

21 november 2025

Harm Borgers | KokxDeVoogd

SLA – Scherp vergunnen

Actualisatierapport





KokxDeVoogd is het adviesbureau voor een sterke overheid. Wij helpen publieke organisaties beter te functioneren vanwege hun doelen, taken en afspraken. Vaak gaat dat om samenwerkingskracht in grote en complexe opgaven en om beleid dat moet slagen. Daar zetten wij ons graag voor in. Dat doen wij transparant, betrokken en verbindend, gericht op resultaat.

Wij doen onderzoek, geven advies, trainen, coördineren processen en managen programma's. Daarbij combineren wij alle cruciale kennis en ervaring uit de wereld van bestuurskunde, management accounting, het juridisch speelveld, mens & organisatie en informatiemanagement.

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	3
1.1	Aanleiding voor dit actualisatierapport	3
1.2	Vorm: addendum bij het rapport uit 2021	3
2.	Samenvatting van rapport 2021	5
2.1	Inleiding	5
2.2	Betekenis voor de praktijk van scherp vergunnen	5
2.3	De basis: preventie en verantwoordelijkheid	5
2.4	Handelingsperspectief met het rapport 2021, toepassing in de praktijk	5
2.5	De best mogelijke beslissing om scherp te vergunnen	6
2.6	Mogelijkheden om 'scherp te vergunnen' volgens het rapport 2021	7
3.	Scherp vergunnen anno 2025	10
3.1	Scherpte op basis van artikel 4.22 Omgevingswet	10
3.2	Scherp beleid, scherpe normstelling, scherpe uitvoering	12
3.3	Kosteneffectiviteit als onderdeel van scherpe afwegingen	15
3.4	Scherpte als gevolg van de gewijzigde RIE	16
3.5	Scherpte als fundamentele verplichtingen van de exploitant	19
3.6	Reflecties op recente literatuur over scherp vergunnen	20
3.7	Conclusie	22
4.	Evaluatie trainingsdagen	24
4.1	Inleiding	24
4.2	Argumenten voor en tegen 'scherp vergunnen'	24
4.3	Geleerde lessen uit de trainingen	26

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor dit actualisatierapport

In 2021 verscheen ons rapport *“Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies”*. Dit rapport was een advies in het kader van de Pilot Industrie vanwege van het Schone Lucht Akkoord. Sindsdien is sprake geweest van ontwikkelingen, waardoor het rapport 2021 niet actueel meer is. Dat is onwenselijk omdat het rapport juist bedoeld is om bruikbaar te zijn tijdens de looptijd van het Schone Lucht Akkoord, dus tot en met 2030. In deze periode geldt de ambitie uit het SLA om scherper te vergunnen op industriële emissies en op emissies van de agrarische sector. Het rapport moet ondersteunend zijn aan de praktijk van vergunningverlening om tot scherp te komen. Inhoudelijk moet het rapport dan wel in de juiste richting wijzen.

Met name deze ontwikkelingen zijn aanleiding voor de actualisatie:

- Richtlijn industriële emissies (RIE) is vernieuwd (nationale omzetting uiterlijk 1 juli 2026);
- Omgevingswet is per 1 januari 2024 in werking getreden;
- Jurisprudentie en literatuur over ‘scherp vergunnen’ en ‘significantie’ van luchtemissies.

Een tweede aanleiding voor deze actualisatie van het rapport 2021 is dat ons bureau in 2023 en 2024 opleidingsdagen heeft verzorgd voor vergunningverleners, juristen en beleidsmakers van provincies, omgevingsdiensten en enkele gemeentes.¹ Tijdens die opleidingsdagen is de deelnemers gevraagd naar hun perspectief bij ‘scherp vergunnen’. Van hun antwoorden wordt verslag gedaan in dit actualisatierapport, bij wijze van eindevaluatie van de geleerde lessen tijdens de trainingsdagen.

1.2 Vorm: addendum bij het rapport uit 2021

Vanuit praktisch oogpunt is gekozen voor een addendum bij het oorspronkelijke rapport. De focus is een bijstelling van de adviezen uit 2021 om tot scherp te komen tijdens de vergunningverlening. Er is dus geen sprake van een volledige herziening van het rapport 2021, maar van een aanvulling en verbetering.

In het oorspronkelijke rapport werd uitgegaan van het toenmalige geldende recht (Wabo en Wet milieubeheer) en werd vooruitgeblikt op het toekomstige recht met de Omgevingswet. Inmiddels is de Omgevingswet in werking getreden. Dit addendum gaat daarom niet meer in op het voormalige milieurecht: voor de beschrijving van dat recht volstaat het oorspronkelijke

¹ De opleidingsdagen zijn georganiseerd in opdracht van het project *Training emissie-eisen industrie voor Omgevingsdiensten en provincies*, als onderdeel van de *Uitvoeringsagenda van het Schone Lucht Akkoord*.

rapport 2021. Sinds 2024 voorziet de Omgevingswet in het actuele juridisch kader voor scherp vergunnen, zowel voor nieuwe als voor bestaande milieubelastende activiteiten.

In het rapport 2021 zijn mogelijkheden gepresenteerd om scherp te krijgen in de grenswaarden voor industriële emissies. Daarbij werd uitgegaan van 'beslissingsruimte' van het bevoegd gezag om de scherp te op te zoeken met als doel om schonere lucht te krijgen. We vatten in **Hoofdstuk 2** van dit addendum samen, wat die beslissingsruimte is.

De beslissingsruimte om scherp te vergunnen wordt in **Hoofdstuk 3** van dit addendum geactualiseerd. Daarbij behandelen we de volgende onderwerpen:

- De betekenis van artikel 4.22 Omgevingswet voor de besluitvorming in de praktijk;
- Recente uitspraken van de bestuursrechter over scherp vergunnen;
- De gewijzigde RIE;
- Recente jurisprudentie van het Hof van Justitie EU in relatie tot de RIE en luchtkwaliteit;

Hoofdstuk 3 sluit af met een kritische reactie op een aantal artikelen in de literatuur waarin is ingegaan op ons eerdere rapport uit 2021 en waarin onze adviezen over de mogelijkheid van streng vergunnen worden tegengesproken. Wij zijn het daarmee oneens, met argumenten.

In **Hoofdstuk 4** staat de eindevaluatie van de trainingdagen.

2. Samenvatting van rapport 2021

2.1 Inleiding

Het rapport 2021 gaat over de mogelijkheid om scherp te krijgen in de emissiegrenswaarden voor industriële milieubelastende activiteiten. We vatten de essenties van dat rapport hier samen.

2.2 Betekenis voor de praktijk van scherp vergunnen

Het rapport 2021 pleit voor een bestuurscultuur waarin de beslissingsruimte uit het beoordelingskader voor milieubelastende activiteiten als kans wordt gezien voor gezondheidswinst en een verbeterend (schoon) milieu. Het rapport laat zien dat overheden:

- wettelijk voldoende beslissingsruimte hebben, of zelf kunnen creëren (maatwerk);
- die ruimte proactief en degelijk onderbouwd moeten gebruiken;
- daarmee juridisch verdedigbare, maar vooral effectieve emissiegrenswaarden kunnen stellen die leiden tot merkbaar schonere lucht.

2.3 De basis: preventie en verantwoordelijkheid

Het milieurecht gaat uit van preventie, van verantwoordelijkheid van de vervuiler en van (strenge) voorschriften om vervuiling bij de bron aan te pakken. Dit is al sinds de jaren 1990 de essentie van het milieurecht. Het doel is om een zo hoog mogelijk niveau van bescherming van het milieubelang te realiseren. Dat belang richt zich op veiligheid, gezondheid en schoon milieu.

2.4 Handelingsperspectief met het rapport 2021, toepassing in de praktijk

Het rapport 2021 geeft advies aan het bevoegd gezag, hoe scherp kan worden vergund. Dat advies blijft overeind met dit addendum en geeft dus nog steeds handelingsperspectief voor het bevoegd gezag:

- Expliciteer in beleid en beleidsregels hoe de bevoegdheid tot vergunningverlening en dus de beslissingsruimte op de best mogelijke manier wordt ingezet om schone lucht te bevorderen, door middel van strenge emissiegrenswaarden die resultaatgericht zijn. Resultaatgericht met oog op schonere lucht.
- Laat de bewijslast dáár waar die hoort te liggen: bij de initiatiefnemer (nieuwe aanvraag) en bij de exploitant (bestaande installatie). De exploitant moet aantonen waarom hij niet aan strenge grenswaarden zou kunnen voldoen.
- Maak de beslissingsruimte uitvoerbaar voor en door de OD's, via duidelijke opdrachten aan die diensten in de Uitvoerings- en handhavingsstrategie (VTH) en de bijbehorende

uitvoeringsprogramma's. Voorzie de OD's van voldoende financiële middelen om deze complexe taak te kunnen uitvoeren.

- Versterk de capaciteit, kennis en onderhandelingsvaardigheid van de OD's zodat zij er praktisch voor kunnen zorgen dat de beslissingsruimte daadwerkelijk benut wordt om scherp te zijn.

2.5 De best mogelijke beslissing om scherp te vergunnen

In elke concrete casus is het telkens de vraag: hoe hoog kan dat hoge niveau van milieubescherming zijn? Hoe hoog wordt de lat gelegd, gelet op de omstandigheden van het geval? Deze vraag moet het bevoegd gezag beantwoorden, op basis van de verantwoordelijkheid van het bedrijf met diens milieubelastende activiteit.

Om antwoord te kunnen geven, heeft het bevoegd gezag milieurechtelijke beslissingsruimte gekregen in het stelsel van de Omgevingswet.

De beslissing gaat over de milieugevolgen van de activiteit, zoals de initiatiefnemer die aanvraagt (*bij nieuwe bedrijvigheid*) of zoals een exploitant die uitvoert (*bij bestaande bedrijvigheid*). Het is de rol en eigen keuze van een bedrijf om activiteiten te exploiteren en daarvoor de benodigde vergunningen te hebben indien dat juridisch is vereist. Wat dat betreft is de aanvraag 'leidend'. Het bevoegd gezag heeft de rol om te beslissen of de milieugevolgen van de activiteit (*nieuw en bestaand*) aanvaardbaar zijn. Die beslissing is deels afhankelijk van informatie van de exploitant en deels van informatie die het bevoegd gezag zelf heeft of verzameld met het oog op de bescherming van de veiligheid en de gezondheid en van de bescherming en verbetering van de milieukwaliteit.

Bij het beslissen heeft het bevoegd gezag een bepaalde mate van **beslissingsruimte**. Die ruimte is cruciaal om te kunnen sturen op de omvang van de milieugevolgen die nog aanvaardbaar zijn van een milieubelastende activiteit. Het gaat daarbij om doelsturing met het oog op veiligheid, gezondheid, milieukwaliteit. Dat omvat ook het doel van schone lucht. Hiermee is het verband gelegd tussen het Schone Lucht Akkoord en het vraagstuk van strenge emissiegrenswaarden op basis van de verantwoordelijkheden van de exploitant en op basis van de beslissingsruimte van het bevoegd gezag om daarop te sturen.

Het rapport 2021 beschrijft de verschillende vormen van beslissingsruimte die traditioneel in het milieurecht worden onderscheiden:

- *Beleidsruimte*: de vrijheid om beleidsdoelen te realiseren via het besluit.
- *Beoordelingsruimte*: de vrijheid om de toepassing van juridische normen te interpreteren.
- *Gebonden beoordeling*: verplichte toepassing van bepaalde normen (zoals het in acht nemen van BBT en omgevingswaarden).

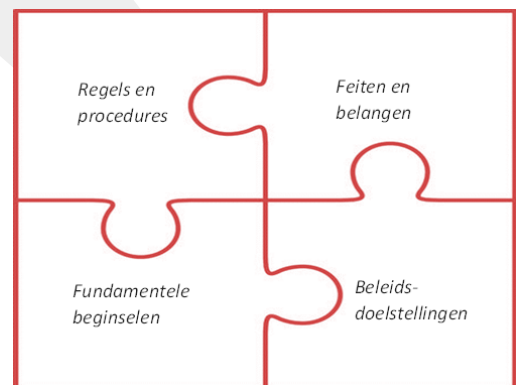
In het milieurecht is het verschil tussen deze drie typen beslissingsruimte van oudsher te herkennen in het taalgebruik in de beoordelingsregels: “betrekken bij”, “rekening houden met” en “in acht nemen van”. In de Omgevingswet verschuift dit taalgebruik naar het expliciet toepassen van oogmerken en beoordelingscriteria. Die verschuiving maakt duidelijk dat het bevoegd gezag een resultaatgerichte taak heeft. Dat is de taak om via doelsturing te borgen dat de oogmerken worden gerealiseerd.

Het rapport 2021 gaat uit van de stelling, dat het gebruik van beslissingsruimte niet vrijblijvend is. Het bevoegd gezag moet de ruimte zodanig benutten dat emissiegrenswaarden:

- daadwerkelijk bijdragen aan een hoog beschermingsniveau van milieu en gezondheid;
- zoveel mogelijk resultaatgericht zijn: het gaat om het behalen van schone lucht.

Hiervoor is het nodig dat het bevoegd gezag de beslissingsruimte concretiseert. Dat kan met behulp van vier “bouwstenen” voor het beoordelen van een milieubelastende activiteit en het nemen van een resultaatgericht besluit.

Niet iedere beslissing die past binnen de beslissingsruimte is vanzelfsprekend een evenredig besluit. Daarom moet sprake moet het bevoegd gezag **de best mogelijke beslissing** nemen met oog op veilig, gezond en schoon milieu. In de praktijk vereist dit een proactief bestuurlijke keus, op basis van een puzzel met de feiten, de rechtsregels, het toepasselijke beleid en de maatschappelijke beginselen.



De kwestie is in essentie: wanneer is de puzzel goed gelegd? Wanneer is het besluit van het bevoegd gezag de best mogelijke beslissing?

Het antwoord hierop is dat het bevoegd gezag de taak heeft om de beslissingsruimte evenredig te benutten om tot een emissiegrenswaarde te komen waarmee resultaat wordt geboekt met het oog op veilig, gezond en schoon.

Het resultaat van het puzzelen is dat de lucht schoner wordt.

2.6 Mogelijkheden om ‘scherp te vergunnen’ volgens het rapport 2021

Hoofdstuk 6 van het rapport 2021 beschrijft vijf mogelijkheden om tot scherpe emissiegrenswaarden te komen. Die herhalen wij hier in het kort, als opmaat naar de actualisatie die in Hoofdstuk 3 van dit addendum staat.

Mogelijkheid anno 2021	Wat houdt anno 2021 de mogelijkheid in om tot scherpere te komen?
1. Scherpere op basis van passende preventieve maatregelen	De Omgevingswet vereist dat alle passende maatregelen worden getroffen om milieuverontreiniging te voorkomen. Dit is een individuele plicht van de ondernemer op basis van de specifieke zorgplicht. De beoordeling door het bevoegd gezag van de uitvoering van deze zorgplicht gaat gepaard met <i>beoordelingsruimte</i> . Het bevoegd gezag moet oordelen welke preventieve maatregelen nodig en mogelijk zijn. Die zijn niet letterlijk uitgewerkt in de wet- en regelgeving. Deze beoordeling is niet beperkt tot datgene wat technisch gangbaar is in een sector (zoals bij BBT) maar gaat over datgene wat in de concrete individuele context van een milieubelastende activiteit nodig en mogelijk is met het oog op veilig, gezond en milieukwaliteit. Dit gaat om haalbaar resultaat, niet om gangbaarheid van een techniek. Het bevoegd gezag kan concretiseren wat het hoogst haalbare is qua schone lucht en kan dat codificeren via maatwerkregels, maatwerkvoorschriften of vergunningvoorschriften.
2. Scherpere op basis van de toepassing van BBT "aan de onderkant"	Bij de beoordeling van de mate waarin een activiteit nadelige gevolgen voor de veiligheid, gezondheid en de milieukwaliteit kan voorkomen of beperken, moet altijd worden uitgegaan van ten minste BBT. Artikel 8.30 Bkl regelt dat het bevoegd gezag strengere voorwaarden kan stellen dan de emissiegrenswaarden die volgen uit de toepassing van een BBT-conclusie. ² Dit is gebaseerd op artikel 14 RIE (<i>oud</i>). Deze beoordelingsregel uit artikel 8.30 Bkl verschaft <i>beleidsruimte</i> aan het bevoegd gezag om dergelijke strengere eisen te stellen op basis van (decentrale) beleidsdocumenten die een invulling geven aan de motieven voor de strengere voorwaarde. ³ Het SLA kan decentraal door iedere gemeente en provincie worden uitgewerkt met eigen beleid en eigen regels in het omgevingsplan of de omgevingsverordening. Dat vormt dan het motief (<i>beleid</i>) en de grondslag (<i>decentrale regels</i>) voor strengheid in het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu en dus schone lucht. Zo wordt het algemene oogmerk van "milieukwaliteit" een lokaal oogmerk van "schone lucht" met concrete doelen waarop wordt gestuurd via de beslissingsruimte.
3. Scherpere op basis van vermijden significante verontreiniging	Bij de beoordeling van de gevolgen van een milieubelastende activiteit moet het bevoegd gezag aandacht besteden aan de significantie van die gevolgen. Dat gaat over de bestaande of gewenste toestand van de fysieke leefomgeving waar de activiteit een belangrijke invloed op heeft of een aanzienlijke verandering in teweegbrengt. ⁴ Bij die beoordeling moeten ook de specifieke kenmerken van de locatie en van de omgeving van de activiteit worden meegenomen, inclusief redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen. Het bevoegd gezag kan bij de beoordeling van de significantie van de gevolgen van een activiteit, vanwege een risico of een verontreiniging, rekening houden met het eigen decentrale beleid voor een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een schone milieukwaliteit. ⁵ Dat kan gaan over schone lucht. Dat beleid moet dan wel zijn

² NvT Bkl *Stb.* 2018, 292, p. 435-436. Dit gaat over artikel 14, vierde lid RIE (strenger dan BBT-conclusies) en artikel 18 (strenger dan BBT vanwege de gelding van een omgevingswaarde of zoals de RIE dat noemt: milieukwaliteitsnormen).

³ NvT Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 833.

⁴ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 432.

⁵ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292 p. 247.

	uitgewerkt met concrete doelstellingen, die van toepassing worden verklaard op de beslissing over de significantie van bepaalde milieubelastende activiteiten. De beleidscyclus van Ow voorziet in meerdere instrumenten die het mogelijk maken om scherp te zijn vanwege de significantie van een verontreiniging. Dat gaat naast de vergunning (of maatwerk) over het omgevingsplan of de omgevingsverordening. Daarin kunnen gemeenten en provincies omgevingswaarden stellen voor de luchtkwaliteit op decentraal niveau. Dat is dan in aanvulling op de landelijk geldende algemene standaarden voor luchtkwaliteit, met als motief dat het lokaal schoon moet worden. De doelen van het Schone Lucht Akkoord kunnen worden uitgewerkt met decentraal beleid in combinatie met regels ter beperking van de significantie van de gevolgen vanwege industriële activiteiten of industriële functies van locaties.
4. Scherppte op basis van een Milieueffectrapportage	Een milieueffectrapportage kan als zelfstandige juridische grondslag opleveren voor aanvullende of strengere eisen dan mogelijk zou zijn op basis van BBT of de andere beoordelingsregels voor een milieubelastende activiteit. Het MER is een breder en integraler onderzoek naar de effecten van een milieubelastende activiteit dan het onderzoek dat gedaan wordt bij de beoordeling van een vergunningaanvraag of vergunningactualisatie. Dat bredere, integrale onderzoek kan aanleiding geven tot strengere voorwaarden voor de activiteit, met toepassing van artikel 16.53 Ow. Als die aanleiding er inderdaad is, dan is dát de motivering voor strenge emissiegrenswaarden. Dit is ongeacht de beoordelingen die het bevoegd gezag daarnaast uitvoert krachtens de beoordelingsregels voor de vergunning, ex artikel 4.22 Ow.
5. Scherppte op basis van participatie en betrokkenheid derden	Participatie biedt de exploitant en het bevoegd gezag mogelijkheden om nut te hebben van de kennis en creativiteit van belanghebbenden met betrekking tot de veiligheid, de gezondheid en de milieukwaliteit die in het geding is vanwege een milieubelastende activiteit. Als het participatieproces goed wordt vormgegeven en als het bedrijf en het bevoegd gezag openstaan voor de inbreng van derden, vergroot dat de kans op draagvlak voor de resterende gevolgen die plaatsvinden nadat sprake is van afspraken over haalbare scherpe emissiegrenswaarden.

Overzichtstabel van de vijf mogelijkheden voor scherppte als vermeld in het rapport 2021.

3. Scherp vergunnen anno 2025

3.1 Scherppte op basis van artikel 4.22 Omgevingswet

De mogelijkheid van scherp vergunnen op basis van de Omgevingswet begint met een goed begrip van de artikelen 4.22 en 5.26 van de Omgevingswet. Wie deze artikelen leest, zou kunnen denken dat de inhoud een vanzelfsprekendheid is. Maar vanzelfsprekendheid kan niet zomaar worden aangenomen. Het maakt met name verschil, hoe de oogmerken en de strekking van artikel 4.22 Ow wordt begrepen en hoe dat wordt toegepast in de praktijk van de vergunningverlening en bij de formulering van algemene regels. Want artikel 4.22 Ow voorziet in de wettelijke grondslag voor de inhoud van regels in zowel de algemene regels van het Bal (*inclusief eventueel maatwerk op die regels*) als van de voorschriften bij een omgevingsvergunning (*via de schakelbepaling van artikel 5.26 Ow*).

Artikel 4.22. Rijksregels milieubelastende activiteit

Lid 1. De [...] regels over milieubelastende activiteiten worden gesteld met het oog op: a) het waarborgen van de veiligheid, b) het beschermen van de gezondheid, c) het beschermen van het milieu, waaronder het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en een doelmatig beheer van afvalstoffen.

Lid 2. De regels strekken er in ieder geval toe dat:

- a. alle passende preventieve maatregelen tegen verontreiniging worden getroffen,
- b. alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen,
- c. de beste beschikbare technieken worden toegepast,
- d. geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt,
- e. het ontstaan van afvalstoffen zoveel mogelijk wordt voorkomen en de ontstane afvalstoffen doelmatig worden beheerd,
- f. energie doelmatig wordt gebruikt,
- g. maatregelen worden getroffen om ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan te beperken,
- h. bij de definitieve beëindiging van activiteiten maatregelen worden getroffen om significante nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen.

Artikel 5.26. Beoordelingsregels vergunningaanvraag milieubelastende activiteit⁶

Lid 1. Voor een milieubelastende activiteit worden de [beoordelingsregels voor een vergunning] gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu.

Lid 2. Op het stellen van deze regels is artikel 4.22, tweede lid, van overeenkomstige toepassing.

⁶ Lid 3 van 5.26 biedt de grondslag voor provinciale beoordelingsregels. Lid 4 gaat over MER-beoordelingsplichtige gevallen.

Artikel 4.22 Ow is uitgewerkt in de artikelen 8.9 en verder van het Bkl. Daarin staan concretiserende beoordelingsregels die artikel 4.22 Ow uitwerken. Dat betekent dat zij niet zelfstandig kunnen worden gelezen, alleen op basis van hun eigen inhoud, maar dat zij moeten worden geïnterpreteerd op basis van artikel 4.22 Ow. Daarom is het een essentiële vraag, wát de interpretatie is van artikel 4.22 Ow. De beantwoording van die vraag vereist inzicht in de relatie tussen artikel 4.22 Ow en de kernelementen van de RIE, omdat artikel 4.22 Ow bedoeld is als een Nederlandse implementatie van die richtlijn.⁷

De kernelementen van de RIE zijn:

1. dat verontreiniging geïntegreerd moet worden voorkomen, of bestreden wanneer voorkomen niet mogelijk is. Geïntegreerd wil zeggen dat door middel van het stellen van voorwaarden een *hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel* wordt gerealiseerd,⁸ en;
2. dat *alle noodzakelijke maatregelen* worden getroffen om een *hoog beschermingsniveau* van het milieu als geheel tot stand te brengen,⁹ en;
3. dat wordt voldaan aan het beginsel dat *de vervuiler betaalt*, en;
4. dat wordt voldaan aan het beginsel van *preventie van verontreiniging*, met voorrang voor het nemen van *maatregelen aan de bron* en een *zorgvuldig beheer* van natuurlijke hulpbronnen, en;
5. dat emissiegrenswaarden (of gelijkwaardige parameters of technische maatregelen) worden gesteld vanwege de gevolgen van verontreinigende stoffen, op basis van *ten minste* de beste beschikbare technieken en vanwege het voldoen aan Europese milieukwaliteitsnormen (al dan niet aangescherpt op nationaal of regionaal niveau, als dat een mogelijkheid is binnen het kader van de Europese milieukwaliteitsnormen).

Het heeft consequenties dat artikel 4.22 Ow bedoeld is als implementatie van de RIE, en dan met name artikel 11 RIE. In dat artikel van de RIE staan de fundamentele verplichtingen van de exploitant van een installatie. Die verplichtingen zijn dus ván de exploitant en moeten worden opgelegd áán de exploitant (*via algemene regels of een vergunning*).

Artikel 4.22 Ow biedt de grondslag voor het concretiseren en juridiseren van de fundamentele verplichtingen van de exploitant. Dit gebeurt in het Bal (hoofdstuk 2 t/m 5) maar is uiteindelijk

⁷ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 431.

⁸ NvT Bkl, *Stb.* 2018, 292, p. 403.

⁹ Dat sprake moet zijn van een hoog niveau van milieubescherming blijkt ook uit de definitie van 'beste' in het criterium BBT, zoals beschreven in artikel 3, lid 10 onder c van de RIE.

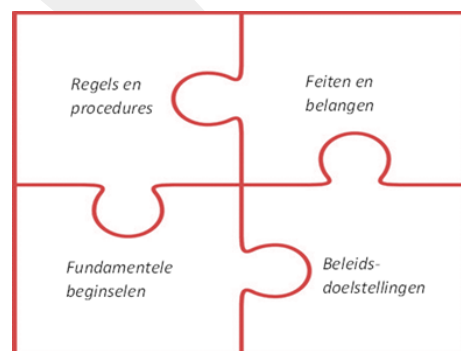
een uitwerking van artikel 11 RIE. Aansluitend daarop regelt artikel 5.26 lid 2 Ow dat de beoordeling van een vergunningaanvraag ook plaatsvindt op basis van artikel 4.22 Ow en dus op basis van dezelfde fundamentele verplichtingen van artikel 11 RIE.

In het rapport 2021 wordt expliciet de stelling ingenomen en verdedigd dat de fundamentele verplichtingen van de exploitant resultaatgericht geïnterpreteerd moeten worden. Die wijze van interpretatie moet het uitgangspunt zijn van ieder bevoegd gezag bij het uitvoeren van taken als vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Taalkundig zijn de beoordelingsregels van hoofdstuk 8 van het Bkl nog sterk geënt op oud recht, zelfs nog uit de tijd van de Wet milieubeheer uit 1993. Dat versluiert de betekenis van artikel 11 RIE en dus van artikel 4.22 Ow. Voortaan zal de interpretatie van de beoordelingsregels echter expliciet moeten plaatsvinden op basis van artikel 4.22 Ow.

Dit betekent voor de praktijk dat telkens wanneer een emissiegrenswaarde wordt gesteld voor een milieubelastende activiteit (*in een algemene regel of via maatwerk in een vergunning of voorschrift*), daarbij een concretiserende betekenis moet worden gegeven aan de bedoeling van artikel 4.22 Ow en de RIE. Dat is alleen mogelijk als de beoordelingsregels geïnterpreteerd worden met het oog op de realisatie van een veilig, gezond en schoon milieu en met de strekking van preventie, BBT, geen significante gevolgen, etc. .

De enige passende interpretatiemethode is de resultaatgerichte interpretatie. Dat is een puzzel die meeromvattende is dan een taalkundige of historische uitleg van de wet. Het is een interpretatie van de wetstekst en de betekenis van de oogmerken en de bedoeling met de fundamentele verplichtingen van een exploitant en de juridische beginselen zoals voorzorg, in onlosmakelijke relatie tot de context waarin de interpretatie plaatsvindt. Die context betreft de feiten van het concrete geval en de beleidsdoelen die daarop van toepassing zijn.



Op basis van de puzzel kan een degelijk bestuurlijk oordeel worden geveld over de mate van strengheid van de emissiegrenswaarden die in de context van een bestaand of nieuw bedrijf nodig blijken te zijn om significante gevolgen te voorkomen voor de luchtkwaliteit en voor de gezondheid van omwonenden.

3.2 Scherp beleid, scherpe normstelling, scherpe uitvoering

Elk bedrijf is zelf verantwoordelijk voor een resultaatgerichte toepassing van de milieuregels voor de eigen milieubelastende activiteiten, die door het bedrijf worden verricht. Dat is de essentie

van de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal, die mede geïnterpreteerd moet worden in het perspectief van de fundamentele verplichtingen uit de RIE voor IPPC-installaties.¹⁰

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de borging van de nakoming van de milieuregels door bedrijven. Die borging vereist meerdere activiteiten van het bevoegd gezag:

- voorlichting en communicatie over het resultaat dat wordt verlangd;
- resultaatgerichte, scherpe, normstelling in maatwerk- of vergunningvoorschriften;
- adequate uitvoering van het toezicht op het bedrijf en handhaving bij overtredingen.

Het punt van de scherpe normstelling is meeromvattend dan het louter toetsen van een *emissienorm* voor stoffen als NO_x, PM₁₀, PM_{2,5} of SO₂. Die toets is uiteraard wel nodig en hangt samen met de BBT-conclusie voor een bepaald bedrijf, over de technische mogelijkheden tot reductie. Maar het SLA verlangt een verdergaand resultaat dan dat mogelijk is op basis van de basale toetsing op emissienormen bij een BBT. Het SLA streeft naar 50% gezondheidswinst in 2030, door binnenlandse bronnen van luchtverontreiniging te verminderen en door toe te werken naar de WHO advieswaarden uit 2005. Daarom hebben alle deelnemers aan het SLA afgesproken dat in 2030 niet alleen aan wettelijke emissienormen moet zijn voldaan, maar ook dat de huidige hoge concentraties luchtverontreinigende stoffen in de buitenlucht omlaag moeten zijn gebracht tot de WHO-advieswaarden uit 2005. Dit betekent dat sprake is van een beleidsmatig 'plafond' voor het totaal aan luchtverontreiniging door MBA's, geïmporteerde emissies en overige activiteiten als mobiliteit, houtstook en mobiele werktuigen.

De resultaatgerichte toetsing van de emissies van een MBA omvat daarom, naast de toets of BBT in acht wordt genomen, tevens de vraag wat de milieugebruiksruimte is voor de activiteiten. Dit is een vraag naar de maximaal toelaatbare concentratie stoffen in de lucht met oog het oog op de gezondheid van omwonenden en met het oog op de kwaliteit van de lucht in zijn algemeenheid.

Het is de taak van het bevoegd gezag om de milieugebruiksruimte te bepalen. Dat is met name een rol voor het provinciebestuur, omdat het college van gedeputeerde staten het bevoegd gezag is voor de complexere bedrijven met relevante emissies en provinciale staten moeten zorgen voor de evenwichtige toedeling van functies aan locaties op bovenlokale schaal.¹¹ Dit vereist provinciale besluitvorming over de realisatie van de afspraken uit het SLA.

Die besluitvorming omvat de volgende onderwerpen, per provincie:

¹⁰ Over de fundamentele verplichtingen, zie overweging 12 en artikel 11 van de RIE (2010/75/EU).

¹¹ Artikel 4.2 Omgevingswet.

- de bestaande concentraties stoffen in de lucht en de mate van gezondheidsrisico's in de bestaande situatie in gebieden;
- de bijdrage van bestaande en nieuw toe te laten activiteiten aan de bestaande concentraties in de lucht en met gevolgen voor de gezondheid in gebieden;
- de maximaal toelaatbare concentraties van stoffen in de lucht per 2030 en het maximaal toelaatbaar risico voor de gezondheid in gebieden per die datum;
- de toedeling van emissieplafonds (milieugebruiksruimte) per 2030 aan iedere bestaande of nieuw te verwachten activiteit die bijdraagt aan de maximaal toelaatbare concentratie van stoffen in de lucht of aan het maximaal toelaatbaar risico voor de gezondheid in gebieden waar een geëmitteerde stof neerslag (depositie).

Wanneer het plafond bekend is voor elke bestaande en nieuwe bedrijfslocatie met activiteiten die stoffen emitteren in de lucht, kan de omgevingsdienst aan het werk met het aanpakken van het gat tussen de referentiesituatie (huidige situatie van emissies naar de lucht) en de toebedeelde milieugebruiksruimte voor een milieubelastende activiteit op een locatie. In feite leidt dit bij bestaande bedrijven tot een saneringsoperatie, in de zin dat moet worden ingegrepen in de significantie van de bestaande slechte luchtkwaliteit en de bestaande gezondheidsrisico's.

Deze route leidt tot een afname van de bijdrage van de industrie aan achtergrondconcentraties en aan lokale pieken van luchtverontreinigende stoffen op leefniveau van omwonenden. Dit is een noodzakelijke sanering om op de termijn van 2030 te kunnen voldoen aan de WHO advieswaarden.

Het advies dat hier in deze actualisatie aan provincies wordt gegeven, is dat zij het volgende organiseren ter uitvoering van de afspraken uit het SLA:

- dat de provincie per 2030 voldoet aan de concentratienormen uit WHO 2005, waarbij de provincie die normen vaststelt als aanvullende strengere omgevingswaarde ten opzichte van de landelijk geldende algemene omgevingswaarden (die verouderd zijn);
- dat de provincie de huidige achtergrondconcentraties in de provincie nauwkeurig monitort, net als de lokale luchtkwaliteitspieken op gebiedsniveau in relatie tot de gezondheid van inwoners ter plekke;
- dat de provincie nauwkeurig inzicht heeft in de feitelijke en de vergunde bijdragen van bronnen aan de achtergrondconcentraties en aan de lokale pieken;
- dat de provincie milieugebruiksruimte kan verdelen, door middel van doelsturing gericht op 2030, met een plafond per bron van luchtverontreiniging;
- dat de provincie opdracht geeft aan de omgevingsdiensten om bestaande emissiegrenswaarden te actualiseren op basis van de toegekende milieugebruiksruimte. Dit zorgt voor doorwerking van artikel 4.22 Ow in de actualiseringopdracht van artikel 5.38 Ow en artikel 8.99 lid 1 en lid 5 Besluit kwaliteit leefomgeving.

Bij deze beleidsontwikkeling kunnen provincies anticiperen op de implementatie van de nieuwe Europese richtlijn betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa,¹² door alvast de milieugebruiksruimte te bepalen op basis van die aangescherpte luchtkwaliteitseisen.

3.3 Kosteneffectiviteit als onderdeel van scherpe afwegingen

Kosteneffectiviteit is een aspect dat meeweegt bij de verantwoordelijkheid van een exploitant om te zorgen voor zo hoog mogelijke bescherming (en verbetering) van het milieu. Dat aspect weegt ook mee in de beslissingsruimte van het bevoegd gezag over de milieubelastende activiteit. Daarbij verschilt het of sprake is van de oprichting van een volledig nieuwe milieubelastende activiteit, of van een actualisatie van de normen voor een bestaande activiteit. Op de website van IPLO.nl is helder uitgelegd, wat een berekening van kosteneffectiviteit vanwege luchtkwaliteit inhoudt en wanneer dat wel of juist niet berekend moet worden. Hier volgt een samenvatting, onder verwijzing naar die site.¹³

- Bij een volledig nieuwe situatie is er geen ruimte voor afwegingen op basis van kosteneffectiviteit.
- De berekening van de kosteneffectiviteit is wel verplicht als:
 - ✓ het bedrijf een verzoek doet voor een soepelere emissiegrenswaarde voor emissies naar de lucht dan dat volgt uit BBT (artikel 9.7 Omgevingsregeling);
 - ✓ bij het beoordelen van maatregelen in het kader van de minimalisatieplicht voor ZZS. (artikel 5.24 lid 4 Bal).

In andere situaties is het meewegen van de kosten aan de orde:

- als een BBT-conclusie voor een IPPC-installatie verouderd is;
- indien een lokale afweging gerechtvaardigd is vanwege bijvoorbeeld de luchtkwaliteit;
- bij strengere emissiegrenswaarden dan de grenswaarden uit het Bal.

Er is geen berekening van de kosteneffectiviteit nodig als een BBT-conclusie wordt toegepast voor een IPPC-installatie. Dergelijke BBT-conclusies zijn kosteneffectief, mits zij inhoudelijk nog actueel zijn. Daarnaast is geen berekening nodig bij toepassing van de regels uit hoofdstuk 4 en 5 Bal, omdat de kosteneffectiviteit reeds is gewogen bij het opstellen van het Bal.

Kosteneffectiviteit wordt in de praktijk soms ervaren als het doorslaggevende criterium om wel of niet scherp te vergunnen. In weerwil van deze praktijk gaat het stelsel van milieurecht er juist vanuit dat de kosteneffectiviteit slechts één van de afweegbare criteria is voor de beslissing over het al dan niet stellen van een bepaalde emissiegrenswaarde, wanneer de

¹² Richtlijn (EU) 2024/2881 van 23 oktober 2024, Pb

¹³ <https://iplo.nl/thema/lucht/milieubelastende-activiteiten-lucht/kosteneffectiviteit/kosteneffectiviteit-luchtemissies-milieubelastende/>

kosteneffectiviteit zich in het afwegingsgebied bevindt. Het bevoegd gezag behoort dan andere criteria mee te wegen, om te bepalen of een maatregel kosteneffectief is:

- de technische levensduur van de installatie;
- de mogelijke verhuisplannen van het bedrijf;
- de omvang van de vracht.

Er zijn recente uitspraken op het niveau van Rechtbanken, waarin de bestuursrechter oordeelt dat het bevoegd gezag scherpe emissiegrenswaarden kan en mag stellen, zoals beoogd is met het SLA. Wel vereist de rechter dat een degelijke motivering wordt gegeven, op basis van onderzoek naar de feiten en naar de evenredigheid van de voorgeschreven scherpste.¹⁴

Wij merken hier op dat de berekening van kosteneffectiviteit alleen aan de orde is in een concrete situatie zoals hierboven is toegelicht. Los daarvan kan in een concrete casus aanleiding zijn voor de berekening van milieukosten en -baten, als sprake is van doelsturing met toedeling van milieugebruiksruimte per bedrijfslocatie of per luchtverontreinigende activiteit (zie paragraaf 3.2 hierboven). Die berekening past bij de bestuurlijke afweging van de evenredigheid van de milieugebruiksruimte en kan worden gebaseerd op een berekening van de milieukosten en -baten. Als dit goed wordt uitgevoerd, ontstaat een bestuurlijke (provinciale) praktijk van kosteneffectieve 'doelsturing' vanwege de bescherming van mens (veiligheid, gezondheid) en de bescherming en verbetering van de milieu- en luchtkwaliteit.

3.4 Scherpste als gevolg van de gewijzigde RIE

Om te beginnen: in de gewijzigde RIE blijft uitgaan van strikte handhaving van de naleving van de vergunningvoorschriften door een exploitant. Artikel 8 van de RIE (uit 2010 en uit 2024) vereist onder andere dat wettelijk geborgd wordt dat een exploitant het bevoegd gezag onmiddellijk op de hoogte stelt van een niet-naleving en dat die exploitant onmiddellijk de nodige maatregelen moet nemen om de situatie te herstellen. Indien een inbreuk op de vergunningsvoorwaarden een direct gevaar voor de menselijke gezondheid oplevert of onmiddellijke en significante nadelige gevolgen voor het milieu dreigt te hebben, moet de exploitatie van de installatie (geheel of gedeeltelijk) onmiddellijk worden opgeschort totdat gewaarborgd kan worden dat wel weer aan de vergunningsvoorwaarden wordt voldaan. De recente wijziging van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) maakt duidelijk dat deze richtlijn, via de nationale implementatie, moet bijdragen aan het Europese doel om uiterlijk in 2050 een klimaatneutrale, schone en circulaire economie tot stand te brengen. Dit is het leidmotief voor de wijziging van de RIE. Daarbij zijn ook meer specifieke subdoelen gesteld, namelijk dat:

¹⁴ Rechtbank Noord-Nederland, 13 september 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3823. Rechtbank Oost-Brabant, 12 april 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1490.

- het gebruik, hergebruik en beheer van hulpbronnen moet worden geoptimaliseerd, en;
- dat verontreiniging van het milieu tot een minimum moet worden beperkt.

Dit gaat gepaard met de opdracht aan bedrijven om beleidsmaatregelen te treffen voor een grondige transformatie, met een langere tijdshorizon. Deze opdracht leidt op termijn, althans zo verwachten wij het in het kader van deze actualisatie van het rapport 2021, tot een relativering van het klassieke uitgangspunt “dat de vergunningaanvraag van een bedrijf leidend is” voor de beoordeling van milieugevolgen. Een vergunningaanvraag kan in de toekomst slechts leidend zijn, als sprake is van een transformatieve aanvraag. Dat is een aanvraag van activiteiten die passend zijn bij de transformatie van het bedrijf naar milieuneutraal, schoon en circulair. Wij menen dat het bevoegd gezag hier zelfs op kan aansturen bij bestaande bedrijven, door middel van de toepassing van artikel 8.99 lid 1 en lid 5 Bkl. Dat artikel voorziet in een grondslag om vergunningen te actualiseren en voorschriften te wijzigen vanwege de ontwikkeling van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en vanwege de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu. Bij die actualisatie en wijziging kan het bevoegd gezag voorschriften stellen die tot de toepassing van andere technieken verplichten dan de technieken die ooit in het verleden zijn gepresenteerd in een vergunningaanvraag van het bedrijf.

Wij menen derhalve dat het bevoegd gezag beslissingsruimte heeft om een oordeel te vellen over de transformatie van een bedrijf, met als oordeel dat die transformatie goed en goed genoeg is, of juist niet. Deze sturing op de transformatie is mogelijk binnen het bestaande milieurecht. Op basis van artikel 8.32, lid 1 onder b van het Bkl kan een bedrijf de verplichting krijgen onderzoek te doen naar mogelijkheden tot verdergaande bescherming van het milieu. Deze verplichting kan het bevoegd gezag opleggen via een vergunningvoorschrift of via een maatwerkvoorschrift bij de specifieke zorgplicht.

De wijziging van de RIE in 2024 betekent dat de Omgevingswet halverwege 2026 moet zijn aangepast. Vanaf dan moet het bevoegd gezag voortaan strenge emissiegrenswaarden vaststellen (*in een vergunning of via maatwerk op algemene regels*). Die grenswaarden moeten van het strengst haalbare niveau zijn voor de installaties, die een exploitant in gebruik neemt (*nieuwe installatie*) of heeft (*bestaande milieubelastende activiteit*). Daarbij moet het bevoegd gezag rekening houden met eventuele effecten op andere milieucompartimenten.¹⁵

De bewijslast voor de haalbaarheid van de strengste emissiegrenswaarden moet volgens de gewijzigde RIE bij wet worden toegewezen aan de exploitant van de milieubelastende activiteit. Die haalbaarheid moet de exploitant baseren op de best mogelijke milieuprestaties door de desbetreffende installaties, tenzij de exploitant aantoont dat toepassing van de BBT (uit een

¹⁵ Overweging 29 bij de Wijziging van RIE. Richtlijn 2024/1785, PB L van 15 juli 2024, blz. 6.

BBT-conclusie) tot een minder strenge emissiegrenswaarde leidt bij de desbetreffende installatie.

Het bevoegd gezag beoordeelt de onderbouwing die de exploitant aanlevert. Daarbij moet het bevoegd gezag ervoor zorgen dat, waar passend, sprake is van vermindering van de specifieke bijdrage van de milieubelastende activiteit aan de verontreiniging in het omliggende gebied en aan de concentratie van verontreinigende stoffen in het ontvangende milieu. Dit kan aanleiding zijn voor:¹⁶

- het stellen van strengere emissiegrenswaarden dan de waarde die uit BBT volgt;
- een beperking van de capaciteit, of;
- een interventie in de wijze van exploitatie van de milieubelastende activiteit.

Indien sprake is van uitzonderlijke omstandigheden, die aanleiding geven voor minder strenge emissiegrenswaarden dan eigenlijk mogelijk is op basis van BBT, moet het bevoegd gezag er wel voor zorgen dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt door de milieubelastende activiteit.¹⁷ Significantie is dus een zelfstandige beoordelingsgrond, naast BBT en de andere criteria zoals genoemd in artikel 4.22 Ow.

Voor bestaande installaties geldt overgangsrecht, dat is geregeld in de RIE-wijziging. Kort gezegd, moet in de nationale wet worden geregeld dat het bevoegd gezag het voormalige recht uit de niet-gewijzigde RIE blijft toepassen,¹⁸ totdat:

- een geldende vergunning wordt gewijzigd conform de gewijzigde RIE, als sprake is van een vergunningaanvraag met betrekking tot de installatie, of;
- het bevoegd gezag uit zichzelf de vergunning actualiseert vanwege de verontreiniging die de milieubelastende activiteit veroorzaakt, of vanwege de bedrijfsveiligheid of om te kunnen voldoen aan omgevingswaarden (*milieukwaliteitseisen*),¹⁹ of;
- een nieuwe BBT-conclusie wordt gepubliceerd, omdat in die omstandigheid de vergunning binnen vier jaar moet worden geactualiseerd.²⁰

¹⁶ Overweging 35 bij de Wijziging van RIE. Richtlijn 2024/1785, PB L van 15 juli 2024, blz. 7.

¹⁷ Overweging 31 bij de Wijziging van RIE. Richtlijn 2024/1785, PB L van 15 juli 2024, blz. 6.

¹⁸ Overgangsrecht bij artikel 15 lid 3.

¹⁹ Artikel 21 lid 5 van de Wijziging van RIE. Richtlijn 2024/1785

²⁰ Artikel 3, lid 2, van de Wijziging van RIE. Richtlijn 2024/1785

3.5 Scherpte als fundamentele verplichtingen van de exploitant

De betekenis van de RIE voor de interpretatie van artikel 4.22 Ow mag, in onze ogen, niet worden onderschat. Over die betekenis is inmiddels sprake van ontwikkelingen in de jurisprudentie. Het Hof van Justitie legt duidelijk uit wat die betekenis van de RIE is, in een recent arrest:

*Een vergunning mag door de bevoegde autoriteit [...] alleen worden verleend indien de vereisten van deze richtlijn worden nageleefd.*²¹

Het Hof merkt vervolgens op dat de aanvraag van een vergunning een beschrijving moet bevatten van de maatregelen die worden getroffen om te voldoen aan de fundamentele verplichtingen van de exploitant als vermeld in artikel 11 van de RIE.²² Het Hof van Justitie in dat kader wat het begrip ‘verontreiniging’ betekent. Dit begrip wordt omschreven als de inbreng van stoffen in lucht, water of bodem waardoor de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan worden aangetast.²³ Deze begripsvorming is relevant voor de interpretatie van de verplichtingen van een exploitant, conform artikel 11 RIE. Op basis van dat artikel moet de exploitant van een installatie ervoor zorgen dat:

- ✓ alle passende preventieve maatregelen worden getroffen tegen ‘verontreiniging’, en;
- ✓ geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt.²⁴

Deze fundamentele verplichtingen zijn in Nederland vrijwel letterlijk verwoord in artikel 4.22 lid 2 Omgevingswet. Als gezegd, moet dat artikel worden uitgelegd en toegepast in het perspectief van de RIE. Het Hof van Justitie legt vrij expliciet uit, wat dit inhoudt voor de praktijk.

*Uit een en ander volgt dat [...] de exploitant van een installatie die binnen de werkingssfeer van [de RIE] valt, in zijn vergunningsaanvraag met name passende informatie moet verstrekken over de emissies van zijn installatie en eveneens gedurende de gehele exploitatieperiode van deze installatie moet zorgen voor de naleving van zijn fundamentele verplichtingen op grond van deze richtlijn en van de in dat verband genomen maatregelen, door middel van een voortdurende evaluatie van de gevolgen van de activiteiten van die installatie voor het milieu en de menselijke gezondheid.*²⁵

Uit artikel 12, lid 1 onder i van de RIE volgt dat de aanvraag van een vergunning een beschrijving moet bevatten van de maatregelen die worden getroffen om te voldoen aan alle fundamentele verplichtingen van artikel 11.²⁶ Dat is dus meeromvattend dan het toepassen van BBT. Het gaat erom dat de evaluatie van de gevolgen van een milieubelastende activiteit voor zowel het

²¹ HvJ 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, overweging 77.

²² HvJ 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, overweging 79.

²³ HvJ 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, overweging 87.

²⁴ Artikel 11 onder a en c RIE.

²⁵ HvJ 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, overweging 94.

²⁶ HvJ 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, overweging 79.

milieu als de gezondheid van de mens een integrerend onderdeel zijn van de procedure voor de verlening en rechterlijke toetsing van een vergunning.²⁷ BBT vormen daarbij het uitgangspunt voor de emissiegrenswaarden en andere vergunningsvoorwaarden, met het doel emissies en effecten op het milieu 'in zijn geheel' te voorkomen of beperken.²⁸ Dat uitgangspunt geeft zicht op de te voorziene emissies in elk milieucompartiment, zodat in de aanvraag kan worden beschreven wat de significante gezondheids- en milieueffecten zijn.

Het Hof van Justitie verduidelijkt dat het bevoegd gezag een beoordelingsmarge heeft bij het bepalen voor welke verontreinigende stoffen emissiegrenswaarden moeten worden vastgesteld. Deze vaststelling moet worden gekoppeld aan de mate van schadelijkheid van de betrokken stoffen.²⁹

Hieruit volgt dat enkel verontreinigende stoffen die worden geacht een verwaarloosbaar effect op de gezondheid van de mens en het milieu te hebben, kunnen worden uitgesloten van de categorie van stoffen waarvoor in de [omgevingsvergunning] emissiegrenswaarden moeten worden gesteld.³⁰

3.6 Reflecties op recente literatuur over scherp vergunnen

In een recent artikel met de titel *De missie tegen emissies: ontwikkelingen op basis van het Schone Lucht Akkoord en nieuwe Europese regelgeving*³¹ constateren de auteurs dat de bestuursrechter tot nog toe weinig ruimte biedt aan het bevoegd gezag om tot scherpe (ambtshalve) aanpassingen van vergunningen voor bestaande installaties te komen. Daarbij vermelden zij dat hierover nog geen jurisprudentie is onder de Omgevingswet. De auteurs analyseren jurisprudentie van een aantal rechtbanken op basis van het voormalige recht (Wabo, niet Ow en niet de recent gewijzigde RIE) en concluderen uit die rechtspraak dat het bevoegd gezag niet slaagt in de bewijslast dat strenge emissiegrenswaarden haalbaar zijn voor de exploitanten van een bestaande installatie in de desbetreffende vergunningbesluiten.³²

Een ander recent artikel, met de titel *Mogelijkheden en beperkingen bij scherp vergunnen*,³³ gaat eveneens over de gewijzigde RIE in relatie tot het SLA. De auteur stelt dat artikel 4.22 Ow niet leidt tot een verandering van het beoordelingskader voor de vergunningverlening, omdat de regels

²⁷ HvJ 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, overweging 105 (antwoord op prejudiciële vraag 1).

²⁸ HvJ 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, overweging 81.

²⁹ HvJ 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, overweging 113.

³⁰ HvJ 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, overweging 115.

³¹ Anna Collignon, Neeltje Walgemoed, Jelmer Ypinga, in: Tijdschrift voor Omgevingsrecht (TO), 2025/1, blz. 8-17.

³² TO 2025/1, blz. 11.

³³ Mr. J.K. van de Poel, in: Milieu en Recht (M en R), 2025/27.

van dat kader in het Bkl staan en niet in de Ow. En bij die regels moet worden uitgegaan van BBT en van niets anders.

In een artikel met de titel *Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie* merken de auteurs op dat de doelen van de herziening van de RIE zeer vooruitstrevend zijn. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat de wijzigingen en aanvullingen van de RIE kleine stappen zijn met het oog op de ambitieuze doelstellingen voor 2050. Klein, omdat:

- ✓ de richtlijn op BBT gefocust blijft maar het nog lange tijd zal duren voordat de wijzigingen in bestaande BREF-documenten en BBT-conclusies zijn verwerkt;
- ✓ het onduidelijk is hoe de nieuwe verplichtingen tot scherper vergunning zich moeten uitwerken, zoals de vraag welke haalbaarheidscriteria de exploitant moet hanteren;
- ✓ veel onderdelen van de gewijzigde RIE nog moeten worden geconcretiseerd via uitvoeringshandelingen van de Europese Commissie.

De artikelen die hierboven in het kort zijn besproken, concentreren zich vooral op de betekenis van BBT en dan met name de bewijslast van het bevoegd gezag over de haalbaarheid van strenge emissiegrenswaarden. De stelling is, kort gezegd, dat die bewijslast niet of nauwelijks zal slagen. Er is in de artikelen weinig andere argumentatie tegen scherp vergunnen dan de bewijslast van de haalbaarheid van de grenswaarden. Terwijl daartoe wel degelijk argumenten over gegeven zouden kunnen worden, zoals het doel van een hoog niveau van bescherming door middel van preventie, milieubeginselen en de fundamentele verantwoordelijkheden van de vervuiler, het voorkomen van significantie en de gelding van (landelijke of decentrale) milieukwaliteitsnormen (omgevingswaarden). Het betoog in de artikelen moet daarom in dit Actualisatierapport worden betwist.

Zoals hierboven reeds is vermeld, ligt de bewijslast voor scherpe emissiegrenswaarden bij de exploitant. De exploitant moet meer en andere informatie aanleveren dan voorheen het geval was onder het regime van de Wet milieubeheer en Wabo. De gewijzigde RIE maakt expliciet dat sprake is van een verschuiving van de bewijslast. Dit is bedoeld om de ongewenste praktijk van niet-scherp vergunnen te doorbreken. Nota bene, dit is een belangrijk motief voor de wijziging van de RIE. Het sluit bovendien ook aan op de permanente gelding van de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten van artikel 2.11 Bal, waardoor elk bedrijf dat een milieubelastende activiteit verricht de verantwoordelijkheid heeft om te zorgen voor preventie en voor een zo hoog mogelijk niveau van bescherming (en verbetering!) van het milieu. Dit vereist een doorbreking van een verouderde interpretatie van de bewijslastverdeling.

Dus niet:

‘Uit de wettelijke systematiek volgt dat het college eerst zelf moet onderzoeken of actualisatie van de vergunningvoorschriften nodig is. Het college heeft echter met de

vergunningvoorschriften [het bedrijf] opgedragen om te onderzoeken of zij voldoet aan de nieuwe BBT-conclusies, terwijl die onderzoeksplicht bij het college ligt ³⁴

Deze interpretatie sluit aan op oude jurisprudentie uit het tijdperk van de Wet milieubeheer en de Wabo, maar dat miskent de fundamentele wijzigingen in de wettelijke systematiek. Zeker met de inwerkingtreding van de Omgevingswet en met de wijziging van de RIE. Die verouderde interpretatie mag volgens onze denkhijl niet zonder heroverweging worden gebruikt als rechterlijke toetsing van toekomstige besluiten die plaatsvinden onder het nieuwe milieurecht. Die precedentwerking van oud-recht is misplaatst, vanwege de wijzigingen in de wet en het beleid. Het is een misvatting om te menen dat artikel 4.22 Ow niet doorwerkt in de beoordelingsregels voor milieubelastende activiteiten. Dat artikel levert een inhoudelijke grondslag, met oogmerken en een strekking, die (wat mij betreft onterecht) onbekend was ten tijde van de aangehaalde jurisprudentie die nog gebaseerd is op het oude recht van de Wabo en Wet milieubeheer. In toekomstige jurisprudentie zal moeten worden uitgegaan van de bevoegdheid van het bevoegd gezag om concrete contextuele gevolgen te verbinden aan de oogmerken en strekking van artikel 4.22 Ow bij de toepassing van de beoordelingsregels van het Bkl. Als die relatie niet wordt gelegd in de rechtspraak, had artikel 4.22 Ow net zo goed niet wettelijk vastgesteld hoeven worden. Bovendien volgt uit de gewijzigde RIE dat het bevoegd gezag een contextuele en resultaatgerichte beoordeling van BBT moet maken, gericht op zo streng mogelijke emissiegrenswaarden en met oog op de realisatie van een hoog niveau van veiligheid, gezondheid en milieukwaliteit.

3.7 Conclusie

Het mag duidelijk zijn dat BBT niet de enige maatstaf is voor de scherpste (of het gebrek daaraan) van emissiegrenswaarden. Er moet een resultaat worden bereikt met het oog op een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en een hoog niveau van milieubescherming en verbetering van de kwaliteit van het milieu.³⁵

Het Schone Lucht Akkoord, thema industrie, heeft als doel om de uitstoot van stoffen naar de lucht te ontkoppelen van de productiegroei en een continue daling van emissies naar de lucht te realiseren. In de uitvoering van SLA-maatregelen kijken de deelnemende overheden breder dan alleen naar de emissies van fijnstof, ammoniak en stikstofoxiden. Die verbreding doen zij omdat andere luchtverontreinigende stoffen die de industrie uitstoot, een belangrijke invloed kunnen hebben op de (lokale) luchtkwaliteit. Dit strookt met de opdracht uit de RIE, dat grenswaarden moeten worden gesteld voor alle stoffen die vermeld staan in bijlage II bij de E-

³⁴ Rechtbank Noord-Nederland, LEE 24/4107, ECLI:NL:RBNNE:2025:3258.

³⁵ HvJ 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, overweging 71.

PRTR verordening,³⁶ maar ook voor alle andere verontreinigende stoffen die in significante hoeveelheden uit een installatie kunnen vrijkomen en gelet op hun aard en potentieel voor overdracht van verontreiniging tussen milieucompartimenten.³⁷

³⁶ Artikel 14 lid 1 onder a Rie, onder verwijzing naar verordening 166/2006 m.b.t. het Europees register inzake de uitstoot en overbrenging van verontreinigende stoffen (E-PRTR).

³⁷ HvJ 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, overweging 112.

4. Evaluatie trainingsdagen

4.1 Inleiding

In 2023 en 2024 heeft ons bureau een aantal trainingsdagen georganiseerd over de juridische mogelijkheden om de lucht schoner te krijgen door het stellen van strikte vergunning- en maatwerkvoorschriften voor luchtmissies. Dit is gedaan in opdracht van het project Training emissie-eisen industrie voor Omgevingsdiensten en provincies, als onderdeel van de Uitvoeringsagenda van het Schone Lucht Akkoord. De doelgroep van de trainingen bestond uit ruim 100 medewerkers van omgevingsdiensten en provincies, in de functie van jurist, vergunningmaker, milieukundige expert of beleidsmedewerker, die inhoudelijk bezig zijn met de regulering van emissies naar de lucht door milieubelastende activiteiten.

De leervraag was als volgt geformuleerd: *hoe voer je in de praktijk van vergunningverlening de afspraken uit het Schone Lucht Akkoord uit?* Deze leervraag hebben wij tijdens de trainingsdagen vanuit verschillende invalshoeken behandeld:

- 1) de beslissingsruimte in het beoordelingskader in de Wabo en de Omgevingswet;
- 2) de relatie tussen het beoordelingskader, het milieubeleid en de feitelijke omstandigheden;
- 3) de beoordeling van feiten, belangen en de technische en economische aspecten;
- 4) de bewijslastverdeling bij de aanvraag;
- 5) de motivering van de strenge en resultaatgerichte emissiegrenswaarden;
- 6) de bestuurlijke dimensie: wat is nodig om het bevoegd gezag effectief streng te laten beslissen?

De leervraag met de vijf invalshoeken is niet louter theoretisch behandeld. Er is uitdrukkelijk aansluiting gezocht op de uitvoeringspraktijk van de deelnemers, met gebruik van voorbeelden uit die praktijk.

Aan het slot van iedere trainingsdag is de deelnemers gevraagd om te reflecteren op de geleerde lessen en op de argumenten voor of juist tegen scherper vergunnen. Die lessen en argumentatie voegen wij hier toe aan de actualisatie op het rapport Resultaatgerichte emissiegrenswaarden.

4.2 Argumenten voor en tegen 'scherp vergunnen'

Tijdens de trainingen is een oefening gedaan met het innemen van standpunten voor of juist tegen scherp vergunnen. De ingebrachte argumenten zijn samengevat in onderstaande tabellen (*attentie: de volgorde van de argumenten is willekeurig en heeft geen betekenis*).

Argumentatie tegen scherppte
Voldoen aan BBT en vallen binnen range. Eisen moeten niet te scherp zijn. Te scherp= 1. feitelijk (economisch) niet haalbaar; 2. geen draagvlak; 3. EU level playing field (is er met reden: eerlijke concurrentie met buitenland); 4. meewegen bredere maatschappelijke context.
SLA = overheidsakkoord. Kosten van dit overheidsstreven niet afwentelen op bedrijven maar zelf betalen.
Levert beperkte milieuwinst op. Is te grote investering voor bedrijf om iets extra te doen ten opzichte van wat het oplevert aan emissiereductie. Kijk naar andere, relevantere bronnen zoals verkeer.
Wat levert dit een bedrijf op? Er is geen budget beschikbaar hiervoor. Een eis van scherppte leidt tot hoge kosten voor het opstellen van de aanvraag om vergunning.
De aangevraagde techniek is gangbaar in de branche. Waarom wij strenger en anderen niet? Strijd met gelijkheids- en evenredigheidsbeginsel. Andere landen minder streng: waarom NL braafste van de klas?
Wettelijke grondslag ontbreekt: we voldoen aan het kader. Vergunning uit verleden: bestaand recht.
Streng niet haalbaar met huidige techniek.
Bijdrage van bedrijf aan luchtkwaliteit (achtergrondwaarden) is heel laag.
Actualiseren BBT is geen core business en leidt tot lastige ingreep in bedrijfsvoering.

Argumentatie voor scherppte
Principe van vervuiler betaalt. Vergunnen is toestaan, onder condities. De wet biedt mogelijkheid voor strenge condities. Logisch aflopen van de ijkpunten (beoordelings-criteria) van de Ow, meer dan alleen BBT. Wet verplicht tot toepassen van technieken die de minste milieubelasting geven.
Belang van bereiken van schone lucht, dus doelen SLA halen. Dit wordt van overheid verwacht door de belanghebbenden in de omgeving van bedrijven.
Aanscherping normen is nodig voor bescherming gezondheid en verbetering van het milieu. Niet alles kan overal. Milieubelasting moet altijd zo minimaal mogelijk zijn en gezondheidsbescherming zo veel mogelijk geborgd. Deze belangen nu eens écht voorop stellen, zeker gezien de dichtbevolktheid in NL.
Er zijn haalbare technieken, ook nageschakelde, om aan de strengste eis te kunnen voldoen. Met maatwerk t.o.v. de algemene regels.

SLA is landelijk beleid, dat uitvoering krijgt bij de overheden die eraan meedoen. Strengere emissie-eisen stellen is dus een landelijke afspraak, met een lokaal belang om het milieu te verbeteren.
Beleid uitvoeren zolang het evenredig is, dus "als het kan".
Technieken bij bedrijven zijn afgeschreven
Duurzaamheid is het streven, zou het streven moeten zijn. Met de tijd meegaan.
Stimuleert innovatie bedrijven. Toekomstgericht door goedkoper produceren dankzij betere technieken.
Scherpte in de emissie-eisen creëert milieugebruiksruimte voor andere (economische) activiteiten.

4.3 Geleerde lessen uit de trainingen

Aan het slot van de trainingsdagen is gevraagd naar de 'geleerde lessen', met 3 subvragen:

1. Competentie. Wat heb jij als professional nodig? Wat ga je met 'scherp vergunnen' doen?
2. Bijdrage aan SLA. Wat is nodig om SLA te laten slagen?
3. Wat is de rol van jouw werkgever?

Dit heeft de volgende informatie opgeleverd. (*attentie: de inbreng is in willekeurige volgorde genoteerd en de volgorde die hieronder staat heeft dus geen betekenis*).

1. Competentie. Wat heb jij als professional nodig? Wat ga je met 'scherp vergunnen' doen?

- Dieper in de Ow duiken en dit koppelen aan SLA. Ow en doelen van Ow plus juridisch kader Ow beter doorgronden en scherper krijgen en dan kijken waar we scherper kunnen vergunnen of maatwerkvoorschriften kunnen opleggen. Mogelijkheden Ow benutten, ook zonder beleid.
- Kennis overdragen aan collega's in de eigen organisatie.
- Kunnen schakelen tussen juridisch systeem en de specifieke casus in praktijk.
- Bestuur informeren over mogelijkheden om vergunningen te actualiseren en scherp te vergunnen. Bestuurlijke ruimte vragen om dit uit te voeren door OD.
- Focus op vracht en depositie, minder op emissie en concentratie.
- Goed kunnen beargumenteren waarom BG iets van bedrijf eist en waarom.
- Bij adviseren in vergunningprocedures voortaan expliciet naar beleid van bevoegd gezag vragen en checken of alle relevante beoordelingscriteria van de Ow zijn betrokken bij de behandeling van de aanvraag om vergunning.
- Kennis nodig over bewijslastverdeling en evenredigheid.

- Bewustzijn nodig: zet beleidsinstrumenten in om tot verbeteringen te komen.
- Wabo is een vergunningmandje met beoordelingskaders, de Ow werkt met integraal beleid met oog op bepaalde doelen.
- Bijdrage aan SLA: via juridische analyses + aansluiting op lokale omstandigheden + voorzorg. Hoe beleidsuitgangspunt SLA kracht bijzetten?
- Poot stijf houden bij het in behandeling nemen van een aanvraag.

2. Bijdrage aan SLA. Wat is nodig om SLA te laten slagen?

- Enorme kloof tussen de theorie en de praktijk: hoe te dichten?
- Vlotte implementatie nodig van nieuwe RIE.
- SLA motiveert om verder te kijken dan BBT. SLA is streven. Denk niet in problemen, maar in bedoeling.
- Op provinciaal niveau omgevingswaarden vaststellen m.b.t. luchtkwaliteit. Provincie moet nog specifiek ingaan op emissie-eisen en het bepalen van de doelen in overeenstemming met SLA.
- Gemeenten in regio (van OD) laten aansluiten bij SLA en beleid laten opstellen. Belang van het overtuigen van provincie, gemeenten en OD van het belang van de implementatie van SLA, dan wel van de doelen van SLA in individuele gevallen.
- Behoeft aan duidelijke informatie en aan kennis van luchtemissies en van motivaties in vergunningen t.a.v. scherpe eisen. Scherpe vergunning is moeilijk te onderbouwen: vereist expertise en inzicht in gegevens/data. Er zijn heel wat lastige begrippen in het spel: "significantie", "evenredigheid".
- Zo duidelijk en concreet mogelijk SLA-beleid voeren vanuit bestuur, om zo min mogelijk onnodig gewicht te leggen in de individuele vergunning-afwegingen.
- Standaardiseren vergunning-teksten o.b.v. gehele beoordelingskader i.p.v. focus op BBT. Ook met teksten voor de onderbouwing / motivering bij de vergunning.
- Behoeft aan informatie over ervaringen van andere overheden, wellicht te organiseren in klankbordgroepen. Goede voorbeelden op IPLO plaatsen.
- Beleid over schone lucht en scherp vergunnen (laten) ontwikkelen en uitwerken in omgevingsverordening en beleidsregels. Gaat om beleid t.a.v.:
 - VTH-strategie m.b.t. strenger vergunnen
 - Indieningsvereisten t.a.v. de aanvraag om omgevingsvergunning: sturen op de informatieverplichting van de aanvrager t.b.v. de beoordeling door het bevoegd gezag.

- Omkering bewijslast: voor welke gegevens moet het bedrijf de bewijslast dragen, in de plaats van het bevoegd gezag?
- Omgaan met “botsende belangen” (hoe sturen op de afwenteling tussen lage luchtmissies, minder energieverbruik, watermissies, afval, etc.?).
- MER-plicht
- Doorwerking van omgevingswaarden.
- Hoe bewaken wij in NL dat alle bedrijven op eenzelfde manier worden behandeld (rechtsgelijkheid)?
- Goede verhouding tussen bedrijven en het bevoegd gezag kan bijdragen aan bereiken van luchtkwaliteitsnormen. ILT kan daarover adviseren.
- Samenwerking met bedrijf, in vooroverleg en evt. via onderhandelingen, helpt om alle informatie over de (on-)mogelijkheden voor scherp te krijgen in de aanvraag te krijgen.
- Economisch belang versus duurzame ontwikkeling: in politieke besluitvorming altijd voorrang voor economisch belang, daardoor is scherp vergunnen lastig.

3. Rol van jouw werkgever?

- Dialoog in OD aangaan over rol: voorloper of volgend? OD is nu teveel vraag gestuurd en heeft te grote tijdsdruk. Lef, moed, ambitie, koploper willen zijn. Draagvlak en kwestie van ‘willen’.
- Overeenstemming nodig over einddoel en kleine stapjes naar doel toe. Tijd en uitvoeringsbeleid nodig voor VTH om de stapjes te kunnen maken. Lobby bij BG nodig: verbinden van BG met praktijk OD en doel SLA.
- Bestuur moet wel nek durven uitsteken. Er zijn juridische risico's.
- Behoeft aan tijd/gelegenheid om meer kennis op te doen en informatie te bestuderen m.b.t. schone lucht, Ov en ontwikkelingen in het milieurecht. Zorgen voor en borgen van deskundigheid van de medewerkers in de OD, met bundeling van expertises. Plus: doorpakken op SLA.
- Management OD overtuigen van belang van scherp vergunnen. Betrokkenheid management is nodig om vergunningverleningstaak uit te kunnen voeren met oog op scherp.
- Samenwerking tussen VTH, JZ en expertise luchtkwaliteit. Interdisciplinair.
- Projectbenadering voor uitvoering SLA bij bedrijven. Financiële middelen nodig voor inzet.



KokxDeVoogd B.V.

info@kokxdevoogd.nl

088 – 116 40 00

Bezoekersadres

CIC Rotterdam, GHG

Stationsplein 45, A4.004

3013 AK Rotterdam

www.kokxdevoogd.nl

De staat van morgen. Start vandaag.