

Uitspraak 202004635/1/R1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2021:2282
Datum uitspraak:	13 oktober 2021
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 22 april 2020 hebben de minister en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat het verzoek van de gemeente West Maas en Waal om handhavend op te treden vanwege vermoedelijke overtreding van onder meer het Besluit bodemkwaliteit door het storten van granuliet in het gebied "Over de Maas", afgewezen. Het project "Over de Maas" is een delfstoffenwin- en natuurontwikkelingsproject in de uiterwaarden langs de Maas tussen Alphen en Dreumel in de gemeente West Maas en Waal. Het project is nu in de fase waarin nog delfstoffen worden gewonnen, maar de winningsplas wordt ook al verondiept ten behoeve van natuurontwikkeling en de stabilisatie van oevers. Voor het aanvullen en verondiepen van de plas wordt onder meer granuliet gebruikt. Volgens de gemeente worden met het toepassen van granuliet vermoedelijk een of meer bepalingen van de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer, het Besluit en/of de Waterwet overtreden.

eerste aanleg - meervoudig

bodembescherming

Volledige tekst

202004635/1/R1.

Datum uitspraak: 13 oktober 2021

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de gemeente West Maas en Waal, de raad van die gemeente en het college van burgemeester en wethouders van die gemeente (hierna tezamen en in enkelvoud: de gemeente),

appellanten,

en

de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de minister en de staatssecretaris),
verweerders.

Procesverloop

Bij besluit van 22 april 2020 hebben de minister en de staatssecretaris het verzoek van de gemeente om handhavend op te treden vanwege vermoedelijke overtreding van onder meer het Besluit bodemkwaliteit (hierna: het Besluit) door het storten van granuliet in het gebied "Over de Maas", afgewezen.

Bij besluit van 13 juli 2020 hebben de minister en de staatssecretaris het door de gemeente hiertegen gemaakte bezwaar, voor zover dat gaat over de vermeende overtreding van de artikelen 16 en 18 van het Besluit, niet-ontvankelijk verklaard, en dat bezwaar voor het overige ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft de gemeente beroep ingesteld.

De gemeente heeft nadere stukken ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de STAB) heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht. De gemeente heeft haar zienswijze daarop gegeven.

De gemeente en de minister en de staatssecretaris hebben nadere stukken ingediend.

De minister en de staatssecretaris hebben een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 2 juni 2021, waar de gemeente, vertegenwoordigd door mr. D. Korsse, advocaat te Almelo, J.E.M. Mol-van de Camp, N.G.M. Megens en P.M.M. van Mil, en de minister en de staatssecretaris, vertegenwoordigd door mr. E.H.P. Brans, advocaat te Den Haag, M.A. van de Leemkule en mr. M.A. van Werkhoven, zijn verschenen. Voorts zijn op de zitting de besloten vennootschap Over de Maas B.V. en de commanditaire vennootschap Over de Maas C.V. (hierna tezamen en in enkelvoud: Over de Maas), beide vertegenwoordigd door [gemachtigde A], en Graniet Import Benelux B.V. (hierna: GIB), vertegenwoordigd door mr. T.E.P.A. Lam, advocaat te Nijmegen, [gemachtigde B] en [gemachtigde C], als partij gehoord.

Overwegingen

Inleiding

1. Het project "Over de Maas" is een delfstoffenwin- en natuurontwikkelingsproject in de uiterwaarden langs de Maas tussen Alphen en Dreumel in de gemeente West Maas en Waal. Het project wordt uitgevoerd door Over de Maas. Daartoe is aan Over de Maas, in de hoedanigheid van uitvoerder, op 18 maart 2009 een ontgrondingsvergunning verleend, waarin onder meer is vastgelegd dat het project van winning en inrichting op 31 december 2021 moet zijn beëindigd. Na de winning van de delfstoffen wordt het gebied geschikt gemaakt voor duurzame hoogwaterbeveiliging, natuur en extensieve recreatie. Het project is nu in de fase waarin nog delfstoffen worden gewonnen, maar de winningsplas wordt ook al verondiept ten behoeve van natuurontwikkeling en de stabilisatie van oevers.

Voor het aanvullen en verondiepen van de plas wordt onder meer granuliet gebruikt. Het granuliet wordt per schip aangevoerd vanaf het bedrijf GIB in Amsterdam. GIB beschikt ten aanzien van dit product over een productcertificaat van 4 november 2014 op grond van een nationale beoordelingsrichtlijn, te weten BRL 9321 (hierna: productcertificaat). Dit productcertificaat is afgegeven in het kader van de wettelijke regeling inzake kwaliteitsborging bij bodemintermediairs, ook wel kwalibo-regeling genoemd. In 2016 is eenmalig circa 121.000 m3 granuliet in de Moleneindse Waard, eigendom van het Rijk, en in de periode oktober 2019 tot 5 juni 2020 is circa 656.000 m3 granuliet in de Westplas, waarvan de gemeente eigenaar zal worden op 31 december 2021, toegepast. Daarna heeft Over de Maas een melding gedaan om 750.000 m3 granuliet toe te passen in de Westplas. Over de Maas en de gemeente hebben, mede gelet op de ontstane maatschappelijke onrust, afgesproken dat Over de Maas vanaf 13 november 2020 de toepassing van granuliet (tijdelijk) stilt. Tot dat moment was circa 700.000 m3 toegepast. Ter zitting heeft Over de Maas opgemerkt dat, onafhankelijk van de uitkomst van deze procedure en ondanks dat op basis van de laatste melding nog granuliet toegepast mag worden, bij de verondieping van de plas geen gebruik meer zal worden gemaakt van granuliet. Toch handhaaft de gemeente haar beroep vanwege het al gestorte granuliet en de gevaren die daarmee volgens haar zijn gemoed.

Het verzoek van de gemeente om handhaving heeft betrekking op de Westplas. Voor zover hierna wordt gesproken over de plas, wordt bedoeld op de Westplas.

2. Volgens de gemeente worden met het toepassen van granuliet vermoedelijk een of meer bepalingen van de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer, het Besluit en/of de Waterwet overtreden. De gemeente heeft de minister en de staatssecretaris bij brief van 16 maart 2020 verzocht alle relevante feiten en omstandigheden met betrekking tot de toepassing van granuliet zorgvuldig te onderzoeken en daartegen handhavend op te treden. De minister en de staatssecretaris hebben dit verzoek afgewezen, de afwijzing na bezwaar in stand gelaten en, voor zover het bezwaar gaat over de vermeende overtreding van de artikelen 16 en 18 van het Besluit, dit niet-ontvankelijk verklaard. Volgens de gemeente hebben de minister en de staatssecretaris ten onrechte het bezwaar tegen de afwijzing om het verzoek om handhavend op te treden ongegrond, dan wel niet-ontvankelijk verklaard.

Leeswijzer

3. De Afdeling bespreekt hierna eerst procedurele aspecten van het geschil (overwegingen 4 - 8.5). Daarbij gaat de Afdeling in het bijzonder in op dat deel van het beroep dat betrekking heeft op de vermeende overtreding van de artikelen 16 en 18 van het Besluit, met het oog op de beoordeling of het productcertificaat ten aanzien van granuliet rechtsgeldig aan GIB is verleend (overwegingen 7 - 8.5). Daarna volgt een bespreking van de vraag of het granuliet dat wordt toegepast is aan te merken als grond of als bouwstof in de zin van het Besluit (overwegingen 9 - 9.4). Vervolgens beoordeelt de Afdeling de vraag of sprake is van een nuttige toepassing van het granuliet, waarbij ook de vraag of granuliet is aan te merken als afvalstof wordt betrokken (overwegingen 10 - 10.10). Tot slot behandelt de Afdeling de twijfels van de gemeente over de objectiviteit en de volledigheid van de overgelegde rapporten ten aanzien van de milieuhygiënische kwaliteit van het granuliet en de vrees van de gemeente voor negatieve effecten als gevolg van het granuliet in de plas voor mens en milieu (overwegingen 11 - 11.6).

Bevoegdheid van de Afdeling

4. De Afdeling merkt, onder verwijzing naar wat is overwogen in de uitspraak van de Afdeling van 8 april 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:993](#), onder 5.1, op dat, voor zover het verzoek om handhaving is gestoeld op een mogelijke overtreding van artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet, dit artikel niet is vermeld in artikel 2 van Bijlage 2 bij de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb). Daarmee berust de rechtsbescherming tegen de afwijzing van het verzoek om handhaving, voor zover het de Waterwet betreft, in eerste aanleg bij de rechtbank Gelderland. De zaak is in zoverre bij die rechtbank in behandeling genomen. Voor het overige is de Afdeling bevoegd om van het geschil kennis te nemen.

Toelating GIB als partij

5. Bij brief van 8 december 2020 heeft GIB de Afdeling verzocht op voet van artikel 8:26, eerste lid, van de Awb als partij te worden toegelaten. Bij brief van 6 januari 2021 heeft de Afdeling aan GIB meegedeeld dat is besloten haar vooralsnog als partij te behandelen.

5.1. Artikel 8:26, eerste lid, van de Awb luidt:

"1. De bestuursrechter kan tot de sluiting van het onderzoek ter zitting ambtshalve, op verzoek van een partij of op hun eigen verzoek, belanghebbenden in de gelegenheid stellen als partij aan het geding deel te nemen."

Artikel 1:2, eerste lid, luidt:

"1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken."

5.2. De Afdeling overweegt dat GIB in Nederland de enige leverancier is van het product granuliet. Vanuit die positie heeft GIB belang bij het besluit over het handavingsverzoek. Inherent aan dat besluit is immers dat het bestuursorgaan een, door de bestuursrechter toetsbaar, oordeel geeft over de aard en de eigenschappen van het product. Hierdoor bestaat er een reële mogelijkheid dat GIB in haar eigendomsbelangen wordt geraakt. Voorts is aannemelijk dat GIB, mede gelet op de publicitaire aandacht voor het besluit over het handavingsverzoek, wordt geraakt in haar eer en goede naam. GIB heeft dus naar het oordeel van de Afdeling een zelfstandig, eigen belang dat rechtstreeks is betrokken bij het besluit van 13 juli 2020. Gelet hierop heeft de Afdeling aanleiding gezien om GIB op voet van artikel 8:26 van de Awb definitief als partij toe te laten.

Goede procesorde

6. GIB heeft op de zitting aangevoerd dat de gemeente in strijd met de processuele rechtszekerheid, en daarmee in strijd met een goede procesorde, bij brief van 12 mei 2021 stukken heeft overgelegd, omdat zij de inhoud van de brief van de gemeente van 2 april 2021 aldus heeft opgevat dat de gemeente nadien geen stukken meer zou overleggen.

6.1. De gemeente heeft bij brief van 2 april 2021 mede naar aanleiding van het deskundigenbericht gesteld dat, voor zover van belang, binnen de grenzen van de redelijkheid een betrouwbaar en evenwichtig beeld over de milieuhygiënische kwaliteit van granuliet en de besluitvorming omtrent de toepassing ervan is ontstaan en zij geen aanleiding (meer) ziet om nadere stukken in te dienen. Bij brief van 12 mei 2021 heeft de gemeente niettemin een nader stuk ingediend.

De Afdeling acht de omstandigheid dat de gemeente heeft aangekondigd geen nadere stukken meer in te dienen in beginsel relevant voor de vraag of de gemeente in strijd heeft gehandeld met de goede procesorde door alsnog een dergelijk stuk in procedure te brengen. Er bestaat echter geen aanleiding om het nadere stuk van 12 mei 2021 wegens strijd met de goede procesorde buiten beschouwing te laten. Hierbij acht de Afdeling van belang dat niet in geschil is dat dit stuk, mede als gevolg van voortschrijdend inzicht bij de gemeente, dient ter onderbouwing van eerdere beroepsgronden, en het niet gaat om een nieuwe beroepsgrond. In dat verband wordt opgemerkt dat de gemeente noch haar beroep, noch één of meer gronden waarop dit beroep steunt, heeft ingetrokken. Daarnaast is, ook in aanmerking genomen dat de gemeente hiermee niet in strijd heeft gehandeld met artikel 8:58, eerste lid, van de Awb, niet gebleken dat GIB niet adequaat op het nadere stuk van 12 mei 2021 heeft kunnen reageren dan wel dat de goede voortgang van de procedure daardoor anderszins is belemmerd.

Ontvankelijkheid bij verzoek om handhaving van de artikelen 16 en 18 van het Besluit

7. De gemeente voert aan dat de minister en de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat het verzoek om handhavend op te treden, voor zover dat betrekking heeft op de artikelen 16 en 18 van het Besluit, geen aanvraag is als bedoeld in artikel 1:3, derde lid, van de Awb.

Ingevolge dit artikellid is alleen een verzoek van een daarbij belanghebbende een aanvraag. Het tweede lid van artikel 1:3 bepaalt dat de afwijzing van een aanvraag om een beschikking een besluit is. De gemeente moet dus belanghebbende zijn om haar verzoek als aanvraag aan te kunnen merken en de afwijzing ervan als een besluit.

Ingevolge artikel 1:2, tweede lid, gelezen in verbinding met het eerste lid, van de Awb is een bestuursorgaan belanghebbende, indien een aan hem toevertrouwd belang rechtstreeks betrokken is bij een besluit van een ander bestuursorgaan. Naar het oordeel van de Afdeling is een belang aan een bestuursorgaan toevertrouwd als een wettelijk voorschrift aan dit bestuursorgaan een bevoegdheid tot behartiging van dit belang toekent.

8. De gemeente, voor zover het betreft de raad en het college, betoogt dat haar belangen geraakt worden omdat het al dan niet handhaven van de kwalibo-regelgeving direct gevolgen heeft voor het toepassen van granuliet in de plas en daarmee de ruimtelijke ordening binnen het grondgebied. Volgens de gemeente is de ruimtelijke ordening in het geding doordat de stort van dit product gevolgen heeft voor de uitvoerbaarheid van de natuurbestemming die op het gebied rust.

Voorts voert de gemeente aan dat zij als rechtspersoon na het voltooiën van de werkzaamheden eigenaar zal worden van het gebied en daarom een concreet en economisch belang heeft omdat het niet handhaven van de kwalibo-regelgeving de financiële positie van de gemeente kan schaden.

8.1. Artikel 16 van het Besluit luidt:

"Het is een persoon of instelling verboden een resultaat van een werkzaamheid te gebruiken of aan een ander ter beschikking te stellen indien hij weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat dit resultaat, gelet op het doel waarvoor dit wordt gebruikt, geen betrouwbaar beeld verschaft van de eigenschappen, aard, hoedanigheid of samenstelling van de bodem, grond, baggerspecie of bouwstof."

Artikel 18, eerste lid, luidt:

"1. Het is verboden een werkzaamheid uit te voeren in strijd met het daarvoor geldende normdocument."

8.2. De Afdeling stelt vast dat in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo), het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: het Bro), en het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) voor de raad en het college geen bevoegdheid is opgenomen om eisen te stellen aan beslissingen omtrent de kwalibo-regelgeving. De belangen die de artikelen 16 en 18 van het Besluit beogen te beschermen, zijn daarmee niet aan de (bestuursorganen van de) gemeente toevertrouwd. Wil de gemeente desondanks als belanghebbende kunnen worden aangemerkt, dan is vereist dat een besluit bevoegdheden betreft die aan organen van de gemeente zelf zijn toegekend, en de gemeente bijvoorbeeld in rechte wil opkomen omdat naar haar mening de bevoegdheidsuitoefening van de gemeente wordt belemmerd of doorkruist.

Vaststaat dat het granuliet dat door GIB wordt geproduceerd ingevolge artikel 2.1, eerste lid, onder b, van de Regeling bodemkwaliteit (hierna: de Regeling) door een erkende en onafhankelijke derde, te weten SGS INTRON Certificatie B.V., van een productcertificaat is voorzien op grond van de BRL 9321. Hiermee verricht GIB de aangewezen werkzaamheid als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder j, van de Regeling, die betrekking heeft op het produceren van bouwstoffen, grond of baggerspecie, bestemd voor toepassing in Nederland en waarvoor een kwaliteitsverklaring is afgegeven. Het feit dat granuliet van een productcertificaat is voorzien, en daarmee geproduceerd mag worden en op de markt mag worden gebracht, betekent niet zonder meer dat het granuliet daarmee ook wordt of kan worden toegepast in de plas. Dat wordt beoordeeld op grond van een melding als bedoeld in artikel 42 van het Besluit. De Afdeling acht ook van belang dat het toepassen van granuliet in de plas als zodanig niet is aangewezen als werkzaamheid, als bedoeld in artikel 2.1 van de Regeling.

Anders dan de raad en het college betogen, heeft een besluit van de minister en de staatssecretaris over handhaving van de artikelen 16 en 18 van het Besluit met betrekking tot het productcertificaat dus geen invloed op de uitoefening van in de Wro, de Wabo, het Bro en het Bor aan de raad en het college toegekende bevoegdheden op het gebied van de ruimtelijke ordening. Gelet hierop is naar het oordeel van de Afdeling geen aan de raad en het college toevertrouwd belang geraakt.

8.3. Over de vraag of de gemeente West Maas en Waal als publiekrechtelijke rechtspersoon belanghebbende in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb is, overweegt de Afdeling als volgt. Vaststaat dat de gemeente nu geen eigenaar is van het terrein, maar dat zij op grond van een gesloten overeenkomst eigenaar zal worden op het moment dat het project, uiterlijk op 31 december 2021, is afgerond. Het financiële belang van de gemeente als toekomstig eigenaar is gelegen in kosten die gepaard gaan met de saneringsopgave die kan ontstaan om het toegepaste (mogelijk) verontreinigde materiaal te laten opruimen. Ook zou zij mogelijk als toekomstig eigenaar van de gronden kunnen worden aangesproken op de verontreiniging met alle financiële gevolgen van dien. Naar het oordeel van de Afdeling is een vrees voor toekomstige, onzekere financiële schade evenwel onvoldoende om aan te nemen dat de gemeente in de hoedanigheid van publiekrechtelijke rechtspersoon nu al een voldoende concreet belang heeft dat rechtstreeks bij een besluit van de minister en de staatssecretaris over handhaving van de artikelen 16 en 18 van het Besluit is betrokken.

8.4. Gelet op al het voorgaande kan het verzoek van zowel de raad en het college, als de gemeente als rechtspersoon, om handhavend op te treden, voor zover het betrekking heeft op de artikelen 16 en 18 van het Besluit, niet worden aangemerkt als een verzoek van een belanghebbende en dus niet als een aanvraag om een besluit te nemen in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Awb. Hieruit volgt dat het bezwaar van de gemeente tegen het hiermee overeenstemmende oordeel in de brief van 22 april 2020 niet was gericht tegen een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. De minister en de staatssecretaris hebben het tegen dit oordeel gerichte bezwaar in het besluit van 13 juli 2020 daarom terecht niet-ontvankelijk verklaard.

Voor zover GIB ter zitting heeft betoogd dat de gemeente geen procesbelang meer heeft bij een beoordeling van de rechtmatige verlening van het productcertificaat nu het granuliet sinds 13 november 2020 niet meer in de plas wordt toegepast, behoeft dit, wat daar ook van zij, geen verdere bespreking meer.

8.5. Het voorgaande betekent dat niet wordt toegekomen aan een inhoudelijke beoordeling van de aangevoerde beroepsgrond in het kader van de vermeende overtreding van de artikelen 16 en 18 van het Besluit.

Inhoudelijke beoordeling

- Granuliet: grond of bouwstof in de zin van het Besluit?

9. De gemeente betoogt dat granuliet, anders dan de minister en de staatssecretaris veronderstellen, geen 'grond' is als bedoeld in artikel 1 van het Besluit, zodat het granuliet niet overeenkomstig de eisen van het Besluit kan worden toegepast ten behoeve van de verondieping van een oppervlaktewaterlichaam als in het voorliggende geval. Daartoe stelt de gemeente dat granuliet een verhouding tussen minerale en organische stoffen kent die van nature niet in de bodem voorkomt. Volgens de gemeente zegt het gegeven dat, zoals de minister en de staatssecretaris stellen, de mineralen in granuliet als zodanig in Nederland voorkomen niets over de verhouding van stoffen in granuliet. Verder voert de gemeente aan dat granuliet polyacrylamide bevat, een chemische (door de mens vervaardigde) stof die per definitie niet van nature in de bodem voorkomt, en juist wordt toegevoegd om de structuur van granuliet te veranderen. De stof polyacrylamide mag volgens haar daarom niet worden aangemerkt als bodemvreemd materiaal als bedoeld in artikel 34, tweede lid, van het Besluit.

9.1. De minister en de staatssecretaris stellen zich op het standpunt dat het granuliet als 'grond' in de zin van het Besluit moet worden aangemerkt. Zij baseren zich daarbij op diverse onderzoeken. In 2018 en 2019 vond binnen het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een discussie plaats over de vraag of granuliet als grond of bouwstof dient te worden aangemerkt. Na een uitvoerige inhoudelijke beoordeling van relevante onderzoeken, studies en belangen, hebben de minister en de staatssecretaris het in 2009 ingenomen standpunt dat granuliet als grond in de zin van het Besluit beschouwd dient te worden, in 2019 herbevestigd, zo stellen de minister en de staatssecretaris.

9.2. De kwalificatie "grond" of "bouwstof" is van belang omdat hieruit onder meer volgt onder welke voorwaarden een bepaald materiaal toegepast kan worden onder het Besluit. De Afdeling ziet zich met het oog op de vraag of granuliet rechtmatig wordt toegepast in de plas voor de vraag gesteld of granuliet dient te worden beschouwd als "grond" in de zin van artikel 1, in samenhang gelezen met artikel 34, tweede lid, van het Besluit, of als "bouwstof" als bedoeld in artikel 1 van het Besluit.

De Afdeling merkt verder op dat de vraag of granuliet als grond of bouwstof in de zin van artikel 1 van het Besluit dient te worden aangemerkt, moet worden onderscheiden van de vraag naar de milieuhygiënische gevolgen van de toepassing van het granuliet. Die vraag wordt hierna, onder 11, behandeld.

9.3. Artikel 1 van het Besluit luidt, voor zover relevant:

"[...]

bouwstof: materiaal waarin de totaalgehalten aan silicium, calcium of aluminium tezamen meer dan 10 gewichtsprocent van dat materiaal bedragen, uitgezonderd vlakglas, metallisch aluminium, grond of baggerspecie, dat is bestemd om te worden toegepast;

[...]

grond: vast materiaal dat bestaat uit minerale delen met een maximale korrelgrootte van 2 millimeter en organische stof in een verhouding en met een structuur zoals deze in de bodem van nature worden aangetroffen, alsmede van nature in de bodem voorkomende schelpen en grind met een korrelgrootte van 2 tot 63 millimeter, niet zijnde baggerspecie;

[...]

Toepassen van bouwstoffen: in een werk aanbrengen of houden van bouwstoffen, alsmede het laten verrichten daarvan. Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels wordt onder «het toepassen van bouwstoffen in een oppervlaktewaterlichaam» mede verstaan het toepassen van bouwstoffen op of in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam;

Toepassen van grond of baggerspecie: het aanbrengen, verspreiden of tijdelijk opslaan van grond of baggerspecie als bedoeld in artikel 35, het houden van de aangebrachte of tijdelijk opgeslagen grond of baggerspecie in die toepassing, alsmede het laten verrichten daarvan. Voor de toepassing van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels wordt onder het toepassen van grond of baggerspecie in een oppervlaktewaterlichaam mede verstaan het toepassen van grond of baggerspecie op of in de bodem of oever van een oppervlaktewaterlichaam;"

Artikel 34, tweede lid, luidt:

"Voor de toepassing van dit besluit wordt onder grond of baggerspecie mede verstaan, grond of baggerspecie die is vermengd met ten hoogste 20 gewichtsprocenten bodemvreemd materiaal."

9.4. De Afdeling overweegt dat granuliet volgens het deskundigenbericht een vast materiaal is met een korrelgrootte van 63 µm en kleiner, afkomstig uit een breekproces van graniet en zandsteen/kwartsiet die meer dan 10% silicium bevatten, en in mindere mate ook calcium en aluminium. Verder bestaat granuliet uit organische stof in een verhouding en met een structuur zoals die van nature in de bodem wordt aangetroffen. In het deskundigenbericht wordt geconcludeerd dat het granuliet daarmee voldoet aan de definitie van grond in artikel 1, gelezen in samenhang met artikel 34, tweede lid, van het Besluit. De Afdeling ziet, mede op basis van het deskundigenbericht, in wat de gemeente hierover heeft gesteld geen aanleiding voor het oordeel dat de minister en de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat het granuliet 'grond' is als bedoeld in het Besluit. De gemeente verwijst naar de memo "Granuliet na Stab en Arcadis" van 6 mei 2021, opgesteld door Harmsen (hierna: memo van 6 mei 2021). In deze memo van de door de gemeente geraadpleegde deskundige reageert Harmsen zowel op het deskundigenbericht van de STAB als op een onderzoek van Arcadis. Dit is het in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat opgestelde rapport "Review-onderzoek granuliet Over de Maas" van onderzoeksbureau Arcadis van 16 april 2021 (hierna: onderzoek van Arcadis), dat de minister en de staatssecretaris bij brief van 19 april 2021 hebben overgelegd. Ook wijst de gemeente op de gestelde Kamervragen over granuliet naar aanleiding van paragraaf 4.3.5 van de Nota van Toelichting (Stb. 2007, 469) bij het Besluit (hierna: Nota van Toelichting). De gemeente stelt op basis van de genoemde bronnen dat granuliet door het toevoegen van flocculant als chemische stof geen product meer is met een structuur zoals deze in de bodem van nature wordt aangetroffen. Die stelling leidt naar het oordeel van de Afdeling echter niet tot een andere conclusie. In het deskundigenbericht staat dat het aan granuliet toegevoegde flocculant niet tot doel heeft de uitloging van verontreinigingen te beperken of, zoals de gemeente blijkbaar meent, de constructieve eigenschappen van het materiaal te verbeteren. Deze zelfde bevinding is overigens ook in de brief van de staatssecretaris van 19 mei 2021 naar aanleiding van Kamervragen toegelicht. Het flocculant wordt gebruikt in het productieproces van granuliet met als doel om kleine minerale deeltjes aan elkaar te laten hechten om deze versneld te kunnen scheiden van water. Daarbij neemt de Afdeling in aanmerking dat in het deskundigenbericht staat dat per 10.000 kg granuliet slechts ongeveer 1 kg flocculant wordt toegevoegd. Dit betekent dat in granuliet circa 0,01% flocculant aanwezig is, hetgeen ver onder de grens ligt van ten hoogste 20 gewichtsprocenten bodemvreemd materiaal, als bedoeld in artikel 34, tweede lid, van het Besluit. Daarnaast merkt de Afdeling op dat, anders dan de gemeente op basis van de memo van 6 mei 2021 stelt, aan het onderscheid tussen graniet en granietzand in dit verband geen doorslaggevende betekenis toekomt, nu granuliet op zichzelf voldoet aan de definitie van grond, als bedoeld in artikel 1 van het Besluit.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling geen aanknopingspunten aanwezig voor de conclusie dat de minister en de staatssecretaris het granuliet niet mochten beschouwen als grond in de zin van het Besluit. De minister en de staatssecretaris hebben het verzoek van de gemeente om handhavend op te treden tegen het toepassen van granuliet ten behoeve van de verondieping van de plas daarom in zoverre terecht afgewezen.

Het betoog faalt.

- Is sprake van een nuttige toepassing van granuliet als dat in dit geval het karakter van een afvalstof heeft?

10. De gemeente betoogt dat het verzoek om toepassing van bestuurlijke handhavingsmiddelen ten onrechte is afgewezen. Volgens de gemeente is het verondiepen van de plas in strijd met artikel 37, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 5, eerste lid, van het Besluit en in strijd met artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet, gelezen in verbinding met artikel 5, tweede lid, van het Besluit. Volgens de gemeente is het gebruik van granuliet namelijk geen nuttige toepassing in de zin van artikel 5, eerste lid, van het Besluit, maar verwijdering van afval. De gemeente is in dat verband dat de toepassing strekt tot vervanging van primaire grondstoffen als bedoeld in artikel 35, aanhef en onder d en e, van het Besluit. Voorts betwist de gemeente dat de verondieping ook zou plaatsvinden als daarvoor andere stoffen zouden moeten worden gebruikt dan granuliet. Ook stelt zij dat uit de meest recente wetenschappelijke en technische kennis blijkt dat granuliet niet geschikt is voor de verondieping. Daarmee wordt volgens de gemeente niet voldaan aan de criteria van nuttige toepassing die het Hof van justitie van de Europese Gemeenschappen (hierna: het Hof) stelt in het arrest van 28 juli 2016, *Città Metropolitana di Bari tegen Edilizia Mastrodonato Srl*, ECLI:EU:C:2016:606 (hierna: het arrest Bari/Mastrodonato). Aanvullend voert de gemeente aan dat de minister en de staatssecretaris - in het licht van Europeesrechtelijke rechtspraak inzake afvalstoffen - hebben miskend dat het granuliet een afvalstof is. Dit vindt volgens haar zijn bevestiging in het gegeven dat GIB zich van het granuliet ontdoet door het om niet over te dragen aan Over de Maas ten behoeve van de verondieping van de plas. De gemeente wijst er in dit verband op dat er nu geen afzetmarkt is voor het granuliet, het granuliet daarom op het terrein van GIB ligt opgeslagen en als gevolg daarvan het bedrijfsproces van GIB stagneert, waarmee hoge kosten zijn gemoed.

10.1. De minister en de staatssecretaris stellen zich op het standpunt dat het granuliet wordt toegepast volgens de eisen van het Besluit. Verder stellen de minister en de staatssecretaris dat granuliet geen afvalstof is maar een bijproduct dat ontstaat bij het productieproces van toeslagstoffen en dat het voldoet aan artikel 1.1, zesde lid, van de Wet milieubeheer. Het doel van het toepassen van granuliet als verondiepingmateriaal is volgens de

minister en de staatssecretaris het vervangen van primaire grondstoffen die daar anders voor zouden moeten worden gebruikt en niet om van het granuliet af te komen. Alleen al hierom is sprake van een nuttige toepassing en niet van verwijdering, zo stellen de minister en de staatssecretaris.

10.2. Artikel 5, eerste lid, van het Besluit luidt:

"1. Dit besluit is van toepassing op het toepassen van bouwstoffen, grond of baggerspecie, voor zover:

- a. geen grotere hoeveelheid van die bouwstoffen, grond of baggerspecie wordt toegepast dan volgens gangbare maatstaven nodig is voor het functioneren van de toepassing,
- b. de toepassing volgens gangbare maatstaven nodig is op de plaats waar deze plaatsvindt, of onder de omstandigheden waarin deze plaatsvindt; en
- c. ingeval van het toepassen van afvalstoffen sprake is van nuttige toepassing in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

2. Het verbod, bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet, geldt niet voor toepassingen van bouwstoffen, grond of baggerspecie in een oppervlaktewaterlichaam die voldoen aan het bepaalde in het eerste lid."

Artikel 35, aanhef en onder d en e, luidt:

"Dit hoofdstuk is van toepassing op de volgende handelingen:

- d. toepassing van grond of baggerspecie in ophogingen in waterbouwkundige constructies en voor het verondiepen en dempen van een oppervlaktewaterlichaam met het oog op de hoogwaterbescherming, de doelstellingen van artikel 4 van de Kaderrichtlijn water, de bevordering van de natuurwaarden en de vlotte en veilige afwikkeling van de scheepvaart;
- e. toepassing van grond of baggerspecie in aanvullingen, waaronder mede wordt verstaan de herinrichting en stabilisering van voormalige winplaatsen voor delfstoffen, of met het oog op onderhoud en herstel van de toepassingen, bedoeld in onderdeel a tot en met d;"

Artikel 37, eerste lid, luidt, voor zover relevant:

"Het is verboden om grond of baggerspecie toe te passen in strijd met de artikelen 5, eerste lid, [...] van dit besluit."

Artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer luidt, voor zover relevant:

"[...]"

kaderrichtlijn afvalstoffen: richtlijn nr. 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PbEU L 312);

[...]"

nuttige toepassing: elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie, andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijn afvalstoffen;"

Artikel 3 van de richtlijn 2008/98/EG van het Europees Parlement en de Raad van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen (PB 2008, L 312), zoals laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn (EU) 2015/1127 van de Commissie van 10 juli 2015 (PB 2015, L 184; hierna: Kaderrichtlijn afvalstoffen) luidt, voor zover relevant:

"In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]"

2. „gevaarlijke afvalstof”: een afvalstof die een of meer van de in bijlage III genoemde gevaarlijke eigenschappen bezit;

[...]"

15. „nuttige toepassing”: elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt. Bijlage II bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen;"

Bijlage III bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen luidt, voor zover relevant:

"H7 „Kankerverwekkend”: stoffen en preparaten die door inademing of door opname via de mond of de huid kanker veroorzaken of de frequentie van kanker kunnen doen toenemen."

Artikel 1 van de richtlijn (EU) 2018/851 van het Europees Parlement en de Raad van 30 mei 2018 tot wijziging van Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen (PB 2018, L 150; hierna: wijzigingsrichtlijn) luidt, voor relevant:

"Artikel 3 wordt als volgt gewijzigd:

a) de volgende punten worden ingevoegd:

„2bis. „niet-gevaarlijke afvalstof”: een afvalstof die niet onder punt 2 valt;"

[...]"

g) het volgende punt wordt ingevoegd:

„17 bis. „opvulling”: handeling voor nuttige toepassing waarbij niet-gevaarlijk afval wordt gebruikt voor het herstel van uitgegraven terreinen of voor civieltechnische toepassingen bij de landschapsaanleg. Afval dat wordt gebruikt voor opvulling moet dienen ter vervanging van niet-afvalmaterialen, geschikt zijn voor de voornoemde doelen en worden beperkt tot de hoeveelheid die strikt noodzakelijk is om deze doelen te bereiken;"

10.3. De Afdeling stelt voorop dat het begrip ‘nuttige toepassing’ slechts relevant is wanneer iets een afvalstof is. Het zou daarom wellicht voor de hand liggen eerst na te gaan of het granuliet een afvalstof is en pas daarna, als is geconcludeerd dat het granuliet inderdaad als afvalstof moet worden aangemerkt, de (vervolg)vraag te beantwoorden of het granuliet nuttig wordt toegepast. Gelet op de gemotiveerde standpunten van appellanten en verweerders over de vraag of er wel of niet sprake is van een nuttige toepassing van granuliet, ziet de Afdeling aanleiding eerst de vraag te beantwoorden of, als het granuliet een afvalstof zou zijn, het in dit geval nuttig wordt toegepast. Omdat de Afdeling hierna onder 10.9 tot de conclusie komt dat het granuliet in deze zaak nuttig wordt toegepast, is beantwoording van de vraag of het granuliet op zichzelf beschouwd een afvalstof is, in het nu voorliggende geschil niet langer relevant. De Afdeling zal het antwoord op die vraag daarom in het midden laten.

10.4. Het project "Over de Maas" strekt ertoe dat het gebied na het winnen van delfstoffen wordt verondiept om natuurontwikkeling mogelijk te maken. Bij besluit van 18 maart 2009 is een ontgrondingsvergunning verleend. Bij die verlening is, zo staat in het deskundigenbericht, de hoeveelheid te winnen materiaal met de daarop volgende verondieping tezamen met de natuurdoelstelling afgewogen. De verondieping moet volgens de projectovereenkomst tussen de gemeente en Over de Maas worden uitgevoerd met schone of in lichte mate verontreinigde grond en baggerspecie, zodat geen gebruik hoeft te worden gemaakt van primaire grondstoffen.

In het deskundigenbericht staat dat de herinrichting van het projectgebied is getoetst aan de artikelen 5 en 35 van het Besluit om vast te stellen dat de verondieping nuttig is. Hierbij betreft het deskundigenbericht de Nota van Toelichting, waarin bij artikel 35 van het Besluit - kort samengevat - staat dat bij voormalige winplaatsen ten behoeve van een duurzame en veilige vervulling van gebruiksfuncties het vaak nodig is dat dergelijke winplaatsen weer worden aangevuld met het oog op de veiligheid of herinrichting, ter verbetering van de ruimtelijke kwaliteit. Door grond te gebruiken voor de aanvulling wordt voorkomen dat onnodig primaire grondstoffen gewonnen moeten worden. Het deskundigenbericht concludeert dat het gebruik van granuliet voor de verondieping van de plas strekt tot vervanging van primaire grondstoffen en de toepassing daarvan de ontwikkeling van natuurwaarden in het gebied niet belemmert. Verder is er volgens het deskundigenbericht geen reden om uit te gaan van het toepassen van grotere hoeveelheden grond of baggerspecie dan volgens gangbare maatstaven noodzakelijk is.

De Afdeling ziet, mede op basis van het deskundigenbericht, in wat de gemeente hierover heeft gesteld geen aanleiding voor het oordeel dat de minister en de staatssecretaris zich ten onrechte op het standpunt hebben gesteld dat de toepassing van het granuliet voor dit doel een toepassing is als bedoeld in artikel 35, aanhef en onder d of e, van het Besluit, gelezen in samenhang met artikel 5, aanhef en onder a en b van het Besluit. Voor zover de gemeente ter zitting heeft betoogd dat op granuliet niets groeit en het daarom geen primaire grondstoffen kan vervangen om deze doelstelling te bereiken, hebben de minister en de staatssecretaris erop gewezen dat in de Moleneindse Waard in 2016 granuliet is toegepast en daar nu gras groeit. De Afdeling ziet geen aanleiding hieraan te twijfelen, mede nu, zoals onder 9.4 is overwogen, granuliet organische stof bevat in een verhouding zoals die ook wel in de natuur wordt aangetroffen.

10.5. De gemeente bestrijdt verder dat met het toepassen van granuliet in de plas een nuttig doel in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer wordt gediend. Dit motiveert de gemeente met een verwijzing naar het arrest Bari/Mastrodonato, waarin het Hof volgens haar twee cumulatieve voorwaarden heeft gegeven aan de hand waarvan moet worden beoordeeld of bij het opvullen van een (uitgegraven) ruimte met afval(stoffen) sprake is van een nuttige toepassing. Die voorwaarden zijn 1) dat de uitgegraven ruimte ook zou worden opgevuld in het geval de desbetreffende onderneming daarvoor geen gebruik zou kunnen maken van niet uit de winningsindustrie afkomstig afval én 2) uit de meest recente wetenschappelijke en technische kennis blijkt dat het gebruikte afval daarvoor geschikt is. Volgens de gemeente wordt niet aan deze voorwaarden voldaan en is daarmee sprake van verwijdering.

10.6. Het begrip "nuttige toepassing" is in het Besluit zelf niet omschreven. Wat een nuttige toepassing is, staat in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, waarin de Kaderrichtlijn afvalstoffen (gedeeltelijk) is geïmplementeerd. Hieronder wordt verstaan, voor zover van belang, elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen. De Afdeling heeft bij uitspraak van 12 februari 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:442](#), onder 3.3, mede op basis van het arrest van het Hof van 27 februari 2002, Abfall Service AG, [ECLI:EU:C:2002:121](#), geoordeeld dat een nuttige toepassing in wezen wordt gekenmerkt door het feit dat het belangrijkste doel ervan inhoudt, dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd. Verder heeft de Afdeling bij uitspraak van 27 december 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:4206](#), onder 6.13 en volgende, op basis van het arrest Bari/Mastrodonato geoordeeld dat bij de beoordeling of sprake is van nuttige toepassing óók gekeken moet worden naar de geschiktheid van het afval voor nuttige toepassing vanuit milieuoogpunt. Indien de toepassing van afval in grotere mate negatieve milieugevolgen heeft dan het gebruik van andere materialen, kan dit geen nuttige toepassing zijn. Bij deze beoordeling moet worden gekeken naar de reële milieueffecten. Uit het voorgaande volgt dat het toepassen van afvalstoffen een nuttige toepassing kan zijn.

Op 1 juli 2020, en daarmee vóór het bestreden besluit, is de Wet van 27 mei 2020 tot wijziging van de Wet milieubeheer in verband met de uitvoering van de wijzigingsrichtlijn tot wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen in werking getreden. Met de wijzigingsrichtlijn is in de Kaderrichtlijn afvalstoffen in artikel 3, aanhef en onder 17bis, het begrip "opvulling" opgenomen. Op grond van de in dit artikel gestelde definitie is opvulling, voor zover van belang, een handeling voor nuttige toepassing waarbij niet-gevaarlijk afval wordt gebruikt voor het herstel van uitgegraven terreinen. De Afdeling ziet aanleiding om te beoordelen of met de wijzigingsrichtlijn de nieuw toegevoegde definitie van "opvulling" in de Kaderrichtlijn afvalstoffen voor de huidige zaak relevant is, alvorens nader in te gaan op het betoog van de gemeente naar aanleiding van het arrest Bari/Mastrodonato.

Daartoe overweegt de Afdeling dat het begrip nuttige toepassing in artikel 3, aanhef en onder 15, van de richtlijn is geïmplementeerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Het begrip "opvulling" in artikel 3, aanhef en onder 17bis, van de wijzigingsrichtlijn is niet in de Wet milieubeheer geïmplementeerd. De Afdeling zal daarom onderzoeken op welke wijze de volle werking van de wijzigingsrichtlijn kan worden verzekerd.

Het is vaste rechtspraak van het Hof van Justitie (zie bijvoorbeeld het arrest van 24 januari 2012, C-282/10, Dominguez, punten 24 en 25; [www.curia.europa.eu](#)) dat de nationale rechter het nationale recht zoveel mogelijk moet uitleggen in het licht van de bewoordingen en het doel van de betrokken richtlijn teneinde het daarmee beoogde resultaat te bereiken en aldus aan artikel 288, derde alinea, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie te voldoen. Deze verplichting tot een richtlijnconforme uitleg wordt begrensd door de algemene rechtsbeginselen en kan niet dienen als grondslag voor een uitleg contra legem.

De Afdeling is van oordeel dat de definitiebepaling betreffende de "nuttige toepassing" in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer richtlijnconform kan worden geïnterpreteerd. Hierbij acht zij van belang dat het in dit geval gaat om een bijzondere vorm van nuttige toepassing, te weten "opvulling", en daarbij is het doorslaggevend of het ten behoeve van de verondieping van de plas toegepaste granuliet als (afval)stof gevaarlijk is. De Afdeling zal daarom bij de beoordeling of in onderhavig geval sprake is van nuttige toepassing in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer dat begrip richtlijnconform uitleggen met inachtneming van het begrip "opvulling" in artikel 3, aanhef en onder 17bis, van de wijzigingsrichtlijn.

10.7. De nieuw toegevoegde definitie van "opvulling" in de Kaderrichtlijn heeft alleen betrekking op herstel van uitgegraven terreinen. Omdat een (winnings)plas die door het toepassen van onder meer granuliet wordt verondiept met het oog op natuurontwikkeling en de stabilisatie van oevers zich aan de oppervlakte bevindt, ziet de Afdeling aanleiding de plas als een uitgegraven terrein aan te merken. Daarmee is sprake van een zogenoemde opvolactiviteit.

Vervolgens moet worden beoordeeld of granuliet een niet-gevaarlijke (afval)stof als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder 2bis, van de wijzigingsrichtlijn is. Volgens de wijzigingsrichtlijn is hiervan sprake als de (afval)stof niet onder punt 2 van artikel 3 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen valt. Punt 2 van dit artikel bepaalt dat een gevaarlijke afvalstof een afvalstof is die één of meer van de in bijlage III genoemde gevaarlijke eigenschappen bezit. In deze bijlage staat onder punt H7 als eigenschap "kankerverwekkend" genoemd. Gelet op wat in het deskundigenbericht over het productieproces van granuliet is toegelicht, ziet de Afdeling zich voor de vraag gesteld of het in geding zijnde granuliet kankerverwekkende eigenschappen bevat.

10.7.1. In het deskundigenbericht staat dat GIB om het granuliet in het productieproces te ontwateren het flocculant Ecopure P-1715 toevoegt. Flocculant hecht aan de minerale delen en maakt onderlinge verbindingen waardoor die verbindingen in het spoelwater snel naar de bodem zakken. In de decanter worden de bezonken verbindingen afgepompt en via buffertanks naar de filterkamers verpompt. Het hoofdbestanddeel van het flocculant is een anionische polyacrylamide. Polyacrylamide bestaat uit een mengsel van polymeren van acrylamide. Volgens het deskundigenbericht volgt uit de wetenschappelijke literatuur, zoals opgenomen in de memo "RWS reactie op de gemaakte opmerkingen/kanttekeningen door dhr. Harmssen" van 29 mei 2020, opgesteld door Rijkswaterstaat, die als bijlage bij het bestreden besluit is gevoegd, dat polyacrylamide niet toxisch is.

De stof acrylamide wordt daarentegen wél beschouwd als kankerverwekkend voor de mens. In het product polyacrylamide kan nog acrylamide aanwezig zijn als niet alle acrylamide monomeren zijn gepolymeriseerd. Die hoeveelheid acrylamide in het product moet kleiner zijn dan 0,1 gram per 100 gram polyacrylamide, anders moet het product worden aangemerkt als een gevaarlijke stof vanwege acrylamide. Gelet op de nadere omschrijving in het deskundigenbericht hiervan, en in aanmerking genomen hetgeen appellanten en verweerders hierover naar voren hebben gebracht, staat voor de Afdeling vast dat de hoeveelheid acrylamide in polyacrylamide niet groter is dan 0,1 gram per 100 gram. Dit betekent dat polyacrylamide in zoverre geen gevaarlijke stof is.

10.7.2. Het voorgaande neemt niet weg dat ook moet worden bezien of, als gevolg van mogelijke afbraak van het flocculant, acrylamide is aangetroffen in het toegepaste granuliet en het oppervlaktewater van de plas, en, indien dat het geval is, in welke mate dergelijke afbraakprocessen optreden. Daarover overweegt de Afdeling het volgende.

Volgens het deskundigenbericht blijkt uit literatuur dat het transport van polyacrylamide in oppervlaktewater, grondwater en bodem beperkt is vanwege de adsorptie aan minerale deeltjes. Deze binding is onomkeerbaar en desorptie treedt nauwelijks op waardoor de risico's voor in het water levende organismen beperkt lijken te zijn. Verder blijkt over het algemeen uit het onderzoek over anionische polyacrylamide dat sprake is van een lage afbraaksnelheid, zonder dat daarbij acrylamide ontstaat als tussenproduct, en dat acrylamide zeer snel afbreekt in het milieu. Weliswaar is in een beperkt aantal onderzoeken wel acrylamide aangetroffen na blootstelling aan uv-licht en hoge temperaturen, maar de bijdrage lijkt verwaarloosbaar.

Naar aanleiding van verdenkingen van de aanwezigheid van acrylamide in toegepaste granuliet is sinds 2019 onderzoek uitgevoerd. Bij het onderzoek "analyseresultaten acrylamide" door SoilConsult van 19 juni 2019, in opdracht van GIB, naar de aanwezigheid van acrylamide in kort voor het onderzoek geproduceerd granuliet en in granuliet van circa vier jaar oud, is geen acrylamide aangetroffen boven de detectiegrens. Sinds oktober 2019 voert Geonius Milieu B.V., een daarvoor erkende en onafhankelijke bodemintermediair, in opdracht van Rijkswaterstaat verificatieonderzoeken uit. Uit de resultaten in de rapporten van 18 december 2019, 11 februari 2020, 25 maart 2020, 21 april 2020 en 23 oktober 2020 (hierna: de verificatieonderzoeken) blijkt evenmin dat in de monsters die zijn genomen van het granuliet acrylamide is aangetroffen boven de detectiegrens. Ook is uitloogonderzoek verricht, dat een indicatie geeft van het uitlooggedrag van acrylamide op de middellange termijn, van 5 tot 50 jaar. Uit het onderzoek "uitloogonderzoek granuliet - briefrapportage" door SoilConsult van 29 juli 2020 volgt dat in zojuist geproduceerd en in twee jaar oud granuliet geen acrylamide is aangetroffen boven de detectiegrens van 0,1 µg/l, en blijkt sprake van een uitloging die kleiner is dan 0,001 mg/kg. Ook is door SoilConsult, in opdracht van GIB, uitloogonderzoek uitgevoerd in het beunschip Daily en in het granuliet dat in 2012 is toegepast in het project Danzigerkade. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt evenmin dat acrylamide is aangetroffen boven de detectiegrens van 0,1 µg/l. Volgens het deskundigenbericht is het daarom niet te verwachten dat acrylamide zal ontstaan bij de afbraak van de toegepaste flocculant dat bestaat uit anionische polyacrylamide. Dit wordt bevestigd in het onderzoek van Arcadis, waarin geconcludeerd wordt dat in geen enkel monster van granuliet in de bemonsterde beunschepen en waterbodemp, of van grond- en oppervlaktewater acrylamide is aangetroffen in een concentratie boven de detectielimiet van 10 µg/kg in grond/waterbodemp en 0,1 µg/l in grond/oppervlaktewater. Ook in de schudproeven, die zijn opgezet om een zo laag mogelijke concentratie in grond/waterbodemp te kunnen detecteren, is geen acrylamide aangetroffen in het water. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat er acrylamide vrijkomt uit het granuliet of gevormd wordt op de langere termijn. Polyacrylamide breekt slechts zeer langzaam af, en in het geval van afbraak, vooral naar kortere ketens polyacrylamide. Daarbij is gemeten met een zo laag mogelijke detectiegrens op locaties waar de kans op het aantreffen ervan het grootst is, aldus het onderzoek van Arcadis.

De Afdeling is gelet op het vorenstaande van oordeel dat de minister en de staatssecretaris ervan hebben mogen uitgaan dat er geen acrylamide aanwezig is in het toegepaste granuliet en dat niet te verwachten is dat acrylamide zal ontstaan bij de afbraak van het toegepaste granuliet.

10.7.3. De Afdeling ziet, gelet op het voorgaande, geen aanleiding voor het oordeel dat granuliet kankerverwekkende eigenschappen als bedoeld onder punt H7 in bijlage III van de Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat, zodat granuliet te kwalificeren is als niet-gevaarlijke (afval)stof in de zin van artikel 3, aanhef en onder 2bis, van de wijzigingsrichtlijn. Gelet hierop stelt de Afdeling vast dat wordt voldaan aan de definitie van het begrip "opvulling" als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder 17bis, van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

10.8. De Afdeling zal daarom nader ingaan op het betoog van de gemeente naar aanleiding van wat in het arrest Bari/Mastrodonato over nuttige toepassing is geoordeeld.

Het Hof is in het arrest Bari/Mastrodonato, voor zover door de gemeente aangehaald (punten 43-50), ingegaan op de vraag of het herstellen van een open steengroeve na beëindiging van de exploitatie ervan, door deze groeve op te vullen met afval, moet worden aangemerkt als een nuttige toepassing of als een verwijdering van afval. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, in haar uitspraak van 27 december 2018, onder 6.13 en volgende, is in het arrest Bari/Mastrodonato nagenoeg iedere hier relevante overweging expliciet toegespitst op "de opvulling van de aan de orde zijnde steengroeve" of op "een steengroeve" (punten 45, 47, 48, 49, 50 en 51). Alleen punt 46 van het arrest bevat een algemene overweging over de relevantie van nadelige gevolgen voor het milieu voor de vraag of sprake is van nuttige toepassing. Gelet hierop heeft het Hof zijn oordeel over de geschiktheid van afvalstoffen voor nuttige toepassing geen ruimere strekking gegeven dan het antwoord op de vraag of het opvullen van een open steengroeve met gevaarlijk afval moet worden aangemerkt als een nuttige toepassing of als een verwijdering van afval. Uit deze overweging van het Hof, gelezen in samenhang met punten 45 en 48, kan evenwel worden afgeleid dat, zoals onder 10.6 is overwogen, bij de beoordeling of sprake is van nuttige toepassing ook gekeken moet worden naar de geschiktheid van het afval voor nuttige toepassing vanuit milieuoogpunt. De Afdeling ziet, daargelaten of met het arrest Bari/Mastrodonato een nieuwe toets is toegevoegd aan de beoordeling of sprake is van nuttige toepassing, geen reden om in dit geval anders te oordelen dan in haar uitspraak van 27 december 2018.

Mede gelet op de voorgeschiedenis van het project, en de toelichting van Over de Maas ter zitting dat de onrust die is ontstaan omtrent het granuliet reden is geweest om bij de verondieping van de plas geen gebruik meer te maken van granuliet, acht de Afdeling het niet aannemelijk dat de verondieping niet zou plaatsvinden als met ander materiaal dan granuliet tot verondieping zou zijn overgegaan. Het gebruik van granuliet als verondiepmateriaal van de plas wordt door de minister en de staatssecretaris als geschikt beschouwd. De Afdeling ziet geen grond voor het oordeel dat de minister en de staatssecretaris dit standpunt ten onrechte innemen. Hierbij acht de Afdeling van belang dat het in het geding zijnde granuliet op zichzelf geen gevaarlijke eigenschappen bevat. Verder is het, gelet op wat hierna onder 11 - 11.6 zal worden overwogen, aannemelijk dat met het toepassen van granuliet in de plas geen nadelige gevolgen voor mens en milieu zullen optreden, bijvoorbeeld in de vorm van het aantasten van de ecologische kwaliteit van de plas. De Afdeling ziet daarom geen aanleiding voor het oordeel dat bij het verondiepen van de plas vergelijkbare milieurisico's optreden als bij het opvullen van een open steengroeve, zoals aan de orde in het arrest Bari/Mastrodonato. Ook voor het overige, mede in aanmerking genomen wat onder 10.4 is overwogen, is er reden om aan te nemen dat de minister en de staatssecretaris granuliet terecht geschikt vinden om toe te passen als verondiepmateriaal in de plas.

10.9. De Afdeling concludeert dat in wat de gemeente heeft aangevoerd geen aanknopingspunten kunnen worden gevonden voor het oordeel dat, indien granuliet een afval stof zou zijn, het gebruik van het granuliet voor het verondiepen van de plas Over de Maas niet als nuttige toepassing in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer valt aan te merken. Gelet hierop is het antwoord op de vraag of het toegepaste granuliet in dit geval het karakter van afvalstof heeft naar het oordeel van de Afdeling niet meer van belang voor de beslechting van het geschil over de afwijzing door de minister en de staatssecretaris van het verzoek van de gemeente om handhavend op te treden. Immers, zou worden aangenomen dat er in dit geval sprake is van een afvalstof, dan wordt die afvalstof nuttig toegepast.

10.10. Gelet op al het vorenstaande heeft geen overtreding plaatsgevonden van artikel 37, eerste lid, van het Besluit en - voor zover de Afdeling bevoegd is daarover te beslissen - geldt het verbod als bedoeld in artikel 6.2, eerste lid, van de Waterwet op grond van artikel 5, tweede lid, van het Besluit niet. Gelet hierop hebben de minister en de staatssecretaris in zoverre terecht geen aanleiding gezien handhavend op te treden.

Het betoog faalt.

- Wat is de milieuhygiënische kwaliteit van granuliet en zijn er risico's voor mens en milieu bij de toepassing daarvan?

11. De gemeente betoogt dat de minister en de staatssecretaris niet hebben mogen weigeren handhavend op te treden tegen het storten van granuliet, gelet op de in artikel 7 van het Besluit opgenomen zorgplichtbepaling. Daartoe voert de gemeente aan dat zij sterke twijfels heeft over de objectiviteit en de volledigheid van de overgelegde rapporten ten aanzien van de milieuhygiënische kwaliteit van granuliet, in het bijzonder over de langetermijneffecten van de toepassing van granuliet op de gezondheid van mens en milieu. De gemeente acht niet uitgesloten dat het in het gestorte granuliet aanwezige flocculant uitloopt en daarbij in de plas afbreekt tot de kankerverwekkende stof acrylamide, met de nodige risico's voor mens en milieu tot gevolg. Verder voert de gemeente, onder verwijzing naar bevindingen van de Omgevingsdienst Rivierenland, die zijn opgenomen in de

memo "concentratie acrylamide in Over de Maas" van 27 augustus 2020, (hierna: memo van 27 augustus 2020), aan dat Rijkswaterstaat in de memo "Acrylamide en Over de Maas" van 3 juni 2020 (hierna: memo van 3 juni 2020) een substantiële rekenfout heeft gemaakt waardoor de concentratie acrylamide een factor 1.000 hoger ligt tot aan 7,78 mg/l acrylamide. Dat leidt ertoe dat de zogenoemde NOEC-waarde ("No Observed Effect Concentration") van 2,04 mg/l wordt overschreden, wat er volgens de gemeente des te meer op wijst dat risico's voor de volksgezondheid - met name op de lange termijn - niet zijn uitgesloten. Tevens voert de gemeente aan dat bij de toepassing van granuliet vertroebeling in het water ontstaat die tot blijvende ernstige schade aan het ecosysteem kan leiden. Volgens de gemeente zijn de resultaten van de bezinkingsproef in het onderzoek "Kolombezinkproef Noordse Leem" door Gerard Kruse Advies van 15 mei 2018 (hierna: rapport kolombezinkproef van 15 mei 2018) niet reproduceerbaar. Zij wijst hierbij op eigen uitgevoerde proeven door het Burgercollectief Dreumelse Waard.

11.1. De minister en de staatssecretaris stellen zich op basis van verschillende rapporten en onderzoeken op het standpunt dat er geen reden is om aan te nemen dat het toepassen van granuliet schadelijke gevolgen heeft voor de milieukwaliteit en de leefomgeving. Daarmee voldoet het aan de eisen van het Besluit en is er evenmin sprake van een overtreding van een zorgplicht, aldus de minister en de staatssecretaris.

11.2. Artikel 7 van het Besluit luidt:

"Degene die bouwstoffen, grond of baggerspecie toepast en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor een oppervlaktewaterlichaam ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die zoveel mogelijk voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd."

Artikel 35, aanhef en onder d en e, luidt:

"Dit hoofdstuk is van toepassing op de volgende handelingen:

d. toepassing van grond of baggerspecie in ophogingen in waterbouwkundige constructies en voor het verondiepen en dempen van een oppervlaktewaterlichaam met het oog op de hoogwaterbescherming, de doelstellingen van artikel 4 van de Kaderrichtlijn water, de bevordering van de natuurwaarden en de vlotte en veilige afwikkeling van de scheepvaart;

e. toepassing van grond of baggerspecie in aanvullingen, waaronder mede wordt verstaan de herinrichting en stabilisering van voormalige winplaatsen voor delfstoffen, of met het oog op onderhoud en herstel van de toepassingen, bedoeld in onderdeel a tot en met d;"

Artikel 37, eerste lid, luidt, voor zover relevant:

"Het is verboden om grond of baggerspecie toe te passen in strijd met de artikelen [...], 7, [...], 63 en 64 van dit besluit."

Artikel 56, eerste lid, luidt:

"Indien de kwaliteit van de bodem waarop of waarin de grond of baggerspecie wordt toegepast, voldoet aan de achtergrondwaarden, dan wel voor deze bodem niet de bodemfunctieklasse wonen of industrie geldt, is uitsluitend het toepassen van grond of baggerspecie toegestaan, waarvan de kwaliteit de achtergrondwaarden niet overschrijdt."

Artikel 63 luidt, voor zover relevant:

"Een toepassing van grond of baggerspecie als bedoeld in artikel 35, onder a, c tot en met e, in een laagdikte van minimaal twee meter en een minimale omvang van 5000 m3 hoeft niet te voldoen aan de eisen die daaraan in afdeling 2, paragraaf 1 en 2, worden gesteld, mits

a. de kwaliteit van de grond of baggerspecie voldoet aan:

i. de bij regeling van Onze Ministers vast te stellen maximale emissiewaarden, en

[...]

iii. bij toepassing in een oppervlaktewaterlichaam, de maximale waarden voor de bodemfunctieklasse industrie, bedoeld in artikel 55, tweede lid, onderscheidenlijk de interventiewaarden, en

b. op de desbetreffende grond of baggerspecie een leeflaag of een laag bouwstoffen wordt aangebracht.

2. De kwaliteit van de grond of baggerspecie wordt, in afwijking van het bepaalde in het eerste lid, onderdeel a, onder i, niet getoetst aan de maximale emissiewaarden in de bij regeling van Onze Ministers te bepalen gevallen.

3. De leeflaag, bedoeld in het eerste lid, onder b, heeft een minimale dikte van een halve meter. Bij regeling van Onze Ministers kunnen op grond van milieuhygiënische overwegingen nadere regels worden gesteld met betrekking tot de dikte van de leeflaag of de laag bouwstoffen.

4. Op het aanbrengen van een leeflaag zijn de eisen die in afdeling 2, paragraaf 1 en 2, aan het toepassen van grond of baggerspecie worden gesteld van overeenkomstige toepassing.

[...]."

Artikel 64, eerste lid, luidt:

"1. Bij regeling van Onze Ministers kunnen aan de toepassing van grond of baggerspecie, bedoeld in artikel 63, eerste en vijfde lid, nadere regels worden gesteld ter bescherming van de kwaliteit van de omliggende bodem, het grondwater of oppervlaktewaterlichamen."

Artikel 4.12.1, eerste lid, onder a, van de Regeling luidt:

"1. Bij toepassingen als bedoeld in artikel 63 van het besluit, overschrijdt de emissie van de grond of baggerspecie niet:

a. de maximale emissiewaarden, bedoeld in tabel 1 van bijlage B, indien het toepassingen op of in de bodem betreft;"

11.3. De Afdeling stelt voorop, in aanmerking genomen wat op de zitting is besproken, dat de gemeente met haar beroep onaanvaardbare gevolgen, met name wat betreft de omvang en de onomkeerbaarheid ervan, van het tot en met 13 november 2020 toegepaste granuliet in de plas op de lange termijn voor mens en milieu beoogt te voorkomen.

11.4. Het doel van het Besluit en de daarop gebaseerde Regeling is om de bodem te beschermen tegen eventuele effecten van de toepassing van grond. Het Besluit stelt milieuhygiënische randvoorwaarden door eisen te stellen aan de emissies van veel voorkomende metalen en anionen en aan de gehalten van een aantal relevante organische stoffen. Hiermee wordt beoogd de verspreiding naar en in het oppervlaktewater van zware metalen en andere veelvoorkomende parameters met een negatief milieueffect zoveel mogelijk te voorkomen.

Blijkens de stukken zijn voorafgaand aan het verzoek van de gemeente om handhaving door SYNLAB Analytics & Services B.V. onderzoeken in het kader van het productcertificaat uitgevoerd. In de van bemonstering en audit opgemaakte onderzoeksrapporten van april 2019 en juni 2020 wordt geconcludeerd dat de samenstellingswaarden van de metalen en organische stoffen voldoen aan de maximale waarde voor de beoogde kwaliteitsklasse A uit bijlage B van de Regeling. Op 12 april 2019 en 9 oktober 2019 heeft Scheurs Milieuconsult aanvullend onderzoek verricht naar de milieuhygiënische kwaliteit van een partij granuliet en daarbij gebruikgemaakt van gegevens van DIBEC Milieutechnisch advies van 16 april 2019. Ook uit deze toetsing blijkt dat deze partij voldoet aan de achtergrondwaarden en de emissietoetswaarden. Zoals staat vermeld onder 10.72 voert Geonius Milieu B.V., een daarvoor erkende en onafhankelijke bodemintermediair, sinds oktober 2019 in opdracht van Rijkswaterstaat verificatieonderzoeken uit om inzicht te krijgen in de milieuhygiënische kwaliteit van de toegepaste grond in het kader van het Besluit. Deze onderzoeken zijn er in het bijzonder

op gericht te controleren of het aangevoerde granuliet voldoet aan de bij Rijkswaterstaat gemelde gegevens op grond van artikel 42, eerste lid, van het Besluit. Uit de resultaten in de rapporten van de verificatieonderzoeken blijkt na vergelijking met onderzochte parameters dat de gemeten gehalten van alle onderzochte parameters binnen de bandbreedte van de desbetreffende achtergrondwaarde en de emissietoetswaarden vallen. Dit betekent dat het materiaal van AW-kwaliteit is, die vrij toepasbaar is op zowel landbodem als in oppervlaktewater en dat er geen risico's zijn voor de milieukwaliteit en de leefomgeving en daarmee voor mens en milieu. In het onderzoek van Arcadis is eveneens geconcludeerd dat het granuliet in de plas voldoet aan de achtergrondwaarde.

Over de stof barium in het granuliet, waarvan de gemeente stelt dat de interventiewaarde wordt overschreden, merkt het deskundigenbericht op dat toetsing van barium niet aan de orde is, omdat hiervoor sinds 2009 in bijlage B van de Regeling geen normstelling meer wordt gehanteerd en het barium in het granuliet een natuurlijke en geen antropogene vorm van barium betreft.

Nu is onderzocht en vastgesteld dat het granuliet voldoet aan de samenstellings- en emissie-eisen uit het Besluit, is toepassing in zoverre toegestaan. Gelet hierop acht de Afdeling het betoog dat er in zoverre mogelijk nadelige gevolgen voor een oppervlaktewaterlichaam ontstaan en daarmee onaanvaardbare gevolgen voor mens en milieu optreden, niet aannemelijk.

11.5. Over de veronderstelling dat door het toepassen van granuliet - op de lange termijn - nadelige gevolgen voor het oppervlaktewater ontstaan of kunnen ontstaan die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van bij of krachtens het Besluit gestelde regels, met name als gevolg van de aanwezigheid van flocculant en daarmee acrylamide, overweegt de Afdeling het volgende.

Om het granuliet in het productieproces te ontwateren, past GIB het flocculant Ecopure P-1715 toe, dat hecht aan de minerale delen en onderlinge verbindingen maakt, waardoor die verbindingen in het spoelwater naar de bodem zakken. Flocculant bestaat uit een mengsel van polymeren van acrylamide. Acrylamide wordt beschouwd als kankerverwekkend voor de mens. In de Regeling is geen norm voor acrylamide opgenomen waaraan kan worden getoetst. Sinds 2019 wordt naar aanleiding van de verdenkingen van de aanwezigheid van acrylamide in toegepast granuliet onderzoek uitgevoerd. Zoals onder 10.7.2 is overwogen blijkt uit de resultaten van diverse uitgevoerde, in die overweging genoemde, onderzoeken en uit het onderzoek van Arcadis, dat in geen enkel monster acrylamide is aangetroffen boven de detectiegrens.

Over de memo van 3 juni 2020 van Rijkswaterstaat merkt het deskundigenbericht op dat de Omgevingsdienst in de memo van 27 augustus 2020 op zichzelf terecht wijst op een rekenfout die daarbij is gemaakt, waardoor de concentratie acrylamide een factor 1.000 hoger komt te liggen dan aanvankelijk was berekend. De minister en de staatssecretaris hebben dit eveneens onderkend, maar volgens hen mag er in dit geval niet aan voorbij worden gegaan dat bij deze berekening is uitgegaan van enkele omstandigheden die zich in de praktijk onmogelijk zullen of zelfs kunnen voordoen. Het in het granuliet aanwezige polyacrylamide wordt immers niet ogenblikkelijk omgezet in acrylamide. Verder is niet realistisch dat het acrylamide ineens vrijkomt, omdat in de plas boven op het toegepaste granuliet een leeflaag zal worden aangelegd en er in de berekening niet van uit is gegaan dat de plas in verbinding staat met de rivier en daarmee verversing en verdunding van het oppervlaktewater zal optreden. In het deskundigenrapport wordt het standpunt van de minister en de staatssecretaris op dit punt onderschreven. De berekening van Rijkswaterstaat is een theoretische "worstcase-situatie" die geen representatieve benadering is, maar een overschatting, gelet op de genoemde werkelijke omstandigheden. De berekende concentratie van 7,78 mg/l acrylamide (en daarmee ook de overschrijding van de laagste NOEC-waarde) zal zich in praktijk niet voordoen, aldus het deskundigenbericht. Gelet hierop en nu van de kant van de gemeente ook geen overtuigende argumenten voor het tegendeel zijn ingebracht, ziet de Afdeling geen aanknopingspunten eraan te twijfelen dat, zoals de minister en de staatssecretaris hebben toegelicht, de berekende concentratie van 7,78 mg/l acrylamide zich in de praktijk niet zal voordoen. Anders dan de gemeente stelt, is het naar het oordeel van de Afdeling zeer onwaarschijnlijk dat relevante effecten voor mens en milieu als gevolg van het toegepaste granuliet met flocculant optreden. Bij dat oordeel acht de Afdeling tevens van belang dat na het toepassen van het granuliet in de plas door de uitvoerder Over de Maas, wat zij desgevraagd ter zitting ook heeft bevestigd, een leeflaag met een dikte van 3 m wordt aangebracht in plaats van de door het Besluit in artikel 63, derde lid, van het Besluit voorgeschreven laag met een dikte van 0,5 m. Hiermee staat granuliet niet in een directe verbinding met het oppervlaktewater van de plas en daarmee is niet aannemelijk dat acrylamide in het granuliet, voor zover dit al de neiging zou hebben om uit te logen, ineens zal vrijkomen. Het aanbrengen van deze leeflaag is overigens ook langs privaatrechtelijke weg tussen de gemeente en Over de Maas in de projectovereenkomst neergelegd. Ingeval het toegepaste granuliet desondanks in een directe verbinding met het oppervlaktewater zou komen te staan, komt uit de diverse wetenschappelijke onderzoeken naar voren, zoals in paragraaf 6.4.3 van het deskundigenbericht en paragraaf 8.1.2 van het onderzoek van Arcadis staat vermeld, dat het niet te verwachten is dat acrylamide zal ontstaan bij de afbraak van het toegepaste flocculant, dat bestaat uit anionisch polyacrylamide. De reden daarvoor is dat het transport van polyacrylamide in oppervlaktewater beperkt is vanwege de adsorptie aan minerale deeltjes. Indien dat wel het geval zou zijn, is relevant dat, zoals ook uit het onderzoek van Arcadis en het deskundigenbericht, mede naar aanleiding van het onderzoek "Bronnenonderzoek polyacrylamide flocculant in Noordse Leem" door Gerard Kruse Advies van 18 september 2020 volgt, acrylamide zeer snel afbreekt in het milieu tot niet-toxische afbraakproducten.

Over de vertroebelingen in het water staat in het deskundigenbericht dat zowel tijdens het winnen van zand als het verondiepen van de plas vertroebeling in het water voor enige tijd onlosmakelijk is verbonden met deze activiteiten. In het rapport kolombezinkproef van 15 mei 2018 is, in opdracht van GIB, onderzoek gedaan naar de bezinksnelheidskarakteristieken van granuliet. Hieruit komt naar voren dat het vaste stofgehalte in de kolom met granuliet de helft minder was dan in de kolom met klei, namelijk circa 22 mg/l respectievelijk 47,03 mg/l. Hieruit volgt dat granuliet een geringere invloed op de transparantie en vertroebeling van oppervlaktewater heeft dan een mengsel van natuurlijke klei en water. In het deskundigenbericht is verder toegelicht dat de waarde van 22 mg/l lager is dan de waarde van 50 mg/l die doorgaans wordt gehanteerd als referentie beneden welke waarde de helderheid van oppervlaktewater geen relevante ecologische invloed meer heeft voor oppervlaktewateren in Nederland, en de norm uit de watervergunning van 200 mg/l ter plaatse van de uitstroom naar de Maas daarmee haalbaar mag worden geacht. Het betoog dat, blijkens door het Burgercollectief uitgevoerde proeven, de in het rapport kolombezinkproef van 15 mei 2018 beschreven onderzoeken niet reproduceerbaar zijn, slaagt alleen al niet, nu volgens het deskundigenbericht de stofgehalten in de proeven van het Burgercollectief niet zijn gemeten.

De gemeente heeft in dit kader gesteld dat de leeflaag in de Moleneindse Waard niet voldoet, nu op meerdere plekken een grijze kleiige of leemachtige substantie aan de oppervlakte van het maaiveld naar boven komt. Ter zitting hebben de minister en de staatssecretaris en Over de Maas benadrukt dat de Moleneindse Waard weliswaar onderdeel uitmaakt van het project "Over de Maas", maar geen onderdeel uitmaakt van het verzoek van de gemeente in de voorliggende procedure. Verder hebben zij zich - voor zover al van belang - op het standpunt gesteld dat er geen aanleiding bestaat voor de conclusie dat in strijd met het Besluit en de Regeling is gehandeld bij het verondiepen van de Moleneindse Waard. Uit visuele waarneming van Rijkswaterstaat en de Omgevingsdienst is niet gebleken dat de daar waargenomen vertroebeling in de plas haar herkomst zou hebben in granuliet. Ingeval daar om milieuhygiënische redenen aanleiding toe bestaat, dient nader onderzoek te volgen, aldus de minister en de staatssecretaris. In aanmerking genomen dat ten tijde van het verzoek om handhaving optreden de toepassing van (onder meer) granuliet in de Moleneindse Waard al was afgerond, acht de Afdeling de stelling van de minister en de staatssecretaris en Over de Maas juist dat het verzoek om handhaving daar niet over ging. Daaraan voegt de Afdeling toe dat uit de stukken blijkt dat de gemeente op 4 mei 2021 aan Rijkswaterstaat Zuid-Nederland een separaat verzoek heeft gedaan tot toezicht en het uitvoeren van controle in het deelgebied Moleneindse Waard. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat er voorts, mede gelet op wat de minister en de staatssecretaris in dit verband hebben opgemerkt, geen aanleiding om uit het aan de oppervlakte komen van de substantie in de Moleneindse Waard af te leiden dat het verondiepen van de Westplas niet overeenkomstig het Besluit en de Regeling heeft plaatsgevonden.

11.6. Gelet op al het voorgaande, in aanmerking genomen de overgelegde stukken en wat op de zitting is besproken, hebben de minister en de staatssecretaris naar het oordeel van de Afdeling terecht geen grond gevonden om te oordelen dat niet voldaan wordt aan de in artikel 7 van het Besluit neergelegde zorgplicht. Gelet hierop hebben de minister en de staatssecretaris eveneens in zoverre terecht afgezien van handhaving optreden.

Het betoog faalt.

Conclusie

12. Het beroep is ongegrond.

13. De minister en de staatssecretaris hoeven geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. F.C.M.A. Michiels en mr. P.H.A. Knol, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

De voorzitter is verhinderd de uitspraak te ondertekenen.

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 13 oktober 2021

195-890.