

Raad van State

Uitspraak 201600195/1/A1

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2017:919
Datum uitspraak:	5 april 2017
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 19 februari 2015 heeft het college maatwerkvoorschriften gesteld ten aanzien van de lozing vanuit de bodemsaneringslocatie "voormalige stortplaats Coupépolder te Alphen aan den Rijn" in een vuilwaterriool.

eerste aanleg - meervoudig

oppervlaktewateren

Volledige tekst

201600195/1/A1.

Datum uitspraak: 5 april 2017

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

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

en

het college van burgemeester en wethouders van Alphen aan den Rijn,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 februari 2015 heeft het college maatwerkvoorschriften gesteld ten aanzien van de lozing vanuit de bodemsaneringslocatie "voormalige stortplaats Coupépolder te Alphen aan den Rijn" in een vuilwaterriool.

Bij besluit van 23 juni 2015 heeft het college het door Stichting Waakhond hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft Stichting Waakhond beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 16 november 2016, waar Stichting Waakhond, vertegenwoordigd door mr. F.A. Broersma, advocaat te Den Haag, vergezeld door [personen], en het college, vertegenwoordigd door A. Bosselaar, drs. E. Herben, A.J. Oudijk en ir. N. Borreman, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Vanuit de voormalige stortplaats Coupépolder wordt afvalwater in het gemeentelijke vuilwaterriool geloosd. Na behandeling in de afvalwaterzuiveringsinstallatie "Alphen Noord" (hierna: awzi) wordt het afvalwater vervolgens geloosd op het oppervlaktewater van de Oude Rijn.

Het in geding zijnde maatwerkvoorschrift is gebaseerd op het Besluit lozen buiten inrichtingen (hierna: het Besluit) en heeft alleen betrekking op de lozing in het vuilwaterriool.

2. Voor het indirect lozen van afvalwater (drainagewater), afkomstig van de voormalige stortplaats Coupépolder, via de gemeentelijke riolering en de awzi op het oppervlaktewater van de Oude Rijn, is eerder bij besluit van 11 november 2008 een vergunning krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: Wvo) verleend voor de duur van vijf jaar. Het beroep van Stichting Waakhond tegen dat besluit is bij uitspraak van 23 december 2009, [ECLI:NL:RVS:2009:BK7483](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@42469/200809437-1-m1/) (<https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@42469/200809437-1-m1/>), ongegrond verklaard.

Intrekking beroepsgrond

3. Stichting Waakhond heeft ter zitting de beroepsgrond dat de lozing niet tijdig is gemeld, ingetrokken.

Inrichting

4. Stichting Waakhond betoogt dat geloosd wordt vanuit een inrichting, zodat het Besluit niet van toepassing is. Volgens haar maakt de installatie voor de lozing onderdeel uit van de op het terrein van de voormalige stortplaats aanwezige golfbaan. De installatie is volgens haar bovendien ook zelfstandig als een inrichting aan te merken.

4.1. Het college stelt zich op het standpunt dat niet wordt geloosd vanuit een inrichting, omdat geen bindingen bestaan tussen de golfbaan en het drainagesysteem van de voormalige stortplaats, de stortplaats niet meer als zodanig in gebruik is en in het kader van de bodemsanering geen activiteiten plaatsvinden die bedrijfsmatig zijn of een omvang hebben alsof zij bedrijfsmatig zijn.

4.2. Artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer bepaalt:

"In deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt verstaan onder:

[...]

inrichting: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht;

[...]."

Het vierde lid bepaalt:

"Elders in deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder inrichting verstaan een inrichting, behorende tot een categorie die krachtens het derde lid is aangewezen. Daarbij worden als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen. [...]."

4.3. De Coupépolder is een voormalige stortplaats waar sinds 1985 geen afval meer wordt gestort. Op het terrein van de voormalige stortplaats wordt een golfbaan geëxploiteerd. Daaronder, in het stortlichaam, ligt een stelsel van drainagebuizen die zijn aangesloten op drie pompputten. Bij een te hoog niveau van het percolaat in de

pompputten wordt de pomp geactiveerd en wordt het percolaat naar een opvangemaal getransporteerd, van waaruit het op de vuilwaterriolering van de gemeente wordt geloosd.

4.4. De lozing van het afvalwater op de vuilwaterriolering vindt plaats onder verantwoordelijkheid van de gemeente Alphen aan den Rijn. Ter zitting heeft het college onweersproken gesteld dat de exploitant van de golfbaan geen zeggenschap heeft over de installatie voor opvang en afvoer van het percolaat. Deze installatie behoort daarom niet tot dezelfde onderneming of instelling als de golfbaan en maakt geen deel uit van die inrichting.

De voormalige stortplaats is geen inrichting voor het storten van afvalstoffen, omdat de stortactiviteiten zijn beëindigd en het terrein voor andere doeleinden wordt gebruikt.

Sanering van de voormalige stortplaats vindt plaats door de verontreiniging te isoleren, beheersen en controleren (IBC). De voorzieningen die daarvoor nodig zijn, waaronder het drainagesysteem, zijn aangebracht. De activiteiten die in het kader van de sanering thans plaatsvinden, betreffen de nazorg. Het beheersen van de verontreiniging door het opvangen en afvoeren van drainagewater maakt daar onderdeel van uit. De nazorg van een voormalige stortplaats is niet een op winst gerichte onderneming of andere exploitatie in het economisch verkeer. Het opvangen en afvoeren van het drainagewater is niet een bedrijvigheid met een omvang alsof deze bedrijfsmatig was. Van andere activiteiten met een omvang alsof deze bedrijfsmatig waren, is niet gebleken. De in verband met de bodemsanering aangebrachte drainagesystemen zijn daarom op zichzelf niet als een inrichting aan te merken.

4.5. Uit het voorgaande volgt dat niet vanuit een inrichting wordt geloosd. Het Besluit is van toepassing.

4.6. Het betoog faalt.

Lozen in een oppervlaktewaterlichaam

5. Stichting Waakhond betoogt dat voldoende oppervlaktewater aanwezig is waarop, via de ringsloot, kan worden geloosd, zodat lozing op het vuilwaterriool niet kan worden toegestaan.

5.1. Het college stelt zich op het standpunt dat het bevoegd is een maatwerkvoorschrift te stellen, omdat het drainagewater niet direct op het oppervlaktewater mag worden geloosd. Het voldoet niet aan de daarvoor in artikel 3.1, tweede lid, van het Besluit gestelde emissie-eisen.

5.2. Artikel 3.1, eerste lid, van het Besluit bepaalt:

"Bij het lozen [...] vanuit een bodemsanering in de zin van de Wet bodembescherming wordt ten minste voldaan aan het tweede tot en met het negende lid."

Het vijfde lid bepaalt:

"Het lozen in een vuilwaterriool is verboden."

Het zesde lid bepaalt:

"Indien lozen in een oppervlaktewaterlichaam, [...], redelijkerwijs niet mogelijk is:

a. [...];

b. kan het bevoegd gezag bij maatwerkvoorschrift in afwijking van het vijfde lid het lozen vanuit een bodemsanering in een vuilwaterriool toestaan, indien het belang van de bescherming van het milieu zich gelet op de samenstelling, hoeveelheid en eigenschappen van het afvalwater niet tegen het lozen in een vuilwaterriool verzet. [...]."

5.3. De toelichting bij artikel 3.1 van het Besluit vermeldt dat lozing in een vuilwaterriool in beginsel milieuhygiënisch geen voor de hand liggende optie is. In een aantal situaties kan het volgens de toelichting echter de enige of meest doelmatige optie zijn, bijvoorbeeld omdat de restverontreiniging niet met gangbare technieken kan worden beperkt tot de concentratie-eisen die gelden voor lozing in een oppervlaktewaterlichaam (Stb. 2011, 153, blz. 80).

5.4. Niet in geschil is dat bij het ongezuiverd lozen van het vrijkomende drainagewater in een oppervlaktewaterlichaam, niet wordt voldaan aan de in het Besluit gestelde emissie-eisen.

In de onder 2 vermelde uitspraak van 23 december 2009 heeft de Afdeling overwogen dat het college zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat maatregelen als een waterdichte bovenafdichting of een voorzuivering van het drainagewater, niet zijn aan te merken als de voor de lozing in aanmerking komende beste beschikbare technieken. Hetgeen Stichting Waakhond heeft aangevoerd, geeft geen aanleiding om thans tot een ander oordeel te komen. Zij heeft voorts niet aannemelijk gemaakt dat inmiddels andere technieken voorhanden zijn die de verontreiniging van het drainagewater tot onder de waarden van artikel 3.1, tweede lid, van het Besluit kunnen beperken.

Gezien het vorenstaande heeft het college zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat lozing in een oppervlaktewaterlichaam redelijkerwijs niet mogelijk is.

5.5. Het betoog faalt.

Prioritaire stoffen

6. Stichting Waakhond voert aan dat onduidelijk is of, en in welke mate prioritaire stoffen worden geloosd. Het rapport van Witteveen en Bos van 18 juni 2008 geeft hierover geen duidelijkheid, nu de Europese stoffenlijst sinds de uitspraak van 23 december 2009 is uitgebreid en niet is onderzocht of de aan die lijst toegevoegde stoffen in het afvalwater voorkomen. Bovendien zijn de meetmethoden veranderd, waardoor vooral voor EOX andere waarden gelden.

6.1. Het college stelt in verweer dat de lozings situatie van de bodemsaneringslocatie een statische is. De kwaliteit en de hoeveelheid van het te lozen afvalwater wordt uitsluitend beïnvloed door natuurlijke en/of geohydrologische processen. Het wijst erop dat het de lozingsnormen heeft geactualiseerd en dat het rekening heeft gehouden met de bemonsteringseisen zoals vastgelegd in de nieuwe NEN-normen.

Het afvalwater komt via de riolering bij de awzi terecht, die beschikt over een watervergunning voor lozingen op het oppervlaktewater. Met verwijzing naar de door Witteveen en Bos opgestelde notitie "Kosten verwijdering 'zwarte-lijst'-stoffen uit het afvalwater van de Coupépolder" van 18 juni 2008, stelt het college dat de specifieke kosten voor het verwijderen van de 'zwarte-lijst'-stoffen' (nu prioritaire stoffen) zo hoog zijn dat saneringsmaatregelen niet kosteneffectief kunnen worden gerealiseerd. Aangezien de werking van de zuivering in de awzi tot op heden niet is belemmerd door de lozing van het percolaat en het college normen heeft gesteld voor het geval zich calamiteiten voordoen, wordt volgens het college een beschermingsniveau gewaarborgd zoals het Besluit beoogt.

6.2. Artikel 3.1, zesde lid, onder b, van het Besluit bepaalt:

"[...] Artikel 2.2, vierde lid, is van overeenkomstige toepassing."

Artikel 2.2, vierde lid, bepaalt:

"Bij maatwerkvoorschrift [...] kunnen voorwaarden worden gesteld met betrekking tot:

a. de samenstelling, eigenschappen of hoeveelheid van het afvalwater en het meten en registreren daarvan;

- b. de te treffen maatregelen;
- c. de duur van het lozen; en
- d. de plaats van het lozingspunt."

6.3. Op 16 februari 2015 heeft de Omgevingsdienst West-Holland advies aan het college uitgebracht. Daarbij is een voorstel voor voorschriften gedaan. Bij het in bezwaar gehandhaafde besluit van 19 februari 2015 heeft het college de voorgestelde voorschriften overgenomen. Gegeven de hierboven weergegeven regeling in het Besluit, moeten deze voorschriften worden begrepen als voorwaarden bij het vastgestelde maatwerkvoorschrift.

De gestelde voorwaarden hebben betrekking op het meten en bemonsteren van het percolaat, de concentraties van stoffen die in het percolaat mogen voorkomen en de handelwijze in geval van calamiteiten.

6.4. De stoffen waarvoor in artikel 3.1, tweede lid, van het Besluit emissiewaarden voor lozing op het oppervlaktewater zijn gesteld, zijn eveneens opgenomen in de voorwaarden. Voor onder meer die stoffen zijn emissiegrenswaarden gesteld en gelden meet- en bemonsteringseisen, waarbij de nieuwe NEN-normen zijn voorgeschreven. Onderzoeksresultaten moeten aan het college ter beoordeling worden voorgelegd. Ter zitting heeft het college toegelicht dat het niet nodig is om het afvalwater te testen op de aanwezigheid van alle prioritare stoffen. De opgenomen stoffen, die ook in de Wvo-vergunning waren opgenomen, zijn zogenoemde gidsstoffen, die gekozen zijn op basis van toxiciteit en beweeglijkheid. Niet bestreden is dat tot het moment van vaststellen van het maatwerkvoorschrift werd voldaan aan de in de Wvo-vergunning gestelde emissie-eisen voor deze gidsstoffen, zodat er geen reden is te veronderstellen dat andere prioritare stoffen in het afvalwater voorkomen dan vastgesteld in het rapport van Witteveen en Bos. In het kader van de nazorg wordt voorts periodiek bezien of het stoffenpakket aanpassing behoeft. De Afdeling ziet in hetgeen Stichting Waakhond heeft aangevoerd dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat het college onvoldoende zicht heeft op de prioritare stoffen die in het afvalwater kunnen voorkomen of dat onvoldoende is gewaarborgd dat het zicht daarop behouden blijft.

Voor zover Stichting Waakhond vreest voor de gevolgen van lozing van prioritare stoffen op het oppervlaktewater ten gevolge van een mogelijke belemmering van de werking van de zuivering, overweegt de Afdeling dat niet is gebleken dat de werking van de zuivering in de awzi is belemmerd door de lozing van het percolaat in het vuilwaterriool. Er zijn geen aanwijzingen dat dit in de toekomst anders zal zijn.

6.5. Het betoog faalt.

7. Stichting Waakhond voert voorts aan dat het in strijd met Nederlandse en Europese regelgeving is om voor onbepaalde tijd maatwerkvoorschriften te stellen ten aanzien van het lozen van afvalwater met zwarte lijststoffen of prioritare stoffen.

7.1. Het Besluit bepaalt niet dat de lozing van prioritare stoffen in een vuilwaterriool slechts voor bepaalde tijd bij maatwerkvoorschrift kan worden toegestaan. Er zijn voorts geen rechtstreeks werkende bepalingen van Europees recht waarin deze eis is opgenomen.

7.2. Het betoog faalt.

Ministeriële regeling

8. Voor zover Stichting Waakhond betoogt dat het bestreden besluit niet berust op een deugdelijke motivering omdat daaruit niet blijkt dat wordt voldaan aan de krachtens artikel 1.5, eerste lid, van het Besluit gestelde regels, slaagt dit betoog niet. De Regeling lozen buiten inrichtingen, die strekt ter uitvoering van artikel 1.5, bevat geen regels voor lozingen als hier in geding.

Conclusie

9. Het beroep is ongegrond.

10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. N.S.J. Koeman, voorzitter, en mr. R. Uylenburg en mr. J.Th. Drop, leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, griffier.

w.g. Koeman w.g. Visser
voorzitter griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 april 2017

148.