

**Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State
te 's-Gravenhage**

Zitting : 22 januari 2008, te 10.00 uur
Procedurenummer : 200703340//M1

PLEITNOTITIES

- inzake -

De publiekrechtelijke rechtspersoon
gemeente Alphen aan den Rijn,
gevestigd te Alphen aan den Rijn,
appellante,
gemachtigde: mr. A.A. Freriks

contra

**het College van dijkgraaf en
hoogheemraden van het
Hoogheemraadschap van Rijnland**
verweerder,
gevestigd te Leiden

Hoogedelgestreng College,

1. Vandaag liggen bij u ter behandeling voor de beroepen gericht tegen de op 27 maart 2007 aan de gemeente Alphen aan den Rijn (de gemeente) verleende vergunning op grond van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (Wvo) voor het lozen van afvalwater uit de voormalige stortplaats Coupépolder. Het beroep van de gemeente spitst zich toe op voorschrift 11 uit de vergunning. Naar de mening van de gemeente laat dit voorschrift geen andere keuze dan het alsnog aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting op de al in 1985 gesloten stortplaats. Hoewel de formulering van het voorschrift ruimte lijkt te bieden voor andere maatregelen, bestaat deze ruimte de facto niet. Het voorschrift verplicht immers tot het saneren van het insijpelen van hemelwater in de voormalige stortplaats, hetgeen uitsluitend met een waterdichte bovenafdichting mogelijk is. Het voorschrift wekt dan ook ten onrechte de suggestie dat ook andere maatregelen zouden kunnen worden

voorgesteld. In het aanvullend beroepschrift van 8 juni 2007 is om die reden specifiek ingegaan op het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting.

2. De gemeente heeft in het aanvullend beroepschrift en de overgelegde producties de juridische, technische, economische en maatschappelijke gronden, die zich verzetten tegen voorschrift 11 uit de Wvo-vergunning, uitvoerig uiteengezet. De gemeente zal haar standpunt niet herhalen en vooral ingaan op het door het Hoogheemraadschap ingediende verweerschrift en het advies van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB). Opgemerkt wordt dat het Hoogheemraadschap een groot aantal argumenten uit het beroepschrift onbesproken heeft gelaten. Ook de adviseur van de StAB heeft op basis van een eigen interpretatie van het juridisch kader een aantal cruciale technische aspecten ten onrechte niet onderzocht. Dat is teleurstellend, aangezien de technisch-inhoudelijke afwegingen welke dienen plaats te vinden in het licht van het relevante toetsingskader uit de Wvo, de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet bodembescherming (Wbb), daardoor onvolledig zijn. Uw Afdeling wordt in het advies dan ook geen volledige beoordeling van de technisch-inhoudelijke aspecten aangereikt. Opgemerkt wordt dat de StAB haar advies niet alleen baseert op een (ongevraagde en) onjuiste interpretatie van het juridische kader, maar dat het oordeel ook is gebaseerd op een onjuiste weergave van de feiten. De StAB concludeert dat de nadelige effecten van de aanleg van een waterdichte bovenafdichting buiten de reikwijdte van de in een vergunningprocedure te verrichten afweging vallen. Dit is niet alleen juridisch onjuist (zoals nog zal worden toegelicht), maar de StAB miskent tevens dat de risico's van het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting niet alleen de fase van aanleg, maar ook de situatie na aanleg betreffen zoals de gemeente ook heeft toegelicht in haar beroep. De gemeente ziet zich om de hiervoor genoemde redenen genoodzaakt haar standpunt uitvoeriger toe te lichten dan bij een volledige beoordeling door het Hoogheemraadschap en de StAB noodzakelijk zou zijn geweest.
3. De gemeente realiseert zich terdege dat uw Afdeling in de onderhavige procedure voor de derde maal een oordeel moet geven, over de discussie of in het kader van de Wvo-vergunning moet worden verplicht tot het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting. Het is in dit verband van belang om er met nadruk op te wijzen dat het toetsingskader als gevolg van een herziening van de Wm en Wvo is aangepast,

alsmede dat sinds de vorige procedure een aantal belangrijke onderzoeksrapporten is verschenen dat naar de mening van de gemeente voor de beoordeling van het geschil van belang is. Voorts heeft het Hoogheemraadschap in de vigerende vergunning voor het eerst de verplichting tot het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting verankerd. De daaraan ten grondslag gelegde overwegingen zijn niet eerder ter beoordeling voorgelegd aan uw Afdeling. Er is daarom ten opzichte van de uitspraak van uw Afdeling van 20 september 2006 een aantal nieuwe feiten en omstandigheden, dat tot een nadere beoordeling noodzakelijk.

4. Het verweerschrift van het Hoogheemraadschap geeft aanleiding allereerst kort in te gaan op de relatie tussen Wvo, Wm en Wbb, en de vraag hoe de verplichting tot het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting in dit verband moet worden geduid. De gemeente meent primair dat deze verplichting in het kader van de Wvo-vergunning niet (meer) mag worden opgelegd. De gemeente zal kort toelichten waarom het standpunt van het Hoogheemraadschap in deze onjuist is. Vervolgens wordt ingegaan op de inhoud en strekking van het relevante toetsingskader in artikel 8.11, derde lid Wm in relatie tot het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) en de Regeling aanwijzing BBT-documenten. De gemeente concludeert dat een juiste uitleg van het toetsingskader noodzaakt tot vernietiging van de vergunning voor wat betreft voorschrift 11.

Verhouding Wbb-Wvo-Wm

5. Anders dan het Hoogheemraadschap in het verweerschrift suggereert, is ook de gemeente van mening dat sprake kan zijn van situaties en gedragingen die zowel door de Wvo als door de Wbb kunnen worden gereguleerd. De gemeente heeft ook niet gesteld dat geen sprake is van twee afzonderlijke, zelfstandige toetsingskaders. In het aanvullend beroepschrift is echter uitvoerig gemotiveerd dat zowel artikel 99, vierde lid Wbb als artikel 8.9 Wm er aan in de weg staan om maatregelen die in het kader van de Wbb zijn vastgesteld (en uitgevoerd) te doorkruisen door het voorschrijven van maatregelen in het kader van een Wvo-vergunning die daar haaks op staan.

6. Artikel 99, vierde lid Wbb voorziet erin dat het Wbb-gezag de reeds in het Wvo-kader geformuleerde voorschriften respecteert. De bepaling ziet echter niet op de situatie waarin in het kader van de Wbb al een integrale afweging heeft plaatsgevonden met betrekking tot de uit te voeren saneringsmaatregelen en besluitvorming op grond van de Wvo pas na de besluitvorming in het kader van de Wbb plaatsvindt. In het aanvullend beroepschrift is ingegaan op de inhoud en strekking van de voorrangsregeling in artikel 99, vierde lid Wbb.
7. Het Hoogheemraadschap heeft in dit verband gesteld dat de provincie Zuid-Holland de IBS-saneringsmaatregelen heeft getroffen, met als doel de situatie in en rondom de voormalige stortplaats zoveel mogelijk te stabiliseren en heeft daarbij opgemerkt dat vooralsnog is afgezien van het aanbrengen van een waterdichte bovendichting. Met deze stellingname wordt de suggestie gewekt dat er nog altijd sprake is van een voorlopige situatie. Daarmee wordt echter miskend dat in 1993 al een besluit is genomen over het pakket aan saneringsmaatregelen. Daarbij is indertijd aangetekend dat uit nader onderzoek moet blijken, dat in verband met risico's voor de volksgezondheid (vanwege uittredend stortgas) geen afsluitende afdeklaag noodzakelijk is.
8. Nadere besluitvorming daarover heeft plaatsgevonden op 12 december 2000 en daarbij is geconcludeerd dat de aangebrachte bovenafdichting afdoende is. De bezwaren van derden tegen dit besluit zijn afgewezen, hetgeen heeft geleid tot een beroepsprocedure bij uw Afdeling. In de uitspraak van 24 december 2002 (200100427/1) heeft uw Afdeling geconcludeerd dat de keuze voor de IBC-variant niet ter discussie staat, maar dat slechts aan de orde is de keuze om in dit geval geen extra bovenafdichting aan te brengen. Naar de mening van uw Afdeling was onvoldoende informatie beschikbaar over het mogelijk uittreden van anorganische stoffen. De conclusie dat de dampremmende werking voldoende zou zijn, was om die reden naar uw mening onvoldoende onderbouwd. Opgemerkt wordt dat het als productie 8 bij het aanvullend beroepschrift overgelegde rapport, de nadere onderbouwing omvat die indertijd naar het oordeel van uw Afdeling ontbrak.

9. Naar de mening van de gemeente is daarmee sprake van een zorgvuldig afgewogen pakket aan saneringsmaatregelen dat aanvulling van de motivering door gedeputeerde staten van de provincie Zuid-Holland mogelijk maakt en dit pakket is bij de beoordeling in het kader van de Wvo-vergunning thans van belang.
10. De gemeente merkt daarbij nog op dat het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting door het Hoogheemraadschap en de StAB-adviseur thans ten onrechte als op zichzelf staande bronmaatregel in het kader van de Wvo-vergunning wordt beschouwd. Indien een waterdichte bovenafdichting zou worden aangebracht, noodzaakt dit namelijk tot een volledig nieuw pakket aan saneringsmaatregelen.

- * er moeten voorzieningen worden getroffen om stortgas op te vangen en te onttrekken. Vervolgens moet het stortgas worden verwerkt, bijvoorbeeld door middel van affakkelen.
- * voorts moet een hemelwaterdrainagesysteem worden aangelegd, en moeten afvoervoorzieningen naar het oppervlaktewater worden gemaakt.
- * de aanleg van een bovenafdichting heeft consequenties voor het huidige ringdrainagesysteem.
- * de aanleg van een bovenafdichting vereist aanpassingen in het reliëf. Taluds mogen niet te steil zijn om afschuiving te voorkomen. Ook mogen geen ingesloten laagten voorkomen waar hemelwater in kan blijven staan.
- * om de bovenafdichting aan te kunnen leggen moet tot aan het afval worden ontgraven.

11. Het voorgaande betekent derhalve dat een totaalpakket aan nieuwe saneringsmaatregelen noodzakelijk zal zijn. Het gaat dan ook niet uitsluitend om het aanbrengen van een bovenlaag als maatregel in het kader van de Wvo-vergunning (in strijd met het wettelijk systeem), maar om het volledig overboord zetten van de gekozen saneringsvariant, welke uw Afdeling in de uitspraak van 24 december 2002 nu juist als uitgangspunt heeft aanvaard. Uitvoering van de maatregel dwingt dus tot integrale herziening van de op grond van de IBS en de Wbb genomen besluiten. In het aanvullend beroepschrift is uitvoerig toegelicht dat een juiste uitleg van artikel 99, vierde lid Wbb eraan in de weg staat om deze besluitvorming thans in het kader van de Wvo te doen plaatsvinden.

12. Daarnaast heeft de gemeente in het aanvullend beroepschrift gewezen op artikel 8.9 Wm. Hierin wordt voorgeschreven dat het bevoegd gezag er bij beslissing op de aanvraag (in casu de aanvraag om een Wvo-vergunning) voor moet zorgdragen dat geen strijd ontstaat met regels die met betrekking tot de inrichting (in casu lozing) gelden en zijn gesteld bij of krachtens – voor zover hier van belang – de Wbb. De bedoeling van art. 8.9 Wm kwam aan de orde in een uitspraak van uw Afdeling van 20 juni 2001 (AB 2001/260, m.nt. M.P. Jongma en J.R.C. Tieman). In de noot wordt onder verwijzing naar de overwegingen van uw Afdeling opgemerkt: “Art. 8.9 Wm is er voor om te voorkomen dat voor vergunninghouder tegenstrijdige eisen gaan gelden.”

Opmerking: Zie ook de noot van M.P. Jongma onder AbRvS 27 januari 1998, AB 1998/201.

Naar de mening van de gemeente bestaat er, gelet de systematiek van Wm, Wvo en Wbb, dan ook geen twijfel over dat niet is beoogd het Wvo-gezag de bevoegdheid toe te kennen om te treden in eerder in het kader van de Wbb genomen besluiten. Sterker nog, uit het systeem van de genoemde wetten volgt dat het Hoogheemraadschap niet voorbij mag gaan aan het maatregelenpakket waartoe gedeputeerde staten van Zuid-Holland op grond van de Wbb hebben besloten.

13. Het Hoogheemraadschap meent echter dat er wel ruimte is voor een ‘nieuwe’ afweging in het kader van de Wvo-vergunning, aangezien naar haar mening geen beoordeling van effecten op andere milieucompartimenten dan bodem en grondwater aan de orde is geweest in het kader van de IBS/Wbb. Zij stelt dat dit wordt bevestigd door het feit dat de DHV-onderzoeken uitsluitend de dampremmende werking van de deklaag in relatie tot risico’s voor omwonenden en gebruikers betroffen. Allereerst merkt de gemeente op dat het standpunt van het Hoogheemraadschap feitelijk onjuist is. In 1993 bestond uitsluitend op het punt van de dampremmende werking behoefte aan nader onderzoek, andere milieu-effecten waren reeds voldoende inzichtelijk. Bovendien vormt het gegeven, dat de onderzoeken de risico’s voor omwonenden en gebruikers betroffen, juist een bevestiging van het standpunt van de

gemeente dat wel degelijk sprake is van een integrale afweging en dat andere elementen dan de effecten voor bodem en grondwater een rol hebben gespeeld bij de afweging in het kader van de IBS/Wbb. Zoals uit het bestreden besluit ook naar voren komt, was het Hoogheemraadschap vanuit haar positie als waterkwaliteitsbeheerder vertegenwoordigd in de projectgroep waarin de saneringsmaatregelen zijn geformuleerd (zie par. 4.1.2 van de overwegingen in het bestreden besluit). De gevolgen van de saneringsmaatregelen voor de (bescherming van de) oppervlaktewaterkwaliteit zijn in de afweging op grond van de Wbb en eerder de IBS betrokken. De gemeente verwijst in dit verband tevens naar het als productie 6 bij het aanvullend beroepschrift overgelegde rapport van IWACO. Daaruit blijkt dat ook de afvalwaterstroom in de afwegingen aan de orde is geweest.

14. Behalve de relatie tussen de Wbb en de Wvo is ook de relatie tussen de Wvo en de thans vigerende regelgeving met betrekking tot de eindafwerking van stortplaatsen van belang. In het aanvullend beroepschrift is er op gewezen dat stortplaatsen zoals de Coupépolder (die in 1985 is gesloten) op grond van de uitdrukkelijke keuze van de wetgever niet binnen de werkingssfeer van het Stortbesluit bodembescherming en de Uitvoeringsregeling Stortbesluit bodembescherming vallen. De wetgever heeft er dus nadrukkelijk niet voor gekozen de verplichting tot waterdichte eindafwerking ook op te leggen ten aanzien van stortplaatsen die vóór 1 maart 1995 al waren gesloten. Zou worden geaccepteerd dat deze verplichting via de Wvo-vergunning thans alsnog kan worden opgelegd, dan druist dit in tegen de bedoelingen van de wetgever en is ook op dat punt sprake van een doorkruising als bedoeld in artikel 8.9 Wm. In aanvulling daarop kan nog worden opgemerkt dat in overweging 25 van de Europese Richtlijn betreffende het storten van afvalstoffen (1999/31/EG) expliciet is overwogen dat stortplaatsen die zijn gesloten vóór de omzettingsdatum van de richtlijn, niet mogen worden onderworpen aan de bepalingen betreffende de sluitingsprocedure. Daaruit volgt naar de mening van de gemeente dat ook de Europese wetgever expliciet afwijst dat technieken die in het kader van de thans vigerende regelgeving gelden bij de sluiting en afwerking van stortplaatsen, ook bij voormalige reeds lang voor inwerkingtreding van de regelgeving gesloten stortplaatsen worden opgelegd. Opgemerkt wordt voorts dat de Europese richtlijn, ook voor stortplaatsen die wel onder de werking van de richtlijn vallen, geen waterdichte bovenafdichting vereist bij sluiting. Ik kom op dat punt later nog terug.

15. Uit de relevante wettelijke kaders vloeit dan ook voort dat het door gedeputeerde staten van Zuid-Holland vastgestelde samenhangende pakket aan saneringsmaatregelen, als uitgangspunt voor het Hoogheemraadschap had te gelden in het kader van de beslissing op de aanvraag om de Wvo-vergunning. Bij de afweging of (bron)maatregelen in het kader van de Wvo-vergunning mogelijk zijn, betekent dit dat met het opleggen van maatregelen om de kwaliteit van het lozingswater te verbeteren of te beperken, niet mag worden getreden in de reeds op grond van de Wbb voorgeschreven en uitgevoerde saneringsmaatregelen. In het aanvullend beroepschrift is gewezen op het CIW-rapport "Vrijkomend grondwater bij bodemsaneringen, handreiking voor integrale afweging van lozingsvarianten" uit 2002. De StAB-adviseur, die thans meent dat het rapport niet ziet op lozingen als de onderhavige, gaf in het rapport uit 2006 expliciet aan dat het CIW-rapport bruikbare inzichten bevat die in onderhavige situatie van belang kunnen zijn. Het rapport licht toe dat bij lozingen van afvalwater, die samenhangen met de uitvoering van saneringsmaatregelen, een andere insteek dient te worden gekozen bij het bepalen van mogelijke bronmaatregelen dan het geval zou zijn in situaties waarin geen sanering op grond van de Wbb aan de orde is.

Afwegingen in het kader van de Wvo

16. Het feit dat de saneringssituatie als uitgangspunt heeft te gelden, laat onverlet dat in het kader van de Wvo dient te worden onderzocht op welke wijze uitvoering kan worden gegeven aan het toetsingskader zoals neergelegd in de Wvo en de Wm. Dit betekent dat naast artikel 8.9 Wm tevens artikel 8.11, derde lid Wm, het lvb en de Regeling BBT-documenten in aanmerking dienen te worden genomen. De gemeente is op het toetsingskader in het aanvullend beroepschrift ingegaan. Gelet op het verweerschrift en het StAB-advies wenst de gemeente nog een nadere toelichting te geven op haar standpunt.

17. Op grond van artikel 8.11, derde lid Wm dienen in het belang van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning voorschriften te worden verbonden. Indien nadelige milieugevolgen niet kunnen worden voorkomen moeten deze - bij voorkeur aan de bron - worden beperkt en daarbij dienen de in aanmerking

komende beste beschikbare technieken te worden toegepast. Artikel 1.1, eerste en tweede lid en het lvb geven aan welke aspecten in het kader van deze afweging van belang zijn. Bij de afwegingen dient allereerst acht te worden geslagen op het brede milieubegrip in de Wm waarin (zie artikel 1.1, tweede lid Wm) belangen van bescherming van mensen, dieren, planten en goederen, van water, bodem en lucht, maar ook van landschappelijke, natuurwetenschappelijke en cultuurhistorische waarden en beheersing van het klimaat dienen te worden meegewogen. Voorts zijn op grond van deze bepaling de gevolgen voor het gebruik van grondstoffen en energie relevant.

18. Voorts is de definitie van beste beschikbare technieken in art. 1.1 eerste lid Wm van belang welke luidt:

“beste beschikbare technieken: voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu meest doeltreffende technieken om de emissies en andere nadelige gevolgen voor het milieu, die een inrichting kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken, die – kosten en baten in aanmerking genomen – economisch en technisch haalbaar in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort, kunnen worden toegepast, en die voor degene die de inrichting drijft, redelijkerwijs in Nederland of daarbuiten te verkrijgen zijn; daarbij wordt onder technieken mede begrepen het ontwerp van de inrichting, de wijze waarop zij wordt gebouwd en onderhouden, alsmede de wijze van bedrijfsvoering en de wijze waarop de inrichting buiten gebruik wordt gesteld”.

19. Op grond van artikel 5a.1 lvb moeten - voor zover hier van belang - tevens worden meegewogen:

- d. vergelijkbare processen, apparaten of wijzen van bedrijfsvoering die met succes in de praktijk zijn beproefd;
- e. de vooruitgang in de techniek en de ontwikkeling van de wetenschappelijke kennis;
- i. het verbruik en de aard van de grondstoffen (...);
- j. de noodzaak om het algemene effect van emissies op en de risico's voor het milieu te voorkomen of tot een minimum te beperken en tenslotte
- k. de noodzaak ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor het milieu te beperken.

20. In het bestreden besluit en in het StAB-advies is zonder zorgvuldige beschouwing van deze elementen uit het toetsingskader geoordeeld dat een waterdichte bovenafdichting als beste beschikbare techniek moet worden beschouwd. Zowel het Hoogheemraadschap als het advies van de StAB komen tot deze conclusie op basis van afwegingen die sterk sectoraal getint zijn. De facto komen deze er op neer dat hoofdzakelijk in de onderbouwing is betrokken dat de kwantiteit en wellicht de kwaliteit van het afvalwater positief kunnen worden beïnvloed door het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting. De lijn van redeneren is eenvoudigweg: een waterdichte bovenafdichting leidt tot minder insijpeling van regenwater, dus (uiteindelijk) tot minder afvalwater, dat betekent een vermindering van de lozing van zwarte lijststoffen en dus moet deze maatregel volgens het Hoogheemraadschap worden aangemerkt als best bestaande techniek. Een afweging van de genoemde relevante elementen uit de Wm en het Ivb, in samenhang met de Regeling BBT-documenten, ontbreekt daarbij. Of het middel mogelijk erger is dan de kwaal, wordt niet aan de orde gesteld. De gemeente is om meerdere redenen van mening dat de maatregel niet als beste beschikbare techniek kan worden aangemerkt en het opleggen van de maatregel door de Wvo in relatie tot Wm ook niet wordt vereist. Ter toelichting merkt de gemeente het volgende op.

Negatieve effecten niet meegewogen

21. De negatieve effecten van het uitvoeren van de maatregel zijn zowel door het Hoogheemraadschap als de StAB-adviseur niet of nauwelijks meegewogen. Uit het aangehaalde wettelijk kader, alsmede uit jurisprudentie van uw Afdeling (uitspraak d.d. 17 januari 2007, 200603909/1) volgt echter dat ook rekening dient te worden gehouden met de negatieve effecten van de toepassing van een techniek.
22. In dit verband zijn de door de gemeente overgelegde rapportage van DHV (Risico's anorganische stoffen voormalige stortplaats Coupépolder) uit maart 2007 (overgelegd als productie 8) en de notitie Voormalige stortplaats Coupépolder; consequenties voor gezondheid en milieu bij aanleg van een vloeistofdichte bovenafdekking (DHV november 2006, overgelegd als productie 13) van belang. Op p. 9 van het rapport uit maart 2007 wordt opgemerkt dat het aanbrengen van een

volledig afgesloten bovenafdichting meer nadelen dan voordelen oplevert. Als risicofactoren worden genoemd:

- a. resterende stortgasproductie in het stortlichaam;
- b. complexe en kostbare beheersing van de risico's van het uittreden van giftig stortgas;
- c. risico van breuk van in het stortlichaam aanwezige vaten als gevolg van het uitvoeren van de maatregelen en de druk van de aangebrachte bovenafdichting;
- d. vernietiging van flora en fauna;
- e. vernietiging van ontwikkelde landschappelijke waarden;
- f. complexiteit van de uitvoering van maatregelen in heuvelachtig terrein van de huidige golfbaan. Om afdichting mogelijk te maken dient het profiel van het stortlichaam eerst te worden aangepast. Daarvoor is ontgraving nodig met als risico dat gravend materieel in aanraking komt met vaten afval en vaten gaan scheuren. Dit leidt niet alleen tot milieurisico's maar ook tot risico's voor omwonenden en personen betrokken bij uitvoering;
- g. herstel van de landschappelijke waarden vergt een extra dikke afwerkingslaag om bomen zonder risico te kunnen laten wortelen. Dit veroorzaakt echter, zoals opgemerkt, weer risico's voor een overdruk op het stortlichaam (zie rapportage november 2006, p. 7/8);
- h. voor het uitvoeren van de maatregel zijn grote hoeveelheden schone grondstoffen noodzakelijk die elders moeten worden gewonnen.

23. Iedere motivering waarom, ondanks de enorme potentiële risico's, een waterdichte bovenafdichting passend zou zijn om een hoog niveau van bescherming van het milieu te bereiken, ontbreekt.

Maatregel niet doeltreffend

24. In de waterbalans (productie 11 bij het aanvullend beroepschrift) en het op 18 december 2007 toegezonden memorandum van Haskoning is aangetoond dat het Hoogheemraadschap de positieve effecten op de omvang van de na het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting resterende lozing overschat. Het Hoogheemraadschap heeft uitsluitend gereageerd op de waterbalans, maar heeft geen onderzoek verricht naar de feitelijke situatie ter plaatse en heeft evenmin zelf een

waterbalans opgesteld (zie p. 1 notitie bij het verweerschrift). Het moet de gemeente van het hart dat zij het standpunt van het Hoogheemraadschap over de waterbalans, en de wijze waarop het Hoogheemraadschap thans meent de juistheid van de waterbalans te moeten bestrijden, zeer merkwaardig acht. Het Hoogheemraadschap heeft tijdens de vorige zitting bij uw Afdeling juist benadrukt dat uit de waterbalans blijkt dat de maatregel niet doeltreffend is. Nu het Hoogheemraadschap zich onder druk genoodzaakt ziet om alsnog een waterdichte bovenafdichting voor te schrijven, verandert plotsklaps ook het standpunt over een document waar men zich eerder juist sterk voor maakte.

25. Het StAB-advies heeft aansluiting gezocht bij het standpunt van het Hoogheemraadschap maar, zoals in het memorandum van Haskoning is aangegeven, is een aantal uitgangspunten die door het Hoogheemraadschap zijn gehanteerd, onjuist. Met name wordt miskend dat de bijdrage van onttrokken grondwater veel groter is dan door het Hoogheemraadschap wordt aangenomen. De door Haskoning gehanteerde feitelijke uitgangssituatie is nog eens in het veld nagemeten. Voorts zijn effecten van beregening op basis van gegevens van de exploitant van de golfbaan doorgerekend waaruit blijkt dat dit niet tot andere conclusies leidt. In **bijlage 1** bij de pleitnota is de verhouding tussen wegzijging en kwel schematisch aangegeven.

26. Voorts is in het licht van de door Haskoning opgestelde waterbalans van belang dat de stortplaats tot NAP -4 m in het grondwater ligt. Dit betekent concreet dat ongeveer 880.000 m³ afval in het grondwater ligt. Uitgaande van een poriënvolume van 30% is er 264.000 m³ verontreinigd grondwater aanwezig. Ook dit verontreinigde water wordt door middel van de ringdrainage beheerst om verspreiding van verontreinigingen te voorkomen. Omdat er afval in het grondwater ligt, zal altijd percolaat worden gevormd. De opmerking van het Hoogheemraadschap (welke door het StAB-adviseur als een belangrijk element in de redenering is overgenomen) dat desnoods de onttrekking van grondwater kan worden gestaakt, is dus onjuist. Vanwege de risico's van het afval in het grondwater is het niet mogelijk om onttrekking van grondwater te staken zonder daarmee een risico van grondwaterverontreiniging te lopen. Het staken van de onttrekking zou reeds om die

reden onmiddellijk in strijd komen met de Wbb, en bovendien haaks staan op het door gedeputeerde staten geformuleerde pakket saneringsmaatregelen. Gelet op de relatief grote bijdrage van het grondwater aan het geloosde percolaatwater is een reductie van 95% dan ook geenszins waarschijnlijk. De conclusie van de StAB - dat een dergelijke reductie wel aannemelijk is - wordt op geen enkele wijze door de argumentatie van de StAB-adviseur gestaafd en uitsluitend gebaseerd op niet geverifieerde aannames.

27. Gelet op de risico's verbonden aan de uitvoering van de maatregel is niet uitgesloten dat een toename van zwarte lijststoffen in het te lozen afvalwater optreedt. Zowel de mogelijke schade aan vaten in het stortlichaam, als het stilleggen van de NA-processen, leiden tot de conclusie dat verslechtering van de kwaliteit van te lozen water een reële mogelijkheid is. Dit risico moet worden afgezet tegen de huidige situatie waarin het gehalte aan zwarte lijststoffen minimaal is. De StAB-adviseur stelt ten onrechte dat momenteel sprake is van een omvangrijke lozing van zwarte lijststoffen en zij wijst ten onrechte op risico's van emissies van zwarte lijststoffen indien geen maatregelen worden genomen.
28. Het StAB-rapport gaat er namelijk aan voorbij dat er een meetreeks over een periode van meer dan 10 jaar beschikbaar is van het afvalwater uit de saneringssituatie in de Coupépolder. Uit deze meetreeks blijkt dat de kwaliteit van het lozingswater stabiel is, en dat er voor een aantal stoffen zelfs sprake is van een afname in concentraties (zie productie 12, p. 17). De kans dat er een toename van concentraties stoffen zal optreden doordat vaten gaan lekken, wordt zeer gering geacht. Uit langjarig landelijk onderzoek naar de grondwaterkwaliteit bij circa 3.800 voormalige stortplaatsen in Nederland, is nergens gebleken dat sprake is van plotseling stijgende concentraties door lekkende vaten. Het onderzoek heeft laten zien dat het afvalpakket en de onderliggende bodem een reactorvat vormen, waarbinnen natuurlijke processen ervoor zorgen dat veel stoffen worden afgebroken en/of worden vastgelegd (zie productie 12, p. 21 en productie 5, paragraaf 6). Het StAB-rapport miskent de resultaten van dit onderzoek. Voorts gaat de StAB er aan voorbij dat door voortdurende monitoring en de mogelijkheid om bij normoverschrijding in het grondwater in te grijpen, in de Coupépolder sprake is van beheersbare processen, ook in de toekomst.

29. De opvatting van de adviseur staat ook haaks op de conclusies uit de uit eerdere StAB-adviezen, waarin juist is bevestigd dat de bijdrage van zwarte lijststoffen minimaal is. In het advies van de StAB-adviseur d.d. 22 oktober 2003 wordt gesteld “Wel merk ik op dat uit de analyseresultaten blijkt dat er al geruime tijd geen hoge concentraties zwarte lijst en andere verontreinigingen meer voorkomen” (onderdeel 7.1.2.). In **bijlage 2** bij de pleitnota is een overzicht gevoegd van de kwaliteit van het vanuit de Coupépolder geloosde afvalwater in relatie tot geldende kwaliteitsnormen voor vergelijkbare lozingen, waaruit niet alleen blijkt dat de zwarte lijststoffen slechts in zeer geringe hoeveelheden aanwezig zijn, maar tevens dat aan normen die in vergelijkbare lozingssituaties met betrekking tot concentraties zwarte lijststoffen worden gesteld, (veelal ruimschoots) wordt voldaan. Opmerking verdient dat ook aan de doelstelling t.a.v. zwarte lijststoffen zoals geformuleerd in Richtlijn 2006/11/EG – waar de beide andere appellanten aan refereren - wordt voldaan. Deze aspecten zijn ten onrechte niet van belang geacht in de afwegingen.
30. Het feit dat de omvang van de lozing maar in beperkte mate zal worden verminderd en het zeer de vraag is of de kwaliteit van het afvalwater zal verbeteren, leidt naar de mening van de gemeente tot de conclusie dat de maatregel niet doeltreffend is. Dit is van belang aangezien een techniek uitsluitend als beste beschikbare techniek kan worden aangemerkt indien deze doeltreffend is en bovendien bijdraagt aan een hoog niveau van bescherming van het milieu. Het aanbrengen van de bovenafdichting kan naar de mening van de gemeente niet als beste beschikbare techniek worden aangemerkt, aangezien toepassing van de techniek nauwelijks effect sorteert en grote potentiële risico's met zich brengt. De gemeente verwijst in dit verband naar de uitspraak van de Voorzitter van uw Afdeling d.d. 19 januari 2007 (200608303/2).

Geen rekening gehouden met nieuwe wetenschappelijke inzichten

31. Uit het artikel van de heer D.J.W. IJdo (Universiteit Leiden, overgelegd als bijlage bij productie 4) blijkt dat bij veel oude stortplaatsen geen waterdichte bovenafdichting is aangebracht. In het artikel wordt verwezen naar een onderzoek naar NA-processen bij 80 voormalige stortplaatsen zonder waterdichte bovenafdichting (uitgevoerd door Royal Haskoning, Vrije Universiteit Amsterdam, TNO en Bioclear in 2002.

Bekrachtigd door stuurgroep DUIV-Kerngroep NAVOS (DGM-VROM, Unie van Waterschappen, IPO, VNG). Naar de mening van de heer IJdo dient in situaties als in de Coupépolder niet te worden gekozen voor een waterdichte bovenafdichting, maar moet men gebruik maken van de NA-processen die zich in het stortlichaam voltrekken. De werkzaamheid van deze processen is meermaals in de praktijk aangetoond. In het kader van de herziening van het Stortbesluit worden ook NA-processen als alternatief gezien. Vanuit het perspectief van duurzaamheid is het beheersen van natuurlijke processen als gevolg waarvan verontreiniging ook afneemt, te verkiezen boven het inpakken van stortplaatsen waardoor de vuillast ook in de toekomst onverkort aanwezig blijft. Het ministerie van VROM is dan ook zelf zeer actief in dit kader. Het Ivb verplicht ertoe beschikbare wetenschappelijke kennis in aanmerking te nemen. Door stortplaatsen aan de bovenkant transparant voor water te maken, wordt gebruik gemaakt van het zelfreinigend vermogen van de natuur. In het afval spelen zich verschillende natuurlijke biochemische processen af die in staat zijn om verontreinigende stoffen te neutraliseren.

Kosten ten onrechte niet meewogen

32. In het aanvullend beroepschrift is verder ingegaan op de verwachte kosten van de maatregel. De enkele uitvoering van de maatregel leidt reeds tot minimaal € 8,8 miljoen aan kosten. De totale kosten inclusief herstel zijn geschat op € 12 tot € 15 miljoen. Het kostenaspect is door het Hoogheemraadschap en door de StAB-adviseur buiten beschouwing gelaten omdat het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting een gebruikelijke maatregel zou zijn. In het aanvullend beroepschrift is aangegeven dat dit correct is waar het gaat om stortplaatsen die na 1 maart 1995 zijn gesloten, maar uit wetgeving en beleid volgt tevens dat dit niet geldt voor maatregelen ten aanzien van een reeds in 1985 gesloten stortplaats.

33. In aanvulling daarop kan worden opgemerkt dat de Regeling aanwijzing BBT-documenten er nadrukkelijk op wijst dat voor (nog niet gesloten) stortplaatsen geen BREF geldt en de eisen aan stortplaatsen op grond van Richtlijn 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen als BBT beschouwd worden. Hoewel in casu sprake is van een gesloten stortplaats is de verwijzing naar de richtlijn als beste beschikbare techniek interessant, gelet op de eerder aangehaalde overweging in de

richtlijn dat de sluitingsprocedure (en derhalve de daaruit voortvloeiende eisen voor de sluiting) niet geldt voor stortplaatsen die voor de implementatiedatum zijn gesloten. De vigerende regelgeving staat er dus aan in de weg om voor voormalige stortplaatsen, die ruim voor inwerkingtreding van de regelgeving zijn gesloten, deze eis op te leggen. Bovendien vereist de Richtlijn storten niet het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting, zelfs niet in gevallen waarin een stortplaats nog in exploitatie is.

Conclusie: Waterdichte bovenafdichting geen BBT

34. Het gestelde in het aanvullend beroepschrift en hetgeen in het voorgaande is uiteengezet kan naar de mening van de gemeente slechts tot de conclusie leiden dat het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting niet als beste beschikbare techniek kan worden aangemerkt. In de uitspraak van uw Afdeling van 6 mei 2004 is in r.o. 2.5.4 aangenomen dat het aanbrengen van een afdeklaag moet worden beschouwd als een beste bestaande techniek. De informatie uit de recente rapporten van DHV en de analyse van de relevante regelgeving staan aan handhaving van deze conclusie in de weg. Uw Afdeling concludeerde in de uitspraak dat een dergelijke afdeklaag een bij de sanering van (voormalige) stortplaatsen in veel gevallen gebruikte voorziening betreft. Daartoe werd verwezen naar het StAB-rapport waarin echter uitsluitend werd gesteld dat op zichzelf het achteraf aanbrengen van (nieuwe) afdichtingen niet geheel ongebruikelijk is (par. 7.3.2.). Daaruit kan echter niet worden afgeleid dat alleen al om die reden sprake is van BBT.
35. Opmerking verdient tenslotte dat niet is vereist dat bij het bepalen van de beste beschikbare techniek steeds sprake is van een bronmaatregel. In de uitspraak van uw Afdeling van 21 november 2007 (200703699/1) wordt immers nadrukkelijk overwogen dat aan het bepaalde in artikel 8.10 en 8.11 Wm kan worden voldaan, zonder dat technische voorzieningen worden geplaatst of bepaalde maatregelen worden voorgeschreven. Naar de mening van de gemeente is afdoende aangetoond dat in dit geval het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting milieurisico's en maatschappelijke risico's van nog niet te overziene omvang teweeg kunnen brengen. Er is dan ook alle reden om, vanwege inhoud en strekking van de Wvo en de Wm, af te zien van het opleggen van de verplichting een dergelijke maatregel te treffen.

Conclusie:

De gemeente verzoekt uw Afdeling het beroep gegrond te verklaren en het bestreden besluit gedeeltelijk te vernietigen (voorschrift 11).

Gemachtigde

Inzake: Gemeente Alphen aan den Rijn/Wvo-vergunning Coupépolder, dossier 20205.207180. Deze zaak wordt behandeld door prof. mr. A.A. Freriks, AKD Prinsen Van Wijmen N.V., postbus 4714, 4803 ES Breda, tel. 088-2535970, fax 088-2535934.