

M en R 2024/109

Rechtbank Oost-Brabant 12 april 2024, nr. 22/2942
(Verhoeven, Grombergen, Van der Sluis)
m.nt. A. Collignon

(Art. 2.31 Wabo; afdeling 16.7 Ow)

ECLI:NL:RBOBR:2024:1490

Rechtsbescherming tegen goedkeuringseis met rechtsgevolg is onvoldoende. Ook heeft het college onvoldoende onderzocht of het opleggen van de strengste emissienorm uit de BBT-range evenwichtig is.

De rechtbank is verder van oordeel dat de rechtsbescherming tegen een dergelijk besluit (met rechtsgevolg) over goedkeuring onvoldoende is. De rechtbank ziet in afdeling 16.7 van de Omgevingswet geen bijzondere bekendmakings- of publicatieverplichtingen voor goedkeuringsbesluiten. Dat betekent dat de algemene bekendmakingsverplichtingen in de Awb van toepassing zijn en dat het bevoegd gezag zou kunnen volstaan met toezending van het besluit aan degene die goedkeuring verzoekt. Derden zijn in dat geval niet op de hoogte. Het had dan in de regel gelegen om in ieder geval te voorzien in een buitenwettelijke publicatieverplichting in het bestreden besluit.

De rechtbank is in het verlengde van rechtsoverweging 10 van oordeel dat de rechtsbescherming tegen deze beslissing over de goedkeuring niet is geregeld in de Wabo en de Omgevingswet. Zo is er geen verplichting om de beslissing te publiceren. Het heeft mede tot gevolg dat derden (de omwonenden in de omgeving) blij worden gemaakt met een dode mus. Er wordt weliswaar de strengste emissiegrenswaarde opgelegd, maar deze norm kan worden aangepast zonder dat zij daar kennis van kunnen nemen en rechtsbescherming kunnen inroepen. Bij een gebrek aan een regeling in de Wabo of de Omgevingswet is ook onduidelijk welke voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd voor een dergelijk goedkeuringsbesluit. In dit geval waarin het college ervoor kiest om te actualiseren, is het ook aan het college om actief te onderzoeken wat de gevolgen zijn van het opleggen van de strengste emissiegrenswaarde. Als eiseres 1 een revisievergunning aanvraagt kan het college wel een onderbouwing verlangen van eiseres 1.

Uitspraak van de meervoudige kamer van 12 april 2024 in de zaak tussen

1. [eiseres] B.V. uit [plaatsnaam], eiseres 1 (gemachtigde: mr. C.G.J.M. Termaat),
2. [eiseres] uit [plaatsnaam], eiseres 2 (gemachtigde: mr. L.J. Wildeboer),

tezamen te noemen: eisers
en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant, het college (gemachtigden: mr. F.C.S. Warendorf, J.B. Verlouw en T. Smulders-van Bogaert).

Als derde-partij nemen aan de zaak deel:

1. Stichting Dorpsraad [naam dorpsraad]" ([naam], [naam] en [naam]), verder: de Dorpsraad;
2. [naam], uit [plaatsnaam], verder: de derde-partij.

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank de beroepen van eisers tegen de ambtshalve actualisatie van de omgevingsvergunningen voor de inrichting (als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid onder e, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, verder Wabo) gelegen aan de [adres].

1.1. Eiseres 1 heeft beroep ingesteld en een verzoek om voorlopige voorziening ingediend (geregistreerd onder zaaknummers SHE 22/2942 en SHE 22/2941). Eiseres 2 heeft alleen beroep ingesteld (geregistreerd onder zaaknummer SHE 22/2973).

1.2. Het college heeft in het bestreden besluit van 16 oktober 2022 de vergunning geactualiseerd. Op 30 juni 2023 heeft het college het bestreden besluit gewijzigd door voorschrift 1.2.1 te vervangen (verder: het herstelbesluit).

1.3. Op 15 december 2023 heeft een inlichtingencomparitie plaatsgevonden. Hiervan is een proces-verbaal opge maakt. Hierbij is ook het verzoek om voorlopige voorziening behandeld. De behandeling daarvan is in overleg met partijen aangehouden.

1.4. De rechtbank heeft de Dorpsraad en de derde-partij in de gelegenheid gesteld deel te nemen aan het geding. De rechtbank heeft beide beroepszaken gevoegd.

1.5. De rechtbank heeft de beroepen op 5 maart 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: [naam] namens eiseres 1, alsmede de gemachtigde van eiseres 1 en ing. H.H.E. Neelen, de gemachtigde van eiseres 2, vergezeld van [naam] en de gemachtigden van het college. De gemachtigden van de Dorpsraad hebben deelgenomen evenals de derde-partij.

Beoordeling door de rechtbank

2. Het college heeft in het verleden al meerdere omgevingsvergunningen verleend voor de inrichting aan de [adres]. In het bestreden besluit actualiseert het college deze omgevingsvergunningen en worden andere en strengere voorschriften aan de inrichting gesteld. De rechtbank beoordeelt in deze uitspraak aan de hand van de beroepsgronden van eisers per voorschrift of dit terecht is gebeurd. De rechtbank keurt sommige wijzigingen van voorschriften goed en andere niet. Hierna zal de rechtbank uitleggen hoe zij tot dit oordeel komt. Daarvoor zet de rechtbank eerst de belangrijkste feiten op een rij en duidt de rechtbank het bestreden besluit en het herstelbesluit. Daarna behandelt de rechtbank eerst de beroepsgronden tegen het bestreden besluit en de afzonderlijke voorschriften. De relevante regelgeving en voorbeelden van de bestreden voorschriften zijn opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak [niet opgenomen; red.].

Feiten

3. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten en omstandigheden:

- Aan de rechtsvoorganger van eiseres 1 is op 9 november 2006 een omgevingsvergunning (revisie) verleend voor de inrichting aan de [adres]. Binnen de inrichting zijn IPPC-installaties aanwezig. De revisievergunning uit 2006 biedt toestemming om handelingen met afvalstoffen te verrichten tot de aangegeven hoeveelheden. Hiertoe behoren onder meer het opslaan, shredderen, zeven, composteren en inkuilen van groenafval, alsmede het opslaan, shredderen, zeven en vergisten van vloeibare organische reststoffen. Aan de revisievergunning uit 2006 zijn voorschriften verbonden, waaronder geurimmissievoorschriften (voorschriften 2.2.1 tot en met 2.2.3). De revisievergunning is onherroepelijk geworden met de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) van 5 december 2007.¹
- Onder meer op 18 december 2012 heeft het college aan de rechtsvoorganger van eiseres 1 een vergunning verleend voor het veranderen van de inrichting. Derden hebben hier beroep tegen ingesteld. In de uitspraak van deze rechtbank van 8 april 2014² oordeelde de rechtbank dat het college had moeten bepalen dat een aanvraag voor een revisievergunning had moeten worden aangevraagd. Bij uitspraak van 14 januari 2015³ heeft de Afdeling deze uitspraak vernietigd en is het besluit van 18 december 2012 onherroepelijk geworden.
- Nadien zijn nog meer omgevingsvergunningen verleend voor het wijzigen van de inrichting.
- Eiseres 2 huurt van eiseres 1 gronden en opstallen binnen de inrichting. Zij exploiteert ter plaatse een bedrijf dat onder meer groene reststromen verwerkt. Hiervoor maakt zij gebruik van de omgevingsvergunning van eiseres 1.
- Op 17 augustus 2018 zijn conclusies over de best beschikbare technieken voor afvalbehandeling (de BBT-conclusies) gepubliceerd in het Publicatieblad van de Europese Unie.⁴
- Het college heeft op 4 oktober 2017 besloten een aanvraag voor een wijziging van de inrichting niet in behandeling te nemen omdat het college vond dat een revisievergunning had moeten worden aangevraagd. De rechtbank heeft het hiertegen gerichte beroep van eiseres gegrond verklaard maar de rechtsgevolgen in stand gelaten in de uitspraak van 14 maart 2019.⁵
- Nadat de inrichting onder het BRZO-regime is komen te vallen, is de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant de gemandateerde vergunningverlenende

instantie geworden in plaats van de Omgevingsdienst Zuid- Oost Brabant.

- Het ontwerpbesluit tot actualisering van de omgevingsvergunning heeft vanaf 14 juli 2022 tot en met 25 augustus 2022 ter inzage gelegen. Eiseres 1 heeft binnen deze periode zienswijzen tegen het ontwerpbesluit ingediend.
- Met het bestreden besluit heeft het college de omgevingsvergunning van eiseres 1 op grond van artikel 2.30 en 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo en artikel 5.10, eerste lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) geactualiseerd, omdat de geldende omgevingsvergunning volgens het college niet geheel voldoet aan de BBT-conclusies voor afvalbehandeling.

Duiding besluiten

4. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoering Omgevingswet in werking getreden. Als een ontwerpbesluit ter inzage is gelegd vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet blijft op grond van artikel 4.4, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt. Het ontwerpbesluit heeft vanaf 14 juli 2022 ter inzage gelegen. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

5. Bij besluit van 30 juni 2023 heeft het college het bestreden besluit gewijzigd door voorschrift 1.2.1 te vervangen. Hierdoor is niet langer voorgeschreven dat eisers moeten beschikken over een altijd bereikbaar meldpunt voor klachten. Ook is daarmee de termijn voor eisers voor het beschikken over een klachtenmanagementsysteem en communicatieplan verlengd naar negen maanden na het inwerkingtreden van het bestreden besluit. Op grond van artikel 6:19, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) zijn de beroepen van eisers tegen het bestreden besluit van rechtswege mede gericht tegen de wijziging daarvan. Hetzelfde geldt voor het verzoek om voorlopige voorziening: ook dat richt zich van rechtswege tegen het herstelbesluit.

6. Omdat het verzoek om voorlopige voorziening is ingediend tijdens de beroepstermijn, treedt het bestreden besluit pas in werking nadat op dat verzoek is beslist, ingevolge artikel 6.1, derde lid van de Wabo. Ook het herstelbesluit treedt pas in werking nadat op het verzoek is beslist.

Ontvankelijkheid eiseres 2

7. Eiseres 1 is houder van de omgevingsvergunning. Zij is dus belanghebbende, haar beroep is ontvankelijk. Eiseres 2 maakt gebruik van de omgevingsvergunning van eiseres 1. Op basis van de huurovereenkomst confirmeert zij zich aan de geldende milieuvergunning van het gehuurde. Eiseres 1 faciliteert onder meer het acceptatiebeleid afvalstoffen, het in stand houden van de milieuvergunningen en het begeleiden van milieucontroles. Als eiseres 1 niet in staat is de milieuvergunning in stand te houden, kan eiseres 2 de huurovereenkomst ontbinden.

7.1. De rechtbank heeft zich afgevraagd of eiseres 2 wel belanghebbende is en beroep heeft kunnen instellen.

1 ECLI:NL:RVS:2007:BB9428.

2 ECLI:NL:RBOBR:2014:1680.

3 ECLI:NL:RVS:2015:65.

4 Uitvoeringsbesluit (EU) 2018/1147 van de Commissie van 10 augustus 2018 tot vaststelling van BBT-conclusies (beste beschikbare technieken) op grond van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad, voor afvalbehandeling.

5 ECLI:NL:RBOBR:2019:1417.

Eiseres 2 heeft geen zienswijzen ingediend en kan alleen beroep instellen als zij een zelfstandig eigen belang heeft en niet slechts een afgeleid belang.

7.2. Over deze kwestie is op 7 november 2018 een conclusie uitgebracht door Raadsheer Advocaat-Generaal mr. R.J.G.M. Widdershoven aan de Centrale Raad van Beroep.⁶ Hierbij is aangenomen dat als een derde een zelfstandig eigen belang heeft, hem niet kan worden tegengeworpen dat hij een afgeleid belang heeft (vuistregel 1). Dit eigen belang kan bestaan vanwege de reële mogelijkheid dat de derde in een aan een zakelijk of fundamenteel recht ontleend eigen belang wordt geschaad. Verder zou afgeleid belang niet aan een derde moeten worden tegengeworpen als zijn bij het besluit betrokken belang materieel niet parallel loopt met dat van de eerstbetrokkene (vuistregel 2). Een afgeleid belang zou ook niet moeten worden tegengeworpen als de betrokkenheid van zijn rechts- of belangpositie bij het besluit een zelfstandige aanspraak op rechtsbescherming rechtvaardigt (vuistregel 3). Afgeleid belang kan daarentegen wel aan de derde worden tegengeworpen als zijn belang parallel loopt met dat van de eerstbetrokkene en zijn belang uitsluitend via een contractuele relatie met de eerstbetrokkene bij dat besluit betrokken is (vuistregel 4).

7.3. In dit geval zijn de belangen van eiseres 1 en eiseres 2 niet helemaal parallel. In het bestreden besluit zijn onder meer strengere emissie-eisen gesteld aan bepaalde activiteiten. Hierbij is bepaald dat van deze strengere eis kan worden afgeweken als kan worden onderbouwd dat aan deze eis niet kan worden voldaan en deze onderbouwing is goedgekeurd door het bevoegd gezag. Eiseres 1 kan baat hebben bij een strengere emissie-eis (bijvoorbeeld om tot een betere verstandhouding met omwonenden te geraken) en eiseres 2 niet (omdat extra maatregelen zouden moeten worden getroffen om deze strengere eis te halen). Eiseres 2 kan weliswaar worden aangeschreven als overtreder als zij handelt in strijd met de voorschriften van het bestreden besluit, maar van eiseres 2 kan niet in redelijkheid worden gevergd om handhavend optreden uit te lokken teneinde de rechtmatigheid van de betreffende voorschriften aan een rechter voor te leggen. Tot slot heeft eiseres 2 weliswaar de mogelijkheid de huurovereenkomst te ontbinden als de milieuvergunning(en) niet in stand worden gehouden, maar dan raakt eiseres 2 ook het huurgenoet en de daartoe gepleegde investeringen kwijt en kan zij hierdoor worden geschaad. De rechtbank is daarom van oordeel dat eiseres 2 een zelfstandig eigen belang heeft.

7.4. De rechtbank zal beide beroepen daarom inhoudelijk beoordelen. De rechtbank merkt wel op dat de voorschriften in het bestreden besluit en het herstelbesluit zich enkel richten tot eiseres 1. Eiseres 2 is geen normadressaat en is slechts op basis van de huurovereenkomst met eiseres 1 gehouden om de gewijzigde voorschriften mede na te leven.

Vooroverleg

8. Eiseres 1 vindt dat het college met haar in overleg had moeten treden voordat het bestreden besluit werd genomen, zoals zij heeft verzocht. Volgens eiseres 1 vloeit ook uit artikel 21, derde lid, van de Richtlijn Industriële Emissies (Rie) voort, dat het college met haar in overleg had dienen te gaan over welke BREF-documenten relevant zijn voor de hoofdactiviteit en welke BBT-conclusies het startpunt van de (eventuele) actualisatie zijn.

8.1. Het college acht zich niet gehouden om met eiseres 1 in gesprek te treden voor een actualisatie en wijziging van de omgevingsvergunning. Wel heeft het college meermaals met eiseres 1 gesproken over de activiteiten binnen het bedrijf en het aanleveren van een vergunbare vergunningaanvraag. Deze overleggen vonden zelfs tweewekelijks plaats. Het besluit is opgesteld naar aanleiding van een aantal overleggen tussen eiseres 1, de provincie Noord-Brabant, de Omgevingsdienst Zuidoost-Brabant en de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant. De overleggen zijn gestart vanwege het feit dat de inrichting onder het BRZO-regime was komen te vallen en daardoor de Omgevingsdienst Midden- en West-Brabant de gemandateerde vergunningverlenende instantie was geworden. De insteek van de gesprekken was het indienen van een aanvraag voor een revisievergunning door de inrichting, omdat de geldende vergunningen nog niet het BRZO-onderdeel bevatten en ook niet voldeden aan de eisen zoals gesteld in de nieuwe BBT-conclusies afvalbehandeling. Om deze reden heeft het college aan eiseres 1 gecommuniceerd dat een vergunbare revisievergunningaanvraag benodigd was en dat, indien deze aanvraag niet tijdig zou worden ingediend, het college zich genooddaakt zou zien om de BBT-conclusies afvalbehandeling toe te gaan passen door middel van een ambtshalve wijziging. Tijdens de overleggen is aan eiseres 1 duidelijk aangegeven dat het college zelf zou gaan wijzigen gelet op de actualisatieplicht in artikel 2.30 en 2.31 eerste lid, onder b, van de Wabo. Het college heeft op basis van artikel 2.31a, tweede lid, van de Wabo verzocht om de aanlevering van een BBT-onderzoek en heeft dat ook gekregen. Op basis van dit onderzoek en de eigen bevindingen is het college tot actualisering en wijziging overgegaan.

8.2. Artikel 21, derde lid, van de Rie bevat de actualisatieverplichting. Dit artikel is geïmplementeerd in artikel 5.10 van het Bor. Naar het oordeel van de rechtbank bevatten beide artikelen geen verplichting om overleg te voeren voor het actualiseren van een omgevingsvergunning van een IPPC installatie.⁷ Een vooroverleg kan wel een toegevoegde waarde hebben bij het uitvoeren van de actualisatie. Het college heeft gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om inlichtingen te verkrijgen. Bovendien is er overleg geweest met het doel om eiseres 1 een aanvraag voor een revisievergunning te laten indienen. Dit blijkt mede uit de uitspraken van deze rechtbank van 9 november 2018⁸ en

6 ECLI:NL:CRVB:2018:3474.

7 Een installatie als bedoeld in artikel 3, derde lid van de Rie voor zover daarin een activiteit wordt verricht die wordt genoemd in bijlage 1 van de Rie.

8 ECLI:NL:RBOBR:2018:5456.

14 maart 2019.⁹ De rechtbank is van oordeel dat het college niet gehouden was om nog meer overleg te voeren, mede gelet op het feit dat het college voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet niet uit eigen beweging een revisievergunning kon verlenen en opleggen aan eiseres 1 en het bestreden besluit is in zoverre niet onzorgvuldig tot stand gekomen.

Noodzaak actualisatie en wijziging

9. Eiseres 1 is van mening dat het college heeft verzuimd te onderzoeken of de aan de omgevingsvergunning(en) verbonden voorschriften niet meer toereikend zijn. Zij betwist dat het stellen van de voorschriften noodzakelijk is. Eiseres 1 wijst op een aantal bestaande voorschriften die niet worden ingetrokken en zij gaat er ook van uit dat in de vergunningen die na de publicatiedatum van de BBT-conclusies zijn afgegeven de BBT-conclusies al zijn meegewogen. Het college heeft ten onrechte niet onderzocht of aan de nieuwe voorschriften kan worden voldaan.

9.1. Het college heeft onderzocht of de voorschriften van de geldende omgevingsvergunningen voldoen aan de recente BBT-conclusies. Het was volgens het college duidelijk dat de vergunningen moesten worden geactualiseerd. Het college vindt het dan vanzelfsprekend dat ook de grondslag van de aanvraag verlaten kan worden in het geval dat deze actualisatieplicht wordt toegepast. Verder heeft het college aangegeven dat de omgevingsvergunningen die zijn verleend na de publicatiedatum van de BBT-conclusies deels zien op milieu-neutrale wijzigingen en niet zijn getoetst aan artikel 2.14, eerste lid onder a, van de Wabo, maar aan artikel 3.10, derde lid van de Wabo. Ook zijn de vergunningen ambtshalve gewijzigd naar aanleiding van het Landelijk afvalplan 3 (LAP 3). Deze wijzigingen hebben specifiek betrekking op het LAP 3 en daarin zijn de BBT-conclusies niet meegenomen. De vergunningen zijn ook eerder gewijzigd naar aanleiding van energiedoelstellingen en voldoen daarmee volgens het college in feite al aan BBT 23. Hier ziet het bestreden besluit ook niet op. Het college heeft gezien dat eiseres 1 kan voldoen aan het gestelde in de BBT-conclusies van de BBT afvalbehandeling. Het college heeft mede in het Schone luchtkkoord en in de vele klachten van omwonenden over geur-, lucht- en geluidhinder aanleiding gezien om de voorschriften te wijzigen. Volgens het college is het niet noodzakelijk dat de hinder zich al heeft voorgedaan. Hiertoe verwijst het college naar de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 30 juni 2020.¹⁰ Het opnemen van een goedkeuringsvereiste in diverse voorschriften vindt het college wel zo praktisch. In het verweerschrift heeft het college zijdelings opgemerkt dat diverse voorschriften ook zijn opgenomen in belang van de bescherming van het milieu (zoals bedoeld in artikel 2.31, tweede lid, onder b, van de Wabo).

9.2. Artikel 2.30 van de Wabo verplichtte het bevoegd gezag om regelmatig te bezien of de voorschriften die aan een omgevingsvergunning zijn verbonden, nog toereikend

zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu. Daaronder wordt ook de vaststelling van nieuwe of herziene conclusies over beste beschikbare technieken verstaan. In dit geval zijn nieuwe BBT-conclusies vastgesteld in 2018. Op basis van artikel 5.10, eerste lid onder a, van het Bor was het college verplicht te toetsen of de voorschriften van de geldende omgevingsvergunningen voldoen aan de nieuwe BBT-conclusies en gehouden om, indien noodzakelijk, de vergunningen te wijzigen met toepassing van artikel 2.31, eerste lid onder b, van de Wabo. Het college verbindt op basis van artikel 2.31a, eerste lid van de Wabo voor zover nodig voorschriften aan de omgevingsvergunning die strekken tot toepassing van andere technieken dan de technieken die zijn opgenomen in de aanvraag om de desbetreffende vergunning. Het college is verplicht om de omgevingsvergunning (deels) in te trekken op grond van artikel 2.33, eerste lid onder b, van de Wabo als door toepassing van artikel 2.31, eerste lid, aanhef en onder b, van de Wabo redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat in de inrichting ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. De rechtbank merkt terzijde op dat artikel 5.10 eerste lid onder a, van het Bor aansluit bij de bewoordingen van artikel 21, derde lid onder a van de Rie en dat de wetgever ervoor heeft gekozen om in artikel 2.30, eerste lid en in artikel 2.31a, eerste lid van de Wabo andere termen te gebruiken (namelijk of er 'aanleiding' is en of 'voor zover nodig' andere technieken moeten worden opgelegd) en zal de Wabo richtlijnconform interpreteren. Op grond van artikel 5.38, eerste lid van de Omgevingswet moet het bevoegd gezag ook regelmatig bezien of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu. Op basis van artikel 5.39 van de Omgevingswet in samenhang met artikel 8.99 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) is het bevoegd gezag verplicht de voorschriften van een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit te wijzigen als bij het actualisatieonderzoek op grond van artikel 5.38, eerste lid van de Omgevingswet blijkt dat de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt door de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kan worden ingeperkt.

9.3. De rechtbank stelt voorop dat artikel 2.30, in samenhang met artikelen 2.31, eerste lid onder b, en artikel 2.31a van de Wabo een verplichting omvatten voor het bevoegd gezag om de voorschriften van een vergunning te wijzigen indien latere technische ontwikkelingen tot bescherming van het milieu daartoe aanleiding geven.¹¹ In dit geval heeft het college de omgevingsvergunning niet gewijzigd naar aanleiding van ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu, maar naar aanleiding van latere technische ontwikkelingen, namelijk de recente BBT. Gelet op artikel 5.10 van het Bor (en overigens ook artikel 21, derde lid onder a van de Rie en onder de Omgevingswet

9 ECLI:NL:RBOBR:2019:1417.

10 ECLI:NL:RBNNE:2020:2575.

11 Zie ook de uitspraken van de Afdeling van 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2245 en 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3247.

artikel 8.98, eerste lid, van het Bkl), is het college verplicht de vergunningvoorschriften te actualiseren als dat noodzakelijk is. De rechtbank is van oordeel dat het college wel moet motiveren of het noodzakelijk is de voorschriften te wijzigen. Het college hoeft niet te onderzoeken of met de naleving van de voorschriften in het bestaande vergunningenbestand hetzelfde beschermingsniveau kan worden bereikt als met de BBT. Een andere uitleg zou er immers toe leiden dat bij iedere actualisatie de noodzaak en legitimiteit van de BBT zelf ter discussie zouden kunnen worden gesteld en dat lijkt de rechtbank niet de bedoeling gelet op de ontstaansgeschiedenis van conclusies over best beschikbare technieken. Het college hoeft ook niet uitputtend te onderzoeken wat nu precies is aangevraagd. In dit geval is sprake van een complexe inrichting waarbij het college zich al eerder op het standpunt heeft gesteld dat een revisievergunning nodig is en is het niet eenvoudig om te bepalen wat eiseres 1 in het verleden allemaal heeft aangevraagd. De rechtbank is van oordeel dat een noodzaak voor wijziging al is gegeven als blijkt dat door de ontwikkeling van technische mogelijkheden de milieuverontreiniging die door de inrichting wordt veroorzaakt verder kan worden beperkt. Dit sluit ook aan bij de huidige, hierboven beschreven systematiek van de Omgevingswet. Het college is gehouden de noodzaak dieper te onderbouwen als het college met toepassing van artikel 2.31a, eerste lid van de Wabo de grondslag van de aanvraag verlaat en voorschriften aan de omgevingsvergunning verbindt die strekken tot de toepassing van andere technieken. De rechtbank is tot slot van oordeel dat het college de omgevingsvergunningen niet zodanig kan wijzigen dat reeds vergunde onderdelen van de inrichting verkapt worden ingetrokken doordat de inrichting nooit in werking kan zijn zonder te handelen in strijd met de nieuwe vergunningvoorschriften. In dat geval ligt het voor de hand dat het college de omgevingsvergunning voor die onderdelen intrekt met toepassing van artikel 2.33, eerste lid onder b van de Wabo. Dat is de uiterste, laatste stap in een afwegingsproces en daarvoor geldt een ander toetsingskader. De rechtbank verwijst in dit kader naar rechtsoverweging 6.4 van haar uitspraak van 22 februari 2019.¹²

9.4. In het bestreden besluit is niet vermeld dat het is genomen op grond van artikel 2.31, tweede lid onder b van de Wabo (in het belang van de bescherming van het milieu). De rechtbank benadrukt dat dit artikel het college een bevoegdheid verschafft en géén verplichting oplegt. Naar het oordeel van de rechtbank had het college beter moeten onderbouwen dat voorschriften ook zijn gewijzigd in belang van de bescherming van het milieu en waarom het college dan gebruikt maakt van de bevoegdheid om te wijzigen. Het enkele stellen dat het milieu beter af is met een gewijzigd voorschrift, is geen afdoende motivering. De rechtbank zal dit argument van het college daarom niet bij haar beoordeling van het bestreden besluit betrekken.

9.5. Het bestreden besluit omvat een toets of de voorschriften van de bestaande vergunningen voldoen aan de recente BBT. Hierbij zijn de individuele conclusies in de BBT

genoemd alsmede de voorschriften over dit onderwerp in de bestaande vergunningen (als er voorschriften zijn). De BBT zijn vastgesteld en gepubliceerd na de laatste relevante verleende omgevingsvergunning. In het bestreden besluit worden alleen voorschriften in de vergunningen van 2006 en 2012 aangepast en die zijn verleend vóór de publicatie van de BBT. Naar het oordeel van de rechtbank is het bestreden besluit in zoverre niet genomen in strijd met artikel 2.30 en 2.31, eerste lid onder b van de Wabo. Bij de milieu neutrale wijzigingen na de publicatiedatum van de BBT hoefde niet te worden getoetst aan artikel 2.14, eerste lid onder c onder 1°, van de Wabo maar aan artikel 3.10, derde lid van de Wabo. De overige wijzigingen vloeien voort uit het LAP 3 en de energiedoelstellingen en naar het oordeel van de rechtbank verplichten beiden het college niet om BBT-conclusies hierin mee te nemen.

9.6. In de BBT zelf zijn ook toepassingsvoorwaarden opgenomen. BBT 12 en BBT 17 zijn bijvoorbeeld alleen toepasbaar, als geur- of geluidhinder wordt verwacht of zich heeft voorgedaan. Hierna zal de rechtbank per voorschrift (voor zover hiertegen beroepsgronden zijn ingediend) beoordelen of aan het hierboven geformuleerde toetsingskader is voldaan. Ook wordt gezien of aan de toepassingsvoorwaarden van de specifieke BBT is voldaan. Tot slot wordt gezien of het college voldoende heeft onderzocht of eisers hieraan kunnen voldoen.

Goedkeuringseisen

10. Eisers verzetten zich beide tegen het opnemen van bepalingen over de goedkeuring van diverse verplicht aan te leveren onderdelen eis in diverse voorschriften waaronder voorschriften 1.1.2, 1.1.3, 1.2.2, 2.1.1, 3.7.3, 3.8.2, 4.1.2, 5.1.2 en 5.2.1 en voorschrift 1.2.1 van het herstelbesluit. Zo moeten een milieubeheersysteem, av-beleid, een beheersplan geur en een beheersplan geluid en trillingen ter goedkeuring aan het college worden overlegd. Uit de BBT-conclusies volgt volgens eisers niet dat plannen of systemen ter goedkeuring aan het bevoegd gezag moeten worden voorgelegd. De strekking van de BBT-conclusies is dat vergunninghoudster controle heeft over haar eigen processen en de milieugevolgen daarvan. Eisers verzetten zich ook tegen het goedkeuren van evaluaties en herzieningen. Door deze eis kan het college achteraf dus elke eis opleggen met betrekking tot (de inhoud van) het protocol/programma, zonder dat vergunninghoudster vooraf inzicht heeft wat van haar verlangd wordt en een (wettelijke) bescherming daartegen heeft.

10.1. In het bestreden besluit zijn meerdere voorschriften opgenomen met een goedkeuringseis of instemmingseis. Bij enkele onderwerpen is ook de verplichting opgenomen om een plan te evalueren, indien nodig aan te passen en dan wederom ter goedkeuring voor te leggen aan het bevoegd gezag. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het niet onredelijk is om een goedkeuringseis op te nemen in de voorschriften, aangezien op deze manier kan worden geborgd dat wordt voldaan aan de BBT-conclusies. De goedkeuring van deze documenten ziet op het voorkomen van mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu.

¹² ECLI:NL:RBOBR:2019:1040.

10.2. Bepalingen in vergunningvoorschriften waarbij het bevoegd gezag goedkeuring verleend aan een bepaald aan te leveren onderdeel of aan een bepaalde handeling (verder: goedkeuringseisen) zijn niet nieuw. In een oudere uitspraak van de Afdeling van 25 augustus 2000¹³ over de vergunning op hoofdzaken heeft de Afdeling overwogen dat in een milieuvergunning weliswaar kan worden verwezen naar een milieubeleidsplan maar dat hierop slechts kan worden gehandhaafd als is bepaald dat de inrichting in werking moet zijn overeenkomstig het goedgekeurde bedrijfs-milieuplan en het goedgekeurde milieujaarprogramma. Als dit is gedaan, dan is het goedkeuringsbesluit op rechtsgevolg gericht en staat daartegen een rechtsmiddel open. In de Wet milieubeheer was niet voorzien in een publicatieplicht van dergelijke goedkeuringsbesluiten.

10.3. De rechtbank heeft ook in de Wabo of de Omgevingswet geen publicatieplicht van een besluit over goedkeuring (goedkeuringsbesluit) op basis van een vergunningvoorschrift aangetroffen. In artikel 8.32 eerste lid onder f, van het Bkl wordt voorzien in een grondslag voor het verbinden van voorschriften aan de omgevingsvergunning die strekken tot invoering en naleving van een milieuzorgsysteem of elementen daarvan met het doel de algehele milieuprestaties te verbeteren. Hierin wordt niet voorzien in een goedkeuringseis.

10.4. De rechtbank ziet meerdere varianten van goedkeuringseisen in het bestreden besluit. Sommige beslissingen over goedkeuring hebben een rechtsgevolg en zijn daarom aan te merken als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, anderen niet:

- Als in de voorschriften al is bepaald waar een milieubeheersysteem, beleid of plan aan moet voldoen, dan heeft de goedkeuring (of afkeuring) van dit systeem, beleid of plan naar het oordeel van de rechtbank geen rechtsgevolg. Ongeacht de goedkeuring of afkeuring moet vergunninghouder beschikken over een systeem, beleid of plan dat voldoet aan de eisen die al in het voorschrift zijn gesteld. De beslissing van het bevoegd gezag kan hoogstens de zekerheid verschaffen dat wordt voldaan aan het voorschrift. De rechtbank ziet geen bezwaren tegen een dergelijke goedkeuringseis. Het komt de rechtszekerheid ten goede. Dat de BBT niet voorzien in een goedkeuringseis, leidt niet tot een ander oordeel.
- Als is bepaald dat het systeem, beleid of plan moet zijn goedgekeurd voordat het wordt ingevoerd (bijvoorbeeld in voorschrift 4.1.2 eerste volzin) of dat het bevoegd gezag er mee moet instemmen (zoals opgenomen in voorschrift 1.1.2 van het bestreden besluit), dan heeft de beslissing wel rechtsgevolg (namelijk de invoering van het plan). Dan wrekt zich dat in de Wabo en de Omgevingswet geen enkele bepaling is opgenomen over de voorbereiding, bekendmaking of publicatie van deze beslissing en dat de rechtsbescherming dus niet in de Wabo of en de Omgevingswet is geregeld. Dan zal moeten worden teruggevallen op de Awb. Derden hebben dan geen wettelijke mogelijkheid om kennis te

nemen van een dergelijke beslissing. Overigens bepaalt voorschrift 3.7.3 dat het daarin genoemde programma binnen één maand na goedkeuring dient te worden ingevoerd. Dat ontslaat eiseres 1 niet van de verplichting een programma op te stellen.

- Een andere variant is het goedkeuren van evaluaties of herzieningen van plannen. De verplichting om opgestelde plannen regelmatig te evalueren volgt ook uit diverse BBT-conclusies. Uit evaluaties kan volgen dat aanvullende maatregelen noodzakelijk zijn. De evaluatieverplichting is niet in strijd met het recht. De BBT-conclusies voorzien niet in een goedkeuringseis van deze evaluaties. De rechtbank ziet geen rechtsgevolg verbonden aan een de beslissing over de goed (of af)keuring van een evaluatie. De rechtbank is van oordeel dat geen rechtsgevolg is verbonden aan de enkele beslissing over de goedkeuring van een evaluatie of herziening. Als evenwel tevens de verplichting is opgenomen dat de inrichting in werking moet zijn conform het herziene goedgekeurde plan, dan is, in lijn met de hierboven aangehaalde rechtspraak van de Afdeling, wel een rechtsgevolg verbonden aan het besluit over de goedkeuring van de herziening.
- In het bestreden besluit zijn ook voorschriften opgenomen met de mogelijkheid voor vergunninghouder om een onderbouwing aan te leveren dat niet kan worden voldaan aan een gestelde emissie-eis. Als het bevoegd gezag goedkeuring verleend mag vervolgens van de emissie-eis worden afgeweken. De rechtbank noemt voorschriften 3.1.5, 3.1.8, 3.2.4 en 3.3.3, 3.5.4 en 3.5.6. Aan deze goedkeuring is ook een rechtsgevolg verbonden. De rechtbank zal deze voorschriften apart bespreken bij de beroepsgrond over de emissie-eisen.

10.5. De rechtbank heeft bedenkingen bij het opnemen van een goedkeuringseis met een rechtsgevolg.

- In de eerste plaats is het niet altijd noodzakelijk om een dergelijke eis op te nemen. Voldoende is als een voorschrift voorziet in de verplichting om een systeem of een plan te hebben en na te leven. Indien het bedrijf geen systeem of plan heeft, wordt gehandeld in strijd met het voorschrift. Indien het bedrijf een systeem of plan heeft dat niet voldoet aan de in het betreffende voorschrift opgenomen eisen, dan wordt ook gehandeld in strijd met het voorschrift en kan in dit kader aan de orde worden gesteld in hoeverre het systeem of plan voldoet aan de eisen. De rechtbank acht dit niet onevenredig bezwarend. De rechtbank merkt hierbij op dat op deze manier het bevoegd gezag de overtreding aannemelijk zal moeten maken en dus zal moeten onderbouwen waarom een systeem of plan onvoldoende of onvolledig is. Dat is wat moeilijker dan het ontbreken van een goedkeuring aantonen, maar dat mag van het bevoegd gezag worden gevergd omdat het college het voorschrift stelt. Indien de goedkeuringseis vervalst, zal slechts behoeven te worden volstaan met een verplichting tot het overleggen van een systeem of plan respectievelijk het overleggen van een gewijzigd systeem of plan door vergunninghouder.

13 ECLI:NL:RVS:2000:AL2877, M&R 2000, 118.

- De verplichting om een plan voorafgaand aan invoering ter goedkeuring voor te leggen aan het bevoegd gezag heeft ook rechtsgevolg. Als een plan niet is goedgekeurd, mag het immers niet worden ingevoerd en wordt direct gehandeld in strijd met het voorschrift om het plan wel in te voeren. Als reeds in het voorschrift is omschreven waar het plan aan moet voldoen, heeft de goedkeuring ervan geen meerwaarde (en is het onevenredig) om de invoering ervan te koppelen aan een goedkeuringseis.
- De rechtbank is verder van oordeel dat de rechtsbescherming tegen een dergelijk besluit (met rechtsgevolg) over goedkeuring onvoldoende is. De rechtbank ziet in afdeling 16.7 van de Omgevingswet geen bijzondere bekendmakings- of publicatieverplichtingen voor goedkeuringsbesluiten. Dat betekent dat de algemene bekendmakingsverplichtingen in de Awb van toepassing zijn en dat het bevoegd gezag zou kunnen volstaan met toezending van het besluit aan degene die goedkeuring verzoekt. Derden zijn in dat geval niet op de hoogte. Het had dan in de regel gelegen om in ieder geval te voorzien in een buitenwettelijke publicatieverplichting in het bestreden besluit.
- Tot slot voorzien een aantal voorschriften tot het goedkeuren van evaluaties en herzieningen van overgelegde systemen of plannen. De verplichting om opgestelde plannen regelmatig te evalueren volgt ook uit diverse BBT-conclusies. De BBT-conclusies voorzien echter niet in een goedkeuringseis van deze evaluaties en herzieningen. Eisers hebben terecht aangevoerd dat deze aanvullende goedkeuringseis het bevoegd gezag de buitenwettelijke mogelijkheid biedt om willekeurige aanvullende maatregelen op te leggen of eisen te stellen waaraan moet zijn voldaan alvorens goedkeuring wordt verleend. Als aanvullende maatregelen of eisen worden opgelegd op basis van deze buitenwettelijke mogelijkheid, wordt de omgevingsvergunning zelf niet gewijzigd maar vergunninghouder kan wel worden geconfronteerd met zwaardere eisen en kan genooddaakt zijn om extra investeringen te plegen. Overigens neemt de rechtbank ook in aanmerking dat op basis van een evaluatie of herziening een plan minder maatregelen kan gaan omvatten waardoor derden kunnen worden benadeeld. De rechtbank acht een goedkeuringseis verbonden aan een evaluatie of herziening slechts toelaatbaar als in het voorschrift zelf een doorkijkje wordt gegeven naar mogelijke aanvullende maatregelen, zodat vergunninghouder of derden weten waar zij aan toe kunnen zijn. Het besluit over goedkeuring is een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb maar wordt bij gebrek aan een wettelijke regeling voorbereid met de reguliere voorbereidingsprocedure (met de mogelijkheid van bezwaar en daarna beroep). De wijziging van de omgevingsvergunning moet echter worden voorbereid met de uitgebreide procedure (zoals bij het bestreden besluit is gebeurd). Een onbeperkte buitenwettelijke mogelijkheid om aanvullende maatregelen op te leggen of eisen te stellen is naar het oordeel van de rechtbank

in strijd met de rechtszekerheid en in strijd met het systeem van de Wabo en de Omgevingswet. Dat neemt overigens niet weg dat uit evaluaties kan volgen dat aanvullende maatregelen nodig zijn maar het bevoegd gezag kan hiertoe een nieuw besluit nemen tot wijziging van de vergunning.

9.12. De rechtbank concludeert dat het stellen van een goedkeuringseis in de voorschriften 1.1.2, 1.1.3, 3.8.2, 4.1.2 en 5.1.2 en het rechtsgevolg dat voortvloeit uit de laatste volzin van artikel 3.7.3 van het bestreden besluit niet volgt uit de BBT-conclusies zelf, in strijd is met de rechtszekerheid en op gespannen voet staat met het systeem van de Wabo en de Omgevingswet. Het bestreden besluit komt in zoverre voor vernietiging in aanmerking. De goedkeuringseisen in de overige voorschriften (voorschriften 1.2.2 en 2.1.1, 5.2.1 en voorschrift 1.2.1 van het herstelbesluit) leiden niet tot beslissingen met rechtsgevolg. Het ter goedkeuring voorleggen van een plan waarvoor de eisen al in het voorschrift zelf staan, leidt niet tot een besluit omdat de beslissing over goedkeuring geen rechtsgevolg heeft. De rechtbank is van oordeel dat deze goedkeuringseisen de rechtszekerheid van eisers alleen maar kunnen bevorderen en dat eisers of derden hierdoor niet kunnen worden benadeeld en acht het opnemen van deze eisen niet in strijd met de wet of het recht.

Verlenging termijnen

11. Eiseres 1 voert aan dat het college naar aanleiding van de zienswijze hierover de termijnen in de voorschriften 1.2.1, 1.2.2, 2.1.1, 3.7.3, 3.8.1, 4.1.1, 5.1.1 en 5.2.1 van het bestreden besluit heeft verlengd, omdat de oorspronkelijke termijnen te kort zouden kunnen zijn. Met de nu verlengde termijnen zou eiseres 1 volgens het college voldoende tijd hebben om te voldoen aan de BBT-conclusies, maar het college heeft dit volgens eiseres 1 ten onrechte niet onderzocht en het is ook onduidelijk waarop de nieuwe termijnen zijn gebaseerd.

11.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat het de termijnen heeft verlengd vanwege het feit dat eiseres 1 hierop een zienswijze had ingebracht en omdat een termijn van zes maanden niet als onredelijk wordt geacht door de Afdeling. Hiervoor verwijst het college naar de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2019.¹⁴

11.2. Het bestreden besluit is gewijzigd naar aanleiding van de door eiseres 1 ingediende zienswijzen. Eiseres 1 heeft niet aannemelijk gemaakt dat het redelijkerwijs niet mogelijk is om binnen de gestelde termijn aan een vergunningvoorschrift te voldoen. Eiseres 1 heeft in haar zienswijze op het ontwerpbesluit enkel aangegeven dat gestelde termijnen voor haar technisch en/of economisch haalbaar moeten zijn. Eiseres 1 heeft niet onderbouwd welke termijnen voor haar wel haalbaar zijn, maar slechts gesteld dat het bestreden besluit op dit onderdeel onvoldoende is gemotiveerd. In hetgeen eiseres 1 heeft aangevoerd ziet de rechtbank daarom geen aanleiding voor het oordeel de thans gestelde termijnen onredelijk kort te achten.

¹⁴ ECLI:NL:RVS:2019:3247.

Voorschriften over een milieubeheersysteem, klachtenmanagementsysteem en communicatieplan

12. Volgens beide eisers gaan voorschriften 1.1.1 tot en met 1.2.2 te ver. Eiseres 1 vindt dat voor haar dezelfde voorschriften over een milieubeheersysteem, klachtenmanagementsysteem en communicatieplan dienen te gelden als voor soortgelijke bedrijven in de provincie Noord-Brabant. Eiseres 1 en 2 beschikken beiden over een internationaal geaccepteerd ISO 14001 certificaat (in combinatie met het ISO 9001 certificaat). Dit certificaat is een gewaarborgd milieubeheersysteem dat door onafhankelijke inspecteurs gecontroleerd wordt en onder toezicht staat van de Raad van Accreditatie. Beiden vinden voorschrift 1.1 niet noodzakelijk ter bescherming van het milieu of op grond van de BBT-conclusies.

12.1. Het college acht het voorschrijven van een milieubeheersysteem nodig gelet op de BBT-conclusies afvalbehandeling. Een dergelijk milieubeheersysteem is niet in de eerdere vergunningen voorgeschreven. Het college benadrukt dat het voorschrift zich richt tot eiseres 1. Het ISO 14001 en 9001 certificaat is een internationaal bedrijfsprotocol voor een milieumanagementsysteem en kwaliteitsmanagementsysteem maar omvat niet geheel het in voorschrift 1.1.1 voorgeschreven milieubeheersysteem. De enkele aanwezigheid van een dergelijke certificering is volgens het college onvoldoende omdat de mogelijkheid moet bestaan om na publicatie van een BBT-conclusie de vergunningvoorschriften te actualiseren. Ook kan niet worden uitgesloten dat eiseres 2 op een gegeven moment niet meer beschikt over voornoemde certificaten.

12.2. De rechtbank heeft een overzicht ontvangen van het college van de na het bestreden besluit (en het herstelbesluit) geldende voorschriften van de geldende vergunningen. Eiseres 1 heeft tijdens de zitting hierop enkele correcties aangebracht die door het college niet zijn weersproken. De rechtbank heeft van eiseres 1 een kopie ontvangen van het desbetreffende ISO certificaat 14001:2015. Eiseres 1 heeft naar aanleiding van de inlichtingencomparatie een interne audit van dit certificaat overgelegd.

12.3. De rechtbank heeft in de na het bestreden besluit nog geldende voorschriften geen voorschrift aangetroffen dat verplicht tot het hebben van een ISO certificaat. In voorschrift 1.1.1 van de vergunning van 18 december 2012 (niet ingetrokken) is wel de verplichting opgenomen om personeel te instrueren, maar dat voorschrift heeft niet dezelfde strekking als voorschrift 1.1.1 van het bestreden besluit. Het beschikken over een ISO certificaat is dus niet geborgd in de geldende vergunningen. De omstandigheid dat de aanvragen voor de geldende vergunningen melding maken van de aanwezigheid van een ISO certificaat maakt dat niet anders. Daarnaast hebben eisers niet aannemelijk gemaakt dat met de beschikking over een ISO certificaat zij de beschikking hebben over een milieubeheersysteem conform BBT 1. Bovendien kan niet kan worden uitgesloten dat eisers op een gegeven moment niet meer beschikken over een ISO certificaat of dat de eisen in dat ISO certificaat tekort schieten ten opzichte van de eisen die in BBT 1 aan een

milieubeheersysteem worden gesteld. Tot slot maakt het ISO certificaat het voor eiseres 1 alleen maar makkelijker om te voldoen aan voorschrift 1.1.1, niet moeilijker.

13. Eisers merken ook op dat voorschrift 1.1.1 geldt voor alle activiteiten, terwijl de BBT-conclusies alleen betrekking hebben op IPPC-inrichtingen.

13.1. Voorschrift 1.1.1 stelt: "Binnen de inrichting dient voor alle activiteiten een milieubeheersysteem (MBS) te zijn ingevoerd en te worden nageleefd waarin ten minste navolgende elementen zijn opgenomen en beschreven: (...)” Ter toelichting staat onder dit voorschrift: "Toepasbaarheid: Het toepassingsgebied (bv. de mate van gedetailleerdheid) en de aard (bv. gestandaardiseerd of niet-gestandaardiseerd) van het MBS hebben in het algemeen te maken met de aard, omvang en complexiteit van de installatie en alle mogelijke milieueffecten ervan (mede bepaald door de soort en hoeveelheid verwerkt afval).”

13.2. De rechtbank ziet in de BBT-conclusie niet de verplichting om ook een milieubeheersysteem voor niet-IPPC activiteiten te hebben. Bovendien heeft college heeft ter zitting bevestigd dat de verplichting tot het invoeren en naleven van een MBS alleen betrekking had moeten hebben op IPPC-activiteiten. De rechtbank kan uit de toelichting op dit voorschrift niet afleiden dat eiseres 1 een milieubeheersysteem moet opstellen dat alleen ziet op IPPC activiteiten. Al laat artikel 2.31, eerste lid onder b de mogelijkheid dat er naast BBT-conclusies andere technische ontwikkelingen zijn, die kunnen leiden tot actualisering van een omgevingsvergunning, heeft het college deze ontwikkelingen niet als zodanig benoemd. In zoverre gaat voorschrift 1.1.1 te ver en komt het voor vernietiging in aanmerking. De rechtbank zal zelf in de zaak voorzien en voorschrift 1.1.1 aanpassen overeenkomstig de bedoeling van het college.

14. Volgens eiseres 1 verplicht voorschrift 1.4.1 van de omgevingsvergunning van 9 november 2006 al dat de resultaten/rapportages van alle (meet)onderzoeken, die bij of krachtens deze vergunning zijn vereist, binnen drie maanden na uitvoering daarvan aan het college moeten worden overgelegd. Voorschrift 1.4.1 van de omgevingsvergunning van 9 november 2006 biedt dus al de mogelijkheid tot monitoring door het college. Tenslotte schrijven de voorschriften 1.5.1 tot en met 1.5.3 van de omgevingsvergunning van 9 november 2006 al voor om melding te doen van bijzondere omstandigheden, bij ongewone voorvallen, of van onderhoudswerkzaamheden, die een bovennormale beïnvloeding van de omgeving tot gevolg kan hebben. Ook deze voorschriften zijn niet ingetrokken in het bestreden besluit. Het voorschrijven van een allesomvattend MBS is dus dubbel volgens eiseres 1.

14.1. De rechtbank is van oordeel dat het bestaan van de voorschriften in de geldende vergunningen over onderdelen van een milieubeheersysteem niet in de weg staan aan het voorschrijven van een meer omvattend milieubeheersysteem. Bovendien worden de door eiseres 1 genoemde voorschriften niet ingetrokken en moet eiseres 1 er dus nog steeds aan voldoen. Dat maakt het eenvoudiger om het milieubeheersysteem vorm te geven.

15. Eiseres 2 weet niet aan welke eisen een milieubeheersysteem moet voldoen. Zij snapt de toelichting niet. Zij vraagt zich af of het voorschrift tevens inhoudt dat eiseres 2 haar organisatie zodanig moet inrichten, dat zij zelf belast is met het toezicht op de naleving van het milieubeheersysteem, gezien de eis in artikel 1.1.1 onder V van de voorschriften. Bovendien vindt zij het inconsistent dat voorschrift 1.1.1 voorschrijft dat de inrichting direct (na het in werking treden) moet beschikken over een milieubeheersysteem, terwijl op grond van artikel 1.1.2 pas zes maanden na het in werking treden van de vergunning het milieubeheersysteem ter instemming aan het bevoegd gezag overlegd dient te worden. Beide eisers verzetten zich tegen het goedkeuringsvereiste.

15.1. In het voorschrift staat niets geregeld over het na het inwerkingtreden van de vergunning direct moeten beschikken over een milieubeheersysteem. Ter zitting heeft het college ook aangegeven hier niet direct op te gaan handhaven na inwerkingtreding van dit voorschrift.

15.2. De rechtbank stelt vast dat voorschrift 1.1.1 nagenoeg een kopie is van BBT 1 en (afgezien van het hierin opgenomen instemmingsvereiste) geen extra verplichtingen bevat en reeds daarom voldoende duidelijk is. In voorschrift 1.1.1 onder V (dat zich niet tot eiseres 2 richt) is ook voldoende duidelijk omschreven wat er moet gebeuren. Voor zover eiseres 2 doelt op de interne en externe audits, ziet de rechtbank niet in dat dergelijke audits niet redelijkerwijze kunnen worden geleverd van eiseres 1. Eiseres 1 laat ook audits ten behoeve van het ISO certificaat verrichten. De rechtbank is wel van oordeel dat het college het instemmingsvereiste in artikel 1.1.2 ten onrechte heeft opgenomen. Hetzelfde geldt voor de goedkeuringseis in voorschrift 1.1.3. Het is niet onredelijk om het milieubeheersysteem te evalueren en de resultaten hiervan te overleggen aan het bevoegd gezag.

15.3. Gelet op het bovenstaande slagen de beroepsgronden tegen voorschrift 1.1.1 gedeeltelijk. De rechtbank zal de instemmingseis in voorschrift 1.1.2 en de goedkeuringseis in voorschrift 1.1.3 vernietigen. De rechtbank zal zelf in de zaak voorzien en bepalen dat voorschrift 1.1.1. ziet op IPPC activiteiten en dat eiseres 1 uiterlijk zes maanden na inwerkingtreding van het voorschrift moet beschikken over een milieubeheersysteem om zo iedere onduidelijkheid weg te nemen. Overigens staat het eiseres 1 vrij om uit praktische overwegingen een MBS op te stellen voor alle activiteiten, ook de niet-IPPC activiteiten. De rechtbank neemt hierbij in aanmerking dat de inrichting een BRZO/Seveso-inrichting is die in paragraaf 3.3.1 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) in zijn geheel als één milieubelastende activiteit is aangewezen.

16. Beide eisers zijn het niet eens met de in voorschrift 1.2.1 opgenomen verplichting om een altijd bereikbaar, telefonisch en/of elektronisch meldpunt voor klachten te hebben. Met betrekking tot het herstelbesluit merkt eiseres 1 op dat zij ten onrechte niet is gehoord voordat dit herstelbesluit is genomen.

16.1. Het college heeft in het verweerschrift aangegeven dat een altijd bereikbaar meldpunt verder gaat dan BBT.

Daarom heeft het college het herstelbesluit van 30 juni 2023 genomen, waarin dit onderdeel is gewijzigd.

16.2. Artikel 4:8, eerste lid, van de Awb bepaalt dat voordat een bestuursorgaan een beschikking geeft waartegen een belanghebbende die de beschikking niet heeft aangevraagd naar verwachting bedenkingen zal hebben, het die belanghebbende in de gelegenheid stelt zijn zienswijze naar voren te brengen, indien: (a) de beschikking zou steunen op gegevens over feiten en belangen die de belanghebbende betreffen en (b) die gegevens niet door de belanghebbende zelf ter zake zijn verstrekt.

16.3. De rechtbank is van oordeel dat het college niet gehouden was om eiseres 1 in de gelegenheid te stellen om haar zienswijze naar voren te brengen als bedoeld in artikel 4:8 van de Awb. Het college heeft aan zijn herstelbesluit geen andere gegevens over feiten en belangen die eiseres 1 betreffen ten grondslag gelegd dan die al genoegzaam bekend waren bij het college. Het herstelbesluit steunt dus niet op gegevens over feiten en belangen die eiseres 1 betreffen. Bovendien voorziet het herstelbesluit in een wijziging die gedeeltelijk tegemoet komt aan de beroepsgronden van eiseres 1. Eiseres 1 is hierdoor in ieder geval niet in haar belangen geschaad. De rechtbank is overigens van oordeel dat het college het herstelbesluit terecht heeft genomen omdat een altijd bereikbaar meldpunt te ver gaat. Dit oordeelde de rechtbank al eerder in de uitspraak van 19 augustus 2022.¹⁵

17. Eiseres 2 voert aan dat voorschrift 1.2.1 de verantwoordelijkheid voor een zorgvuldige afhandeling van de (milieu-)klachten en meldingen ten onrechte bij eiseres 2 neerlegt, omdat dit een wettelijke taak is en blijft van het college en dit niet voortvloeit uit BBT 12. Daarnaast vinden eiseres 1 en 2 beiden onduidelijk wat wordt bedoeld met 'de omgeving'.

17.1. De rechtbank is van oordeel dat in de BBT-conclusies een klachtenmanagementsysteem wel degelijk als een best practice wordt gezien. Zo is in BBT 12 bepaald dat een inrichting over een protocol dient te beschikken, waarin is opgenomen hoe wordt gereageerd op geconstateerde geurincidenten, waaronder klachten. Ten overvloede merkt de rechtbank op dat een goed werkend klachtenmanagementsysteem kan bijdragen aan verbetering van de verstandhouding tussen eiseres 1 en 2 enerzijds en de omgeving anderzijds. Overigens gaat de rechtbank ervan uit dat het mogelijk blijft om klachten in te dienen bij het college en leidt de rechtbank uit voorschrift 1.2.1 niet af dat het college haar taak afschuift.

17.2. Naar het oordeel van de rechtbank is in het bestreden besluit voldoende duidelijk aangegeven wat met 'omgeving' wordt bedoeld, namelijk het gebied waar vanwege het in bedrijf zijn van de inrichting hinder of overlast plaats kan vinden.

16.3. Tot slot acht de rechtbank de beslissing over de goedkeuring van klachtenmanagementsysteem en communicatieplan geen besluit omdat deze beslissing geen

¹⁵ ECLI:NL:RBOBR:2022:3457.

rechtsgevolg heeft. De invoering van beide instrumenten is niet gekoppeld aan de goedkeuring.

16.4. De beroepen tegen het herstelbesluit zijn ongegrond;

Voorschrift 2.1 AV-beleid

18. Eiseres 1 vindt het onduidelijk welke eisen aan een acceptatie- en verwerkingsbeleid (AV-beleid) worden gesteld. Eiseres vindt het nieuwe voorschrift 2.1 niet noodzakelijk want in de voorschriften 2.1.1 tot en met 2.1.8 van de omgevingsvergunning van 18 december 2012 is ook al AV-beleid voorgeschreven. Deze voorschriften worden niet ingetrokken in het bestreden besluit. Eiseres 2 vindt het voorschrift ook niet noodzakelijk omdat het actualiseren en goedkeuren van het AV-beleid al is geregeld in voorschrift 5.4.4 van de omgevingsvergunning van 9 november 2006. Bij de handhaving en de beoordeling van de aanpassingen van het AV-beleid kan het bevoegd gezag de eisen uit de BBT meenemen. Dit is ook al als zodanig gebeurd. Eiseres 2 verwijst hiervoor naar een brief die zij heeft ontvangen van eiseres 1 van 28 april 2023 waarin staat dat het AV-beleid is goedgekeurd door het bevoegd gezag en het AV-beleid deel uitmaakt van de omgevingsvergunning.

18.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat voorschrift 2.1 uit het bestreden besluit een aanvulling is op voorschrift 5.4.4 van de vergunning van 9 november 2006. In vergunningvoorschrift 2.1.1 van het bestreden besluit wordt namelijk verzocht om het AV-beleid aan te passen op een aantal zaken op grond van de BBT-conclusies afvalbehandeling die vervolgens worden opgesomd in het vergunningvoorschrift. Een dergelijk voorschrift is niet opgenomen in de geldende vergunning. In voorschrift 5.4.4 van de vergunning van 9 november 2006 is namelijk slechts opgenomen dat er bij wijzigingen van het AV-beleid door de vergunninghouder een goedkeuring dient te volgen van Gedeputeerde Staten. In het voornemen tot een wijziging door de vergunninghouder moet een aantal zaken zijn omschreven. In de voorschriften over AV-beleid in de omgevingsvergunning van 18 december 2012 is niets opgenomen over de aanvullingen die worden gevraagd in voorschrift 2.1.1 uit het bestreden besluit. Om die reden wordt voorschrift 2.1.1 van het bestreden besluit gezien als een aanvulling op de voorschriften die al eerder zijn gesteld in de beschikking van december 2012. Een adequaat AV-beleid is in het belang van de bescherming van het milieu. Het draagt ertoe bij om de met behandeling en overbrenging van afval verbonden milieurisico's te verminderen, alsook geuremissies te verminderen en algehele milieuprestaties te verbeteren.

18.2. Voorschrift 5.4.4. uit de omgevingsvergunning uit 2006 luidt:

Alvorens wijzigingen van de procedure voor acceptatie, registratie of controle, worden toegepast dienen zij (ter bepaling van de procedure die in relatie tot de aard van de wijziging is vereist) schriftelijk aan Gedeputeerde Staten te worden voorgelegd.

In het voornemen tot wijziging dient het volgende aangegeven te worden:

- de reden tot wijziging;
- de aard van de wijziging;
- de gevolgen van de wijziging voor andere onderdelen van het A&V-beleid en de AO/IC;
- de datum waarop vergunninghoudster de wijziging wil invoeren.

18.3. De rechtbank is van oordeel dat voorschrift 2.1.1 een aanvulling omvat op de reeds opgelegde verplichtingen om een AV-beleid te hebben naar aanleiding van BBT 5, BBT 33, BBT 40 en BBT 52. Voorschriften 2.1.1 tot en met 2.1.8 uit de omgevingsvergunning van 2012 gaan over de acceptatie van afvalstoffen (maximale opslag, hoogte en doorzet, menging van afval, locatie opslag in pandig, registratie en bewerkingen). Het bestaan van de voorschriften in de geldende vergunningen over onderdelen van een AV-beleid staan niet in de weg aan het voorschrijven van een meer omvattend AV-beleid. Bovendien worden de voorschriften in de oude vergunningen niet ingetrokken en moet eiseres 1 er dus nog steeds aan voldoen. Dat maakt het eenvoudiger om het AV-beleid vorm te geven. Naar het oordeel van de rechtbank is voldoende duidelijk aangegeven waar het AV-beleid aan moet voldoen.

Geurbeheersplan en geluidbeheersplan

19. Volgens eiseres 1 hoeft er geen geurhinder of geluidhinder te worden verwacht omdat het bedrijf voldoet aan de voorschriften. Eiseres 1 vindt het "overzicht klachten 2021-2023" (het milieuklachtenoverzicht) onvoldoende want dat is summier en niet (kenbaar) gevalideerd. Dit is slechts een totaal van het aantal klachten dat is geregistreerd zonder een beoordeling of de klacht wel/niet gegrond verklaard is dan wel daadwerkelijk als hinderlijk is aangemerkt. Volgens eiseres 2 is in ieder geval nooit geluidhinder geconstateerd en objectief vastgesteld. Eiseres 2 benadrukt dat in de omgevingsvergunningen van 9 november 2006 en 18 december 2018 al voldoende voorschriften ter beperking van geur, geluid en trillinghinder zijn opgenomen. Bovendien gaat het college in deze voorschriften verder dan alleen het opleggen van een beheersplan volgens de BBT-conclusie gelet op het hieraan verbonden goedkeuringsvereiste (ook aan evaluaties). Eiseres 2 is onduidelijk aan welke eisen de op te stellen plannen moeten voldoen.

19.1. De bestaande vergunningen voorzien niet in een geurbeheersplan. Vanuit de omgeving wordt volgens het college al jarenlang geur- en geluidshinder ervaren als gevolg van de uitgevoerde activiteiten van de inrichting. Reeds meerdere malen is vastgesteld dat de ondervonden hinder (geuremissie of geluidsemissie) het gevolg was van de door de inrichting uitgevoerde activiteiten. Hiervoor verwijst het college naar een "overzicht klachten 2021-2023" (bijlage 2 bij het verweerschrift). Uit dit overzicht blijkt duidelijk dat er geur- en geluidhinder is geconstateerd bij gevoelige receptoren. Daarom zijn de voorschriften 3.8 en 4.1 opgenomen. In de omgevingsvergunningen van 9 november 2006 en 18 december 2012 is een normering van

geur opgenomen maar geen verplichting tot het opstellen van een geurbeheersplan. Verder is voldoende omschreven waaraan het geurbeheersplan dient te voldoen. Dit is namelijk opgesomd in voorschrift 3.8.1 van het bestreden besluit.

19.2. De Dorpsraad en de derde-partij hebben ter zitting aangegeven dat er veel klachten zijn geweest van mensen in de omgeving van de inrichting. Met name in de zomerperiode van 2021 zijn er klachten geweest over geurhinder.

19.3. Ter zitting heeft eiseres 1 bevestigd dat in 2021 geurhinder kan zijn veroorzaakt door de exploitatie van een mestvergister. De manager van eiseres 1 kent de derde-partij en heeft ook aangegeven dat een deel van zijn klachten terecht zijn en dat hij dan doet wat hij kan om de hinder weg te nemen. Ook heeft hij bevestigd dat er geluidklachten zijn ingediend al merkt eiseres 1 hierbij op dat, voor zover haar bekend, geen overtreding van de geldende geluidvoorschriften is vastgesteld. Eiseres 1 verwacht met de aangevraagde wijzigingen van het bedrijf de klachten te kunnen beperken.

19.4. Op grond van BBT-conclusie 12 voor afvalbehandeling (BBT 12) kan worden verlangd dat een geurbeheersplan wordt opgesteld, dat een protocol moet bevatten over hoe met klachten wordt omgegaan. Ingevolge BBT 12 is de toepasbaarheid beperkt tot gevallen waarin geurhinder bij gevoelige receptoren wordt verwacht of zich heeft voorgedaan.

Op grond van BBT-conclusie 17 voor afvalbehandeling (BBT 17) kan worden verlangd dat, als onderdeel van een milieu-beheersysteem, een beheersplan voor geluid en trillingen wordt opgezet. Er wordt met betrekking tot klachten een protocol voorgeschreven waarin moet worden aangegeven hoe met klachten wordt omgegaan. Ingevolge BBT 17 is de toepasbaarheid beperkt tot gevallen waarin geluid- of trillinghinder bij gevoelige receptoren wordt verwacht of zich heeft voorgedaan.

19.5. Uit het “milieuklachten overzicht” leidt de rechtbank af dat er regelmatig klachten over geluid en geur van de werkzaamheden bij de inrichting van eiseres zijn geweest van mensen die wonen in de omgeving van het bedrijf. De omstandigheid dat wordt voldaan aan alle voorschriften uit de voor haar inrichting geldende omgevingsvergunningen, wil niet zeggen dat er in het geheel geen hinder is. Naar het oordeel van de rechtbank heeft het college in de aard van de vergunde activiteiten en het klachtenoverzicht voldoende aanleiding kunnen zien om toepassing te geven aan BBT 12 en BBT 17. De rechtbank is verder van oordeel dat in voorschrift 3.8.1 en 4.1.1 voldoende duidelijk wordt omschreven welke elementen een geurbeheersplan en een geluidbeheersplan moet omvatten. De rechtbank voegt hieraan toe dat een geurbeheersplan en een geluidbeheersplan kunnen bijdragen aan het in kaart brengen van de mogelijke bronnen van overlast en de daartegen genomen maatregelen en een goede klachtafwikkeling. Door direct te kunnen aankloppen bij vergunninghouder kan deze meteen na ontvangst van een klacht een onderzoek instellen en kijken waardoor mogelijk overlast wordt veroorzaakt. Hij krijgt daardoor sneller en meer inzicht in de milieugevolgen van zijn bedrijf voor de omgeving. Als gevolg van een eigen

klachtafwikkeling en evaluatieverplichting, komt vergunninghouder meer in contact met de directe omgeving van zijn bedrijf. Dit kan bijdragen aan een verbeterde verstandhouding tussen het bedrijf en de omgeving. De rechtbank concludeert dat het college voorschriften 3.8.1 en 4.1.1 heeft kunnen opleggen aan eiseres 1.

19.6. Hierboven heeft de rechtbank al geoordeeld dat het opnemen van de goedkeuringsvereisten in voorschriften 3.8.2 en 4.1.2 niet rechtmatig is. De goedkeuringseisen creëren een onbeperkte buitenwettelijke mogelijkheid om aanvullende maatregelen op te leggen of eisen te stellen en dit is in strijd met het systeem van de Wabo en de Omgevingswet. De in deze voorschriften opgenomen evaluatieverplichting vloeit voort uit BBT 12 en 17 en acht de rechtbank niet onredelijk. Het ligt wel in de rede dat eiseres 1 deze plannen en de evaluaties van deze plannen stuurt aan het college. De beroepsgronden tegen het goedkeuringsvereiste slagen en leiden tot een vernietiging van voorschriften 3.8.2 en 4.1.2. De rechtbank zal wel de verplichting tot evaluatie van beide plannen handhaven.

Voorschrift 5.1 en 5.2

20. Eiseres 2 voert aan dat voorschrift 5.1 en 5.2 niet noodzakelijk zijn, omdat de in die voorschriften genoemde aspecten al deel uitmaken van het bedrijfsnood- en calamiteitenplan van eiseres 2. Verder voert eiseres 2 aan dat onduidelijk is wanneer een buffer of een noodplan adequaat of aantoonbaar toereikend is. Het is namelijk niet duidelijk aan welke norm (de inhoud van) het plan moet voldoen.

20.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat voorschriften over een bedrijfsplan niet alleen gelden voor eiseres 2, maar voor alle activiteiten en bedrijven binnen de inrichting. Verder is niet onderbouwd dat het bedrijfsplan van eiseres 2 voldoet aan de eisen zoals gesteld in de BBT-conclusies afvalbehandeling en zoals opgenomen onder voorschrift 5 in de vergunningvoorschriften van het bestreden besluit.

20.2. De rechtbank is van oordeel dat het college beide voorschriften terecht heeft opgelegd. Voorschrift 5.1.1 is gebaseerd op BBT 21. Voorschrift 5.2 is gebaseerd op BBT 19. Het college heeft terecht gesteld dat de voorschriften gelden voor de gehele inrichting. De omstandigheid dat eiseres 2 al een bedrijfsnoodplan/calamiteitenplan heeft, maakt het makkelijker om aan dit voorschrift te voldoen. De rechtbank acht voldoende duidelijk aan welke eisen de bufferopslag moet voldoen: de bufferopslag moet voldoende zijn. Dit kan vergunninghouder het beste inschatten. De rechtbank heeft hierboven geoordeeld over de goedkeuringseis in voorschrift 5.1.2.

Emissie-eisen

21. In het bestreden besluit zijn voorschriften opgenomen, met daarin eisen aan emissieconcentraties. Het gaat om onder meer de emissieconcentratie voor stof in de voorschriften 3.1.4, 3.2.3 en 3.3.2 en voor TVOS in de voorschriften 3.1.7 en 3.5.5. Eiseres 1 is van mening dat het college had moeten onderzoeken of deze eisen wel hadden kunnen worden gesteld en vreest dat het besluit een verkapte

weigering omvat. Op basis van de BBT-conclusies kunnen en mogen deze emissieconcentraties variëren binnen een bepaalde bandbreedte. Het is volgens eiseres 1 onduidelijk of zij aan deze voorschriften kan voldoen en of kan en mag worden volstaan met minder vergaande emissieconcentraties binnen de bandbreedte uit de BBT-conclusies. Volgens eiseres 1 is ook onvoldoende gemotiveerd of deze voorschriften jegens haar evenredig zijn. Eiseres 2 richt zich met name tegen de emissieconcentratie in voorschrift 3.1.4. Zij vindt de in voorschrift 3.1.5 aangegeven mogelijke verruiming van de strengere norm na een onderbouwing van het bedrijf de omgekeerde wereld. Eiseres 2 is van mening dat het aan het bevoegd gezag is om te onderbouwen dat een strengere norm dan in de BBT-conclusies wordt aangegeven noodzakelijk is ter bescherming van het milieu.

21.1. Het college heeft zich op het standpunt gesteld dat de emissieconcentraties voortvloeien uit de BBT-conclusies vanaf BBT 25, waardoor er ook voldaan dient te worden aan deze concentraties. De gestelde emissieconcentraties zijn aan te merken als BBT, waardoor deze technisch en economisch haalbaar zijn voor eiseres 1. In het bestreden besluit is bij alle opgelegde emissieconcentraties bepaald dat eiseres 1 van de gestelde emissie-eisen mag afwijken, indien blijkt dat deze eisen toch niet haalbaar zijn. Dit staat bijvoorbeeld in voorschrift 3.1.5 uit het bestreden besluit. Als eiseres 1 niet kan voldoen aan de emissie-eisen dient eiseres 1 dit wel te onderbouwen en de onderbouwing ter goedkeuring aan het bevoegd gezag te overleggen. Na deze onderbouwing kan een afwijking van de emissie-eisen worden toegestaan. Het college heeft daarnaast aangegeven dat eiseres 1 in haar beroep niet heeft onderbouwd dat niet aan de opgelegde emissieconcentraties kan worden voldaan. Het college heeft zich gecommitteerd aan het Schone Lucht Akkoord. Het Schone Lucht Akkoord heeft de Provincie Noord-Brabant uitgewerkt in het beleidskader Milieu 2030 (gedateerd juli 2022) en in het Schone Lucht Akkoord Uitvoeringsagenda 2021-2030 (gedateerd maart 2021). Hierin is afgesproken om zoveel als mogelijk de strengst mogelijke emissie-eisen (onderkant BREF-range) te hanteren wanneer het bevoegd gezag nieuwe vergunningen verleent of vergunningen actualiseert. Het college acht dit niet onevenredig.

21.2. De rechtbank stelt vast dat eiseres 1 in haar beroepschrift verwijst naar niet nader benoemde emissieconcentraties en in haar reactie op het verweerschrift met de aangehechte notitie van de deskundige van eiseres 1 ingaat op de concentratienormen in de voorschriften die hierboven zijn genoemd. Hiernaast is een emissieconcentratienorm opgenomen voor HCL in voorschrift 3.5.3 maar de rechtbank gaat ervan uit dat het beroep van eiseres 1 geen betrekking heeft op deze norm omdat dit voorschrift nergens in de stukken wordt genoemd. Daar waar eiseres 1 spreekt over een verkapte weigering, gaat de rechtbank ervan uit dat zij een verkapte intrekking van de reeds verleende vergunningen bedoelt.

21.3. De diverse emissieconcentraties zijn te herleiden tot diverse BBT-conclusies. De rechtbank stelt vast dat het college ervoor heeft gekozen om steeds de strengste norm uit de bandbreedte van de BBT-conclusies op te leggen.

21.4. Het opleggen van normen voor emissieconcentraties op basis van BBT-conclusies is niet nieuw. De door het college gekozen aanpak (het opleggen van de strengste norm met de mogelijkheid om af te wijken na een goedgekeurde onderbouwing) is echter wel nieuw. De rechtbank keurt deze aanpak niet goed om meerdere redenen.

- De rechtbank is in de eerste plaats van oordeel dat het college wel zal moeten onderzoeken wat de gevolgen zijn voor eiseres 1 van het opleggen van de strengste norm. De enkele omstandigheid dat de BBT-conclusies de mogelijkheid bieden om een strenge norm te hanteren, wil nog niet zeggen dat het college dit ook moet doen. De rechtbank vindt bevestiging voor dit oordeel in de nota van toelichting op het Besluit activiteiten leefomgeving waarin ook emissiegrenswaarden zijn opgenomen die liggen in het midden van de bandbreedte van de emissiegrenswaarden uit de BBT-conclusies afvalverbranding. Dit is wel gebeurd na overleg met de sector om te kijken of dit kan leiden tot technische knelpunten of onredelijke financiële kosten. Het college heeft nagelaten te onderzoeken wat het opleggen van de strengste norm voor een emissieconcentratie betekent voor eiseres 1 en of dit redelijkerwijze van haar kan worden gevergd.
- De rechtbank is verder van oordeel dat het college niet kan verwijzen naar de mogelijkheid om na overlegging van een onderbouwing af te wijken van de emissienorm. Het college moet dit zelf onderzoeken voordat de strengere norm wordt opgelegd en de bal niet bij eiseres 1 leggen nadat de norm al is opgelegd. Hierdoor ontstaat het risico dat, als het bestreden besluit in werking treedt, eiseres 1 direct in overtreding is en dat tegen haar handhavend wordt opgetreden langs bestuursrechtelijke of strafrechtelijke weg. Al zou eiseres 1 een onderbouwing aanleveren, dan nog steeds is zij afhankelijk van het besluit van het bevoegd gezag om deze onderbouwing goed te keuren (of af te keuren).
- De rechtbank is in het verlengde van rechtsoverweging 10 van oordeel dat de rechtsbescherming tegen deze beslissing over de goedkeuring niet is geregeld in de Wabo en de Omgevingswet. Zo is er geen verplichting om de beslissing te publiceren. Het heeft mede tot gevolg dat derden (de omwonenden in de omgeving) blij worden gemaakt met een dode mus. Er wordt weliswaar de strengste emissiegrenswaarde opgelegd, maar deze norm kan worden aangepast zonder dat zij daar kennis van kunnen nemen en rechtsbescherming kunnen inroepen. Bij een gebrek aan een regeling in de Wabo of de Omgevingswet is ook onduidelijk welke voorbereidingsprocedure moet worden gevolgd voor een dergelijk goedkeuringsbesluit. In dit geval waarin het college ervoor kiest om te actualiseren, is het ook aan het college om actief te onderzoeken wat de gevolgen zijn van het opleggen van de strengste emissiegrenswaarde. Als eiseres 1 een revisievergunning aanvraagt kan het college wel een onderbouwing verlangen van eiseres 1.
- Overigens is de rechtbank wel van oordeel dat het college met een verwijzing naar het provinciale beleid als

gevolg van het Schone Lucht Akkoord de noodzaak voor het opleggen van de emissieconcentraties voldoende heeft onderbouwd. Het is aannemelijk dat hierdoor de gevolgen van de milieuverontreiniging verder kunnen worden beperkt. Het college heeft echter ten onrechte niet onderzocht of het opleggen van de strengste norm in dit geval wel evenwichtig is dan wel of, gelet op de omstandigheden van het geval, waaronder de technische mogelijkheden of de financiële middelen van eiseres 1, met een minder strenge norm had kunnen worden volstaan.

21.5. Daarom vernietigt de rechtbank voorschriften 3.1.4 tot en met 3.1.9 (de emissieconcentraties van stof en TVOS), voorschrift 3.2.3 tot en met 3.2.4 (de emissieconcentratie voor stof van de zeef voor asbesthoudende grond), 3.3.2 tot en met 3.3.5 (de emissieconcentratie voor stof van de gereinigde afgassen van de verdringingslucht van de be- en verwerking van vast afval), en voorschrift 3.5.5 en 3.5.6 (de emissieconcentratie van TVOS van de gereinigde afgassen van de verdringingslucht van de be- en verwerking van vast afval) van het bestreden besluit.

[...]

Conclusie en gevolgen

28. De beroepen tegen het bestreden besluit zijn gegrond. Het bestreden besluit is gedeeltelijk genomen in strijd met artikel 2.30 en 2.31, eerste lid onder b, van de Wabo alsmede de rechtszekerheid. De beroepen tegen het herstelbesluit zijn ongegrond.

[...]

Noot

1. In onderhavige uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant komen veel bestuursproces- en milieurechtelijke thema's aan de orde. Ik licht er één uit, namelijk die van de goedkeuringsconstructie.

2. In milieuomgevingsvergunningen wordt vaak gebruikgemaakt van goedkeuringsconstructies. Dit komt tegemoet aan diverse wensen van het bevoegd gezag en de vergunninghouder. Aanleiding kan zijn de wens voor een zekere flexibiliteit in de vergunning, of de mogelijkheid om grip te houden op nadere informatie, plannen en onderzoeken. Met name rond het jaar 2000 is er veel geschreven over dergelijke constructies, niet in de laatste plaats omdat de Afdeling in die periode een aantal richtinggevend uitspraken wees. De rechtbank haalt ook een van die uitspraken aan in r.o. 10.2.

3. De goedkeuringsconstructie is niet onomstreden. Veel van de kritiek concentreert zich op het buitenwettelijke karakter en de inspraak en kenbaarheid voor de omgeving (zie o.a. Blomberg & Jongma, 'De milieuvergunning: eindstation of vertrekpunt?', *Gst.* 2000-7131, 1). Er is dan ook herhaaldelijk een oproep gedaan aan de wetgever om een eind te maken aan de onduidelijkheden (Jongma in *AB* 2002/93, Van Gestel in *M en R* 2002/21). De onderhavige

uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant illustreert dat hier geen gevolg aan is gegeven. Dat is een gemiste kans.

4. Vanwege het overgangsrecht van de Omgevingswet is het oude recht, de Wabo, van toepassing op de hier besproken casus. De rechtbank kijkt wel naar de Omgevingswet – vervolgbesluiten kunnen immers onder het nieuwe recht vallen – en constateert dat daar ook geen regeling voor dergelijke goedkeuringen is opgenomen. Ook dat is een gemiste kans en ik heb weinig aandacht voor deze praktijkbehoefte gezien in de wetsgeschiedenis van de Omgevingswet. Bovendien meen ik dat de Omgevingswet de situatie alleen maar verder heeft bemoeilijkt vanwege de regelingen om het voorschrijven van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 Awb in te perken.

5. De rechtbank haalt terecht aan dat onder de Wet milieubeheer, de Wabo en de Omgevingswet geen publicatieplicht is opgenomen voor een goedkeuringsbesluit op basis van een vergunningvoorschrift. Ook constateert de rechtbank dat er geen bepaling is opgenomen over de voorbereiding of bekendmaking en dat moet worden teruggevallen op de algemene regelingen in de Awb. Dat was voor de Afdeling in de genoemde periode rond 2000 geen bezwaar om – indien de voorschriften aan bepaalde voorwaarden voldeden – goedkeuringsconstructies toelaatbaar te achten. Ook in andere vergelijkbare situaties zoals goed te keuren werkplannen voor een ontgrondingsactiviteit overwoog de Afdeling in 2012 bijvoorbeeld dat hoewel uit de Ontgrondingenwet niet volgt dat op de voorbereiding van een besluit omtrent goedkeuring van een werkplan afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing is, het bevoegd gezag er wel voor kan kiezen die procedure van toepassing te verklaren. Een toezegging ter zitting van verweerder dat het per werkplan zal worden bezien of belangen van derden ertoe nopen de uniforme openbare voorbereidingsprocedure met betrekking tot een besluit omtrent goedkeuring van een werkplan toe te passen, was voor de Afdeling voldoende (ABRvS 8 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX3929).

6. Los van de kritiek die op voorgaande lijn kan worden geuit omdat men dan afhankelijk is van de uitvoering en het gedrag van het bevoegd gezag, heeft de Omgevingswet voor een extra drempel gezorgd. Artikel 16.65 Ow beperkt namelijk de mogelijkheden om afdeling 3.4 Awb buiten de wettelijk voorgeschreven gevallen toe te passen. Dat kan alleen 'op verzoek of met instemming van de aanvrager'. Hoewel een aanvrager in veel gevallen zelf belang kan hebben bij het alsnog toepassen van afdeling 3.4 Awb kan het bevoegd gezag dit niet meer zelfstandig beslissen. Dat maakt dat geen belang kan worden gehecht aan uitlatingen of beleid van het bevoegd gezag zelf, en het dus in theorie nog onzekerder voor de omgeving wordt welke procedure voor een goedkeuringsbesluit wordt gevolgd. Ook een vergunningvoorschrift waarin staat dat de uitgebreide procedure met alle kennisgevingen wordt toegepast lijkt mij dan onvoldoende zekerheid geven. Ten eerste richt een voorschrift zich alleen tot de vergunninghouder en niet tot het bevoegd gezag, en ten tweede kan dan ook een discussie ontstaan of dat conform artikel 16.65 Ow is.

7. Hierbij dan ook een oproep aan de wetgever om nog eens goed naar de flexibiliteitsbepalingen voor een omgevingsvergunning te kijken en de inspraak en bekendheid voor derden daarin mee te nemen.

8. Tot slot nog een opmerking over het opleggen van emissie-eisen 'aan de onderkant van de BBT-range. Deze uitspraak laat weer zien dat het bevoegd gezag niet zonder nader onderzoek en een juiste onderbouwing strengere emissie-eisen kan opleggen ook als deze aan de onderkant van de range van emissiegrenswaarden liggen in de toepasselijke nieuw vastgestelde BBT-conclusie. Zie voor recente vergelijkbare uitspraken Rb. Gelderland 31 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:25, *M en R* 2024/35, m.nt. Warendorf en Rb. Noord-Nederland 13 september 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3823, *M en R* 2023/106, m.nt. Collignon. Dat het college van gedeputeerde staten van de provincie Noord-Brabant in dit geval een uitweg aan vergunninghouder heeft proberen te bieden door op te nemen dat deze ook in andere vergelijkbare situaties mag afwijken van die strengere emissienorm na een goedgekeurde onderbouwing, maakt de weging van de rechtbank niet anders. En terecht, want los van de bezwaren tegen het gebruik van het instrument van een goedkeuringsconstructie en het gebrek aan een voorgeschreven voorbereidingsprocedure ontwijkt het college hiermee haar eigen onderzoeksplicht.

9. De herziening van de Richtlijn industriële emissies (Richtlijn (EU) 2024/1785) kan hier enige verandering in aanbrengen. Het gewijzigde artikel 15 lid 3 RIE schrijft kort gezegd voor dat de strengst mogelijke emissiegrenswaarden moeten worden vastgesteld die door toepassing van de BBT's in de installatie kunnen worden bereikt, en dat emissiegrenswaarden worden gebaseerd op een *beoordeling door de exploitant* van de volledige BBT-bandbreedte. Deze wijziging is voor bestaande installaties van toepassing bij een herziening van een vergunning binnen vier jaar na nieuwe BBT-conclusies en in ieder geval uiterlijk op 1 september 2036 (artikel 3 lid 2 Richtlijn (EU) 2024/1785). Ik meen echter niet dat dit tot fundamentele wijzigingen zal leiden. Dit onderzoek door de exploitant zal vóór vergunningverlening of aanpassing van een besluit moeten worden uitgevoerd en kan dus niet via een goedkeuringsconstructie vooruit worden geschoven. Bovendien zal het bevoegd gezag het onderzoek van de exploitant moeten beoordelen, en indien zij zich niet kan vinden in die conclusies dat met eigen argumenten en dus onderzoek moeten staven. Ook daarom voorzie ik geen wijziging van voorgaande jurisprudentielijn. Wel kijk ik met belangstelling uit naar de implementatie van de herziening van de RIE. Wellicht is dat een mooi moment om ook overige wensen zoals de hiervoor genoemde onduidelijkheden bij goedkeuringsconstructies mee te nemen.

Anna Collignon

M en R 2024/110

Rechtbank Midden-Nederland 13 augustus 2024, nr. UTR 24/4702 en UTR 24/4771

(De Meulder)

m.nt. A. Collignon

(Art. 11.27 Bal)

ECLI:NL:RBMNE:2024:4910

Handhaving van flora- en fauna-activiteit op grond van specifieke zorgplicht in het Bal alleen bij evidente strijd/ waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden.

Bij de parlementaire behandeling van het Bal – op de grondslag van artikel 23.5 van de Omgevingswet – is de handhaafbaarheid van de specifieke zorgplichten aan de orde gekomen. Daarbij is overwogen dat daarvan sprake kan zijn als het handelen of nalaten van degene die de activiteit verricht evident in strijd is met de specifieke zorgplicht. Directe handhaving van het overtreden van de specifieke zorgplicht is niet gerechtvaardigd als diegene redelijkerwijs niet kon weten wat in het concrete geval een goede invulling is van de specifieke zorgplicht. De handhaving van specifieke zorgplichten is eerder in algemene zin ook aan de orde geweest bij de parlementaire behandeling van de Omgevingswet en van de Invoeringswet Omgevingswet, waarbij eveneens is benadrukt dat de specifieke zorgplichten alleen betrekking hebben op 'evidente situaties', waarbij voor handhavend optreden sprake moet zijn van een 'onmiskenbaar in strijd handelen'.

Hieruit volgt dat het bevoegd gezag bestuursrechtelijk kan handhaven bij een evidente strijd met een specifieke zorgplicht. Handhaving ter voorkoming van de in artikel 11.27 van het Bal genoemde en in de toelichting omschreven nadelige gevolgen kan in het licht van wat de besluitgever heeft beoogd daarom alleen bij (dreigende) ernstige nadelige gevolgen. De rechtbank oordeelt dat de specifieke zorgplicht uit artikel 11.27 van het Bal in beginsel alleen geldt in gevallen waarin ernstige nadelige gevolgen optreden of acuut dreigen op te treden. Alleen dan kan een overtreding van de specifieke zorgplicht aan een handhavingsbesluit ten grondslag worden gelegd. De rechtbank sluit hiermee in zoverre aan bij de invulling die in de rechtspraak is gegeven aan de mogelijkheid tot handhaving van de zorgplicht uit het voorheen geldende artikel 1.1a van de Wet milieubeheer. Die bepaling was op dezelfde wijze geformuleerd als de specifieke zorgplicht uit artikel 11.27 van het Bal, zodat het in het licht van de bedoeling van de wet- en besluitgever voor de hand ligt om het in de rechtspraak ontwikkelde criterium 'ernstige nadelige gevolgen' ook hier toe te passen.

Recreatiecentrum De Thijmse Berg B.V., uit Rhenen, verzoeker (gemachtigde: mr. B. de Haan)

en

het college van gedeputeerde staten van de provincie Utrecht, verweerder (gemachtigde: mr. B. van der Woude).