

Uitspraak
200303765/1.
Datum uitspraak: 6 mei 2004

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellanten], wonend te [woonplaatsen],

en

dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland,
verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 15 april 2003, kenmerk 02.08918/V.36220, hebben verweerders krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren aan de provincie Zuid-Holland (Directie Water en Milieu) een vergunning onder voorschriften verleend voor het via het gemengd rioolstelsel en de Rijnlandse afvalwaterzuiveringsinrichting (AWZI) Alphen Noord te Alphen aan den Rijn lozen van afvalwater, afkomstig van de voormalige stortplaats in de Coupépolder te Alphen aan den Rijn, in het oppervlaktewater van de Oude Rijn. Dit besluit is op 8 mei 2003 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben appellanten bij brief van 12 juni 2003, bij de Raad van State ingekomen op 13 juni 2003, beroep ingesteld.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna: de StAB) heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 22 oktober 2003. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellanten. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 17 februari 2004, waar appellanten, in persoon en bijgestaan door K. Ulmer, en verweerders, vertegenwoordigd door J.P.C. van Mameren en ing. B.S. Girwar, gemachtigden, zijn verschenen.

Voorts is vergunninghoudster, vertegenwoordigd door ing. Th.H.J. Alink, ing. A.J.M. Broeders en C.A.J. Verbakel, gemachtigden, daar gehoord.

2. Overwegingen

2.1. De bij het bestreden besluit verleende lozingsvergunning is afgegeven voor het indirect lozen van afvalwater, afkomstig van de voormalige stortplaats in de Coupépolder. Nadat deze stortplaats in 1985 is gesloten, is deze voorzien van een (niet waterdichte) afdeklaag bestaande uit een organische laag van 0,5 tot 1 meter grond.

2.2. Appellanten stellen dat verweerders in strijd met de Richtlijn van de Raad van de Europese Gemeenschappen van 4 mei 1976, 76/464/EEG, (hierna: de richtlijn) een vergunning voor onbepaalde duur hebben verleend, nu er sprake is van lozing van stoffen als bedoeld in lijst I van de bijlage van de richtlijn.

2.2.1. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling gebleken dat de vergunning mede

betrekking heeft op de mogelijke lozing van stoffen als bedoeld in Lijst I van de bijlage van de Richtlijn 76/464/EEG (hierna: de richtlijn). Ingevolge het bepaalde in artikel 3, vierde lid, van deze richtlijn, op welke bepaling appellanten zich beroepen en die in het onderhavige geval rechtstreekse werking heeft, mag een vergunning voor de lozing van dergelijke stoffen slechts voor een beperkte duur worden verleend. Aangezien de geldigheidsduur van de bij het bestreden besluit verleende vergunning niet is beperkt, is dit besluit in zoverre in strijd met de richtlijn.

2.3. Ingevolge artikel 1, vijfde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: de Wvo) worden aan een vergunning voorschriften verbonden tot bescherming van de belangen, waarvoor het vereiste van vergunning is gesteld. Ingevolge artikel 7, vijfde lid, van de Wvo zijn met betrekking tot een vergunning, als de onderhavige, onder meer de artikelen 8.10 en 8.11 van de Wet milieubeheer van overeenkomstige toepassing.

Artikel 8.10, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt, dat de vergunning slechts in het belang van de bescherming van het milieu kan worden geweigerd. Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden aan een vergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn ter bescherming van het milieu. Voorzover door het verbinden van voorschriften aan de vergunning de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, niet kunnen worden voorkomen, worden aan de vergunning de voorschriften verbonden, die de grootst mogelijke bescherming bieden tegen die gevolgen, tenzij dat redelijkerwijs niet kan worden gevergd.

Hieruit volgt dat de vergunning moet worden geweigerd, indien de nadelige gevolgen die de lozing kan veroorzaken voor de kwaliteit van het oppervlaktewater en de doelmatige werking van het betrokken zuiveringstechnische werk door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de artikelen 8.10 en 8.11 van de Wet milieubeheer komt verweerders een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen voortvloeit uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten.

2.4. Appellanten stellen dat de afdeklaag van de stortplaats verontreinigd is. Voorts betogen zij dat de drainagebuizen, die door vergunninghoudster in de afdeklaag zijn aangelegd, mogelijk ook door de onderliggende afvallaag lopen. Zij vrezen dat stoffen als bedoeld in lijst I van de bijlage van de richtlijn in het oppervlaktewater van de ringsloot terechtkomen door de verontreiniging in de afdeklaag en door het uit de afdeklaag afkomstige drainagewater, dat op de ringsloot wordt geloosd. Verweerders hebben volgens appellanten ten onrechte geen onderzoek verricht naar deze mogelijke verontreinigingen.

2.4.1. Ingevolge voorschrift 4, eerste lid, van de vergunning mag het afvalwater dat op het vuilwaterrioolstelsel wordt geloosd, uitsluitend bestaan uit het drainagewater afkomstig uit het waterbeheerssysteem dat zich bevindt onder de op de taluds aangebrachte afdeklaag.

2.4.2. Vaststaat dat het hemelwater afkomstig uit de in de afdeklaag aangebrachte drainagebuizen, rechtstreeks in de ringsloot terechtkomt. Niet is gebleken dat de afvalwaterstromen uit de afdeklaag en uit de afvallaag zich kunnen vermengen. Voorzover appellanten stellen dat ten onrechte de verontreiniging van de ringsloot niet is meegenomen in de beoordeling van de aanvraag om de thans voorliggende indirecte lozingsvergunning, overweegt de Afdeling dat in de voorliggende procedure uitsluitend de bij het bestreden besluit vergunde lozing ter beoordeling staat. Beoordeeld dient te worden of verweerders in redelijkheid hebben kunnen oordelen of, gelet op het belang van de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater, voor de aangevraagde lozing vergunning kan worden verleend. Derhalve kan dit bezwaar van appellanten in de onderhavige procedure als zodanig niet aan de orde komen. Hierbij overweegt de Afdeling dat de Wvo niet verplicht tot samenbundeling van diverse lozingen in één vergunning. Deze beroepsgrond treft geen doel.

2.5. Appellanten stellen dat verweerders ten onrechte niet de beste bestaande techniek hebben voorgeschreven om het drainagewater afkomstig uit het waterbeheerssysteem dat zich bevindt onderin de afvallaag, te zuiveren. Zij betogen dat de voormalige stortplaats zou moeten worden voorzien van een adequate afdeklaag en voeren in dit verband aan dat uit rapportages van Promeco B.V. blijkt dat er meer schadelijke stoffen uit de voormalige stortplaats vrijkomen naarmate er meer water instroomt.

2.5.1. Verweerders stellen dat de huidige organische afdeklaag in 1985 op de gehele stortplaats is aangebracht. Verder is een waterbeheerssysteem aangelegd in de onderliggende afvallaag. Veel stoffen die worden aangetroffen in drainagewater afkomstig uit dat waterbeheerssysteem zijn, gezien de lage concentraties waarin ze voorkomen, volgens verweerders niet door middel van een voorzuivering te verwijderen. Voorts stellen zij dat de hoeveelheden hemelwater en kwelwater die in de afvallaag terechtkomen, niet of nauwelijks zijn te beïnvloeden. Gelet hierop zijn zij van mening dat het afvoeren van het drainagewater via de gemeentelijke riolering naar de AWZI, waar het grootste gedeelte van de stoffen als bedoeld in lijst I van de bijlage van de richtlijn en overige stoffen achterblijft in het zuiveringsslib, tezamen met de organische afdeklaag de beste bestaande techniek is.

2.5.2. Ingevolge voorschrift 4, tweede lid, van de vergunning mag het drainagewater dat wordt geloosd, gemeten ter plaatse van de in voorschrift 2 genoemde bemonsteringsvoorziening, de onder a. voorgeschreven normen voor de onder de punten 1 tot en met 16 genoemde stoffen/parameters niet overschrijden.

2.5.3. Verweerders hebben ter invulling van hun beoordelingsvrijheid de Derde en Vierde Nota Waterhuishouding gehanteerd. Ingevolge dit beoordelingskader moet de verontreiniging, ongeacht de stofsoort die wordt geloosd, zoveel mogelijk worden beperkt. Daarbij geldt voor de stoffen als bedoeld in lijst I van de bijlage van de richtlijn, dat de verontreiniging door deze stoffen in beginsel moet worden beëindigd. Sanering dient aan de bron te geschieden door toepassing van de beste bestaande technieken. Indien na toepassing van deze technieken de restlozing tot onaanvaardbare concentraties in het oppervlaktewater leidt, dan zijn verdergaande maatregelen nodig.

2.5.4. Op basis van de van de aanvraag deel uitmakende analyseresultaten hebben verweerders een inschatting gemaakt van de stoffen die het in voorschrift 4 genoemde drainagewater kan bevatten. Vaststaat dat tot deze stoffen onder meer een aantal stoffen als bedoeld in lijst I van de bijlage van de richtlijn behoort. Gelet op het door verweerders gehanteerde beoordelingskader betekent dit dat teneinde de lozing van deze stoffen te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken, de beste bestaande technieken dienen te worden toegepast.

Blijkens het bestreden besluit beschouwen verweerders het doorlopen van de Rijnlandse AWZI Alphen Noord als de beste bestaande techniek om het drainagewater te zuiveren, omdat volgens hen uit onderzoek is gebleken dat een groot aantal microverontreinigingen zich aan het zuiveringsslib bindt en op deze wijze wordt tegengehouden. Ter zitting hebben zij hieraan toegevoegd dat er technieken toepasbaar zijn die kunnen leiden tot een verdergaande vermindering van de verontreiniging, zoals voorzuivering. De hiermee gepaard gaande kosten zijn huns inziens echter relatief hoog. Bovendien beschouwen zij voorzuivering niet als een maatregel die aan de bron wordt getroffen.

De Afdeling leidt uit het deskundigenbericht af dat in ieder geval het aanbrengen van een volledig waterdichte afdeklaag moet worden aangemerkt als een beste bestaande techniek aan de bron. Een dergelijke afdeklaag betreft een bij de sanering van (voormalige) stortplaatsen in veel gevallen gebruikte voorziening. Op voorhand is niet uitgesloten dat ook nog andere maatregelen aan de bron mogelijk zijn die eveneens als beste bestaande techniek hebben te gelden, waaronder voorzuivering. Anders dan verweerders is de Afdeling van oordeel dat voorzuivering een maatregel aan de bron is, indien deze zuivering plaatsvindt alvorens op de gemeentelijke riolering wordt geloosd. Voorts is het kostenaspect geen punt van afweging bij de beste bestaande technieken, anders dan bijvoorbeeld bij

de best uitvoerbare technieken het geval is.

De huidige vergunde oplossing, waarbij verontreinigd drainagewater dat uit de afvallaag afkomstig is, via het gemengd rioolstelsel en de AWZI op het oppervlaktewater wordt geloosd, is geen bronmaatregel en kan niet worden beschouwd als de beste bestaande techniek. Door zich op het standpunt te stellen dat met deze wijze van zuivering van het afvalwater kan worden volstaan, zijn verweerders derhalve zonder toereikende motivering afgeweken van hun beoordelingskader. Gelet op het vorenstaande moet worden geoordeeld, dat het bestreden besluit in zoverre onvoldoende is gemotiveerd en op onzorgvuldige wijze tot stand is gekomen. Het besluit is in dit opzicht in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.6. Het beroep is gegrond. Het bestreden besluit dient, gelet op het vorenstaande, in zijn geheel te worden vernietigd. Gelet hierop behoeven de gronden met betrekking tot de naleefbaarheid van de in voorschrift 4, tweede lid, voorgeschreven emissiegrenswaarden en de in voorschrift 5, eerste lid, voorgeschreven meet- en bemonsteringsverplichting geen bespreking meer.

2.7. Verweerders dienen op na te melden wijze in de proceskosten te worden veroordeeld.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland van 15 april 2003, kenmerk 02.08918/V.36220;

III. veroordeelt dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland in de door appellanten in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 689,06, waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het totale bedrag dient door het hoogheemraadschap van Rijnland te worden betaald aan appellanten;

IV. gelast dat het hoogheemraadschap van Rijnland aan appellanten het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 116,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. M. Oosting, Voorzitter, en mr. J.G.C. Wiebenga en mr. B.J. van Ettekoven, Leden, in tegenwoordigheid van mr. L.J. Können, ambtenaar van Staat.

w.g. Oosting w.g. Können
Voorzitter ambtenaar van Staat