

Dit stuk is gebaseerd op door de Zembla-redactie verstrekte informatie.

Kern van de zaak:

1. Het bedrijf Granuliet Import Benelux B.V. (GIB), onderdeel van het concern Bontrup B.V., maakt uit graniet grondstoffen voor o.a. de wegen- en spoorwegbouw.
2. Bij de productie komt afval vrij: *granulietafval*. Dit wordt, in afwachting van definitieve verwijdering, opgeslagen op het bedrijfsterrein aan de Amerikahaven te Amsterdam. In de milieuvergunning van het bedrijf zijn grenzen gesteld aan de hoeveelheid granuliet die tijdelijk mag worden opgeslagen.
Bij overschrijding van die grenzen loopt het bedrijf verschillende risico's:
(1) ingrijpen door de bevoegde handhavingsautoriteit, met mogelijk een forse dwangsom om het bedrijf te dwingen de overtreding van de vergunning ongedaan te maken door afvoer van het teveel aan granuliet; zo'n dwangsom kan hoog oplopen tot wel duizenden euro's per dag; eventueel in combinatie met strafrechtelijk optreden;
(2) al dan niet gedwongen door de overheid, moet de productie worden gestaakt omdat vrijkomend granulietafval niet meer kan worden opgeslagen. Met mogelijk gevolgen voor de wegenbouw.
3. De (te) grote hoeveelheid granulietafval die op het terrein was opgeslagen, doet vermoeden dat het bedrijf het afval niet kwijt kon – bijv. omdat niemand het wilde hebben – of terugdeinsde voor de kosten van reguliere verwijdering, zoals afgeven aan een stortplaats. Uit de casus blijkt dat GIB maar één oplossing zag: het ministerie van I&W zo ver te krijgen dat het toestemming gaf voor het storten van granulietafval in een verondiepingsplas. In het belang van de continuïteit van de wegenbouw.

Is granulietafval grond?

4. Om van het granulietafval af te komen, deed het bedrijf in 2018 een melding bij RWS, directie Oost om toestemming te krijgen om dit als grond te mogen storten in een verondiepingsplas (niet: Over de Maas). Die toestemming kreeg het niet omdat granuliet volgens RWS niet voldoet aan de kenmerken van grond zoals die in het Besluit bodemkwaliteit waren vastgelegd: "*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."
5. Toetsing van granuliet(afval) aan de definitie van grond wijst uit dat het niet voldoet aan de elementen 'bestaat uit (...) organische stof in een verhouding en met een structuur zoals deze in de bodem van nature worden aangetroffen'. Met andere woorden: granuliet(afval) is voor de Nederlandse situatie *bodemvreemd* materiaal. Uit informatie waarover Zembla beschikt, blijkt dat in de zomer van 2019 ook het Implementatieteam Besluit bodemkwaliteit van oordeel was dat granuliet niet als grond kan worden beschouwd.
6. Het valt op dat de ministers in hun brief van 5 maart volledig voorbijgaan aan de definitie van grond in het Besluit bodemkwaliteit en aan de vraag of granuliet(afval) hieraan voldoet. Zorgvuldige toetsing aan de regelgeving is toch het eerste dat de betrokken ministers hadden behoren te laten doen. In onze rechtsstaat is het recht immers het primaire kader waarbinnen ministers en ambtenaren behoren te werken en af te wegen. Als de ministers die zorgvuldige toetsing wel hadden laten doen, hadden zij volgens mij redelijkerwijs niet tot de conclusie kunnen komen dat granuliet(afval) kan worden beschouwd als grond.
7. GIB beroept zich op een productcertificaat voor het product granuliet, dat is afgegeven door SGS INTRON Certificatie op basis van Beoordelingsrichtlijn (BRL) 9321 voor Industriezand en (gebroken) grind.
In deze BRL staat dat het toepassingsgebied industriezand en/of gebroken industrie grind is bedoeld om te worden toegepast als grond binnen het generieke kader van het Besluit bodemkwaliteit.
Maar: dit productcertificaat deugt niet, want BRL 9321 is niet van toepassing op "steenslag afkomstig van gesteente" (dit staat met zoveel woorden in § 1.2 van de BRL). Omdat granuliet steenslag afkomstig is van de gesteenten graniet en kwartsiet, valt het buiten het toepassingsgebied van deze BRL. Dit heeft als consequentie dat granuliet niet met een beroep op BRL 9321 en op het hierop gebaseerde productcertificaat als grond kan worden aangemerkt. GIB wist dit ook.

Ruim een jaar vóór de opheffing van VROM is, vermoedelijk op verzoek van GIB, een poging ondernomen om BRL 9321 zo aan te passen dat ook op granuliet als grond hieronder zou vallen. Dit is niet doorgegaan omdat volgens de Toetsingscommissie Bodemkwaliteit de voorgestelde aanpassing niet in overeenstemming was met het Besluit Bodemkwaliteit. Het is aannemelijk dat GIB hiervan op de hoogte werd gesteld. Derhalve mag worden aangenomen dat GIB op z'n minst al vanaf ca. 2010 wist dat het bedrijf het op BRL 9321 gebaseerde productcertificaat voor granuliet niet kon en mocht gebruiken, omdat deze BRL niet op granuliet van toepassing was. Ook één of meer medewerkers van Water en Bodem, die voorheen werkten op de directie Bodem van het voormalige Directoraat-Generaal Milieubeheer (VROM), zijn er hoogstwaarschijnlijk al geruime tijd van op de hoogte dat de Toetsingscommissie Bodemkwaliteit granuliet niet als grond beschouwde en dat het productcertificaat van GIB voor granuliet als grond niet geldig was.

8. In 2015 heeft SGS Intron op verzoek van GIB de (ontwerp) BRL 9344: "*De milieuhygiënische kwaliteit van fractie <500 µm vrijkomend bij de bewerking van primaire steenachtige materialen*" ingediend bij het ministerie voor opname in de Regeling bodemkwaliteit (Rbk). De bedoeling was dat op basis van deze BRL een erkende kwaliteitsverklaring (productcertificaat) voor granuliet als grond zou worden afgegeven. Ook deze (ontwerp) BRL stuitte om dezelfde reden op verzet van de Toetsingscommissie. Het valt op dat in de brief van de ministers hierover niets staat.
9. Met de afwijzing van de (ontwerp) BRL 9344 werd GIB voor de tweede keer duidelijk gemaakt dat er geen juridische basis was voor een productcertificaat voor granuliet als grond. Desondanks is het bedrijf het op BRL 9321 gebaseerde productcertificaat (afgegeven door SGS), dat van nul en generlei waarde was, blijven gebruiken tegenover RWS en mogelijk ook andere instanties. Hiermee heeft GIB zich vermoedelijk schuldig gemaakt aan opzettelijk gebruik maken van een vals document; dit is een ernstig misdrijf (art. 225, tweede lid, Wetboek van Strafrecht). Niet alleen topambtenaren van het ministerie, maar ook Halbe Zijlstra zijn door de heer Bontrup (directeur van GIB) misleid. De heer Zijlstra heeft namelijk tegenover Zembla verklaard dat hij van de heer Bontrup had gehoord dat GIB beschikte over een productcertificaat. GIB heeft trouwens ook veel betrokkenen op het verkeerde been gezet door over granuliet(afval) te spreken als 'Noordse leem'.
10. De ministers wijzen, ter onderbouwing van hun standpunt dat granuliet grond is, er in hun brief op dat granuliet al vele malen als grond in Nederland en elders is toegepast. In de bijgevoegde lijst van toepassingen staan slechts twee gevallen van verondieping. Verreweg de meeste gevallen waarin granuliet is toegepast, lijkt het te gaan om toepassing als bouwstof in een werk, niet om het storten van granulietafval.

Conclusie: granuliet(afval) is geen grond en dit wist GIB.

Wat is granuliet(afval) dan wel?

11. Nu granuliet(afval) geen grond is, blijven er twee mogelijkheden over: bouwstof of afval?

Na de eerste weigering van de gevraagde toestemming (door RWS/regio Oost) heeft RWS het bedrijf aangeraden om mogelijkheden voor nuttige toepassing van granuliet(afval) als *bouwstof* te onderzoeken. Wist de betrokken ambtenaar misschien dat het productcertificaat voor granuliet als grond niet geldig was? Of die raad is opgevolgd en, zo ja, wat dat heeft opgeleverd, is niet bekend. In het najaar van 2019 was de situatie echter zo dat er op het bedrijfsterrein veel te veel granuliet lag. Met andere woorden: het bedrijf kon geen afnemer voor nuttige toepassing vinden, zodat het zich ervan moest en wilde ontdoen. Hiermee werd het een *afvalstof*. Verwijdering ervan op legale wijze, bijvoorbeeld door het storten op een stortplaats of het per schip terugbrengen naar een land waar het graniet/kwartsiet vandaan kwam (Noorwegen en Schotland), zou het bedrijf veel geld kosten.

Conclusie: het granulietafval op het terrein van GIB moet als afvalstof worden beschouwd en behandeld.

Hoe de ambtelijke top van het ministerie omging met de regelgeving

12. Het is aannemelijk dat, om GIB hoge kosten voor legale verwijdering van het granietafval te besparen, de directeur van het bedrijf, de heer Bontrup, een bestuurder van Volker Wessels, oud-Kamerlid en -minister Halbe Zijlstra, benaderde met het verzoek om zich, via zijn contacten bij de top van het ministerie van I&W, ervoor in te spannen dat granuliet toch als grond werd aangemerkt, opdat het in een verondiepingsplas kon worden gestort. Het belang van de wegenbouw voerde de heer Bontrup waarschijnlijk als reden aan. De heer Zijlstra en

Bontrup hebben vervolgens met de ambtelijke top van het ministerie gesproken. Met als resultaat dat de twee verantwoordelijke directeuren-generaal, mw. Blom (DgRWS) en dhr. Heij (dgWater en Milieu) met elkaar in gesprek gingen over het probleem van Bontrup/Graniet Import Benelux.

13. Dit leidde ertoe dat, buiten medeweten van de verantwoordelijke staatssecretaris, Stientje van Veldhoven, beide directeuren-generaal (dg's) afspraken dat granuliet voortaan als grond wordt aangemerkt. Hiermee gingen zij niet alleen in tegen de opvattingen van de Toetsingscommissie Bodemkwaliteit en de bodemdeskundigen binnen het ministerie en die van de regionale directies Oost en Zuid van RWS; die waren belast met de uitvoering van het Besluit bodemkwaliteit, waaronder toestemmingverlening voor het storten van grond in verondiepingsplassen. Met deze afspraak stelden beide dg's de facto de definitie van grond in het Besluit bodemkwaliteit buiten werking. Het gaat hierbij om een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet bodembescherming. Een (definitie in een) algemene maatregel van bestuur kan in Nederland alleen worden gewijzigd door de regering, na advies te hebben gevraagd van de Raad van State. Dus niet zo maar even door de verantwoordelijke bewindsvrouw of twee hoge ambtenaren van het ministerie.
14. Deze gang van zaken doet vermoeden dat beide dg's niet voldoende op de hoogte waren van de kennis en opvattingen van de in bodemvraagstukken gespecialiseerde medewerkers binnen de beleidsdirecties en regiodirecties van het ministerie en in die van externe bodemdeskundigen. Anders zouden zij vermoedelijk niet, tegen het advies van eigen ambtenaren in, zo gemakkelijk zijn meegegaan in de beweringen van de heren Bontrup en Zijlstra dat granuliet grond was, hierbij o.a. wijzend op het productcertificaat. Integendeel. Dan zouden zij erachter zijn gekomen dat interne deskundigen en de Toetsingscommissie Bouwkwiteit granuliet niet kwalificeerden als grond én dat het productcertificaat geen deugdelijke basis had. Met als gevolg dat in dit geval niet het Besluit bodemkwaliteit, maar de Waterwet van toepassing was. Volgens artikel 6.2., eerste lid, van deze wet is het verboden afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen in een Rijkswater te brengen, i.c. Over de Maas, zonder een vergunning van de Minister van I&W.
15. Derhalve had GIB voor het storten van zijn granulietafval een aanvraag voor een Waterwetvergunning moeten indienen. Er is geen reden om aan te nemen dat GIB, dat beschikt over goede adviseurs, dit niet wist, dan wel dit niet had moeten weten.
Nu GIB niet beschikt niet over een vergunning ex artikel 6.2., eerste lid, Waterwet handelt het bedrijf met het storten van granulietafval meermalen opzettelijk in strijd met dit artikel. Dit is volgens de Wet op de economische delicten een strafbaar feit. Er zijn goede redenen voor het vermoeden dat beide dg's behulpzaam zijn geweest bij het begaan van dit milieudelict. Bovendien heeft GIB zich vermoedelijk veel kosten bespaard door zich niet op een wettelijke voorgeschreven wijze te ontdoen van zijn granulietafval. In dat geval is sprake van een wederrechtelijk verkregen economisch voordeel.
16. Doordat die vergunningaanvraag niet is ingediend, is grondig onderzoek uitgebleven naar de samenstelling van het granulietafval en de gezondheids- en milieurisico's van het storten van granulietafval in grote hoeveelheden in Over de Maas. Bovendien is rechtsbescherming onthouden aan de gemeente West Maas en Waal die de beoogde eigenaar van de plas is, aan Natuurmonumenten die de beoogde beheerder van de plas is en aan belanghebbende burgers.

Conclusie: Door het optreden van GIB, hierbij geholpen door Halbe Zijlstra, en dat van de dg's van Water en Bodem en RWS is de wetgeving ter bescherming van de kwaliteit van water en bodem verkeerd toegepast. Het heeft er alle schijn van dat beide dg's het private belang van GIB/Bontrup om op een relatief goedkope en gemakkelijke manier van een groot afvalprobleem af te komen zwaarder hebben laten wegen dan het algemeen belang; namelijk dat de wetgeving ter bescherming van de gezondheid van de mens en de kwaliteit van milieu en natuur zorgvuldig wordt toegepast en nageleefd. Zodoende is het vertrouwen in de ministers van Milieu en Wonen en van Infrastructuur en Waterstaat en het departement aangetast.

Mr. G.A. Biezeveld/7 maart 2020