

Eerste ervaringen met het Besluit activiteiten leefomgeving en de milieubelastende activiteit

Stibbe

27 maart 2025



Valérie van 't lam

1

Te bespreken

1. **Andere wijzigingen in wetgeving (een selectie)/ontwikkelingen in de praktijk**
2. **Het besluit activiteiten leefomgeving (Bal), o.a.**
 - a. Maatwerk
 - b. ZZS en pZZS
 - c. overgangsrecht
3. **Omgevingsvergunning voor MBA, o.a.**
 - a. Milieubelastende activiteit
 - b. Relatie Bal
 - c. Aanscherpen van vergunningen
4. **Handhaving, i.h.b. specifieke zorgplicht en intrekking**

E.e.a. incl. 'oud recht'

Stibbe

2

2

1. Wijzigingen/ontwikkelingen in wetgeving en praktijk (een selectie)

Nationaal



- Omgevingswet 1 januari 2024.
- Schone Lucht Akkoord 13 januari 2020 Zie de Kamerbrief inz. de voortgang van het SLA maar ook het verslag van een schriftelijk overleg over luchtkwaliteit.
Schone Lucht Akkoord 13 januari 2020 Zie de Kamerbrief inz. de voortgang van het SLA maar ook het verslag van een schriftelijk overleg over luchtkwaliteit.
Literatuur voor en tegen SLA als (juridische) grondslag van aanscherping.
- Zeer zorgwekkende stoffen

Stibbe

3

3

1. Wijzigingen/ontwikkelingen in wetgeving en praktijk (een selectie)

- **Europees:** wijziging regelgeving Green Deal. Relevant voor vandaag:

Wijziging van industrial emissions directive (IED) – zie de geconsolideerde versie ([hier](#)), o.a.:

- Aanpassingen van het toepassingsbereik (o.a. batterijen, ertsen, varkens- en veehouderijen)
- strikter vergunnen
- Transitie naar een groenere industrie
- Schadevergoeding
- Zie verder daarover (o.a. [dit blog](#)).

NB: begrip IPPC-installatie blijft hetzelfde. Relevant i.v.m. Omgevingswet omdat in een algemene regel vaak wordt verwezen naar deze definitie.

Stibbe

4

4

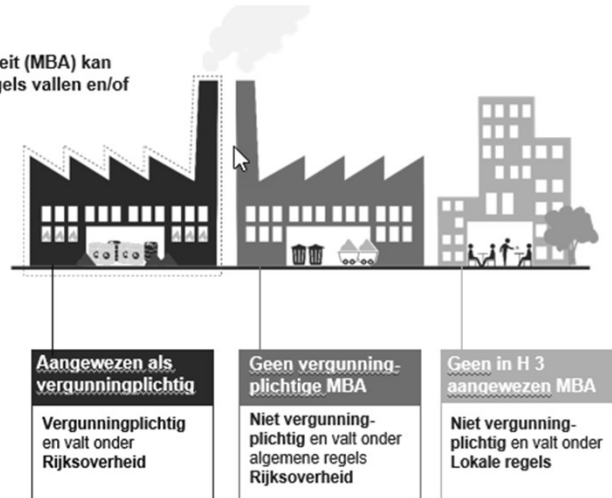
Wanneer vergunning en/of algemene regels

Het geheel of een deel van de milieubelastende activiteit (MBA) kan vergunningplichtig zijn en/of onder algemene Rijksregels vallen en/of onder lokale regels.

Kernvraag
Valt een MBA onder Rijksregels en/of lokale regels en/of is sprake van een vergunningplichtige MBA?

Om hier achter te komen stel je de volgende vragen:

- STAP 1** Gaat het om een milieubelastende activiteit (MBA) als bedoeld in de bijlage van de Ow?
- STAP 2** Is de MBA aangewezen in hst 3 Bal en zo ja, wat precies?
- STAP 3** Vergunningplichtig en/of welke algemene regels van het Bal zijn aangewezen?



Stibbe

5

5

2. Omgevingswet (Ow) – Bal (I)

§ 5.4.3 Zeer zorgwekkende stoffen

Artikel 5.23 (informerende: emissie zeer zorgwekkende stof)

Het bevoegd gezag, bedoeld in afdeling 2.2, wordt elke vijf jaar geïnformeerd over:

- de mate waarin zeer zorgwekkende stoffen in de lucht of het water worden geëmitteerd; en
- de mogelijkheden om de emissies van zeer zorgwekkende stoffen in de lucht of het water te beperken.

Artikel 5.24 (vermijdings- en reductieprogramma)

- Er worden vermijdings- en reductieprogramma's opgesteld voor zeer zorgwekkende stoffen.
- Deze programma's bevatten:
 - een overzicht van mogelijkheden om het gebruik van zeer zorgwekkende stoffen te vermijden;
 - als gebruik niet te vermijden is: een overzicht van mogelijkheden en technieken om emissies in de lucht of het water te voorkomen en te beperken;
 - informatie over de bedrijfszekerheid en de kosten van de technieken; en
 - informatie over afwenteleffecten.
- Bij het overzicht van de technieken wordt informatie opgenomen over het rendement en de

Stibbe

6

6

2. Omgevingswet (Ow) – Bal (II)

§ 5.4.4. Emissies in de lucht

Artikel 5.27. (uitzondering toepassingsbereik)

Deze paragraaf is niet van toepassing op emissies in de lucht:

a. vanuit een ippc-installatie voor zover daarvoor een document met de conclusies over beste beschikbare technieken is vastgesteld in overeenstemming met artikel 13, vijfde en zevende lid, van de richtlijn industriële emissies, dat een conclusie bevat over die emissies;

b. voor zover daarvoor op grond van hoofdstuk 4 emissiegrenswaarden gelden; of

c. door het exploiteren van een mijnbouwwerk, bedoeld in artikel 3.320, voor zover het gaat om een mijnbouwinstallatie.

Stibbe

7

7

2. Oud recht: Activiteitenbesluit en maatwerk

ZZS – afdeling 2.3 Abm

- Een opgelegde last onder dwangsom aan een asfaltcentrale vanwege de overschrijding van de emissiegrenswaarden voor naftaleen en andere schadelijke stoffen, zoals genoemd in het Abm, is rechtmatig opgelegd. Hierbij speelt ook het voorzorgsbeginsel een belangrijke rol. (Rb. Oost-Brabant 29 mei 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:2252)
- **De door verweerder gemaakte keuze om op grond van het voorzorgsbeginsel diverse stoffen die (nog) geen ZZS zijn, zonder meer gelijk te stellen met ZZS en als zodanig te reguleren, houdt echter geen stand.** Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302
- Herhaling van uitgezette lijn in **Rb. Den Haag 31 oktober 2023**, [ECLI:NL:RBDHA:2023:17156](#) & **Vz. Rb. Den Haag 17 november 2023**, [ECLI:NL:RBDHA:2023:17625](#). Op basis van deze uitspraken is er weinig ruimte voor het reguleren van pZZS tenzij de Afdeling anders oordeelt en/of de bevoegde instanties met een betere motivering komen die vermoedelijk zal moeten bestaan uit een risico-evaluatie

Stibbe

8

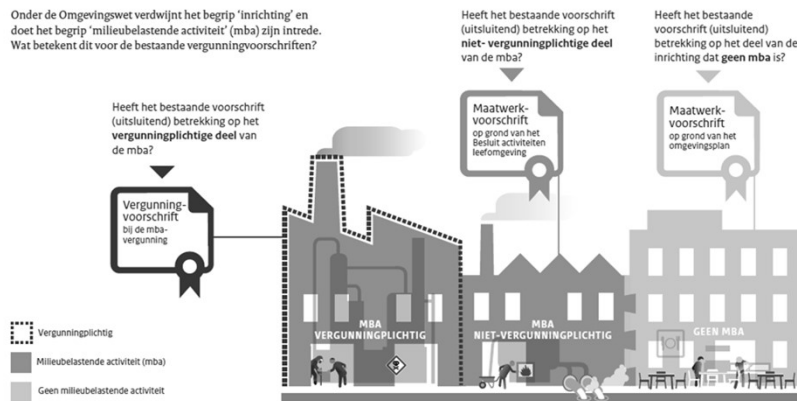
8

3. Omgevingsvergunning voor milieu: Overgangsrecht vergunning

OMGEVINGSWET

Overgangsrecht voor vergunningvoorschriften: de basis

Onder de Omgevingswet verdwijnt het begrip 'inrichting' en doet het begrip 'milieubelastende activiteit' (mba) zijn intrede. Wat betekent dit voor de bestaande vergunningvoorschriften?



Stibbe

9

9

3. Omgevingswet (Ow) – MBA (I)

- ☐ **Wat is de milieubelastende activiteit (MBA), IPPC, functioneel ondersteunend én proef op de som een beperking in looptijd,**
Rb. Oost-Brabant 8 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:26
- ☐ **IPPC-installatie / MBA, last opgelegd voor inwerkingtreding Ow**
Rb. Oost-Brabant (vzr.) 28 maart 2024,
ECLI:NL:RBOBR:2024:1252.

Stibbe

10

10

3. Omgevingswet (Ow) – MBA (II)

- ❑ De rechtbank stelt vast dat het aanwezige metaalschroot, waar verweerder op doelt, niet afkomstig is uit of verband houdt met autodemontage en daarom niet begrepen is onder **de milieubelastende activiteit in de zin van 3.152 Bal**. Het aanwezig hebben van dit metaalschroot zonder vergunning kan daarom ook geen overtreding opleveren van artikel 3.153 Bal. Rechtbank Noord-Holland 22 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:533.

Stibbe

11

11

3. Omgevingsvergunning voor milieu: actualisering (2.31 lid 1 b Wabo (oud))

- ❑ *'Ontwikkelingen t.a.v. technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu'* is niet ruimer dan vastgestelde BBT.
- ❑ Verweerder heeft (...) terecht gesteld dat vergunningvoorschriften voor luchtemissies van ZZS, waar eisers om verzoeken, niet kunnen worden gesteld, omdat dit niet past in het wettelijk systeem waarbij een voortdurende minimalisatieverplichting geldt. (...) Op grond van de minimalisatieverplichting uit het Activiteitenbesluit kan verweerder maatwerkvoorschriften stellen voor emissiegrenswaarden. Verweerder heeft in het bestreden besluit toegelicht dat in verschillende maatwerkbesluiten de emissiegrenswaarden voor ZZS voor Tata Steel zijn aangescherpt. Naar het oordeel van de rechtbank heeft verweerder daarom het actualisatieverzoek voor ZZS kunnen afwijzen. **Rechtbank Noord-Holland 9 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:190.**

Stibbe

12

12

3. Omgevingsvergunning voor milieu: **technieken in opkomst**

- ❑ Het Bor biedt de mogelijkheid om nieuwe Beste Beschikbare Technieken (BBT) te testen. Door in de milieuvergunning technieken in opkomst toe te staan kan een bedrijf testen of een nieuwe innovatieve techniek werkt om de milieubelasting te reduceren. Het gaat daarbij om nieuwe technieken die zien op een verbetering van de voor de desbetreffende activiteit bestaande beste beschikbare technieken, zo blijkt uit de definitie van **“techniek in opkomst”** in artikel 5.9, tweede lid van het Bor **Rechtbank Gelderland 5 november 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:7605.**

Stibbe

13

13

3. Omgevingsvergunning voor milieu: **aanscherpen en BBT (I)**

- **In 2024 veel rechtbankuitspraken over de vraag hoe streng te vergunnen en BBT:**
- **Aanscherpen emissiegrenswaarden:** In deze zaak heeft het college de grenswaarden ten onrechte niet toegespitst op het individuele geval op de installatie van eiseres, terwijl dat bij ambtshalve besluiten wel op zijn weg ligt. (Rb. Gelderland 31 januari 2024, [ECLI:NL:RBGEL:2024:425](#))
- **Level playing field bij BBT:** Een sectorspecifiek BREF kent een uitgebreid totstandkomingsproces [en is] ook gericht op het bereiken van een level playing field. Weliswaar [...] is het college bevoegd om binnen het beoordelingskader van artikel 2.14 van de Wabo verdergaande emissiegrenswaarden op te nemen, maar een dergelijke beslissing vergt een afweging van belangen waarbij ook het belang van vergunninghouder wordt betrokken. (Rb. Oost-Brabant 20 november 2024, [ECLI:NL:RBOBR:2024:5576](#))

Stibbe

14

14

3. Omgevingsvergunning voor milieu: aanscherpen en BBT (II)

- **BBT en afwijken emissiegrenswaarden Abm:**
 - Soepele emissiegrenswaarde is onvoldoende onderbouwd. Hierdoor hoeft Dow haar bestaande installaties niet te verbeteren en haar hoge stikstofuitstoot niet te verminderen.
 - Dat BBT worden toegepast is niet doorslaggevend, mede omdat in Abm nu eenmaal strengere NOx emissiegrenswaarden staan dan in BBT's (Rb. Oost-Brabant 16 oktober 2024, [ECLI:NL:RBOBR:2024:4825](#))
- **BBT en goedkeuringseis:**
 - Bevoegd gezag moet gevolgen voor vergunninghouder onderzoeken als het strengste norm uit BBT-bandbreedte wil opleggen.
 - De rechtbank concludeert dat de goedkeuringseis in de vergunningvoorschriften niet volgt uit de BBT conclusies zelf, in strijd is met de rechtszekerheid en op gespannen voet staat met het systeem van de Wabo en de Omgevingswet (Rb. Oost-Brabant 12 april 2024, [ECLI:NL:RBOBR:2024:1490](#))

Stibbe

15

15

3. Omgevingsvergunning voor milieu: aanscherpen en BBT (III)

Actualisering van de vergunning

- De rechtbank is van oordeel dat GS ten onrechte geen advies heeft ingewonnen bij het waterschap ook al bevat de Wabo geen bepaling die inhoudt dat artikel 2.26 van overeenkomstige toepassing is op een ambtshalve besluit tot wijziging van een eerder op aanvraag genomen besluit. GS had ook bij de ambtshalve wijziging van voorschriften met grenswaarden over een directe en indirecte lozing de ABM 2016 en het Handboek Immissietoets moeten volgen. De rechtbank vernietigt de lozingsvoorschriften en draagt GS op de omgevingsvergunning te actualiseren. [Rechtbank Oost-Brabant 12 december 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:6260](#)
- Een wijziging die is bedoeld om een omissie in de eerdere vergunningverlening te herstellen, is geen een ontwikkeling op het gebied van technische mogelijkheden om het milieu te beschermen of een ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu die maakt dat de vergunning moet worden geactualiseerd. De actualisatieverplichting is niet bedoeld om omissies in de eerdere vergunningverlening te herstellen. [Rechtbank Gelderland 18 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1282](#)

Stibbe

16

16

3. Omgevingsvergunning - voorzorg

- Volgens de rechtbank is niet aan de **toepassingsvoorwaarden voor het voorzorgsbeginsel voldaan**, dat onder meer vereist dat een **risico-evaluatie** moet worden gemaakt. Naar het oordeel van de rechtbank is de beoordeling door het RIVM niet aan te merken als de in de Mededeling bedoelde risico-evaluatie, omdat daarmee niet is onderzocht welke schadelijke gevolgen kunnen optreden door uitstoot van de betrokken stoffen, of het onwenselijk is dat deze stoffen, gelet op het belang van de bescherming van het milieu en/of de volksgezondheid, worden uitgestoten en welke maatregelen bij onwenselijkheid hiervan getroffen moeten worden. Rb. Den Haag 9 april 2024, [ECLI:NL:RBDHA:2024:6657](#)

Stibbe

17

17

3. Omgevingsvergunning voor milieu: RIE

- De Rie moet aldus worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit bij het verlenen of beoordelen van een exploitatievergunning niet alleen rekening moet houden met de verontreinigende stoffen die voorzienbaar zijn gelet op de aard en het type van de betrokken industriële activiteit, maar ook met alle andere verontreinigende stoffen waarvan wetenschappelijk is vastgesteld dat zij schadelijk zijn en die door de betrokken installatie kunnen worden uitgestoten, zelfs als deze stoffen niet eerder zijn beoordeeld in de oorspronkelijke vergunningsprocedure.

HvJ EU 25 juni 2024, [ECLI:EU:C:2024:542](#)

Stibbe

18

18

4. Enkele aspecten t.a.v. handhaving

- **Algemene zorgplichten**
 - artikel 1.6 en artikel 1.7 Omgevingswet
 - Gericht tot 'een ieder'
 - Niet strafrechtelijk handhaafbaar
- **Specifieke zorgplichten**
 - In de AMvB's
 - Gericht tot degene die een nader aangeduide activiteit verricht
 - Wel strafrechtelijk handhaafbaar
 - Ook als andere regels op hetzelfde onderdeel wel worden nageleefd
- Bestuurlijke boete; ruimer in te zetten (art. 18.11 Omgevingswet) bestuurlijke boete bij overtreding milieuregels Seveso-richtlijn

Stibbe

19

19

4. Enkele aspecten t.a.v. handhaving: **specifieke zorgplicht**

- ❑ De specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal ziet op degene die een flora- en fauna-activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor de natuurbescherming. De rechtbank stelt voorop dat de specifieke zorgplicht geldt voor alle flora- en fauna-activiteiten, in het bijzonder ook als zij niet omgevingsvergunningplichtig zijn.
- ❑ Het uitgangspunt van de specifieke zorgplicht is dat burgers, ondernemers en overheden alle activiteiten die nadelige gevolgen kunnen hebben voor van nature in het wild levende planten en dieren en hun directe leefomgeving achterwege laten. Het bevoegd gezag kan bestuursrechtelijk handhaven bij een evidente strijd met een specifieke zorgplicht. Handhaving ter voorkoming van de in artikel 11.27 van het Bal genoemde en in de toelichting omschreven nadelige gevolgen kan in het licht van wat de besluitgever heeft beoogd daarom alleen bij (dreigende) ernstige nadelige gevolgen. De rechtbank oordeelt dat de specifieke zorgplicht uit artikel 11.27 van het Bal in beginsel alleen geldt in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden. Alleen dan kan een overtreding van de specifieke zorgplicht aan een handhavingsbesluit ten grondslag worden gelegd. **Rechtbank Midden-Nederland 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910 en Rechtbank Midden-Nederland 12 juli 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4237.**

Stibbe

20

20

4. Enkele aspecten t.a.v. handhaving: **specifieke zorgplicht**

- ❑ De voorzieningenrechter oordeelt over onderzoeksplichten en de specifieke zorgplicht. De voorzieningenrechter concludeert dat verzoekster er in het meest recente rapport expliciet op is gewezen dat nader onderzoek verricht moet worden. Verzoekster is toch aangevangen met de werkzaamheden zonder nader onderzoek te verrichten. Daarmee heeft verzoekster naar het oordeel van de voorzieningenrechter in strijd gehandeld met de specifieke zorgplicht. **Rechtbank Gelderland 18 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1311.**
- ❑ De voorzieningenrechter oordeelt dat de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 van het Bal in beginsel alleen geldt wanneer het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht onmiskenbaar in strijd is met de zorgplicht. Alleen dan kan een overtreding van de specifieke zorgplicht aan een handhavingsbesluit ten grondslag worden gelegd. De voorzieningenrechter sluit hiermee in zoverre aan bij de invulling die in de rechtspraak is gegeven aan de mogelijkheid tot handhaving van de zorgplicht uit het voorheen geldende artikel 2.1 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. **Rechtbank Rotterdam 14 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816**

Stibbe

21

21

4. Enkele aspecten t.a.v. handhaving: **intrekken omgevingsvergunning?**

- **ABRvS 22 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2142:** De bevoegdheid om een vergunning gedeeltelijk in te trekken bestaat als er tenminste drie aaneengesloten jaren minder dieren zijn gehouden dan het aantal waarop de omgevingsvergunning voor het houden van dieren in de inrichting recht geeft. Daarbij moet niet het aantal dieren per stal worden bekeken, maar het aantal dieren dat per diercategorie in de inrichting als geheel mag worden gehouden.

Stibbe

22

22

Vragen?



Valérie van 't Lam

Partner Stibbe Amsterdam
T +31 20 546 05 35
M +31 6 110 437 75
valerie.vantlam@stibbe.com

Stibbe

23

23



Stibbe

[Stibbe.com](https://stibbe.com)

24

24