

ECLI:NL:RVS:2010:BM0224

Instantie	Raad van State
Datum uitspraak	07-04-2010
Datum publicatie	07-04-2010
Zaaknummer	200906236/1/H3
Formele relaties	Eerste aanleg: ECLI:NL:RBUTR:2009:BJ2501, Bekrachtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Hoger beroep
Inhoudsindicatie	Bij afzonderlijke besluiten van 5 juni 2008 heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht (hierna: het college) [appellanten sub 1 en sub 2] (hierna: [appellanten]) onder oplegging van een dwangsom gelast het zonder vergunning onttrekken van grondwater en infiltreren van water door middel van een koude- en warmteopslagsysteem (hierna: KWO-systeem) te staken.
Wetsverwijzingen	Grondwaterwet Grondwaterwet 1 Grondwaterwet 14
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl JOM 2010/412

Uitspraak

200906236/1/H3.

Datum uitspraak: 7 april 2010

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op de hoger beroepen van:

1. [appellante sub 1], gevestigd te [plaats],
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats],

tegen de uitspraak van de rechtbank Utrecht van 10 juli 2009 in zaak nrs. 09/679 en 09/680 in het geding tussen:

[appellante sub 1],

[appellante sub 2].

en

het college van gedeputeerde staten van Utrecht.

1. Procesverloop

Bij afzonderlijke besluiten van 5 juni 2008 heeft het college van gedeputeerde staten van Utrecht (hierna: het college) [appellanten sub 1 en sub 2] (hierna: [appellanten]) onder oplegging van een dwangsom gelast het zonder vergunning onttrekken van grondwater en infiltreren van water door middel van een koude- en warmteopslagsysteem (hierna: KWO-systeem) te staken.

Het college heeft ingestemd met rechtstreeks beroep als bedoeld in artikel 7:1a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht en heeft de tegen voornoemde besluiten ingediende bezwaarschriften overeenkomstig artikel 7:1a, vijfde lid, doorgezonden naar de Afdeling ter behandeling als beroep. De Afdeling heeft zich bij uitspraak van 27 februari 2009 onbevoegd verklaard, en de geschriften doorgezonden naar de rechtbank Utrecht. Bij uitspraak van 10 juli 2009, verzonden op 14 juli 2009, heeft de rechtbank de beroepen van [appellanten] ongegrond verklaard. Deze uitspraak is aangehecht.

Tegen deze uitspraak hebben [appellanten] bij brief, bij de Raad van State ingekomen op 18 augustus 2009, hoger beroep ingesteld. [appellanten] hebben hun hoger beroepen aangevuld bij brief van 29 september 2009.

Het college heeft een verweerschrift ingediend.

[appellanten] en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 8 maart 2010, waar [appellanten], vertegenwoordigd door mr. L. Alberts, advocaat te Hardinxveld-Giessendam, en ir. H.J. Broekhuizen, en het college, vertegenwoordigd door mr. U.A.E. Arnhold, drs. R.C. van Elswijk, A.W. Groters en R.J. Haverkamp, allen werkzaam bij de provincie, zijn verschenen.

2. Overwegingen

2.1. Ingevolge artikel 1, eerste lid, van de Grondwaterwet (hierna: de Gww), zoals deze gold ten tijde van belang, wordt voor de toepassing van het bij of krachtens deze wet bepaalde verstaan onder:

'een inrichting': een inrichting of werk, bestemd tot het onttrekken van grondwater;

'onttrekken van grondwater': onttrekken van grondwater door middel van een inrichting;

'infiltreren van water': water in de bodem brengen ter aanvulling van het grondwater met het oog op het onttrekken van grondwater.

Ingevolge artikel 14, eerste lid, is het verboden grondwater te onttrekken of water te infiltreren, tenzij daarvoor door gedeputeerde staten een vergunning is verleend.

2.2. Het type KWO-systeem dat bij [appellanten] in gebruik is, is gebaseerd op monobrontechniek. Het KWO-systeem bestaat onder meer uit een ondergrondse warmtewisselaar en een omkeerinrichting, en heeft een capaciteit van 15 tot 50 kubieke meter waterverplaatsing per uur. De warmtewisselaar bevindt zich ongeveer 20 meter onder het maaiveld. In de zomer wordt door het systeem grondwater uit een koude grondwaterbel op 128 meter onder het maaiveld opgepompt, en door middel van de warmtewisselaar wordt de koude uitgewisseld met het klimaatbeheersingssysteem van de gebouwen van [appellanten]. Vervolgens wordt het grondwater naar een warme grondwaterbel op 75 meter onder het maaiveld gepompt. In de winter werkt het systeem andersom. Het grondwater wordt bij dit systeem niet boven de grond gebracht. De grondwaterbellen bevinden zich in hetzelfde watervoerende pakket, maar worden gescheiden door een laag die slecht waterdoorlatend is.

2.3. [appellanten] betogen dat de betrokken KWO-systemen niet vergunningplichtig zijn ingevolge artikel 14, eerste lid, van de Gww. Volgens [appellanten] heeft de rechtbank miskend dat met deze systemen geen grondwater wordt onttrokken in de zin van de Gww. Zij voeren aan dat de Gww het kwantitatieve

grondwaterbeheer beoogt te regelen en dat uitsluitend het wegnemen van water uit de totale grondwatervoorraad onttrekken van grondwater in de zin van de Gww is. Aangezien met de KWO-systemen het grondwater niet boven de grond wordt gebracht, gaat er geen grondwater verloren en wordt derhalve geen grondwater onttrokken, aldus [appellanten]. Volgens [appellanten] mogen kwalitatieve aspecten slechts bij de toepassing van de Gww worden betrokken voor zover het gaat om infiltratie van vreemd water in de bodem en wanneer een vergunning voor onttrekking van grondwater noodzakelijk is. Het een noch het ander doet zich hier volgens [appellanten] voor. Kwalitatieve aspecten kunnen geen rol spelen bij de vraag of een vergunning nodig is. Tegen de overweging van de rechtbank dat de KWO-systemen vanwege de invloedssfeer waarbinnen waterverplaatsingen qua temperatuur en hydraulische effecten merkbaar zijn, onttrekkingen of infiltraties in de zin van de Gww veroorzaken voeren [appellanten] aan dat de Gww bedoeld is om de totale hoeveelheid grondwater veilig te stellen, en dat temperatuur voorts niet aan de orde is bij grondwaterbeheer, omdat dit in geen enkele wet die betrekking heeft op grondwater een criterium is. Met haar verwijzing naar de gewijzigde ontwerp-Waterwet heeft de rechtbank volgens [appellanten] niet onderkend dat dit ontwerp bevestigt dat KWO-systemen als bij hen in gebruik niet vallen onder de vergunningplicht van artikel 14, eerste lid, van de Gww, omdat die systemen daarin expliciet onder de werking van die wet worden gebracht.

2.3.1. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 11 november 2009 in zaak nr. 200902821/1/H3) volgt uit de tekst van de Gww niet dat het onttrekken van grondwater aan een bodemlaag slechts als onttrekking in de zin van deze wet kan worden aangemerkt indien het water boven de grond wordt gebracht. Noch in artikel 1, noch in artikel 14 van de Gww worden termen als "bodem", "grond" of "maaiveld" gehanteerd om te bepalen of een bepaalde handeling als onttrekking kan worden aangemerkt.

Zoals door de rechtbank overeenkomstig voormelde uitspraak is overwogen, is het oordeel van het college, dat het onttrekken van grondwater aan een bodemlaag tevens als onttrekking in de zin van de Gww moet worden beschouwd, in overeenstemming met het doel van die wet. Volgens de memorie van toelichting (Kamerstukken II 1975/76, 13 705, nr. 3, blz. 33) beoogt de Gww een doelmatig gebruik van de totale beschikbare hoeveelheid grondwater te verzekeren. Aan dat doel zou afbreuk worden gedaan indien de Gww niet van toepassing zou zijn op grondwateronttrekkingen die niet de totale grondwaterhoeveelheid verkleinen, maar wel de kwaliteit van het grondwater kunnen beïnvloeden. Aantasting van de kwaliteit van het grondwater, anders dan door verontreiniging van het grondwater, houdt immers een beperking in van de hoeveelheid grondwater die gebruikt kan worden.

Het college heeft aan zijn besluit ten grondslag gelegd dat de kwaliteit van het grondwater aangetast kan worden door de KWO-systemen die in gebruik zijn bij [appellanten]. Ter zitting bij de rechtbank heeft het college gesteld dat de invloedssfeer van de temperatuur zich uitstrekt van 50 tot 75 meter rond de monobron en dat de hydraulische invloedssfeer aanzienlijk verder kan reiken, en dat de KWO-systemen aldus beslag kunnen leggen op de voor verdeling beschikbare hoeveelheid grondwater. Gelet hierop, en hetgeen daarvoor is overwogen, heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat met de bij [appellanten] in gebruik zijnde KWO-systemen grondwater wordt onttrokken in de zin van artikel 14, eerste lid, van de Gww. Dat, zoals [appellanten] betogen, temperatuur geen criterium is dat wordt genoemd in de wettelijke voorschriften die betrekking hebben op grondwaterbeheer kan, wat hiervan ook zij, niet leiden tot een ander oordeel. De vraag is immers of met de KWO-systemen die bij [appellanten] in gebruik zijn grondwater wordt onttrokken.

Het betoog van [appellanten] dat de rechtbank in de gewijzigde ontwerp-Waterwet ten onrechte een ondersteuning ziet voor haar oordeel dat met de bij [appellanten] in gebruik zijnde KWO-systemen grondwater wordt onttrokken in de zin van artikel 14, eerste lid, van de Gww, treft geen doel. Terecht heeft de rechtbank geoordeeld dat uit de gewijzigde ontwerp-Waterwet niet kan worden afgeleid dat KWO-systemen als bij [appellanten] in gebruik niet vallen onder de vergunningplicht van artikel 14, eerste lid, van de Gww. De bedoeling kan eveneens zijn de vergunningplicht voor onder meer KWO-systemen als bij [appellanten] in gebruik, buiten twijfel te stellen.

Het betoog faalt.

2.4. [appellanten] betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft overwogen dat niet is gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan geoordeeld moet worden dat handhavend optreden in deze situatie zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat daarvan moet worden afgezien. Zij voeren hiertoe aan dat zij al vanaf 2003 met het college in overleg zijn om tot een vergelijk te komen, dat zij te goeder trouw waren toen zij de KWO-systemen aanschafte, dat niet zeker was dat voor dergelijke systemen een vergunning als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Gww, vereist was, en dat die aanschaf bovendien een forse investering vergde. Voorts betogen [appellanten] dat zij erop mochten vertrouwen dat het college geen last onder dwangsom op zou leggen, nu zij met het college tot overeenstemming waren gekomen dat een proefproces gevoerd zou worden over de vraag of voor KWO-systemen als bij hen in gebruik een vergunning als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Gww, vereist was. Op deze overeenstemming is het college volgens [appellanten] na verloop van tijd teruggekomen. Als bewijs hebben [appellanten] een brief van het college van 22 juli 2004 overgelegd, alsmede een deel van het verslag van de Commissie Water van de provincie Utrecht van 13 mei 2004. Gegeven het tijdsverloop sedert de installatie van de KWO-systemen bij [appellante sub 1] in 2003 en [appellante sub 2] in 2002 mochten zij er voorts op vertrouwen dat door het college niet meer handhavend zou worden opgetreden, aldus [appellanten].

2.4.1. Niet in geschil is dat aan [appellanten] geen vergunning is verleend als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Gww. Een dergelijke vergunning is evenmin aangevraagd. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Het betoog van [appellanten] dat zij reeds vanaf 2003 in overleg zijn met het college over de bij hen in gebruik zijnde KWO-systemen, en dat de rechtbank had moeten oordelen dat het college daarom van handhavend optreden had moeten afzien, faalt. Blijkens onder meer de brief van 6 december 2006 van het college aan [appellante sub 1] stelt het college zich al geruime tijd op het standpunt dat voor een KWO-systeem als bij [appellante sub 1] in gebruik een vergunning als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Gww, is vereist. Reeds daarom kan door [appellanten] aan het tijdsverloop tussen de aanschaf van de KWO-systemen en het besluit van 5 juni 2008 niet het vertrouwen worden ontleend dat het college niet handhavend zou optreden tegen de bij hen in gebruik zijnde KWO-systemen. De gestelde goede trouw van [appellanten] bij de aanschaf van de KWO-systemen, de onzekerheid of voor dergelijke systemen een vergunning als bedoeld in artikel 14, eerste lid, van de Gww vereist was, en de voor de aanschaf ervan vereiste forse investering vormen geen bij bijzondere omstandigheden. Het was ten tijde van de investering evenmin zeker dat geen vergunning was vereist en het lag daarom op de weg van [appellanten] zich daaromtrent bij het college te informeren alvorens KWO-systemen aan te schaffen. De consequenties die voortvloeien uit het nalaten daarvan moeten voor rekening van [appellanten] komen.

[appellanten] hebben hun stelling dat zij met het college tot overeenstemming waren gekomen dat een proefproces zou worden gevoerd over de vergunningplichtigheid van de KWO-systemen niet aannemelijk gemaakt. Uit de brief van het college van 22 juli 2004 volgt niet dat daarover overeenstemming bestond en dat het college zou afzien van het opleggen van een last onder dwangsom. Deze brief was niet aan [appellanten] gericht. Uit het verslag van de Commissie Water van de provincie Utrecht van 13 mei 2004 volgt evenmin dat geen lasten onder dwangsom zullen worden opgelegd aan die bedrijven die een KWO-installatie in gebruik hebben die gelijk is aan de KWO-installaties die [appellanten] in gebruik hebben.

De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het college in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid handhavend op te treden. Het betoog faalt.

2.5. De hoger beroepen zijn ongegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden bevestigd.

2.6. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

3. Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State

Recht doende in naam der Koningin:

bevestigt de uitspraak van de rechtbank.

Aldus vastgesteld door mr. M. Vlasblom, voorzitter, en mr. W. Konijnenbelt en mr. B.P. Vermeulen, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.M.E.A. Neuwahl, ambtenaar van Staat.

w.g. Vlasblom w.g. Neuwahl
voorzitter ambtenaar van Staat

Uitgesproken in het openbaar op 7 april 2010

280-622.