

Raad van State

Uitspraak 200703340/1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2008:BC5770
Datum uitspraak:	5 maart 2008
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 26 maart 2007 hebben dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland (hierna: dijkgraaf en hoogheemraden) aan de gemeente Alphen aan den Rijn een vergunning als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: de Wvo) verleend voor de duur van vier jaar voor het indirect lozen van afvalwater (drainagewater), afkomstig van de voormalige stortplaats in de Coupépolder te Alphen aan den Rijn, op de Oude Rijn. Dit besluit is op 5 april 2007 ter inzage gelegd.

eerste aanleg - meervoudig

oppervlaktewateren

Volledige tekst

200703340/1.

Datum uitspraak: 5 maart 2008

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1 A], wonend te [woonplaats], en [appellante sub 1 B], wonend te [woonplaats],
2. het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn, appellanten,

en

dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland, verweerders.

1. Procesverloop

Bij besluit van 26 maart 2007 hebben dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland (hierna: dijkgraaf en hoogheemraden) aan de gemeente Alphen aan den Rijn een vergunning als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: de Wvo) verleend voor de duur van vier jaar voor het indirect lozen van afvalwater (drainagewater), afkomstig van de voormalige stortplaats in de Coupépolder te Alphen aan den Rijn, op de Oude Rijn. Dit besluit is op 5 april 2007 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1 A] en [appellant sub 1 B] (hierna: [appellanten sub 1]) bij brief van 10 mei 2007, bij de Raad van State ingekomen op 11 mei 2007, en het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn (hierna: het college van burgemeester en wethouders) bij brief van 11 mei 2007, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde datum, beroep ingesteld. De gronden van het beroep van het college van burgemeester en wethouders zijn aangevuld bij brief van 8 juni 2007.

Dijkgraaf en hoogheemraden hebben een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 25 oktober 2007.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van [appellanten sub 1] en van het college van burgemeester en wethouders. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 22 januari 2008, waar [appellanten sub 1], van wie [appellant sub 1 A] in persoon, bijgestaan door mr. A.H. Jonkhoff, advocaat te Amsterdam, het college van burgemeester en wethouders, vertegenwoordigd door mr. A.A. Freriks, advocaat te Breda, mr. A. Habets-Brunt, werkzaam bij de gemeente, ir. A. de Wit en drs. F.J. Olie, en dijkgraaf en hoogheemraden, vertegenwoordigd door J.P.C. van Mameren, W.B. van der Gaag en W. Vaarkamp, allen werkzaam bij het hoogheemraadschap, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. 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.

2.2. 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 dijkgraaf en hoogheemraden een zekere beoordelingsvrijheid toe.

2.3. [appellanten sub 1] kunnen zich niet verenigen met het meet- en bemonsteringsregime dat in vergunningvoorschrift 5 is neergelegd. Volgens hen had een periodieke meting en bemonstering moeten worden voorgeschreven voor alle stoffen behorende tot Lijst I van de bijlage bij Richtlijn 76/464/EEG van de Raad van 4 mei 1976 betreffende de verontreiniging veroorzaakt door bepaalde gevaarlijke stoffen die in het aquatisch milieu van de Gemeenschap worden geloosd (hierna: Richtlijn 76/464/EEG) die in het drainagewater voorkomen en kon niet worden volstaan met een meet- en bemonsteringsverplichting voor de stoffen en parameters waarvoor in vergunningvoorschrift 4, tweede lid, emissiegrenswaarden zijn opgenomen.

2.3.1. Dijkgraaf en hoogheemraden stellen zich op het standpunt dat meting en bemonstering niet voor alle stoffen behorende tot Lijst I van de bijlage bij Richtlijn 76/464/EEG noodzakelijk is. Volgens hen hebben metingen in de afgelopen jaren aangetoond dat de concentraties van deze stoffen in het drainagewater over het algemeen laag zijn en de emissie-eisen die in de vergunning zijn opgenomen niet overschrijden; voor deze emissies is volgens hen sprake van een stabiele situatie.

2.3.2. Ingevolge voorschrift 5, eerste lid, moet het drainagewater dat wordt geloosd ten minste eenmaal per

twee maanden door of namens de vergunninghouder worden onderzocht. Het onderzoek betreft de concentraties/waarden in een volumeproportioneel monster op de in vergunningvoorschrift 4, tweede lid, onder de punten 1 tot en met 13 genoemde stoffen en parameters. Daarnaast moet door of namens de vergunninghouder een volumeproportioneel monster van het drainagewater ten minste eenmaal per half jaar worden onderzocht op de stoffen en parameters genoemd in voorschrift 4, tweede lid, onder de punten 14 tot en met 16, alsmede op de fenolindex, totaal-fosfaat en sulfaat.

2.3.3. Uit het voorgaande volgt dat voorschrift 5 een meet- en bemonsteringsverplichting bevat voor alle stoffen en parameters waarvoor in voorschrift 4, tweede lid, emissiegrenswaarden zijn neergelegd. Volgens het deskundigenbericht zijn op grond van analyseresultaten bij deze stoffen geen structurele normoverschrijdingen vastgesteld. Voorts is in het deskundigenbericht vermeld dat voor de andere stoffen behorende tot Lijst I van de bijlage bij Richtlijn 76/464/EEG evenmin extreme waarden zijn te verwachten. Naar het oordeel van de Afdeling hebben dijkgraaf en hoogheemraden zich daarom in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat geen meting en bemonstering hoefde te worden voorgeschreven voor andere dan de in voorschrift 5 genoemde stoffen en parameters.

Deze beroepsgrond faalt.

2.4. In vergunningvoorschrift 11, eerste lid, is bepaald dat uiterlijk acht maanden na het van kracht worden van de vergunning de vergunninghouder bij het hoofd van de afdeling Vergunningverlening een saneringsplan moet indienen. Het plan moet erop gericht zijn om binnen drie jaar na het van kracht worden van de vergunning het insijpelen van hemelwater in de vuilstort te saneren op basis van de beste beschikbare technieken, waaronder het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting.

Ingevolge het derde lid van dit voorschrift dient het saneringsplan ten minste te omvatten:

- een beschrijving van de maatregelen die genomen worden om het insijpelen van hemelwater in de vuilstort te saneren;
- een beschrijving van de gevolgen van het saneren van dit percolatiewater voor de beheerssituatie van de vuilstort;
- een plan van aanpak waarin chronologisch wordt aangegeven welke activiteiten en maatregelen ter voldoening aan de sanering worden uitgevoerd.

2.4.1. [appellanten sub 1] en het college van burgemeester en wethouders kunnen zich niet met dit voorschrift verenigen.

Het college van burgemeester en wethouders betoogt primair dat het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting niet op grond van de Wvo kan worden voorgeschreven, nu in het kader van de besluitvorming op grond van de Wet bodembescherming (hierna: de Wbb) reeds een integrale afweging is gemaakt over de te treffen saneringsmaatregelen. Subsidiar voert het college van burgemeester en wethouders aan dat het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting niet kan worden beschouwd als maatregel aan de bron in gevallen waarin de lozing van verontreinigd water in het kader van een bodemsanering plaatsvindt. Daarnaast stelt het college van burgemeester en wethouders zich op het standpunt dat een waterdichte bovenafdichting niet kan worden aangemerkt als beste beschikbare techniek, onder meer omdat aan het aanbrengen van een dergelijke afdichting zeer hoge kosten verbonden zijn, deze voorziening een veel minder grote afname van de hoeveelheid drainagewater tot gevolg heeft dan dijkgraaf en hoogheemraden hebben aangenomen en de gevolgen voor de kwaliteit van het drainagewater onzeker zijn.

[appellanten sub 1] voeren aan dat een volledig waterdichte bovenafdichting de meest effectieve maatregel is om de lozing van verontreinigd percolaatwater in omvang te beperken en op den duur te beëindigen. Deze maatregel moet volgens hen dan ook meteen worden voorgeschreven om de lozing van stoffen behorende tot Lijst I van de bijlage bij Richtlijn 76/464/EEG op het oppervlaktewater te beperken en zo veel mogelijk te beëindigen.

2.4.2. Voor zover het college van burgemeester en wethouders heeft betoogd dat geen voorschriften kunnen worden gesteld in het kader van de Wvo, overweegt de Afdeling het volgende. Bij uitspraak van 6 mei 2004, in zaak no. [200303765/1](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@16710/200303765-1/) (<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@16710/200303765-1/>), en bij uitspraak van 20 september 2006, in zaak no. 200508667/1, heeft de Afdeling eerdere besluiten op de aanvraag vernietigd. In de uitspraak van 20

september 2006 heeft zij reeds overwogen dat de stelling dat dijkgraaf en hoogheemraden op grond van de Wvo niet bevoegd zijn een (aanvullende) bronmaatregel voor te schrijven, op een verkeerde lezing van de uitspraak van 6 mei 2004 berust, en dat de visie dat aan de Wbb ten opzichte van de Wvo exclusieve werking toekomt, niet verenigbaar is met artikel 99, vierde lid, van de Wbb. De Afdeling ziet geen aanleiding hierover thans anders te oordelen.

2.4.3. Uit voorschrift 11, alsmede uit de toelichting die dijkgraaf en hoogheemraden hierop ter zitting hebben gegeven, leidt de Afdeling af dat dit voorschrift slechts vereist dat vergunninghouder een saneringsplan moet indienen waarin onder meer de maatregelen worden vermeld die zullen worden genomen om het insijpelen van hemelwater in de vuilstort te saneren op basis van de beste beschikbare technieken. Uit voorschrift 11 vloeit geen verplichting voort om een waterdichte bovenafdichting aan te brengen of een andere concrete saneringsmaatregel te treffen. Eerst na het verstrijken van de geldigheidsduur van de onderhavige vergunning zal het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting eventueel in een volgende vergunning worden voorgeschreven. Reeds hierom treft het beroep van het college van burgemeester en wethouders geen doel.

Deze beroepsgrond faalt.

2.4.4. Ten aanzien van hetgeen [appellanten sub 1] hebben aangevoerd, overweegt de Afdeling het volgende.

Op grond van artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer, in samenhang met artikel 7, vijfde lid, van de Wvo, is vereist dat op de lozing vanaf het moment dat de vergunning in werking treedt, ten minste de met betrekking tot de lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Uit het bestreden besluit en het verhandelde ter zitting blijkt dat dijkgraaf en hoogheemraden in dit geval in ieder geval een waterdichte bovenafdichting als beste beschikbare techniek beschouwen. Zoals in het voorgaande reeds is overwogen, verplicht voorschrift 11 vergunninghouder echter niet tot het aanbrengen van een waterdichte bovenafdichting, noch tot het treffen van andere saneringsmaatregelen gedurende de termijn waarvoor de vergunning is verleend. Voorts zijn dijkgraaf en hoogheemraden in het bestreden besluit niet ingegaan op de vraag of in de periode voordat een waterdichte bovenafdichting is aangebracht - of eventueel een gelijkwaardige maatregel is getroffen op basis van het saneringsplan - andere (tijdelijke) maatregelen kunnen worden getroffen ter beperking van de verontreiniging. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat dijkgraaf en hoogheemraden in het bestreden besluit niet toereikend hebben gemotiveerd dat op de lozing reeds vanaf het moment dat de vergunning in werking treedt ten minste de met betrekking tot de lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

Deze beroepsgrond slaagt.

2.5. Het beroep van [appellanten sub 1] is gegrond. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking. Dijkgraaf en hoogheemraden dienen een nieuw besluit te nemen met inachtneming van hetgeen in deze uitspraak is overwogen. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen. Het beroep van het college van burgemeester en wethouders is ongegrond.

2.6. Dijkgraaf en hoogheemraden dienen ten aanzien van [appellanten sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van 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 van [appellanten sub 1] gegrond;

II. vernietigt het besluit van dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap Rijnland van 26 maart 2007, kenmerk 07.05496/V.36220B;

III. draagt dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland op om binnen twaalf weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van hetgeen daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

IV. verklaart het beroep van het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn ongegrond;

V. veroordeelt dijkgraaf en hoogheemraden van het hoogheemraadschap van Rijnland tot vergoeding van bij

[appellanten sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 656,68 (zegge: zeshonderdzesenvijftig euro en achtenzestig cent), waarvan € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door het hoogheemraadschap van Rijnland aan [appellanten sub 1] onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander;

VI. gelast dat het hoogheemraadschap van Rijnland aan [appellanten sub 1] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 143,00 (zegge: honderddrieënveertig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de ander.

Aldus vastgesteld door mr. J.H. van Kreveld, voorzitter, en mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd en mr. W.D.M. van Diepenbeek, leden, in tegenwoordigheid van mr. R. Teuben, ambtenaar van Staat.

w.g. Van Kreveld w.g. Teuben
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 5 maart 2008

483.