloten stortplaats geheel of in hoofdzaak is gelegen met de financiële, bestuurlijke en organisatorische aspecten van de nazorg voor die stortplaats. Op grond van artikel 8.47, derde lid, van de Wm verklaren Gedeputeerde Staten een stortplaats voor gesloten, indien:

1. het storten van afvalstoffen is beëindigd;
2. voor zover een daartoe strekkend voorschrift voor de inrichting geldt, een bovenafdichting is gebracht; en
3. een eindinspectie door het bevoegd gezag is uitgevoerd waaruit is gebleken dat aan alle voorschriften, verbonden aan de vergunning voor de stortplaats, is voldaan en dat ook geen andere maatregelen ingevolge de Wet bodembescherming (Wbb) getroffen dienen te worden door degene die de stortplaats drijft, in geval van verontreiniging of aantasting van de bodem onder de stortplaats.

Vanaf het moment dat hun besluit tot gesloten verklaring van kracht wordt zijn Gedeputeerde Staten belast met in principe de eeuwig durende nazorg van de stortplaats.

Voor dit besluit volgen wij de procedure omschreven in titel 4.1 Algemene wet bestuursrecht (Awb)

2. Beschrijving stortplaats

Onderhavige beschikking heeft betrekking op *stortplaats*. De inrichting is gelegen *ligging stortplaats*.

Voorgeschiedenis

Onderhavige stort

3. Zienswijzen

in te vullen n.a.v. de ingeleverde zienswijzen

4. Overwegingen

Op de onderhavige stortplaats zijn de in titel 8.2 Wabo opgenomen regels met betrekking tot gesloten stortplaatsen van toepassing, omdat:

- a. daarvoor een vergunning als bedoeld in artikel 2.1 Wabo is vereist;
- b. daarop op of na 1 september 1996 afvalstoffen zijn gestort.

Het storten van afvalstoffen op onderhavige stortplaats is beëindigd op *datum*.

In *datum* is door *uitvoerder* een eindinspectie uitgevoerd, waaruit gebleken is dat aan alle in onze vergunning gestelde eisen is voldaan. *Aanvullen met mogelijke geconstateerde problemen en gedane herstelwerkzaamheden etc.*

5. Besluit

Gelet op,

het bepaalde in de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht (gepland: Omgevingswet), Wet milieubeheer, de Wet bodembescherming, de vergunning, de eindinspectie, het nazorgplan en onze bovenstaande overwegingen,

Besluiten wij,

de stortplaats voor gesloten te verklaren.

(p.m.: juridisch dient nog bezien te worden of het noemen van een vaste datum en (daarmee ook een vaste datum van inwerkingtreding) tot de mogelijkheden behoort).

Deze beschikking heeft betrekking op de inrichting die wij op *datum en kenmerk* vergund hebben en waarvoor wij op *datum en kenmerk*, het nazorgplan hebben goedgekeurd. Het betreft de inrichting die gelegen is *ligging locatie*.

Beroepsprocedure beschikking

Beroep tegen de definitieve beschikking

Tegen dit besluit kunnen belanghebbenden op grond van artikel 20.1 van de Wet milieubeheer en artikel 6:7 van de Algemene wet bestuursrecht gedurende zes weken met ingang van de dag na de dag waarop een exemplaar van de beschikking ter inzage is gelegd, beroep instellen bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

Indien tegen dit besluit beroep wordt ingesteld kan overeenkomstig het bepaalde in artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening worden ingediend. Dit verzoek moet worden gericht aan de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, Postbus 20019, 2500 EA Den Haag.

De beschikking treedt in werking na afloop van de beroepstermijn. Indien gedurende de beroepstermijn een verzoek om voorlopige voorziening is ingediend, treedt het besluit niet in werking voordat op het verzoek is beslist.