

M en R 2025/30

Mogelijkheden en beperkingen bij scherp vergunnen

Mr. J.K. van de Poel, datum 27-02-2025

Datum	27-02-2025
Auteur	Mr. J.K. van de Poel ^[1]
JCDI	JCDI:BSD524:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Lucht Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen
Wetgang	Richtlijn 2008/50/EG, art. 15 Richtlijn 2010/75/EU, art. 8.9 Bkl, art. 8.10 Bkl, art. 4.22 Ow

1. Inleiding

Zowel het Schone Lucht Akkoord^[2] (hierna: SLA) als de herziene Richtlijn luchtkwaliteit^[3] hebben tot doel om de luchtkwaliteit in Nederland in overeenstemming te brengen met de advieswaarden van de World Health Organization (hierna: WHO) voor (ultra)fijnstof en stikstofdioxide (hierna: NO₂). Voor de sector 'Industrie' wordt in het SLA als maatregel het 'scherp vergunnen' genoemd. Dit houdt in dat in nieuwe of geactualiseerde vergunningen emissiegrenswaarden worden opgenomen die zo dicht mogelijk bij de onderkant van de range van met de beste beschikbare technieken (hierna: BBT) geassocieerde emissieniveaus liggen. Volgens een recent artikel van medewerkers van DCMR Milieudienst Rijnmond zou dit zogenoemde scherp vergunnen bij de vijftien grootste uitstoters van stikstofoxiden (hierna: NO_x), stof en ammoniak in het Rijnmondgebied leiden tot een geschatte reductie van 40% van de totale industriële NO_x-uitstoot in dit gebied.^[4] In de praktijk blijkt het scherp vergunnen echter niet zo eenvoudig.^[5]

In dit artikel bespreek ik de juridische mogelijkheden en beperkingen voor een bevoegd gezag dat, overeenkomstig de afspraken uit het SLA, scherp wil vergunnen.

Ik beschrijf eerst de totstandkoming van BBT-conclusies en de daarin opgenomen met BBT geassocieerde emissieniveaus (hierna: BBT-GEN) en bandbreedtes (hierna: BBT-GEN-ranges) (paragraaf 2), aansluitend ga ik nader in op de herziene Richtlijn luchtkwaliteit en het SLA en de discussie die na de totstandkoming van het SLA speelde over de juridische mogelijkheden om scherp te vergunnen (paragraaf 3). Vervolgens bespreek ik de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 13 september 2023^[6] waarin de rechtbank oordeelde over de bevoegdheid tot scherper vergunnen (paragraaf 4).

Daarna ga ik in op de wijziging van artikel 15, lid 3, van de Richtlijn industriële emissies (hierna: RIE) die per 4 augustus 2024 in werking is getreden (paragraaf 5).^[7] Dit artikellid bepaalt dat het bevoegd gezag bij het voorschrijven van emissiegrenswaarden dient uit te gaan van de BBT-GEN. De wijziging houdt in dat het bevoegd gezag als uitgangspunt op het laagste (meest strenge) niveau van de BBT-GEN-range dient te vergunnen. Dit komt dus overeen met het scherp vergunnen, zoals omschreven in het SLA.

Vervolgens bespreek ik aan de hand van jurisprudentie de belangrijkste beperkingen bij scherp vergunnen, namelijk de (beperkte) mogelijkheden om een vergunning ambtshalve te actualiseren (paragraaf 6) en de verdeling van de bewijslast (paragraaf 7). In dit kader licht ik toe dat het nieuwe artikel 15, lid 3, van de RIE de verdeling van de bewijslast wijzigt, ten gunste van het bevoegd gezag dat een vergunning wil aanscherpen.

Ik sluit af met een slotbeschouwing (paragraaf 8).

2. Totstandkoming BBT-conclusies

Het begrip BBT is sinds 1 december 2005 het uitgangspunt voor de vergunningverlening in Nederland.^[8] Artikel 8.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl), de algemene beoordelingsregel voor een milieubelastende activiteit, bepaalt in lid 1, onder d, dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen wordt verleend als de voor de activiteit in aanmerking komende BBT worden toegepast. Op grond van artikel 8.10, lid 1, van het Bkl dient bij het bepalen van BBT onder meer rekening te worden gehouden met BBT-conclusies.

Het begrip BBT is afkomstig uit de IPPC-richtlijn,^[9] die in 2011 is opgegaan in de RIE. Op grond van de RIE worden door de Europese Commissie (hierna: de Commissie) zogenoemde BBT-referentiedocumenten (hierna: BREF's) vastgesteld.^[10] De voorbereidende werkzaamheden voor de totstandkoming van een BREF worden, onder supervisie van een forum, gedaan door technische werkgroepen, waarin experts van de lidstaten en de desbetreffende sector, onderzoeksinstituten en niet-gouvernementele milieuorganisaties participeren. Het proces van totstandkoming wordt, naar de plaats van vestiging van het IPPC-bureau, het 'Sevilla-proces' genoemd.^[11] De BBT-conclusies^[12] bij een BREF zijn het uitgangspunt bij de vergunningverlening.^[13] Zij bevatten onder meer de conclusies over de beste beschikbare technieken, de beschrijving ervan en in veel gevallen de BBT-GEN.^[14] Deze BBT-GEN worden gewoonlijk uitgedrukt in BBT-GEN-ranges.^[15] Door het BBT-GEN uit te drukken in een bandbreedte wordt rekening gehouden met het feit dat een bepaalde techniek bij verschillende typen installaties anders kan uitpakken en wellicht ook niet bij alle installaties kan worden toegepast. Daarnaast kan een combinatie van bepaalde technieken bij sommige verontreinigende stoffen doeltreffender zijn dan bij andere.^[16]

Het is de vraag welke rol deze BBT-GEN-ranges kunnen of moeten spelen bij de toetsing door het bevoegd gezag aan BBT. Meerdere auteurs^[17] wezen in dit verband op de Memorie van Toelichting bij de wetswijziging per 1 december 2005.^[18] Daarin stond het volgende:

“Het bevoegd gezag is op grond van het nieuwe art 8.11, derde lid, Wm^[19] verplicht steeds die keuzes te maken die de grootst mogelijke bescherming van het milieu bieden. Concreet betekent dit dat niet kan worden volstaan met een willekeurige maatregel uit de BREF, doch dat het bevoegd gezag steeds moet streven naar (een combinatie van) die keuze-opties uit de BREF's die samen - integraal beoordeeld - de hoogst haalbare bescherming bieden.”

Dit citaat suggereert dat het de bedoeling van de wetgever is geweest dat het bevoegd gezag ook bij een emissiegrenswaarde binnen de BBT-GEN-range dient te toetsen of deze wel de hoogst haalbare bescherming biedt. De Afdeling hanteert evenwel als vaste lijn dat het bevoegd gezag bij het vaststellen van BBT een bepaalde beoordelingsruimte toekomt en dat het om te voldoen aan BBT voldoende is dat de vergunde emissiegrenswaarde binnen de BBT-GEN-range valt.^[20]

3. De herziene Richtlijn luchtkwaliteit en het SLA

Het SLA is een afspraak van 13 januari 2020 tussen overheden om te streven naar een permanente verbetering van de luchtkwaliteit om gezondheidswinst te realiseren. De doelstelling van het SLA is om te streven naar 50% gezondheidswinst door schonere lucht in 2030 ten opzichte van 2016.^[21]

De herziene Richtlijn luchtkwaliteit is op 20 november 2024 gepubliceerd^[22] en op 10 december 2024 in werking getreden.^[23] Op uiterlijk 11 december 2026 dienen de lidstaten de richtlijn te hebben omgezet in hun nationale regelgeving.^[24] De herziening houdt in dat de grenswaarden voor fijnstof (PM₁₀), ultrafijnstof (PM_{2,5}) en NO₂ worden aangescherpt. Voor fijnstof en ultrafijnstof komt de nieuwe grenswaarde, van respectievelijk

3

3

20 µg/m³ en 10 µg/m³ jaargemiddeld, overeen met de doelstelling van het SLA. Voor NO₂ is in het SLA voor 2030 een doelstelling opgenomen van 40 µg/m³ jaargemiddeld. Dit is gebaseerd op de advieswaarde van de WHO uit 2005. In september 2021 heeft de WHO voor NO₂ een aanzienlijk aangescherpte advieswaarde van 10 µg/m³ vastgesteld. In de herziene Richtlijn luchtkwaliteit is de jaargemiddelde grenswaarde voor NO₂ voor 2030 aangescherpt van 40 µg/m³ naar 20 µg/m³, voor 2050 wordt gestreefd naar de nieuwe WHO-advieswaarde.

Uit onderzoek van het RIVM naar de gevolgen voor Nederland van de herziening van de Richtlijn luchtkwaliteit blijkt dat het te verwachten is dat de strengere grenswaarden ertoe zullen leiden dat vanaf 2030 op meer locaties sprake zal zijn van overschrijdingen.^[25] Daarbij gaat het met name om IJmond, Rijnmond, Schiphol en gebieden langs drukke wegen. Indien de bestaande afspraken, waaronder het SLA, worden uitgevoerd, zijn de strengere grenswaarden waarschijnlijk wel haalbaar in de rest van het land. Het voldoen aan deze grenswaarden betekent dat de Nederlandse bevolking aan minder vervuilende stoffen wordt blootgesteld. Dit is beter voor de gezondheid, met name voor mensen met aandoeningen aan luchtwegen zoals astma en COPD, aldus het RIVM.

Op dit moment^[26] nemen het Rijk, alle provincies en 121 gemeenten deel aan het SLA. In de bijlage bij het SLA zijn voor een aantal sectoren maatregelen en pilots beschreven die een bijdrage kunnen leveren aan de beoogde doelstelling. Voor de sector 'Industrie' worden onder meer de volgende maatregelen genoemd:

- Provincies en gemeenten zetten zich in om scherp te vergunnen, hun vergunningenbestand tijdig te actualiseren en waar nodig toezicht te optimaliseren.
- In nieuwe of geactualiseerde vergunningen staan emissie-eisen die zo dicht mogelijk bij het laagste niveau van de BBT-GEN-range liggen.

Verschillende provincies hebben de doelstelling om scherper te vergunnen inmiddels opgenomen in hun beleid.^[27] Daarnaast is naar aanleiding van het SLA ook in de oplegnotitie^[28] voor het BREF LCPI^[29] een aanbeveling voor het bevoegd gezag opgenomen om scherp te vergunnen.

In een voorverkenning^[30] voor de in het SLA genoemde pilot om de industrie scherp te vergunnen werd op basis van 23 geanalyseerde vergunningen geconcludeerd dat het vaak voorkomt dat aan de bovenkant van de range wordt vergund. Volgens de voorverkenning is sprake van een wisselend beeld.

In 2021 is in de literatuur en bij een webinar van de VMR gediscussieerd over de mogelijkheden om op basis van het SLA strengere emissiegrenswaarden op te leggen.^[31] Borgers en Molendijk, die het ministerie hebben geadviseerd over de juridische mogelijkheden om resultaatgerichte emissiegrenswaarden te stellen,^[32] betogen dat artikel 4.22 van de Omgevingswet (hierna: Ow) leidt tot een verandering in het beoordelingskader voor vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten. Zij stellen dat toetsing aan BBT in dit nieuwe kader slechts één van de criteria is die bij een meer integrale afweging omtrent vergunningverlening moet worden betrokken.

Collignon en Ypinga merken in hun reactie naar mijn idee terecht op dat er geen aanleiding is om te veronderstellen dat artikel 4.22 van de Ow tot een verandering in het beoordelingskader voor vergunningverlening leidt. Artikel 4.22 van de Ow geeft aan met welke oogmerken rijksregels voor milieubelastende activiteiten mogen worden gesteld en waartoe zij in ieder geval moeten strekken. De beoordelingsregels voor een vergunning voor een milieubelastende activiteit staan in het Bkl en niet in de Ow. Collignon en Ypinga wijzen erop dat, ook onder de Ow, bij vergunningverlening moet worden uitgegaan van BBT. Artikel 8.30, lid 1, van het Bkl^[33] bepaalt weliswaar dat het mogelijk is dat strengere voorwaarden worden gesteld dan BBT, maar uit de jurisprudentie blijkt dat hieraan dan wel concrete, locatiespecifieke omstandigheden ten grondslag moeten liggen.^[34] Er bestaat volgens Collignon en Ypinga geen algemene bevoegdheid om op een lager niveau van de BBT-GEN-range te vergunnen als de aanvraag ziet op een emissiewaarde hoger in die range. Collignon en Ypinga betogen dat in het SLA ten onrechte geen onderscheid wordt gemaakt tussen bestaande en nieuwe installaties. Zij wijzen erop dat het SLA niet volstaat als grondslag voor actualisaties waarbij van de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag wordt afgeweken. Hier ga ik in paragraaf 6 van dit artikel op in.

4. Bevoegdheid om scherper te vergunnen dan aangevraagd

In de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 13 september 2023^[35] kwam aan de orde of het bevoegd gezag, als een aanvraag is ingediend voor een emissie die valt binnen de BBT-GEN-range, bevoegd is om scherper te vergunnen dan die aanvraag. De kwestie betrof een door een energiecentrale in de Eemshaven ingediend verzoek om een revisievergunning. Behalve het verzoek om revisie, betrof de aanvraag ook een verruiming van de hoeveelheid biomassa die in de centrale mag worden gestookt en een uitbreiding van het soort biomassa dat mag worden gestookt. In de bestaande vergunning van de energiecentrale, die wordt gestookt op steenkool en biomassa, was onder meer een jaargemiddelde emissiegrenswaarde van 40 mg/Nm³ zwaveldioxide (hierna: SO₂) opgenomen. Deze emissiegrenswaarde was strenger dan de in artikel 5.4, lid 1, van het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: Activiteitenbesluit) opgenomen emissienorm voor SO₂ voor op biomassa of steenkool gestookte grote stookinstallaties. Daarnaast viel deze emissiegrenswaarde binnen de in de BBT-conclusies 21 en 25^[36] bij de van toepassing zijnde BREF LCP opgenomen BBT-GEN-ranges voor SO₂ van respectievelijk 10-130 mg/Nm³ jaargemiddeld bij het stoken van kolen en van 10-50 mg/Nm³ jaargemiddeld bij het stoken van biomassa. In de verleende vergunning werd de jaargemiddelde emissiegrenswaarde voor SO₂ aangescherpt tot 27 mg/Nm³. Ter motivering van de aanscherping verwees het college van gedeputeerde staten onder meer naar het SLA, de oplegnotitie BREF LCP en het Milieuplan 2017-2020 provincie Groningen,^[37] dat het laagste niveau van de BBT-GEN-range voorschrijft als uitgangspunt bij vergunningverlening.

De rechtbank oordeelt in de eerste plaats dat het college bevoegd was om op grond van artikel 2.22, lid 5, van het Activiteitenbesluit voorschriften te stellen die afwijken van het Activiteitenbesluit.

Vervolgens overweegt de rechtbank dat artikel 5.5 van het Besluit omgevingsrecht (hierna: Bor), in navolging van de RIE, enkel een bovengrens voor emissiegrenswaarden bevat: deze mogen (in beginsel) niet hoger zijn dan de emissiegrenswaarden uit de BBT-conclusies. De rechtbank oordeelt dat het in artikel 2.14 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) opgenomen beoordelingskader voor de omgevingsvergunning milieu zich niet expliciet verzet tegen de mogelijkheid voor het bevoegd gezag om een vergunning te verlenen met strengere emissiegrenswaarden dan in de aanvraag opgenomen, ook niet als de aangevraagde waarden vallen binnen de BBT-GEN-range van een BBT-conclusie. Dit sluit volgens de rechtbank ook aan bij de formulering in artikel 2.14, lid 1, onder c, 1°, van de Wabo dat 'ten minste' BBT moet worden toegepast. De rechtbank overweegt verder dat dit niet in strijd is met de hiervoor genoemde vaste lijn van de Afdeling dat het bevoegd gezag bij het vaststellen van BBT een bepaalde beoordelingsruimte toekomt.^[38]

Uit de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland blijkt dat artikel 2.14 van de Wabo, anders dan door Collignon en Ypinga in de in paragraaf 3 geschetste discussie werd gesteld, wel de beoordelingsruimte biedt om op een lager niveau van de BBT-GEN-range te vergunnen dan aangevraagd.

Onder de Ow staan de beoordelingsregels voor de milieubelastende activiteit in artikel 8.9 van het Bkl. Artikel 8.9, lid 1, onder d, bepaalt dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen wordt verleend indien de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Ik zie geen aanleiding om te veronderstellen dat de uitleg van deze beoordelingsregel zal afwijken van de uitleg van de beoordelingsregel die was opgenomen in artikel 2.14, lid 1, onder c, 1°, van de Wabo.

In paragraaf 7 van dit artikel licht ik toe waarom de Rechtbank Noord-Nederland de aan de energiecentrale opgelegde emissiegrenswaarden uiteindelijk toch vernietigde.

5. Wijziging artikel 15, lid 3, van de RIE

Naar aanleiding van de evaluatie van de RIE en de ambitie om de doelen voor de Green Deal te halen, is de RIE per 4 augustus 2024 gewijzigd.^[39] Uit de evaluatie blijkt dat op Europees niveau slechts 15% van de emissiegrenswaarden in vergunningen is vastgesteld op een niveau dat strenger is dan het laagste niveau van de bandbreedte van de BBT-conclusies.^[40] In de considerans bij de wijziging^[41] staat:

“Het bereiken van een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu in zijn geheel is in gevaar gebracht door de praktijk om emissiegrenswaarden vast te stellen op het laagste niveau van de voor die BBT's geldende bandbreedte, zonder rekening te houden met de mogelijkheden van een bepaalde installatie om lagere emissieniveaus te bereiken door de toepassing van de BBT's.”

Per 4 augustus 2024 is de tekst van artikel 15, lid 3, van de RIE als volgt gewijzigd:

“De bevoegde autoriteit stelt de strengst mogelijke emissiegrenswaarden vast die door toepassing van de BBT's in de installatie kunnen worden bereikt, rekening houdend met de volledige bandbreedte van de met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus (BBT-GEN's) om ervoor te zorgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de BBT-GEN's zoals vastgesteld in de in artikel 13, lid 5, bedoelde besluiten over BBT-conclusies. De emissiegrenswaarden worden gebaseerd op een beoordeling door de exploitant van de volledige BBT-GEN-bandbreedte, waarin de exploitant analyseert of het haalbaar is aan het strengste uiterste van de BBT-GEN-bandbreedte te voldoen en waarin de beste algehele prestaties worden aangetoond die de installatie kan behalen door de BBT's toe te passen zoals beschreven in de BBT-conclusies, rekening houdend met mogelijke effecten op andere milieucompartimenten.”

Uit het vernieuwde artikel 15, lid 3, van de RIE blijkt dat de beoordelingsruimte van het bevoegd gezag wordt beperkt. In beginsel moet op het laagste niveau (de onderkant) van de BBT-GEN-range worden vergund, tenzij de exploitant aantoont dat het met de toepassing van de BBT's zoals beschreven in de BBT-conclusies alleen mogelijk is aan minder strenge emissiegrenswaarden te voldoen.^[42] Met de wijziging van de RIE wordt scherp vergunnen dus het uitgangspunt. Dit is met name relevant voor de verdeling van de bewijslast. In paragraaf 7 van dit artikel ga ik hier nader op in.

Nederland moet de wijzigingen in de RIE uiterlijk per 1 juli 2026 implementeren.^[43] Daarnaast bevat artikel 3, lid 2, van Richtlijn 2024/1785/EU een overgangsbepaling voor het van toepassing zijn van artikel 15, lid 3, voor bestaande installaties.^[44] Op grond van deze bepaling is artikel 15, lid 3, van toepassing wanneer de vergunning wordt geactualiseerd binnen vier jaar na de bekendmaking van besluiten over nieuwe BBT-conclusies in verband met de hoofdactiviteit van een installatie, of wanneer de vergunning na die vier jaar wordt verleend, of uiterlijk op 1 september 2036, naargelang welke datum eerder valt.

Dit betekent dat het ook na 1 juli 2026, als artikel 15, lid 3, in Nederland moet zijn geïmplementeerd, nog zeer geruime tijd (vier jaar na het bekend worden van nieuwe BBT-conclusies voor de hoofdactiviteit) kan duren voordat bedrijven daadwerkelijk met dit aangepaste regime te maken krijgen.

6. Mogelijkheden tot ambtshalve actualiseren

Een belangrijke beperking bij de toepassing van de bevoegdheid om de emissievoorschriften in een vergunning aan te scherpen, is dat het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit slechts in een beperkt aantal gevallen ambtshalve, in afwijking van de (oorspronkelijke) aanvraag, mag wijzigen.

Artikel 8.98, lid 1, van het Bkl schrijft aan het bevoegd gezag voor dat het binnen vier jaar na de bekendmaking van nieuwe of herziene BBT-conclusies over de hoofdactiviteit van een installatie beziet of de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften voldoen aan die nieuwe BBT-conclusies. Indien dit noodzakelijk is gelet op het resultaat van die toetsing, moet het bevoegd gezag de omgevingsvergunning ambtshalve wijzigen.^[45]

Daarnaast moet het bevoegd gezag een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit

ambtshalve wijzigen indien de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt door de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kan worden ingeperkt of door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moet worden ingeperkt.^[46]

In deze beide gevallen verbindt het bevoegd gezag zo nodig voorschriften aan de omgevingsvergunning die strekken tot toepassing van andere technieken dan (oorspronkelijk) aangevraagd.^[47]

Wat betreft de eerste mogelijkheid, het amtsshalve wijzigen van de vergunning naar aanleiding van een nieuwe BBT-conclusie, is het van belang dat de herziening van BBT-conclusies in de praktijk vaak zeer lang duurt. In het per 4 augustus 2024 gewijzigde artikel 13, lid 1, van de RIE staat dat het streven is dat BBT-conclusies één keer in de acht jaar worden herzien, met prioritering van de documenten met het grootste potentieel om de bescherming van de menselijke gezondheid of de milieubescherming te verbeteren.^[48] De huidige praktijk is echter dat de totstandkoming van nieuwe BBT-conclusies vaak wel acht tot twaalf jaar duurt.^[49] Dit betekent niet alleen dat de kans groot is dat geldende BBT-conclusies zijn verouderd, het betekent ook dat de mogelijkheid om een vergunning om deze reden te actualiseren zich maar vrij beperkt voordoet.

De tweede mogelijkheid, het amtsshalve wijzigen van de vergunning gelet op de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu dan wel de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, was aan de orde in de uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 16 maart 2023.^[50] De rechtbank oordeelt in deze uitspraak in de eerste plaats dat van een ‘ontwikkeling van de technische mogelijkheden’ alleen sprake is in geval van nieuwe BBT.^[51] Dit betekent dat het bevoegd gezag, indien het op deze grondslag strengere emissiegrenswaarden wil stellen, dient te onderbouwen dat die eisen economisch haalbaar zijn met technieken die zich in de praktijk al hebben bewezen. Daarnaast blijkt uit deze uitspraak dat nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van een inrichting voldoende wetenschappelijk moet zijn onderbouwd om te kunnen worden aangemerkt als ‘ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu’.^[52]

De tweede mogelijkheid was ook aan de orde in de uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 31 januari 2024.^[53] Over de bevoegdheid om de vergunning amtsshalve te actualiseren overweegt de rechtbank in deze uitspraak dat de door het college toegepaste BBT-conclusies afvalverbranding weliswaar niet rechtstreeks van toepassing zijn, maar dat deze wel kunnen dienen als informatie op grond waarvan het bevoegd gezag kan besluiten dat er belangrijke veranderingen zijn in de BBT die een aanmerkelijke beperking van de emissies mogelijk maken.^[54]

Met de vergunning die in deze uitspraak aan de orde was werden de emissiegrenswaarden voor twee verschillende installaties binnen de inrichting, namelijk een afvalmeeverbrandingsinstallatie en een hulpketel op aardgas, aangescherpt. Het is naar mijn idee opvallend dat de rechtbank op basis van de overweging dat er voor wat betreft de afvalmeeverbrandingsinstallatie sprake is van een wijziging in de BBT tot de conclusie komt dat er een grondslag is om de emissiegrenswaarden voor beide installaties aan te scherpen. Uit de uitspraak blijkt namelijk niet dat de aanscherping van de emissievoorschriften voor de hulpketel ook verband hield met de wijziging van de BBT-conclusies afvalverbranding. Uit de jurisprudentie^[55] blijkt naar mijn idee dat per voorschrift moet worden gekeken of er een grondslag is om de vergunning, in afwijking van de oorspronkelijke aanvraag, te actualiseren. Dat geldt zeker indien de voorschriften betrekking hebben op verschillende installaties waarop andere (of geen) BBT-conclusies van toepassing zijn.

Artikel 8.99, lid 3, onder d, van het Bkl bepaalt dat van een “ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu” in ieder geval sprake is indien op grond van artikel 8.30 van het Bkl aan een nieuwe of herziene rijksomgevingswaarde als bedoeld in artikel 2.15, lid 1, onder a tot en met c, van de Ow moet worden voldaan. In dat geval moet de omgevingsvergunning op basis van de hiervoor genoemde tweede mogelijkheid amtsshalve worden gewijzigd. Daarnaast moeten in dat geval, indien dat noodzakelijk is om te voldoen aan een rijksomgevingswaarde, op grond van artikel 8.30, lid 3, van het Bkl^[56] strengere voorwaarden dan die door toepassing van BBT haalbaar zijn aan een vergunning worden verbonden, onverminderd andere maatregelen die kunnen worden getroffen om aan die omgevingswaarden te kunnen voldoen. In de artikelen 2.4 en 2.5 van het Bkl zijn, ter implementatie van de Richtlijn luchtkwaliteit, dergelijke rijksomgevingswaarden opgenomen voor NO₂, fijnstof en ultrafijnstof. De herziene Richtlijn luchtkwaliteit, die per 11 december 2026 in Nederland moet zijn geïmplementeerd,^[57] betekent dat deze rijksomgevingswaarden voor NO₂, fijnstof en ultrafijnstof

aanzienlijk moeten worden aangescherpt.^[58]

Het is mogelijk dat het moeten voldoen aan deze strengere rijksomgevingswaarden er in bepaalde gebieden^[59] toe zal leiden dat het bevoegd gezag verplicht is om bestaande vergunningen ambtshalve te actualiseren en daarbij strengere voorwaarden aan een vergunning moet verbinden dan die door toepassing van BBT haalbaar zijn.^[60] Uit de toelichting^[61] bij artikel 8.30, lid 3, van het Bkl blijkt dat de hiervoor genoemde zinsnede “onverminderd andere maatregelen (...)” zo moet worden begrepen dat, indien de betreffende milieubelastende activiteit niet de enige bron is die bijdraagt aan het niet voldoen aan de rijksomgevingswaarde, het bevoegd gezag ook zal moeten bezien of ook andere maatregelen kunnen worden getroffen waarmee voldaan kan worden aan de rijksomgevingswaarde. Hierbij kan worden gedacht aan een programma.^[62] Het bevoegd gezag zal in zo'n geval de noodzaak tot het opnemen van strengere voorschriften moeten motiveren in het licht van het programma. Dit laat echter onverlet dat specifieke beoordelingsregels, bijvoorbeeld op het gebied van luchtkwaliteit, tot directe toetsing aan omgevingswaarden kunnen dwingen, aldus de toelichting.

7. Verdeling bewijslast

In deze paragraaf ga ik in op de verdeling van de bewijslast bij scherp vergunnen. Uit de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 13 september 2023^[63] blijkt dat het college van gedeputeerde staten weliswaar bevoegd was om, in afwijking van de aanvraag, een strengere emissiegrenswaarde op te leggen maar dat het aan het college was om aannemelijk te maken dat deze strengere waarde ook technisch en financieel haalbaar is. De rechtbank overweegt in deze uitspraak dat de algemene verwijzing van het college naar de BREF LCP voor wat betreft de emissiegrenswaarde voor SO₂ niet met zich brengt dat daarmee is onderbouwd dat de genoemde BBT-technieken zonder meer technisch en financieel haalbaar zijn voor de installatie van eisers. De rechtbank oordeelt dat het, gelet op de op het college rustende bewijslast, in de rede had gelegen dat het college nader had onderzocht of dit technisch en financieel haalbaar is.^[64] Aangezien het besluit op dit punt onvoldoende is gemotiveerd, blijft de aanscherping van de emissiegrenswaarde voor SO₂ niet in stand.

In de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 12 april 2024^[65] was de ambtshalve actualisatie van de vergunning voor een afvalstoffeninrichting aan de orde. De actualisatie vond plaats omdat de inrichting volgens het college van gedeputeerde staten van Noord-Brabant niet voldeed aan de in 2018 vastgestelde BBT-conclusies voor afvalbehandeling.^[66] Het college had ervoor gekozen om steeds het laagste niveau uit de BBT-GEN-ranges op te leggen. Daarbij was in de vergunning de mogelijkheid voor vergunninghoudster opgenomen om te onderbouwen dat zij niet aan de gestelde emissiegrenswaarde kon voldoen. De rechtbank oordeelt dat het college zelf had moeten onderzoeken wat de gevolgen zijn voor vergunninghoudster van het opleggen van de strengste norm.^[67] De enkele omstandigheid dat de BBT-conclusies de mogelijkheid bieden om een strenge norm te hanteren, wil nog niet zeggen dat het college dit ook moet doen. De rechtbank wijst in dit verband op de nota van toelichting op het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) waarin ook emissiegrenswaarden zijn opgenomen die liggen in het midden van de bandbreedte van de emissiegrenswaarden uit de BBT-conclusies afvalverbranding. Volgens de rechtbank kan het college niet volstaan met een verwijzing naar de mogelijkheid om na overlegging van een onderbouwing af te wijken van de in de vergunning opgenomen emissienorm.

De uitspraak van de Rechtbank Gelderland van 31 januari 2024^[68] had betrekking op de ambtshalve actualisatie van de emissiegrenswaarden voor NO_x en NH₃ voor een inrichting die papier en karton produceert. Het college van gedeputeerde staten van Gelderland had de emissiegrenswaarden voor twee stookinstallaties in deze inrichting aangescherpt. De rechtbank stelt in de uitspraak voorop dat de bewijslast bij een ambtshalve besluit op het college rust.^[69]

In de eerste stookinstallatie, een afvalmeeverbrandingsinstallatie, worden biomassa (95%) en niet gevaarlijk afval (5%) verbrand. De emissiegrenswaarde voor deze installatie heeft het college gebaseerd op het BREF Papier & Pulp (2015). De rechtbank oordeelt hierover dat het college met de verwijzing naar de tabel en de

emissierange in dit BREF op zichzelf aannemelijk heeft gemaakt dat in de branche met SNCR-installaties^[70] zoals die van eiseres emissies worden behaald die voldoen aan de in de vergunning gestelde emissiegrenswaarden. Echter, uit artikel 4.1374a van het Bal blijkt dat de wetgever voor bestaande op biomassa gestookte installaties een eigen BBT-afweging heeft gemaakt die heeft geleid tot een ruimere emissiegrenswaarde. Het college heeft niet gemotiveerd dat het, desondanks, de ruimte had voor een eigen afweging en waarom die afweging heeft geleid tot een strengere norm.^[71]

Over de emissiegrenswaarde voor de tweede stookinstallatie, een hulpketel op aardgas, oordeelt de rechtbank dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat dit voorschrift nodig is in het belang van de bescherming van het milieu.^[72] De rechtbank overweegt in dat verband dat een algemene onderbouwing dat de luchtkwaliteit in Nederland niet voldoet aan de WHO-normen niet voldoende is, nu dat niets zegt over de vereiste grenswaarden in dit concrete geval.^[73]

De laatste hier te bespreken uitspraak waarin de bewijslastverdeling bij het ambtshalve aanscherpen van een vergunning aan de orde was, betreft de uitspraak van de Rechtbank Noord-Holland van 3 augustus 2023.^[74] In deze procedure waren het omwonenden die in beroep kwamen omdat zij vonden dat het college van gedeputeerde staten van Noord-Holland de emissiegrenswaarde voor SO₂ voor één van de zwavelzuurfabrieken van Tata Steel onvoldoende had aangescherpt. Zij betoogden dat het college, onder meer gelet op het SLA, bij de aanscherping van de vergunning niet had kunnen uitgaan van de bovenkant van de BBT-GEN-range uit het BREF LVIC.^[75] De rechtbank overweegt dat niet is komen vast te staan dat met toepassing van de BBT als genoemd in het BREF LVIC op zeer korte termijn een lagere SO₂-emissie bij de zwavelzuurfabriek haalbaar is. Om die reden kon het college zonder nader onderzoek in redelijkheid (nog) niet besluiten tot oplegging van een lagere emissienorm. Verder overweegt de rechtbank dat in de vergunning een onderzoeksverplichting naar verdere reductie van de SO₂-emissie is opgenomen. Hiermee heeft het college gehandeld in overeenstemming met de doelstellingen van het SLA. Met het SLA heeft het college zich namelijk tot niet meer verbonden dan het streven naar emissienormen die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-GEN-range liggen. Het is naar mijn idee overigens de vraag of het SLA wel betrekking heeft op emissiegrenswaarden voor SO₂. Uit de doelstelling van het SLA leid ik af dat het enkel is gericht op de reductie van NO₂ en fijnstof.^[76]

In de hiervoor genoemde uitspraken van de Rechtbanken Noord-Nederland en Oost-Brabant kwam ook aan de orde wat het betekent dat de provincie naar aanleiding van het SLA beleid heeft vastgesteld om zo veel mogelijk aan de onderkant van de BBT-GEN-range te vergunnen. De Rechtbank Noord-Nederland overweegt dat het college gelet op artikel 2.14, lid 1, onder b, van de Wabo in het kader van de beoordeling van een aanvraag om een omgevingsvergunning milieu rekening dient te houden met het provinciale milieuplan.^[77] Onder de Ow kan een dergelijk plan worden vastgesteld in de vorm van een uitwerking van de omgevingsvisie.^[78] De omgevingsvisie wordt niet genoemd in de beoordelingsregels voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit in het Bkl.

De Rechtbank Oost-Brabant overwoog in haar uitspraak dat het college de noodzaak voor het opleggen van de strengere emissiegrenswaarden met de verwijzing naar het provinciale beleid voldoende heeft onderbouwd.^[79]

Uit de besproken jurisprudentie wordt duidelijk dat op het bevoegd gezag dat een bestaande vergunning wil aanscherpen de bewijslast rust om aannemelijk te maken dat de aangescherpte emissiegrenswaarden in het specifieke, voorliggende geval technisch en financieel haalbaar zijn. Het is voor het bevoegd gezag niet eenvoudig om aan deze bewijslast te voldoen omdat dit vraagt om specifieke kennis van de betreffende installaties en het productieproces. De exploitant van de betreffende installatie zal hier doorgaans beter mee bekend zijn en ook meer inzicht hebben in mogelijke aanpassingen van het productieproces en de consequenties daarvan.

Een verwijzing naar het SLA in een beleidsregel of in (een uitwerking van) een omgevingsvisie brengt geen verandering in deze verdeling van de bewijslast. Het kan het bevoegd gezag wel helpen bij de onderbouwing dat een aanscherping nodig is in het belang van de bescherming van het milieu. Naar mijn idee ligt het echter, zeker gezien de herziene Richtlijn luchtkwaliteit,^[80] in de rede dat het aanscherpen van een

emissiegrenswaarde voor (ultra)fijnstof of NO₂ in het belang van de bescherming van de gezondheid en het milieu is.^[81]

De in paragraaf 5 van dit artikel beschreven wijziging van artikel 15, lid 3, van de RIE brengt wél verandering in de verdeling van de bewijslast. Uit de eerste volzin van dit artikellid volgt namelijk dat het bevoegd gezag in beginsel op het laagste niveau van de BBT-GEN-range dient te vergunnen. In de tweede volzin staat dat de exploitant dient te analyseren of het haalbaar is hieraan te voldoen. Hieruit volgt dat de bewijslast om aan te tonen dat niet aan het laagste niveau van BBT-GEN-range kan worden voldaan, rust op de exploitant.^[82] Dit blijkt ook uit overweging 29 van de considerans bij de wijziging.

Collignon en Ypinga^[83] hebben er in dit verband op gewezen dat in de herziening van de RIE wordt gesproken over “the specific installation”. In overweging 29 van de considerans bij de wijziging staat:

“The emission limit values should be based on an assessment by the operator analysing the feasibility of meeting the strictest end of the BAT AEL range and aiming at the best environmental performance possible for the *specific* [vet auteur] installations.”^[84]

Hieruit lijkt inderdaad te volgen dat het onderzoek door de exploitant beperkt kan blijven tot de bestaande installatie. Ik merk hierover op dat dit niet wegneemt dat het uitgangspunt onder de RIE is dat het bevoegd gezag op het laagste niveau van de BBT-GEN-range dient te vergunnen, tenzij de exploitant aantoont dat dit in zijn specifieke geval niet haalbaar is. Volledigheidshalve merk ik op dat dit ook niet wegneemt dat het bevoegd gezag bij het ambtshalve actualiseren van een vergunning zo nodig voorschriften aan een omgevingsvergunning moet verbinden die strekken tot toepassing van andere technieken dan die waarover bij de aanvraag gegevens zijn verstrekt.^[85]

In overweging 29 van de considerans staat verder nog dat het, om de vaststelling van (strengere) emissiegrenswaarden in vergunningen te ondersteunen, de bedoeling is dat BBT-conclusies in de toekomst informatie bevatten over de omstandigheden die het mogelijk maken om lagere emissieniveaus binnen de BBT-GEN-range te halen.

8. Slotbeschouwing

In dit artikel ben ik ingegaan op de mogelijkheden om emissiegrenswaarden in bestaande vergunningen ambtshalve aan te scherpen tot een lager niveau binnen de BBT-GEN-range. De mogelijkheden hiertoe worden in de eerste plaats beperkt doordat het ambtshalve, in afwijking van de (oorspronkelijke) aanvraag actualiseren van een vergunning slechts in een beperkt aantal gevallen is toegestaan. De belangrijkste mogelijkheid, het wijzigen van de vergunning naar aanleiding van een nieuwe BBT-conclusie, doet zich niet heel vaak voor omdat het herzien van BBT-conclusies in de huidige praktijk vaak zeer lang duurt. Met de wijziging van de RIE is het streven om BBT-conclusies één keer in de acht jaar te herzien opgenomen in artikel 13, lid 1.

De tweede beperking is dat op het bevoegd gezag de bewijslast rust om aannemelijk te maken dat de aangescherpte emissiegrenswaarden in het voorliggende geval technisch en financieel haalbaar zijn. Deze verdeling van de bewijslast zal veranderen na de implementatie van artikel 15, lid 3, van de RIE. Het uitgangspunt wordt dan namelijk dat het bevoegd gezag op het laagste niveau van de BBT-GEN-range dient te vergunnen, tenzij de exploitant aantoont dat dit in zijn geval niet haalbaar is. In paragraaf 5 heb ik toegelicht dat het wel nog enige tijd zal duren tot de wijziging van de RIE doorwerkt in de praktijk.

Dat in een beleidsregel of in (een uitwerking van) de omgevingsvisie van de provincie wordt verwezen naar het SLA, brengt geen verandering in de bevoegdheid om een vergunning ambtshalve te actualiseren of de verdeling van de bewijslast bij scherp vergunnen.

Wat betreft de eerste beperking wil ik wijzen op de door De Graaf genoemde mogelijkheid om de aanvraag en de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om in afwijking van die (oorspronkelijke) aanvraag strengere

emissiegrenswaarden op te leggen sterker te ontkoppelen.^[86] Dit zou ertoe kunnen leiden dat het bevoegd gezag een vergunning bijvoorbeeld ook mag actualiseren omdat het scherper vergunnen binnen de BBT-GEN-range noodzakelijk acht om de doelstellingen van het SLA of een herziene omgevingswaarde te halen. Dit zou uiteraard niet betekenen dat het bevoegd gezag bij het nemen van een dergelijk ambtshalve besluit geen rekening zou hoeven houden met de technische haalbaarheid en de (financiële) gevolgen voor de exploitant.^[87] Een dergelijke, ruimere bevoegdheid zou naar mijn idee aansluiten bij de in paragraaf 6 genoemde bevoegdheid om een vergunning ambtshalve te actualiseren indien het moeten voldoen aan een omgevingswaarde^[88] reden is om strenger te vergunnen dan BBT.

Voetnoten

- [1] Mr. J.K. (Jelle) van de Poel is adviseur bij de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (STAB). Hij dankt mr. R. (Ruud) Veenhof, adviseur bij STAB, voor zijn hulp en commentaar. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.
- [2] *Stcrt.* 2020, 12937. Zie www.schoneluchtakkoord.nl/.
- [3] Zie paragraaf 3 van dit artikel.
- [4] B. de Hoop e.a., 'Nóg strengere regels voor schone lucht. Hoe gaat DCMR Milieudienst Rijnmond om met industriële emissies onder het Schone Lucht Akkoord?', *Tijdschrift lucht* 2024, afl. 3, p. 17.
- [5] Zie ook B. Hoekstra, 'Aanpak verbetering luchtkwaliteit. Hoever kan je gaan met scherper vergunnen?', *Tijdschrift lucht* 2024, afl. 3, p. 20.
- [6] ECLI:NL:RBNNE:2023:3823, *M en R* 2023/106, m.nt. A. Collignon & J.H.N. Ypinga.
- [7] Deze wijziging maakt deel uit van Richtlijn 2024/1785/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad betreffende het storten van afvalstoffen, *PbEU* 15 juli 2024. In artikel 5 van de wijzigingsrichtlijn staat dat die op de twintigste dag na de publicatie ervan in werking treedt.
- [8] Het begrip is per die datum opgenomen in de Wet milieubeheer en de Wet verontreiniging oppervlaktewateren. *Stb.* 2005, 432, i.w.tr. *Stb.* 2005, 527.
- [9] Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, *PbEU* 1996, L 257, opgevolgd door Richtlijn 2008/1/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 januari 2008 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, *PbEU* 2008, L 24.
- [10] Artikel 13 van de RIE beschrijft de wijze waarop de BREF's tot stand komen.
- [11] Zie eippcb.jrc.ec.europa.eu/about/sevilla_process.
- [12] Na 6 januari 2011 vastgestelde BBT-conclusies worden afzonderlijk gepubliceerd, de BREF's dienen als achtergrondinformatie en ter verduidelijking van de conclusies.
- [13] Dit is bepaald in artikel 14, lid 3, van de RIE.
- [14] Zie artikel 3, lid 12, van de RIE voor een meer volledige opsomming van de inhoud van BBT-conclusies.
- [15] Zie artikel 3, lid 13, van de RIE voor de definitie van het begrip "met de beste beschikbare technieken geassocieerde emissieniveaus" (BBT-GEN-range).
- [16] Zie overweging 29 van de considerans van de Richtlijn 2024/1785/EU en M.N. Boeve & V.M.Y. van 't Lam, 'Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie', *M en R* 2023/14.
- [17] M.P. Jongma, 'De doorwerking van Europese BREF-documenten in het nationale recht', *M en R* 2006, p.

346-355; T.C. Leemans, *De toetsing door de bestuursrechter in milieugeschillen. Over rechterlijke toetsingsintensiteit, bestuurlijke beslissingsruimte en deskundigenadvisering* (diss. Leiden), Den Haag en Meppel: Boom Juridische uitgevers 2008, p. 145; en C.L. Knijff, 'Beste beschikbare technieken Jurisprudentie: toetsingskader, termijnen, beste en 'light' technieken', *M en R* 2010, p. 151-158.

[18] [Kamerstukken II 2003/04, 29711, nr. 3](#), p.11.

[19] Artikel 8.11, lid 3, van de Wet milieubeheer luidde: "In het belang van het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu worden aan de vergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan veroorzaken, te voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk - bij voorkeur bij de bron - te beperken en ongedaan te maken. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast."

[20] Zie M.N. Boeve & V.M.Y. van 't Lam, 'Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie', *M en R* 2023/14; ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6363, r.o. 2.17.3 en 2.18.3; ABRvS 21 maart 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV9479, *M en R* 2012/92, m.nt. A. Collignon, r.o. 2.3.5; en ABRvS 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9234, r.o. 9.

[21] Zie de Uitvoeringsagenda Schone Lucht Akkoord 2024-2030 van juni 2024, te raadplegen via www.schoneluchtakkoord.nl/sla-0/algemene-producten/uitvoeringsagenda-2024-2030/.

[22] Richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (herschikking), *PbEU* 20 november 2024. Voor een meer uitgebreide bespreking van de herziening (en ook de relatie tot het SLA), zie R. Kegge, 'De herziene Richtlijn Luchtkwaliteit en de Omgevingswet: geen vuiltje aan de lucht?', *TO* 2024/2.

[23] Zie artikel 32 van de Richtlijn luchtkwaliteit, de richtlijn treedt op de twintigste dag na de bekendmaking in werking.

[24] Zie artikel 30, lid 1, van de Richtlijn luchtkwaliteit.

[25] RIVM, *Gevolgen van de voorgestelde Europese luchtkwaliteitsrichtlijn voor Nederland*, RIVM 2023-0167. Zie ook R. Kegge, 'De herziene Richtlijn Luchtkwaliteit en de Omgevingswet: geen vuiltje aan de lucht?', *TO* 2024/2.

[26] Aantal deelnemers per 2 december 2024.

[27] Zie www.schoneluchtakkoord.nl/actueel/nieuws-schone-lucht-akkoord/industrie/provincies-verankeren-scherper-vergunnen-beleid/.

[28] Een oplegnotitie bij een BREF is een door Rijkswaterstaat opgesteld document, dat is bedoeld als hulpmiddel voor het bevoegd gezag bij het implementeren van BBT-conclusies.

[29] LCP staat voor Large Combustion Plants (grote stookinstallaties). De oplegnotitie is te raadplegen via iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toelichting-milieubelastende-activiteiten/vergunning-milieubelastende-activiteit/ippc/oplegnotities-bbt-conclusies/.

[30] Royal HaskoningDHV, *Voorverkenning pilot industrie SLA*, 24 april 2020, rapport in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Het rapport is te raadplegen via open.overheid.nl/documenten/ronl-697eb4ca-b76c-4c35-89d3-2651075e585f/PDF.

[31] Zie H.C. Borgers & R. Molendijk, 'De lucht geklaard... Aan de slag met resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies om 50% reductie te bereiken in 2030'; en A. Collignon & J.H.N. Ypinga, 'Het Schone Lucht Akkoord en strenge emissiegrenswaarden: een juridische kloof tussen ambitie en realisatie', *TO* 2021, afl. 4, inclusief reacties op elkaar; en N. Teesing, 'Het Schone Lucht Akkoord en grenzen aan industriële emissie. Verslag van een VMR-webinar op 6 juli 2021', *M en R* 2021/93.

- [32] KokxDeVoogd, *Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies*, 8 februari 2021, rapport in opdracht van Rijkswaterstaat. Het rapport is te raadplegen via open.rijkswaterstaat.nl/open-overheid/onderzoeksrapporten/@224822/schone-lucht-dankzij-resultaatgerichte/.
- [33] Met artikel 8.30, lid 1, van het Bkl is artikel 14, lid 4, van de RIE geïmplementeerd.
- [34] Zie bijvoorbeeld ABRvS 4 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0778, r.o. 2.8.4; en ABRvS 17 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2013:3129, r.o. 8.3. Het staat ook in de MvT bij de in paragraaf 2 genoemde wetswijziging per 1 december 2005, *Kamerstukken II 2003/04, 29711, nr. 3*, p. 4.
- [35] ECLI:NL:RBNNE:2023:3823, *M en R* 2023/106, m.nt. A. Collignon & J.H.N. Ypinga.
- [36] Uitvoeringsbesluit 2017/1442 van 31 juli 2017, *PbEU* 2017, L 212 (17 augustus 2017).
- [37] *Pb* 2021, 12880.
- [38] Zie paragraaf 2 van dit artikel.
- [39] Zie ook M.N. Boeve & V.M.Y. van 't Lam, 'Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie', *M en R* 2023/14. Dit artikel geeft een meer volledig beeld van de wijziging van de RIE en de betekenis daarvan voor de Nederlandse praktijk. Ik beperk mij tot de wijziging met betrekking tot het scherp vergunnen.
- [40] Commission Staff Working Document, Evaluation of the Industrial Emissions Directive (IED), SWD(2020) 181 final, p. 50. De evaluatie is te raadplegen via eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0181.
- [41] Overweging 29 van de considerans van Richtlijn 2024/1785/EU.
- [42] Dit staat ook in overweging 29 van de considerans van Richtlijn 2024/1785/EU. Het blijkt verder uit de toelichting bij het Voorstel van de Commissie tot wijziging van de RIE, COM(2022) 156 final, p. 18. De toelichting is te raadplegen via eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=COM%3A2022%3A0156%3AFIN. Zie ook M.N. Boeve & V.M.Y. van 't Lam, 'Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie', *M en R* 2023/14.
- [43] Zie artikel 4, lid 1, van de Richtlijn 2024/1785/EU.
- [44] Het gaat om installaties die voor 4 augustus 2024 onder het toepassingsbereik van de RIE vielen.
- [45] Zie artikel 8.99, lid 2, onder a, van het Bkl in samenhang met artikel 8.99, lid 5, van het Bkl.
- [46] Zie artikel 8.99, lid 1, van het Bkl in samenhang met artikel 5.38, lid 1, van de Ow.
- [47] Zie artikel 8.99, lid 5, van het Bkl.
- [48] Voor 4 augustus 2024 stond het streven om BBT-conclusies één keer in de acht jaar te herzien in overweging 13 van de considerans van Richtlijn 2010/75/EU.
- [49] Zie ook M.N. Boeve & V.M.Y. van 't Lam, 'Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie', *M en R* 2023/14. Via de website eippcb.jrc.ec.europa.eu/reference is een overzicht met BREF's en BBT-conclusies te raadplegen. Bij de helft (18 van de 36) van de BREF's zijn de meeste recente BBT-conclusies voor 2015 vastgesteld.
- [50] ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, *M en R* 2023/47, m.nt. A. Collignon.
- [51] R.o. 4.2.

[52] R.o. 4.6 en 14.10. In de uitspraak van 28 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7464, oordeelde de Rechtbank Den Haag dat onder “de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu” ook de ontwikkeling van de kennis over de kwaliteit van het milieu wordt begrepen.

[53] ECLI:NL:RBGEL:2024:425, *Men R* 2024/35, m.nt. F.C.S. Warendorf.

[54] R.o. 13.2.3. De rechtbank verwijst in dit verband naar artikel 5.10, lid 3, onder b, van het Bor, waarin stond dat, ook als geen BBT-conclusies van toepassing zijn, veranderingen in de BBT aanleiding kunnen zijn om de vergunning te actualiseren. Onder de Ow staat deze bepaling in artikel 8.99, lid 3, onder a, van het Bkl.

[55] Zie bijvoorbeeld r.o. 2 tot en met 12.1 van de hiervoor genoemde uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 16 maart 2023, waarin per hoofdstuk van de vergunning is getoetst of er een grondslag is om de vergunning ambtshalve te wijzigen en de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 12 maart 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:840, r.o. 6.4.1.

[56] Met artikel 8.30, lid 3, van het Bkl is artikel 18 van de RIE geïmplementeerd.

[57] Zie paragraaf 3 van dit artikel.

[58] De bestaande grenswaarden voor NO₂, fijnstof en ultrafijnstof van respectievelijk 40 µg/m³, 40 µg/m³ en 25 µg/m³ moeten worden aangescherpt naar respectievelijk 20 µg/m³, 20 µg/m³ en 10 µg/m³.

[59] Hierbij valt met name te denken aan IJmond, Rijnmond, Schiphol en gebieden langs drukke wegen. Dit zijn de gebieden waarvoor volgens onderzoek van het RIVM te verwachten is dat er met de strengere grenswaarden sprake zal zijn van overschrijdingen (zie paragraaf 2 van dit artikel).

[60] Dat deze situatie zich kan voordoen blijkt ook uit de Nota van Toelichting bij het Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 435.

[61] Nota van Toelichting bij het Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 833. Zie ook M.N. Boeve, in: *T&C Omgevingswet*, commentaar op art. 8.30 Bkl (online, bijgewerkt 1 maart 2024).

[62] Het gaat dan om een programma als bedoeld in artikel 3.4 van de Ow. Zie in dit verband ook R. Kegge, ‘De herziene Richtlijn Luchtkwaliteit en de Omgevingswet: geen vuiltje aan de lucht?’, *TO* 2024/2. Kegge geeft aan dat de herziene Richtlijn luchtkwaliteit een (nieuw) landelijk luchtkwaliteitsplan noodzakelijk maakt en dat een dergelijk plan zou kunnen worden vastgesteld in de vorm van een programma. Kegge wijst er wel op dat tegen een programma geen beroep kan worden ingesteld, hetgeen de Richtlijn Luchtkwaliteit wel als voorwaarde stelt.

[63] ECLI:NL:RBNNE:2023:3823, *Men R* 2023/106, m.nt. A. Collignon & J.H.N. Ypinga.

[64] R.o. 7.8.

[65] ECLI:NL:RBOBR:2024:1490, *Men R* 2024/109, m.nt. A. Collignon.

[66] Uitvoeringsbesluit 2018/1147 van 10 augustus 2018, *PbEU* 17 augustus 2018.

[67] R.o. 21.4.

[68] ECLI:NL:RBGEL:2024:425, *Men R* 2024/35, m.nt. F.C.S. Warendorf.

[69] R.o. 13.2.1.

[70] SNCR staat voor selective non-catalytic reduction, dit is een techniek om het ontstaan van NO_x bij verbranding te verminderen zonder gebruik van een katalysator. De techniek komt erop neer dat in de verbrandingskamer ammoniak of ureum wordt gespoten.

[71] R.o. 14.3.4.

[72] Zie artikel 2.14, lid 3, van de Wabo, dat bepaalde dat een omgevingsvergunning voor de activiteit milieu slechts in het belang van de bescherming van het milieu kon worden geweigerd. Dit criterium geldt onder de Ow nog steeds. Artikel 8.7 van het Bkl bepaalt dat de in het Bkl opgenomen regels voor vergunningplichtige milieubelastende activiteiten zijn gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid en het beschermen van de gezondheid en het milieu. Dit sluit aan bij artikel 5.26, lid 1, van de Ow. Zie ook K.J. de Graaf, 'Naar een dynamische(re) milieuvergunning. Bye-bye bestaande rechten?', in: N. Teesing (red.), *Milieurecht in transitie: Jubileumbundel 40 jaar VMR* (Vereniging voor milieurecht nr. 2), Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 93. Zie voor een meer uitgebreide bespreking van de wijze waarop de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het begrip "in het belang van de bescherming van het milieu" duidt: J.K. van de Poel, 'Geen ruimte meer voor toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de omgevingsvergunning milieu', *Men R* 2023/25.

[73] R.o. 16.5.

[74] ECLI:NL:RBNHO:2023:7534.

[75] LVIC staat voor Large Volume Inorganic Chemicals.

[76] Zie artikel 1, lid 1, van het SLA, te raadplegen via open.overheid.nl/documenten/ronl-ff5c8087-200a-4aa4-b76e-dac3b5c408fd/pdf.

[77] R.o. 6.5. Op grond van artikel 2.14, lid 1, onder b, van de Wabo moest het college bij het beslissen op de aanvraag rekening houden met het op grond van artikel 4.9 van de Wet milieubeheer vastgestelde provinciale milieubeleidsplan. Het Milieuplan provincie Groningen 2017-2020, waar het college naar verwees, noemde scherp vergunnen als algemeen uitgangspunt bij de toepassing van BBT, dit gold dus ook voor SO₂, waar het in deze uitspraak over ging.

[78] Voor de provincie Groningen is per 1 januari 2024 het Milieuprogramma Provincie Groningen (*Pb* 2023, 15857) in werking getreden. Hierin geeft de provincie aan op welke wijze zij uitvoering wil geven aan het SLA. Dit programma is gebaseerd op de omgevingsvisie. Enkele provincies hebben op vergelijkbare wijze, in een uitwerking van de omgevingsvisie, aangegeven dat zij uitvoering willen geven aan het SLA. Andere provincies hebben dit verwoord in beleidsregels. Voor zowel (een uitwerking van) de omgevingsvisie als voor beleidsregels geldt dat zij alleen zelfbindend zijn.

[79] R.o. 21.4.

[80] Zie paragraaf 3 van dit artikel.

[81] Zie artikel 8.7 van het Bkl en noot 62.

[82] Collignon verwacht dat de wijziging van artikel 15, lid 3, van de RIE niet tot fundamentele wijzigingen zal leiden omdat het bevoegd gezag het onderzoek van de exploitant moet beoordelen en, indien het zich niet kan vinden in de conclusies, dat met eigen argumenten en dus onderzoek moet staven. Zie de annotatie bij de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant, *Men R* 2024/109, onder 9. Naar mijn idee maakt het wel degelijk verschil dat het in de eerste plaats aan de exploitant is om te bewijzen dat het niet mogelijk is om aan het laagste niveau van de BBT-GEN-range te voldoen.

[83] Zie de annotatie bij de uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland, *Men R* 2023/106.

[84] In de Nederlandse vertaling staat "de betrokken installatie".

[85] Zie artikel 8.99, lid 5, van het Bkl.

[86] K.J. de Graaf, 'Naar een dynamische(re) milieuvergunning. Bye-bye bestaande rechten?', in: N. Teesing (red.), *Milieurecht in transitie: Jubileumbundel 40 jaar VMR* (Vereniging voor milieurecht nr. 2), Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 94-95.

[87] Ook De Graaf wijst erop dat aan de ambtshalve wijziging een belangenafweging ten grondslag zal moeten liggen die voldoet aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (met name zorgvuldigheid, rechtszekerheid en evenredigheid).

[88] Het gaat dan om een nieuwe of herziene omgevingswaarde als bedoeld in artikel 2.15, lid 1, onder a tot en met c, van de Ow. In paragraaf 3 van dit artikel heb ik toegelicht dat de herziene Richtlijn luchtkwaliteit ertoe zal leiden dat de in de artikelen 2.4 en 2.5 van het Bkl opgenomen omgevingswaarden voor NO₂, fijnstof en ultrafijnstof moeten worden aangescherpt.