

ECLI	ECLI:NL:RVS:2003:AN7857
Datum uitspraak	12 november 2003
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 12 september 2002, kenmerk (000082) 2898, heeft verweerder geweigerd vergunning krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren te verlenen voor lozingen van verontreinigende stoffen ten gevolge van het toepassen van verduurzaamd hout in en boven oppervlaktewater in het plan Reitdiep (eilanden 1 t/m 7) te Groningen. Dit besluit is op 19 september 2002 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200205749/1.

Datum uitspraak: 12 november 2003

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

de commanditaire vennootschap "Reitdiep C.V.", gevestigd te Almere,
appellante,

en

het dagelijks bestuur van het waterschap Noorderzijlvest,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 12 september 2002, kenmerk (000082) 2898, heeft verweerder geweigerd vergunning krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren te verlenen voor lozingen van verontreinigende stoffen ten gevolge van het toepassen van verduurzaamd hout in en boven oppervlaktewater in het plan Reitdiep (eilanden 1 t/m 7) te Groningen. Dit besluit is op 19 september 2002 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 30 oktober 2002, bij de Raad van State ingekomen op dezelfde dag, beroep ingesteld. De gronden zijn aangevuld bij brief van 27 november 2002.

Bij brief van 24 januari 2003 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (hierna te noemen: StAB) heeft een deskundigenbericht, gedateerd 24 april 2003, aangevuld bij

schrijven van 6 mei 2003, uitgebracht. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 29 juli 2003, waar appellante, vertegenwoordigd door mr. C.H. Blanksma, advocaat te Amsterdam, en [gemachtigde], en verweerder, vertegenwoordigd door mr. H. Bauman, E. Ottens en J. Laninga, allen ambtenaar van het waterschap, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Appellante heeft in en boven het oppervlaktewater grenen oeverbeschoeiing en steigers aangebracht, die volgens de zogenoemde Celfix-methode zijn verduurzaamd. Bij deze methode worden koper- en chroomzouten toegepast. Appellante heeft na voltooiing van deze activiteiten vergunning aangevraagd.

2.2. Appellante heeft zich in het beroepschrift wat betreft de grond dat verweerder ten onrechte suggereert dat gewolmaniseerd grenen is gebruikt, beperkt tot het verwijzen naar de tegen het ontwerp van het besluit ingebrachte bedenkingen.

In de considerans van het bestreden besluit is verweerder ingegaan op deze bedenking. Appellante heeft in het beroepschrift noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van deze bedenking in het bestreden besluit onjuist zou zijn. Ook voor het overige is niet gebleken dat die weerlegging onjuist zou zijn. Het beroep is in zoverre ongegrond.

2.3. Ingevolge artikel 1, vijfde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren (hierna te noemen: 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, eerste lid, 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 voert aan dat verweerder zich ten onrechte op een advies van de Unie van Waterschappen heeft gebaseerd. Dit advies aan de waterschappen houdt in geen vergunningen meer te verlenen met betrekking tot het gebruik van met koperhoudende verduurzamingsmiddelen geïmpregneerd hout. Appellante stelt dat de Unie van

Waterschappen zich hierbij heeft gebaseerd op een besluit van het College voor de Toelating van Bestrijdingsmiddelen dat strekt tot beperking van het gebruik van onder meer koperhoudende houtverduurzamingsmiddelen. Volgens appellante heeft verweerder aldus ten onrechte rekening gehouden met de toepassing van de Bestrijdingsmiddelenwet, die een ruimere doelstelling kent dan de Wvo en een eigen toetsingskader heeft.

Appellante voert voorts aan dat uit een aantal onderzoeken blijkt dat in dit geval het risico op uitloging van zware metalen gering is. Appellante is op basis van deze onderzoeken van mening dat er geen of nagenoeg geen uitloging van zware metalen plaatsvindt uit de door haar aangebrachte grenen oeverbeschoeiing en steigers. Appellante stelt voorts dat als verweerder de door appellante ingebrachte onderzoeken niet genoegzaam vindt, hij zelf nader onderzoek had moeten verrichten.

Appellante stelt vervolgens dat, gezien de zeer geringe risico's van het door haar toegepaste hout voor de kwaliteit van het oppervlaktewater, verweerder niet had mogen vasthouden aan het beleid dat gekozen moet worden voor de in theorie milieuvriendelijkste oplossing. Aldus handelt verweerder volgens appellante in strijd met het alarabeginsel. Daarbij is mede van belang dat er op het moment dat appellante de beschoeiing wilde aanbrengen geen alternatief voorhanden was. Appellante betwist dat verweerder het recht zou hebben om een specifieke techniek voor te schrijven.

Appellante voert voorts aan dat het college van burgemeester en wethouders van Groningen bij brief van 11 april 2001 heeft ingestemd met het gebruik van volgens de Celfix-methode verduurzaamd grenen. Appellante mocht er daarom haars inziens op vertrouwen dat toepassing van verduurzaamd grenen toegestaan was.

Appellante stelt ten slotte dat weigering van de vergunning onevenredig is gezien de kosten die gemoeid zijn met vervanging van het toegepaste hout. Volgens haar staan die hoge kosten in geen verhouding met het belang dat is gediend met vervanging, nu er geen sprake is van uitloging naar het oppervlaktewater van enige betekenis.

2.5. Verweerder stelt zich op het standpunt dat in het belang van de bescherming van het oppervlaktewater de aangevraagde vergunning niet kon worden verleend, vanwege de uitloging van zware metalen. Hij gaat er op grond van ervaringsgegevens van uit dat uitloging plaatsvindt bij in of boven het oppervlaktewater aangebracht hout dat met de Celfix-methode is verduurzaamd. Het door verweerder bij het bestreden besluit gehanteerde toetsingskader is ruimer dan appellante stelt. Hij heeft zich niet alleen op het advies van de Unie van Waterschappen gebaseerd, maar bij zijn besluit ook andere stukken betrokken.

Verweerder is van mening dat de door appellante overgelegde onderzoeksrapporten niet de stelling waarmaken dat (nagenoeg) geen sprake is van uitloging van zware metalen naar oppervlaktewater als gevolg van het door appellante toegepaste hout. Omdat die onderzoeken noch andere omstandigheden voor hem aanleiding vormen om in dit geval af te wijken van zijn beleid, heeft verweerder conform dat beleid het gebruik van verduurzaamd hout niet vergund. Volgens verweerder waren bovendien alternatieven voor verduurzaamd grenen beschikbaar.

2.6. De Afdeling stelt voorop dat verweerder terecht de gevolgen voor het oppervlaktewater van de aangevraagde activiteiten vanaf het moment dat deze zijn verricht, heeft beoordeeld. Geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat verweerder uitsluitend had moeten kijken naar de milieugevolgen die zich zouden kunnen voordoen vanaf het moment van de aanvraag.

Verder bestaat geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder ten onrechte de

aangevraagde activiteiten heeft aangemerkt als een lozing waarvoor een vergunning krachtens de Wvo is vereist.

Blijkens het bestreden besluit is het beleid van verweerder erop gericht om emissie van zware metalen uit verduurzaamd hout naar het oppervlaktewater terug te dringen. Daarbij dient in beginsel te worden gekozen voor materialen en constructies die het milieu het minst belasten.

Bij stoffen waar het hier om gaat, is in het beleid gekozen voor toepassing van de best uitvoerbare technieken. Gebruik van verduurzaamd hout wordt door verweerder slechts vergund wanneer blijkt dat er geen beter alternatief voorhanden is.

Verweerder heeft zijn beleid gebaseerd op de Vierde Nota Waterhuishouding, het Handboek Wvo-vergunningverlening, editie mei 1999, van het CUWVO, het Provinciaal Omgevingsplan voor de provincie Groningen van december 2000 en het geldende Integraal Waterbeheersplan voor het waterschap Noorderzijlvest van 3 november 1997, zo blijkt uit het bestreden besluit. Verder noemt verweerder het door appellante bedoelde advies van de Unie van Waterschappen, en de beslissing van het College voor Toelating van Bestrijdingsmiddelen om toelatingen voor houtverduurzamingsmiddelen in te trekken. De Afdeling stelt vast dat het beleid van verweerder, anders dan appellante stelt, niet slechts is gebaseerd op laatstgenoemd advies en laatstgenoemde beslissing. De invulling van de aan verweerder toekomende beoordelingsvrijheid met voornoemd beleid is naar het oordeel van de Afdeling niet in strijd met het recht.

Wat de stelling van appellante betreft dat uit onderzoeken is gebleken dat in het onderhavige geval geen sprake is van een noemenswaardige emissie van zware metalen, overweegt de Afdeling het volgende. In het rapport "Milieubeoordeling oeverbeschoeiingsmaterialen" uit 1997, van DHV AIB BV en Pré Consultants wordt gesteld dat met koper en chroom verduurzaamd hout uit algemeen milieuoogpunt gunstiger is dan sommige andere materialen. De Afdeling constateert evenwel, mede gelet op het deskundigenbericht van de StAB, dat het rapport geen inzicht verschaft in de wijze en omvang van uitloging van de onderzochte materialen.

Uit onderzoek verricht door TNO, waarvan de resultaten zijn neergelegd in het rapport "Uitloggen verduurzaamd hout na de opslagfase" uit 1989, blijkt dat de uitloging van met koper- en chroomverbindingen verduurzaamd grenen asymptotisch een nulwaarde nadert, en dus na verloop van tijd steeds minder wordt. Over de omvang van de uitloging van zware metalen zegt het niets. In genoemd deskundigenbericht wordt geconstateerd dat niet duidelijk is of de omstandigheden en premissen van het onderzoek overeenkomen met die van de onderhavige situatie. In het rapport wordt de opslagperiode van hout van belang geacht, maar niet bekend is of het door appellante toegepaste grenen na verduurzaming 42 dagen is opgeslagen, zoals in het onderzoek tot uitgangspunt is genomen. Evenmin is duidelijk of de door TNO geconstateerde afname van de uitloging in de tijd zich ook voordoet als hout wordt geplaatst in water. In het onderzoek is uitsluitend uitgegaan van houtopslag op de grond. Wat een door Milfac BV op 2 mei 2000 en 20 juli 2000 verricht onderzoek betreft, waarvan de resultaten zijn neergelegd in verslagen van 12 mei en 26 juli 2000, stelt de Afdeling, mede gelet op het deskundigenbericht van de StAB, vast dat uit de verslagen niet blijkt hoelang de oeverbeschoeiing aanwezig was geweest op het moment van de metingen. Daardoor kunnen uit de analyseresultaten geen conclusies worden getrokken voor de aan de orde zijnde situatie.

Gelet op het vorenstaande kan op grond van de door appellante overgelegde rapporten niet

worden gesteld dat geen of nagenoeg geen uitloging van zware metalen plaatsvindt of heeft plaatsgevonden ten gevolge van het door haar toegepaste verduurzaamde grenen. Gegeven het algemene uitgangspunt dat uitloging van genoemde metalen zich kan voordoen, bestaat geen grond voor het oordeel dat verweerder nader onderzoek ter zake had moeten verrichten.

In het bestreden besluit wordt opgemerkt dat alternatieven bestaan voor verduurzaamd hout. Houtsoorten als robinia en eiken hebben een levensduur die vergelijkbaar is met verduurzaamd hout. Verder zouden andere materialen als beton, kunststof of staal kunnen worden toegepast, aldus wordt in het besluit overwogen. De stelling van appellante dat ten tijde van de uitvoering van de werkzaamheden feitelijk geen alternatieve materialen beschikbaar waren, aangezien destijds onvoldoende eikenhout leverbaar was, kan niet leiden tot het oordeel dat verweerder niet op goede gronden het standpunt heeft ingenomen dat alternatieven voor verduurzaamd grenen bestonden. Voorzover appellante aanvoert dat verweerder ten onrechte in het bestreden besluit een concrete techniek heeft voorgeschreven, stelt de Afdeling vast dat verweerder uitsluitend als suggestie een aantal toelaatbare materialen heeft genoemd en dat het bestreden besluit geen verplichting voor appellante inhoudt een bepaald materiaal toe te passen. Dit bezwaar mist feitelijke grondslag.

Wat de door appellante aangevoerde kosten van vervanging van de oeverbeschoeiing en steigers betreft, overweegt de Afdeling dat die kosten, wat daar verder ook van zij, geen rol kunnen spelen bij de beoordeling door verweerder van de aangevraagde activiteiten. Appellante heeft door de oeverbeschoeiing aan te brengen en de steigers te plaatsen zonder dat daarvoor een vergunning krachtens de Wvo was verleend, een risico genomen dat voor haar rekening dient te blijven. De omstandigheid dat appellante, naar zij stelt, niet beseftte dat vergunning krachtens de Wvo was vereist, maakt dit niet anders.

Voorzover appellante aanvoert dat zij heeft mogen vertrouwen op de uitlatingen die zouden zijn gedaan namens het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Groningen, overweegt de Afdeling dat het college noch een van de andere organen van de gemeente bevoegd gezag is in deze, en dat op uitlatingen van een onbevoegde in beginsel niet gerechtvaardigd kan worden vertrouwd. Niet is gebleken van omstandigheden dat in dit geval een uitzondering op deze regel moet worden gemaakt.

Gelet op het vorenstaande ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat verweerder zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat de aangevraagde vergunning moest worden geweigerd.

2.7. Het beroep is ongegrond.

2.8. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. K. Brink, Voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. P.C.E. van Wijmen, Leden, in tegenwoordigheid van mr. R. van Heusden, ambtenaar van Staat.

w.g. Brink w.g. Van Heusden
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 november 2003

163-442.