

# Raad van State

## Uitspraak 200809437/1/M1

<b>ECLI:</b>	ECLI:NL:RVS:2009:BK7483
<b>Datum uitspraak:</b>	23 december 2009
<b>Inhoudsindicatie:</b>	Bij besluit van 11 november 2008 heeft het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland (hierna: het college) aan de gemeente Alphen aan den Rijn (hierna: de gemeente) opnieuw een vergunning als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: de Wvo) verleend voor de duur van vijf jaar voor het indirect lozen van afvalwater (drainagewater), afkomstig van de voormalige stortplaats in de Coupépolder te Alphen aan den Rijn, via de gemeentelijke riolering en afvalwaterzuiveringsinstallatie "Alphen Noord" te Alphen aan den Rijn op het oppervlaktewater van de Oude Rijn. Dit besluit is op 20 november 2008 ter inzage gelegd.

◆ eerste aanleg - meervoudig

◆ oppervlaktewateren

## Volledige tekst

200809437/1/M1

Datum uitspraak: 23 december 2009

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de stichting Stichting Waakhond, gevestigd te Alphen aan den Rijn,  
appellante,

en

het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland,  
verweerder.

### 1. Procesverloop

Bij besluit van 11 november 2008 heeft het college van dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland (hierna: het college) aan de gemeente Alphen aan den Rijn (hierna: de gemeente) opnieuw een vergunning als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: de Wvo) verleend voor de duur van vijf jaar voor het indirect lozen van afvalwater (drainagewater), afkomstig van de voormalige stortplaats in de Coupépolder te Alphen aan den Rijn, via de gemeentelijke riolering en afvalwaterzuiveringsinstallatie "Alphen Noord" te Alphen aan den Rijn op het oppervlaktewater van de Oude Rijn. Dit besluit is op 20 november 2008 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft de stichting Stichting Waakhond (hierna: de stichting) bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 23 december 2008, beroep ingesteld. De gronden van het beroep zijn aangevuld bij brief van 27

januari 2009.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft desverzocht een deskundigenbericht uitgebracht.

De stichting, het college en de gemeente hebben hun zienswijze daarop naar voren gebracht.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 2 november 2009, waar de stichting, vertegenwoordigd door mr. A.H. Jonkhoff, advocaat te Amsterdam, [gemachtigden], en het college, vertegenwoordigd door mr. drs. E.W. ten Heuw en ing. W.B. van der Gaag, beiden ambtenaar van het hoogheemraadschap, zijn verschenen.

Voorts is als partij gehoord de gemeente, vertegenwoordigd door mr. A.A. Freriks, advocaat te Breda.

## 2. Overwegingen

2.1. Bij uitspraken van 6 mei 2004, in zaak nr. [200303765/1](#), 20 september 2006, in zaak nr. [200508667/1](#) en 5 maart 2008, in zaak nr. [200703340/1](#) heeft de Afdeling eerdere besluiten tot verlening van een vergunning voor het indirect lozen via het gemengd rioolstelsel en de afvalwaterzuiveringsinstallatie (hierna: awzi) van drainagewater afkomstig van de voormalige stortplaats in de Coupépolder op het oppervlaktewater vernietigd. Bij het bestreden besluit van 11 november 2008 heeft het college opnieuw beslist op de hiertoe op 14 juni 2002 ingediende aanvraag, welke op 8 februari 2005 is aangevuld.

2.2. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat de bij deze wetten doorgevoerde wetswijzigingen niet van toepassing zijn op het geding.

2.3. Ingevolge artikel 1, vijfde lid, van 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. Het tweede lid, aanhef en onder a, van dit artikel bepaalt dat de vergunning in ieder geval wordt geweigerd indien door verlening daarvan niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast.

Ingevolge artikel 8.11, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan een vergunning in het belang van de bescherming van het milieu onder beperkingen worden verleend. Ingevolge het derde lid van dit artikel worden in het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu aan de vergunning de voorschriften verbonden die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit artikel 8.11, tweede en derde lid, volgt dat de vergunning moet worden geweigerd indien de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken door het stellen van voorschriften en beperkingen niet kunnen worden voorkomen dan wel niet voldoende kunnen worden beperkt.

Bij de toepassing van de hiervoor genoemde bepalingen komt het college een zekere beoordelingsvrijheid toe.

2.4. De stichting betoogt dat in de vergunning ten onrechte in het geheel geen saneringsmaatregel, zoals met name een waterdichte bovenafdichting, is voorgeschreven om de lozing van stoffen als bedoeld in lijst I van de bijlage van richtlijn 76/464/EEG (hierna: zwarte lijststoffen) te beëindigen of beperken.

Het bestreden besluit is volgens de stichting daarom in strijd met richtlijn 2006/11/EEG, volgens welke de lidstaten maatregelen moeten nemen om verontreiniging van oppervlaktewateren door zwarte lijststoffen te beëindigen. Daarnaast is het bestreden besluit volgens de stichting in zoverre in strijd met de door het college gehanteerde Derde en Vierde Nota Waterhuishouding, volgens welke de verontreiniging ongeacht de stofsoort zoveel mogelijk moet worden beperkt en voor zwarte lijststoffen geldt dat de verontreiniging door deze stoffen in beginsel moet worden beëindigd.

Voorts is de vergunning volgens de stichting, door het in het geheel niet voorschrijven van een saneringsmaatregel, in strijd met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer in samenhang met artikel 7, vijfde lid, van de Wvvo, niet gebaseerd op de voor de lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken. In dit kader voert zij aan dat de Afdeling in haar uitspraak van 5 maart 2008 in zaak nr. 200703340/1, reeds heeft geoordeeld dat het college een waterdichte bovenafdichting als beste beschikbare techniek beschouwde. Door deze uitspraak niet op te volgen heeft het college volgens de stichting onbehoorlijk gehandeld.

De stichting acht de argumenten van het college om geen saneringsmaatregel voor te schrijven - de kleinschaligheid van de lozing van zwarte lijststoffen en de zeer beperkte kosteneffectiviteit van voor te schrijven bronmaatregelen, waardoor deze niet als beste beschikbare technieken zijn aan te merken - niet deugdelijk.

De stichting betoogt dat het college de lozing van zwarte lijststoffen ten onrechte als kleinschalig bestempelt en dat de gemiddelde jaarlijkse lozing van 2,6 kg zwarte lijststoffen, waar het college van uitgaat, verkeerd is gemeten en berekend. Volgens de stichting had het college niet mogen uitgaan van metingen verricht door Bureau Bodemzorg, omdat deze onzorgvuldig zijn verricht. Voorts geven de gehanteerde gemiddelde concentraties en lozingsvrachten geen garantie voor de toekomstige effluentsamenstelling, omdat de processen in de stort niet controleerbaar zijn, aldus de stichting. In dit verband is de voorgeschreven meetfrequentie van eens per twee maanden volgens de stichting te gering, omdat de kans dat daadwerkelijk wordt gemeten wanneer een vat scheurt dan niet groot is.

De stichting betoogt dat het kostenaspect alleen een punt van afweging mag zijn bij de beoordeling of een techniek economisch en technisch haalbaar is in de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort. Volgens de stichting tonen de overwegingen van het college omtrent kosteneffectiviteit dit niet aan. In dit verband betoogt de stichting dat het college de kosteneffectiviteit en de bepaling van BBT ten onrechte heeft gebaseerd op het CIW-document "Vrijkomend grondwater bij bodemsaneringen" (hierna: het CIW-document). De stichting voert aan dat dit document geen BBT-document is, niet voor lozingen van zwarte lijststoffen is bedoeld en ook niet analoog kan worden toegepast, omdat het ervan uitgaat dat geen preventieve maatregelen mogelijk zijn, terwijl in het onderhavige geval de waterdichte bovenafdichting mogelijk is. Verder betoogt de stichting dat het college bij de bepaling van de kosteneffectiviteit is uitgegaan van een onjuist rendement van de waterdichte bovenafdichting.

2.4.1. Het college stelt zich op het standpunt dat saneringsmaatregelen, gelet op de hoge kosten van het aanbrengen van deze maatregelen in vergelijking tot het te behalen rendement, niet zijn aan te merken als beste beschikbare technieken. Het college voert aan dat de voormalige stortplaats niet valt onder een bedrijfstak en hierop geen BREF- of ander BBT-document van toepassing is, maar dat het CIW-document een referentiekader biedt om de kosteneffectiviteit van de maatregelen te bepalen.

2.4.2. In het belang van de beperking van de verontreiniging van het oppervlaktewater en de doelmatige werking van het betrokken zuiveringstechnische werk heeft het college onder meer de voorschriften 3 (beheer en onderhoud), 4 (normen), 5 (meet en bemonsteringsverplichting), 6 (rapportage en meldingen), 7 (interne calamiteitenregeling) en 8 (externe calamiteitenregeling) aan de vergunning verbonden.

In voorschrift 5, eerste lid, voor zover hier van belang, is bepaald dat het drainagewater dat wordt geloosd, ten minste éénmaal per twee maanden moet worden onderzocht door of namens de vergunninghouder.

2.4.3. Vast staat dat zwarte lijststoffen in het drainagewater voorkomen en worden geloosd op het gemengd rioolstelsel.

Ingevolge artikel 3 van richtlijn 2006/11/EG nemen de lidstaten alle passende maatregelen ter beëindiging van de verontreiniging van de in artikel 1 bedoelde wateren door de gevaarlijke stoffen die zijn begrepen onder de families en groepen van stoffen die worden genoemd in lijst I van bijlage I, overeenkomstig deze richtlijn. De Afdeling overweegt dat deze bepaling inhoudelijk gezien niet onvoorwaardelijk en voldoende precies is, zodat particulieren zich voor de nationale rechter tegenover de staat niet op deze bepaling kunnen beroepen.

Het college heeft ter invulling van zijn beoordelingsvrijheid de Derde en Vierde Nota Waterhuishouding gehanteerd. Ingevolge dit beoordelingskader moet de verontreiniging ongeacht stofsoort zoveel mogelijk worden beperkt. Daarbij geldt dat voor zwarte lijststoffen de verontreiniging door deze stoffen in beginsel moet worden beëindigd. Sanering dient aan de bron te geschieden door toepassing van de beste beschikbare technieken. Indien na toepassing van deze technieken de restlozing tot onaanvaardbare concentraties in het oppervlaktewater leidt dan zijn verdergaande maatregelen nodig.

Volgens voornoemd beoordelingskader en artikel 8.11, derde lid, in samenhang met artikel 7, vijfde lid, van de Wvo moeten ten minste BBT-maatregelen worden getroffen om verontreinigingen te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken. Voorts kunnen, zoals onder meer volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 2 september 2009, in zaak nr. 200807568/1/M1, de aard van de lozing, de geografische ligging van het lozingspunt, alsmede de plaatselijke milieuomstandigheden redelijkerwijs aanleiding vormen om strengere dan de als ten minste beste beschikbare technieken aangemerkte maatregelen voor te schrijven.

2.4.4. Het college is uitgegaan van een gemiddelde jaarvracht van 2,6 kg zwarte lijststoffen. Deze lozingsvracht is berekend uit de analyseresultaten uit de periode 2004 tot en met 2008 bij een lozing van 100.000 m<sup>3</sup>. Volgens het deskundigenbericht betreft de berekende lozingsvracht een representatieve weergave van de gemiddelde lozingsvracht in deze periode. Hoewel er onzekerheid blijft ten aanzien van de ontwikkeling van de lozingen in de toekomst, betreft de berekende lozingsvracht volgens het deskundigenbericht een redelijke inschatting. De Afdeling ziet geen aanleiding om in zoverre te twijfelen aan het deskundigenbericht. Voorts overweegt de Afdeling dat de vergunning is verleend voor de duur van vijf jaar en voorschift 8 verplicht tot het treffen van maatregelen van tijdelijke aard indien de kwaliteit van het ontvangende water dit als gevolg van calamiteiten of andere uitzonderlijke omstandigheden noodzakelijk maakt ter voorkoming van ernstige verontreiniging van het oppervlaktewater, zodat in zoverre rekening is gehouden met afwijkende concentraties.

Met betrekking tot de meetfrequentie wordt in het deskundigenbericht gesteld dat niet is te verwachten dat de samenstelling kortdurende en grote wijzigingen zal ondergaan (als gevolg van het falen van vaten en dergelijke), gelet op de tijdschaal die behoort bij de processen die in een stortplaats plaatsvinden. Gelet hierop ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat het college de in voorschift 5 gestelde meetfrequentie in redelijkheid niet toereikend heeft kunnen achten.

Voor zover de stichting betoogt dat het college ten onrechte is uitgegaan van metingen verricht door Bureau Bodemzorg, omdat deze onzorgvuldig zijn verricht, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat metingen van Bureau Bodemzorg ten grondslag hebben gelegen aan het bestreden besluit. Bovendien zijn dit metingen van grondwater en niet van drainagewater waar het hier om gaat.

2.4.5. Ingevolge artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer, wordt onder beste beschikbare technieken verstaan: 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.

2.4.6. Gelet op de omschrijving in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer dient de economische haalbaarheid van een techniek te worden gerelateerd aan de bedrijfstak waartoe de inrichting behoort. In dit geval kan de voormalige stortplaats niet tot een bedrijfstak worden gerekend, zodat daaraan geen aanknopingspunten kunnen worden ontleend voor het antwoord op de vraag of de door stichting aangevoerde saneringsmaatregelen economisch haalbaar zijn. In de Regeling aanwijzing BBT-documenten, waarin documenten zijn aangewezen waarmee het bevoegd gezag bij de bepaling van de voor een inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken rekening moet houden, is geen document aangewezen dat betrekking heeft op het lozen van afvalwater afkomstig van een voormalige stortplaats. Zoals onder meer volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 5 november 2008, in zaak nr. 200707751/1, laat dit laat onverlet dat de economische haalbaarheid van een techniek moet worden geobjectiveerd van de inrichting of lozing in kwestie.

2.4.7. In de considerans van het bestreden besluit heeft het college overwogen of een waterdichte bovenafdichting, een drainagesysteem of een voorzuivering, als mogelijke saneringsmaatregelen, zijn aan te merken als de voor de lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken. Daartoe heeft het college gekeken naar het rendement van de technieken ten opzichte van de kosten. Om te bepalen of de maatregelen kosteneffectief ofwel economisch haalbaar zijn, heeft het college aansluiting gezocht bij het CIW-document. Uit het deskundigenbericht volgt dat het CIW-document bruikbare inzichten bevat die ook op deze situatie van toepassing zijn. Volgens het bestreden besluit hebben de drie genoemde maatregelen een positief effect op het

milieu, maar wordt de lozing van zwarte lijststoffen door het treffen van deze maatregelen niet volledig beëindigd. Verder zijn volgens het bestreden besluit de kosten bij gebruik van de drie genoemde maatregelen vele malen hoger dan de kostenranges genoemd in het CIW-document, zodat de maatregelen niet zijn aan te merken als de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken. Het deskundigenbericht onderschrijft deze conclusie in het bestreden besluit. Of wordt uitgegaan van een rendement van de waterdichte bovenafdichting van 90% dan wel van 95%, zoals door de stichting bepleit, is hierbij niet van doorslaggevende betekenis.

Gelet op het vorenstaande heeft het college zich, naar het oordeel van de Afdeling, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de hierboven genoemde saneringsmaatregelen niet zijn aan te merken als de voor de lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken. De stelling van de stichting dat de Afdeling in haar uitspraak van 5 maart 2008 in zaak nr. [200703340/1](#) heeft geoordeeld dat een waterdichte bovenafdichting als beste beschikbare techniek moet worden aangemerkt, berust op een verkeerde lezing van die uitspraak, aangezien het in die uitspraak een weergave van het standpunt van het college betrof.

Het college heeft zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de aan de vergunning verbonden lozingsnormen en voorschriften omtrent beheer, meet- en bemonsteringsverplichting en calamiteitenregeling zijn gebaseerd op de voor de lozing, als wijze van onderhoud en bedrijfsvoering, in aanmerking komende beste beschikbare technieken.

2.4.8. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat het lozen op het gemengd rioolstelsel en het doorlopen van de awzi ertoe leiden dat de verontreiniging, door vervluchtiging, absorptie, biologische afbraak en doordat een deel van de verontreiniging zich bindt aan het slib van de awzi, voor een groot deel zal afnemen. De mate van verontreiniging is volgens het deskundigenbericht niet zodanig dat daardoor de doelmatige werking van de awzi of de kwaliteit van het oppervlaktewater in ernstige mate nadelig zal worden beïnvloed. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het college redelijkerwijs geen aanleiding heeft behoeven te zien om strengere dan de als voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken aangemerkte maatregelen voor te schrijven.

2.4.9. Gezien het vorenstaande heeft het college zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de aan de vergunning verbonden voorschriften voldoende bescherming bieden tegen onaanvaardbare aantasting van de kwaliteit van het oppervlaktewater en de doelmatige werking van de awzi.

2.5. De stichting heeft in het beroepschrift voorts verwezen naar de ingediende bedenkingen. In de considerans van het bestreden besluit is het college ingegaan op deze bedenkingen. De stichting heeft noch in het beroepschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van desbetreffende bedenkingen in het bestreden besluit onjuist zou zijn. Ook voor het overige is niet gebleken dat die weerlegging van de bedenkingen onjuist zou zijn.

Deze beroepsgrond faalt.

2.6. Het beroep is ongegrond.

2.7. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

### 3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. Th.G. Drupsteen, voorzitter, en drs. H. Borstlap en mr. W. Sorgdrager, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, ambtenaar van Staat.

w.g. Drupsteen w.g. Kuipers  
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 23 december 2009

