

ECLI

ECLI:NL:RVS:2023:1248

Datum uitspraak

29 maart 2023

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 3 september 2020 heeft de raad van de gemeente Zaanstad het bestemmingsplan "Reparatie Omgeving Nauerna" vastgesteld. Samengevat weergegeven gaat de uitspraak over het volgende. In de Nauernasche Polder te Assendelft ligt de vuilstortplaats Nauerna van eigenaar en exploitant Afvalzorg. Deze uitspraak gaat over het bestemmingsplan "Reparatie Omgeving Nauerna". Dit plan is een zogeheten reparatieplan. Al in 2017 is door de raad een bestemmingsplan vastgesteld dat uitgaat van beëindiging van het storten van afval en daarna gedeeltelijk gebruik van de voormalige stortplaats als natuur- en recreatiegebied. In een uitspraak van de Afdeling in 2018 is het deel van het plan dat recreatie mogelijk maakt om een aantal redenen vernietigd. Een belangrijk gebrek was dat de raad onvoldoende had gemotiveerd hoe veilig recreëren bovenop de voormalige stortplaats mogelijk is, zonder dat er een bovenafdicthting is. Het reparatieplan beoogt onder meer dit gebrek te herstellen. In dit reparatieplan is de veiligheid nu volgens de raad afdoende geregeld. Omwonenden zijn niet eens met de regeling in het reparatieplan, zij vrezen vooral overlast en risico's voor de gezondheid.

Volledige tekst

202005607/1/R1.

Datum uitspraak: 29 maart 2023

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Assendelft, gemeente Zaanstad,
2. [appellant sub 2A] en [appellant sub 2B] (hierna samen en in enkelvoud: [appellant sub 2]),
beiden wonend te Assendelft, gemeente Zaanstad,
3. Afvalzorg Deponie B.V., gevestigd te Haarlem,
appellanten,
en
de raad van de gemeente Zaanstad,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 september 2020 heeft de raad het bestemmingsplan "Reparatie Omgeving Nauerna" (hierna: het reparatieplan) vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2] en Afvalzorg beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: STAB) heeft desgevraagd een deskundigenbericht uitgebracht (hierna: STAB-verslag). De raad heeft zijn zienswijze daarop naar voren gebracht.

[appellant sub 1], [appellant sub 2], de raad en Afvalzorg hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op de zitting van 14 april 2022 behandeld, waar zijn verschenen:

- [appellant sub 1];
- [appellant sub 2B], vergezeld door [gemachtigde];
- Afvalzorg, vertegenwoordigd door mr. A. de Wit, ir. H. Scharff en ir. E.C. Doekemeijer;
- de raad, vertegenwoordigd door mr. Y. Kliphuis en mr. G.M. Pierik, beiden advocaat te Hoofddorp, waarbij Pierik via een videoverbinding aan de zitting heeft deelgenomen, en mr. A.H. Kroeze, bijgestaan door ing. R.G.M. van Dijk-Lubbers, B. van der Enden, ing. E. Been, ir. T. van Veelen en B. Melchers.

Overwegingen

Inleiding

1. Samengevat weergegeven gaat de uitspraak over het volgende. In de Nauernasche Polder te Assendelft ligt de vuilstortplaats Nauerna van eigenaar en exploitant Afvalzorg. Deze uitspraak gaat over het bestemmingsplan "Reparatie Omgeving Nauerna". Dit plan is een zogeheten reparatieplan. Al in 2017 is door de raad een bestemmingsplan vastgesteld dat uitgaat van beëindiging van het storten van afval en daarna gedeeltelijk gebruik van de voormalige stortplaats als natuur- en recreatiegebied (hierna: Park Nauerna). In een uitspraak van de Afdeling in 2018 is het deel van het plan dat recreatie mogelijk maakt om een aantal redenen vernietigd. Een belangrijk gebrek was dat de raad onvoldoende had gemotiveerd hoe veilig recreëren bovenop de voormalige stortplaats mogelijk is, zonder dat er een bovenafdichting is. Het reparatieplan beoogt onder meer dit gebrek te herstellen. In dit reparatieplan is de veiligheid nu volgens de raad afdoende geregeld. Er is een verplichting

opgenomen dat er een bovenafdichting komt. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] zijn omwonenden die het niet eens zijn met de regeling in het reparatieplan, zij vrezen vooral overlast en risico's voor de gezondheid. Ook Afvalzorg is in beroep gekomen, omdat zij vindt dat het door de verplichte bovenafdichting niet langer mogelijk is aan duurzaam stortbeheer te doen. De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (STAB) heeft op verzoek van de Afdeling een deskundigenbericht uitgebracht. Dat rapport heeft de Afdeling betrokken in de beoordeling van de beroepen. De conclusie van de Afdeling is dat de beroepen ongegrond zijn. Dat betekent dat het reparatieplan in stand blijft. Het gebruik van Park Nauerna voor recreatie is daardoor planologisch mogelijk. De Afdeling zal hierna toelichten hoe zij tot dit oordeel komt. In deze uitspraak wordt eerst de voorgeschiedenis nader geschetst, waarna een leeswijzer volgt.

1.1. In 2013 heeft een aantal partijen, waaronder de gemeente Zaanstad, de provincie Noord-Holland, Afvalzorg en de vereniging Belangengroep Nauerna (hierna: BGN) een mediationovereenkomst over de stortplaats gesloten. De stortplaats zou, langer dan oorspronkelijk voorzien, in gebruik blijven en hoger worden. Ook mocht Afvalzorg na beëindiging van de stort van afval een gedeelte van de gronden bovenop de stortplaats blijven gebruiken als bedrijventerrein voor afvalbewerking en -verwerking. Voor de omwonenden stonden daar twee dingen tegenover. In de eerste plaats een definitieve gefaseerde einddatum voor de stort van afval. In de tweede plaats de toezegging dat Afvalzorg bovenop de stortplaats Park Nauerna zou aanleggen. Overigens waren [appellant sub 1] en [appellant sub 2] geen partij bij de mediationovereenkomst.

1.2. Vervolgens heeft de raad op 20 juli 2017 het bestemmingsplan "Omgeving Nauerna" vastgesteld. Dit plan voorziet in de gefaseerde beëindiging tot uiterlijk 1 april 2022 van het gebruik voor de stort van afval. Voor de toekomstige situatie voorziet het plan voor een gedeelte van de stortplaats van 15 ha in de bestemming "Bedrijf" en voor een gedeelte van 60 ha in de bestemming "Recreatie".

1.3. Bij uitspraak van 15 augustus 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2728](#), heeft de Afdeling, onder meer, de beroepen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] gegrond verklaard en het bestemmingsplan "Omgeving Nauerna" van 20 juli 2017 gedeeltelijk vernietigd.

De vernietiging had betrekking op het gedeelte van artikel 7 van de planregels voor de bestemming "Recreatie" dat recreatief gebruik mogelijk maakte. In stand bleef een bestemming die onder meer voorzag in de gefaseerde beëindiging tot uiterlijk 1 april 2022 van het gebruik voor de stort van afval en in het onderhoud en beheer van een gesloten stortplaats.

De vernietiging hield er vooral verband mee dat de raad onvoldoende had gemotiveerd dat recreëren in Park Nauerna, bovenop de voormalige stortplaats, veilig was zonder de stortplaats te isoleren met een water- en gasdichte bovenafdichtings-constructie (hierna: bovenafdichting). Een dergelijke constructie kan voorkomen dat recreanten in aanraking komen met giftig stortgas en giftig percolaatwater.

Daarnaast omvatte artikel 7 van de planregels in strijd met het beginsel van rechtszekerheid een nader afwegingsmoment voor de beoordeling van de in verband met de veiligheid te nemen maatregelen, waaronder het aanbrengen van een bovenafdichting. Zie bovengenoemde uitspraak onder 22 tot en met 22.9.

Onder 38 tot en met 40 van de uitspraak van 15 augustus 2018 is de opdracht aan de raad opgenomen om een nieuw besluit te nemen. Daarbij zijn voorlopige voorzieningen getroffen en heeft de Afdeling op een onderdeel zelf in de zaak voorzien.

1.4. Bij uitspraak van 28 mei 2019, in zaak nr. 201902697/1/R1, heeft de Afdeling op verzoek van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] een last onder dwangsom opgelegd aan de raad, omdat de termijn van de opdracht tot het vaststellen van een reparatieplan uit de uitspraak van 15 augustus 2018 ongebruikt was overschreden.

1.5. Het reparatieplan is een partiële herziening van het bestemmingsplan "Omgeving Nauerna". Daarmee maakt de raad de bij uitspraak van 15 augustus 2018 door de Afdeling vernietigde recreatieve functie - dat wil zeggen Park Nauerna - alsnog mogelijk. Daaraan heeft de raad nu wel de voorwaardelijke verplichting verbonden dat een bovenafdicthting wordt aangelegd.

1.6. Afvalzorg wenst de mogelijkheid te behouden om het concept van duurzaam stortbeheer toe te passen. Dat is niet meer mogelijk als een bovenafdicthting is aangebracht. Afvalzorg zich niet met het plan verenigen omdat daarin een bovenafdicthting als voorwaarde is gesteld aan de realisatie van de recreatieve functie in de vorm van Park Nauerna.

1.7. [appellant sub 1] woont aan [locatie 1] te Assendelft. [appellant sub 2] woont aan [locatie 2] te Assendelft en houdt daar onder meer schapen. Beiden wonen vlakbij de stortplaats. Zij hebben naar hun zeggen al jaren overlast in de vorm van stank en schade als gevolg van giftige stoffen en willen dat dit stopt. Daarvoor is volgens hen een bovenafdicthting noodzakelijk. Zij vrezen voor hun gezondheid. Daarnaast brengt [appellant sub 2] naar voren dat de vervuiling al heeft geleid tot onder meer ernstige zenuwaandoeningen bij meerdere schapen.

Daarnaast wensen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat bij de aanleg van Park Nauerna gebruik wordt gemaakt van grond met een hogere kwaliteit dan dat nu is beoogd.

Toetsingskader

2. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Het plan

3. Het nu voorliggende plan is een partiële herziening van het bestemmingsplan "Omgeving Nauerna" die de recreatieve functie - dat wil zeggen Park Nauerna - weer mogelijk maakt.

De verbeelding van het bestemmingsplan "Omgeving Nauerna" blijft van toepassing. Het plan vult die aan met de gebiedsaanduiding 'overige zone - recreatiepark nauerna' en de bouwaanduiding 'specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting' [sba-vv].

3.1. De regeling voor de bestemming "Recreatie" staat in de regels van het bestemmingsplan "Omgeving Nauerna" zoals die na de gedeeltelijke vernietiging door de Afdeling luiden en de aanvulling hierop in de regels van het nu voorliggende plan. Deze tezamen gelezen vormen artikel 7.

Artikel 7.1 (Bestemmingsomschrijving) van de planregels luidt:

"De voor 'Recreatie' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. extensieve dagrecreatie;
- b. recreatieve voorzieningen;
- c. behoud, herstel en/of ontwikkeling van waarden van natuur en landschap;
- d. wegen, voet-, fiets- en ruiterspaden;
- e. groenvoorzieningen;
- f. speelvoorzieningen;
- g. onderhoud en beheer van een gesloten stortplaats en bijbehorende leidingen en andere voorzieningen, uitgezonderd waterzuiverings- en stortgasonttrekkingsinstallaties;
- h. water zoals opgenomen in de bestemmingsomschrijving in 11.1;
- i. overige bijbehorende functies en voorzieningen ten behoeve van de bestemming;
- j. fiets- en ruiterspaden zijn niet toegestaan ter plaatse van de gebiedsaanduiding 'overige zone - recreatiepark nauerna'."

Artikel 7.2.2 (Voorwaardelijke verplichting) luidt:

"Ter plaatse van de 'specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting' [sba-vv] geldt dat na het beëindigen van de stortactiviteiten, voordat de gronden gebruikt mogen worden voor recreatie, zoals bedoeld in lid 7.1:

- a. op de gronden een bovenafdichtingsconstructie moet worden aangebracht en in stand worden gehouden, waarbij de volgende voorwaarden in acht genomen worden:
 - 1. de bovenafdichtingsconstructie is minimaal 1 meter en maximaal 3 meter hoog;
 - 2. de bovenafdichtingsconstructie is gelegen op de bovenkant van de gestorte afvalstoffen;
 - 3. de bovenafdichtingsconstructie op de gestorte hoogte wordt aangelegd waarbij de gestorte hoogte niet hoger mag zijn dan met de maatvoering 'maximum hoogteligging van het vlak' aangegeven hoogte;
 - 4. de bovenafdichtingsconstructie gaat tegen dat water in de gestorte afvalstoffen infiltreert;
 - 5. de bovenafdichtingsconstructie gaat tegen dat percolaat en stortgas uit de gestorte afvalstoffen aan de bovenkant en zijkant van de gestorte afvalstoffen uit treden;
 - 6. de bovenafdichtingsconstructie biedt een beschermingsniveau dat ten minste gelijkwaardig is aan de bescherming van de bodem die is beoogd met het gestelde in de Richtlijn dichte eindafwerking (VROM, juli 1991; 634/EA91/DO061/6895);
 - 7. [...]
- [...]
- d. op de gronden waarop een kinderspeelplaats wordt aangelegd en ingericht voor kinderen tot 7 jaar geldt dat de bovenste laag grond:
 - 1. behoort tot de bovenafdichtingsconstructie, zoals bedoeld onder a;

2. een hoogte heeft van minimaal 0,5 m;
3. een bodemkwaliteit heeft behorend bij bodemfunctie Wonen waarbij het loodgehalte niet meer mag bedragen dan 100 mg/kg droge stof;
4. vrij is van bodemvreemd materiaal;
5. als zodanig in stand worden gehouden."

Relativiteit (stikstof)

4. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren verschillende betogen aan over stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden.

4.1. De raad stelt dat deze beroepsgronden op grond van artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) niet tot vernietiging kunnen leiden. Hierbij voert de raad aan dat de woning van [appellant sub 1] op ongeveer 500 meter van het dichtstbij gelegen Natura 2000-gebied "Polder Westzaan" ligt en er geen direct zicht bestaat op dit gebied wegens andere bebouwing. Voor [appellant sub 2] geldt dat de woning op een afstand van 850 meter is gelegen en er ook geen direct zicht op dit gebied is wegens andere bebouwing. Het Natura 2000-gebied maakt daarom geen deel uit van de directe leefomgeving van [appellant sub 1] dan wel [appellant sub 2]. De raad verwijst ook naar de uitspraak van de Afdeling van 24 juni 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:1481](#), waarin een afstand van 350 meter tot de woning zonder direct zicht al voldoende was om de beroepsgrond buiten beschouwing te laten.

4.2. Uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2706](#), r.o. 10.51 en 10.52 volgt dat de individuele belangen van burgers bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met het algemene belang dat de Wet natuurbescherming (hierna: de Wnb) beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen. Bij beantwoording van de vraag of verwevenheid kan worden aangenomen, wordt onder meer rekening gehouden met de situering van de woning van appellant, al dan niet tussen overige bebouwing, met de afstand tussen de woning van appellant en het natuurgebied, met hetgeen aanwezig is in het gebied tussen de woning en het Natura 2000-gebied en met het al dan niet bestaande, gehele of gedeeltelijke zicht vanuit de woning op het gebied.

4.3. De belangen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] bestaan uit het behoud van een goede kwaliteit van hun woon- en leefomgeving. Naar het oordeel van de Afdeling maakt het Natura 2000-gebied "Polder Westzaan" geen deel uit van de woonomgeving van [appellant sub 1] en [appellant sub 2], gelet op de afstand ervan tot hun woningen, de aanwezigheid van tussengelegen bebouwing en het ook daarom ontbreken van zicht. Dit betekent dat de belangen van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] niet verweven zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, zodat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van hun belangen.

Gelet hierop staat artikel 8:69a van de Awb in de weg aan een inhoudelijke beoordeling van het betoog van [appellant sub 1] en [appellant sub 2] over stikstofdepositie op daarvoor gevoelige Natura 2000-gebieden. De Afdeling zal de desbetreffende beroepsgronden daarom niet inhoudelijk bespreken.

Procedureel

Wezenlijk ander plan

5. Afvalzorg betoogt dat de raad het reparatieplan ten onrechte heeft vastgesteld zonder de wettelijke procedure uit afdeling 3.4 van de Awb opnieuw te doorlopen, aangezien het plan wezenlijk is veranderd ten opzichte van het ontwerp. Hierbij voert zij aan dat de raad een andere risico-benadering hanteert, namelijk nul risico, dat een bovenafdichting een enorme investering vraagt die in strijd is met de wettelijke regeling inzake het experiment voor duurzaam stortbeheer en die daarmee duurzaam stortbeheer onmogelijk maakt. Daarnaast is er een groot aantal extra onderzoeken uitgevoerd waarin andere uitgangspunten en doelstellingen zijn gehanteerd die nimmer zijn te bereiken.

5.1. De raad kan bij de vaststelling van het plan daarin wijzigingen aanbrengen ten opzichte van het ontwerp. Slechts indien de afwijkingen van het ontwerp naar aard en omvang zodanig groot zijn dat een wezenlijk ander plan is vastgesteld, dient de wettelijke procedure opnieuw te worden doorlopen.

In dit geval heeft de raad de eerder vernietigde recreatieve functie opnieuw voorzien. Daarbij vereist het plan als onderdeel van de voorwaardelijke verplichting uit artikel 7.2.2 een bovenafdichting. Het vorige plan vereiste dat in artikel 7.2.2, onder e, laatste gedachtestreepje, alleen 'indien noodzakelijk'.

De Afdeling ziet hierin geen aanleiding voor het oordeel dat het plan op wezenlijke punten is gewijzigd ten opzichte van het ontwerp. Dat aan het reparatieplan nadere onderzoeken ten grondslag zijn gelegd, maakt niet dat om die reden al van een wezenlijk ander plan kan worden gesproken. Daarom behoefde de wettelijke procedure niet opnieuw te worden doorlopen.

Het betoog slaagt niet.

Inspraak, overleg en afstemming

6. Na de gedeeltelijke vernietiging van het bestemmingsplan "Omgeving Nauerna" heeft Afvalzorg nader onderzoek laten verrichten. Volgens Afvalzorg heeft de raad vervolgens ten onrechte zonder afstemming en overleg met Afvalzorg een "second opinion" laten opstellen door de combinatie Tauw / Witteveen+Bos (hierna: TWB). Het gaat hierbij om een second opinion op de onderzoeksrapporten van de fasen 1 en 2 van Nauerna die betrekking hebben op het onderwerp 'veilige recreatie' (zie voor deze rapporten verder onder 15.-15.4.). Uit de opdracht voor de second opinion blijkt volgens Afvalzorg dat het onderzoek eenzijdig was gericht op het verkrijgen van een onderbouwing voor een verplichte bovenafdichting. Verder is ten onrechte eveneens een onderzoeksopdracht gegeven aan GGD Zaanstreek-Waterland (hierna: GGD).

6.1. Uit de stukken in het dossier volgt dat in 2019 en 2020 vier expertbijeenkomsten zijn gehouden, waarbij het onderwerp 'toetsingskader veilig recreëren Park Nauerna' was. Bij deze expertbijeenkomsten was Afvalzorg aanwezig. Daarnaast heeft de raad toegelicht dat er bestuurlijk overleg heeft plaatsgevonden tussen de raad en Afvalzorg. Afvalzorg is bij het proces om te komen tot het reparatieplan betrokken en was op de hoogte van het verzoek om een second opinion en betrokkenheid van de GGD. Ook heeft Afvalzorg ingestemd met het vragen van een second opinion. De raad heeft Afvalzorg op de hoogte gesteld bij het geven van de opdracht aan TWB en later de GGD. Afvalzorg is dus gekend in het traject van de second opinion en heeft daar volgens de raad ook mee ingestemd.

De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad niet zelf onderzoeksvragen kon

formuleren met het oog op een second opinion. Er is evenmin aanleiding om te menen dat de onderzoeksvragen met Afvalzorg moesten worden afgestemd. De verantwoordelijkheid van de raad voor een goede ruimtelijke ordening, alsook gewijzigde planologische inzichten na de vernietiging van een (deel van een) bestemmingsplan, brengen mee dat de raad dit, na afweging van de betrokken belangen, zo kon doen.

Het betoog slaagt niet.

6.2. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren enkele beroepsgronden aan over het proces van voorbereiding en besluitvorming die verband houden met de noodzaak van de bovenafdicthting voor de veiligheid van recreanten. De Afdeling laat deze beroepsgronden buiten bespreking omdat het plan de door hen gewenste bovenafdicthting namelijk inmiddels vereist, in de vorm van een voorwaardelijke verplichting die is gekoppeld aan het recreatief gebruik. Overigens heeft de raad erop gewezen dat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] de mogelijkheid is geboden om in te spreken en dat zij dit ook hebben gedaan. Daarnaast waren alle onderzoeken online op een projectpagina te vinden.

Strijd met uitspraak Afdeling

7. Afvalzorg betoogt dat het reparatieplan ten onrechte een bovenafdicthting vereist op de gronden die behoren tot fase 1, omdat de Afdeling van oordeel was dat in park Nauerna fase 1 veilig kon worden gerecreëerd zonder bovenafdicthting.

7.1. Afvalzorg wijst in dit verband op de volgende passage uit overweging 39 van de uitspraak van 15 augustus 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:2728](#):

"Voorts dient de voorlopige voorziening onder b ertoe dat de bestaande openstelling van fase 1 voor recreatie kan worden voortgezet en dat voor fase 1 de in de voorlopige voorziening genoemde planregels gelden. De Afdeling ziet voorshands geen aanleiding in afwachting van het nader te verrichten onderzoek en de daarop volgende besluitvorming de raad te verplichten het bestaande recreatieve gebruik niet meer te laten voorzetten."

7.2. Afvalzorg lijkt te veronderstellen dat uit de voorlopige voorziening in de uitspraak van 15 augustus 2018 kan worden afgeleid dat de Afdeling heeft geoordeeld dat fase 1 veilig was, maar die veronderstelling is onjuist. De Afdeling heeft met de uitspraak de bestaande situatie "bevroren". Het park mocht niet uitbreiden. Fase 1, die ten tijde van de uitspraak feitelijk al gerealiseerd en in gebruik was, mocht open blijven, tegen de achtergrond van de in de uitspraak opgenomen termijn van 26 weken om te onderzoeken of dat veilig was. De Afdeling heeft hiermee geen definitief oordeel gegeven over de vraag of ter plaatse van fase 1 veilig kon worden gerecreëerd zonder bovenafdicthting.

Het betoog slaagt niet.

8. Afvalzorg betoogt dat de raad ten onrechte meer aspecten, waaronder de aanvaardbaarheid van het toetsingskader voor percolaatwater en stortgas, bij de second opinion heeft betrokken dan ten grondslag lagen aan de vernietiging in de uitspraak van 15 augustus 2018.

8.1. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen. Dit brengt ook met zich dat de raad niet gehouden is om zich bij een reparatieplan te beperken tot wijziging van onderdelen van een plan of de onderbouwing daarvan die in een uitspraak van de Afdeling als gebrekkig zijn aangemerkt.

Het betoog slaagt niet.

9. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat Afvalzorg heeft gehandeld in strijd met de voorlopige voorziening uit de uitspraak van de Afdeling inhoudende dat geen feitelijke werkzaamheden mogen worden verricht ten behoeve van de aanleg van fase 2 en 3 van Park Nauerna die het aanbrengen van een eventuele bovenafdichting verhinderen. Hierbij voeren zij aan dat Afvalzorg ter plaatse van fase 2 een laag AVI-bodemass van 30 cm dik heeft aangebracht en een afdeklaag van 2 tot 2,5 m dik.

9.1. Wat [appellant sub 1] en [appellant sub 2] aanvoeren kan niet leiden tot het oordeel dat er een gebrek kleeft aan het nu aan de orde zijnde reparatieplan, omdat dit betoog niet is gericht tegen het reparatieplan, maar betrekking heeft op feitelijke werkzaamheden. Ten overvloede merkt de Afdeling op dat in de voorlopige voorziening was opgenomen dat geen feitelijke werkzaamheden mogen worden verricht ten behoeve van de aanleg van fase 2 en 3 van Park Nauerna die het aanbrengen van een bovenafdichting verhinderen. Ter zitting heeft Afvalzorg toegelicht dat er een laag vliegass is aangebracht die kan worden weggehaald. Daarvan uitgaand is niet aannemelijk dat in strijd met de in de uitspraak van 15 augustus 2018 getroffen voorlopige voorziening is gehandeld.

Het betoog slaagt niet.

Duurzaam stortbeheer

10. Afvalzorg brengt naar voren dat het Stortbesluit bodembescherming (hierna: het Stortbesluit) voor de stortplaats Nauerna niet verplicht tot het aanbrengen van een bovenafdichting. Dit houdt verband met het in hoofdstuk IIIA van het Stortbesluit neergelegde experiment voor duurzaam stortbeheer. Stortplaats Nauerna is in het Stortbesluit niet aangewezen als "pilotstortplaats". Wel is stortplaats Nauerna in hoofdstuk 5a van de Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming (hierna: de Uitvoeringsregeling) aangewezen als een zogeheten 'uitstellocatie'. Als het experiment op de drie pilotstortplaatsen slaagt, dan kan de methode ook worden toegepast op de stortplaats Nauerna.

Het experiment houdt in dat op drie pilotstortplaatsen de natuurlijke processen worden gestimuleerd om afvalstoffen af te breken. Het experiment bestaat onder andere uit het versneld laten uitloggen van het afvalpakket door geen bovenafdichting aan te brengen in combinatie met het doorspoelen met (regen)water en het toevoegen van zuurstof aan het afvalpakket. Daarmee zal dan een vermindering van het risicopotentieel van de stortplaats gepaard gaan. Door duurzaam stortbeheer wordt tevens de noodzaak van eeuwigdurende nazorg vergaand beperkt, zo stelt Afvalzorg.

Afvalzorg wijst erop dat een belangrijk uitgangspunt in de mediationovereenkomst was om een recreatiegebied te realiseren zonder bovenafdichting, vanwege het belang van duurzaam stortbeheer, tenzij zonder bovenafdichting niet veilig kan worden gecreëerd. De raad heeft zich volgens Afvalzorg niet ingespannen dit te onderzoeken. Door bewust te kiezen voor een "nul risico" benadering was op voorhand te concluderen dat daarmee veilig recreëren zonder bovenafdichting uitgesloten was en een bovenafdichting de enige optie zou zijn, zo stelt Afvalzorg.

10.1. Afvalzorg wenst de mogelijkheid van duurzaam stortbeheer te behouden. Dat is volgens haar niet meer mogelijk als een bovenafdichting is aangebracht. Daarom voorziet het plan volgens haar ten onrechte in de voorwaardelijke verplichting om een bovenafdichting aan te brengen. De voorwaardelijke verplichting zoals is vastgelegd in planregel 7.2.2 van het

reparatieplan, is volgens Afvalzorg in strijd met hoofdstuk IIIA van het Stortbesluit. Afvalzorg acht de raad daarom niet bevoegd om een bovenafdichting voor te schrijven.

In artikel 14d van de Uitvoeringsregeling is de stortplaats Nauerna immers aangewezen als uitstellocatie. Deze aanwijzing betekent dat gedurende de looptijd van het experiment tot uiterlijk 13 jaar na de inwerkingtreding van hoofdstuk IIIA van het Stortbesluit (dus uiterlijk tot 1 juli 2029) aan de bovenkant van de gestorte afvalstoffen geen bovenafdichting hoeft te worden aangebracht die tegengaat dat water in de gestorte afvalstoffen infiltreert. Wanneer het experiment slaagt kan verduurzaming van de stortplaats Nauerna worden gestart, zo betoogt Afvalzorg, en behoeft geen bovenafdichting te worden aangebracht. Volgens de huidige verwachting zal de verduurzaming ongeveer 10 jaar duren, dus tot circa 2039.

Het maatschappelijk belang van het experiment is groot, aldus Afvalzorg. De oude aanpak is het volledig inpakken van het afval, waardoor het emissiepotentieel van de verontreinigingen aanwezig blijft en eeuwigdurende nazorg nodig blijft. Dit betekent dat het emissiepotentieel van het afvalpakket wordt afgewenteld op toekomstige generaties, zo stelt Afvalzorg.

De raad heeft het belang van duurzaam stortbeheer onvoldoende onderkend en onvoldoende afgewogen. Als de raad risico's op voorhand volledig wil uitsluiten, had de raad nu geen recreatiebestemming aan de gronden bovenop de stortplaats moeten toekennen maar pas nadat het experiment is afgerond en, indien geslaagd, het proces van verduurzaming is afgerond, aldus Afvalzorg.

10.2. De Afdeling overweegt dat de voorwaardelijke verplichting voor de bovenafdichting, gelet op de formulering daarvan in de planregels, van toepassing is op gebruik voor recreatie zoals beschreven in artikel 7.1. Dit brengt met zich mee dat de voorwaardelijke verplichting uitsluitend van toepassing is op die onderdelen van het bepaalde in artikel 7.1 die een recreatieve functie inhouden. Hieruit vloeit voort dat de voorwaardelijke verplichting uitsluitend ziet op de recreatieve functies uit artikel 7.1, onder a, b, d en f. Het gaat hier om de functies extensieve dagrecreatie (sub a), recreatieve voorzieningen (sub b), wegen, voet-, fiets-, en ruiterpaden (sub d) en speelvoorzieningen (sub f) die zijn toegestaan ter plaatse van de aanduiding 'overige zone - recreatiepark nauerna'. De Afdeling volgt hiermee de uitleg die de Afdeling ook al in de uitspraak van 15 augustus 2018, onder 22.9., heeft gegeven aan de destijds opgenomen, thans ongewijzigde, bestemmingsomschrijving in artikel 7.1. Zoals ook door de raad ter zitting is bevestigd, ziet de voorwaardelijke verplichting ook naar zijn inzicht dus niet op artikel 7.1 in zijn geheel. Daarmee ziet de voorwaardelijke verplichting niet op sub g, waarin de functie onderhoud en beheer van een gesloten stortplaats en bijbehorende leidingen en andere voorzieningen, uitgezonderd waterzuiverings- en stortgasonttrekkingsinstallaties', is vermeld. Dit betekent dat de voorwaardelijke verplichting voor de bovenafdichting niet volledig aan duurzaam stortbeheer in de weg staat.

De Afdeling is van oordeel dat de raad in dit geval de bevoegdheid toekomt om de bedoelde voorwaardelijke verplichting in het plan op te nemen. Die bevoegdheid is hier te herleiden tot de aanvullende werking van de eisen van een goede ruimtelijke ordening. Van een doorkruising van de eisen zoals vervat in het Stortbesluit en de Uitvoeringsregeling is, anders dan Afvalzorg betoogt, naar het oordeel van de Afdeling geen sprake. De Afdeling ligt dit als volgt toe.

Voor zover Afvalzorg betoogt dat de raad onbevoegd is om een voorwaardelijke verplichting tot het aanbrengen van een bovenafdichting in het reparatieplan op te nemen, overweegt de Afdeling als volgt. De voorwaardelijke verplichting is door de raad in het plan opgenomen met het oog op de gezondheid van recreanten. De bevoegdheid tot het vaststellen van een

bestemmingsplan heeft de raad op grond van artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro). Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen, onder meer in haar uitspraak van 7 oktober 2020, [ECLI:NL:RVS:2020:2391](#), zijn aspecten van volksgezondheid een bij de vaststelling van een bestemmingsplan mee te wegen belang. Ook de gezondheid van recreanten valt hieronder. De Wro heeft in dit kader een aanvullend karakter, waarbij het aan de raad is op welke wijze hij de gevolgen voor de gezondheid in de beoordeling betreft. Dat uit het Stortbesluit en de Uitvoeringsregeling niet voortvloeit dat Afvalzorg een bovenafdichting moet aanbrengen, maakt niet dat de raad onbevoegd is om met het oog op een goede ruimtelijke ordening een bovenafdichting voor te schrijven in de vorm van een voorwaardelijke verplichting.

De Afdeling overweegt verder dat de voorwaardelijke verplichting inhoudt dat als de gronden gebruikt gaan worden voor recreatie en er een park aangelegd wordt, de verplichting ontstaat tot het aanbrengen van een bovenafdichting. Daarbij komt dat de aanwijzing van de stortplaats Nauerna in de Uitvoeringsregeling als uitstellocatie geen verplichting inhoudt tot het realiseren van duurzaam stortbeheer. Duurzaam stortbeheer wordt op grond van hoofdstuk IIIA van het Stortbesluit voor deze locatie toegestaan in plaats van een bovenafdichting. Artikel 17c, eerste lid, van het Stortbesluit zegt dat op een in de Uitvoeringsregeling aangewezen locatie geen bovenafdichting hoeft te worden gerealiseerd. Die formulering sluit niet uit dat om andere redenen dan ontwikkelingen op het terrein van stortbeheer geen duurzaam stortbeheer wordt gerealiseerd en wel een bovenafdichting overeenkomstig de hoofdregels wordt aangebracht. Er is daarom geen strijd met het Stortbesluit en de Uitvoeringsregeling, waarin de stortplaats is aangewezen als uitstellocatie. De raad heeft bij de inrichting als park in dit opzicht het belang van de gezondheid van recreanten kunnen laten prevaleren, indien de gronden gebruikt worden voor recreatie. Dit acht de Afdeling een redelijke afweging in het licht van een goede ruimtelijke ordening. Omdat er geen verplichting is tot realisering van duurzaam stortbeheer op grond van het Stortbesluit en de Uitvoeringsregeling kan ook niet geoordeeld worden dat het plan wegens strijd met het Stortbesluit en de Uitvoeringsregeling niet uitvoerbaar is.

Het betoog slaagt niet.

11. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de stortplaats Nauerna niet in aanmerking komt voor duurzaam stortbeheer. Daartoe voeren zij aan dat het principe van duurzaam stortbeheer onmogelijk uitgevoerd kan worden, omdat het afval in het stortlichaam in sterke mate is samengeperst en niet of nauwelijks doorlatend is voor gas en water, zodat er geen gas en water kan worden toegevoegd om de afbraak te versnellen. Ook voeren zij aan dat grote gedeelten van de stortplaats zijn voorzien van een harde bovenlaag en dat er zogenaamde C2 en C3 afvalstoffen zijn gestort die ongeschikt zijn voor verduurzaming. Verder betogen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] dat duurzaam stortbeheer vereist dat de onderafdichting, die onder het afvalpakket het grondwater beschermt, niet te oud is. Zij stellen dat de eerste onderafdichting in 1983 is aangelegd. In 2039 is deze dan 56 jaar oud. In het Stortbesluit staat de 30-jaarseis: de houdbaarheid van de onderafdichting uit die tijd wordt maar voor maximaal 30 jaar gegarandeerd, hierna moet ervan worden uitgegaan dat de onderafdichting niet meer functioneert. Ook vanwege deze problematiek is duurzaam storten op deze stortplaats onmogelijk, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

11.1. De Afdeling overweegt dat deze beroepsgronden geen betrekking hebben op het plan zelf, maar op de uitvoering van het duurzaam stortbeheer bij toepassing van het Stortbesluit en de Uitvoeringsregeling voor deze uitstellocatie. Dit soort aspecten kunnen in deze procedure over het reparatieplan niet aan de orde komen. Deze beroepsgronden moeten derhalve buiten beschouwing blijven. Ten overvloede merkt de Afdeling op dat uit het STAB-

verslag volgt dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland in de omgevingsvergunning voor de stortplaats heeft vastgesteld dat deze stortplaats voldoet aan de eisen voor duurzaam stortbeheer. Daarnaast is de stortplaats als gesloten stortplaats bestemd en houdt het die bestemming in het reparatieplan. De stortplaats is ook aangewezen als geschikt voor duurzaam stortbeheer in de Uitvoeringsregeling. Uitvoerbaarheid van het plan

12. Voor zover Afvalzorg en [appellant sub 1] en [appellant sub 2] de uitvoerbaarheid van de recreatieve bestemming bestrijden, verwijst de Afdeling naar wat hiervoor onder 10.2 en 11.1 is overwogen. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het plan niet uitvoerbaar is wegens vermeende strijd met het Stortbesluit of de Uitvoeringsregeling. Ook onderhoud en beheer van een gesloten stortplaats valt onder de aan de gronden toegekende bestemming, zoals bepaald in de bestemmingsomschrijving in artikel 7.1, onder g., van de planregels.

Onderzoek RIVM niet afgewacht

13. Zowel Afvalzorg als [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat het vreemd is dat de raad nu een plan vaststelt waarin een bovenafdichting deel uitmaakt van de voorwaardelijke verplichting bij de recreatieve functie. Hierbij voeren zij aan dat het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) nog een onderzoek gaat uitvoeren waaruit kan blijken dat geen bovenafdichting nodig is.

Afvalzorg stelt dat een tijdelijk bestemmingsplan niet de bedoeling kan zijn geweest omdat een eenmaal aangebrachte bovenafdichting niet kan worden teruggedraaid.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] vrezen daarentegen dat de voorwaardelijke verplichting voor een bovenafdichting straks met een tweede herstelbesluit weer zal worden verwijderd.

13.1. De Afdeling heeft de raad in de uitspraak van 15 augustus 2018 opgedragen om binnen 26 weken een nieuw besluit te nemen. Na afloop van deze termijn is de raad bij uitspraak van de Afdeling van 28 mei 2019 opgedragen om uiterlijk 23 april 2020 een besluit omtrent vaststelling van het bestemmingsplan te nemen en is bepaald dat de raad een dwangsom verbeurt voor elke dag waarmee hij de hiervoor genoemde termijn voor de bekendmaking van het besluit overschrijdt.

Mede in het licht van deze omstandigheden heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling de afweging mogen maken om het reparatieplan vast te stellen en niet langer te wachten. Daarbij komt dat sinds de uitspraak van de Afdeling van 15 augustus 2018 onderzoek is verricht, is gezocht naar een toetsingskader voor percolaatwater en stortgas, en de GGD, met op de achtergrond het RIVM, bij de uitgevoerde onderzoeken betrokken is geweest.

Gelet op deze omstandigheden kan de raad niet verweten worden dat hij vooruitlopend op de opdracht aan het RIVM het reparatieplan heeft vastgesteld.

Het betoog slaagt niet.

Veilig recreëren in Park Nauerna

De beroepsgronden van [appellant sub 1] en [appellant sub 2]

14. De beroepsgronden die [appellant sub 1] en [appellant sub 2] aanvoeren over de risico's van stortgas en percolaatwater voor recreanten in Park Nauerna laat de Afdeling buiten bespreking. Die beroepsgronden strekken tot de onderbouwing van de noodzaak van een

bovenafdicthting. Het plan stelt die in artikel 7.2.2 van de planregels (voorwaardelijk) verplicht.
De onderzoeken - Algemeen

15. Bijlage 3 bij de plantoelichting is het rapport dat de Afdeling in de uitspraak van 15 augustus 2018 als gebrekkig kenmerkte. Het betreft het rapport "Veilige recreatie: met of zonder folie, Stortplaats Nauerna" van 20 maart 2015, uitgevoerd door CSO (thans: Lieveense), in opdracht van BGN. Hierover overwoog de Afdeling als volgt:

"22.8. Voorts heeft de raad met het CSO-onderzoek onvoldoende gemotiveerd dat veilig recreëren zonder het aanbrengen van een bovenafdicthting gewaarborgd is. In de eerste plaats is het CSO-onderzoek toegespitst op de soorten afval die zijn gestort ter plaatse van de gronden behorend tot fase 1 van Park Nauerna, terwijl het plan ook recreatie mogelijk maakt ter plaatse van fase 2 en 3. Zo is vermeld dat diverse soorten afval niet in relevante mate voorkomen in de compartimenten onder fase 1, met als gevolg dat de uitstoot van stortgas vanwege die soorten afval niet zijn onderzocht. Dit klemmt temeer nu is vermeld dat in het noordoostelijke deel van de stortplaats, waar fase 1 van park Nauerna ligt, betrekkelijk lage gasemissies zijn gemeten van slechts 10 tot 40 procent van wat gemiddeld boven de gehele stortplaats is gemeten. Hiermee is niet uitgesloten dat de gasemissie ter plaatse van fase 2 en 3 van Park Nauerna hoger is.

In de tweede plaats overtuigt het CSO-onderzoek wat betreft enkele aannames niet zonder nadere uitleg. Zo wordt aangenomen dat de aarden leeflaag in de representatieve situatie geheel intact is. Het is evenwel de vraag of daar in de praktijk aan kan worden voldaan, nu nauwkeurige monitoring van een park van 60 ha bewerkelijk is en maatregelen om eventuele gebreken in de leeflaag te repareren achteraf worden genomen. Voorts worden aannames gedaan over de effecten van wortels van bomen en struiken, de effectiviteit van maatregelen tegen het graafgedrag van konijnen en de vermijdingsreactie van recreanten in geval onverhoopt een verhoogde concentratie stortgas vrijkomt.

In de derde plaats gaat het CSO-onderzoek niet in op de door [appellant sub 1] ter zitting genoemde mogelijkheid dat vervuild percolaatwater aan de oppervlakte van Park Nauerna kan komen. In dit verband heeft [appellant sub 1] ter zitting aangevoerd dat het park grote hoogteverschillen zal kennen en dat de horizontale doorlatendheid in een stortlichaam tot een factor 7 hoger kan zijn dan de verticale doorlatendheid. Voorts heeft hij ter zitting gesteld dat zijn hond huidproblemen heeft gekregen als gevolg van blootstelling aan vervuild percolaatwater in fase 1 van Park Nauerna."

15.1. Bijlage 4 bij de plantoelichting is het rapport "Park Nauerna (fase 1), Veilige recreatie (addendum)", van 17 december 2018, uitgevoerd door Lieveense, in opdracht van Afvalzorg. Dit is een aanvulling op het onderzoek uit 2015 in reactie op de uitspraak van de Afdeling. Hierin is geconcludeerd dat ook op basis van de ervaringen die zijn opgedaan in enkele jaren inspectie en beheer wordt geconcludeerd dat veilige recreatie mogelijk is (ook zonder folie) als wordt voldaan aan de in 2015 geschetste randvoorwaarden. Tot nog toe is gebleken dat inspectie en beheer goed mogelijk zijn en de omvang van het park daarvoor geen belemmering vormt. Het in het rapport van 2015 niet beschreven verschijnsel van mogelijk uit de afdeklaag tredend percolaat doet aan deze conclusie niet af. Inspectie en beheer zijn ook wat dit betreft toereikende maatregelen voor veilige recreatie, aldus de conclusie in het rapport.

15.2. Bijlage 5 bij de plantoelichting is het rapport "Park Nauerna (fase 2), Veilige recreatie (vertaalslag fase 1 naar fase 2)" van 17 december 2018 van Lieveense, in opdracht van Afvalzorg. In eerdere onderzoeken zijn uitspraken gedaan over fase 1. In dit onderzoek staat

kort gezegd dat in fase 2 geen wezenlijk andere grond is gestort dan in fase 1. Wel is de hoeveelheid afval groter, maar door in fase 2 een uitgebreider stortgas-onttrekkingssysteem aan te leggen, zijn de fasen toch vergelijkbaar. Het onderzoek beschrijft twee stortgas-onttrekkingssystemen die beide zijn toegepast: een verticale en een horizontale. Fase 2 zou ondanks de grotere hoeveelheid afval voorts met fase 1 vergelijkbaar zijn omdat de beoogde afdeklaag (aantal meters aarde) dikker is.

15.3. Bijlage 6 bij de plantoelichting is het conceptrapport "Second opinion veiligheid recreatie op stortplaats Nauerna te Assendelft" van 1 februari 2019 van TWB, in opdracht van de gemeente Zaanstad. In dit rapport is een second opinion gegeven over de vraag of met de hiervoor genoemde rapporten van Lieveense voldoende is onderbouwd dat recreëren in fase 1 en fase 2 van stortplaats Nauerna zonder bovenafdichting veilig is. In de kern staat er in de second opinion dat, omdat de maatregelen die Afvalzorg neemt zoals goed beheer van de leeflaag niet preventief, maar repressief (achteraf) werken en technische installaties zoals drainage en gasonttrekking niet 100% betrouwbaar zijn, er voor blootstelling van recreanten aan stortgas en percolaatwater een risicobeoordeling moet plaatsvinden aan de hand van een passend toetsingskader.

TWB merkt op dat Lieveense heeft getoetst aan normen voor arbeidsomstandigheden. TWB acht dat niet juist, omdat zich onder recreanten ook kwetsbare groepen bevinden zoals zwangere vrouwen, kinderen en ouderen. TWB suggereert om de GGD of het RIVM om advies te vragen.

15.4. Bijlage 9 bij de plantoelichting is het rapport "Conclusies proces over veiligheid recreatie op stortplaats Nauerna te Assendelft" van 14 juli 2020. In dit eindrapport komt TWB tot de conclusie dat het, om nu een besluit te kunnen nemen over recreatie, in het licht van de veiligheid voor recreanten nodig is om over de gehele stortlocatie een bovenafdichtingsconstructie aan te leggen. Daarin heeft TWB ook gereageerd op het geohydrologisch onderzoek en de kanskaart die Sweco in opdracht van Afvalzorg heeft opgesteld. Die stukken komen hierna aan de orde onder het kopje "De onderzoeken - Percolaatwater en recreatie".

De onderzoeken - Stortgas en recreatie

16. Bijlage 7 bij de plantoelichting is een eerste bijdrage van de GGD van maart 2019 over het gevaar van het inademen van stortgas. Daarin is een beschrijving opgenomen van met name drie stoffen. Zwavelwaterstof is niet snel gevaarlijk, maar stinkt wel erg naar rotte eieren. Dat kan leiden tot misselijkheid, overgeven, hoofdpijn en stress.

Benzeen kan leukemie veroorzaken plus een aantal andere schadelijke effecten, vooral op de bloedvorming en op het immuunsysteem. Omdat benzeen vaak bij bodemsaneringen vrijkomt, is er een toetsingskader voor ontwikkeld dat veel wordt gebruikt. Het maakt vooral gebruik van waarden van de Amerikaanse ATSDR (Agency for Toxic Substances and Disease Registry). Ze gelden voor de algemene bevolking, dus inclusief gevoelige groepen als jonge kinderen, ouderen en andere kwetsbare mensen.

Vinylchloride kan (lever)kanker veroorzaken bij langdurige blootstelling aan bepaalde concentraties.

16.1. In bijlage 8, het definitieve advies van de GGD van 18 juli 2019, stelt de GGD opnieuw dat voor middellange of acute blootstelling geen Nederlandse grensnormen zijn vastgesteld en in deze situatie de ATSDR waarden worden geadviseerd. Bij de ontwikkeling van de ATSDR waarden is expliciet gekeken naar kwetsbare groepen als jonge kinderen, ouderen en

andere kwetsbare mensen. Deze normen zijn zeer uitgebreid onderbouwd. Bij overschrijding voor benzeen gaat het om effecten op het immuunsysteem en op de bloedvorming. Bij vinylchloride gaat het voor de lange termijn om leverkanker. Voor de korte termijn gaat het onder andere om effecten op de botvorming bij ongeboren kinderen (bij blootstelling van de moeder tijdens de zwangerschap).

Desgevraagd merkt de GGD op dat CSO/Lievense een arbeid hygiënisch toetsingskader heeft toegepast. Het is geschikt voor de arbeidssituatie, maar kan niet direct worden toegepast op bewoners.

16.2. TWB concludeert in het rapport "Conclusies proces over veiligheid recreatie op stortplaats Nauerna te Assendelft" van 14 juli 2020 (bijlage 9 bij de plantoelichting) als volgt: "Ter plaatse van fase 1 worden stortgasemissies gemeten die het toetsingskader voor lucht overschrijden. Er is nu (ten tijde van het komende besluit) geen onderbouwing dat andere maatregelen (worden getroffen die) leiden tot acceptabele luchtemissies. Een bovenafdichtingsconstructie biedt zekerheid voor het opheffen van de emissies".

TWB acht fase 2 en 3 voor stortgasemissies minder kritisch. Hier zijn op het moment van rapportage echter geen metingen beschikbaar van de situatie na de (beoogde) maatregelen, om te onderbouwen dat de situatie voldoet aan het toetsingskader voor lucht. Een bovenafdichtingsconstructie biedt zekerheid voor het opheffen van de emissies, aldus TWB.

De onderzoeken - Percolaatwater en recreatie

17. Bijlage 7 is de eerste indruk van de GGD van maart 2019 over gezondheidsrisico's bij recreatie op Park Nauerna naar aanleiding van de second opinion van TWB. De GGD geeft aan dat percolaatwater vele chemische verbindingen kan bevatten. Het is niet mogelijk te voorspellen welke chemische stoffen er in zitten. Dat kan van plek tot plek verschillen, omdat het gestorte materiaal van plek tot plek kan verschillen. Er valt dan ook niets te voorspellen over de eventuele schadelijke gevolgen als mensen of dieren percolaatwater binnenkrijgen. Kinderen t/m 6 jaar steken regelmatig hun handen in hun mond (hand-/mondgedrag). Als ze dat doen als ze percolaatwater aan hun handen krijgen, kunnen ze dat inslikken. De mogelijke gevolgen daarvan zijn afhankelijk van de stoffen in het water, de concentraties daarvan en de hoeveelheid percolaatwater die kinderen binnenkrijgen. Een toetsingskader voor de risico's van percolaatwater is onmogelijk te maken. De risico's kunnen variëren van een vervelende smaak in de mond tot misselijkheid of vele andere effecten die de vele chemische stoffen kunnen veroorzaken die in het percolaatwater zitten. In een situatie als deze is het advies om preventieve maatregelen te nemen om de kans dat kinderen of dieren percolaatwater binnen krijgen tot een minimum te beperken (in plaats van) correctieve maatregelen, aldus de GGD.

17.1. Bijlage 14 bij de plantoelichting is een notitie van Sweco van 18 april 2019 met daarin een beoordeling van het risico voor recreanten nadat in februari 2019 is geconstateerd dat percolaatwater aan de oppervlakte van het recreatiepark is gekomen. Op basis van een analyse van het percolaatwater dat vrijgekomen was concludeert Sweco dat zowel kinderen als volwassenen geen onaanvaardbare risico's hebben gelopen.

17.2. In bijlage 8, het definitief advies van de GGD van 18 juli 2019, staat dat begin 2019 is gebleken dat in park fase 1 gedurende enige tijd uittreding van water heeft plaatsgevonden dat in contact heeft gestaan met afval (percolaat). De GGD concludeert dat zelfs bij een functionerend percolaatsysteem er een kans bestaat dat er incidenteel ongecontroleerd percolaat uittreedt. Daarom kan incidentele blootstelling van recreanten (mens en dier) aan verontreinigd percolaat niet worden uitgesloten. Die mogelijkheid dient daarom te worden getoetst aan een geschikt gezondheidskundig kader.

Op de vraag van de gemeente wat de GGD in de eerdere reactie uit bijlage 7 met blootstelling nihil bedoelde, antwoordt de GGD dat de kans dat mensen en dieren in contact komen met percolaatwater verwaarloosbaar klein moet zijn (0 kan nooit). Als reden geeft de GGD dat de risico's en effecten van percolaatwater onvoorspelbaar zijn. Percolaat kan uittreden op het oppervlak van het park. De samenstelling van percolaatwater kan van plek tot plek verschillen, en kan sterk afwijken van de gemiddelde kwaliteit van percolaat. Naast de samenstelling zijn ook de plek en het tijdstip niet vooraf te voorspellen en op dit moment zijn alleen corrigerende maatregelen beschikbaar. Hierdoor bestaat de mogelijkheid dat recreanten in contact komen met percolaat. De risico's van eenmalig contact met percolaatwater zullen in bijna alle gevallen klein zijn, maar kunnen ook groter zijn. Volgens de GGD is de mogelijke uittreding van - en daarmee dus mogelijke blootstelling aan - percolaatwater niet verenigbaar met de functie recreatie.

De gemeente vroeg ook aan welke normen blootstellingsscenario's moeten worden getoetst. De GGD antwoordt daarop dat mens en dier er bij recreatie van uit moeten kunnen gaan dat ze niet in contact kunnen komen met percolaatwater. Dat is niet alleen een kwestie van risico's beoordelen, maar ook van basishygiëne. Vandaar dat het advies van de GGD rondom percolaatwater zich niet primair richt op het vinden van normen, maar op het nemen van preventieve maatregelen om mogelijke blootstelling te voorkomen.

De GGD merkt op dat bovenstaande notitie van Sweco van 18 april 2019 een bruikbaar resultaat is voor die locatie op het moment van de monsternamen. De risicobeoordeling van Sweco kan niet gegeneraliseerd worden naar andere plekken. De risicobeoordeling helpt dan ook niet voor het beoordelen van de risico's van percolaat in het algemeen. Die blijven onvoorspelbaar met de mogelijkheid dat er ook ernstiger effecten kunnen optreden, aldus de GGD.

17.3. Bijlage 15 bij de plantoelichting is het rapport "Stortplaats Nauerna geohydrologisch onderzoek" van 9 januari 2020, uitgevoerd door Sweco in opdracht van Afvalzorg. Dit rapport bevat een analyse van de waterstromen op en in de stortplaats, onder meer aan de hand van een tweedimensionaal model.

17.4. Bijlage 16 bij de plantoelichting is de notitie "Onderbouwing kansenkaart veilig recreëren Nauerna" van 30 januari 2020, uitgevoerd door Sweco in opdracht van Afvalzorg. Sweco heeft een kansenkaart opgesteld waaruit naar voren komt dat op het grootste deel van het terrein de kans op contact met uittredend percolaat nihil is. Op een klein gedeelte is de kans iets groter, maar nog gering. Daar blijft monitoring en visuele inspectie van het talud noodzakelijk. Vermeld is dat het uittreden van percolaat een langzaam proces is waardoor de vegetatie een aanwijzing kan zijn van het ontstaan van uittredend water. Nader onderzoek moet dan uitwijzen of dit percolaat of neerslag uit de deklaag is, aldus Sweco in de notitie.

17.5. TWB heeft hierop gereageerd in het rapport "Conclusies proces over veiligheid recreatie op stortplaats Nauerna te Assendelft" van 14 juli 2020, dat als bijlage 9 bij de plantoelichting is gevoegd. TWB stelt dat bij fase 1 percolaat uittreedt en dat dit fenomeen is gemodelleerd. Er is geen onderbouwing dat het restrisico (na het nemen van in het proces voorgestelde drainagemaatregelen bij baggervakken) op uittreding van percolaat voldoet aan de eis dat het risico slechts verwaarloosbaar mag zijn. De modellering is naar de mening van TWB niet betrouwbaar genoeg om een dergelijk kritische norm te onderbouwen. Deze kritische norm kan beleidsmatig alleen bereikt worden met de beste beschikbare technieken, zijnde een bovenafdichtingsconstructie.

Over fase 2 en 3 stelt de GGD dat de situatie voor uittredend percolaat minder kritisch lijkt

door een dikkere afdeklaag en extra stortgasonttrekking. De norm voor percolaat van "verwaarloosbaar risico" kan beleidsmatig echter alleen bereikt worden met de beste beschikbare technieken, zijnde een bovenafdichtingsconstructie.

De onderzoeken - Te strenge kaders toegepast?

18. Afvalzorg betoogt dat de raad ten onrechte ervoor heeft gekozen om de bovenafdichting in de voorwaardelijke verplichting op te nemen, omdat die keuze is gebaseerd op een onevenredig zwaar beschermingskader voor recreanten. Hierbij voert zij aan dat CSO/Lieverse heeft onderzocht of veilig recreëren mogelijk is zonder bovenafdichting, en dat positief heeft beantwoord. De second opinion richt zich ten onrechte op de vraag of er mogelijk risico's zijn voor recreanten bij recreatie zonder bovenafdichting. Dit is een totaal andere risicobenadering dan tot uitgangspunt was genomen in het vorige bestemmingsplan. In het reparatieplan wordt de nieuwe risicobenadering niet gemotiveerd. Evenmin is onderzocht welke andere maatregelen (dan een bovenafdichting) mogelijk zijn voor veilig recreëren. Afvalzorg acht het streven naar een risico van nul onrealistisch en in strijd met het evenredigheidsbeginsel. De raad heeft volgens Afvalzorg onvoldoende onderbouwd dat een bovenafdichting noodzakelijk is en de veiligheid niet met minder vergaande maatregelen kan worden gegarandeerd. Afvalzorg maakt ook een vergelijking met landelijke regelgeving, zoals in het Besluit en de Regeling externe veiligheid inrichtingen en de bodembeschermingswetgeving. Daarin is altijd sprake van een zeker risico en is de norm niet een nul-risico, aldus Afvalzorg.

18.1. Uit de uitspraak van de Afdeling van 15 augustus 2018 volgt dat de raad vooraf dient te beoordelen op welke wijze veilig recreëren op Park Nauerna mogelijk is als hij aan de gronden een recreatieve gebruiksfunctie wenst toe te kennen. De Afdeling heeft in deze uitspraak overwogen dat de raad een nader afwegingsmoment van het toegestane grondgebruik heeft opgenomen, wat in strijd is met de rechtszekerheid. Dit heeft de raad gedaan door het gebruik van Park Nauerna voor recreatie afhankelijk te stellen van een aan de hand van onderzoek te maken beoordeling van de veiligheid en de handhaving van een nog op te stellen lijst van maatregelen.

De raad heeft naar aanleiding van deze uitspraak uitgebreid nader onderzoek laten verrichten, zoals hiervoor uiteengezet onder 15.3 tot en met 17.5. Hieruit is gebleken dat voor het veilig recreëren op Park Nauerna van belang is wat ter plaatse de risico's zijn van de aanwezigheid van percolaat en stortgas voor recreanten. Er bestaan in Nederland geen wettelijke normen voor blootstelling aan percolaat en stortgas van recreanten op stortplaatsen waaraan de veiligheid getoetst kan worden.

In het reparatieplan heeft de raad opnieuw de recreatieve gebruiksfunctie mogelijk gemaakt, maar dan met als voorwaardelijke verplichting dat voorafgaand aan het gebruik als recreatief park een bovenafdichting wordt aangebracht en deze maatregel ook in stand wordt gehouden. Hierdoor is volgens de raad de veiligheid van recreëren in Park Nauerna gewaarborgd. De raad heeft zich hierbij gebaseerd op uitvoerig onderzoek en verschillende adviezen, onder meer van de GGD, waarbij de GGD zijn advies heeft afgestemd met het RIVM.

De Afdeling ziet geen reden om het standpunt van de raad niet te volgen dat het door de GGD geadviseerde gezondheidskundige toetsingskader voor percolaat en stortgas gevolgd kan worden bij de beoordeling van de veiligheid voor de recreatieve gebruiksfunctie.

De GGD heeft geadviseerd om het risico op blootstelling aan percolaat tot verwaarloosbaar klein terug te brengen. Dit omdat het uittreden van percolaat wat betreft de hoeveelheid, de

samenstelling, de concentraties van (giftige) stoffen en de plek en het tijdstip van uittreding van percolaat, onvoorspelbaar is. Dit laatste is tussen partijen niet in geschil. Een "verwaarloosbaar risico" voor percolaat kan blijkens het onderzoek van TWB alleen bereikt worden met de beste beschikbare technieken (hierna: BBT). De BBT houden in dit geval in een bovenafdichtingsconstructie zoals bedoeld in de Uitvoeringsregeling en de Richtlijnen voor dichte eindafwerking op afval- en reststofbergingen of hieraan aantoonbaar gelijkwaardig. Andere, niet gelijkwaardige maatregelen leiden volgens TWB mogelijk weliswaar tot een aanzienlijke reductie van de kans op blootstelling ten opzichte van de huidige situatie, maar er blijft sprake van een niet kwantificeerbare resterende kans op blootstelling. Daarmee wordt in ieder geval voor blootstelling aan percolaat niet voldaan aan het toetsingskader van de GGD. Een belangrijk punt hierbij is dat risico's van uittreding van percolaat in de toekomst kunnen toenemen, aldus TWB.

Ook wat betreft stortgas heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling op het standpunt mogen stellen dat niet onderbouwd kan worden dat recreatie zonder bovenafdichting veilig is. De GGD heeft geadviseerd om voor de blootstelling aan stortgas, andere, meer passender, normen te hanteren dan de normen voor arbeidsomstandigheden die in de rapporten van CSO/Lieverse zijn toegepast. TWB heeft aan de hand van het GGD-advies afgeleide normen opgesteld om de aanwezige onderzoeksresultaten te kunnen toetsen. Door de GGD is bevestigd dat dit een valide vertaalslag is van het voorgestelde toetsingskader. TWB heeft geconcludeerd dat de blootstelling aan stortgas mogelijk leidt tot risico's voor recreanten. Bij twee metingen is namelijk gebleken dat de ATSDR-waarde MRL (Minimum Risk Level) acuut voor benzeen wordt overschreden en bij vier metingen is geconstateerd dat de bovengrenswaarde voor zwavelwaterstof wordt overschreden. TWB is tot de conclusie gekomen dat evenals bij percolaat ook bij stortgas de veiligheid alleen kan worden gegarandeerd met BBT, zijnde een bovenafdichting.

Weliswaar heeft CSO/Lieverse in haar onderzoeksrapporten geconcludeerd dat veilig recreëren mogelijk is zonder bovenafdichting, maar TWB heeft kanttekeningen geplaatst bij de onderbouwing van de conclusies in de CSO/Lieverse rapporten. Volgens TWB ontbreekt er voor percolaat een passend toetsingskader. Wat betreft stortgas is het toetsingskader volgens TWB niet actueel en niet passend, omdat het is gebaseerd op wetgeving voor arbeidsomstandigheden, terwijl er kwetsbare groepen zullen recreëren in het park.

Afvalzorg heeft de inhoud van de onderzoeks- en adviesrapporten van TWB en de GGD niet betwist. Alleen de op basis daarvan door de raad getrokken conclusies worden door Afvalzorg bestreden. De raad kiest volgens Afvalzorg ten onrechte voor een "nul risico" voor percolaat. Dit is volgens Afvalzorg disproportioneel, omdat er met andere, minder vergaande maatregelen kan worden bewerkstelligd dat er een (zeer) klein risico is op uittreding van percolaat, wat volgens Afvalzorg voldoende is.

18.2. Gelet op het voorgaande heeft de raad zich naar het oordeel van de Afdeling, op basis van de uitgevoerde onderzoeks- en adviesrapporten van TWB en de GGD, op het standpunt mogen stellen dat hij een verwaarloosbaar risiconiveau wil bewerkstelligen met betrekking tot percolaat. Blijkens het STAB-verslag erkent de raad dat er altijd een risico aanwezig is op uittreding, zodat er, anders dan Afvalzorg stelt, niet over een nul risico kan worden gesproken, maar wel van een verwaarloosbaar risico. Uit de zich in het dossier bevindende onderzoeks- en adviesrapporten volgt dat met andere, minder vergaande, maatregelen, zoals Afvalzorg beoogt, niet hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met de BBT, in de vorm van een bovenafdichting. Daarbij komt dat Afvalzorg niet heeft onderbouwd wat volgens haar onder een "(zeer) klein risico" moet worden verstaan.

De conclusie is dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat bij recreatief gebruik van Park Nauerna risico's niet kunnen worden uitgesloten als geen effectieve maatregelen worden getroffen om het uittreden van percolaat en onaanvaardbare stortgasemissies tegen te gaan. Daarbij kan de Afdeling de raad volgen in het standpunt dat de maatregelen die CSO/Lievense heeft voorgesteld in de rapporten over fase 1 en 2 onvoldoende zijn om ervoor te zorgen dat er wordt voldaan aan de toetsingskaders voor veilig recreëren, zoals die door de GGD zijn geadviseerd.

Gelet hierop zijn er geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de in het reparatieplan opgenomen voorwaardelijke verplichting tot het aanbrengen en in stand houden van een bovenafdichting in strijd is met het recht.

Het betoog slaagt niet.

Verontreiniging van de omgeving van de stortplaats

19. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren verschillende beroepsgronden aan die betrekking hebben op gezondheidsrisico's wanneer percolaatwater onbedoeld stroomt naar de gronden rondom de stortplaats en de ringsloot inloopt. De schapen van [appellant sub 2] drinken uit die sloot. In het voorjaar van 2019 is er een lam geboren met zenuwverschijnselen en een open ruggetje. Ook zijn er schapen doodgegaan met zenuwverschijnselen of andere neurologische afwijkingen. De schapen hadden uit de ringsloot gedronken. Het uittredende percolaat uit het park loopt de ringsloot in.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen voorts dat al jarenlang niet of onvoldoende metingen worden verricht en toegezegd onderzoek niet wordt uitgevoerd. Voor zover Afvalzorg en/of de raad stelt dat de vervuiling waarschijnlijk niet van de afvalstortplaats afkomstig is, wijst [appellant sub 2] op commentaar van emeritus-hoogleraar L. Reynders op het onderzoek van Afvalzorg hierover: "De bewijsvoering in het Royal Haskoning rapport van 15.2.2007 is van een bedroevend niveau." In het geval van de gemeten sulfaatconcentraties is bewijsvoering over de oorsprong van de hoge concentraties in beginsel mogelijk door te kijken naar de isotopenverhouding zwavel-34 en zwavel-32. Sulfaat in zeewater en sulfaat uit een stort verschillen in beginsel wat betreft deze isotopenverhouding. Door naar de isotopenverhouding te kijken kan in beginsel worden vastgesteld of de IWACO-hypothese dat de hoge concentraties sulfaat hun oorsprong uitsluitend in zeewater vinden worden bevestigd of verworpen. Onderzoek naar de isotopenverhouding ontbreekt echter, aldus [appellant sub 1] en [appellant sub 2].

Via de toenmalige Wet openbaarheid van bestuur hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] de voortgangsrapportages 2015, 2016, 2017 en 2018 verkregen. Op pagina 27 van het beroepsschrift van [appellant sub 1] staan de maximaal gemeten waarden van arseen en barium in de ringsloot, het percolaat en het grondwater. Tevens is de "nul waarde" uit 1983 vermeld.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] menen dat wederom sprake is van het samenspannen van de exploitant en het bevoegde gezag om in samenspraak een langdurig ongewoon voorval met milieugevolgen te verzwijgen en in de doofpot te stoppen.

[appellant sub 2] heeft inmiddels veel emotionele en financiële schade door de gezondheidsproblemen van de schapen en zichzelf. Het voortbestaan van het bedrijf en zijn grote hobby is ernstig in het geding. Leidingwater regelen voor de schapen is veel werk en een behoorlijke investering, al het oppervlaktewater moet worden afgeschermd voor de dieren, er is nu te weinig grond waar de schapen kunnen grazen en te weinig grond om te

maaien waardoor er een tekort aan voer voor de winter is. [appellant sub 2] stelt ernstig te zijn benadeeld door de gang van zaken.

19.1. Onder 10.2 is de Afdeling ingegaan op de uitleg van de bestemmingsomschrijving in artikel 7.1 van de planregels. Zoals daar weergegeven, heeft de Afdeling in de uitspraak van 15 augustus 2018 onder 22.9 overwogen dat het besluit van 20 juli 2017 is vastgesteld in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid als bedoeld in artikel 3:2 van de Awb, voor zover het betreft de recreatieve functies zoals voorzien in artikel 7.1, onder a, b, d, en f, voor zover deze artikelonderdelen betrekking hebben op de gronden boven de stortplaats Nauerna. De bestemmingsomschrijving is in het reparatieplan ongewijzigd gebleven ten opzichte van het bij besluit van 20 juli 2017 vastgestelde bestemmingsplan. De Afdeling is in de uitspraak van 15 augustus 2018 al uitgegaan van een uitleg van de bestemmingsomschrijving die ertoe leidt dat het begrip "recreatie" in de voorwaardelijke verplichting de beperkte reikwijdte heeft van de artikelonderdelen a, b, d en f van artikel 7.1 van de planregels. Die uitleg is onder 10.2 bevestigd.

Voor zover [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voor ogen hebben dat er voor artikel 7.1 in zijn geheel, dus voor alle artikelenonderdelen, een voorwaardelijke verplichting tot het aanbrengen en in stand houden van een bovenafdichting in de planregels wordt opgenomen, overweegt de Afdeling dat de raad dit in het licht van de uitspraak van 15 augustus 2018 niet hoefde te doen. De uitspraak van 15 augustus 2018 noopt tot reparatie van de artikelonderdelen a, b, d en f van artikel 7.1 en ziet niet op artikelonderdeel g van artikel 7.1 van de regels van het bestemmingsplan. Het bereik van de voorwaardelijke verplichting is toen al beperkt. Er is toen al uitspraak gedaan over de ruime interpretatie zoals [appellant sub 1] en [appellant sub 2] die voorstaan over het voorschrijven van de bovenafdichting als voorwaardelijke verplichting. De raad was niet gehouden om de reikwijdte van de voorwaardelijke verplichting te verbreden naar alle onderdelen van artikel 7.1 van de planregels.

De aspecten die [appellant sub 1] en [appellant sub 2] noemen hebben geen betrekking op het reparatieplan, omdat zij niet direct verband houden met het veilig recreëren in Park Nauerna en dus geen betrekking hebben op de opdracht die de raad van de Afdeling heeft gekregen in de uitspraak van 15 augustus 2018.

Het betoog slaagt niet.

20. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] voeren ook andere 'routes' aan waarmee volgens hen de omgeving wordt vervuild door giftig percolaatwater. Een mogelijke route is een lekke onderafdichting. Het Stortbesluit verplicht tot een dubbele zekerheid, ook omdat een onderafdichting nooit 100% goed werkt, wat ook erkend wordt. In het geval van stortplaats Nauerna is dat de combinatie van een onderafdichting en een opwaartse kweldruk. Die opwaartse kweldruk onder de stortplaats biedt echter alleen bescherming als de percolaatwaterstanden in de stortplaats niet te hoog zijn. Dat dit niet goed wordt onderzocht hebben [appellant sub 1] en [appellant sub 2] aan de hand van stukken en cijfers tweevoudig onderbouwd. In de eerste plaats aan de hand van de debiet- en kwaliteitsmetingen van het percolaat. In de tweede plaats aan de hand van de percolaatwaterstanden die niet te hoog mogen zijn om de bescherming door de kwelsituatie te garanderen. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] concluderen dat de debiet- en kwaliteitsmetingen van het percolaat niet goed zijn uitgevoerd. En uit diverse bronnen blijkt volgens hen dat de percolaatwaterstanden jarenlang te hoog waren, waardoor de opwaartse kweldruk onder de stortplaats geen bescherming bood. Dit heeft tot gevolg dat sterk vervuild percolaatwater richting grondwater kon stromen.

In het kader van de percolaatwaterstanden stellen [appellant sub 1] en [appellant sub 2] ook vraagtekens bij de technische staat van de percolaatdrains.

[appellant sub 1] en [appellant sub 2] spreken ook over massale vissterfte door het troebel en geel worden van water in 'de Braak' van de Zuiderpolder. Dat zou te maken hebben met een grondverschuiving, waarbij ook de Noorderij- en zeedijk verder is verzakt en verschoven. De gang van zaken hieromtrent ervaren [appellant sub 1] en [appellant sub 2] ook als samenspannen van de exploitant en het bevoegde gezag om in samenspraak een langdurig ongewoon voorval met milieugevolgen te verzwijgen en in de doofpot te stoppen.

20.1. In deze procedure ligt de rechtmatigheid van het bestreden besluit ter beoordeling voor, dat ziet op de vaststelling van het reparatieplan, dat onder voorwaarden recreatie in Park Nauerna mogelijk maakt. In deze procedure kunnen dan ook alleen beroepsgronden die daarop betrekking hebben aan de orde komen. De betogen over de omgeving buiten het plangebied, de vraag of daar sprake is van vervuiling en de vraag of Afvalzorg conform de milieuregelgeving handelt, hebben geen betrekking op dit besluit en zullen daarom in deze procedure buiten inhoudelijke bespreking blijven. Voor zover de beroepen zijn gericht tegen een eventuele overtreding van milieunormen, kan handhaving van deze normen, zoals de Afdeling ook in de uitspraak van 15 augustus 2018, onder 28, heeft overwogen, in een afzonderlijke handhavingprocedure aan de orde worden gesteld, maar niet in deze procedure.

Daarnaast kunnen, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in de uitspraak van 20 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:547](#), onder 10, vanwege het belang van een efficiënte geschilbeslechting en de rechtszekerheid van andere partijen tegen een vervangend besluit dat is voorbereid zonder toepassing van de procedure in afdeling 3.4 van de Awb, geen beroepsgronden worden aangevoerd die al eerder naar voren hadden kunnen worden gebracht.

De combinatie van boomwortels en een bovenafdichting

21. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat de in het plan verplichte bomen zullen leiden tot beschadiging van de bovenafdichting.

21.1. Het betreft hier de bomen die de Afdeling in de uitspraak van 15 augustus 2018 zelf voorzienend in het plan voorwaardelijk verplicht heeft gesteld. Dat heeft de Afdeling gedaan omdat die bomen een noodzakelijk deel van de landschappelijke inpassing van de bestemming "Bedrijf" bleken. De tekst voor de verplichting was door de raad aangeleverd en er was door Afvalzorg mee ingestemd, voor het geval de Afdeling een dergelijke verplichting nodig vond. Zie de uitspraak van 15 augustus 2018 onder 30 en 40. Hierover staat in het dictum:

"VII. bepaalt dat aan artikel 3, lid 3.3, onder b, van de planregels wordt toegevoegd:

"Hierbij geldt na 1 april 2022 het volgende:

Het realiseren of het in stand houden van een (tijdelijke) opslag die hoger is dan 10 m is uitsluitend toegestaan indien vóór het aanleggen dan wel het in stand houden van die opslag de boombeplanting in de hierna genoemde zones is geplant en vervolgens in stand wordt gehouden. De in de vorige zin bedoelde zones zijn gelegen in de bestemming Recreatie ten noorden van de bestemming Tuin en aan de oostkant en noordkant van bestemming Bedrijf. De zone langs de oostkant van de bestemming Bedrijf is in het zuiden ten minste 13 m en in het noorden ten minste 9,7 m breed. De zone langs de noordkant van de bestemming Bedrijf

is aan de oostkant ten minste 5,5 m breed en aan de westkant ten minste 36 m breed.";

21.2. De raad heeft toegelicht dat bij de aanleg van de boombeplanting rekening wordt gehouden met de bovenafdicthting door bomen te planten die niet diepgeworteld zijn, dan wel een constructie te maken waarbij de wortels van de bomen niet diep naar beneden maar zijwaarts kunnen groeien in de aangebrachte leeflaag.

Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het aanbrengen en in stand houden van de bovenafdicthting niet verenigbaar is met het aanleggen en in stand houden van boombeplanting.

Het betoog slaagt niet.

Gebruik van schone grond voor Park Nauerna

22. Bovenop de voormalige stortplaats wordt een 1 tot 3 m dikke laag grond gestort. [appellant sub 1] en [appellant sub 2] betogen dat er ten onrechte voor is gekozen om alleen op kinderspeelplaatsen schone grond voor de bovenlaag voor te schrijven. Volgens hen kunnen kinderen ook daarbuiten in aanraking komen met bodemvreemde materialen zoals glas. Daarnaast worden op grote delen van fase 1 van Park Nauerna de streefwaarden voor zink, lood en kwik overschreden. Dit kan niet de bedoeling zijn. Volgens hen zou het plan voor het gehele recreatiegebied schone grond moeten voorschrijven.

22.1. De raad heeft toegelicht dat het voorschrijven van "schone grond" bij de kinderspeelplaatsen te maken heeft met de schadelijke effecten van lood op de gezondheid van jonge kinderen (0-7 jaar) waar de GGD op gewezen heeft. De GGD heeft geadviseerd om kinderspeelplaatsen in te richten met grond die een loodgehalte heeft van niet meer dan 100 mg/kg droge stof. Daarnaast heeft de raad toegelicht dat aan de GGD de vraag is voorgelegd of de aanwezigheid van bodemvreemde bestanddelen in de grond een belemmering kan vormen voor veilig recreëren en of dit geldt voor alle delen van het park. De raad heeft op grond van het GGD-advies geconcludeerd dat kan worden volstaan met het hanteren van de in het gemeentelijke beleid gebruikelijk gehanteerde saneringsnorm "wonen met tuin" van 390 mg/kg droge stof ten aanzien van bodemverontreiniging met lood voor Park Nauerna, behalve op de speelplaatsen.

De Afdeling ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat de raad voor de overige delen van Park Nauerna niet de gebruikelijke regels voor de benodigde bodemkwaliteit toereikend heeft kunnen achten, maar daar ook strengere eisen had moeten stellen. Kinderen kunnen in principe overal in het park spelen, maar de specifiek ingerichte speelplaatsen worden, naar mag worden verwacht, het meest intensief gebruikt. Mede gelet hierop heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat die bijzondere bescherming verdienen.

Het betoog slaagt niet.

Eisen planregels

23. Afvalzorg richt zich tegen specifieke eisen in artikel 7.2.2 die de planregels aan de bovenafdicthting stelt. Afvalzorg acht de voorwaarden onder a, sub 2, 4 en 5 niet noodzakelijk uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening, omdat ze evident zijn. Wat betreft voorwaarde 6 voert Afvalzorg aan dat de Richtlijn dichte eindafwerking verplicht tot het aanbrengen van een zogenaamde combinatie-afdicthting; dat wil zeggen dat twee afdicthtingslagen moeten worden aangebracht, te weten een kunststoffolie en een minerale afdicthting. Het doel daarvan is het volledig inpakken van het afval om risico's voor toekomstige generaties tegen te gaan. Het doel dat de raad beoogt, namelijk het wegnemen

van risico's voor recreanten op de stortplaats, zou echter met een minder vergaande bovenafdichting kunnen worden bereikt, bijvoorbeeld met alleen een folie. Er is geen reden om in dit geval een combinatie-afdichting op te leggen en daarom komt deze bepaling volgens Afvalzorg in aanmerking voor vernietiging. Ook met voorwaarde 7 kan zij zich niet verenigen.

23.1. Voorwaarde 2 bepaalt dat de bovenafdichting aan de bovenzijde ligt. Voorwaarde 4 bepaalt dat de bovenafdichting waterinfiltratie tegengaat. Voorwaarde 5 gaat tegen dat percolaat en stortgas uit de gestorte afvalstoffen aan de bovenkant en zijkant van de gestorte afvalstoffen uittreden. Voorwaarde 6 bepaalt dat de bovenafdichting een beschermingsniveau biedt dat ten minste gelijkwaardig is aan de bescherming van de bodem die is beoogd met het gestelde in de Richtlijn dichte eindafwerking. Voorwaarde 7 bepaalt dat het ontgraven voor de bodemaafdichting, het aanbrengen van de bovenafdichting en de aanleg en inrichting ten behoeve van de recreatieve bestemming, niet eerder mag starten dan nadat de stort- en bedrijfsactiviteiten beëindigd zijn. Verder dient dit volgens deze voorwaarde plaats te vinden gedurende ten minste 3 jaar, waarbij gedurende een jaar de emissies van de mobiele bronnen op de gronden met de aanduiding "specifieke bouwaanduiding - voorwaardelijke verplichting" [sba-vv] tezamen met de emissies van het rijdende verkeer tussen deze gronden en de N246 niet hoger mogen zijn dan 2.786 NOx/jaar.

23.2. Wat betreft voorwaarden 2, 4, 5 en 6 volgt de Afdeling Afvalzorg niet in haar stelling dat deze voorwaarden evident zijn. De raad heeft zich op het standpunt mogen stellen dat deze voorwaarden nodig zijn om te waarborgen dat er een bovenafdichting wordt aangebracht die voldoende tegemoetkomt aan de veiligheid van recreanten. Deze voorwaarden zijn ontleend aan regelgeving en richtlijnen op het gebied van milieubeheer. De raad heeft concreet aansluiting gezocht bij het Stortbesluit en de Richtlijn dichte eindafwerking. De voorwaarden dragen bij aan de rechtszekerheid, omdat nu duidelijk is waar de bovenafdichting aan moet voldoen. Naar het oordeel van de Afdeling ligt het voor de hand om, gelet op het doel van de bovenafdichting, aan te sluiten bij regelgeving en richtlijnen ten aanzien van het milieubeheer. Wat betreft voorwaarde 7 heeft Afvalzorg niet onderbouwd waarom zij het oneens is met deze voorwaarde. Alleen al daarom ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat dit artikelonderdeel in strijd is met het recht.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

24. De beroepen zijn ongegrond.

25. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart de beroepen ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. E. Helder, voorzitter, en mr. S.F.M. Wortmann en mr. J.M. Willems, leden, in tegenwoordigheid van mr. J.S.S. Hupkes, griffier.

w.g. Helder
voorzitter

De griffier is verhinderd de uitspraak te ondertekenen

Uitgesproken in het openbaar op 29 maart 2023

635