

Artikel

De missie tegen emissies: ontwikkelingen op basis van het Schone Lucht Akkoord en nieuwe Europese regelgeving

Anna Collignon, Neeltje Walgemoed en Jelmer Ypinga*

8

1 Inleiding

In januari 2025 wordt het lustrum van het Schone Lucht Akkoord (SLA) gevierd. Inmiddels hebben het Rijk, alle twaalf provincies en 114 gemeenten (waaronder Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) het SLA ondertekend.¹ Het SLA beoogt in 2030 de vastgestelde advieswaarden voor stikstofdioxide en fijnstof van de Wereldgezondheidsorganisatie (WHO) te halen.² Om dat doel te bereiken is onder meer de 'Pilot Scherp en uniform vergunnen' gestart. De Pilot houdt kort gezegd in dat bevoegde gezagen zo veel mogelijk (ambtshalve) emissiegrenswaarden aan de onderkant van het met de beste beschikbare technieken (BBT) geassocieerde emissieniveau (samen: BBT-GEN) vergunnen. Het kan daarbij gaan om ambtshalve wijzigingen van bestaande vergunningen of om het stellen van scherpe(re) vergunningvoorschriften in besluiten op aanvraag, zowel voor nieuwe als voor bestaande activiteiten. In 2021 zijn in

dit tijdschrift de juridische (on)mogelijkheden van het 'scherp vergunnen' beschreven.³ Drieënhalf jaar later zijn op het gebied van 'scherp vergunnen' de nodige ontwikkelingen geweest, die wij in deze bijdrage zullen bespreken. Wij constateren dat de rechter de bevoegde gezagen tot nu toe weinig ruimte biedt om tot scherpe (ambtshalve) aanpassingen te komen. Er is hierover nog geen jurisprudentie onder de Omgevingswet (Ow).

Het is de verwachting van de bevoegde gezagen dat de recente herziening van de Richtlijn industriële emissies (RIE)⁴ via Richtlijn 2024/1785 (hierna: Wijziging), die op 15 juli 2024 is gepubliceerd in het Publicatieblad van de EU en twintig dagen later in werking trad (conform art. 5 Wijziging), tot andere resultaten zal leiden. Met deze herziening wordt meer de nadruk gelegd op zo streng mogelijk vergunnen en zou verduurzaming meer afgedwongen kunnen worden. De RIE vormt een belangrijk Europees kader voor omgevingsrechtelijke vergunningverlening. Zo is het concept van de BBT uit de RIE afkomstig. De herziening van de RIE is ingegeven door de Europese Green Deal en omvat een aantal inhoudelijke wijzigingen die ook in het Nederlands recht doorgevoerd moeten worden. De lidstaten hebben tot 1 juli 2026 om de herziene RIE in het nationale recht om te zetten. Vanwege de verwachtingen van de Wijziging in het kader van scherp vergunnen en omdat veel bedrijven die in het kader van het SLA hun vergunning gewijzigd zien

* Mr. A. Collignon is advocaat-partner omgevingsrecht bij Stibbe in Amsterdam. Mr. C.M. Walgemoed is advocaat omgevingsrecht bij Stibbe in Amsterdam. Mr. J.H.N. Ypinga is advocaat omgevingsrecht bij Stibbe in Amsterdam.

1 Zo volgt uit de 'Monitoringsrapportage uitvoering Schone Lucht Akkoord 2024', die op 30 augustus 2024 in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is vastgesteld door Rijkswaterstaat. De voortgangsrapportages van het SLA zijn te raadplegen via: www.schoneluchtakkoord.nl/monitoring-sla/voortgangsrapportage-maatregelen/.

2 Het gaat om de advieswaarden zoals die in 2020 golden. Het SLA is te raadplegen via: www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2020/01/13/bijlage-1-schone-lucht-akkoord.

3 Zie H. Borgers & R. Molendijk, De lucht geklaard... Aan de slag met resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies om 50% reductie te bereiken in 2030, TO 2021, afl. 4, p. 124-132 en A. Collignon & J.H.N. Ypinga, Het Schone Lucht Akkoord en strengere emissiegrenswaarden: een juridische kloof tussen ambitie en realisatie, TO 2021, afl. 4, p. 136-144.

4 Richtlijn 2010/75/EU.

ook onder de RIE vallen, bespreken we tevens de relevante onderdelen uit de Wijziging. Op dezelfde dag dat de Raad de Wijziging aannam, nam hij ook de Verordening tot oprichting van een portaal voor industriële emissies (hierna: IEP-verordening) aan, waarmee voor het publiek meer inzicht kan komen in de emissies van bedrijven.⁵ Bedrijven die onder de RIE vallen, rapporteren ook op grond van de voorloper van de IEP-verordening. In de praktijk zien we dat het publiek informatie die vanwege de voorloper van de IEP-verordening openbaar is, gebruikt in procedures over bijvoorbeeld strengere emissiegrenswaarden. Hierom behandelen we ook deze verordening.

In deze bijdrage bespreken wij eerst de ontwikkelingen in beleid en jurisprudentie die zich sinds 2021 hebben voorgedaan ten aanzien van ‘scherp vergunnen’ (par. 2). Vervolgens gaan wij nader in op de herziening van de RIE en of die inderdaad tot relevante wijzigingen in de praktijk zal leiden (par. 3), en bespreken we kort de IEP-verordening (par. 4). We sluiten af met een conclusie (par. 5).

2 Ontwikkelingen in beleid en jurisprudentie omtrent scherp vergunnen

2.1 Beleidsmatige ontwikkelingen

De Uitvoeringsagenda SLA 2024-2030 noemt het verankeren van scherp vergunnen in provinciaal en gemeentelijk beleid als een hulpmiddel om aan de onderkant van de BBT-range te vergunnen. In november 2021 is daarvoor een modeltekst gepubliceerd die bevoegde gezagen in hun VTH (vergunningverlening, toezicht en handhaving)-beleid kunnen overnemen.⁶ Deze tekst luidt als volgt:

‘Bij alle aanvragen om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit en (ambtshalve) verlenen van de revisievergunning waarvoor Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag zijn, is het uitgangspunt dat grenswaarden voor emissies naar de lucht wordt voorgeschreven, die zich zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT-range bevindt met het oog op de bescherming van gezondheid en het milieu. Indien een bedrijf van mening is dat de onderkant van de BBT-range niet haalbaar is, moet dit door het bedrijf technisch en economisch worden onderbouwd. Als de aanvraag onvoldoende informatie bevat om tot een besluit te komen wordt de aanvraag buiten behandeling gelaten als het bedrijf de informatie niet alsnog verstrekt.’

Diverse bevoegde gezagen hebben deze of een vergelijkbare tekst inmiddels opgenomen in hun beleid.⁷ Wij betwifelen of het juridisch houdbaar is dat aan de onderkant van de BBT-range wordt vergund, tenzij het bedrijf technisch en economisch onderbouwt daaraan niet te kunnen voldoen. Een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit (MBA) wordt volgens art. 8.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) alleen verleend als aan BBT wordt voldaan. BBT wordt door het bevoegd gezag vastgesteld, waarbij rekening wordt gehouden met BBT-conclusies en Nederlandse BBT-informatiedocumenten die in bijlage XVIII, onder A, van het Bkl zijn aangewezen, zo volgt uit art. 8.10 Bkl. Krachtens art. 8.27 Bkl worden verder emissiegrenswaarden in een omgevingsvergunningvoorschrift opgenomen die niet hoger zijn dan de BBT-GEN. Deze bepalingen verplichten een bevoegd gezag niet om een vergunning te verlenen zodra aan BBT wordt voldaan. Het bevoegd gezag beslist echter wel op grondslag van de aanvraag en kan daar niet zomaar van afwijken om emissies aan de onderkant van de BBT-GEN te waarborgen. Op grond van art. 8.99, vijfde lid, van het Bkl kan de grondslag van de aanvraag worden verlaten en kan de toepassing van niet-aangevraagde technieken worden voorgeschreven bij toepassing van art. 8.99, eerste en tweede lid, aanhef en onder a, van het Bkl. Dat kan bijvoorbeeld als uit onderzoek van het bevoegd gezag blijkt dat aan sinds de verlening van de omgevingsvergunning verschenen BBT-conclusies niet wordt voldaan. Art. 8.99, vijfde lid, van het Bkl is onzes inziens echter geen vrijbrief om, als aan BBT wordt voldaan, andere technieken voor te schrijven naast de aangevraagde om aan de onderkant van de BBT-range te voldoen. Het bevoegd gezag mag verder geen voorschriften opleggen die niet haalbaar zijn. De bewijslast rust in dat geval op het bevoegd gezag. Zoals we in paragraaf 2.2 verder zullen uitwerken, is dit ook de boodschap van de bestuursrechter in een paar van de uitspraken die tot nu toe zijn verschenen over besluiten die mede zijn gebaseerd op beleid waarin ‘scherp vergunnen’ was verankerd.

Opmerkelijk is dat onder de Ow (provinciaal) beleid, anders dan onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) het geval was,⁸ geen expliciet onderdeel meer is van het beoordelingskader van een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor een MBA. In de nota van toelichting bij het Bkl staat dat het niet nodig is om de omgevingsvisie (waarin het milieubeleid staat) op te nemen in het beoordelingskader voor de MBA-vergunning, vanwege de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.⁹ Hierom zal bij de besluitvorming rekening moeten worden gehouden met het eigen strategische beleid, aldus de nota van toelichting. Het beoordelingskader voor een omgevingsvergunning voor een MBA is limitatief en wij zien niet hoe de algemene

5 Verordening 2024/1244.

6 Te raadplegen via: www.schoneluchtakkoord.nl/thema/industrie/?PagClsltd=2360072#PagCls_2360072.

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

8 Art. 2.14 lid 1 onder b sub 1 Wabo.

9 NvT 2018/292, par. 11.6.1.7.

beginselen van behoorlijk bestuur daar een weigeringsgrond aan toevoegen. De Graaf en Tolsma verwachten dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) over het beoordelingskader voor milieubelastende activiteiten onder de Ow zal oordelen dat geen sprake is van beleidsruimte voor het bevoegd gezag.¹⁰ Wij sluiten ons daarbij aan. Een van de gronden om te komen tot vergunningverlening is dat er geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt, zie art. 8.9, eerste lid, aanhef en onder e, van het Bkl. Daarbij wordt in ieder geval rekening gehouden met het omgevingsplan, omgevingsvergunningen voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, de waterschapsverordening en de omgevingsverordening. Wat significant is, is met opzet niet gedefinieerd en het bevoegd gezag zal per geval moeten beoordelen of sprake is van significante milieuverontreiniging, waarbij met alle relevante feiten en omstandigheden rekening gehouden wordt.¹¹ Over deze band zou het uitgangspunt van scherp vergunnen zijn beslag kunnen krijgen bij vergunningverlening. Het zal een afweging moeten zijn die per geval moet worden gemaakt: een algemeen uitgangspunt bij vergunningverlening dat er alleen geen significante milieuverontreiniging is als er scherp wordt vergund, zal gezien het toetsingskader en de nog te bespreken jurisprudentie niet voldoende zijn. Het is dus de vraag of het verankeren van ‘scherp vergunnen’ in provinciaal beleid ook nu nog de juridische meerwaarde heeft die het – in theorie, zie de hierna besproken uitspraken – had onder het oude recht.

2.2 Ontwikkelingen in jurisprudentie

In ons artikel uit 2021 bespraken wij de omgang met BBT door de Afdeling.¹² Uit die jurisprudentie volgt onder meer dat het bevoegd gezag geen emissiereducerende technieken hoeft voor te schrijven indien het aangevraagde en vergunde emissieniveau aan BBT voldoet.¹³ Daarnaast lijkt het, nog steeds, vaste Afdelingsjurisprudentie dat het vereiste van BBT niet noopt tot het voorschrijven van alle mogelijke maatregelen die bijdragen aan emissiereducties.¹⁴ Naar ons weten zijn er echter nog geen Afdelingsuitspraken verschenen over de houdbaarheid van het ambtshalve voorschrijven van emissiegrenswaarden aan de onderkant van de BBT-ranges. Wel is er een aantal uitspraken door rechtbanken gedaan die zien op deze kwestie. Deze zien allemaal nog op het oude recht van voor de inwerkingtreding van de Ow.

In een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland gaat het om een revisievergunning voor een energiecentrale waarin het college van Gedeputeerde Staten (GS)

van Groningen emissiegrenswaarden aan de onderkant van de BBT-GEN heeft opgelegd.¹⁵ De provincie heeft het genoemde uitgangspunt van scherp vergunnen uit het SLA verwerkt in haar provinciaal milieubeleidsplan conform de in paragraaf 2.1 weergegeven modeltekst.¹⁶ Volgens die tekst is het aan het bedrijf om aan te tonen dat emissiegrenswaarden aan de onderkant van de BBT-GEN technisch en economisch niet haalbaar zijn. De rechtbank overweegt eerst dat de RIE en de Wabo toestaan dat scherper wordt vergund dan is aangevraagd, ook als de aanvraag op zichzelf voldoet aan BBT en verder gaat dan het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm), zoals in dit geval aan de orde was. Volgens de rechtbank rust de bewijslast in dat geval echter op het college, en moet het college dus aantonen dat de opgelegde emissiegrenswaarde technisch en financieel haalbaar is. In deze zaak had het college dat onvoldoende gedaan.

In een uitspraak van de rechtbank Gelderland is een ambtshalve aanscherping van de emissiegrenswaarden voor een bestaande stookinstallatie aan de orde.¹⁷ Het college van GS van Gelderland had daarbij strengere emissiegrenswaarden opgelegd dan die volgden uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) voor vergelijkbare bestaande stookinstallaties. De rechtbank oordeelt dat het college had moeten motiveren waarom hij in die context ruimte had voor een eigen afweging die afwijkt van de BBT-afweging van de wetgever. De rechtbank overweegt verder dat het bevoegd gezag aannemelijk moet maken dat de door hem vastgestelde BBT haalbaar zijn. Daarbij moet het bevoegd gezag onderzoeken of de algemene informatie uit een BREF¹⁸ ook toepasbaar is in het individuele geval van de vergunninghouder.

In een zaak voor de rechtbank Oost-Brabant had het college van GS van Noord-Brabant ambtshalve emissiegrenswaarden aan de onderkant van de BBT-GEN opgelegd, maar met de bijzonderheid dat vergunninghouder onderbouwd kan aangeven niet aan die norm te kunnen voldoen.¹⁹ Als het college die onderbouwing goedkeurt, dan geldt een ruimere norm waaraan vergunninghouder wel kan voldoen. Ook de provincie Noord-Brabant heeft de wens om scherp te vergunnen in het provinciaal beleid neergelegd.²⁰ In dat beleid staat overigens alleen dat zo veel mogelijk aan de onderkant van de BBT-bandbreedte wordt vergund en niet de plicht voor de exploitant om technisch en economisch aan te tonen dat dergelijke scherpe emissiegrenswaarden niet haalbaar zijn. De rechtbank oordeelt dat het college met een verwij-

10 K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, Evenredigheid 2.0 in de Omgevingswet. Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning in het licht van het evenredigheidsbeginsel, TBR 2024/67, par. 4.3.

11 NvT 2018/292, par 11.6.1.3.

12 Collignon & Ypinga 2021.

13 Zie onder meer ABRvS 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9234, en in gelijke zin recenter nog ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3112, r.o. 32.2.

14 Zie bijv. ABRvS 18 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:164, r.o. 11.4, M en R 2023/41, m.nt. Van Kempen.

15 Rb. Noord-Nederland 13 september 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3823, M en R 2023/106, m.nt. Collignon en Ypinga.

16 Zie het inmiddels vervallen Milieuplan provincie Groningen 2017-2020, te raadplegen via: <https://lokaleregelgeving.overheid.nl/CVDR601793>.

17 Rb. Gelderland 31 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:425, r.o. 14.3.1-14.3.5, M en R 2024/35, m.nt. Warendorf.

18 BREF staat voor BAT Reference documents; ‘BAT’ staat voor Best Available Techniques oftewel BBT.

19 Rb. Oost-Brabant 12 april 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1490, r.o. 21.4, M en R 2024/109, m.nt. Collignon.

20 In het Beleidskader Milieu 2030, te raadplegen via: www.brabant.nl/public/pages/9652/beleidskader_milieu_2030.pdf.

zing naar dit beleid de noodzaak voor een ambtshalve wijziging heeft aangetoond en aannemelijk heeft gemaakt dat de gevolgen van milieuverontreiniging verder kunnen worden beperkt. De rechtbank oordeelt vervolgens echter ook dat het college dan wel moet onderzoeken of het opleggen van de strengste norm wel evenwichtig is in het concrete geval, dan wel of een minder strenge norm ook had kunnen volstaan in het licht van de technische mogelijkheden of de financiële middelen van vergunninghouder. De systematiek waarbij vergunninghouder moet onderbouwen niet aan de strenge emissiegrenswaarde te kunnen voldoen, doorstaat de toets van de rechtbank evenmin. De bal kan niet bij vergunninghouder worden gelegd om te onderbouwen dat hij niet aan de strengste norm kan voldoen, waarbij hij ook nog afhankelijk is van de goedkeuring van het college. Dit levert een direct handavingsrisico op voor vergunninghouder. Ook voor derden is de goedkeuringseis volgens de rechtbank niet redelijk. Zij worden 'blij gemaakt met een dode mus' omdat het college een soepele emissiegrenswaarde kan goedkeuren, waartegen zij geen rechtsmiddelen kunnen aanwenden.

De rechtbank Noord-Holland boog zich over de vraag of het college van GS van Noord-Holland terecht heeft afgezien van het ambtshalve actualiseren van de omgevingsvergunning van Tata Steel op grond van art. 2.31, eerste lid, onder b, van de Wabo.²¹ Verzoekers menen onder meer dat ook los van de BBT-conclusies inmiddels andere emissiereducerende technieken voorhanden zijn om de NO_x- en SO₂-emissies te verminderen. De rechtbank oordeelt in lijn met de Chemours-uitspraak van de rechtbank Den Haag²² dat de 'ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu' niet ruimer is dan de vastgestelde BBT. Een technische ontwikkeling die niet is aangemerkt als BBT noopt volgens de rechtbank dan ook niet tot een ambtshalve actualisatie. De rechtbank gaat vervolgens na of de door verzoekers genoemde emissiereducerende technieken als BBT kunnen worden aangemerkt. Op basis van de definitie van BBT moet het gaan om technieken die haalbaar zijn in de betreffende bedrijfstak, die door het bedrijf kunnen worden toegepast en die redelijkerwijs te verkrijgen zijn. Ook moet het gaan om technieken die tot op zekere hoogte zijn beproefd. De enkele omstandigheid dat in andere fabrieken nieuwere technieken worden toegepast, maakt volgens de rechtbank nog niet dat deze nieuwere technieken zijn aan te merken als (nieuwe) BBT.

Bovenstaande uitspraken laten zien dat de wens om scherp te vergunnen in de praktijk nog niet goed uit de verf komt. Zelfs als scherp vergunnen in (milieu)beleid is vervat, ontslaat dat bevoegde gezagen niet van de op hen rustende plicht om te onderzoeken of de emissiegrenswaarden die zij wensen op te leggen ook haalbaar zijn voor de vergunninghouder. Op dat punt gaat het in

een aantal van de hierboven genoemde uitspraken mis. We benadrukken dat het in al deze uitspraken ging om een aanscherping van de emissiegrenswaarden voor *bestaande* installaties. De situatie is wellicht anders als het gaat om een aanvraag voor een nieuwe installatie. In die gevallen vinden wij het meer voor de hand liggen dat 'state of the art' met corresponderende scherpe emissiegrenswaarden wordt verlangd. In BBT-conclusies en in algemene regels wordt dit onderscheid ook gemaakt. We wijzen bijvoorbeeld op de afwijkende emissiegrenswaarden die gelden voor 'bestaande grote stookinstallaties' in paragraaf 4.3 van het Bal en de aparte BBT-GEN voor nieuwe en bestaande installaties in de BBT-conclusies van de BREF Grote stookinstallaties.

De hiervoor genoemde onderzoeksplicht voor bevoegde gezagen werkt ook de andere kant op. In een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant ging het om een ambtshalve actualisatie waarbij het college van GS van Noord-Brabant BBT-GEN uit de nieuwe BBT-conclusies afvalbehandeling rechtstreeks in de vergunningvoorschriften had opgenomen.²³ Dat hield in dat zolang het bedrijf qua emissies binnen de bandbreedten bleef, aan het vergunningvoorschrift werd voldaan. De rechtbank oordeelt dat – mede gelet op ook toepasselijke aangewezen Nederlandse informatiedocumenten – het college had moeten onderbouwen waarom de minst strenge eisen uit de BBT-conclusies voldeden. Volgens de rechtbank is niet uitgesloten dat het bedrijf ook aan strengere eisen kan voldoen, waardoor het milieu beter wordt beschermd. De rechtbank neemt het college kwalijk niet de benodigde informatie voor het kunnen opleggen van strengere grenswaarden te hebben opgevraagd bij het bedrijf. Volgens de rechtbank is dat onzorgvuldig, en dat leidt tot de conclusie dat het besluit onvoldoende is gemotiveerd.

De rechtbank Oost-Brabant deed recent ook een andere afwijkende uitspraak.²⁴ Hier was het de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) die opkwam tegen een door het college van GS van Zeeland verleende revisievergunning voor Dow waarin 'gebubbeld' (de rechtbank spreekt ook wel van 'sommen') was. Bubbelen houdt in dat een gemiddelde emissiegrenswaarde wordt gesteld voor meerdere installaties. Het voordeel daarvan (voor de exploitant) is dat beter presterende installaties kunnen compenseren voor minder presterende installaties. De gemiddelde emissiegrenswaarde is in afwijking van de algemeen geldende normen die voor de individuele installaties gelden op grond van het Abm. Deze emissiegrenswaarde is strenger dan het gemiddelde van de emissiegrenswaarden die op grond van het Abm gelden. Volgens de ILT konden en moesten strengere emissiegrenswaarden worden opgelegd. De rechtbank overweegt dat bubbelen als zodanig is toegestaan en dat alle installaties voldoen aan de van toepassing zijnde BBT-conclusies. Dat laatste rechtvaardigt volgens de

21 Rb. Noord-Holland 9 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:190.

22 Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, MenR 2023/47, m.nt. Collignon.

23 Rb. Oost-Brabant 12 december 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:6260.

24 Rb. Oost-Brabant 16 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4825.

rechtbank niet automatisch dat bij het sommeren gebruik kan worden gemaakt van een bij maatwerkvoorschrift mogelijke afwijkende emissiegrenswaarde die hoger is dan de basisnorm uit het Abm (het gaat hier om een grote stookinstallatie en de afwijkingsbevoegdheid van art. 5.5, eerste lid, van het Abm). Dergelijk maatwerk is alleen bij uitzondering mogelijk, als de technische kenmerken van de installatie daarvoor aanleiding geven. Volgens de rechtbank is niet per installatie waarvoor gebruik wordt gemaakt van de afwijkende emissiegrenswaarde onderzocht of de technische kenmerken die afwijking rechtvaardigen. De rechtbank geeft in dat kader mee dat ook de leeftijd van een installatie en de ouderdom van de daarin toegepaste technieken een rol spelen, en overweegt:

‘[E]en oude smartphone is misschien wel een beste beschikbare techniek maar is inmiddels door de tijd achterhaald. De rechtbank sluit niet uit dat dit ook aan de hand is bij de door Dow toegepaste technieken.’

We maken daaruit op dat de rechtbank de ouderdom van een techniek beschouwt als een technisch kenmerk om juist geen maatwerk te verlenen, maar als een reden om voor vervanging van (een deel van) de installatie te pleiten. De rechtbank overweegt namelijk ook dat met bubbelen ‘geen prikkel voor Dow om te investeren en te innoveren om zo de bestaande NO_x-uitstoot te reduceren’ bestaat.

12 Een redenering dat het ontwerp van de installatie, vanwege de leeftijd, juist maakt dat een hogere emissiegrenswaarde blijft of is aangewezen, snijdt wat ons betreft juridisch meer hout. Die redenering sluit beter aan bij het juridisch onderscheid dat wordt gemaakt tussen bestaande en nieuwe installaties. Dat neemt niet weg dat wij de onwenselijkheid inzien van het ontbreken van innovatie door een beroep op BBT, zeker als dat op (zeer) lange termijn gebeurt. Het huidige juridisch kader rond BBT maakt het echter moeilijk om verdergaande emissiereducties af te dwingen zolang een bestaande installatie binnen de BBT-GEN opereert en technieken uit de BBT-conclusies toepast. Het helpt ook niet dat BBT-conclusies niet vaak worden herzien, het voornemen om die iedere acht jaar te herzien ten spijt.²⁵ Dat zorgt echter ook voor rechtszekerheid. Installaties waarvoor BBT-conclusies gelden, gaan doorgaans gepaard met hoge aanschaf- en onderhoudskosten. Ambtshalve opgelegde emissiegrenswaarden aan de onderkant van de BBT-GEN kunnen daarbovenop nopen tot nieuwe grote investeringen. Dat betekent niet dat bedrijven niet komen tot voor de leefomgeving gunstige veranderingen. Dat is niet alleen ingegeven door bedrijfseconomische voordelen die gepaard gaan met efficiëntere installaties, maar ook door klimaatgerelateerde verplichtingen of (maatwerk)afspraken, waaronder het streven naar kli-

25 M.N. Boeve & V.M.Y. van 't Lam, Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie: het Voorstel tot wijziging van de Richtlijn industriële emissies, M en R 2023/14.

maatneutraliteit van de industrie in 2050, en door ontwikkelingen op het gebied van het natuurbeschermingsrecht.

3 Wijzigingen RIE

3.1 Aanleiding

In de ‘Europese Green Deal’²⁶ wordt de Europese strategie gepresenteerd om uiterlijk in 2050 een klimaatneutrale, schone en circulaire economie tot stand te brengen. Deze Green Deal vormt, samen met een aantal andere wetten en beleidsdocumenten, de aanleiding voor de wijziging van de RIE. In het kader van het SLA wordt met het oog op de inwerkingtreding van de Wijziging in kaart gebracht bij welke industriële activiteiten scherp vergunnen de meeste gezondheidswinst kan opleveren bij omwonenden.²⁷

3.2 Anders vergunnen

Art. 15, derde lid, van de RIE regelt op welke manier bevoegde gezagen emissiegrenswaarden vaststellen. Voor de Wijziging dienden bevoegde gezagen emissiegrenswaarden vast te stellen die waarborgden dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zouden zijn dan de BBT-GEN. Het gewijzigde art. 15, derde lid, van de RIE regelt dat bevoegde gezagen de strengst mogelijke emissiegrenswaarden vaststellen die met BBT in de installatie kunnen worden bereikt. Daarbij moet rekening worden gehouden met de ‘volledige bandbreedte’ van de BBT-GEN om ervoor te zorgen dat de emissies onder normale bedrijfsomstandigheden niet hoger zijn dan de BBT-GEN. Met de Wijziging is hieraan toegevoegd dat de emissiegrenswaarden worden gebaseerd op een beoordeling door de exploitant van de volledige BBT-GEN-bandbreedte. De exploitant analyseert of het haalbaar is aan het strengste uiterste van de BBT-GEN te voldoen, en moet aantonen wat de beste algehele prestaties zijn die de installatie kan behalen door toepassing van de in de BBT-conclusies beschreven BBT, waarbij ook rekening gehouden moet worden met mogelijke effecten op andere milieucompartimenten (of: *cross media effects*).

Overweging 29 van de preambule van de Wijziging verduidelijkt dat de BBT-conclusies ter ondersteuning van de vaststelling van emissiegrenswaarden in vergunningen (en overigens ook in algemeen verbindende voorschriften) informatie moeten bevatten over de omstandigheden die het mogelijk maken lagere emissieniveaus te halen binnen de BBT-GEN-bandbreedte.

Het nieuwe art. 15, derde lid, van de RIE geldt in principe direct voor nieuwe installaties.²⁸ Voor bestaande installaties is het nieuwe art. 15, derde lid, van de RIE van

26 De mededeling van de Europese Commissie van 11 december 2019 (COM(2019)640).

27 Kamerstukken II 2023/24, 30 175, nr. 464, p. 5.

28 Zij het dat de lidstaten als gezegd tot 1 juli 2026 hebben om de Wijziging te implementeren in het nationale recht.

toepassing als de vergunning wordt geactualiseerd op basis van nieuwe BBT-conclusies die zijn gepubliceerd na 1 juli 2026 of uiterlijk op 1 september 2036. Een en ander volgt uit de overgangsbepalingen van art. 3 van de Wijziging.

De aanpassing van art. 15, derde lid, van de RIE roept de nodige vragen op. Zo vragen Boeve en Van 't Lam zich af op basis waarvan exploitanten moeten onderbouwen wat de laagst mogelijke emissie is, en wat het gevolg is als de onderkant van de BBT-bandbreedte volgens de exploitant geen haalbare kaart is. Zij geven aan dat de criteria voor het vaststellen van BBT van bijlage III een mogelijk handvat kunnen bieden voor de bepaling van de laagst mogelijke emissie. Wij kunnen ons erin vinden dat bepaalde elementen uit deze bijlage, waaronder de leeftijd van de betrokken installatie, van belang zijn voor de onderbouwing van de haalbaarheid – precies tegenovergesteld aan de redenering van de rechtbank Oost-Brabant in de Dow-uitspraak, zoals hiervoor besproken in paragraaf 2.2. Een belangrijk element dat volgens ons ontbreekt in bijlage III, is de economische kant. De in art. 15, derde lid, van de RIE genoemde haalbaarheid impliceert volgens ons ook dat de financiële kosten voor een bepaalde techniek meegewogen moeten worden. Steun daarvoor kan ook worden gevonden in het feit dat ook na de Wijziging nog soepelere emissiegrenswaarden kunnen worden gesteld dan de BBT-GEN als het halen van die BBT-GEN zou leiden tot buitensporig hogere kosten als gevolg van de geografische ligging of de plaatselijke milieuomstandigheden van de betrokken installatie, of de technische kenmerken van de betrokken installatie in verhouding tot de milieuvoordelen (art. 15, vijfde lid, van de RIE). Het lijkt ons vreemd als het kostenaspect wel een rol speelt bij een afwijking van BBT die kan leiden tot hogere emissies, maar niet bij de vraag of aan het strengste uiteinde van de BBT-GEN kan worden voldaan. Daarmee is de cirkel naar de hiervoor besproken huidige jurisprudentie over scherp vergunnen rond, waarin terugkomt dat de technische en financiële haalbaarheid van strenge emissiegrenswaarden onderzocht moeten worden. Om te beoordelen of sprake is van buitensporig hoge kosten bij emissies naar de lucht wordt op grond van art. 8.28, tweede lid, van het Bkl jo. art. 9.7 van de Omgevingsregeling (Or) de methode uit bijlage XVc bij de Or gebruikt. Deze methode sluit aan bij de methodiek die was opgenomen in art. 2.7 en bijlage 2 van het Abm.²⁹ Bijzonder is wat ons betreft dat de methodiek bij het Abm juist zag op activiteiten waarvoor geen BBT-conclusies golden, en dat de methodiek bij de Or dus juist op activiteiten ziet waarvoor wel BBT-conclusies gelden. De methodiek bij de Or is niet bedoeld voor het vergunnen aan het strengste uiteinde van de BBT-GEN; daarvoor zal een andere methodiek nodig zijn, die in een informatiedocument landt of in de BBT-conclusies zelf. Een (Nederlands) informatiedocument zal volgens ons dan tot stand moeten komen via een Europees of nationaal 'Se-

villa-proces',³⁰ waarbij vertegenwoordigers en experts van alle stakeholders betrokken zijn. Die kosteneffectiviteit wordt idealiter zo concreet mogelijk vormgegeven om discussies over de haalbaarheid zo veel mogelijk te voorkomen en om uiteindelijke besluiten zo beroepsproof te maken. Zonder objectieve uitwerkingen vrezen wij voor lange voorbereidingsprocedures met eventueel (meerdere) aanvullingsverzoeken en, als het bevoegd gezag en aanvrager het eens zijn, kritische zienswijzen en vervolgens beroepen van derden. Daar is niemand bij gebaat.

Een andere vraag is hoe de actualiseringsplicht van art. 21, derde lid, van de RIE, die op bevoegde gezagen is gericht, zich verhoudt tot art. 15, derde lid, van de RIE. Op grond van de actualiseringsplicht moet juist weer het bevoegd gezag onderzoeken of het gelet op onder meer nieuwe BBT-conclusies noodzakelijk is om de vergunningvoorschriften aan te passen (en doorgaans aan te scherpen). Bij het bepalen van de noodzaak om te actualiseren op grond van een nieuwe BBT-conclusie zal het bevoegd gezag dus onderzoek moeten doen naar de mogelijkheid om bijvoorbeeld een nieuwe techniek toe te passen op een installatie. Het ligt voor de hand dat bevoegde gezagen met toepassing van art. 16.56 Ow (het oude art. 2.31a, tweede lid, van de Wabo³¹) de daarvoor benodigde informatie opvragen bij de exploitant. Vervolgens zal de exploitant een haalbaarheidsstudie omtrent de strengst mogelijke emissiegrenswaarde moeten overleggen voor de basis van de te actualiseren emissiegrenswaarden. De uitkomst daarvan kan zijn dat een verlaging van de emissiegrenswaarden gelet op de nieuwe BBT-conclusie niet mogelijk is, waardoor ook de noodzaak van de actualisatie (weer) ter discussie kan worden gesteld. Hoewel dit een rituele dans kan worden, lijkt het ons wel de aangewezen weg om dergelijke studies in het kader van bestuurlijk (voor)overleg te bespreken, in plaats van onvoldoende gemotiveerde en onvoldoende zorgvuldig voorbereide ambtshalve aanpassingen zoals aan de orde waren in de hiervoor in paragraaf 2.2 besproken uitspraken.

Voor de wet- en/of regelgever is mogelijk ook een rol weggelegd. In art. 15, derde lid, van de RIE is nu expliciet de mogelijkheid opgenomen dat in algemeen verbindende voorschriften emissiegrenswaarden kunnen worden opgenomen die zijn bepaald op grond van een beoordeling door de lidstaat van de strengst mogelijke emissiegrenswaarden, gebaseerd op de BBT-conclusies. Die emissiegrenswaarden kunnen worden vastgesteld voor categorieën installaties met vergelijkbare kenmerken. In bepaalde gevallen wordt dit in Nederland al gedaan via algemeen geldende emissiegrenswaarden in het Bal (en voorheen het Activiteitenbesluit). In de vergunningvoorschriften hoeven dan geen emissiegrens-

30 Verwijzend naar het proces van de vaststelling van BBT-conclusies, dat onder auspiciën van het Europese IPPC Bureau in Sevilla plaatsvindt.

31 Wij zijn niet bekend met voorbeelden waar op grond van deze bevoegdheid informatie is opgevraagd bij bedrijven, en lezen dat ook niet terug in de in par. 2.2 besproken uitspraken.

waarden te worden gesteld, zo regelt art. 8.26, vijfde lid, van het Bkl. In de motivering van het besluit kan in plaats daarvan worden verwezen naar de algemene emissiegrenswaarden. Dit heeft als voordeel dat de eerste onderzoekslasten bij de exploitant en lokale overheden worden weggenomen. Voor gevallen die niet aan de algemene emissiegrenswaarde kunnen voldoen, zou een op art. 15, derde lid, van de RIE gebaseerde afwijkingsmogelijkheid geboden kunnen worden, waarbij de exploitant moet aantonen dat een hogere, uiteraard wel binnen de BBT-GEN gelegen, emissiegrenswaarde voor zijn geval het hoogst haalbare is.

Het is dan ook interessant om te bezien hoe het gewijzigde art. 15, derde lid, van de RIE in Nederland zal worden geïmplementeerd. Grote en fundamentele aanpassingen lijken niet noodzakelijk. Op grond van art. 8.9, eerste lid, van het Bkl wordt een MBA-omgevingsvergunning reeds alleen verleend als onder meer de BBT wordt toegepast (onder d) en als emissies in de lucht, het water en de bodem en het ontstaan van afval worden voorkomen of, indien dat niet mogelijk is, beperkt om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken (onder b). In art. 8.27 Bkl is verder al het uitgangspunt bepaald dat de emissiegrenswaarden niet hoger mogen zijn dan de BBT-GEN. De rol van de exploitant, die moet analyseren of de onderkant van de BBT-GEN haalbaar is, zal wel nog in de wet moeten worden verankerd. Het is niet zeker dat met art. 16.56 Ow ook een nog niet bestaande haalbaarheidsstudie kan worden afgedwongen. Bovendien ziet dat artikel alleen op de context van een actualiseringsonderzoek en niet op een aanvraag om een omgevingsvergunning.

Concluderend vragen wij ons af of de nieuwe RIE tot fundamentele wijzigingen zal leiden in de Nederlandse uitvoeringspraktijk. Hoewel we niet de ogen willen sluiten voor ook zaken die in Nederland beter kunnen, en waar het SLA een uiting van is, valt het met ‘de Italiaanse praktijken’³² voor zover wij weten in Nederland wel mee. Het zo mogelijk scherper vergunnen valt of staat met de daadwerkelijke haalbaarheid van emissiereducties. Op dit moment zijn daar nog te veel onbekende parameters voor de beoordeling daarvan beschikbaar. Daarom stellen wij voor om dit te concretiseren middels nadere kosteneffectiviteitsleidraden, voor zover dat niet in de nieuwe BBT-conclusies wordt geïntegreerd of in een aparte economische BBT-conclusie. Ook daarom denken we dat de echte winst voor de leefomgeving – en in lijn met de gedachte van een Europees *level playing field* – alleen kan komen uit goed afgewogen en actuele BBT-conclusies.

3.3 Vergroeningsaspecten

De overwegingen bij de Wijziging starten met een verwijzing naar de Green Deal en andere Europese plannen en wetgeving gericht op verduurzaming, zoals het Fit-for-55-pakket en REPowerEU. Het aanpakken van ver-

ontreiniging door bepaalde agro-industriële activiteiten is een van de concrete maatregelen daarin en maakt dat het toepassingsbereik van de RIE moest worden uitgebreid. Die activiteiten vielen namelijk niet onder het bereik van de RIE. Ook in het kader van klimaatneutraliteit noemen de overwegingen de vermindering van methaanemissies en broeikasgasemissies in het algemeen. Er worden echter geen concrete aanpassingen aan de RIE aan gekoppeld.

Het onderwerp van de RIE in art. 1 wordt met de Wijziging verbreed, want de gecursiveerde elementen zijn nieuw:

‘Zij bevat ook regels ter voorkoming en, wanneer dat niet mogelijk is, *voortdurende* beperking van emissies in lucht, water en bodem, ter voorkoming van het ontstaan van afvalstoffen, *ter verbetering van de hulpbronnenefficiëntie en ter bevordering van de circulaire economie en decarbonisatie*, om een hoog niveau van bescherming van de *menselijke gezondheid* en het milieu in zijn geheel te bereiken.’

Van BBT-conclusies verwacht de EU het een en ander in het kader van verduurzamen. Daarin moet bijvoorbeeld worden aangegeven welke technieken in opkomst en welke BBT industriële exploitanten kunnen toepassen om installaties te transformeren zodat ze stroken met de Uniedoelstelling van een duurzame, schone, circulaire en klimaatneutrale economie. Opgemerkt wordt dat bevoegde gezagen exploitanten genoeg tijd moeten geven om ingrijpende transformaties door te voeren.

De Wijziging voorziet in verschillende manieren om technieken in opkomst³³ en transformatietechnieken³⁴ te stimuleren. Zo wordt een innovatiecentrum opgericht (art. 31.27bis), kunnen voor het testen van nieuwe technieken afwijkingen van de vastgestelde normen worden gehanteerd (art. 31.27ter) en kunnen tijdelijke emissiegrenswaarden worden vastgesteld (art. 31.27quater).

Een ander onderdeel van de verduurzaming is dat exploitanten een transformatieplan moeten opstellen. Uiterlijk op 30 juni 2030 moeten de exploitanten zo’n plan hebben op grond van art. 31.27quinquies van de Wijziging. Het transformatieplan bevat informatie over de manier waarop de exploitant de installatie in de periode 2030-2050 zal transformeren om bij te dragen aan de totstandkoming van een duurzame, schone, circulaire, hulpbronnenefficiënte en klimaatneutrale economie uiterlijk in 2050, in voorkomend geval met inbegrip van ingrijpende industriële transformatie. Dit plan moet door een auditororganisatie binnen een jaar worden beoordeeld. Het plan moet door de exploitant openbaar

32 Zie bijv. het feitenkader van het Ilva-arrest, HvJ EU 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, M en R 2024/92, m.nt. Collignon.

33 Gedefinieerd als: ‘een nieuwe techniek voor een industriële activiteit die, als zij commercieel wordt ontwikkeld, hetzij een hoger algemeen beschermingsniveau voor de menselijke gezondheid en het milieu hetzij ten minste hetzelfde beschermingsniveau voor de menselijke gezondheid en het milieu en grotere kostenbesparingen kan opleveren dan de bestaande beste beschikbare technieken’.

34 Niet gedefinieerd.

worden gemaakt. Wat er precies in het plan moet staan, zal nog volgen en maakt de Commissie uiterlijk 30 juni 2026 bekend met een besluit. De Wijziging bepaalt niet hoe het transformatieplan na beoordeling moet worden uitgevoerd en/of gehandhaafd kan worden.

Het transformatieplan kent een zekere samenloop met de bepalingen van Richtlijn 2022/2464 (CSRD) en Richtlijn 2024/1760 (CSDDD). De Europese Commissie heeft dan ook een ‘Omnibus vereenvoudiging pakket’ aangekondigd om, onder meer, eventuele overlappende verplichtingen uit bijvoorbeeld de CSRD, de CSDDD en de Taxonomieverordening (Verordening 2020/852) te stroomlijnen.³⁵ In dat licht is het dus niet helemaal zeker dat het transformatieplan (in zijn huidige vorm) zal blijven bestaan.

3.4 Handhaving en aansprakelijkheid

• Handhaving

Een verbeterde naleving, monitoring en handhaving is een van de doelen van de Wijziging. In de overwegingen staat namelijk dat lidstaten ervoor moeten zorgen dat de nationale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering en handhaving van de RIE over voldoende gekwalificeerd personeel en voldoende financiële, technische en technologische middelen beschikken om hun taken in verband met de uitvoering van deze richtlijn doeltreffend te kunnen vervullen.³⁶ Ook moet de minimuminhoud van doeltreffende, evenredige en afschrikkende sancties worden gespecificeerd. Hierbij is het van belang dat er een eenvormige uitvoering in de lidstaten is, omdat het ontbreken daarvan gelijke concurrentievoorwaarden ondermijnt in de EU.³⁷ Hiertoe wordt het bestaande art. 8 in de RIE over niet-naleving vervangen door een nieuwe tekst. Nieuw is dat lidstaten maatregelen ter borging van de naleving vaststellen om de naleving van de verplichtingen die krachtens de RIE aan natuurlijke personen of rechtspersonen worden opgelegd te bevorderen, te monitoren en te handhaven. Wat hiermee precies wordt bedoeld, volgt niet uit de Wijziging en we vinden het een wat algemene en vage bepaling.

Ook is nieuw dat een installatie kan worden stilgelegd door het bevoegd gezag als een inbreuk op de vergunningsvoorwaarden voortduurt en een gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid of een significant nadelig effect heeft op het milieu. Een voorwaarde is dan wel dat er een milieu-inspectie is geweest en dat in het verslag daarvan voorwaarden staan waaraan moet worden voldaan en dat de maatregelen daarvoor niet zijn uitgevoerd. We lezen dit als een extra stok achter de deur om maatregelen af te dwingen die in een inspectieverslag staan.

Er is voorzien in meer informatie-uitwisseling, want lidstaten moeten elkaar op de hoogte stellen van een inbreuk op vergunningsvoorwaarden als die een bedreiging vormt voor de menselijke gezondheid of het milieu in een andere lidstaat. Bij gevolgen voor drinkwaterbronnen of afvalwaterinfrastructuur moet de bevoegde autoriteit (GS) de getroffen drinkwater- en afvalwaterexploitanten en alle betrokken autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de naleving van de desbetreffende milieuwetgeving op de hoogte brengen. Dit laatste is overigens voor ongewone voorvallen al zo bepaald in art. 19.3 Ow.

De Wijziging bepaalt in art. 48 dat bij inbreuken op de geïmplementeerde bepalingen van de Wijziging de sancties doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn. Tot zover niets nieuws, want art. 79 RIE bepaalt dat al. Wel is nieuw dat die sancties in ieder geval bestuursrechtelijke financiële sancties betreffen die degenen die de inbreuk hebben gepleegd de uit de inbreuk voortvloeiende economische voordelen effectief ontnemen. Voor de zwaarste inbreuken die door een rechtspersoon worden gepleegd bedraagt het maximumbedrag van de in de eerste alinea bedoelde bestuursrechtelijke financiële sancties ten minste 3% van de jaaromzet in de EU van de exploitant in het boekjaar dat voorafgaat aan het jaar waarin de boete wordt opgelegd. De lidstaten kunnen ook, of bij wijze van alternatief, strafrechtelijke sancties toepassen, mits deze even doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn als de in dit artikel bedoelde bestuursrechtelijke financiële sancties. De Wijziging kadert vervolgens waarmee rekening moet worden gehouden bij het opleggen van sancties. Het gaat dan om:

- a. de aard, de ernst en de omvang van de inbreuk;
- b. de bevolking die, of het milieu dat, door de inbreuk wordt getroffen, rekening houdend met de gevolgen van de inbreuk voor de doelstelling om een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het milieu tot stand te brengen; en
- c. het herhaaldelijk of eenmalig karakter van de inbreuk.

In Nederland zijn dit aspecten die al betrokken worden bij sancties en die bijvoorbeeld in de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht staan. Voor het overtreden van regels ter uitvoering van de RIE kan in Nederland nog geen bestuurlijke boete worden opgelegd. Voor het overtreden van regels ter uitvoering van de Seveso-richtlijn kan dat al wel en de bestuurlijke boete bedraagt ten hoogste € 1.030.000 of, als dat meer is, ten hoogste 10% van de omzet van de onderneming in het boekjaar voorafgaande aan het boekjaar waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd.

Ten aanzien van handhaving kent de Wijziging dus een uitbreiding van de mogelijkheden en een wat strenger kader. Hoe de lidstaten voor voldoende gekwalificeerd personeel en voldoende financiële, technische en technologische middelen moeten zorgen, bepaalt de Wijziging niet. Dit zijn inderdaad belangrijke voorwaarden voor een goede en doeltreffende handhaving, maar in de

35 Uit het register van documenten van de Commissie blijkt dat een voorstel hiervoor op 26 februari 2025 wordt verwacht, zie [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SEC\(2024\)2508&lang=en](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SEC(2024)2508&lang=en).

36 Randnr. 17 van de considerans bij de Wijziging.

37 Randnr. 50 van de considerans bij de Wijziging.

praktijk zal het gezien personeelstekorten en door het kabinet voorgestane bezuinigingen op het ambtenarenapparaat lastig zijn de voorwaarden te vervullen.

- *Aansprakelijkheid*

Een bepaling over schadevergoeding kende de RIE nog niet, maar na de Wijziging wel. Op grond van art. 79bis moeten lidstaten ervoor zorgen dat als er als gevolg van een inbreuk op nationale maatregelen die krachtens de RIE zijn vastgesteld schade aan de gezondheid van de mens is opgetreden, de getroffen personen het recht hebben om voor die schade een schadevergoeding te vorderen en te verkrijgen van de desbetreffende natuurlijke of rechtspersonen. Regels daarover mogen een procedure daartoe niet onmogelijk of buitengewoon moeilijk maken. Ook zonder deze bepaling kunnen getroffen in Nederland al een vordering instellen tegen een bedrijf dat gezondheidsschade veroorzaakt en vergunningvoorwaarden overtreedt op grond van art. 6:162 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Dat de bepaling nu is toegevoegd, zal getroffen naar onze verwachting wel helpen. Een verweer dat in dergelijke zaken nogal eens wordt gevoerd, een relativiteitsverweer, zal minder snel slagen, nu de Europese wetgever expliciet bepaalde dat de geschonden norm strekt tot bescherming tegen de schade zoals de benadeelde die heeft geleden.

De uiteindelijke bepalingen zijn afgezwakt ten opzichte van de voorgestelde bepalingen, omdat in het eerdere voorstel voor de Wijziging nog een vergaande bepaling over bewijslastverdeling stond.³⁸ Die hield in dat als op grond van art. 79bis, eerste lid, een vordering tot schadevergoeding bestaat, ondersteund door bewijsmiddelen die een oorzakelijk verband tussen de schade en de schending aannemelijk maken, de lidstaten ervoor zorgen dat het aan de voor de schending verantwoordelijke persoon is om te bewijzen dat de schending de schade niet heeft veroorzaakt of daartoe niet heeft bijgedragen.

3.5 Implementatie in Nederland

Nederland en de andere lidstaten moeten hun wetgeving zo aanpassen dat deze wetgeving uiterlijk 22 maanden na inwerkingtreding (de twintigste dag na bekendmaking) van de Wijziging aan de Wijziging voldoet.³⁹ In Nederland zal dit met name in de Ow (bepalingen over handhaving), het Bkl (afdeling 8.5 van het Bkl over beoordelingsregels en voorschriften voor vergunningplichtige MBA's) en het Bal (beperkte aanpassingen in vergunningplichtige MBA's) tot wijzigingen leiden.

4 Verordening 2024/1244 (portaal voor industriële emissies)

Op dezelfde dag dat de Raad de Wijziging aannam, nam die ook de IEP-verordening aan. Op grond hiervan wordt een portaal gemaakt waarin emissies van bedrijven voor eenieder te bekijken zijn. Het portaal vervangt het Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen en is gericht op een verbetering van de synergieën met de rapportage die plaatsvindt uit hoofde van de RIE. Op dit moment rapporteren aangewezen bedrijven jaarlijks over hun afval en de emissies naar de lucht, het water en de bodem in een integraal PRTR-verslag op grond van de huidige Verordening betreffende de instelling van een Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (hierna: PRTR-verordening). Die informatie wordt door het bevoegd gezag en de lidstaten verzameld, waarna die onder meer op internet wordt gepubliceerd. In de praktijk zien we dat het verstrekken van die informatie tot weinig vragen leidt. Als de informatie is gepubliceerd, leidt het nogal eens tot aanvullende informatieverzoeken van derden.

De IEP-verordening heeft tot doel betere toegang te bieden aan het publiek tot informatie over industriële emissies en beter te faciliteren dat inspraak wordt gegeven in de besluitvorming op milieugebied. Het toepassingsbereik wordt niet wezenlijk gewijzigd. De IEP-verordening is in ieder geval van toepassing op alle in Bijlage I en I bis van de RIE aangewezen activiteiten. Nieuw zijn middelgrote stookinstallaties en activiteiten aangaande elektrolyse van water voor de productie van waterstof. Exploitanten die al rapporteren op grond van de PRTR-verordening zullen in de IEP-verordening heel veel elementen herkennen waarover zij dan moeten rapporteren. Een nieuw element is wel dat er informatie beschikbaar is over het gebruik van water, energie en relevante grondstoffen. Hierover moeten exploitanten dus informatie verstrekken.

Het idee van het portaal blijft hetzelfde, maar de uitvoering zou beter moeten zijn. Daarbij is het doel van de nieuwe verordening een betere toegang tot informatie over industriële emissies en meer inspraak in de besluitvorming op het gebied van milieu. De IEP-verordening is gestoeld op het Verdrag van Aarhus en op een brede toegang tot milieu-informatie. Bedrijven moeten nu weliswaar meer informatie aanleveren, maar het systeem lijkt hetzelfde te blijven. Het verschil tussen het oude register en het nieuwe portaal lijkt met name in de achtergrond en techniek te zitten: het systeem wordt makkelijker doorzoekbaar gemaakt. Of dit in de praktijk ook het gewenste effect gaat hebben, moet nog blijken. Afhankelijk van hoe het portaal eruit komt te zien, kan worden beoordeeld of het een transparantere en gebruiksvriendelijkere manier is om de gegevens van be-

38 Het voorstel is te raadplegen via: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-101-2023-INIT/nl/pdf>.

39 Art. 4 van de Wijziging.

drijven op te vragen. Op 12 april 2024 heeft de Europese Raad officieel akkoord gegeven op de IEP-verordening. Omdat het een verordening is, werkt de regelgeving direct in Nederland en hoeft die niet omgezet te worden in Nederlandse regelgeving. Tot en met het verslagjaar 2026 zal de PRTR-verordening gelden en de rapportage over het jaar 2027 zal op grond van de IEP-verordening moeten worden gedaan.

5 Afsluiting

Sinds het sluiten van het SLA vijf jaar geleden zijn op lokaal en nationaal niveau overheden aan de slag gegaan met, onder meer, een campagne om scherp te vergunnen aan de onderkant van de BBT-bandbreedte. Zij zullen zich gesteund zien door de wijziging van de RIE die is ingegeven door de Europese Green Deal. De RIE omvat nu explicieter dan voorheen het uitgangspunt van zo scherp mogelijke emissiegrenswaarden. Deze ‘missie tegen emissies’ lijkt dus op alle niveaus de wind mee te hebben. Toch laat de rechtspraak over de besluiten die onder invloed van deze missie zijn genomen zien dat voor scherpere emissiegrenswaarden meer nodig is dan het enkel (in beleid) uitspreken van de wens om aan de onderkant van de BBT-bandbreedte te vergunnen. Op bevoegde gezagen blijft de verplichting rusten om aan te tonen dat dergelijke scherpere vergunningvoorschriften technisch en financieel haalbaar zijn. Dat is zeker het geval als het gaat om actualisaties van vergunningen voor bestaande installaties die voldoen aan BBT(-conclusies).

De vraag is of de wijziging van de RIE op zichzelf een verandering teweeg gaat brengen in het voorgaande. Het gewijzigde art. 15, derde lid, van de RIE legt de bal in eerste instantie bij de exploitant, die moet aantonen of en in hoeverre emissiegrenswaarden aan de onderkant van de BBT-bandbreedte ‘haalbaar’ zijn. Als uit die analyse blijkt dat de emissiegrenswaarden aan de onderkant van de BBT-bandbreedte onhaalbaar zijn, dan rust de bewijslast, net als nu, volgens ons op het bevoegd gezag om aan te tonen dat de onderkant van de BBT-bandbreedte tóch kan worden opgelegd. In zoverre voorzien wij geen grote veranderingen. Wel verwachten en hopen wij dat nieuwe BBT-conclusies een hogere mate van detail en concreetheid zullen bevatten als het aankomt op de BBT-bandbreedten en de technieken die voor, zo specifiek mogelijk beschreven, installaties in aanmerking komen. Wij zien ook een rol voor kosteneffectiviteitsleidraden waarmee enigszins objectief kan worden vastgesteld welke economische investeringen nog redelijk zijn in relatie tot de te bereiken milieuwinst. Hiermee kunnen discussies over de ‘haalbaarheid’ van emissiegrenswaarden zo veel mogelijk worden voorkomen.

De wijziging van de RIE ziet niet alleen op het anders bepalen van emissiegrenswaarden, maar ook op andere verduurzamingsaspecten. Innovatie en transformatie

moeten beter worden gefaciliteerd. In het oog springt verder het verplichte transformatieplan dat exploitanten zullen moeten opstellen en waarin in het kort moet worden aangegeven hoe de betreffende onderneming tussen 2030 en 2050 zal transformeren om bij te dragen aan de doelen van de Green Deal voor die periode. Deze verplichting hangt samen met andere informatieplichten die op grond van Europees recht gelden. De Commissie heeft aangekondigd deze plichten op korte termijn te willen versimpelen en stroomlijnen.

De wijziging van de RIE beoogt verder handhavings- en aansprakelijkheidsnormen te verbeteren en aan te scherpen. De RIE kent na de wijziging bijvoorbeeld een schadevergoedingsbepaling. Op grond daarvan moeten personen die schade aan de gezondheid hebben geleden als gevolg van een inbreuk op nationale maatregelen die krachtens de RIE zijn vastgesteld, het recht hebben om voor die schade een schadevergoeding te vorderen en te verkrijgen van de desbetreffende natuurlijke of rechtspersonen. Deze bepaling is volgens ons vooral van toegevoegde waarde omdat hiermee makkelijker aan het relativiteitsvereiste kan worden voldaan. Tot slot is vorig jaar met de IEP-verordening een portaal voor industriële emissies geïntroduceerd die de PRTR-verordening zal vervangen en waarmee een verbeterde informatievoorziening over industriële emissies aan het publiek wordt voorzien.

Wij zijn benieuwd hoe de Europese ontwikkelingen de Nederlandse ‘missie tegen emissies’ zal gaan beïnvloeden. Bij het volgende lustrum van het SLA kunnen we daar hopelijk meer over zeggen.