

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AF9217
Datum uitspraak	28 mei 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 mei 2002, kenmerk ZZL02.224, heeft verweerder krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren aan appellant een vergunning onder voorschriften verleend voor het lozen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen afkomstig uit het gemengde en (verbeterd) gescheiden rioolstelsel van Creil op het oppervlaktewater. Dit besluit is op 6 juni 2002 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200203865/1.

Datum uitspraak: 28 mei 2003

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

het college van burgemeester en wethouders van Noordoostpolder,
appellant,

en

het college van dijkgraaf en heemraden van het waterschap Zuiderzeeland,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 22 mei 2002, kenmerk ZZL02.224, heeft verweerder krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren aan appellant een vergunning onder voorschriften verleend voor het lozen van afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen afkomstig uit het gemengde en (verbeterd) gescheiden rioolstelsel van Creil op het oppervlaktewater. Dit besluit is op 6 juni 2002 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellant bij brief van 16 juli 2002, bij de Raad van State ingekomen op 17 juli 2002, beroep ingesteld.

Bij brief van 23 augustus 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 23 december 2002. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nadere stukken ontvangen van appellant. Deze zijn aan de andere partij toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 april 2003, waar appellant, vertegenwoordigd door mr. M.J.G. Peters, advocaat te Zwolle, en J. de Leeuw, ambtenaar van de gemeente, en verweerder, vertegenwoordigd door P. van Weegen en J.P. Borneman, ambtenaren van het waterschap, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Op grond van voorschrift 5.1 moeten de maatregelen genoemd in bijlage 1 bij de vergunning direct na het van kracht worden van de vergunning zijn uitgevoerd. De Voorzitter van de Afdeling heeft in zijn uitspraak van 10 september 2002 op het verzoek om een voorlopige voorziening bepaald dat de bedoelde maatregelen op 31 maart 2003 moeten zijn uitgevoerd. Appellant heeft destijds ter zitting aangevoerd dat hij de desbetreffende maatregelen naar verwachting eerst op deze datum gerealiseerd zou kunnen hebben. Verweerder heeft zich niet verzet tegen het aanhouden van deze datum. Aangezien evenbedoelde datum inmiddels is verstreken en uit de stukken blijkt dat de maatregelen inmiddels zijn uitgevoerd, moet de beroepsgrond kennelijk niet-ontvankelijk worden geacht.

2.2. Ingevolge artikel 1, vijfde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna: de Wvvo) 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 Wvvo 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 verweerder een zekere beoordelingsvrijheid toe, die haar begrenzing onder meer vindt in hetgeen voortvloeit uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten.

2.3. Voorschrift 5.2 bepaalt dat de maatregelen gericht op het afkoppelen van dakvlakken en schone terreinverhardingen, zoals genoemd in het Rioleringsplan Creil van 24 augustus 2000, binnen twee jaar na het van kracht worden van de vergunning dienen te zijn uitgevoerd.

Appellant stelt dat deze maatregelen kostbaar zijn, terwijl zij voor verweerder kostenbesparende effecten zullen hebben. Appellant verzet zich tegen het voorschrift omdat niet duidelijk is of verweerder zal bijdragen in de kosten.

2.3.1. Verweerder voert aan dat de afkoppeling van dakvlakken en schone terreinverhardingen een gemeentelijke taak is en dat waterschappen niet verplicht zijn hieraan financieel bij te dragen. Volgens verweerder is het zoveel mogelijk afkoppelen van verhard oppervlak ook in lijn met landelijk beleid, met het provinciale omgevingsplan en met het waterbeheersplan van verweerder zelf. Ten slotte stelt verweerder dat de afkoppeling ook voor appellant kostenbesparende effecten heeft.

2.3.2. Blijkens het deskundigenbericht zijn de in het voorschrift genoemde maatregelen nodig in het belang van de kwaliteit van het oppervlaktewater. De Afdeling stelt vast dat appellant de noodzaak van de maatregelen niet betwist en ook niet betwist dat het zijn taak is om deze maatregelen te treffen. De vraag of verweerder zal bijdragen in de met de maatregelen gemoeide kosten kan niet aan de orde komen in de vergunningprocedure. Het beroep is derhalve in zoverre ongegrond.

2.4. Op grond van voorschrift 5.3 is appellant verplicht om binnen zes maanden na het van kracht worden van de vergunning verweerder schriftelijk te informeren over de aanpak en uitvoering van de maatregelen gericht op het afkoppelen van dakvlakken en schone terreinverhardingen, door middel van het indienen van een plan van aanpak. Voorschrift 5.4 bepaalt dat het plan van aanpak goedkeuring behoeft van verweerder.

Appellant voert aan dat verweerder onvoldoende heeft aangegeven wat het plan van aanpak moet behelzen en welke criteria worden gehanteerd voor de goedkeuring van het plan. Appellant acht de voorschriften 5.3 en 5.4 daarom in strijd met de rechtszekerheid.

2.4.1. Verweerder voert aan dat hij appellant met voorschrift 5.3 ruimte wil geven om zelf invloed uit te oefenen op de aanpak en uitvoering van de noodzakelijke maatregelen. Om deze reden vraagt verweerder om een plan van aanpak, zonder de inhoud daarvan exact voor te schrijven. Wat betreft de goedkeuring van het plan van aanpak voert verweerder aan dat hij zal uitgaan van het wettelijk en het beleidsmatig toetsingskader met betrekking tot de kwaliteit van het oppervlaktewater, zoals dat uitgebreid is beschreven in het bestreden besluit.

2.4.2. De Afdeling stelt voorop dat het niet ongebruikelijk is dat het bevoegd gezag een plan van aanpak voorschrijft ter realisering van voorgeschreven maatregelen. Naar het oordeel van de Afdeling is het doel van het plan van aanpak in voorschrift 5.3 voldoende duidelijk omschreven. Het voorschrift geeft appellant daarmee voldoende duidelijkheid over wat het plan van aanpak moet behelzen. De Afdeling voegt hier volledigheidshalve aan toe dat appellant, indien hij dat nodig acht, met verweerder in overleg kan treden. Wat betreft de criteria voor de goedkeuring van het plan van aanpak is de Afdeling met verweerder van oordeel dat uit de beschrijving van het wettelijk en beleidsmatig toetsingskader in het bestreden besluit voldoende duidelijk blijkt waar het plan van aanpak aan moet voldoen om te worden goedgekeurd door verweerder. Het beroep is in zoverre ongegrond.

2.5. Op grond van voorschrift 7.1 moet appellant binnen één jaar na het van kracht worden van de vergunning door middel van representatieve meting de datum, het tijdstip, de duur en de hoeveelheid van de overstortingen van het gemengde rioolstelsel vaststellen. De meetapparatuur moet voor de duur en hoeveelheid een nauwkeurigheid hebben van ten minste 95%. Op grond van voorschrift 7.2 moet appellant binnen zes maanden na het van kracht worden van de vergunning een plan opstellen waarin staat aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de in voorschrift 7.1 bedoelde metingen. In dit plan dienen in ieder geval aangegeven te worden de meetlocatie(s), te meten parameters, gebruikte apparatuur (merk en type), nauwkeurigheid, wijze van data-opslag en dataverwerking.

Voorschrift 7.2 bepaalt ten slotte dat het plan de goedkeuring behoeft van verweerder. Voorschrift 11.3 bevat een verplichting voor appelland om de meetresultaten die voortvloeien uit voorschrift 7.1 binnen een bepaalde termijn aan verweerder te rapporteren.

2.5.1. Appelland bestrijdt dat met het meten van de overstortfrequentie en –hoeveelheid een inschatting en/of berekening kan worden gemaakt van de belasting en mogelijke effecten op het ontvangende oppervlaktewater. Aangezien de noodzaak van de metingen niet is aangetoond, twijfelt appelland aan het nut van de meetverplichtingen.

Appelland is daarnaast van mening dat voorschrift 7.1 op twee punten in tegenspraak is met het gestelde in de considerans van het bestreden besluit (op pagina 13). In de eerste plaats strookt de voorgeschreven nauwkeurigheid van de meetapparatuur van 95% niet met het in de considerans bepaalde dat gestart kan worden met “relatief eenvoudige metingen”. Bovendien wordt met die frase naar de mening van appelland niet duidelijk genoeg aangegeven in welke mate verweerder van appelland metingen verwacht. In de tweede plaats strookt het voorschrift volgens appelland niet met het in de considerans bepaalde dat het voor het verkrijgen van een globaal overzicht niet in alle gevallen nodig is om van alle overstorten de frequentie en hoeveelheid te meten. Hierdoor is voorschrift 7.1 voor appelland onbegrijpelijk.

Appelland meent dat de voorschriften 7.1 en 7.2 te onbepaald en te vaag zijn en daarnaast zeer kostbaar. Hij acht de voorschriften daarmee te belastend, welke kwalificatie logischerwijs ook geldt voor voorschrift 11.3.

2.5.2. Ingevolge artikel 8.13, eerste lid, sub a van de Wet milieubeheer juncto artikel 7, vijfde lid, van de Wvo kunnen aan een Wvo-vergunning voorschriften worden verbonden die inhouden dat daarbij aangegeven metingen moeten worden verricht ter bepaling van de mate waarin de lozing nadelige gevolgen kan veroorzaken voor de kwaliteit van het oppervlaktewater.

De Afdeling stelt vast dat appelland op grond van voorschrift 7.1 verplicht is binnen één jaar na het van kracht worden van de vergunning onder meer de duur en de hoeveelheid van de overstortingen van het gemengde rioolstelsel door middel van representatieve meting vast te stellen. Op grond van voorschrift 7.2 moet appelland binnen zes maanden na het van kracht worden van de vergunning een plan opstellen waarin staat aangegeven op welke wijze invulling wordt gegeven aan de in voorschrift 7.1 bedoelde metingen. In dit plan dienen onder meer aangegeven te worden de meetlocatie(s) en de te meten parameters. De Afdeling is van oordeel dat voorschrift 7.1 en voorschrift 7.2 in onderlinge samenhang bezien in strijd zijn met de rechtszekerheid. Voorschrift 7.1 verplicht appelland immers onvoorwaardelijk om metingen te verrichten aan de beide overstorten van het gemengde rioolstelsel. In voorschrift 7.2 wordt deze verplichting daarentegen afhankelijk gesteld van de inhoud van een door appelland op te stellen en door verweerder goed te keuren plan.

Het beroep treft in zoverre doel.

2.5.3. Voorschrift 11.3, dat eist dat appelland de meetresultaten aan verweerder rapporteert, behelst naar het oordeel van de Afdeling een logische en gebruikelijke verplichting, zodat dit onderdeel van het beroep geen doel treft.

2.6. Voorschrift 11.1 verplicht appelland een logboek bij te houden van de inspectie-, beheer- en onderhoudswerkzaamheden aan de rioolstorten. Op grond van voorschrift 11.2 moet appelland elk jaar bij verweerder rapporteren over de actuele stand van zaken met betrekking tot het rioolstelsel. De wijze van rapporteren behoeft op grond van voorschrift 11.4 de

goedkeuring van verweerder.

Appellant vindt deze verplichtingen onnodig. Hiertoe voert hij aan dat verweerder nauw betrokken is bij de totstandkoming en eventuele wijzigingen van het gemeentelijk rioleringsplan, waardoor verweerder op voldoende wijze inzicht heeft in de wijze van beheer en onderhoud van het rioolstelsel door appellant. Daarnaast bestrijdt appellant dat eventuele calamiteiten en klachten met behulp van het logboek kunnen worden verklaard, zoals verweerder heeft gesteld. Voorts stelt appellant dat verweerder met de bestreden voorschriften in de bevoegdheidssfeer van appellant treedt en dat verweerder daarmee zijn bevoegdheid heeft misbruikt. Subsidiair meent appellant dat verweerder onvoldoende duidelijk heeft aangegeven hoe appellant aan de bestreden voorschriften moet voldoen.

2.6.1. Verweerder stelt dat het gemeentelijk rioleringsplan hem geen inzicht biedt in de bevindingen van de door appellant uitgevoerde inspecties en controles. Verweerder stelt daarnaast belang te hebben bij de in voorschrift 11.1 en 11.2 vermelde gegevens, omdat er een relatie is of kan zijn tussen deze gegevens en de oppervlaktewaterkwaliteit. Deze gegevens kunnen naar de mening van verweerder voorts in veel gevallen nuttige aanwijzingen geven ter verklaring van eventuele calamiteiten en klachten. Verweerder is van mening dat met het vorenstaande het doel van de bestreden voorschriften is aangetoond.

2.6.2. Het komt de Afdeling niet onaannemelijk voor dat, zoals het deskundigenrapport van de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening ook stelt, de op grond van voorschrift 11.1 in een logboek bij te houden gegevens informatie kunnen geven over de oorzaken van eventuele calamiteiten en klachten met betrekking tot de kwaliteit van het oppervlaktewater. Het betreft ook niet een ongebruikelijk voorschrift. De Afdeling constateert voorts dat de verplichtingen van voorschrift 11.2 in overeenstemming zijn met het door verweerder aan het bestreden besluit ten grondslag gelegde rapport "Deel 3: Model voor vergunningverlening riooloverstorten". Dit rapport maakt deel uit van de rapportage "Riooloverstorten" van de Commissie Integraal Waterbeheer uit 2001, welke blijkens het deskundigenrapport de meest recente en algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten met betrekking tot lozingen van rioolstelsels beschrijft. Met verweerder is de Afdeling derhalve van oordeel dat de bestreden voorschriften niet overbodig zijn. De Afdeling kan appellant ook niet volgen in zijn betoog dat onduidelijk is hoe hij aan de voorschriften moet voldoen, nu deze nauwkeurig aangeven welke gegevens het logboek en de rapportage precies moeten bevatten. Het beroep is in zoverre ongegrond.

2.7. Het beroep is gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voorzover het de voorschriften 7.1 en 7.2 betreft. Verweerder dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

2.8. Verweerder dient 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 niet-ontvankelijk voorzover het voorschrift 5.1 betreft;

II. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van het college van dijkgraaf en heemraden van het waterschap Zuiderzeeland van 22 mei 2002, ZZL02.224, voorzover het voorschrift 7.1 en voorschrift 7.2 betreft;

IV. draagt het college van dijkgraaf en heemraden van het waterschap Zuiderzeeland op binnen zes weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming daarvan een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;

V. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

VI. veroordeelt het college van dijkgraaf en heemraden van het waterschap Zuiderzeeland in de door appellant in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 693,07, waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het totale bedrag dient door het waterschap Zuiderzeeland te worden betaald aan appellant;

VII. gelast dat het waterschap Zuiderzeeland aan appellant het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 218,00) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. W.C.E. Hammerstein-Schoonderwoerd, Voorzitter, en mr. E.M.H. Hirsch Ballin en mr. J.G.C. Wiebenga, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R.G.P. Oudenaller, ambtenaar van Staat.

w.g. Hammerstein-Schoonderwoerd w.g. Oudenaller
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 28 mei 2003

179-442.