

Uitgelichte ontwikkelingen in het milieurecht 2020/2021

Mr. A. Collignon & mr. C.M. Walgemoed, datum 15-10-2021

Dit jaar hebben wij voor de eerste keer het genoeg een overzicht van enkele ontwikkelingen in de milieurechtelijke jurisprudentie te verzorgen. Wij nemen het stokje over van Maartje Boudesteijn en Bart-Jan Walraven. We hebben een (niet uitputtende) selectie gemaakt van uitspraken over milieuthema's die relevant kunnen zijn voor de bouwrechtpraktijk. De selectie heeft betrekking op de periode 1 september 2020 tot en met 31 augustus 2021.

1. Inspraak

Op milieubesluitvorming is doorgaans de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van toepassing op grond van afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht (Awb). Dat betekent dat voordat een besluit wordt vastgesteld, men een zienswijze mag indienen over een ontwerpbesluit. Over die zienswijzeprocedure zijn het afgelopen jaar belangrijke uitspraken gedaan. De mogelijkheid tot het indienen van een zienswijze is in het milieurecht niet beperkt tot belanghebbenden; eenieder mag een zienswijze indienen. Op basis van artikel 6:13 Awb en 8:1 Awb mag echter alleen een belanghebbende die een zienswijze heeft ingediend procederen bij de bestuursrechter. Naar aanleiding van prejudiciële vragen van de rechtbank Limburg oordeelde het Hof van Justitie van de Europese Unie op 14 januari 2021 in het zogenaamde *Varkens in Nood*-arrest dat dit systeem op twee punten in strijd is met het Verdrag van Aarhus.^[2] Artikel 9 lid 2 van dat verdrag waarborgt onder meer de toegang tot de rechter bij bepaalde besluiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben. Ten eerste oordeelt het Hof dat een lidstaat op grond van dat verdrag niet verplicht is om eenieder inspraakrechten te geven bij Aarhus-besluiten. Als een lidstaat daar echter wel voor kiest, zoals Nederland doet, dan moet ook eenieder die van die mogelijkheid gebruik heeft gemaakt toegang hebben tot een rechter om zich te beroepen op die rechten op inspraak, zo oordeelt het Hof. Ten tweede oordeelt het Hof dat belanghebbenden die niet hebben meegedaan aan de inspraakprocedure, toch altijd naar de rechter moeten kunnen stappen. Het systeem in Nederland, waar een zienswijze voorwaardelijk is aan de toegang tot de rechter, mag dus niet. Op 14 april 2021 overwoog de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) dat "omwille van de rechtszekerheid" dit oordeel van het Hof ruimhartig zal worden toegepast in Nederland, in afwachting van een wetswijziging. De Afdeling oordeelde dat in alle gevallen waarin in milieu- en ruimtelijke ordeningszaken de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure wordt toegepast, artikel 6:13 van de Awb niet langer wordt tegengeworpen aan belanghebbenden. Er hoeft dus niet per besluit te worden getoetst of het Verdrag van Aarhus van toepassing is.^[3] We zien inmiddels in de praktijk ook al bekendmakingen van ontwerpbesluiten waar dit uitdrukkelijk bij wordt vermeld. Ook als door een rechtbank in eerste aanleg vóór 14 januari 2021 een belanghebbende niet-ontvankelijk is verklaard omdat hij geen zienswijze had ingediend, mag in hoger beroep die belanghebbende alsnog meedoen aan de procedure.^[4] Op 4 mei 2021 oordeelde de Afdeling dat de toegang tot de bestuursrechter bij milieuzaken ook open staat voor niet-belanghebbenden, als zij een zienswijze hebben ingediend. Die toegang is bovendien niet beperkt tot een beroep op hun inspraakrechten. De Afdeling merkt daar wel meteen bij op dat het relativiteitsvereiste in veel gevallen aan een beoordeling van een inhoudelijke grond van een niet-belanghebbende in de weg zal staan.^[5] Voorgaande zal hoe dan ook een impact hebben op de praktijk. Of daadwerkelijk meer belanghebbenden zonder zienswijze zullen gaan procederen of niet-belanghebbenden na een zienswijze in beroep gaan is nog onbekend, maar de mogelijkheid is er wel. Er wordt momenteel een wetsvoorstel voorbereid om de Awb aan te passen aan het arrest *Varkens in Nood*.^[6]

2. Relativiteit

Zoals hiervoor benoemd zal de relativiteit ook een rol kunnen spelen bij de (beperking van de) gevolgen van de *Varkens in Nood*-jurisprudentie. Een partij in een bestuursrechtelijke procedure kan zich niet beroepen op een schending van een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel als deze kennelijk niet bedoeld is om de belangen van die partij te beschermen. Dat is het relativiteitsvereiste, dat sinds 1 juli 2013 is neergelegd in artikel 8:69a Awb. Het relativiteitsvereiste is over de jaren vaak in jurisprudentie aan de orde geweest. Op 11 november 2020 constateerde de Afdeling dat er in de rechtspraak daarom behoefte was aan een overzichtsuitpraak op hoofdlijnen over het relativiteitsvereiste in het omgevingsrecht. In de overzichtsuitpraak wordt de stand van de jurisprudentie weergegeven. Het voert voor deze kroniek te ver om alle onderdelen van de overzichtsuitpraak te bespreken. De Afdeling benadrukte dat de overzichtsuitpraak een momentopname is en beoogde geenszins de rechtsontwikkelingen bij de toepassing het relativiteitsvereiste te bevriezen. Daarbij is van belang dat een belangrijk deel van de rechtspraak daarover een casuïstisch karakter heeft.^[7] Voor het overige verwijzen wij naar de overzichtsuitpraak.

3. Belanghebbendebegrip

De functie van het belanghebbendebegrip uit artikel 1:2 Awb in het milieurecht is deze kroniekperiode enigszins veranderd vanwege de gevolgen van het hiervoor besproken *Varkens in Nood*-arrest. Het blijft echter onverminderd relevant voor de ontvankelijkheid van procespartijen bij de bestuursrechter. Sinds 2017 geldt in het milieurecht kort gezegd dat degene die rechtstreekse gevolgen van een milieubesluit ondervindt als belanghebbende wordt aangemerkt en dus ontvankelijk is in een bestuursrechtelijke procedure, tenzij er geen sprake is van 'gevolgen van enige betekenis'.^[8] In een uitspraak van 10 maart 2021 versoepelde de Afdeling deze lijn enigszins. De Afdeling oordeelde dat in het geval dat twijfel mogelijk is over de vraag of de gevolgen van enige betekenis zijn, degenen die de gevolgen ondervinden het voordeel van de twijfel moeten krijgen.^[9] In die zaak betekende dat concreet dat een groep van appellanten die op een afstand van 125 meter van een gepland zonnepark woonden en, zij het beperkt, zicht zullen hebben op dat zonnepark, als belanghebbenden bij het besluit tot toestaan van dat zonnepark werden aangemerkt. Dit lijkt ons meer houvast te bieden voor de rechtspraak dan voorheen.

4. Formele rechtskracht

Het Hof van Justitie van de Europese Unie deed op 20 mei 2021 een belangrijke uitspraak over de houdbaarheid van de formele rechtskracht in het milieurecht in het licht van het Europese recht. Op 30 januari 2019 stelde de Afdeling daarover prejudiciële vragen aan het Hof. Zij stelde onder meer de vraag of een nationale rechter mag uitgaan van de rechtmatigheid van een onherroepelijk vergunningvoorschrift dat (achteraf) in strijd blijkt met het Europese recht.^[10] Het Hof antwoordt dat dit in principe is toegestaan. Het Europese recht staat niet in de weg aan de leer van de formele rechtskracht, zolang er een uitzondering op die leer mogelijk is in gevallen waarin een summier onderzoek dat geen ruimte voor twijfel laat aantoont dat het evident is dat het betreffende voorschrift niet had mogen worden vastgesteld in het licht van het Unierecht.^[11] Een opsteker voor vergunninghouders: onaantastbare vergunningvoorschriften blijven behoudens uitzonderingen dus onaantastbaar.

5. Aanvraag

In het milieurecht speelt de inhoud van de aanvraag een belangrijke rol. Dat is immers de grondslag voor de verdere besluitvorming en het bevoegd gezag kan hier in beginsel niet buiten treden. Met het oog op aankomende nieuwe wetgeving – de Omgevingswet, thans nog voorzien om op 1 juli 2022 in werking te treden – zal ook het moment van een aanvraag van belang kunnen zijn. Een aanvraag zal op grond van het overgangsrecht nog onder het oude recht worden afgehandeld als de aanvraag vóór inwerkingtreding van de nieuwe wet is ingediend. Uit een uitspraak van de Afdeling van 3 maart 2021^[12] blijkt dat het hiervoor van belang is dat de aanvraag ondanks latere aanvullingen nog geldt als 'oorspronkelijke aanvraag'. Om deze vraag te beantwoorden is het belangrijk dat de aanvullingen, op zichzelf maar ook in onderling verband beschouwd, van ondergeschikte aard zijn. Daar was in de voorliggende zaak geen sprake van, en de aanvraag, die nog was ingediend vóór inwerkingtreding van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) in 2010, moet dan ook alsnog onder het thans vigerende recht worden afgehandeld.

6. Actualisering

Een ander vaker terugkerend geschilpunt bij omgevingsvergunningen voor milieu is de vraag of er tot actualisering moet worden overgegaan. Artikel 2.30 Wabo e.v. biedt hiervoor het kader. In een besluit dat heeft geleid tot een uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 8 mei 2020,^[13] besloten Gedeputeerde Staten (GS) niet tot actualisering van de omgevingsvergunning voor de scheepswerf over te gaan. De rechtbank verwijst in de uitspraak naar onder de oude Wet milieubeheer (Wm) gevormde jurisprudentie en geeft een overzicht van de mogelijkheden tot wijziging van de vergunning. Wij wijzen erop dat er een belangrijk verschil is tussen wijziging van de voorschriften van een vergunning op grond van artikel 2.30 j° artikel 2.31 lid 1 Wabo (een wijzigingsplicht waarbij de grondslag van de aanvraag kan worden verlaten) en op grond van artikel 2.31 lid 2 Wabo (een wijzigingsbevoegdheid waarbij de grondslag van de aanvraag leidend is). De rechtbank overweegt dat de artikelen 2.30 en 2.31 van de Wabo niet wezenlijk verschillen van de artikelen 8.22 en 8.23 van de Wm (oud). De rechtbank ziet hierin dan ook geen aanleiding om van de jurisprudentie met betrekking tot de artikelen 8.22 en 8.23 Wm (oud) af te wijken. Omdat er geen sprake was van relevante veranderingen op het gebied van technische mogelijkheden of de kwaliteit van het milieu hebben GS terecht besloten niet tot actualisering over te gaan. En omdat bij de verzochte wijziging van het maximale geluidsniveau sommige vergunde activiteiten niet meer zouden kunnen worden uitgevoerd, kan er ook geen sprake zijn van het inzetten van de wijzigingsbevoegdheid omdat daarmee de grondslag van de aanvraag wordt verlaten.

7. Intrekking

Naast de wijziging van voorschriften van milieuomgevingsvergunningen beschikt het bevoegd gezag over het verdergaande instrument om vergunningen in te trekken. Ook hier maakt de Wabo weer een onderscheid tussen een *intrekkingsplicht* en een *intrekkingsbevoegdheid*. In een uitspraak van de Afdeling van 20 januari 2021^[14] inzake een aan De Logt verleende omgevingsvergunning (dezelfde inrichting als waar de belangwekkende Afdelingsuitspraak^[15] over intrekking van natuurvergunningen en intern salderen bij natuurvergunningen op ziet) was de bevoegdheid tot intrekking aan de orde vanwege het gedurende drie jaar geen handelingen verrichten met gebruikmaking van de omgevingsvergunning milieu. De Afdeling herhaalde daarin haar vaste lijn dat bij de toepassing van de intrekkingsbevoegdheid het bevoegd gezag beleidsruimte toekomt, bij de toepassing van deze bevoegdheid alle relevante belangen moeten worden geïnventariseerd en afgewogen inclusief (financiële) belangen van de vergunninghouder. De enkele omstandigheid dat de houder van een omgevingsvergunning niet aannemelijk weet te maken dat hij deze alsnog binnen korte termijn zal benutten, is voldoende om de intrekking van een ongebruikte omgevingsvergunning te rechtvaardigen.

De rechtbank Oost-Brabant verwijst in de uitspraak van 30 maart 2021^[16] over een procedure tegen dezelfde intrekkingsgrondslag naar deze Afdelingsuitspraak. Daar komt vervolgens onder meer aan de orde of het natuurbelang van het Natura 2000-gebied mag worden betrokken bij de belangenafweging. Volgens de rechtbank mag dit wel. Er is geen bevoegdheid om op grond van de intrekkingsregeling in de Wet natuurbescherming (Wnb) de vergunning in te trekken omdat de vergunning is verleend op grond van de Wm (en een Wnb-vergunning is er niet), maar het natuurbelang van het Natura 2000-gebied is ook een milieubelang, en de rechtbank gaat uit van mogelijk significante gevolgen voor het Natura 2000-gebied door het in werking zijn van de inrichting. Zonder hier nu op de specifieke natuuraspecten in te willen gaan constateren we wel dat de lijn van de Afdeling dat 'alle relevante belangen' moeten worden geïnventariseerd ruim wordt uitgelegd door de rechtbank. In de aangehaalde Afdelingsuitspraak werd evenwel ook geoordeeld dat GS belang mogen hechten aan de omstandigheid dat De Logt op dat moment beschikte over een verleende natuurvergunning en dat een intrekkingsverzoek daarvan door GS was geweigerd. Met alle aandacht voor stikstofdepositie verwachten we dan ook nog wel meer uitspraken over de samenloop van dit milieu- en natuurbelang de aankomende periode.

8. Reikwijdte vergunning(plicht)

Om te weten of er sprake is van een vergunningplichtige inrichting moet onder het systeem van de Wabo een vrij complex stappenplan worden doorlopen. Onder de Omgevingswet wordt dit anders met de expliciet aangewezen 'milieubelastende activiteiten'. Tot die tijd moet eerst worden bekeken of er sprake is van een 'inrichting' zoals gedefinieerd in de Wm, dan of er sprake is van een aangewezen inrichting in bijlage 1 bij het Besluit omgevingsrecht (Bor), en vervolgens of er in die bijlage sprake is van een vergunningplichtige inrichting. In een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 31 mei 2021^[17] wordt deze laatste stap gefileerd. Aan de hand van de uitleg van het begrip 'spoorwegemplacement' aan de hand van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (Ivb), de voorloper van het Bor, komt de rechtbank tot het oordeel dat het betreffende spoor nabij het station Hoorn Kersenbogaard geen spoorwegemplacement is (want alleen keerspoor en wegspoor) en dus geen als vergunningplichtig aangewezen inrichting in categorie 14.3, onderdeel b, van onderdeel C van bijlage I van het Bor.

In een uitspraak van de Rechtbank Noord-Nederland van 28 mei 2021^[18] staat de vraag centraal of er sprake is van een overtreding van het verbod om zonder vergunning of in afwijking van een verleende vergunning een inrichting in werking te hebben, als er emissies blijken vrij te komen die niet bij de eerdere vergunningverlening zijn beoordeeld. De rechtbank komt – anders dan in de eerdere voorlopige voorziening hangende bezwaar^[19] – tot het oordeel dat er geen sprake is van handelen zonder of in strijd met een verleende omgevingsvergunning. Daarvoor acht de rechtbank van belang dat, hoewel er geen sprake is van expliciet vergunnen van de onderhavige SiC-vezels, de activiteit die leidt tot de emissies wel is vergund en sinds de oprichting van de inrichting sprake is van een onverbreekelijke samenhang tussen het vergunde productieproces en de emissie van SiC-vezels. Er kan niet achteraf worden gesteld dat sprake is van handelen in strijd met bepaalde normen, daar waar die normen ten tijde van de vergunningverlening niet bekend waren en niet golden. Dit sluit naar ons oordeel aan bij de Afdelingsuitspraak dat emissies die onlosmakelijk samenhangen met een activiteit en waar geen beperkingen aan zijn gesteld, zijn toegestaan.^[20] Bij lozingen komt de Afdeling tot de conclusie dat stoffen die niet genoemd zijn in de vergunning ook niet mogen worden geloosd.^[21] We verwachten dat dit niet de laatste uitspraken over dit onderwerp zullen zijn gelet op de toenemende aandacht voor de samenstellingen van emissies uit inrichtingen.

9. Zorgplicht

De Wm kent een algemene zorgplicht die in artikel 1.1a van die wet is opgenomen en die inhoudt dat een ieder voldoende zorg voor het milieu in acht neemt. Tegen de wil van een appellant had het bevoegd gezag bij het stilleggen van werkzaamheden vanwege ernstige bodemverontreiniging deze zorgplichtbepaling niet als grondslag gehanteerd.^[22] De

Afdeling volgt dit en herhaalt de vaste jurisprudentie dat de in artikel 1.1a van de Wm vervatte zorgplicht in beginsel slechts ziet op gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden, terwijl de Wm of daarmee samenhangende regelgeving er niet op andere wijze in voorziet die gevolgen te voorkomen of zoveel mogelijk te beperken. Ook het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) kent zorgplichten en ook daarbij is overtreding van de zorgplicht uitsluitend aan de orde in gevallen waarvoor het Abm geen uitputtende regeling bevat.^[23] Daar komt bij dat bestuursrechtelijke handhavingsmaatregelen vanwege overtreding van de zorgplicht uitsluitend kunnen worden getroffen wanneer het handelen of nalaten van de drijver van de inrichting *onmiskienbaar* in strijd is met de zorgplicht. Het is niet in algemene zin te zeggen wanneer sprake is van onmiskienbare strijd, maar uit twee rechtbankuitspraken kan voor bijvoorbeeld het voorkomen van stofhinder (wel onmiskienbaar in strijd) en lichthinder (niet onmiskienbaar in strijd) wat worden afgeleid.^[24]

10. Maatwerkvoorschrift

Het bevoegd gezag kan in bepaalde gevallen, bijvoorbeeld op grond van artikel 2.7a Abm, maatwerkvoorschriften vaststellen. Dit zijn voorschriften die afwijken van de direct werkende regels van het Abm. In de Wm biedt artikel 8.42 lid 3 de basis voor het kunnen afwijken van het Abm. Let op dat in bepaalde gevallen delen van het Abm niet van toepassing zijn en dat dan in het geheel geen maatwerkvoorschriften kunnen worden bepaald. Dat is het geval bij emissies naar de lucht van een IPPC-installatie indien en voor zover voor de activiteit of het type productieproces BBT-conclusies voor deze emissies zijn vastgesteld.^[25] In plaats van een maatwerkvoorschrift vaststellen zou dan een vergunningvoorschrift kunnen worden gewijzigd of vastgesteld.

Het bevoegd gezag heeft beleidsruimte bij de beslissing om maatwerkvoorschriften vast te stellen. Indien wordt besloten tot het stellen daarvan, heeft het college een zekere beoordelingsruimte bij de vaststelling van wat nodig is ter bescherming van het milieu.^[26] De genoemde ruimte wordt wel beperkt door de wettelijke grondslag van het maatwerkvoorschrift en de bepaling van die grondslag. Het bevoegd gezag dat een maatwerkvoorschrift had vastgesteld dat leidde tot de uitspraak van de Afdeling van 24 maart 2021, was buiten de grondslag van de bepaling, artikel 2.7a Abm getreden.^[27] Dat artikel bepaalt dat een maatwerkvoorschrift kan worden vastgesteld als blijkt dat de geurhinder ter plaatse van een of meer geurgevoelige objecten een aanvaardbaar hinderniveau kan overschrijden. Er was echter niet gebleken dat het hinderniveau kon worden overschreden. Het bevoegd gezag had maatwerkvoorschriften vanwege artikel 2.8a Abm gesteld. Het bedrijf beschikt namelijk over een omgevingsvergunning milieu waarvan de geurvoorschriften nadat de voorschriften hierover in het Abm van toepassing werden, vervielen. Artikel 2.8a Abm biedt voor die gevallen de mogelijkheid de vervallen vergunningvoorschriften als maatwerkvoorschriften aan te merken, mits de geurvoorschriften van de vergunning binnen de bevoegdheid van het bevoegd gezag tot het stellen van maatwerkvoorschriften vallen en voor zover het Abm op de inrichting van toepassing is.

De rechtbank Gelderland deed in april 2021 een aardige uitspraak over de uitputtende regeling van laagfrequent geluid in het Abm.^[28] Het bevoegd gezag had voor laagfrequent geluid van een bioscoop op grond van de zorgplicht maatwerkvoorschriften gesteld. Het bevoegd gezag meende namelijk dat laagfrequent geluid niet uitputtend is geregeld in het Abm. Onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Afdeling gaat de rechtbank hier niet in mee.^[29] Omdat laagfrequent geluid is meegenomen in de in het Abm voorgeschreven geluidsnorm en het Abm voor geluid een uitputtende regeling bevat, was het bevoegd gezag niet bevoegd om op grond van artikel 2.1 lid 4 Abm maatwerkvoorschriften vast te stellen voor laagfrequent geluid.

11. OBM

Activiteiten die alleen onder de algemene regels van het Abm vallen, kunnen met een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) gereguleerd worden. De grondslag daarvan is artikel 2.1 lid 1, aanhef en onder i Wabo jo. artikel 2.2a lid 1 onder d van het Bor. Artikel 5.13b Bor bevat de weigeringsgronden voor de OBM.

Voor veel van de activiteiten die met een OBM vergund zouden kunnen worden, is het moeten maken van een milieueffectrapport (MER) een weigeringsgrond. Zeker in procedures over OBM'en voor geitenhouderijen wordt aangevoerd dat een MER moet worden opgesteld vanwege gevolgen voor de volksgezondheid. De rechtbanken en Afdeling zien daar echter in de regel geen aanleiding toe. Dat was ook het geval in een Afdelingsuitspraak van 14 oktober 2020 waar onder meer was aangevoerd dat vanwege het voorzorgsbeginsel een MER had moeten worden gemaakt.^[30] De Afdeling wijst dat betoog af en oordeelt dat vanwege (onzekere) risico's uit voorzorg al dan niet kan worden besloten om maatregelen te nemen. Het beoordelen van een voor de maatschappij al dan niet aanvaardbaar risico in dit verband is echter primair een bestuurlijke taak. De Afdeling herhaalde in een uitspraak van 25 november 2020 hoe bepaald moet worden of een MER moet worden gemaakt.^[31] Beoordeeld moet worden of de aangevraagde activiteit belangrijke nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Of de inrichting zal kunnen voldoen aan de daarvoor geldende milieuregels kan niet worden gelijkgesteld met de vraag of zich belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu kunnen voordoen, die nopen tot het maken van een milieueffectrapport. De omstandigheid dat wordt voldaan aan de milieuregels kan wel worden betrokken bij de beoordeling

of sprake is van belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu. Onder de Omgevingswet komt de OBM overigens niet terug.

12. BBT

Op grond van artikel 2.14 lid 1 onder c Wabo dient bij de beslissing op de aanvraag in acht te worden genomen dat in de inrichting ten minste de in aanmerking komende beste beschikbare technieken (BBT) moeten worden toegepast. In het Bor zijn hierover voorschriften uitgewerkt, waaronder de verplichting voor bevoegde gezagen om te onderzoeken of en te verzekeren dat vergunningen aan de nieuwste BBT-conclusies voldoen. Hiertoe moeten zij vergunningen actualiseren binnen vier jaar nadat een BBT-conclusie is gepubliceerd (artikel 5.10 lid 1 Bor).^[32] Het Gerecht van de Europese Unie wees over een van de BBT-conclusies, die over grote stookinstallaties, in januari 2021 een arrest naar aanleiding van een beroep van de lidstaat Polen.^[33] Ter implementatie van deze BBT-conclusies is in Nederland overigens op 14 mei 2019 het Abm gewijzigd en bijvoorbeeld eisen over de uitstoot van zwaveldioxide, stikstofoxiden en koolmonoxide zijn aangescherpt. De wijzigingen golden direct voor nieuwe installaties en vanaf 17 augustus 2021 gelden de nieuwe emissie-eisen ook voor alle grote stookinstallaties. Het Gerecht oordeelde echter dat een verkeerde procedure is gevolgd bij het vaststellen van de BBT-conclusies grote stookinstallatie en verklaarde het besluit waarbij de conclusies zijn vastgesteld, nietig. De rechtsgevolgen liet het Gerecht in stand totdat binnen een redelijke termijn van ten hoogste twaalf maanden na de uitspraak van dit arrest, een nieuwe handeling ter vervanging daarvan in werking treedt. Wij hebben hier nog geen nieuwe publicatie van gezien.

De Rechtbank Noord-Holland deed een interessante uitspraak over het kunnen afwijken van normen in BBT-conclusies, in dit geval over ijzer en staal, in een omgevingsvergunning.^[34] Artikel 5.5 lid 7 Bor biedt in specifieke gevallen de mogelijkheid minder strenge emissiegrenswaarden vast te stellen dan vastgesteld in BBT-conclusies. Dat is mogelijk indien het halen van de met de BBT geassocieerde emissieniveaus zoals vastgesteld in de BBT-conclusies zou leiden tot buitensporig hogere kosten in verhouding tot de milieuvoordelen, als gevolg van (i) de geografische ligging van de betrokken inrichting, (ii) de lokale milieuomstandigheden, of (iii) de technische kenmerken van de betrokken installatie. Deze mogelijkheid wordt voor zover wij overzien niet vaak gebruikt. De rechtbank oordeelde dat het vergunnen van de ruimere norm niet voldoende gemotiveerd is. Er zou namelijk niet voldoende zijn onderzocht of er opties zijn waarmee wél aan de emissiegrenswaarde uit de BBT-conclusies wordt voldaan en als dat niet zo is, of die emissiegrenswaarde dichter benaderd kan worden. Het Schone Lucht Akkoord (SLA) is op 13 maart 2020 gesloten tussen de Rijksoverheid en een groot aantal provincies en gemeenten. In het SLA hebben de deelnemende partijen afgesproken om, zoals de naam al doet vermoeden, de Nederlandse luchtkwaliteit permanent te verbeteren teneinde gezondheidswinst te realiseren. Dit akkoord is niet in regelgeving geïmplementeerd, maar in de praktijk zien we dat bevoegde gezagen het SLA handen en voeten proberen te geven. De volgende te bespreken uitspraak is een aardig voorbeeld van de beperkingen die het huidige recht kent om strengere eisen te stellen.^[35] Het bevoegd gezag was afgeweken van Abm en had strengere normen vastgesteld, omdat de BBT-conclusies niet juist zouden zijn geïmplementeerd en te veel ruimte gaven. De voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag oordeelde echter dat de motivering om aan te scherpen niet goed is, onder verwijzing naar de Nota van Toelichting bij het Abm waarin staat dat maatwerk alleen is gereserveerd voor uitzonderingen en maatwerk niet is bedoeld voor het opnieuw maken van de BBT-afweging.

13. MER

Op grond van Europees recht, de richtlijn betreffende de beoordeling van de gevolgen voor het milieu van bepaalde plannen en programma's (SMB-richtlijn), mogen plannen en programma's pas worden vastgesteld als er een plan-MER voor is opgesteld. De SMB-richtlijn verstaat onder plannen en programma's: "*plannen en programma's, met inbegrip van die welke door de Gemeenschap worden medegefinancierd, alsook de wijzigingen ervan, die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.*" Als zo'n plan of programma kaderstellend is voor vergunningverlening voor bepaalde activiteiten, zal een plan-MER opgesteld moeten worden. Een structuurvisie is bijvoorbeeld zo'n plan-MER-plichtige figuur. Onder de Omgevingswet blijven de begrippen plan of programma van belang en worden van nog groter belang. In de Omgevingswet is namelijk gekozen voor een algemene omschrijving van de plan-MER-plichtige plannen en programma's in plaats van de huidige limitatieve lijst met plannen (kolom 3, bijlage bij Besluit m.e.r.).

De vraag of de windturbinebepalingen in het Abm en de Activiteitenregeling ook plan-MER-plichtig zijn, hing al even boven de markt. Het Hof van Justitie van de Europese Unie had naar aanleiding van Waalse en Vlaamse prejudiciële vragen over windturbinenormen geoordeeld dat zulke normen plan-MERplichtig kunnen zijn.^[36] De Afdeling oordeelde eerder dat de Nederlandse windturbinenormen niet plan-MER-plichtig zijn.^[37] In juni 2021 kwam de Afdeling van dat oordeel terug en oordeelde dat voor de windturbinenormen uit het Abm en de Activiteitenregeling een plan-MER moet worden gemaakt.^[38] Zolang dat nog niet gebeurd is, kunnen deze normen niet zonder meer worden gebruikt. Dit heeft tot gevolg dat bevoegde

gezegden die een windpark mogelijk maken, daarbij zelfgekozen normen hanteren. Deze normen moeten zijn voorzien zijn van een "actuele, deugdelijke, op zichzelf staande en op de aan de orde zijnde situatie toegesneden motivering". De Afdeling kwam tot dit oordeel, omdat het de betrokken normen als kaderstellend ziet. Het Abm en de Activiteitenregeling zijn immers vastgesteld op nationaal niveau en zijn voorgeschreven op basis van wettelijke bepalingen, te weten artikel 8.40 Wm en artikel 3.14-3.15 Abm. Ook ziet de Afdeling de windturbinenormen als kaderstellend voor vergunningverlening. De rijksoverheid is doende de benodigde onderzoeken uit te laten voeren en verwacht dat dit zo'n twee jaar zal kosten.^[39] De vraag blijft staan of deze rechtspraak zich ook leent voor het beoordelen van andere milieurechtelijke normen en grenswaarden.

14. Geluid

Ook op het gebied van hinder door geluid zijn in de kroniekperiode verschillende interessante uitspraken gedaan. Bij het opstellen van een akoestisch onderzoek dat ten grondslag wordt gelegd aan een besluit is niet altijd even duidelijk welke aspecten moeten worden meegenomen. De Rechtbank Limburg ging op 18 november 2020 bijvoorbeeld in op de vraag onder welke omstandigheden het geluid ten gevolge van laad- en losactiviteiten van een transportbedrijf moet worden meegenomen in de berekening van langtijdgemiddeld beoordelingsniveau en het maximale geluidsniveau uit artikel 2.17 lid 3 Abm. In dat artikel staat dat de grenswaarden betrekking hebben op geluid veroorzaakt door onder meer en laad- en losactiviteiten ten behoeve van en in de onmiddellijke nabijheid van de inrichting. In dit geval was er sprake van een bedrijfsvoering van 'cross-docking', waarbij goederen vanuit de ene vrachtwagen worden gelost en direct in een andere vrachtwagen worden geladen. Dit gebeurde op de openbare weg omdat de ruimte bij de laaddocks te krap was. Het geluid dat daarbij werd gemaakt is direct verbonden met de inrichting en vindt in de onmiddellijke nabijheid plaats, aldus de rechtbank. Het moet dan ook worden gerekend tot de directe hinder ten gevolge van de inrichting. Nu er een omgevingsvergunning was verleend aan het transportbedrijf en maatwerkvoorschriften waren vastgesteld zonder in het akoestische rapport rekening te houden met het geluid van het laden en lossen, werden die besluiten vernietigd.^[40] Bij de beoordeling van een aanvaardbaar niveau van geluid is bovendien niet altijd alleen de uitkomst van metingen of prognoses van belang. In het Abm staan verschillende 'straftoeslagen' die soms bij de metingen of prognoses moeten worden opgeteld. Een voorbeeld daarvan is de toeslag vanwege tonaal geluid. De Rechtbank Rotterdam vernietigde bijvoorbeeld op 24 december 2020 afwijzingen van handhavingsverzoeken jegens de Lidl, omdat ten onrechte geen rekening was gehouden met de straftoeslag van 5 dB op de meetresultaten vanwege het tonale karakter van een koelinstallatie.^[41] In een zaak die ten grondslag ligt aan de uitspraak van 28 oktober 2020 ontstond onenigheid over de vraag wie te vertrouwen is bij het opstellen van een akoestisch rapport. De Afdeling overwoog dat een geluidrapport dat is opgesteld door medewerkers van een gemeente mocht worden meegenomen in een oordeel van de rechtbank in een procedure waar diezelfde gemeente partij is. Dat gegeven op zich maakte niet dat er strijd was met het recht op een eerlijk proces uit artikel 6 EVRM. In die uitspraak ging het om een constateringrapport van twee inspecteurs van de gemeente Amsterdam dat ten grondslag was gelegd aan een afwijzing van een handhavingsverzoek over het geluid van een Orac (een gemotoriseerde perscontainer voor afval met een motorvermogen dat groter is dan 1,5 kW).^[42] Verder wijzen wij op een interessante uitspraak van de Afdeling van 2 december 2020, waarin zij oordeelde dat als in een akoestisch onderzoek in een toelichting van een bestemmingsplan een grenswaarde van geluid staat aangegeven, het bestemmingsplan zelf moet waarborgen dat aan die grenswaarde wordt voldaan. Die toets mag niet worden doorgeschoven naar de vergunningverlening. Het ging in die zaak om een bestemmingsplan dat een kindercentrum mogelijk maakte op 24 meter afstand van een woning, terwijl uit de toelichting bleek dat als randvoorwaarde een afstand van minimaal 30 meter gold. Uit akoestisch onderzoek bleek dat alleen met die afstand kon worden voorkomen dat het geluid van spelende kinderen leidde tot overschrijding van de aanbevolen grenswaarde van 45 dB(A). De gemeenteraad meende dat het bouwplan dat inmiddels was vergund voldeed aan die randvoorwaarde en dat naleving van die randvoorwaarde bij vergunningverlening kon plaatsvinden. De Afdeling overwoog echter dat het niet mogelijk is om op basis van de toelichting van een bestemmingsplan een omgevingsvergunning te weigeren of handhavend op te treden, dus dat niet zeker is dat altijd aan de grenswaarde van 45 dB(A) kon worden voldaan. De toelichting is immers geen bindend onderdeel van het plan.^[43]

15. Lucht en geur

Afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit is van toepassing op elk type inrichting en reguleert emissies naar de lucht. Bij het onderwerp maatwerkvoorschrift is deze afdeling hiervoor al even de revue gepasseerd. De eerste uitspraak, van de Rechtbank Oost-Brabant, gaat over een maatwerkvoorschrift van een overslag- en mestverwerkingsbedrijf dat bepaalt dat de geuremissie uit de centrale schoorsteen niet meer mag bedragen dan 418 MouE (niet hedonisch gewogen) per uur gedurende 6.000 uur per jaar.^[44] Verder is bepaald dat de productie alleen tijdens de vijf werkdagen in een week (van maandag tot en met vrijdag) mag plaatsvinden. De rechtbank zet helder de stappen uiteen

voor het opleggen van maatwerkvoorschriften op grond van artikel 2.7a lid 4Abm. Het bevoegd gezag zal eerst moeten bepalen wat het aanvaardbaar hinderniveau is. Als het bevoegd gezag het redelijk vermoeden heeft dat het geurhinderniveau niet tot een aanvaardbaar niveau wordt beperkt, kan het op basis van artikel 2.7alid 2 Abm bepalen dat het bedrijf een geuronderzoek laat uitvoeren overeenkomstig de NTA 9065 en de resultaten hiervan overlegt. Als een overschrijding van het aanvaardbaar geurhinderniveau zich kan voordoen, dan is het bevoegd gezag bevoegd om maatwerkvoorschriften te stellen. Die stappen konden hier echter overgeslagen worden, omdat er nog overschrijdingen zijn van een eerder vergunde geuremissienorm en de omgeving blijft daar hinder van ondervinden. Het is gebruikelijk dat op provinciaal niveau beleid is over geur, in een provinciale beleidsregel. Ook in deze zaak is dat het geval, maar het bevoegd gezag week hier af van de eigen beleidsregel. De rechtbank is van oordeel dat verweerder in redelijkheid heeft kunnen afwijken van de beleidsregel omdat sprake is van bijzondere omstandigheden. Het onverkort handelen conform de beleidsregel zou er in dit geval toe leiden dat een aanvaardbaar geurhinderniveau niet kan worden gehaald. Dat het kan lonen om heel precies voorschriften door te nemen en daartegen op te komen, laat de volgende uitspraak zien.^[45] Het bevoegd gezag had een revisievergunning verleend met (maatwerk)voorschriften aan een houtverwerkingsbedrijf. Het bedrijf kwam tegen de voorschriften over lucht, stof en geluid op. De normering ten aanzien van stof komt erop neer dat het bedrijf wordt opgelegd dat er in elk geval buiten de inrichtingsgrenzen geen visueel waarneembaar (hout)stof is of (hout)stof wordt gedeponereerd. De rechter ziet dat BBT-conclusies gelden en dat het voorschrift een strengere norm oplegt dan in de BBT-conclusies. Ook ten aanzien van bronnen die niet door BBT-conclusies werden gedekt, zag de rechter aanleiding voor het vernietigen en herformuleren van voorschriften. Aan het bedrijf was de verplichting opgelegd om aan de inrichtingsgrens dan wel op twee meter van de bron alle zichtbare houtstof of grof stof geheel te voorkomen. De rechtbank oordeelde dat dit niet voldoende was onderbouwd met onderzoeksgegevens die aantonen of een dergelijk resultaat voor (de inrichting van) het bedrijf wel realistisch en haalbaar is, terwijl de binnen de inrichting verrichte activiteiten al eerder zijn vergund. Voorschriften over bijvoorbeeld *good housekeeping* doorstonden wel de rechterlijke toets.

Emissies van zeer zorgwekkende stoffen (zss'en) worden ook gereguleerd door afdeling 2.3 Abm. In die afdeling wordt onder een zss verstaan: een stof die voldoet aan een of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van EG-verordening registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen.

Zss'en moeten bijvoorbeeld zoveel mogelijk worden voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, tot een minimum worden beperkt (ook wel de minimalisatieverplichting genoemd).^[46] Eerder schreven wij dat deze afdeling niet geldt voor emissies waarop BBT-conclusies van toepassing zijn, maar de minimalisatieverplichting is daarvan uitgezonderd. Deze verplichting, een inspanningsverplichting, geldt dus ook voor emissies van een IPPC-installatie waarop een BBT-conclusie van toepassing is. Ten aanzien van een afvalverwerker op industrieterrein Moerdijk waren op basis van artikel 2.31 lid 2, onder b, Wabo, voorschriften verbonden aan de geldende omgevingsvergunning.^[47] In het relevante voorschrift is bepaald dat de verwerker moet streven naar een emissieconcentratie voor benzeen, een zss, van niet meer dan 5 microgram/m³ als jaargemiddelde concentratie op de erfgrans van de inrichting. Het bevoegd gezag had hier aanleiding toe gezien vanwege de luchtkwaliteit op het industrieterrein en de hoge gemeten concentraties benzeen. De afvalverwerker had zelf onderzoek laten uitvoeren waarin kritiek wordt geuit op de keuze en de waardering van de gemeten waarden op industrieterrein Moerdijk en in het bijzonder het belang van een bepaald meetstation. De onderzoeker suggereert dat door gebruikmaking van dit meetstation sprake is van een sterke overschatting van de benzeenemissie die de afvalverwerker veroorzaakt. Op die kritiek heeft het bevoegd gezag niet gereageerd. Hierom, en omdat alleen aan het ene bedrijf een voorschrift was opgelegd, vernietigt de rechtbank het voorschrift.

In een uitspraak van de Rechtbank Den Haag van 23 juni 2020, sprak de voorzieningenrechter zich uit over voorschriften die aan een chemische fabriek waren opgelegd.^[48] De voorschriften over het meten van bepaalde zss'en (FRD, E1 en polyfluoro-olefinen) in afvalstromen worden geschorst, omdat het bevoegd gezag onvoldoende aannemelijk heeft gemaakt dat het voor de fabriek mogelijk is om aan die voorschriften te voldoen. De voorzieningenrechter is wel van oordeel dat het bevoegd gezag aannemelijk heeft gemaakt dat het van belang is om te weten in welke afvalstromen de zss'en zitten. De verschillende schakels in de afvalverwerkingsketen moeten dit weten, zodat zij maatregelen kunnen nemen om besmetting of verontreiniging te voorkomen.

16. Toezicht en handhaving

Op grond van artikel 5:1lid 2 Awb kan degene die een overtreding pleegt of medepleegt als overtreder worden aangesproken. Artikel 2.25 lid 1 Wabo bepaalt dat een omgevingsvergunning voor eenieder geldt die het project uitvoert waarop zij betrekking heeft. De vergunninghouder moet er zorg voor dragen dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften worden nageleefd. Over de vraag wie het project uitvoert, is veel jurisprudentie en de vaste lijn is dat diegene zeggenschap over de bedrijfsvoering van de activiteiten die de inrichting vormen moet uitoefenen. Diegene kan dan ook op grond van artikel 2.25 Wabo tot naleving van de vergunning worden aangesproken. Dat artikel 5:1 Awb en 2.25 Wabo een ander bereik hebben, blijkt uit een uitspraak van de Afdeling van 4 november 2020.^[49] Appellant had onvoldoende zeggenschap over het bedrijf, een nertsenhouder, om op grond van artikel 2.25 Wabo als overtreder te worden

aangemerkt. Tijdens controles bij het bedrijf is onder andere geconstateerd dat een drugslab was gevestigd op het perceel en dat asbest aanwezig was. Appellant was wel mede-overtreder op grond van artikel 5:1 Awb en zorgplichten, die voor eenieder gelden, in de Wet bodembescherming en de Wm. Om iemand aan te kunnen merken als overtreder van die zorgplichten is vereist dat degene de verboden handelingen verricht of als diegene niet zelf de bedoelde handelingen heeft verricht, deze aan diegene kunnen worden toegerekend omdat deze bijvoorbeeld voor diegene, ten behoeve van diegene of onder diens verantwoordelijkheid zijn verricht.^[50] Appellante als mede-eigenaar van het bedrijf had moeten begrijpen dat enig ingrijpen op basis van de hiervoor bedoelde zorgplichtbepalingen was geboden.

De voorzieningenrechter van de Afdeling schorste een last onder dwangsom, omdat de voorzieningenrechter er niet van overtuigd was dat de aangesprokene als overtreder kon worden aangemerkt.^[51] De aangesprokene was een holdingmaatschappij en had werkmaatschappijen onder zich. Een van die werkmaatschappijen zou verantwoordelijk zijn voor de feitelijke exploitatie van de inrichting waar de last op zag. Die werkmaatschappij zou dus de zeggenschap uitoefenen en de holdingmaatschappij kon dus naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter niet als overtreder worden aangemerkt.

Bij het opleggen van een boete moet een bestuursorgaan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht nemen.^[52] Het gelijkheidsbeginsel in het kader van het opleggen van bestuurlijke boetes strekt niet zover dat de bevoegdheid tot het opleggen ervan onrechtmatig is uitgeoefend alleen omdat een eventuele andere overtreder niet is beboet.^[53] Dat kan anders komen te liggen als sprake is van een ongelijke behandeling van gelijke gevallen die duidt op willekeur in de handhavingspraktijk van het bevoegde bestuursorgaan. Om dit te kunnen toetsen, dient het bevoegd gezag inzichtelijk te maken waarom het in het ene geval wel en in het andere geval geen gebruik heeft gemaakt van zijn boetebevoegdheid.^[54] In zaken over bestuurlijke boetes vanwege overtreden van de Meststoffenwet stond ter beoordeling of de minister op een zodanig consistente wijze gebruik heeft gemaakt van de hem toekomende handhavingsbevoegdheid dat hij niet in strijd met het verbod van willekeur heeft gehandeld.^[55] Het CBb zag zodanige verschillen in de handhavingspraktijk, dat de vraag rees of sprake is van een rechtens onaanvaardbare verscheidenheid die meebrengt dat de minister heeft gehandeld in strijd met het verbod van willekeur. Om die vraag te beantwoorden kreeg de minister extra tijd, waarna einduitspraak zou worden gedaan. In die einduitspraak lezen we dat de minister een groot aantal boetes, 80%, had herroepen en 7% hield geen stand waardoor verschillen in handhavingsregimes waren ontstaan.^[56] Het CBb oordeelt dat hierdoor sprake is van een rechtens onaanvaardbare verscheidenheid in uitkomst die meebrengt dat de minister niet zonder in strijd te handelen met het verbod van willekeur de resterende 13% van de boetes kan handhaven. Onder de Omgevingswet komt de bestuurlijke boete terug en worden de mogelijkheden waarin die kan worden opgelegd uitgebreid, bijvoorbeeld bij overtreding van regels over bouwen in een omgevingsplan.^[57]

De voorzitter van de Afdeling heeft op 1 februari 2021 op basis van artikel 8:12a Awb conclusie gevraagd over de indringendheid van de rechterlijke evenredigheidstoetsing van bestuurlijke herstelsancties. Deze conclusie is op 7 juli 2021 genomen en komt erop neer dat de evenredigheidstoets aangepast zou moeten worden.^[58] De bestuursrechter zou de intensiteit van die toets moeten laten afhangen van de concrete belangen die bij een bestuurlijke maatregel zijn betrokken en van de vraag in hoeverre die maatregel grondrechten aantast. Daarnaast staat in de conclusie dat de bestuursrechter een bestuurlijke maatregel ook aan het evenredigheidsbeginsel moet kunnen toetsen als de wet bepaalt dat de maatregel moet worden opgelegd.^[59]

17. Afvalstoffen

Voor het verwerken van afval gelden meer regels dan voor het verwerken van reguliere stoffen. Dit vanwege de mogelijk negatieve gevolgen van afvalstoffen. Het kan ingewikkeld zijn om te bepalen of een stof als afvalstof kwalificeert of niet en de jurisprudentie erover is zeer casuïstisch. Het Landelijk Afvalbeheerplan geeft handvatten en richtlijnen voor handelingen met afval en een gewijzigde versie is op 2 maart 2021 in werking getreden.^[60] De Leidraad afvalstof of product met richtsnoeren voor de uitleg en toepassing van de begrippen 'afvalstof', 'bijproduct' en 'einde-afvalstatus' van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is in januari 2021 gewijzigd.^[61]

Artikel 1.1 Wm bepaalt dat afvalstoffen alle stoffen, mengsels of voorwerpen zijn, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Bij de uitleg hiervan moet gebruik worden gemaakt van onder meer de jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Afvalstoffenregelgeving is immers van Europese oorsprong, namelijk de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Zeker in een circulaire economie, waar stoffen die gezien zouden kunnen worden als afvalstoffen hergebruikt worden, zien wij dat een strenge uitleg van het afvalstoffenbegrip beperkend werkt. In de zaak die aan de uitspraak van de Afdeling van 1 september 2021 voorafging kwam de vraag naar de (afval)status van houtsnippers aan de orde.^[62] De houtsnippers worden gebruikt in een biowarmtecentrale en appellant had gemeend dat de houtsnippers afvalstoffen betroffen. De Afdeling beschrijft stapsgewijs en helder wat betrokken wordt bij de beoordeling van de afvalstatus van de houtsnippers. Europees recht en jurisprudentie worden betrokken, net zoals nationaal beleid over onbehandeld hout. Zowel de verstrekker als gebruiker van de houtsnippers willen zich er niet van ontdoen. Omdat er tussen verstrekker en gebruiker een contractuele relatie bestaat en de houtsnippers voldoen aan het nationale beleid voor onbehandeld hout, zijn de houtsnippers geen afvalstoffen. De Rechtbank Noord-Holland oordeelde in een vergelijkbare zaak overeenkomstig.^[63]

18. Klimaat

Tot slot een civiele uitspraak, namelijk de uitspraak van de Rechtbank Den Haag waarin Shell wordt verplicht haar CO₂-uitstoot te verminderen.^[64] Een alliantie van belangenorganisaties en ruim 17.000 individuele eisers hebben, onder leiding van Milieudefensie, Shell gedagvaard en kort gezegd een reductie van de CO₂-emissies van RDS gevorderd. De rechtbank heeft deze vordering toegewezen omdat volgens haar Shell de verplichting heeft om via het concernbeleid van de Shell-groep de CO₂-uitstoot van de activiteiten van de Shell-groep eind 2030 te verminderen met netto 45% ten opzichte van 2019. Deze reductieverplichting ziet op de gehele energieportefeuille van de Shell-groep en op het gezamenlijk volume van alle emissies. De rechtbank is tot deze reductieverplichting gekomen door invulling van de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm van artikel 6:162 BW (onrechtmatige daad) aan de hand van de relevante feiten en omstandigheden zoals de beleidsbepalende positie van RDS in de Shell-groep en de CO₂-uitstoot van de Shell-groep, de beschikbare wetenschap over (de aanpak van) gevaarlijke klimaatverandering en de naar het oordeel van de rechtbank breed gedragen internationale consensus dat mensenrechten bescherming bieden tegen de gevolgen van gevaarlijke klimaatverandering en dat bedrijven mensenrechten moeten respecteren. Deze uitspraak is baanbrekend, omdat het de eerste zaak is – wereldwijd – waarin een bedrijf een reductiebevel krijgt. De uitspraak past wel in de tijdgeest: wereldwijd zijn er inmiddels zo'n 2.000 klimaatzaken aanhangig of geweest en een groot aantal zaken is in voorbereiding. Ook op Europees wetgevingsniveau is aandacht voor het klimaat, zo is in juni 2021 een Europese Klimaatwet aangenomen.^[65] Daarin staat dat de Europese Unie als geheel in 2050 klimaatneutraal is.

19. Afsluiting

We verwachten dat dit het een-na-laatste overzicht van ontwikkelingen in het milieurecht is die we schrijven onder het regime van de Wabo, het Activiteitenbesluit en de aanpalende regelgeving. De Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving treden naar huidige kenbare verwachting namelijk in juli 2022 in werking. Dat nieuwe stelsel betekent niet dat het huidige wettelijke kader direct zijn relevantie verliest: aanvragen voor een nieuwe omgevingsvergunning die zijn ingediend voor inwerkingtreding van de Omgevingswet worden bijvoorbeeld op grond van het huidige wettelijke kader beoordeeld, althans als eventuele aanvullingen en wijzigingen van ondergeschikte aard zijn, zoals blijkt uit een in deze bijdrage besproken uitspraak. We zijn benieuwd of we volgend jaar meer uitspraken kunnen bespreken die al enige richting geven voor de Omgevingswet.

Voetnoten

^[1]

Anna Collignon en Neeltje Walgemoed zijn advocaat bij Stibbe. Zij bedanken Jake Tingen, advocaat bij Stibbe, en Dominique Vleeskens, juridisch-assistent bij Stibbe, voor hun bijdrage.

^[2]

HvJ EU 14 januari 2021, ECLI:EU:C:2021:7, *BR* 2021/21, m.nt. J.H.N. Ypinga en J. Tingen.

^[3]

ABRvS 14 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:786, *AB* 2021/201, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma.

^[4]

ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1938.

^[5]

ABRvS 4 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:953, *AB* 2021/201, m.nt. A.G.A. Nijmeijer en H.D. Tolsma.

^[6]

Aanhangsel *Handelingen II* 2020/21, nr. 3080, p. 6.

^[7]

ABRvS 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, *JM* 2021/3, m.nt. M.H. Blokvoort.

^[8]

ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271, *M en R* 2017/138, m.nt. V.Y. van 't Lam en P. van der Woerd.

^[9]

ABRvS 10 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:499, [OGR-Updates.nl](https://www.ogruupdates.nl) 2021-0134, m.nt. R. Buijnsteen en L. Westendorp; *AB* 2021/194, m.nt. H.D. Tolsma.

^[10]

ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:216.

[\[11\]](#)

HvJ EU 20 mei 2021, ECLI:EU:C:2021:398, *BR* 2021/69, m.nt. M.G. Nielen.

[\[12\]](#)

ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:443, *M en R* 2021/56, m.nt. A. Collignon.

[\[13\]](#)

Rb. Zeeland-West-Brabant 8 mei 2020, *M en R* 2020/64, m.nt. A. Collignon.

[\[14\]](#)

ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:69.

[\[15\]](#)

ABRvS 20 januari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:71, *BR* 2021/30, m.nt. C.M. Walgemoed en E.C. Berkouwer.

[\[16\]](#)

Rb. Oost-Brabant 30 maart 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:1459.

[\[17\]](#)

Rb. Noord-Holland 31 mei 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:4582.

[\[18\]](#)

Rb. Noord-Nederland 28 mei 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2067.

[\[19\]](#)

Rb. Noord-Nederland (vzr.) 21 juni 2019, ECLI:NL:RBNNE:2019:2694.

[\[20\]](#)

ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1363.

[\[21\]](#)

ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3479, *M en R* 2020/17, m.nt. J.J.H. van Kempen.

[\[22\]](#)

ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:590, *TBR* 2021/63, m.nt. R. Kegge.

[\[23\]](#)

ABRvS 10 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR4631, 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:174 en 2 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2881.

[\[24\]](#)

Rb. Limburg, 25 september 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:7217; Rb. Zeeland-West-Brabant 25 maart 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:1443.

[\[25\]](#)

Artikel 2.3a lid 2 Abm.

[\[26\]](#)

ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:95.

[\[27\]](#)

ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:621, *M en R* 2021/60, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

[\[28\]](#)

Rb. Gelderland 9 april 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:1896.

[\[29\]](#)

ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:174.

[\[30\]](#)

ABRvS 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2442.

[\[31\]](#)

ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2819.

[\[32\]](#)

Zie Rb. Limburg 17 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2370 waarin een beroep op dit artikel werd afgewezen, omdat de termijn van vier jaar ten tijde van het bestreden besluit niet was verstreken.

[\[33\]](#)

Gerecht EU 27 januari 2021, ECLI:EU:T:2021:44, T 699/17, *M en R* 2021/52, m.nt. M.GW.M. Peeters.

[\[34\]](#)

Rb. Noord-Holland 26 november 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:9876, *Men R* 2021/28, m.nt. C.M. Walgemoed en V.M.Y. van 't Lam.

[\[35\]](#)

Rb. Den Haag (vzr.) 30 maart 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:3040.

[\[36\]](#)

HvJ EU 27 oktober 2016, C-290/15, ECLI:EU:C:2016:816; HvJ EU 25 juni 2020, C-24/19, ECLI:EU:C:2020:503.

[\[37\]](#)

ABRvS 3 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1064, *JM* 2019/79, m.nt. G.A.J.M. Hoevenaars; *TBR* 2019/79, m.nt. R.H.W. Frins.

[\[38\]](#)

ABRvS 30 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1395, *BR* 2021/91, m.nt. R.S. Wertheim; *JM* 2021/112, m.nt. R. Sillevius Smitt.

[\[39\]](#)

Gevolgen van de uitspraak van de Raad van State over de milieubeoordeling voor windturbijnennormen, 6 juli 2021.

[\[40\]](#)

Rb. Limburg 18 november 2020, ECLI:NL:RBLIM:2020:9038.

[\[41\]](#)

Rb. Rotterdam 24 december 2020, ECLI:NL:RBROT:2020:12203.

[\[42\]](#)

ABRvS 28 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2551.

[\[43\]](#)

ABRvS 2 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2860 (tussenuitspraak, bestuurlijke lus); ABRvS 26 mei 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1092 (einduitspraak).

[\[44\]](#)

Rb. Oost-Brabant 5 maart 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:1003.

[\[45\]](#)

Rb. Limburg 26 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2657.

[\[46\]](#)

Artikel 2.4 lid 2 Abm.

[\[47\]](#)

Rb. Oost-Brabant 11 maart 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:1488.

[\[48\]](#)

Rb. Den Haag 23 juni 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:6068.

[\[49\]](#)

ABRvS 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2639, *Men R* 2021/13, m.nt. V.M.Y. van 't Lam.

[\[50\]](#)

ABRvS 14 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2978, *JM* 2014/131, m.nt. Y. Flietstra.

[\[51\]](#)

ABRvS (vzr.) 9 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:239.

[\[52\]](#)

CBb 15 mei 2018, ECLI:NL:CBB:2018:145.

[\[53\]](#)

CBb 14 augustus 2018, ECLI:NL:CBB:2018:401, *AB* 2018/367, m.nt. R. Stijnen; *JOR* 2018/278, m.nt. G.T.J. Hoff.

[\[54\]](#)

CBb 3 mei 2016, ECLI:NL:CBB:2016:104.

[\[55\]](#)

CBb 5 november 2020, ECLI:NL:CBB:2020:800.

[\[56\]](#)

CBb 27 juli 2021, ECLI:NL:CBB:2021:780.

[\[57\]](#)

Artikel 18.12 Omgevingswet.

[\[58\]](#)

ABRvS 7 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1468, *NTR* 2021/2588, m.nt. W.E. Nent-Vroomen.

[59]

In dit verband noemen we ook de conclusie over de vraag op basis van welke feiten, omstandigheden en ontwikkelingen een bestuursorgaan bij besluit op bezwaar moet beoordelen of hij (alsnog) handhaaft van 11 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:738.

[60]

www.lap3.nl.

[61]

Ministerie van I&W, 'Leidraad 1.2, Afvalstof of product', januari 2021.

[62]

ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1939.

[63]

Rb. Noord-Holland 7 juni 2021, ECLI:NL:RBNHO:2021:4342, *JM* 2021/104, m.nt. T. van der Meulen en S. Geense.

[64]

Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337, *M en R* 2021/80, m.nt. E.H.P. Brans en M.W. Scheltema; *JM* 2021/95, m.nt. W.Th. Douma.

[65]

Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999.