

Uitspraak 202304992/1/R1

| | |
|-------------------|--|
| ECLI: | ECLI:NL:RVS:2024:3502 |
| Datum uitspraak: | 28 augustus 2024 |
| Inhoudsindicatie: | <p>Bij besluit van 7 december 2022 heeft het college van burgemeester en wethouders van West Betuwe het verzoek van [appellant] en anderen om handhavend op te treden tegen de op verschillende percelen aan de Haarweg te Vuren aanwezige staalslakken afgewezen. The Dutch Business Sport and Recreation Development B.V. heeft verschillende percelen in eigendom aan de Haarweg in Spijk, waarop een golfclub is gevestigd. [appellant A] en [appellant B] zijn eigenaressen van twee aangrenzende percelen aan de [locatie] in Vuren. Zij zijn tevens eigenaressen van een manage ter plaatse, waar paarden worden gehouden. [appellant C] woont op het perceel [locatie]. The Dutch had uitbreidingsplannen voor de golfbaan en in dat kader is aan de aannemer Sent One B.V. bij besluit van 4 mei 2018 een omgevingsvergunning verleend voor het aanleggen van een golfbaan met geluidswal met bijbehorende werken op de percelen. Ter uitvoering van de uitbreidingsplannen, die een ophoging van de geluidswal betroffen, zijn door Sent One op een onjuiste wijze LD-staalslakken, een stof die bij het proces van de productie van staal vrijkomt, toegepast, als gevolg waarvan een bodemverontreiniging is ontstaan.</p> |

◇ eerste aanleg- meervoudig

◇ milieu- bestuursdwang / dwangsom

Volledige tekst

202304992/1/R1.

Datum uitspraak: 28 augustus 2024

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellant A], [appellant B] en [appellant C], allen wonend te Vuren, gemeente West Betuwe, (hierna tezamen: [appellant] en anderen),

en

het college van burgemeester en wethouders van West Betuwe,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 7 december 2022 heeft het college het verzoek van [appellant] en anderen om handhavend op te treden tegen de op verschillende percelen aan de Haarweg te Vuren aanwezige staalslakken afgewezen.

Bij besluit van 25 april 2023 heeft het college het daartegen door [appellant] en anderen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit hebben [appellant] en anderen beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant] en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 6 maart 2024, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door mr. R. Bassie, advocaat te Rotterdam, mr. H. Doornhof, advocaat te Amsterdam, en [gemachtigde], en het college, vertegenwoordigd door mr. F.A. Pommer, advocaat te Nijmegen, ir. I. van der Burg en mr. D. Kelderman, zijn verschenen.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een verzoek om handhaving van de Wet bodembescherming (hierna: Wbb) en het Besluit bodemkwaliteit (hierna: Bbk) is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op dat verzoek onherroepelijk wordt.

Het verzoek om handhaving van de Wbb en het Bbk is gedaan op 13 juli 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wbb en het Bbk, zoals die golden vóór 1 januari 2024, van toepassing blijven.

Inleiding

2. The Dutch Business Sport and Recreation Development B.V. (hierna: The Dutch) heeft verschillende percelen in eigendom aan de Haarweg in Spijk, waarop een golfclub is gevestigd. [appellant A] en [appellant B] zijn eigenaressen van twee aangrenzende percelen aan de [locatie] in Vuren, kadastraal bekend gemeente Vuren, sectie O, nummers 187 en 340. Zij zijn tevens eigenaressen van een manage ter plaatse, waar paarden worden gehouden. [appellant C] woont op het perceel [locatie].

The Dutch had uitbreidingsplannen voor de golfbaan en in dat kader is aan de aannemer Sent One B.V. bij besluit van 4 mei 2018 een omgevingsvergunning verleend voor het aanleggen van een golfbaan met geluidswal met bijbehorende werken op de percelen. Ter uitvoering van de uitbreidingsplannen, die een ophoging van de geluidswal betroffen, zijn door Sent One op een onjuiste wijze LD-staalslakken, een stof die bij het proces van de productie van staal vrijkomt, toegepast, als gevolg waarvan een bodemverontreiniging is ontstaan. Daarom is sprake van een overtreding van artikel 13 van de Wbb. Dit is tussen partijen niet in geschil.

Op 21 maart 2019 heeft het Waterschap Rivierenland (hierna: Waterschap) analyseresultaten aan het college verstrekt van het percolaat-water en oppervlaktewater. Dit bevatte ter plaatse van de door Sent One verrichte aanlegwerkzaamheden ten behoeve van de grondwal zeer hoge concentraties aluminium, barium, strontium en enkele zware metalen en lokaal een pH van 12. Tevens was op luchtfoto's van het Waterschap te zien dat er verkleuringen in waterplassen en watergangen waren, welke vóór de aanlegwerkzaamheden niet zijn waargenomen.

Het college is vervolgens tot handhaving overgegaan. Bij besluiten van 25 maart 2019 heeft het college zijn beslissing op schrift gesteld om op 23 maart 2019 spoedeisende bestuursdwang toe te passen door alle werkzaamheden met betrekking tot het aanbrengen van een slakkenlaag of andere werkzaamheden ten behoeve van het creëren van een golfbaan op de percelen kadastraal bekend gemeente Lingewaal, sectie O, nummers 527, 112, 498, 556, 499, 557, 692, 577, 500, 501, 579, 502, 695, 338, 515 en 517 aan de Haarweg te Vuren stil te leggen, en Sent One en The Dutch, onder

oplegging van een dwangsom, gelast de werkzaamheden op deze percelen te (laten) staken en gestaakt te (laten) houden. Onderzoek nadien wees uit dat bij de uitvoering van de aanlegactiviteiten niet is voldaan aan de voorwaarde uit het productinformatieblad voor toepassing van de LD-staalslakken dat door de leverancier van de LD-staalslakken was aangeleverd. Die voorwaarde zag op het houden van voldoende afstand tot het grondwater en meer specifiek het aanbrengen van een laag doorlatend zand met een dikte van ten minste 0,50 m.

Daarop zijn enkele bezwaarprocedures en procedures bij de voorzieningenrechter van de Afdeling gevolgd. De voorzieningenrechter van de Afdeling heeft in de uitspraak van 6 december 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:4110](#), onder meer overwogen dat, met het oog op de in geding zijnde milieuhygiënische en financiële belangen, partijen zich naar zijn oordeel vergaand zouden moeten inspannen om op korte termijn en voor de behandeling ter zitting in de bodemprocedure tot een oplossing in der minne te komen. Dit heeft uiteindelijk tot een op 14 juli 2020 tussen het college en Sent One en The Dutch gesloten handhavingsovereenkomst geleid, waarin men overeenstemming heeft bereikt over de uitvoering van een Plan van Aanpak.

Daarna is de eerder opgelegde stillegging opgeheven en zijn Sent One en The Dutch gestart met de uitvoering van het Plan van Aanpak. Een van de uitgangspunten hierbij is dat de LD-staalslakken aanwezig zullen blijven op het terrein van de golfbaan door deze alsnog op de juiste wijze, conform de toepassingsvoorwaarden uit het productinformatieblad, aan te brengen. Een eerste stap ter uitvoering van het Plan van Aanpak was dat de LD-staalslakken zouden worden verplaatst naar een tijdelijk depot op de percelen met de nummers 112, 498, 499 en 500, welk depot zou worden afgedekt en waar omheen een ringsloot zou worden aangelegd. Op de percelen waarvan de LD-staalslakken zijn verwijderd, waaronder de percelen welke grenzen aan de percelen van [appellant] en anderen, zou bodemonderzoek worden verricht, waarna bij een geconstateerde verontreiniging bodemsanering zou plaatsvinden.

[appellant] en anderen hebben vervolgens op 13 juli 2021 het college verzocht vast te stellen dat sprake is van overtredingen van artikel 13 van de Wbb en artikel 7 van het Bbk door The Dutch en Sent One als gevolg van het gebruik van staalslakken en Sent One en The Dutch te gelasten de staalslakken van de percelen te verwijderen en verwijderd te houden.

3. [appellant] en anderen stellen zich op het standpunt dat zij zich reeds lange tijd geconfronteerd zien met de nabije aanwezigheid van een grote hoeveelheid staalslakken. Zij stellen dat de aangetaste staalslakken worden ingepakt, zodat zij ter plaatse kunnen worden toegepast. Dit ondanks de zware metalen en schadelijke stoffen in de staalslakken en het versturende effect op chemische, biologische en ecologische processen in de bodem en het oppervlaktewater die de staalslakken volgens hen hebben. Volgens [appellant] en anderen grenzen hun percelen feitelijk aan een chemische vuilnisbelt met de risico's waarvan zij nog jarenlang dienen te leven. De staalslakken dienen volgens [appellant] en anderen volledig te worden verwijderd.

Besluit 25 april 2023

4. Het college heeft er op gewezen dat vanaf 2019 al diverse handhavingprocedures jegens The Dutch en Sent One zijn gestart, waarbij onder meer is gelast (onder oplegging van een dwangsom) de LD-staalslakken in zijn geheel van het perceel te verwijderen. Hangende deze procedures heeft de voorzieningenrechter van de Afdeling er tot tweemaal toe op aan heeft gedrongen te bezien of via een minnelijk traject tot een oplossing kon worden gekomen. Dit minnelijke traject heeft geleid tot het sluiten van de handhavingsovereenkomst waaraan concreet invulling wordt gegeven door middel van het uitvoeren van een Plan van Aanpak.

Doelstelling van voornoemd traject is, dat ter plaatse van de aangelegde grondwal de overtreding van artikel 13 van de Wbb in haar geheel zal worden beëindigd. Dit zal echter op een andere wijze gebeuren, dan de in eerdere handhavingprocedures door het college gelaste algehele verwijdering van de LD-staalslakken van de betrokken percelen. De overtreding wordt in dit geval beëindigd wanneer op alle percelen de onjuist toegepaste LD-staalslakken zijn verwijderd en de mogelijk aanwezige verontreinigingen ongedaan zijn gemaakt en de nog ter plaatse aanwezige LD-staalslakken niet zorgen voor mogelijk nieuwe verontreinigingen. Daarbij zijn de overtreders niet verplicht om de LD-staalslakken geheel te verwijderen.

Het college meent dat dit in lijn is met vaste jurisprudentie (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 14 oktober 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2430](#), onder 10.4) dat de handhaving dient te geschieden op een wijze die niet verder strekt dan nodig is voor het geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding. Daarnaast mag de wijze waarop de handhaving wordt gelast, niet zodanig door het college worden ingeperkt, dat de overtreder geen keuze wordt gelaten welke middelen deze toepast om aan de overtreding een einde te maken. In dit geval is volgens het college gebleken dat het geheel verwijderen van de LD-staalslakken, waar [appellant] en anderen om hebben verzocht, niet de enige oplossing is om de overtreding geheel te beëindigen. Het college wijst er op dat ook de raad van de gemeente West Betuwe op 29 september 2020 heeft ingestemd met voornoemde wijze van handhaving.

Het college heeft toegelicht dat, om inzicht te geven in de afwegingen met betrekking tot de saneringsvarianten, door adviesbureau Royal Haskoning DHV het "Informatiedocument LD-staalslaktoepassing golfbaan Spijk" van 29 juli 2020 is opgesteld. Uit deze rapportage blijkt volgens het college dat, anders dan [appellant] en anderen stellen, de gekozen aanpak niet enkel is ingegeven vanuit financiële overwegingen. Dat is maar één van de vier aspecten die zijn afgewogen. Daarnaast spelen volgens het college de volgende zaken een rol:

- Juridisch is het afvoeren van de LD-staalslakken niet afdwingbaar bij overtreeders binnen het kader van de Wbb en het Bbk, omdat de LD-staalslak op zichzelf een toepasbare, legale bouwstof is. Daarnaast speelt mee dat niet zo'n enge last kan worden opgelegd als door [appellant] en anderen is verzocht;
- Milieutechnisch is niet gebleken dat de afvoer van LD-staalslakken een milieuwinst zal opleveren. Uit onderzoek blijkt dat het verwijderen zelfs veel extra milieubelasting oplevert omdat voor het verwijderen van LD-staalslakken 13.000 vrachtwagenbewegingen noodzakelijk zijn, wat ook nadelig is voor het milieu. Daarnaast moet hetzelfde aantal vrachtwagenbewegingen worden ingezet om alternatieve bouwstoffen aan te voeren om het project af te ronden;
- Ten slotte blijkt volgens het college uit het rapport dat er geen vraag meer is naar LD-staalslakken, zodat afvoeren voor verwerking onmogelijk lijkt. Hierbij speelt mee dat er nog meer dan genoeg van deze bouwstof bij de leverancier van LD-staalslakken aanwezig is. Daarnaast zijn de LD-staalslakken de laatste jaren landelijk in een kwaad daglicht komen te staan, wat effect heeft op de vraag naar dit product. Verder kunnen de LD-staalslakken die op de golfbaan in eerste instantie onjuist zijn toegepast, worden aangemerkt als een gebruikt product, waarvan het de vraag is of deze voor de verwerking elders aan dezelfde technische kenmerken kunnen voldoen als wanneer deze nog ongebruikt zouden worden aangebracht. Het college heeft in dit kader gewezen op de aankondiging van de Inspectie Leefomgeving en Transport (hierna: ILT) van 19 april 2023 dat nader onderzoek wordt gedaan naar de legitimiteit van de toepassing van LD-staalslakken en dat de ILT zelf ook onderschrijft dat de toepassing van reeds toegepaste LD-staalslakken problematisch is omdat er een oneerlijke concurrentie ontstaat tussen de "oude" staalslakken en de nieuwe staalslakken. Voor de laatste categorie krijgen afnemers immers betaald en voor de "oude" niet meer.

De conclusie uit het rapport van Royal Haskoning is dat het ophogen en inpakken van de LD-staalslakken ("op locatie hertoepassen") milieutechnisch een duurzame oplossing biedt. Het scenario past binnen de gemeentelijke bevoegdheid en is een financieel haalbare oplossing. De uitvoering komt volgens het college maximaal tegemoet aan de wens vanuit de raad dat er een voor gezondheid en milieu beheersbare situatie ontstaat.

Het college heeft in aanmerking genomen dat Sent One en The Dutch op het moment waar op het handhavingsverzoek is gedaan reeds een jaar doende waren om de overtreding van artikel 13 van de Wbb te beëindigen op een andere, alternatieve wijze dan de (specifieke en ingeperkte) wijze waarop [appellant] en anderen het college hebben verzocht om uitvoering te geven aan de beginselplicht te handhaven. Met die alternatieve wijze wordt ook uitvoering gegeven aan de zorgplicht conform artikel 13 van de Wbb. Die zorgplicht houdt immers de verplichting in alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs gevegd kunnen worden, teneinde die verontreiniging of aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken.

Indien het college gevolg zou geven aan het verzoek van [appellant] en anderen dan zou er wat betreft de middelen om de overtreding te beëindigen geen keuze aan overtreeders worden gelaten. Volgens vaste jurisprudentie (zie hiervoor onder andere de uitspraak van de Afdeling van 2 februari 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:285](#)) moet het college echter bij de keuze uit meerdere geschikte maatregelen een

maatregel kiezen die de overtreders het minst belast. Het geheel verwijderen (en derhalve ook niet meer opnieuw laten toepassen) van alle LD-staalslakken van de percelen op de Zuidbaan van het golfterrein, zoals [appellant] en anderen willen, is volgens het college niet noodzakelijk ter beëindiging van de overtreding van artikel 13 van de Wbb, omdat met de uitvoering van het Plan van Aanpak is voorzien in beheersing van de risico's en beëindiging van de overtreding. De onjuist toegepaste LD-staalslakken zijn of worden conform de handhavingsovereenkomst reeds uit de bodem verwijderd. Het college heeft er op gewezen dat de percelen van de projectlocatie die direct grenzen aan de percelen van [appellant] en anderen, vrij zijn gemaakt van LD-staalslakken. Deze vrijgemaakte percelen vormen feitelijk een bufferzone tussen de percelen van [appellant] en anderen en het tijdelijke depot waarin de staalslakken liggen opgeslagen, totdat de LD-staalslakken in de toekomst op het terrein alsnog verantwoord kunnen worden verwerkt. Ten opzichte van de percelen van [appellant] en anderen ligt dit tijdelijke depot op een afstand van circa 380 m. Het hemel- en oppervlaktewater waarin (een restant van) LD-staalslakken aanwezig is, wordt verzameld in een waterbassin en gezuiverd door middel van een zuiveringsinstallatie. Die waterzuiveringsinstallatie dient tevens als afdekking van het staalslakken-depot. Daarnaast zijn, dan wel worden er maatregelen getroffen waarmee verdere/een tweede verontreiniging wordt voorkomen, zoals de (bijna afgeronde) ringsloot, om het verontreinigd water af te vangen en naar de waterzuivering te geleiden. De sanering van de mogelijk aanwezige verontreiniging in de bodem, waarvoor de bodem nog zal worden onderzocht, is de volgende stap in het alternatieve traject om er voor te zorgen dat de overtreding van artikel 13 van de Wbb ongedaan wordt gemaakt. In de tussentijd worden de van de percelen verwijderde LD-staalslakken op een effectieve en milieuverantwoorde wijze opgeslagen in het tijdelijke depot afgedekt met folie, zodat het regenwater niet bij de LD-staalslakken kan komen. Dit gebeurt onder aansturing, en monitoring door of namens de gemeente. Deze activiteiten zijn ingezet om de overtreding van artikel 13 van de Wbb te beëindigen en beogen eveneens nieuwe verontreiniging van de bodem (of het water) te voorkomen. Dit resultaat is ook door [appellant] en anderen beoogd.

Volgens het college zal niet opnieuw een milieuvervuilende en/of juridisch ontoelaatbare situatie ontstaan, wanneer de LD-staalslakken in de toekomst op een verantwoorde wijze, dus conform de voorwaarden uit het eerder genoemde productinformatieblad, opnieuw op het golfterrein worden toegepast. Volgens het college is niet gebleken van een bodem-/milieuprobleem op de percelen van [appellant] en anderen welke een andere wijze van handhaving rechtvaardigt dan nu met het ingezette traject gebeurt.

Het college heeft er op gewezen dat sinds dit traject is ingezet, er ondanks de genoemde vertragingen veel werk is verzet om tot het ongedaan maken van de overtreding van artikel 13 van de Wbb te komen. De gemaakte afspraken tussen het college en Sent One en The Dutch, die hebben geleid tot de huidige wijze van sanering, bieden een beter en geschikter resultaat dan het in zijn geheel laten verwijderen van de LD-staalslakken van het terrein van de golfbaan. Het college is van mening dat er, gezien het vorenstaande, sprake is van bijzondere omstandigheden die rechtvaardigen dat het college op dit moment geen (bestuursrechtelijk) handhavingsbesluit neemt.

Het college is verder van mening dat het de belangen van [appellant] en anderen bij de handhaving minder zwaar heeft kunnen laten wegen dan de hiervoor genoemde algemene belangen, ingegeven door milieu-, juridische, financiële en economische/praktische overwegingen, bij de keuze voor de ingezette wijze van sanering.

Het college heeft er tot slot op gewezen dat het, indien nodig, adequaat en met passende maatregelen zal optreden bij vertraging om het Plan van Aanpak uit te voeren of indien wegens milieu-/bodembedreigingen direct optreden geboden is.

Beroep [appellant] en anderen

5. [appellant] en anderen betogen dat het college het verzoek om handhaving ten onrechte heeft afgewezen. Volgens hen is geen sprake van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college daarvan heeft kunnen afzien. Er is geen concreet zicht op legalisatie. Verder is handhavend optreden door alle staalslakken op de betrokken percelen te verwijderen niet onevenredig.

[appellant] en anderen stellen dat minnelijke afspraken in een handhavingsovereenkomst en plan van aanpak niet maken dat het onevenredig is om handhavend op te treden. Ook kan deze overeenkomst niet kwalificeren als handhavend optreden. Zij wijzen op de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1167](#). Zij concluderen op basis van deze uitspraak dat het reeds treffen van

maatregelen niet in de weg staat aan handhavend optreden, ongeacht of dit gebeurt op basis van vrijwilligheid of om navolging te geven aan een handhavingsovereenkomst en plan van aanpak. Bovendien had de betrokken partij in de aangehaalde uitspraak van 29 april 2020 de (eigen) wil om maatregelen te treffen. Van Sent One en The Dutch kan worden gezegd dat zij dat niet hebben. Vast staat dat zij de herstelwerkzaamheden talloze keren hebben gestaakt en/of vertraagd. Sent One zou recentelijk de herstelwerkzaamheden zelfs definitief hebben gestaakt. Ook ten tijde van het bestreden besluit was het college niet tevreden over de voortvarendheid waarmee de werkzaamheden werden uitgevoerd. Het college blijft nadere afspraken maken met Sent One en The Dutch en het plan van aanpak wordt telkens aangepast. Dit is volgens [appellant] en anderen een zwakgebod van het college en het college dient, gelet op het feit dat sprake is van een ernstige overtreding, handhavend op te treden. [appellant] en anderen wijzen er verder op dat dit te meer geldt omdat het college in zowel het voornemen als het daadwerkelijke primaire besluit heeft aangegeven dat volledige verwijdering van de staalslakken (weer) als mogelijkheid in beeld komt wanneer Sent One en The Dutch niet of niet tijdig gevolg zouden geven aan het plan van aanpak. Nu Sent One de herstelwerkzaamheden definitief heeft gestaakt, komt het [appellant] en anderen voor dat dit bij uitstek het moment is om alsnog volledige verwijdering van de staalslakken te gelasten.

[appellant] en anderen voeren verder aan dat met het sluiten van een handhavingsovereenkomst geen sprake is van handhavend optreden in de zin van hoofdstuk 5 van de Algemene wet bestuursrecht. Ook dit maakt volgens hen dat het college niet onder verwijzing naar de minnelijke afspraken in de handhavingsovereenkomst en het plan van aanpak kan afzien van handhavend optreden.

[appellant] en anderen zijn verder van mening dat het volledig verwijderen van de staalslakken niet te ver strekt, maar de enige passende maatregel is. Zij verwijzen naar het memorandum van de Omgevingsdienst Rivierenland van 20 maart 2020 waarin de Omgevingsdienst aan de gemeente heeft geadviseerd de staalslakken volledig te laten verwijderen. In dat memorandum worden twee saneringsvarianten tegen elkaar afgewogen: het ophogen en isoleren van de staalslakken enerzijds en het volledig verwijderen van de staalslakken anderzijds. Er is daarbij gekeken naar de milieuaspecten en naar juridische, technische en financiële aspecten. Uit het memorandum blijkt volgens [appellant] en anderen dat volledige verwijdering van de staalslakken de voorkeur heeft vanuit milieu- en technisch oogpunt. Hoewel uit het memorandum volgt dat het volledig afvoeren van de staalslakken meer kost, is niet gebleken dat dit financieel niet haalbaar zou zijn. Bovendien kunnen er vanuit financieel oogpunt kanttekeningen worden geplaatst bij het scenario "ophogen en isoleren". In dat scenario zijn de kosten voor sanering hoger vanwege de ernst van de verontreiniging en de langere verontreinigingsperiode. Ook zijn kosten gemoeid met het intensieve toezicht gedurende de sanering (die duurt tot december 2028), de permanente monitoring naderhand en de beoordeling van de resultaten van het toezicht en de monitoring.

[appellant] en anderen stellen dat het college in het besluit op bezwaar slechts overweegt dat het ophogen en isoleren tegemoet komt aan de wens om een voor gezondheid en milieu beheersbare situatie te creëren. De afweging die het college maakt, lijkt enkel te zijn ingegeven vanuit financiële overwegingen. Het college gaat in het besluit immers niet in op het blijvende risico op een nieuwe verontreiniging en de vereiste monitoring daartoe. Het college wil vooral dat Sent One en The Dutch de saneringskosten dragen en wil niet zelf geconfronteerd worden met de kosten in geval van een faillissement. Dat is op zich terecht, maar dient volgens [appellant] en anderen geen uitgangspunt te vormen bij besluitvorming over handhaving. Bovendien is nooit gebleken dat dan daadwerkelijk een faillissement zou dreigen.

[appellant] en anderen geven verder aan dat, hoewel staalslakken een erkende bouwstof zijn in Nederland, van belang is dat het hier gaat om staalslakken die al eens in aanraking zijn geweest met water en de ondergrond bovendien heterogeen en instabiel is. Daarom rijst volgens hen de vraag of de bodem wel geschikt is om staalslakken in toe te passen. [appellant] en anderen stellen dat vast staat dat toepassing van deze staalslakken niet zonder risico is, zoals ook de Omgevingsdienst Rivierenland heeft geconstateerd. Zij hebben ter zake verwezen naar een verzoek van Antea group, namens The Dutch, aan het college om medewerking te verlenen aan het realiseren van een grondlichaam om daar de staalslakken te verwerken. Daaruit blijkt volgens hen zolang de staalslakken aanwezig blijven een risico blijft bestaan op verdere, dan wel nieuwe, bodemverontreiniging.

[appellant] en anderen hebben verder gewezen op de uitspraak van de Afdeling van 17 augustus 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:2336](#). Daaruit blijkt volgens hen dat aan financiële overwegingen geen doorslaggevend belang moet worden toegekend.

[appellant] en anderen stellen zich voorts op het standpunt dat het gelasten van volledige verwijdering van de staalslakken geen zodanig enge last of inperking is dat Sent One en The Dutch geen keuze meer wordt gelaten welke middelen zij toepassen om de overtreding te beëindigen. Een dergelijke last kan, in tegenstelling tot hetgeen het college overweegt, wel degelijk worden afgedwongen. Dat er geen vraag meer is naar staalslakken is bovendien niet gebleken en niet doorslaggevend, aldus [appellant] en anderen. Zij verwijzen ter zake naar de eerdergenoemde uitspraak van de Afdeling van 29 april 2020 (overweging 12-12.1).

Volgens [appellant] en anderen volgt uit de eerder genoemde uitspraken van de Afdeling van 29 april 2020 en 17 augustus 2016 dat het college handhavend dient op te treden, waarbij geldt dat volledige verwijdering van de staalslakken haalbaar en evenredig is en het financiële belang van Sent One en The Dutch noch dat van de gemeente zelf doorslaggevend mag zijn bij dat besluit.

5.1. Het college heeft naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd dat het verzoek van [appellant] en anderen, dat gericht is op volledige verwijdering van de LD-staalslakken, verder strekt dan noodzakelijk is om een einde aan de overtreding te maken. Het college heeft zorgvuldig onderzocht of het ophogen en isoleren voldoende is om de overtreding te beëindigen. De beëindiging van de overtreding is ook in gang gezet door middel van het minnelijke traject met betrekking tot de handhavingsovereenkomst en het plan van aanpak. Het college heeft gemotiveerd dat dit traject afdwingbaar is en dat op het moment dat blijkt dat er niet of niet voldoende uitvoering wordt gegeven aan de handhavingsovereenkomst of dat er acute milieurisico's dreigen, het alsnog handhavend optreedt. In dit kader is sprake van structurele monitoring. Het college heeft er op gewezen dat handhaving daadwerkelijk plaatsvindt zoals onder meer op 17 februari 2022 toen de saneringswerkzaamheden werden stilgelegd omdat dit niet volgens het plan van aanpak gebeurde en op

16 augustus 2022 toen een last onder dwangsom werd aangekondigd nadat bleek dat de toenmalige (oude) waterbassins, gevuld met vervuild water, luchtblazen bevatten ende folie gescheurd was. Dit heeft geresulteerd in de ontmanteling van de desbetreffende bassins en de bouw van het huidige bassin op het tijdelijk staalslakkendepot. Het college heeft verder gewezen op het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom vanwege het niet treffen van voorzieningen tegen (hemel)water op de bodem en de staalslakken van 27 januari 2023. Ook is gewezen op het voornemen van

22 februari 2023 tot het opleggen van een last onder bestuursdwang strekkende tot het stilleggen van alle werkzaamheden en om zelf het noodzakelijke beheer van de projectlocatie over te nemen. De laatste twee voornemens leidden er volgens het college toe dat Sent One en The Dutch zelf de benodigde inspanningen (weer) leverden.

Het college heeft met het bestreden besluit en het verweerschrift, en het daarin vermelde rapport van Royal Haskoning van 29 juli 2020 en de publicatie van ILT van 19 april 2023, verder afdoende gemotiveerd waarom een last tot volledige verwijdering volgens hem praktisch, juridisch en financieel niet uitvoerbaar is. Er is niet gebleken dat slechts financiële belangen de doorslag hebben gegeven. De Afdeling is verder van oordeel dat het college voldoende heeft gemotiveerd dat het volledig verwijderen van (juist toegepaste) staalslakken ook juridisch niet afdwingbaar is en volledige verwijdering milieutechnisch gezien niet meer oplevert en het zelfs meer belastend is, gelet op de verkeersbewegingen.

De door [appellant] en anderen gemaakte vergelijking met de uitspraak van de Afdeling van 29 april 2020 gaat verder niet op, omdat de Afdeling in die zaak oordeelde dat de betrokken partij onvoldoende maatregelen had getroffen om de verontreiniging in de bodem te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Daar is hier geen sprake van.

De Afdeling concludeert dan ook dat het college het verzoek om handhaving, gericht op volledige verwijdering van de LD-staalslakken, af heeft kunnen wijzen.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

6. Het beroep is ongegrond.
7. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. J.C.A. de Poorter, leden, in tegenwoordigheid van mr. M. Kos, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Kos
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 28 augustus 2024

580