

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AF9496
Datum uitspraak	4 juni 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 3 september 2001, kenmerk AWU/2001.104841, heeft verweerder krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren aan appellante een vergunning onder voorschriften verleend voor het op de 3e Petroleumhaven lozen van afvalwater afkomstig van haar inrichting aan de [locatie] te [plaats]. Dit besluit is op 7 september 2001 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200105107/1.

Datum uitspraak: 4 juni 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd te [plaats],

en

de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 3 september 2001, kenmerk AWU/2001.104841, heeft verweerder krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren aan appellante een vergunning onder voorschriften verleend voor het op de 3e Petroleumhaven lozen van afvalwater afkomstig van haar inrichting aan de [locatie] te [plaats]. Dit besluit is op 7 september 2001 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 11 oktober 2001, bij de Raad van State ingekomen op 15 oktober 2001, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 17 oktober 2001.

Bij brief van 12 juli 2002 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 11 november 2002. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

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

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 februari 2003, waar apellante, vertegenwoordigd door mr. P.G. Gilhuis, advocaat te Dordrecht, en [gemachtigde] en [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. H.J.M. Besselink, advocaat te Den Haag en drs. J.L.J. Post, A. Mutter, ing. R.W.P. Valkhof en J. Verbraken, ambtenaren van het ministerie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. De vergunning heeft betrekking op de lozing van afvalwater afkomstig van een transportbedrijf met faciliteiten voor onder meer tankreiniging. Het afvalwater ontstaat met name bij het inwendig reinigen van voor transport gebruikte tankauto's, containers, opleggers, intermediate bulk containers (IBC's) en dergelijke. Het bij de reiniging vrijkomende en te lozen water wordt, na verwerking in de eigen afvalwaterzuiveringsinstallatie (hierna te noemen: de AWZI), geloosd via één lozingspunt op de 3e Petroleumhaven.

2.2. Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, gelezen in samenhang met artikel 20.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer kan tegen een besluit als het onderhavige beroep worden ingesteld door:

- a. degenen die bedenkingen hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit;
- b. de adviseurs die gebruik hebben gemaakt van de gelegenheid advies uit te brengen over het ontwerp van het besluit;
- c. degenen die bedenkingen hebben tegen wijzigingen die bij het nemen van het besluit ten opzichte van het ontwerp daarvan zijn aangebracht;
- d. belanghebbenden aan wie redelijkerwijs niet kan worden verweten geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit.

Appellante heeft de beroepsgrond inzake artikel 1, elfde lid, van de vergunning, betreffende de minimumhoeveelheid van 50 liter voorwaswater, niet als bedenking tegen het ontwerp van het besluit ingebracht. Verder is het bepaalde onder b en c hier niet van toepassing. Niet is gebleken van omstandigheden op grond waarvan appellante redelijkerwijs niet kan worden verweten op dit punt geen bedenkingen te hebben ingebracht tegen het ontwerp van het besluit. Uit het vorenstaande volgt dat het beroep in zoverre niet-ontvankelijk is.

2.2.1. Anders dan verweerder in het verweerschrift heeft gesteld vindt de beroepsgrond inzake de definitie van voorzuigen/aftappen van restlading wel zijn grondslag in de bedenkingen. In de bedenkingen is in dat verband aangevoerd dat bepaalde lading zich niet laat verwijderen zonder water of stoom.

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 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.

2.4. Appellante kan zich niet verenigen met artikel 1, tiende lid, in samenhang met artikel 5, tweede lid, van de vergunning. Het voorzuigen of aftappen van restlading zoals gedefinieerd in artikel 1, tiende lid, is volgens appellante niet in alle situaties afdoende. Restlading wordt soms ook met behulp van stoom afgetapt, hetgeen op grond van deze vergunningvoorschriften niet is toegestaan.

2.4.1. Verweerder heeft gesteld dat, indien voorzuigen of aftappen niet mogelijk is, appellante een andere methode om restlading te verwijderen kan toepassen. De vrees dat het verwijderen van restlading niet met stoom of oplosmiddelen mag plaatsvinden is volgens verweerder ongegrond. Het gaat verweerder er vooral om dat de restlading naar een externe verwerker wordt gebracht, om zoveel mogelijk te vermijden dat de restlading in contact komt met water dat wordt geloosd.

2.4.2. In artikel 1, tiende lid, van de vergunning is bepaald dat onder voorzuigen/aftappen wordt verstaan het zo zorgvuldig mogelijk verwijderen van restlading, waarbij elk contact van restlading met water wordt vermeden.

In artikel 5, tweede lid, van de vergunning is bepaald dat, voordat gestart wordt met spoelen, de in de inwendig te reinigen transportmiddelen aanwezige restlading optimaal dient te worden verwijderd door voorzuigen of aftappen. De opgevangen restlading dient te worden afgevoerd naar een externe verwerker.

2.4.3. De formulering van artikel 1, tiende lid, van de vergunning sluit naar het oordeel van de Afdeling uit dat bij het aftappen van de restlading gebruik wordt gemaakt van stoom. Omdat dit niet de bedoeling van verweerder is geweest en nu ook uit het deskundigenbericht blijkt dat sommige stoffen zonder het gebruik van stoom niet op doelmatige wijze kunnen worden verwijderd, is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit in zoverre in strijd is met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen. Deze beroepsgrond slaagt derhalve.

2.5. Appellante heeft verder bezwaar tegen de definitie van “synoniem” in artikel 1, lid 17, van de vergunning. Samengestelde stoffen zijn volgens haar per definitie niet chemisch gelijk. Het voorschrift heeft tot gevolg dat appellante vrijwel alle stoffen die zij wil verwerken in haar AWZI, maar die nog niet zijn vergund, bij verweerder moet aanvragen. Dat vindt zij onredelijk bezwarend. Naar haar mening zou moeten gelden dat synoniemen stoffen zijn die chemisch vergelijkbaar zijn en dezelfde waterbezwaarlijkheid hebben.

2.5.1. Verweerder heeft gesteld dat gebruik van het woord “vergelijkbaar” aanleiding geeft

tot interpretatieverschillen en dus tot handavingsgeschillen. De uitzondering, waarvoor in artikel 7, tweede lid, van de vergunning een voorziening is getroffen, kan naar de mening van verweerder niet te ruim worden geïnterpreteerd. Niettemin kan de definitie volgens hem wel worden verruimd overeenkomstig de door de Voorzitter van de Afdeling bij uitspraak van 26 februari 2002, no. 200105107/2, getroffen voorlopige voorziening.

2.5.2. In artikel 1, lid 17, van de vergunning is bepaald dat onder synoniem wordt verstaan enkelvoudige stof met eenzelfde uniek CAS-nummer (Chemical Abstracts Service Registry Number) dan wel samengestelde stof welke chemisch gelijk is.

Ingevolge artikel 7, eerste lid, van de vergunning mag, indien het voornemen bestaat transportmiddelen inwendig te reinigen, waarvan de laatste lading een stof is die niet voorkomt op een lijst in bijlage 2, het waswater pas worden behandeld in de AWZI en worden geloosd indien de desbetreffende stof is ingedeeld in een lijst als bedoeld in bijlage 2. Voor de indeling dient de procedure als omschreven in lid 2 of lid 3 van dit artikel te worden gevolgd.

Ingevolge artikel 7, tweede lid, van de vergunning, voorzover hier van belang, mogen in afwijking van het gestelde onder lid 1, synoniemen van stoffen opgenomen in bijlage 2 worden behandeld in de AWZI en worden geloosd zonder dat deze vooraf zijn ingedeeld in een lijst als bedoeld in bijlage 2.

2.5.3. De Afdeling overweegt dat de categorie die in bijlage 2 van het bestreden besluit aan een stof is toegekend, bepalend is voor de wijze waarop het waswater moet worden verwerkt. Synoniemen van de in de lijst opgenomen stoffen behoeven op grond van artikel 7 van de vergunning niet aan verweerder te worden voorgelegd ter beoordeling van de te kiezen verwerkingswijze. Gelet op het gewicht dat in de vergunning aldus is toegekend aan de lijstindeling, heeft verweerder zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de door appellante gewenste definitie van "synoniem" vanwege de mogelijke interpretatieverschillen in dit verband niet kan worden gehanteerd.

De Voorzitter heeft in de uitspraak van 26 februari 2002 bij voorlopige voorziening bepaald dat de in artikel 1, lid 17, opgenomen omschrijving van het begrip "synoniem" wordt vervangen door de volgende omschrijving: "Enkelvoudige stof met eenzelfde uniek CAS-nummer (Chemical Abstract Registry Number), dan wel samengestelde stof welke chemisch overeenstemt, of een enkelvoudige of samengestelde stof die door de Stichting Verwerkingsmatrix Stoffen Tankautoreiniging als zodanig als synoniem is benoemd." Nu verweerder inmiddels van mening is dat de in de vergunning opgenomen definitiebepaling kan worden vervangen door deze omschrijving van het begrip "synoniem", moet worden geoordeeld dat het bestreden besluit in zoverre in strijd is met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen. Dit beroepsonderdeel slaagt daarom.

2.6. Appellante kan zich niet verenigen met de stoffenlijst opgenomen in bijlage 2 bij het bestreden besluit. Naar haar mening heeft verweerder ten onrechte nagelaten om daarin de stoffen op te nemen die zijn ingedeeld in de bij de aanvulling op haar aanvraag gevoegde lijsten RWS03 en RWS04. Mocht het zo zijn dat de aanvraag niet voldoende gegevens bevat, dan had verweerder appellante in de gelegenheid moeten stellen deze gegevens alsnog te verstrekken, aldus appellante. Verder had verweerder een beslissing moeten nemen op hetgeen wordt aangevraagd. Dat stoffen mogelijk pas in de toekomst bij appellante worden aangeboden, maakt dat volgens appellante niet anders.

2.6.1. Blijkens het bestreden besluit is verweerder bij de beoordeling van het acceptatie- en verwerkingsbeleid van appellante tot de conclusie gekomen dat een deel van de stoffen die

op de bij de aanvraag gevoegde stoffenlijst is vermeld, niet kan worden opgenomen in de als bijlage 2 bij de vergunning gevoegde stoffenlijst. Als gevolg hiervan mag het waswater dat vrijkomt bij de inwendige reiniging van transportmiddelen die deze stoffen als laatste lading hebben vervoerd niet worden geloosd.

In het bestreden besluit is overwogen dat lijst RWS03 voor het grootste deel stoffen bevat waarvan de ecotoxicologische informatie ontbreekt. Die stoffen kunnen daarom niet worden ingedeeld en zijn dan ook niet opgenomen in bijlage 2. Individuele stoffen waarvan de informatie voldoende is, zijn wel opgenomen in bijlage 2. De stoffen van lijst RWS04 zijn blijkens het bestreden besluit niet in de stoffenlijst opgenomen omdat deze lijst stoffen bevat die niet binnen afzienbare termijn voor reiniging zullen worden aangeboden en omdat deze lijst blijkens de aanvraag enkel is opgesteld om alle verzamelde informatie over producten vast te leggen opdat deze niet verloren gaat.

2.6.2. De Afdeling stelt vast dat bij een groot deel van de stoffen van lijst RWS03 weinig of geen stofinformatie is vermeld. Die informatie is noodzakelijk voor de beoordeling van de aanvraag. Verweerder heeft appellante echter niet met toepassing van artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht in de gelegenheid gesteld de aanvraag in dit opzicht aan te vullen. Verweerder heeft ook niet op andere wijze de noodzakelijke informatie verkregen. Gelet hierop is het bestreden besluit, voorzover dat betrekking heeft op lijst RWS03, in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht niet zorgvuldig voorbereid.

Ten aanzien van lijst RWS04 overweegt de Afdeling dat uit de aanvraag voldoende blijkt dat ook vergunning wordt gevraagd voor de lozing van het waswater afkomstig van de reiniging van transportmiddelen die als laatste lading stoffen hebben vervoerd die zijn genoemd in lijst RWS04. Door dit deel van de aanvraag buiten beschouwing te laten, heeft verweerder ook in zoverre gehandeld in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

2.7. Het beroep van appellante is verder gericht tegen artikel 6 van de vergunning. Ter zitting heeft appellante verklaard dat zij geen bezwaar heeft tegen indeling op basis van de ABM-methodiek en de verwerkingsmatrix, maar wel tegen de in artikel 6, eerste lid, opgenomen termijn voor het indienen van een voorstel tot wijziging van de stoffenlijst en de in artikel 6, derde lid, voorgeschreven inhoudseisen.

2.7.1. Bij de beoordeling van de vergunningaanvraag heeft verweerder onder meer gebruik gemaakt van het in mei 2000 door de Commissie Integraal Waterbeheer vastgestelde rapport "Algemene beoordelingsmethodiek stoffen en preparaten" (ABM) en de als onderdeel van de Integrale Bedrijfstakstudie Tankautoreiniging vastgestelde eindrapportage van de Projectgroep Verwerkingsmatrix Stoffen (verwerkingsmatrix).

2.7.2. Ingevolge artikel 6, eerste lid, van de vergunning dient de vergunninghouder binnen 6 maanden na het van kracht worden van deze beschikking een voorstel tot wijziging van de stoffenlijst opgenomen in bijlage 2 ter goedkeuring bij de waterbeheerder in te dienen.

Ingevolge artikel 6, tweede lid, van de vergunning dient het in lid 1 bedoelde voorstel te zijn gebaseerd op de methodiek van de ABM in samenhang met de Verwerkingsmatrix Stoffen waarvan het schema is opgenomen in bijlage 4.

In het derde lid van dit artikel is vermeld welke informatie van elke stof tenminste moet worden overgelegd met het in lid 1 bedoelde voorstel.

In artikel 6, vierde lid, van de vergunning is bepaald dat vergunninghouder schriftelijk wordt verklaard of de wijziging al dan niet is geaccepteerd.

Ingevolge het vijfde lid van artikel 6 van de vergunning maken de door de waterbeheerder geaccepteerde wijzigingen deel uit van de van kracht zijnde stoffenlijst.

2.7.3. Verweerder onderschrijft bij nader inzien het standpunt van appellante dat de in artikel 6, eerste lid, van de vergunning opgenomen termijn te kort is. Inmiddels heeft appellante, vóór het verstrijken van de uiterste datum die daarvoor door de Voorzitter bij uitspraak van 26 februari 2002 bij wijze van voorlopige voorziening was bepaald, een voorstel tot wijziging van de stoffenlijst ingediend. Verweerder gaat nu over tot beoordeling van dit voorstel aan de hand van de methodiek van de ABM en de verwerkingsmatrix. Gelet hierop, en nu niet is gebleken van het tegendeel, is de Afdeling van oordeel dat appellante geen belang meer heeft bij een inhoudelijk oordeel over artikel 6, eerste lid, van de vergunning. De Afdeling gaat dan ook voorbij aan de grief tegen dit artikellid.

Verweerder heeft zich verder inmiddels op het standpunt gesteld dat artikel 6, derde lid, van de vergunning niet nodig is indien een gemotiveerd voorstel als bedoeld in het eerste lid van dit artikel wordt ingediend. Dit gewijzigde standpunt leidt de Afdeling tot het oordeel dat het bestreden besluit, voorzover het artikel 6, derde lid, betreft, in strijd is met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen.

2.8. Appellante heeft aangevoerd dat de in de artikelen 3 en 4 van de vergunning opgenomen lozingseisen ten onrechte maximale waarden bevatten. Naar haar mening zou in plaats daarvan moeten worden uitgegaan van gemiddelde waarden. De maximale concentratie-eisen zijn voor haar niet haalbaar.

2.8.1. De in artikel 4 opgenomen – tijdelijke – lozingseisen zijn blijkens het bestreden besluit gebaseerd op de lozingsgegevens van het jaar 2000. De in artikel 3 gestelde lozingseisen zijn gebaseerd op de situatie dat de stoffenlijst is herzien zoals is voorgeschreven in artikel 6.

Verweerder is van mening dat met maximale normen eenduidig kan worden vastgesteld wat de concentratie is van het effluent, zodat voor iedereen direct duidelijk is of normen worden overtreden. Bij gemiddelde normen kan dat alleen over langere tijd worden vastgesteld. Gezien de schadelijke en slecht afbreekbare stoffen die door appellante worden geloosd is de gehanteerde aanpak volgens verweerder alleszins redelijk. Naar het oordeel van de Afdeling heeft verweerder zich in redelijkheid op dit standpunt kunnen stellen. Wat de naleefbaarheid betreft overweegt de Afdeling dat er, mede gelet op het deskundigenbericht, geen aanleiding is te veronderstellen dat de normen voor EOX, de som van metalen en de onopgeloste bestanddelen niet kunnen worden nageleefd. Over de in artikel 3 opgenomen norm voor CZV (maximale concentratie van 500 mg/l) is in het deskundigenbericht gesteld dat pas op termijn zekerheid kan worden verkregen over de verwachte verbetering van het zuiveringsrendement en dus de verlaging van het CZV als gevolg van de nieuwe stoffenindeling. Gelet op het deskundigenbericht en het behandelde ter zitting is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit voorzover het betreft de in artikel 3 neergelegde emissienorm voor CZV, in strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht niet berust op een deugdelijke motivering. Het beroep treft in zoverre doel.

2.9. Appellante heeft aangevoerd dat de op grond van artikel 7, lid 3a, van de vergunning over te leggen informatie op onderdelen geen betrekking heeft op waterkwaliteitsaspecten, dan wel onduidelijk is. Appellante heeft tegen artikel 7, vijfde lid, van de vergunning aangevoerd dat verweerder niet bevoegd is appellante te verbieden transportmiddelen met bepaalde stoffen te reinigen. Tegen het zesde lid van artikel 7 heeft appellante aangevoerd dat in de praktijk is gebleken dat verweerder niet binnen de gestelde termijn beslist, waardoor voor haar bedrijfseconomische problemen ontstaan. Naar haar mening moeten aan het niet tijdig

beslissen door verweerder consequenties worden verbonden.

2.9.1. Artikel 7 heeft betrekking op nieuwe stoffen die nog niet eerder zijn beoordeeld met het oog op de verwerking daarvan binnen de inrichting van appellante.

In artikel 7, lid 3a, van de vergunning is bepaald welke informatie over een stof moet worden overgelegd bij het verzoek met een voorstel voor indeling van de stof op lijst a, lijst b, lijst c, of lijst d.

Ingevolge artikel 7, vijfde lid, van de vergunning mag de inwendige reiniging van een transportmiddel, waarvan de laatste lading een stof is die niet voorkomt op een lijst in bijlage 2 éénmalig worden uitgevoerd, waarbij het voor-/hoofdwasserwater dat bij de reiniging vrijkomt, conform het gestelde in artikel 5 lid 7 niet mag worden geloosd. Binnen tien dagen na reiniging dient de vergunninghouder alsnog conform het gestelde in leden 2 of 3 een voorstel voor indeling in te dienen.

Ingevolge artikel 7, zesde lid, van de vergunning beslist de waterbeheerder op een verzoek met een voorstel voor indeling van een stof op lijst a, b, c, of d binnen twee weken indien het verzoek betrekking heeft op minder dan 10 stoffen en binnen vier weken indien het verzoek betrekking heeft op meer dan 10 stoffen, maar minder dan 30 stoffen.

2.9.2. Ten aanzien van artikel 7, lid 3a, van de vergunning overweegt de Afdeling dat in het deskundigenbericht is gesteld dat vermelding van de ADR-klasse niet nodig is ter bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Ook verweerder acht die vermelding blijkens het verweerschrift van minder groot belang. Gelet hierop komt de Afdeling tot het oordeel dat artikel 7, lid 3a, van de vergunning zich in zoverre niet verdraagt met artikel 7, vijfde lid, van de Wvo in samenhang met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer. Voorzover in artikel 7, lid 3a, van de vergunning wordt verlangd om de minimaal benodigde informatie te verschaffen om te komen tot een indeling, verdraagt het zich niet met het rechtszekerheidsbeginsel, op grond waarvan uit een besluit duidelijk dient te blijken welke rechten en plichten daaruit voortvloeien. Mede gelet op het deskundigenbericht, kan naar het oordeel van de Afdeling niet worden gesteld dat de overige informatie die ingevolge dit artikellid wordt verlangd niet van belang is voor de indeling van de stoffen of dat het verstrekken van die informatie onredelijk bezwarend is.

Verweerder is inmiddels van mening dat in artikel 7, lid 5, van de vergunning het woord "eenmalig" dient te worden geschrapt en dat de laatste volzin eveneens dient te vervallen. Verweerder acht het niet nodig om een beperking tot het éénmalig reinigen voor te schrijven nu immers het waswater dat bij die reiniging vrijkomt toch niet mag worden geloosd en moet worden afgevoerd naar een externe verwerker. Voorts is het aan vergunninghouder zelf of hij alsnog een indeling wenst op de lijst. De Afdeling is van oordeel dat verweerder op goede gronden tot dit inzicht is gekomen. Het bestreden besluit is gelet hierop, voorzover het artikel 7, vijfde lid, van de vergunning betreft, in strijd met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen.

Ten aanzien van de grief tegen het zesde lid van artikel 7 overweegt de Afdeling dat, daargelaten of dit voorschrift thuishoort in een besluit tot vergunningverlening krachtens de Wvo, ter zitting voldoende aannemelijk is geworden dat verweerder doorgaans niet binnen de gestelde termijn kan beslissen. Ook dit artikellid is daarom in strijd met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen.

2.10. Appellante heeft aangevoerd dat een verdere reductie van het gehalte CZV niet haalbaar is zonder het milieu op een andere plaats te schaden. Zij verwijst hierbij naar het in

1997 door het RIZA gepubliceerde rapport "Partiële oxidatie van afvalwater: praktijkonderzoek". Het in artikel 8 van de vergunning voorgeschreven onderzoek naar de verdere reductie van het CZV-gehalte acht zij daarom niet redelijk. Verder blijkt uit het vergunningvoorschrift naar haar mening niet wat van haar wordt verwacht.

2.10.1. In artikel 8, eerste lid, van de vergunning is bepaald dat vergunninghouder uiterlijk 12 maanden na het van kracht worden van deze vergunning een onderzoeksvoorstel bij de waterbeheerder moet hebben ingediend, dat gericht is op de mogelijke reductie van de CZV-lozing tot een gemiddelde concentratie van 200 mg/l.

In artikel 8, tweede en derde lid, van de vergunning is de procedure met betrekking tot het onderzoeksvoorstel, de uitvoering van het onderzoek en de rapportage daarvan geregeld.

2.10.2. In reactie op bedenkingen tegen artikel 8 van het ontwerpbesluit is in het bestreden besluit vermeld dat het voorgeschreven onderzoek niet direct gericht is op een technische maatregel, maar op administratief/organisatorische maatregelen. Het onderzoek heeft volgens verweerder een samenhang met het nieuw in te dienen voorstel van de stoffenlijst op grond van de ABM en de verwerkingsmatrix. Onderzoek na toepassing van de nieuwe lijst moet uitwijzen of een reductie van CZV tot 200 mg/l haalbaar is. Ter zitting heeft verweerder daaraan toegevoegd dat het onderzoek wat hem betreft kan worden beperkt tot monitoring en registratie van de werking van de zuiveringsinstallatie.

2.10.3. De Afdeling overweegt dat uit de formulering van artikel 8 van de vergunning niet kan worden afgeleid dat dit voorschrift geen betrekking heeft op technisch onderzoek of dat het onderzoek kan worden beperkt tot monitoring en registratie. Nu verweerder kennelijk een beperkt onderzoek voor ogen heeft gestaan, is het bestreden besluit in zoverre in strijd met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen.

2.11. Appellante heeft aangevoerd dat onduidelijk is wat verweerder met artikel 11 van de vergunning van haar verlangt en wat verweerder met dit voorschrift beoogt. Bovendien heeft de verlangde aanpassing van de administratieve organisatie en de interne controle (AO/IC) van het bedrijf geen meerwaarde naast het voorgeschreven acceptatie- en verwerkingsbeleid. Zij kan zich ook niet verenigen met lid 6 van artikel 11, waarin is voorgeschreven om per transportmiddel acceptatiegegevens bij te houden.

2.11.1. Ingevolge artikel 11, eerste lid, van de vergunning dient vergunninghouder het AO/IC aan te passen aan de hand van de richtlijnen zoals opgenomen in het rapport 'uitvoering aanbevelingen Commissie HOI's en Inspectieonderzoek' en opgesteld door de gelijknamige werkgroep. De richtlijnen zijn opgenomen in bijlage 5.

Artikel 11, tweede, derde en vierde lid, van de vergunning hebben betrekking op de te volgen goedkeuringsprocedure en de implementatie van de aangepaste AO/IC.

Ingevolge het vijfde lid van dit artikel moet de vergunninghouder, zolang hij niet beschikt over een door de waterbeheerder ingevolge het bepaalde in dit artikel goedgekeurd AO/IC, een zodanig registratiesysteem bijhouden dat inzicht wordt verkregen in de werkwijze voorzover van belang voor de beoordeling van het bepaalde in deze vergunning.

Ingevolge artikel 11, zesde lid, van de vergunning, voorzover hier van belang, dienen in het in lid 5 bedoelde registratiesysteem met betrekking tot genoemde onderwerpen tenminste de navolgende gegevens te worden opgenomen:

Acceptatiegegevens per transportmiddel:

a) de opdrachtgever (inclusief naam en adres) van het transportmiddel dat ter behandeling

- wordt aangeboden;
- b) registratienummer en kenteken van het transportmiddel;
 - c) de producten met de productnaam uit bijlage 2 die het transportmiddel als laatste lading heeft vervoerd;
 - d) de opdrachtgever van het transportmiddel dat wordt geweigerd op basis van de laatste lading van het transportmiddel;
 - e) de producten die het transportmiddel dat is geweigerd als laatste lading heeft vervoerd;
 - f) de (berekende) hoeveelheid restlading die het transportmiddel bevatte;
 - g) welke wijze van reinigen is toegepast en de datum van reiniging;
 - h) de gebruikte hoeveelheid waswater en de hoeveelheid waswater die geloosd is;
 - i) de wijze van behandeling van het bij de reiniging vrijkomende afvalwater;
 - j) bijzonderheden die zijn opgetreden bij de reiniging dan wel de verwerking van het afvalwater.

2.11.2. In de considerans van het bestreden besluit is gesteld dat tot de huidige stand der techniek kan worden gerekend het op orde hebben van een AO/IC naast het hebben van een adequaat functionerend acceptatie- en verwerkingsbeleid. Een dergelijk AO/IC dient aantoonbaar goed te werken. Het dient tevens de bevoegde gezagen voldoende in staat te stellen de binnen de inrichting ontstane en uitgaande afvalwaterstromen op een efficiënte wijze te volgen en op volledigheid en juistheid te beoordelen. Verder is overwogen dat appellante slechts verplicht wordt de AO/IC aan te passen om de informatie met betrekking tot het milieuzorgsysteem, het acceptatiebeleid en de administratieve systemen in samenhang te kunnen bezien. De aanbevelingen van de commissie Hoogland kunnen daarbij als leidraad dienen, aldus verweerder.

2.11.3. De Afdeling overweegt dat in artikel 11 niet is bepaald dat slechts een beperkte aanpassing van de AO/IC in de door verweerder gestelde zin behoeft plaats te vinden. Nu verweerder kennelijk een beperkte aanpassing voor ogen heeft gestaan, is het bestreden besluit in zoverre in strijd met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen.

De Afdeling overweegt verder dat blijkens de stukken een AO/IC als bedoeld in bijlage 5 primair ten doel heeft inzicht te geven in de doelmatigheid van de verwijdering van afvalstoffen. Dat is een aspect waarop niet de Wvo, maar de Wet milieubeheer betrekking heeft. Het ligt daarom niet voor de hand dat in een vergunning krachtens de Wvo zonder meer wordt voorgeschreven dat een AO/IC moet worden aangepast aan de hand van de in bijlage 5 opgenomen richtlijn. Vastgesteld moet worden dat een aantal van de gegevens die de beschrijving van de AO/IC volgens de richtlijn tenminste zou moeten bevatten niet van belang is voor de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater. In zoverre is het voorschrift eveneens in strijd met artikel 7, vijfde lid, van de Wvo in samenhang met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Op grond van het vorenstaande komt artikel 11, eerste tot en met vierde lid, van de vergunning voor vernietiging in aanmerking. Dit beroepsonderdeel slaagt derhalve.

2.11.4. Ten aanzien van de in het zesde lid van artikel 11 voorgeschreven registratie van acceptatiegegevens per transportmiddel overweegt de Afdeling het volgende.

De onder a, b, d en e van dit artikel onderdeel genoemde gegevens zijn niet nodig in het belang van de bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Het voorschrift is in zoverre derhalve in strijd met artikel 7, vijfde lid, van de Wvo in samenhang met artikel 8.11, derde lid, van de Wet milieubeheer.

Verweerder heeft zich naar het oordeel van de Afdeling, mede gelet op het deskundigenbericht, in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat registratie van de overige gegevens redelijkerwijs kan worden geleverd. Daarbij merkt de Afdeling op dat volgens het deskundigenbericht de hoeveelheid restlading die een transportmiddel bevat, niet anders kan worden bepaald dan door een schatting. Verweerder heeft erkend dat de hoeveelheid restlading in de praktijk niet altijd goed te bepalen is. Daarom kan worden volstaan met een berekende hoeveelheid. Ook enigszins gefundeerde schattingen acht verweerder voldoende. Het beroep slaagt in zoverre niet.

2.12. Appellante heeft aangevoerd dat de in artikel 12 van de vergunning opgenomen meet- en registratieverplichting niet wordt opgelegd aan andere tankautoreinigingsbedrijven. Naar haar mening getuigt dit voorschrift van een onvoldoende belangenafweging, is het in strijd met het gelijkheidsbeginsel en is het onvoldoende gemotiveerd.

2.12.1. In artikel 12, eerste lid, van de vergunning is bepaald dat, zolang er geen actief-koolfilter is geplaatst, eens per week steeds op een andere werkdag van het hoofdwasserwater afkomstig van de reiniging van transportmiddelen welke als laatste lading producten hebben bevat die voorkomen op lijst C in bijlage 2, voor behandeling in de AWZI een steekmonster dient te worden genomen en ter controle dient te worden geanalyseerd op de aanwezigheid van EOX.

Het tweede tot en met vijfde lid van dit artikel hebben betrekking op de procedure van registratie en rapportage van de resultaten.

2.12.2. Bij de beoordeling van de aangevraagde lozing heeft verweerder toepassing gegeven aan de Derde Nota Waterhuishouding, de Evaluatienota Water en de Vierde Nota Waterhuishouding. Op grond van dit beleid dient verontreiniging van het oppervlaktewater met C-lijststoffen met toepassing van de best bestaande technieken te worden voorkomen, dan wel beperkt.

In het bestreden besluit is overwogen dat de aangevraagde behandeling van stoffen die in lijst C zijn ingedeeld niet de best bestaande techniek is. Als best bestaande techniek wordt beschouwd het voorzuiveren van het hoofdwasserwater met actief-kool. Hoewel appellante, voorzover het de concentratie EOX in het te lozen effluent betreft, een goed resultaat bereikt, bestaat volgens verweerder geen inzicht in de kwaliteit van het hoofdwasserwater en is de hoeveelheid af te voeren afval in vergelijking met branchegenoten veel groter. Door verdunning is het mogelijk dat met deze lage concentratie toch een grotere vracht EOX wordt geloosd. Gelet op de kwaliteit van het te lozen afvalwater wordt de huidige werkwijze toegestaan en is een actief-koolfilter niet verplicht gesteld. Om het ontbrekende inzicht te verkrijgen is in artikel 12 echter wel een meetverplichting voor EOX in het hoofdwasserwater van C-lijststoffen opgenomen.

2.12.3. De Afdeling overweegt dat, gelet op het deskundigenbericht, toepassing van een actief-koolfilter is te beschouwen als de best bestaande techniek voor onder andere de verwijdering van EOX. Nu in dit geval een actief-koolfilter ontbreekt, ziet de Afdeling, mede gelet op het deskundigenbericht, geen grond voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de voorgeschreven meet- en

registratieverplichting gerechtvaardigd is. Daaraan doet niet af dat er voornamelijk geen aanwijzingen zijn dat het afvalwater wordt verdund. Het beroep op het gelijkheidsbeginsel slaagt niet, omdat niet aannemelijk is geworden dat verweerder in gelijke gevallen anders heeft gehandeld. Daarbij wordt opgemerkt dat de situatie waarin gebruik wordt gemaakt van een actief-koolfilter niet is aan te merken als een gelijk geval. Het beroep treft in zoverre geen doel.

2.13. Appellante heeft ten slotte aangevoerd dat artikel 13, tweede lid, van de vergunning ten onrechte verplicht metingen te verrichten aan het influent van (een gedeelte van) de AWZI. Een zodanige verplichting is volgens haar niet nodig, omdat slechts van belang is welk effluent wordt geloosd. Mochten influentanalyses wel noodzakelijk zijn, dan kan naar de mening van appellante worden volstaan met steekmonsters in plaats van etmaalmonsters.

2.13.1. Ingevolge artikel 13, tweede lid, van de vergunning dient eens per week steeds op een andere werkdag van het afvalwater in de buffertank voor de biologische zuivering een representatief etmaalmonster te worden genomen en ter controle te worden geanalyseerd op de aanwezigheid van voor de bedrijfsvoering relevante parameters.

2.13.2. Verweerder heeft gesteld dat influentmetingen van belang zijn om het risico op ongeoorloofde verdunning weg te nemen.

Blijkens het deskundigenbericht kan met bemonstering van zowel het influent als het effluent van de AWZI de goede werking van de AWZI worden gecontroleerd, alsmede de eventuele verdunning van het effluent worden vastgesteld. Gelet hierop heeft verweerder zich naar het oordeel van de Afdeling in redelijkheid op het standpunt gesteld dat het meten- en registreren van het influent van de AWZI nodig is ter bescherming van de kwaliteit van het oppervlaktewater. Nu verweerder inmiddels echter van mening is dat met een steekmonster kan worden volstaan, is het voorschrift in zoverre echter in strijd met het algemene rechtsbeginsel dat een besluit zorgvuldig moet worden genomen.

2.14. Het beroep is, voorzover ontvankelijk, gedeeltelijk gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd voorzover het betrekking heeft op de stoffen van lijsten RWS03 en RWS04 die niet in bijlage 2 bij het besluit zijn opgenomen en voorzover het betreft artikel 1, lid 10 en lid 17, artikel 6, lid 3, artikel 3 voorzover het de norm voor CZV betreft, artikel 7, lid 3a voorzover het betreft de vermelding van de ADR-klasse en de minimaal benodigde informatie om te komen tot een indeling, artikel 7, lid 5 en lid 6, artikel 8, artikel 11, lid 1 tot en met lid 4, en lid 6, onder a, b, d en e en artikel 13, lid 2, van de vergunning.

2.15. 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 beroep is gericht tegen artikel 1, elfde lid, van de vergunning;

II. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat van 3 september 2001, AWU/2001.104841, voorzover het betrekking heeft op de stoffen van lijsten RWS03 en RWS04 die niet in bijlage 2 bij het besluit zijn opgenomen en voorzover het betreft vergunningvoorschriften artikel 1, lid 10 en lid 17, artikel 6, lid 3, artikel 3 voorzover het de

norm voor CZV betreft, artikel 7, lid 3a voorzover het betreft de vermelding van de ADR-klasse en de minimaal benodigde informatie om te komen tot een indeling, artikel 7, lid 5 en lid 6, artikel 8, artikel 11, lid 1 tot en met lid 4, en lid 6, onder a, b, d en e en artikel 13, lid 2; IV. verklaart het beroep voor het overige ongegrond;

V. veroordeelt de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat in de door appellante in verband met de behandeling van het beroep gemaakte proceskosten tot een bedrag van € 668,87, waarvan € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het bedrag dient door de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) te worden betaald aan appellante;

VI. gelast dat de Staat der Nederlanden (het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht (€ 204,20) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. H. Beekhuis, Voorzitter, en mr. Th.G. Drupsteen en mr. J.G.C. Wiebenga, Leden, in tegenwoordigheid van mr. Y.C. Visser, ambtenaar van Staat.

w.g. Beekhuis w.g. Visser
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 4 juni 2003

148.