

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AH8966
Datum uitspraak	2 juli 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluiten van 18 april 2002, kenmerken AMU/1739, AMU/1740, AMU/1741 en AMU/1742, heeft verweerder, in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ontheffingen als bedoeld in artikel 4 van de Wet verontreiniging zeewater onder voorschriften verleend aan het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland, de gemeente Den Haag Dienstkring Stadsbeheer en Rijkswaterstaat Dienstkring Noordzeekanaal voor het lozen van baggerspecie in de Noordzee. De besluiten zijn op 24 april 2002 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200203062/1, 200203064/1, 200203066/1 en 200203069/1.

Datum uitspraak: 2 juli 2003

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in de gedingen tussen:

de stichting "Stichting Waterpakt" gevestigd te Harlingen, mede namens de "Stichting Greenpeace" en de "Stichting De Noordzee",
appellanten,

en

de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluiten van 18 april 2002, kenmerken AMU/1739, AMU/1740, AMU/1741 en AMU/1742, heeft verweerder, in overeenstemming met de Minister van Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, ontheffingen als bedoeld in artikel 4 van de Wet verontreiniging zeewater onder voorschriften verleend aan het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland, de gemeente Den Haag Dienstkring Stadsbeheer en Rijkswaterstaat Dienstkring Noordzeekanaal voor het lozen van baggerspecie in de Noordzee. De besluiten zijn op 24 april 2002 ter inzage gelegd.

Tegen deze besluiten hebben appellanten bij brieven van 5 juni 2002, bij de Raad van State ingekomen op 6 juni 2002, beroepen ingesteld.

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

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 12 november 2002. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek zijn nader stukken ontvangen van het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam. Deze zijn aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 april 2003, waar appellanten, vertegenwoordigd door [gemachtigden], en mr. J. Veltman, advocaat te Groningen, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. G.C.J. de Oude, [gemachtigden], zijn verschenen. Voorts zijn als partij gehoord het Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam, vertegenwoordigd door mr. K.I. Siem en [gemachtigde], Rijkswaterstaat Directie Zuid-Holland vertegenwoordigd door drs. J.L.J. Post, gemachtigde en de gemeente Den Haag Dienstkring Stadsbeheer vertegenwoordigd door [gemachtigde].

2. Overwegingen

2.1. De beroepschriften zijn namens drie appellanten ingediend en ondertekend door [gemachtigde]. Aangezien niet binnen de op grond van artikel 6:6 van de Algemene wet bestuursrecht gestelde termijn is aangetoond dat [gemachtigde] bevoegd was namens de Stichting Greenpeace en de Stichting De Noordzee beroep in te stellen dienen de beroepen voorzover ingesteld namens de Stichting Greenpeace en de Stichting De Noordzee niet-ontvankelijk te worden verklaard.

In het hiernavolgende wordt onder 'appellante' dan ook nog slechts verstaan de stichting Waterpakt.

2.2. De verleende ontheffingen hebben betrekking op het jaarlijks in de Noordzee lozen van respectievelijk ongeveer 4 miljoen m³ (AMU/1739), ongeveer 9 miljoen m³ (AMU/1740), ongeveer 300.000 m³ (AMU/1741) en ongeveer 4 miljoen m³ (AMU/1742) licht verontreinigde baggerspecie

(klasse 2). De baggerspecie is afkomstig van onderhoudsbaggerwerk in diverse havengedeelten in Rotterdam, IJmuiden en Scheveningen. In de aan de ontheffingen verbonden voorschriften is bepaald in welke gebieden in de Noordzee mag worden geloosd. De ontheffingen gelden vanaf het van kracht worden van de bestreden beschikkingen tot 1 juli 2003.

2.3. Ingevolge artikel 3, eerste lid, van de Wet verontreiniging zeewater (hierna te noemen: de Wet) is het verboden de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen te lozen.

Ingevolge artikel 3, derde lid, van de Wet is het eerste lid niet van toepassing op stoffen die slechts als sporen in andere stoffen voorkomen en daaraan niet zijn toegevoegd met het doel om tezamen met die andere stoffen te worden geloosd.

Ingevolge artikel 4 van de Wet, voorzover hier van belang, is het verboden afvalstoffen, verontreinigende of schadelijke stoffen, die niet vallen onder de in artikel 3, eerste lid, bedoelde verboden, te lozen, tenzij voor dat lozen een ontheffing is verleend.

Ingevolge artikel 7, tweede lid, van de Wet kunnen aan de ontheffing voorschriften worden verbonden. De voorschriften kunnen worden gewijzigd of aangevuld.

2.4. Blijkens de bestreden besluiten pleegt verweerder een verzoek om ontheffing te toetsen aan een tweetal criteria, te weten:

1. Is er een alternatieve bergingsmogelijkheid op land?
2. Levert de lozing schade op voor het mariene milieu?

Ter beantwoording van deze vragen heeft verweerder de aanvragen getoetst aan het vigerende baggerspeciebeleid zoals dat is neergelegd in de Vierde Nota waterhuishouding, en (voor de stoffen aldrin, dieldring, endrin en heptachloorepoxide) in de Regeringsbeslissing Evaluatienota Water. Om te beoordelen of het aanvaardbaar is dat baggerspecie in water wordt verspreid wordt de uniforme gehaltetoets toegepast. De stoffen die in het kader van de uniforme gehaltetoets worden bezien zijn beperkt van aantal. Dit heeft er toe geleid dat verweerder bij de bestreden besluiten de aangeboden partijen baggerspecie tevens heeft bezien op de aanwezigheid van de stof tributyltin (verder te noemen: TBT). De norm die verweerder voor TBT hanteert is 100 mg Sn/kg droge stof.

2.5. Appellante betwist de gehanteerde norm voor TBT van 100 mg Sn/kg droge stof. Zij acht deze norm onnodig ruim. In dat verband merkt zij allereerst op dat TBT een zeer gevaarlijke stof is getuige het effect op de hormoonhuishouding van in zee levende organismen. Hierbij zijn de effecten van TBT die op de lange termijn optreden veel schadelijker, dan de acute gevolgen van het storten van met TBT verontreinigde baggerspecie. Het uitsluitend hanteren van de acute toxiciteit als grondslag voor de TBT norm staat volgens appellante op gespannen voet met hetgeen daarover wordt voorgeschreven in de richtlijnen gebaseerd op het verdrag inzake de bescherming van het mariene milieu in het noord-oostelijke deel van de Atlantische Oceaan (OSPAR-verdrag). Appellante is dan ook van mening dat verweerder de norm ten onrechte heeft afgestemd op de acute toxiciteit van TBT.

2.5.1. Verweerder heeft ter zitting betoogd dat de norm voor TBT ondermeer is gebaseerd op in het buitenland verrichte onderzoeken. Aangezien bij deze onderzoeken sprake was van waterbodems met een aan de Noordzee vergelijkbare sedimentstructuur konden de uitkomsten van deze onderzoeken worden gehanteerd bij het vaststellen van de in geding zijnde norm voor TBT. De onderzoeken waren volgens verweerder gericht op de chronische belasting van het aquatisch milieu door TBT.

2.5.2. Appellante stelt verder dat de gehanteerde norm van 100 mg Sn/kg droge stof tot een toename kan leiden van de verontreiniging van de Noordzee met TBT, doordat de norm aanzienlijk hoger ligt dan de TBT gehalten in Nederlandse referentie sedimenten (0,5 tot 36 mg Sn/kg droge stof) en de TBT gehalten die in het zwevende stof in de kustwateren (30 tot 70 mg Sn/kg droge stof) zijn aangetroffen.

De in de partijen baggerspecie aanwezige gehalten aan TBT zijn op hun beurt aanzienlijk lager dan de gehanteerde norm van 100 mg Sn/kg droge stof. Appellante begrijpt niet waarom verweerder, gelet op het standstill beginsel dat een van de centrale uitgangspunten vormt van onder meer het Nederlandse waterkwaliteitsbeleid, wat betreft TBT niet heeft aangesloten bij de in de diverse partijen daadwerkelijk aangetroffen gehalten aan TBT.

2.5.3. Verweerder heeft ter zitting betoogd dat vooruitlopend op ratificatie van het verdrag van de International Maritime Organisation, het ministerie van Verkeer en Waterstaat een aanvang heeft gemaakt met de uitfasering van TBT. Bij het terugdringen van de

verontreiniging door TBT ligt vooralsnog de nadruk op het aanpakken van de primaire bronnen, zoals het gebruik van TBT in aangroeiwerende verf op zeeschepen. Hoewel de nadruk bij het terugdringen van de verontreiniging door TBT dus ligt bij de aanpak van de primaire bronnen is volgens verweerder het beleid inzake baggerspecie middels het invoeren van een norm voor TBT eveneens gericht op het verminderen van verontreiniging van het mariene milieu door TBT. Bij het vaststellen van de norm van 100 mg Sn/kg droge stof is ondermeer gekeken naar de door appellante genoemde gehalten aan TBT, doch daarnaast zijn ook (buitenlandse) onderzoeksresultaten, de in de havens langs de kust aangetroffen gehalten aan TBT en de in de ons omringende landen gehanteerde TBT-normen meegenomen.

2.5.4. De Afdeling overweegt dat voorheen de te storten partijen baggerspecie onbeperkte hoeveelheden TBT konden bevatten maar dat thans slechts die partijen in zee mogen worden gestort, die zowel aan de uniforme gehaltetoets als aan de norm voor TBT voldoen. De karakterisering van de te storten partijen baggerspecie wordt vooraf vastgesteld, zodat de hoeveelheid TBT op het moment dat de ontheffing wordt verleend bekend is. Op grond van artikel 4, eerste lid, van de ontheffingen moet de karakterisering van de baggerspecie jaarlijks aan verweerder worden verstrekt. Wanneer bij de jaarlijkse karakterisering blijkt dat (de) kwaliteitstoetsen, waaronder – daarvan gaat de Afdeling uit - de norm voor TBT, worden overschreden mag op grond van artikel 5, derde lid, van de ontheffingen de baggerspecie uit het betreffende vak niet meer worden geloosd. Uit de aan de ontheffingen verbonden voorschriften blijkt reeds dat de binnen een vak aangetroffen hoeveelheid TBT van tijd tot tijd kan variëren, zodat het door verweerder hanteren van een maximale norm, als onderdeel van het beleid, waaraan de partijen te storten baggerspecie moeten voldoen in beginsel aanvaardbaar is. Op grond van de stukken, waaronder het deskundigenbericht, is de Afdeling verder van oordeel dat verweerder zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de gekozen norm kan worden gehanteerd bij de beoordeling van de vraag of de in geding zijnde partijen baggerspecie in zee mogen worden gestort.

2.6. Appellante stelt dat een nieuwe beoordelingssystematiek is toegezegd en dat een belangrijk onderdeel van de verbeterde methode het toepassen van een beoordeling van de baggerspecie op ecologische effecten middels bio-assays gaat vormen. Deze toegezegde beoordelingsmethode is ten onrechte bij de thans bestreden ontheffingen niet toegepast.

2.6.1. Verweerder heeft ter zitting betoogd dat de beoordeling aan de hand van bio-assays thans in die mate is beproefd dat nieuwe aanvragen mede aan de hand van deze bio-assays zullen worden beoordeeld. Ten tijde van de aanvragen voor de in geding zijnde ontheffingen verkeerden de proefnemingen met de bio-assays nog niet in een zodanig stadium dat deze bio-assays konden worden toegepast bij het beoordelen van de aanvragen. Verweerder heeft wel in voorschrift 4, tiende lid, van de ontheffingen voorgeschreven dat de ontheffinghouder een 3-tal bio-assays jaarlijks dient uit te voeren. Dit betreft de bio-assays met het slijkgarnaaltje (*Corophium volutator*), de bacterie *Vibrio fischeri* (MICROTOXtmSP) en de zogenaamde CALUX-DRE test, die dioxine-achtige toxische respons meet (van dioxines, gebromeerde brandvertragers, en een aantal toxische PCBs). Verweerder merkt omtrent deze bio-assays op dat hij met de uitkomsten van deze tests bij de beoordeling van de onderhavige ontheffingen geen rekening zal houden, doch dat zij uitsluitend dienen om de betrouwbaarheid van het gebruik daarvan vast te stellen.

2.6.2. Dat het gebruik van de bio-assays nog geen deel uitmaakte van het beleid ten tijde van het nemen van het bestreden besluit kan verweerder naar het oordeel van de Afdeling niet worden tegengeworpen, omdat het toepassen van bio-assays als onderdeel van het beleid voordat deze genoegzaam zijn getest niet van verweerder kan worden verlangd. Gezien de

ter zitting afgelegde verklaringen van verweerder gaat de Afdeling er van uit dat nieuwe aanvragen mede met behulp van de bio-assays zullen worden beoordeeld.

2.7. Appellante heeft als alternatieven voor lozing in zee van de baggerspecie het verwerken daarvan en het opslaan in het depot "De Slufter" genoemd.

2.7.1. Verweerder stelt zich op het standpunt dat de voorgestelde alternatieven geen uitkomst kunnen bieden.

2.7.2. Het resterende gedeelte van de capaciteit in het depot "De Slufter" is zodanig van omvang dat het zelfs niet voldoende is om de in de komende jaren vrijkomende hoeveelheden baggerspecie klasse 3 en 4 te kunnen herbergen. Het opslaan van baggerspecie klasse 2 in het depot is in dat licht gezien ongewenst. Verder zijn de momenteel voorhanden zijnde verwerkingstechnieken voor baggerspecie ofwel nog niet voldoende ontwikkeld (qua capaciteit of techniek) om de aangevraagde hoeveelheid baggerspecie te verwerken dan wel staan de verwerkingskosten niet in een redelijke verhouding tot het rendement om baggerspecie te verwerken tot een bruikbaar product, zodat - naar het oordeel van de Afdeling - verweerder slechts het storten in zee van de onderwerpelijke baggerspecie resteert, mits de baggerspecie aan daaraan te stellen normen voldoet.

2.8. Eerst ter zitting heeft appellante aangevoerd dat de storting van baggerspecie in zee naar schatting verantwoordelijk is voor 30 % en niet voor 3 % van de verontreiniging met TBT van de kustwateren, waarvan de Afdeling in haar uitspraak van 22 mei 2001 no's 200002451/2, 200002454/2, 200002455/2 en 200002460/2 (Milieu en Recht 2002, nr 38) is uitgegaan. Veel van die verontreiniging belandt, volgens appellante, uiteindelijk in de Waddenzee, welk gebied is aangewezen als speciale beschermingszone in de zin van de Vogelrichtlijn en bij de Europese Commissie is aangemeld voor toepassing van de Habitatrichtlijn. Aangezien TBT reeds een aanzienlijk milieuprobleem vormt voor de Waddenzee, dient, naar de mening van appellante, iedere verdere toename van het TBT-gehalte in de Waddenzee te worden voorkomen. Wanneer toename toch wordt toegestaan dan dient haars inziens ten minste een toetsing plaats te vinden aan de PKB Waddenzee, waarin is bepaald dat ontwikkelingen buiten de Waddenzee die van directe betekenis zijn voor de Waddenzee zelf, mede moeten worden beoordeeld in het licht van het afwegingskader van de PKB Waddenzee.

2.8.1. De Afdeling acht het aanvoeren van de gronden omtrent het aandeel van de verontreiniging met TBT van de kustwateren dat afkomstig is van met TBT verontreinigde baggerspecie en het toetsen van de aanvragen aan de PKB Waddenzee in dit stadium van de procedure in strijd met de goede procesorde. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat niet is gebleken dat appellante deze niet eerder in de procedure naar voren had kunnen brengen. Voornoemde gronden kunnen derhalve niet leiden tot vernietiging van het bestreden besluit.

2.8.2. Voorzover appellante bedoelt aan te voeren dat de ontheffingen in strijd met de Habitatrichtlijn dan wel de Vogelrichtlijn zijn verleend, overweegt de Afdeling onder verwijzing naar haar even bedoelde uitspraak van 22 mei 2001, dat haar van deze vermeende strijd niet is gebleken.

2.9. Uit het vorenstaande volgt dat de beroepen, voorzover ontvankelijk, ongegrond zijn.

2.10. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

I. verklaart de beroepen niet-ontvankelijk voorzover zij zijn ingesteld namens de "Stichting Greenpeace" en de "Stichting De Noordzee";

II. verklaart de beroepen ongegrond voorzover zij zijn ingesteld namens de "Stichting Waterpakt".

Aldus vastgesteld door mr. J.M. Boll, Voorzitter, en mr. Ch.W. Mouton en mr. P.C.E. van Wijmen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. E.C. Brugman, ambtenaar van Staat.

w.g. Boll w.g. Brugman

Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 2 juli 2003

205.