

ECLI	ECLI:NL:RVS:2005:AU4995
Datum uitspraak	26 oktober 2005
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 13 oktober 2004 heeft verweerder voor een periode van 10 jaar een vergunning onder voorschriften aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "AKZO Nobel Pharma B.V." (hierna: vergunninghoudster) verleend als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren voor het lozen, via de gemeentelijke riolering van afvalstoffen en schadelijke en verontreinigende stoffen op het oppervlaktewater afkomstig van de inrichting van vergunninghoudster gelegen aan de Wethouder van Eschstraat 1 te Oss, kadastraal bekend gemeente Oss, sectie E14, nummers 4631 en 5392, sectie F1, nummers 1300, 1308 en 1310, sectie F3, nummers 822, 824, 826, 993, 1236, 1237, 1358, 1360, 1381 en 1382, sectie F5, nummers 193, 194, 195, 196, 352, 354, 356, 357, 358, 359, 362, 363 en 364 en sectie F7, nummers 909, 1119 en 1156. Dit besluit is op 25 oktober 2004 ter inzage gelegd.

Volledige tekst

200409802/1.

Datum uitspraak: 26 oktober 2005

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], wonend te [woonplaats],

en

het dagelijks bestuur van het waterschap Aa en Maas,
verweerder.

1. Procesverloop

Bij besluit van 13 oktober 2004 heeft verweerder voor een periode van 10 jaar een vergunning onder voorschriften aan de besloten vennootschap met beperkte aansprakelijkheid "AKZO Nobel Pharma B.V." (hierna: vergunninghoudster) verleend als bedoeld in artikel 1, tweede lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren voor het lozen, via de gemeentelijke riolering van afvalstoffen en schadelijke en verontreinigende stoffen op het oppervlaktewater afkomstig van de inrichting van vergunninghoudster gelegen aan de Wethouder van Eschstraat 1 te Oss, kadastraal bekend gemeente Oss, sectie E14, nummers 4631 en 5392, sectie F1, nummers 1300, 1308 en 1310, sectie F3, nummers 822, 824, 826, 993, 1236, 1237, 1358, 1360, 1381 en 1382, sectie F5, nummers 193, 194, 195, 196, 352, 354, 356, 357, 358, 359, 362, 363 en 364 en sectie F7, nummers 909, 1119 en 1156. Dit besluit is op 25 oktober 2004 ter inzage gelegd.

Tegen dit besluit heeft appellante bij brief van 2 december 2004, bij de Raad van State ingekomen op 3 december 2004, beroep ingesteld.

Bij brief van 1 februari 2005 heeft verweerder een verweerschrift ingediend.

De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening heeft een deskundigenbericht uitgebracht, gedateerd 18 mei 2005. Partijen zijn in de gelegenheid gesteld daarop te reageren.

Na afloop van het vooronderzoek is een nader stuk ontvangen van verweerder. Dit is aan de andere partijen toegezonden.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 14 juli 2005, waar appellante in persoon en bijgestaan door mr. C.G.J.M. Termaat, advocaat te Eindhoven, en verweerder, vertegenwoordigd door C.W.M. Emmen en ing. M. Franken, beiden werkzaam bij het waterschap, zijn verschenen. Voorts zijn daar als partij gehoord vergunninghoudster, vertegenwoordigd door mr. drs. M.M. Kaajan, advocaat te Amsterdam, [gemachtigden] allen werkzaam bij vergunninghoudster, en het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, vertegenwoordigd door M.R.M.J. Beekwilder-Van den Heuvel en ing. W.H.C. van Boesschoten, beiden ambtenaar van de provincie.

2. Overwegingen

2.1. Op 1 juli 2005 zijn de Wet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb en de Aanpassingswet uniforme openbare voorbereidingsprocedure Awb in werking getreden. Uit het daarbij behorende overgangsrecht volgt dat het recht zoals dat gold vóór de inwerkingtreding van deze wetten op dit geding van toepassing blijft.

2.2. Appellante heeft haar beroep ter zitting ingetrokken, voorzover het de gronden betreft inzake de haars inziens ten onrechte niet opgestelde milieu-effectrapportage en het ten onrechte ontbreken van een milieubeoordeling op grond van de Richtlijn 2001/42/EG van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 juni 2001 inzake de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (Pb L 197).

2.3. Ingevolge artikel 16, eerste lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, gelezen in samenhang met artikel 20.6, tweede lid, van de Wet milieubeheer, zoals dat vóór 1 juli 2005 luidde, 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 grond dat verweerder ten onrechte een tijdelijke vergunning heeft verleend voor de duur van tien jaar in plaats van vijf jaar 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.

2.4. Appellante betoogt dat verweerder gelet op artikel 7, derde lid, aanhef en onder b, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren de aanvraag om een vergunning krachtens deze wet buiten behandeling had moeten laten.

2.4.1. Ingevolge artikel 8.28 van de Wet milieubeheer moeten bij de toepassing van hoofdstuk 8 van de Wet milieubeheer, van hoofdstuk 13 van de Wet milieubeheer en afdeling 3.5 van de Algemene wet bestuursrecht de bepalingen van paragraaf 8.1.3.2 van de Wet milieubeheer in acht worden genomen in gevallen waarin een vergunning krachtens de Wet milieubeheer wordt aangevraagd, die betrekking heeft op een inrichting van waaruit stoffen als bedoeld in artikel 1 van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren in het oppervlaktewater worden gebracht, indien daarvoor een vergunning krachtens die wet is vereist.

Ingevolge artikel 7b, eerste lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren, voorzover hier van belang, wordt de aanvraag om verlening van een vergunning krachtens artikel 1, eerste, derde of vierde lid, in een geval als bedoeld in artikel 8.28 van de Wet milieubeheer tegelijk met de aanvraag om een vergunning krachtens die wet ingediend.

Artikel 7b, derde lid, aanhef en onder b, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren bepaalt dat in een geval als bedoeld in het eerste lid de aanvraag in ieder geval buiten behandeling wordt gelaten, indien de aanvraag om verlening van een vergunning krachtens de Wet milieubeheer buiten behandeling wordt gelaten.

2.4.2. Vaststaat dat vergunninghoudster ten tijde van het doen van de aanvraag van 10 september 2003 voor een vergunning krachtens de Wet milieubeheer beschikte over een aan haar op 19 december 1988 verleende vergunning krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. Deze vergunning is aangepast op 24 oktober 1998. Blijkens het bestreden besluit heeft het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant, zijnde het bevoegd gezag krachtens de Wet milieubeheer, - voorafgaand aan het in behandeling nemen van de aanvraag om een vergunning van 10 september 2003 - met verweerder contact opgenomen. Verweerder heeft toen naar voren gebracht dat die aanvraag geen aanleiding gaf tot het doen van een aanvraag om een vergunning krachtens de Wet verontreiniging oppervlaktewateren door vergunninghoudster. Het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant heeft daarop de aanvraag om een milieuvergunning in behandeling genomen. Van een situatie als bedoeld in artikel 7b, derde lid, aanhef en onder b, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren was dan ook ten tijde van het indienen door vergunninghoudster van de aanvraag van 29 april 2004 om de onderhavige vergunning krachtens deze wet geen sprake. Verweerder heeft naar het oordeel van de Afdeling de

aanvraag terecht niet buiten behandeling gelaten.
Deze beroepsgrond faalt.

2.5. Appellante voert aan dat de aanvraag onvoldoende gegevens bevat om de waterbezwaarlijkheid van de thans reeds in gebruik zijnde stoffen en preparaten vast te stellen. De Afdeling begrijpt het beroep in zoverre, gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting, aldus dat appellante van mening is dat verweerder de aanvraag krachtens de van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren van 29 april 2004 en aangevuld bij brief van 21 juni 2004 om die reden ten onrechte in behandeling heeft genomen.

2.5.1. In de aanvraag is slechts van een beperkt aantal binnen het bedrijf in gebruik zijnde stoffen de waterbezwaarlijkheid vastgesteld. Ondanks het ontbreken van gegevens omtrent waterbezwaarlijkheid ten aanzien van de overige in gebruik zijnde stoffen en preparaten, heeft verweerder, gelet op de in de aanvraag vermelde gegevens omtrent de aard en samenstelling van het te lozen afvalwater zich in redelijkheid op het standpunt kunnen stellen dat de aanvraag voldoende informatie bevat voor een goede beoordeling van de gevolgen voor het milieu, omdat verweerder zijn beoordeling mede kon doen steunen op door hem opgedane ervaringen met betrekking tot door de vergunninghoudster in het verleden gedane lozingen. Gelet op artikel 4:5 van de Algemene wet bestuursrecht heeft verweerder de aanvraag dan ook in redelijkheid in behandeling kunnen nemen.

2.6. Ingevolge artikel 1, vijfde lid, van de Wet verontreiniging oppervlaktewateren 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 Wet verontreiniging oppervlaktewateren 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.

2.7. Appellante stelt hinder te ondervinden van stank ter hoogte van put 5 van de bedrijfsriolering van waaruit huishoudelijk afvalwater op de gemeentelijke riolering wordt geloosd.

2.7.1. De Afdeling overweegt dat stankhinder als zodanig geen aspect betreft waartegen de Wet verontreiniging oppervlaktewateren beoogt bescherming te bieden. In het kader van vergunningverlening ingevolge de Wet verontreiniging oppervlaktewateren kan slechts

worden beoordeeld of door het stellen van voorschriften de kwaliteit van het oppervlaktewater dan wel de doelmatige werking van het betrokken zuiveringstechnische werk voldoende wordt gewaarborgd.

Het beroep faalt in zoverre.

2.8. Appellante betoogt dat verweerder aan de in artikel 5, eerste lid, van de vergunning genoemde onderzoeksverplichting een te ruime termijn, te weten zeven jaar, heeft verbonden.

2.8.1. Verweerder acht die termijn van zeven jaar acceptabel. In dat kader brengt hij - kort weergegeven - naar voren dat artikel 5, eerste lid, van de vergunning erop ziet inzicht te verschaffen in de waterbezwaarlijkheid van een deel van de bestaande stoffen en preparaten ten aanzien waarvan de waterbezwaarlijkheid niet aan de hand van de in bijlage 6 van de aanvraag weergegeven methodiek kan worden vastgesteld. Ten aanzien van het resterende deel van stoffen en preparaten waarvan ingevolge artikel 5, eerste lid, de waterbezwaarlijkheid dient te worden vastgesteld is volgens verweerder geen informatie op de markt voorhanden en zal vergunninghoudster de benodigde informatie deels zelf moeten achterhalen. Zijns inziens vergt dit de nodige tijd. In het verleden bestond een dergelijke onderzoeksverplichting voor vergunninghoudster nog niet, aldus verweerder.

2.8.2. Ingevolge artikel 5, eerste lid, van de vergunning dient uiterlijk zeven jaar na het van kracht worden van de vergunning de vergunninghouder aan het dagelijks bestuur gegevens over te leggen van alle stoffen en preparaten die thans in gebruik zijn opdat daarmee het toetsingsschema van bijlage 3 van de vergunning kan worden doorlopen. Daarnaast dienen de in dit lid genoemde gegevens te worden overgelegd.

In het tweede lid is bepaald dat indien de gegevens zoals bedoeld in het eerste lid van dit artikel niet uiterlijk zeven jaar na het van kracht worden van de vergunning worden overgelegd, de onderhavige stoffen op basis van de worst-casebenadering dienen te worden beoordeeld volgens de Algemene Beoordelingsmethodiek stoffen en preparaten (hierna: de ABM) en dat de vereiste saneringsinspanning die daaruit volgt maatgevend zal zijn voor de in de volgende leden van dit artikel aangegeven aanpak.

Het derde lid van dit artikel bepaalt dat als uit de in het vorige lid aangegeven toetsing een saneringsaanpak A of B voortvloeit, uiterlijk 8 jaar na van het kracht worden van de vergunning een uitvoeringsplan ter goedkeuring aan het dagelijks bestuur dient te worden voorgelegd, gericht op toepassing van maatregelen overeenkomstig de best beschikbare techniek casu quo de best uitvoerbare techniek. In dit uitvoeringsplan dienen van de te treffen maatregelen de saneringsinspanning, het verwachte milieurendement en de kosten te worden aangegeven.

Ingevolge het vierde lid van dit artikel dient de uitvoering van het in het vorige lid genoemde plan uiterlijk 9 jaar na het van kracht worden van de vergunning te zijn gerealiseerd.

2.8.3. Voorop staat dat de in artikel 5, eerste lid, van de vergunning genoemde onderzoeksverplichting enkel ziet op grond- en hulpstoffen waarvoor het niet mogelijk is geweest de waterbezwaarlijkheid vast te stellen aan de hand van de door verweerder gehanteerde en in bijlage 6 van de aanvraag - welke onderdeel uitmaakt van het bestreden besluit - beschreven beoordelingsmethodiek voor grond- en hulpstoffen en tussen- en eindproducten. De waterbezwaarlijkheid van deze resterende stoffen dient aan de hand van de ABM uit de nota van de Commissie Integraal Waterbeheer, getiteld "Het beoordelen van stoffen en preparaten voor de uitvoering van het emissiebeleid water" van mei 2000 te

worden vastgesteld. Het gaat hierbij om een relatief beperkte deel van het zeer grote aantal stoffen en preparaten, dat binnen het bedrijf wordt gebruikt. Volgens die nota wordt met de ABM, welke aansluit bij de Europese en nationale regelgeving, beoogd het indelen van stoffen te harmoniseren en optimaliseren en ontstaat als gevolg van het hanteren van de ABM een duidelijk inzicht in de waterbezwaarlijkheid van stoffen en preparaten die worden geproduceerd en gebruikt in het bedrijfsleven. De aanduiding "waterbezwaarlijkheid" ziet blijkens deze nota op de meest bezwaarlijke eigenschap(en) van een stof voor het aquatische milieu, zoals de mate van toxiciteit, afbreekbaarheid en bioaccumulatie. Maar ook kenmerken als 'zwarte-lijststof', carcinogeniteit en mutageniteit maken deel uit van de aanduiding waterbezwaarlijkheid. Uit de beoordeling van stoffen en preparaten op hun waterbezwaarlijkheid volgt, zo blijkt uit voormelde nota, een saneringsinspanning, onderverdeeld in de categorieën A, B en C. Op basis van die categorieën kan worden vastgesteld of lozing van de stof aanvaardbaar is, of moet worden voorkomen dan wel volledig moet worden beëindigd. Hierbij is aansluiting gezocht bij het nationale emissiebeleid. Saneringsinspanning A geldt daarbij als de zwaarste saneringsinspanning.

Voorzover appellante stelt dat de in artikel 5, eerste lid, van de vergunning genoemde termijn van zeven jaar te ruim is, overweegt de Afdeling dat verweerder, gezien hetgeen door hem daartoe naar voren is gebracht, vergunninghoudster in redelijkheid een bepaalde termijn heeft kunnen gunnen waarbinnen toetsing aan de ABM dient plaats te vinden. De Afdeling ziet echter in de door verweerder gegeven argumenten onvoldoende grond om een termijn van zeven jaar - die op grond van de stukken, waaronder het deskundigenbericht, en het verhandelde ter zitting als bijzonder ruim dient te worden aangemerkt - te rechtvaardigen. Gezien het vorenstaande, is de Afdeling van oordeel dat het bestreden besluit in zoverre onvoldoende is gemotiveerd en derhalve in strijd is met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht.

Voorts heeft verweerder ter zitting in dat kader nog naar voren gebracht dat zij met het bepaalde in artikel 5, tweede lid, van de vergunning heeft bedoeld voor te schrijven dat terstond de zwaarste saneringsinspanning volgens de ABM geldt zolang de waterbezwaarlijkheid voor het desbetreffende deel van de stoffen en preparaten nog niet is vastgesteld. De Afdeling merkt op dat hetgeen verweerder kennelijk heeft beoogd aan vergunninghoudster voor te schrijven - wat daar overigens ook van zij - niet is neergelegd in artikel 5, tweede lid, van de vergunning. Uit de wijze waarop het tweede lid is geredigeerd, volgt namelijk dat een dergelijke saneringsinspanning slechts dan geldt wanneer de benodigde gegevens niet uiterlijk zeven jaar na het van kracht worden van de vergunning worden overgelegd. Gezien het vorenstaande is dit voorschrift in zoverre tot stand is gekomen in strijd met het beginsel dat vereist dat een beslissing met de nodige zorgvuldigheid wordt voorbereid en genomen.

Deze beroepsgrond treft derhalve doel.

2.9. Appellante voert aan dat de in voorschrift 7, eerste lid, onder a, van de vergunning genoemde onderzoeksverplichting naar de lozing van hormonen en hormoonontregelende stoffen in kwantitatieve en kwalitatieve zin niet zonder meer aan de vergunning mocht worden verbonden, nu reeds een eerste inventariserend onderzoek naar de lozing van deze stoffen heeft plaatsgevonden.

2.9.1. Ingevolge artikel 7, eerste lid, onder a, van de vergunning dient vergunninghoudster binnen zes maanden na het van kracht worden van de vergunning een onderzoekprogramma ter goedkeuring voor te leggen aan het dagelijks bestuur. Dit onderzoeksprogramma moet erop gericht zijn om binnen drie jaar inzicht te hebben in de lozing van hormonen en

hormoonontregelende stoffen in kwantitatieve en kwalitatieve zin.

2.9.2. De Afdeling stelt op grond van de stukken vast dat het door het RIZA en het GTD-Oost-Brabant gehouden inventariserend onderzoek - nog los van de vraag of verweerder dit onderzoek bij de beoordeling van de aanvraag had dienen te betrekken - ten doel had ervaring op te doen door middel van praktijkonderzoek met de methode van de zogenoemde Totaal Effluent Beoordeling en dus niet, zoals appellante meent, tot doel had (primair) inzicht te verschaffen in de lozing van hormoonontregelende stoffen. In zoverre mist het beroep naar het oordeel van de Afdeling feitelijke grondslag. De Afdeling overweegt dat in hetgeen appellante aanvoert en ook overigens, gelet op de stukken, waaronder het deskundigenbericht, geen grond kan worden gevonden voor het oordeel dat verweerder in redelijkheid had moeten afzien van het opleggen van de desbetreffende onderzoeksverplichting gedurende een termijn van drie jaar, en verdergaande maatregelen had moeten opleggen.

Deze beroepsgrond faalt.

2.10. Het beroep is, voorzover ontvankelijk, gegrond voorzover het betreft artikel 5, eerste en tweede lid, van de vergunning. Gelet op de omstandigheid dat de in artikel 5, eerste lid, van de vergunning gestelde termijn onlosmakelijk verbonden is met de overige in dat artikel gestelde termijnen, ziet de Afdeling aanleiding artikel 5 van de vergunning in zijn geheel te vernietigen. Verweerder dient een nieuw besluit te nemen met inachtneming van deze uitspraak. Daartoe zal de Afdeling een termijn stellen.

2.11. 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 de grond betreft dat verweerder ten onrechte een tijdelijke vergunning heeft verleend voor de duur van tien in plaats van vijf jaar;

II. verklaart het beroep gedeeltelijk gegrond;

III. vernietigt het besluit van het dagelijks bestuur van het waterschap Aa en Maas van 13 oktober 2004, voorzover het artikel 5 van de vergunning betreft;

IV. draagt het dagelijks bestuur van het waterschap Aa en Maas op binnen 12 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 dagelijks bestuur van het waterschap Aa en Maas tot vergoeding van bij appellante in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 660,69 (zegge: zeshonderdzesentig euro en negenenzesentig cent), waarvan een gedeelte groot € 644,00 is toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand; het dient door het waterschap Aa en Maas aan appellante onder vermelding van het zaaknummer te worden betaald;

VII. gelast dat het waterschap Aa en Maas aan appellante het door haar voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 136,00 (zegge: honderdzesentig euro) vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. J.R. Schaafsma, Voorzitter, en mr. Ch.W. Mouton en mr. M.W.L. Simons-Vinckx, Leden, in tegenwoordigheid van mr. T.L.J. Drouen, ambtenaar van Staat.

w.g. Schaafsma w.g. Drouen
Voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 26 oktober 2005

375.