

‘ernstig gevaar’ op grond van artikel 3, zevende lid, voorschriften te verbinden, of is daarvoor een specifieke wettelijke grondslag nodig? Gaat het rechtsadagium ‘*wie het meerdere mag, mag ook het mindere*’ in geval van ‘ernstig gevaar’ óók op voor (de bevoegdheid tot) het verbinden van Bibob-voorschriften? Of is dat adagium juist, mede gezien het (wetgevingstechnische) onderscheid tussen enerzijds het wettelijk verbod om in strijd met de vergunningplicht zónder vergunning activiteiten te verrichten (artikel 2.1 Wabo, thans artikel 5.1 Omgevingswet) en anderzijds het wettelijk verbod om te handelen in strijd met voorschriften bij een omgevingsvergunning (artikel 3 lid 7 Wet Bibob, artikel 2.3 juncto 2.22 lid 2 Wabo, thans artikel 5.5 juncto 5.34 lid 1 Omgevingswet), voorbehouden voor situaties die op één (en de)zelfde wettelijke verbodsbepaling zien, zoals (ook) aan de orde in de uitspraak van de Afdeling inzake milieuvergunning KGA-depot Groningen (ABRvS 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:350)?

10. Om alle ruis de kop in te drukken en om ‘de lacune te repareren’ heeft de wetgever dergelijke discussies plat willen slaan. Bij de behandeling van het wetsontwerp voor wijziging van de Wet Bibob (eerste tranche) heeft de wetgeving klare wijn geschonken (*Kamerstukken II* 2018/19, 35 152, nr. 3, p. 15 en 22):

“Artikel 3, zevende lid, is van rechtswege van toepassing als in de bijzondere wet is opgenomen dat de beschikking kan worden geweigerd in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 Wet Bibob. Volgens de geldende wetteksten kunnen dan voorschriften aan de beschikking worden verbonden. Dat kan nu uitsluitend in geval van een «mindere mate van gevaar».

In de voorgestelde aanvulling van artikel 3, zevende lid, wordt (...) de mogelijkheid toegevoegd om voorschriften aan de beschikking te verbinden indien weliswaar sprake is van een ernstig gevaar, maar de strafbare feiten voor de toepassing van artikel 3, vijfde lid, onder b, niet zodanig ernstig zijn dat weigering of intrekking van de beschikking gerechtvaardigd is. Op dit moment is in dergelijke gevallen noch het weigeren van de beschikking, noch het geven van voorschriften mogelijk. Met deze aanvulling wordt een (...) gesignaleerde leemte gedicht.”

Daarmee is codificatie van een specifieke wettelijke grondslag voor het verbinden van voorschriften aan een beschikking in geval van ‘ernstig gevaar’ een gegeven.

11. Afsluitend nog een korte zijspiong, omdat in de rechtspraktijk over een aantal aanverwante punten soms onduidelijkheid bestaat. De wetgever heeft op de volgende punten bij de aangehaalde wetswijziging ook meer duidelijkheid willen bieden. Artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob, zoals deze momenteel luidt, omvat naast de bevoegdheid om voorschriften aan een beschikking te verbinden óók de bevoegdheid om de op grond van artikel 3, zevende lid, van de Wet Bibob gegeven voorschriften te ‘wijzigen’. Blijkens de totstandkomingsgeschiedenis van het (huidige) zevende lid omvat dat koepelbegrip ‘wijzigen’ óók de mogelijkheid om voorschriften aan te vullen of in te trekken.

Hiermee is ook die wettelijke bevoegdheid gecodificeerd. Daarmee is opvolging gegeven aan aanwijzing 5.21, tweede lid, van de Aanwijzingen voor de regelgeving. Artikel 3, zevende lid, laat overigens ook toe om op een later moment alsnog voorschriften aan een beschikking te verbinden. Tot slot kán, als sluitstuk van handhaving bij niet-naleving, een beschikking worden ingetrokken indien niet worden voldaan aan een op grond van artikel 3, zevende lid, gegeven voorschrift (*Kamerstukken II* 2018/19, 35 152, nr. 3, p. 22-23).

Erik-Jan van Ham

M en R 2025/9

Rechtbank Noord-Holland 11 oktober 2024, nr. 23/360 (Bruin)

m.nt. A. Collignon & S.M.A. van Venrooij

(Art. 1.8 Activiteitenbesluit)

ECLI:NL:RBNHO:2024:10410

Gelijkwaardige maatregel moet ten minste een gelijkwaardig beschermingsniveau voor het milieu tweebrengen. Rechtbank legt ‘gelijkwaardigheid’ uit aan de hand van taalkundige betekenis.

De rechtbank overweegt dat in artikel 1.8 Activiteitenbesluit is bepaald dat met de alternatieve maatregel ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu moet worden bereikt. De wet en de wetsgeschiedenis geven niet aan wat een “gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu” is. Ook heeft de rechtbank geen jurisprudentie gevonden waarin deze term wordt uitgelegd. Uit de woorden “tenminste” en “gelijkwaardig” volgt, taalkundig gezien, dat door de alternatieve maatregel sprake moet zijn van dezelfde mate van bescherming van het milieu of een verbetering van het milieu. Een maatregel die tot een slechtere uitkomst voor het milieu leidt, is gelet op de duidelijke bepaling niet toegestaan. De rechtbank komt tot de conclusie dat verweerder (en de derde-partij) niet aannemelijk hebben gemaakt dat met de door de derde-partij gewenste oplossing sprake is van een gelijkwaardig niveau van bescherming. Uit de ter onderbouwing daarvan overgelegde rapportage volgt dat bij woningen binnen een straal van 25 meter rond de afvoerschacht tot 1% van de grenswaarde meer benzeen meer neerdaalt dan bij toepassing van de hoogte als voorgeschreven in 3.271, eerste lid, onder b, Activiteitenregeling. Het beroep is daarom gegrond en het bestreden besluit wordt vernietigd.

Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 11 oktober 2024 in de zaak tussen

[eiser], uit Heemstede, eiser, gemachtigde: mr. C.J. Koenen, advocaat in Amsterdam,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heemstede, verweerder, gemachtigden: mr. A.J.P.

Beemster en M. Roosjen, beiden in dienst van de Omgevingsdienst IJmond.

Als derde-partij neemt aan de zaak deel de besloten vennootschap Hoorne Vastgoed B.V., gevestigd te Uitgeest, gemachtigde: mr. R.A.M. Schram, advocaat te Haarlem.

Inleiding en procesverloop

1.1 In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank of verweerder bij zijn besluit van 10 maart 2022¹ op goede gronden toestemming heeft verleend om af te wijken van een voorschrift ter beperking van luchtverontreiniging door benzeen vanuit de parkeergarage, die de derde-partij in Heemstede bouwt onder haar nieuwe supermarkt. De derde-partij wil in plaats daarvan een andere maatregel treffen die een gelijkwaardig niveau van bescherming moet geven (een gelijkwaardige maatregel). Het voorschrift waar de derde-partij van wil afwijken, staat in artikel 3.26e, eerste lid, Activiteitenbesluit milieubeheer (het Activiteitenbesluit) en artikel 3.27l, eerste lid onder b, Activiteitenregeling milieubeheer (de Activiteitenregeling). De mogelijkheid om af te wijken staat in artikel 8.40a Wet milieubeheer en artikel 1.8 Activiteitenbesluit.

1.2 Met het bestreden besluit van 30 november 2022 op het bezwaar van eiser is verweerder bij de toestemming gebleven.

1.3 Eiser heeft hiertegen beroep ingesteld.

1.4 Verweerder heeft op 27 juni 2023 een verweerschrift ingediend.

1.5 De derde-partij heeft zich op 27 september 2023 uitgelaten. Daarin verwees de gemachtigde naar een bijgaande toelichting van DGMR Industrie, Verkeer en Milieu B.V. (DGMR). Die bijlage heeft de rechtbank toen niet ontvangen.

1.6 De rechtbank heeft het beroep op 3 juni 2024 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiser, de gemachtigde van eiser, de gemachtigden van verweerder en voor de derde-partij [naam], werkzaam als extern adviseur voor de derde-partij.

1.7 De rechtbank heeft het onderzoek geschorst zodat de derde-partij het eerder, bij zijn uitlating van 27 september 2023, aangekondigde stuk alsnog in kon brengen.

1.8 Op 4 en 10 juni 2024 heeft de derde-partij dat stuk, een e-mail van DGMR van 22 september 2023 aan de gemachtigde van de derde-partij, naar de rechtbank gestuurd. DGMR geeft daarin een reactie op het verweerschrift en gaat (alleen) in op emissie door voertuigen van fijnstof en stikstofdioxide.

1.9 Verweerder heeft op 12 juni 2024 gereageerd op dat stuk. Eiser heeft op 27 juni 2024 gereageerd.

1.10 Op 16 juli 2024 heeft de derde-partij een nadere uitlating van DGMR van 12 juli 2024 aan de rechtbank doen toekomen.

1.11 Nadat partijen binnen een daartoe gegeven termijn niet hebben aangegeven een nadere zitting te wensen,

heeft de rechtbank het onderzoek op 8 augustus 2024 gesloten.

Toepasselijk recht

2. De derde-partij heeft de aanvraag om toepassing van een gelijkwaardige maatregel gedaan op 12 januari 2022. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet en daarop gebaseerde uitvoeringsbesluiten in werking getreden. In artikel 8.1.4, tweede lid, Invoeringsbesluit Omgevingswet is bepaald dat, als voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet een aanvraag om een besluit is ingediend, waarmee toestemming wordt verleend voor het treffen van een andere maatregel van gelijkwaardig niveau, het oude recht van toepassing blijft tot het besluit onherroepelijk wordt. De aanvraag om toepassing van (het oude) artikel 1.8 Activiteitenbesluit dateert van voor 1 januari 2024, zodat de rechtbank in deze procedure het oude recht blijft toepassen.

Feiten en totstandkoming van het besluit

3.1 Eiser woont aan de [adres 1] in Heemstede.

3.2 Aan de [adres 2], achter de woning van eiser, realiseert het Vomarconcern, een supermarkt met een ondergrondse parkeergarage voor 102 parkeerplaatsen. De eigendom van de supermarkt zal berusten bij Trottoir Participaties B.V., onderdeel van het Vomarconcern, waarvan de derde-partij moedermaatschappij is. De derde-partij vertegenwoordigt het concern in onderhavige kwestie.

3.3 De derde-partij voorziet in haar bouwplan in mechanische ventilatie in de parkeergarage voor de afvoer van (met uitlaatgassen verontreinigde) lucht. De afvoer naar de buitenlucht is voorzien via een niet meer dan 7,6 meter² hoge afvoerschacht/uitblaasopening. Twee ventilatoren zullen de lucht uitblazen met een snelheid van tenminste 10 meter per seconde.

3.4 Op 12 januari 2022 heeft de Omgevingsdienst IJmond, die voor verweerder in deze kwestie optreedt, van de derde-partij de melding ontvangen van de oprichting van het bedrijf (de supermarkt) aan de [adres 2] in Heemstede. De melding bevatte ook het verzoek tot toepassing van een gelijkwaardige maatregel op grond van artikel 1.8 Activiteitenbesluit voor het afwijken van de voorgeschreven maatregel ter beperking van luchtverontreiniging door benzeen uit artikel 3.27l, eerste lid, onder b, Activiteitenregeling. Bij het ontwerp van de parkeergarage is gekozen voor een afvoerschacht - uitblaasopening - die qua hoogte niet voldoet aan dat onderdeel van dat artikel 3.27l. De afvoerschacht is niet hoger dan 7,6 meter, terwijl er binnen een straal van 25 meter rond die schacht woningen zijn met een daklijn

¹ Het door verweerder overgelegde besluit is niet gedateerd. Verweerder stelt dat het besluit op 22 maart 2002 is genomen of verzonden.

² Om planologische redenen staat verweerder de bouw van een hogere afvoerschacht niet toe.

van 13,5 meter³ hoogte. Volgens het voorschrift zou de afvoerschacht dus ten minste 14,5 meter hoog moeten zijn. Bij deze aanvraag had de derde-partij een berekening gevoegd van haar adviseur EXISS.

3.5 In het primaire besluit van 10 maart 2022 heeft verweerder aan de derde-partij de toestemming verleend voor het afwijken van de hoogte van de afvoerschacht, zoals voorgeschreven in artikel 3.271, eerste lid onder b, Activiteitenregeling. Verweerder concludeerde in dat besluit op basis van de adviezen van EXISS dat ondanks de lagere afvoerschacht sprake zou zijn van een gelijkwaardige maatregel voor de beperking van luchtverontreiniging door benzeen.

3.6 In bezwaar heeft verweerder advies ingewonnen bij de (landelijke) Deskundigenpool Gelijkwaardigheid Activiteitenbesluit van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (hierna: de Deskundigenpool). Op 18 juli 2022, aangevuld op 29 juli 2022, heeft verweerder aan de Deskundigenpool gevraagd of – met de rapportage van EXISS – op de juiste wijze is aangetoond dat met de lagere uitblaasopening sprake is van een maatregel met een gelijkwaardig beschermingsniveau.

3.7 Op 29 augustus 2022 heeft de Deskundigenpool advies uitgebracht. In het advies geeft de Deskundigenpool aan dat niet op de juiste wijze is aangetoond dat de alternatieve maatregel gelijkwaardig is omdat EXISS een oud beoordelingsmodel had gebruikt.

3.8 Op 19 oktober 2022 heeft de derde-partij aan verweerder een nieuw advies / rapport “Vomar Heemstede, Onderzoek gelijkwaardigheid ventilatie parkeergarage” van 18 oktober 2022 van DGMR aan verweerder overgelegd om haar stelling te onderbouwen dat met de lagere afvoerschacht sprake is van een gelijkwaardige maatregel.

3.9 DGMR heeft de emissies van – onder meer – benzeen op basis van het beoogde ventilatiesystemen en de immissies van benzeen op omliggende woningen berekend. Daarbij is de berekeningsmethode toegepast die de Deskundigenpool in zijn advies van 29 augustus 2022 heeft genoemd. DGMR heeft onderzocht wat het verschil in effect op de luchtkwaliteit zal zijn als aan het voorschrift uit het Activiteitenbesluit wordt voldaan en wanneer hiervan wordt afgeweken. DGMR heeft beoordeeld of twee varianten gelijkwaardige oplossingen opleveren voor de luchtkwaliteit. Variant 1 voldoet volgens DGMR zowel niet qua hoogte als de uitblaassnelheid en variant 2 voldoet niet qua hoogte maar wel qua uitblaassnelheid. Ook bij variant 2 is de emissie en immissie hoger dan bij toepassing van de maatregel volgens artikel 3.271, eerste lid onder b, Activiteitenregeling. Het volgende heeft DGMR geconcludeerd:

“Beoordeling variant 1

Met een lagere afblaassnelheid is sprake van een overschrijding van 1% van de grenswaarde voor benzeen⁴. Deze variant kan daarom niet als gelijkwaardig worden beschouwd.

Conclusie: niet gelijkwaardig.

Beoordeling variant 2

De maximale bijdrage van de parkeergarage aan de lokale luchtkwaliteit voor variant 2 wijkt voor de beschouwde stoffen NO₂, PM₁₀, CO en benzeen minder dan 1% van de grenswaarde af van de voorgeschreven installatie volgens het Activiteitenbesluit. Daarmee mag deze variant als gelijkwaardig worden beschouwd.

Conclusie: gelijkwaardig.

Toetsing grenswaarde

De maximale bijdrage van de emissies uit de parkeergarage in combinatie met de heersende achtergrondconcentraties voldoet aan de grenswaarde voor deze stoffen en daarmee aan de eisen uit de Wet Milieubeheer.”

3.10 Verweerder heeft de Deskundigenpool op 28 oktober 2022 verzocht om ook de rapportage van DGMR te beoordelen. Op 4 november 2022 heeft de Deskundigenpool als volgt gereageerd:

“Zoals 24 oktober 2022 telefonisch aangegeven, kunnen we op de door u gewenste termijn geen formeel advies traject van de Deskundigenpool doorlopen. (...) Enkele collega's hebben het onderzoeksrapport wel doorgenomen en constateren het volgende. Gezien de eerdere stukken in de casus, het eerdere advies van de Deskundigenpool in deze casus (met name onder Overwegingen) en eerdere adviezen van de Deskundigenpool (op infomil.nl) is het aannemelijk dat hier sprake is van een gelijkwaardige situatie. Het oordeel hierover is aan het bevoegd gezag (...)”

Tot slot heeft de Deskundigenpool nog een aantal opmerkingen opgenomen over omstandigheden die volgens de Deskundigenpool weinig tot geen invloed hebben, te weten:

- dat in het rapport DGMR het 1%-criterium wordt gebruikt om te toetsen of er sprake is van gelijkwaardigheid. Dit is eerder toegepast in de casus in Hoogeveen, niet in Den Bosch;
- er is in overleg met de Omgevingsdienst een aanname gedaan voor het aantal vervoersbewegingen. In de beoordeling van het rapport is dit als een gegeven verondersteld;
- Emissiefactor NO₂: in het rapport is een emissiefactor 25% gehanteerd. In de op 15 maart gepubliceerde emissiefactoren is dit circa 22%;

3 In het rapport van DGMR zijn woningen binnen een straal tot 50 meter in de beoordeling betrokken. Ter zitting heeft verweerder bevestigd dat woningen binnen de straal van 25 meter 11 en 13,5 meter hoog zijn, maar in elk geval (veel) hoger dan 7,6 meter, zodat de vereiste hoogte van de afvoerschacht/uitblaasopening volgens het voorschrift tenminste 13,5 plus 1 meter moet zijn.

4 Met die grenswaarde wordt bedoeld de norm uit Bijlage 2 bij de Wet Milieubeheer, paragraaf 7 “Grenswaarden en plandempels voor benzeen”, die luidt: Voor benzeen gelden de volgende grenswaarden voor de bescherming van de gezondheid van de mens, gedefinieerd als jaargemiddelde concentraties: (...) b. met ingang van 1 januari 2010 5 microgram per m³.

- Emissiefactor Benzeen: uitgegaan wordt van een emissiefactor uit 2018; er zijn inderdaad geen actuelere emissiefactoren beschikbaar;
- De berekening van de oppervlakte van de uitstroomopening is niet helemaal duidelijk.
- Onduidelijk is of het resultaat in variant 2, bij T01⁵ op 10,5 meter kleiner of gelijk is dan 0,05 en het dus net wel of niet voldoet aan het criterium van maximaal een 1% afwijking van de grenswaarde.

3.11 Verweerder heeft vervolgens in het bestreden besluit geconcludeerd dat sprake is van een gelijkwaardige maatregel en het primaire besluit gehandhaafd. Ter verbetering van de motivering verwijst verweerder naar de DGMR-rapportage van 29 augustus 2022 en de reactie van de Deskundigenpool van 4 november 2022.

Beoordeling door de rechtbank

4.1 De rechtbank beoordeelt of verweerder terecht heeft geoordeeld dat sprake is van een maatregel als bedoeld in artikel 1.8 Activiteitenbesluit waarmee ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu wordt bereikt, te weten: wordt de luchtverontreiniging door de emissie van benzeen met de lagere afvoerschacht op dezelfde wijze beperkt als met een hogere uitblaasopening, zoals voorgeschreven in 3.271, eerste lid, onder b, Activiteitenregeling.

4.2 De rechtbank komt tot de conclusie dat verweerder (en de derde-partij) niet aannemelijk hebben gemaakt dat met de door de derde-partij gewenste oplossing sprake is van een gelijkwaardig niveau van bescherming, omdat uit de rapportage van DGMR volgt dat bij woningen binnen de 25 meter straal rond de afvoerschacht tot 1% van de grenswaarde meer benzeen neerdaalt dan bij toepassing van de hoogte als voorgeschreven in 3.271, eerste lid, onder b, Activiteitenregeling. Het bestreden besluit kan daarom niet in stand blijven. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Na de zitting ingebrachte stukken

5. De rechtbank laat de door eiser en de derde-partij na de zitting ingezonden stukken als reactie op de door derde-partij op 4 en 10 juni 2024 nagezonden stuk, buiten beschouwing. Zoals verweerder terecht opmerkt, blijkt het stuk dat de derde-partij op 4 en 10 juni 2024 nog inzond, te gaan over andere stoffen dan benzeen. Dat stuk is daarom niet relevant voor de beoordeling die alleen over emissie van benzeen gaat. Eiser en de derde-partij zijn daarna gaan uitweiden over andere geschilpunten dan de vraag welke betekenis dat stuk in de procedure kan hebben. Daarvoor had de rechtbank geen toestemming gegeven en daarvoor was de schorsing van het onderzoek ter zitting niet bedoeld. Die uitlatingen, voor zover die niet op dat op 4 en 10 juni 2024 ingezonden stuk zien, zijn daarom in strijd met een goede procesorde.

Het toetsingskader

6.1 In artikel 3.271, eerste lid, aanhef en onder b, Activiteitenregeling is bepaald:

“Ten behoeve van het doelmatig verspreiden van emissies, het voorkomen, dan wel zoveel mogelijk beperken van geurhinder en het voorkomen dan wel zoveel mogelijk beperken van luchtverontreiniging door benzeen als bedoeld in artikel 3.26e van het [Activiteitenbesluit], bij mechanische ventilatie in een parkeergarage die deel uitmaakt van een inrichting met ten minste 20 parkeerplaatsen, (...) b. wordt de uit de parkeergarage afgezogen lucht verticaal uitgeblazen op ten minste 5 meter boven het straatniveau of, indien binnen 25 meter van de uitblaasopening een gebouw is gelegen met een hoogste daklijn die meer dan vijf meter boven het straatniveau is gelegen, ten minste één meter boven de hoogste daklijn van dat gebouw”

6.2 De uitblaasopening van de ventilatie van de parkeergarage voldoet niet aan artikel 3.271, eerste lid, onder b, Activiteitenregeling omdat de hoogte niet de voorgeschreven 14,5 maar (niet meer dan) 7,6 meter is. De derde-partij heeft verweerder daarom gevraagd om toepassing te geven aan artikel 1.8 Activiteitenbesluit waarin staat:

“Indien bij of krachtens dit besluit is bepaald dat een daarbij aangegeven maatregel ter bescherming van het milieu moet worden toegepast, kan een andere maatregel worden toegepast indien het bevoegd gezag heeft beslist dat met die maatregel ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu wordt bereikt.”

Wat voert eiser aan in beroep?

7. Eiser voert het volgende aan. De voorgestelde alternatieve uitvoering van de uitblaasopening levert niet een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu op. Uit het DGMR rapport blijkt namelijk dat bij de toetspunten een hogere waarde van blootstelling aan benzeen en andere stoffen optreedt als gevolg van deze alternatieve uitvoering dan bij toepassing van de in artikel 271, eerste lid, aanhef en onder b, Activiteitenregeling voorgeschreven maatregel. Eiser betwist dat de marge van 1% van de grenswaarde voor benzeen voor extra emissie en immissie acceptabel is, die verweerder in navolging van DGMR hanteert. Deze marge wordt niet toegelicht en vindt geen basis in de wet, zodat het in strijd is met het legaliteitscriterium. Ook blijkt uit het DGMR rapport niet dat binnen deze marge van 1% wordt gebleven. In het stuk van 4 november 2022 van de Deskundigenpool worden een aantal kritische vragen en kanttekeningen geplaatst bij het DGMR rapport.

Wat is het standpunt van verweerder

8. Verweerder voert aan dat de wetgever met artikel 1.8 Activiteitenbesluit de mogelijkheid heeft gecreëerd om bij een aantoonbaar gelijkwaardig beschermingsniveau een alternatieve inrichting van een ventilatievoorziening

5 T01 betreft een van de woningen binnen een straal van 25 rond de afvoerschacht/uitblaasopening.

van een parkeergarage toe te staan. Het toetsingskader van de Deskundigenpool heeft daarbij volgens verweerder als maatstaf te gelden. Eiser heeft volgens verweerder ook het recht verspeeld om in beroep alsnog over de marge van 1% te klagen. Eiser had in bezwaar nadrukkelijk de wens geuit dat de Deskundigenpool zou worden betrokken. Doordat eiser in zijn bezwaar uit het toetsingskader van de Deskundigenpool citeerde, blijkt dat hij bekend was met het 1% criterium die de Deskundigenpool hanteert. Bovendien vindt het 1% criterium landelijke toepassing op basis van een volgens verweerder vaste werkwijze van de Deskundigenpool. Daarbij komt dat door DGMR is gerekend met een worst-case scenario. De werkelijke uitstoot zal minder zijn. Voor zover sprake is van de gemodelleerde 1% afwijking is het zeer de vraag of die in de praktijk ook daadwerkelijk zal optreden. Verweerder ziet ook niet hoe eiser tot de conclusie komt dat niet voldaan wordt aan het 1% criterium op locaties nabij de uitblaasopening.

Kan eiser de marge van 1% nog betwisten in beroep?

9.1 De rechtbank beoordeelt eerst verweerders standpunt dat eiser de marge van 1% van de grenswaarde voor benzeen in beroep niet (meer) kan betwisten. De rechtbank volgt dit standpunt niet. Het is weliswaar juist dat eiser in de bezwaarfase heeft aangedrongen op een advies van de Deskundigenpool. Dit betekent echter niet dat hij de inhoud van dat advies vervolgens in beroep niet kan betwisten. Ook de omstandigheid dat eiser in zijn bezwaarschrift het toetsingskader van de Deskundigenpool met onder meer de 1% marge heeft geciteerd, brengt niet met zich mee dat hij daarmee gebonden is aan een uitleg door de Deskundigenpool en verweerder van de wettelijke bepalingen over gelijkwaardige maatregelen. De vraag die hij in beroep opwerpt, betreft immers of een maatregel als ten minste gelijkwaardig kan worden aangemerkt als de alternatieve maatregel tot 1% van de grenswaarde voor benzeen meer immissie op nabije gebouwen leidt. Nog los van het feit dat een grondenruikenstelsel niet geldt, kan een eiser de juistheid van de uitleg van een door verweerder toegepast wetsartikel in beroep steeds aan de orde stellen.

9.2 De rechtbank zal deze beroepsgrond daarom, als eerste, inhoudelijk beoordelen.

Beoordeling of een marge van 1% van de grenswaarde voor benzeen meer immissie op nabije gebouwen als ten minste gelijkwaardige maatregel kan worden beschouwd

10.1 In artikel 1.8 Activiteitenbesluit is bepaald dat met de alternatieve maatregel ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu moet worden bereikt. De wet en de wetsgeschiedenis geven niet aan wat een “gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu” is. Ook heeft de rechtbank geen jurisprudentie gevonden waarin deze term wordt uitgelegd. Uit de woorden “ten minste” en “gelijkwaardig” volgt, taalkundig gezien, dat door de alternatieve maatregel sprake moet zijn van dezelfde mate van bescherming van het milieu of een verbetering van het

milieu. Een maatregel die tot een slechtere uitkomst voor het milieu leidt, is gelet op de duidelijke bepaling niet toegestaan.

10.2 Dat de Deskundigenpool als vaste gedragslijn een afwijking van 1% van de grenswaarde meer immissie op nabije gebouwen ook hanteert als gelijkwaardig, leidt niet tot een andere beoordeling. Dat toetsingskader is in strijd met de duidelijke tekst van de wet, waarin voorgeschreven is dat de alternatieve maatregel *ten minste* gelijkwaardig moet zijn aan de maatregel die in 271, eerste lid, aanhef en onder b, Activiteitenregeling voor emissie - en daaruit voortvloeiende immissie op nabije gebouwen - van benzeen is voorgeschreven. De marge van meer emissie en immissie op nabije gebouwen van 1% van de grenswaarde voor benzeen wordt in de wet ook niet als toegestaan ten minste gelijkwaardige maatregel genoemd. De omstandigheid dat de Deskundigenpool deze marge van 1% in andere adviezen in het verleden heeft gebruikt, leidt niet tot een ander oordeel. De Deskundigenpool kan weliswaar door verweerder worden geraadpleegd voor advies over gelijkwaardigheid van alternatieve maatregelen, maar aan de Deskundigenpool is niet de bevoegdheid toegekend zelf normen te stellen voor alternatieve maatregelen die afwijken van maatregelen die ten minste gelijkwaardig zijn. De Deskundigenpool is - niet meer - dan een landelijke, ambtelijke groep van deskundigen die in de relevante regelgeving geen eigen regelgevende bevoegdheid is toegekend. Ook het feit dat verweerder een zekere ruimte heeft bij de beoordeling of een maatregel ten minste gelijkwaardig is, betekent niet dat verweerder de bevoegdheid heeft met een maatregel in te stemmen die qua milieubelasting voor de omgeving minder effectief is dan de in 271, eerste lid, Activiteitenregeling voorgeschreven maatregel. De rechtbank merkt daar nog bij op dat de grenswaarde voor benzeen van 5 µg/m³ in de onderhavige situatie noch met de in 271, eerste lid, Activiteitenregeling, noch met door de derde-partij gewenste alternatieve maatregel wordt overschreden, maar artikel 3.26e, eerste lid, Activiteitenbesluit en artikel 3.271, eerste lid onder b, Activiteitenregeling zijn niet zodanig geformuleerd dat een ventilatiesysteem reeds kan worden toegestaan dat tot een dergelijke hoge immissie op nabije gebouwen kan leiden. Uit het voorschrift 271, eerste lid, Activiteitenregeling volgt, zo blijkt uit de berekeningen van DMGR juist een emissie en immissie (verder) onder die drempelwaarde hetgeen de kwaliteit van het milieu ook ten goede komt.

10.3 Omdat verweerder en de derde-partij de bevinding van DGMR in zijn rapport van 18 oktober 2022 dat sprake is van een marge van extra emissie en immissie op nabije gebouwen die oploopt tot de 1% grenswaarde voor benzeen, niet betwisten, staat vast dat de maatregel die de derde-partij wil toepassing voor de ventilatie vanuit de parkeergarage niet een gelijkwaardige maatregel is. Aangezien met de alternatieve maatregel aldus geen sprake is van ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu, heeft verweerder ten onrechte met de alternatieve maatregel als gelijkwaardige maatregel ingestemd. Het beroep van eiser is reeds daarom gegrond.

Overige beroepsgronden

11. De overige gronden van beroep behoeven geen bespreking. De rechtbank acht het daarom ook niet nodig die gronden weer te geven.

Conclusie en gevolgen

12. Het beroep is gegrond omdat het bestreden besluit in strijd is met artikel 1.8 Activiteitenbesluit in verband met de artikelen 3.26e, eerste lid, Activiteitenbesluit en 3.271, eerste lid, Activiteitenregeling en dus ook met de artikelen 3:2 en 7:12 Algemene wet bestuursrecht, omdat de motivering niet juist is en het besluit niet juist is voorbereid. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit.

13. De rechtbank neemt met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, Awb zelf een beslissing en bepaalt dat het besluit van 10 maart 2022 wordt herroepen. Vast staat immers dat de door de derde-partij gewenste alternatieve maatregel niet kan worden aangemerkt als gelijkwaardige maatregel, zodat daarvoor geen instemming (meer) kan worden verleend. Indien de derde-partij de parkeergarage en een ventilatievoorziening wil en moet behouden, zal hij dus een andere maatregel moeten bedenken en daarvoor onder de Omgevingswet de daarvoor (eventueel) noodzakelijke vergunning of toestemming van het bevoegde gezag moeten zien te verkrijgen.
[...]

Beslissing:

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
 - vernietigt het besluit van 30 november 2022;
 - herroept het besluit van 10 maart 2022;
 - bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het vernietigde besluit van 30 november 2022;
- [...]

Noot

1. Wat is gelijkheid en wat is gelijkwaardigheid? In de onderhavige uitspraak staat de figuur de 'gelijkwaardige maatregel' centraal. De (enkelvoudige) Rechtbank Noord-Holland schijnt haar licht op de uitleg van het begrip *gelijkwaardigheid*, iets wat in de milieurechtspraak niet regelmatig voorkomt en zeker een bespreking verdient. Hieronder gaan wij eerst in op de feiten en schetsen we het juridisch kader, waarna we het oordeel van de rechtbank met specifieke aandacht voor 'de deskundigenpool' bespreken. Wij vragen ons af of de rechtbank de term *gelijkwaardigheid* goed uitlegt. We sluiten kort af met gelijkwaardigheid onder de Omgevingswet.

Feiten

2. Een korte feitenbeschrijving. In deze zaak beoordeelt de Rechtbank Noord-Holland of het college van B en W op goede gronden toestemming had mogen verlenen om met een gelijkwaardige maatregel af te wijken van een voorschrift in

het Activiteitenbesluit (**Abm**). Het voorschrift ziet op het beperken van luchtverontreiniging (voor o.a. de stof benzeen), waarvoor grenswaarden zijn gesteld ten behoeve van de luchtkwaliteit. Om aan dit voorschrift te voldoen schrijft de Activiteitenregeling (**Arm**) maatregelen voor om vanuit een parkeergarage mechanisch te ventileren (artikel 3.271 lid 1 onder b van de Arm). Hiervan wil het bedrijf afwijken door een gelijkwaardig alternatief in te richten in de parkeergarage. Het college heeft de toestemming voor de alternatieve maatregel verleend, nadat deskundigenonderzoek van de initiatiefnemer ook door ingeschakelde deskundigen door het college is bekeken en beoordeeld. Een omwonende (eiser in dit geschil) stelt dat de gelijkwaardige maatregel niet door de beugel kan en tekent beroep aan tegen de toestemming. In de kern gaat dat om de vraag of de luchtverontreiniging gelijkwaardig wordt beperkt door een lagere afvoerschacht (het alternatieve voorstel van de initiatiefnemer) als door ventilatie met een hogere uitblaasopening, zoals voorgeschreven in het Arm.

De figuur gelijkwaardige maatregel

3. Het beginsel van gelijkwaardigheid is geen nieuwe figuur. Het gaat om een maatregel waarmee ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de algemene regel. De praktijk leert dat bedrijven behoefte hebben aan het kunnen aandragen van alternatieve maatregelen, bijvoorbeeld omdat het alternatief goedkoper is en ook eenzelfde (of beter) beschermingsniveau biedt. Dat is vanuit het perspectief van innovatie en flexibiliteit ook aan te moedigen, omdat het ruimte laat aan nieuwe, frisse ideeën om te voldoen aan algemeen gestelde regels. De wetgever heeft zelfs beoogd om op termijn algemene regels aan te kunnen passen als een gelijkwaardige maatregel algemeen bruikbaar blijkt in de praktijk (MvT, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 483, nr. 3, p. 4). Praktijkvoorbeelden daarvan kennen we (nog) niet, maar we weten dat het beginsel van gelijkwaardigheid ook in andere facetten van het bestuursrecht een cruciale rol speelt. Ook bij bijvoorbeeld het voldoen aan kwaliteitseisen op grond van het Bouwbesluit 2012 (*BR* 2019/9, m.nt. Bastiaans & Collignon) en bij PGS-voorschriften in het kader van BBT in de milieuvergunning (*M en R* 2021/113, m.nt. Collignon & Vleeskens) wordt van 'gelijkwaardigheid' veel gebruik gemaakt.

4. De grondslag voor het treffen van een alternatieve maatregel lag onder oud recht (dat op de onderhavige uitspraak van toepassing is) in artikel 8.40a van de Wet milieubeheer (**Wm**) en artikel 1.8 van het Abm. Artikel 1.8 van het Abm schrijft voor dat de alternatieve maatregel op voorhand aan het bevoegd gezag ter goedkeuring moet worden voorgelegd (onder de Omgevingswet zal dat in sommige gevallen anders worden, zie nader punt 11). Ingevuld door de bewijslast die op de aanvrager ligt op grond van artikel 4:2 van de Awb, moet het bedrijf om die toestemming te verkrijgen zelf aantoonbaar kunnen maken dat de maatregel tot een gelijkwaardig resultaat leidt. Als het bevoegd gezag vervolgens besluit dat de alternatieve maatregel niet gelijkwaardig is, dan moet ook dat besluit goed worden gemotiveerd (MvT, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 483, nr. 3, p. 4).

Beoordeling rechtbank

5. Terug naar de onderhavige uitspraak. In deze zaak vond het bevoegd gezag dat het door het bedrijf aangedragen alternatief als voldoende gelijkwaardig kon worden beoordeeld. Het college leunde voor het verlenen van de toestemming in grote mate op het oordeel van de 'Deskundigenpool'. Deze pool is een landelijk opererende commissie van deskundigen (de werkgroep beoordeling gelijkwaardigheid), die op verzoek van de overheid advies geeft over de gelijkwaardigheid van door het bedrijfsleven voorgestelde alternatieve maatregelen (MvT, *Kamerstukken II* 2005/06, 30 483, nr. 3, p. 4). Deze werkgroep is volgens de wetgever bewust niet wettelijk geregeld, omdat het primair gaat om een beslissing van het bevoegd gezag na overleg met de initiatiefnemer over het alternatief (NvT, *Stb.* 2007, 415, p. 118). Wie plaatsnemen in de pool is niet transparant. Het gaat volgens de rechtbank om “– niet meer – dan een landelijke, ambtelijke groep van deskundigen die in de relevante regelgeving geen eigen regelgevende bevoegdheid is toegekend” (r.o. 10.2). Ook bij de publicatie van adviezen wordt hierover geen duidelijkheid verschaft. Over de verdere werking ervan is weinig bekend.

6. In de onderhavige uitspraak heeft de Deskundigenpool geconcludeerd dat – zonder formeel traject en met een aantal kanttekeningen – zij het aannemelijk vinden dat er sprake is van een gelijkwaardige situatie (r.o. 3.10). Van belang hierbij is dat het deskundigenrapport het zogenoemde 1%-criterium heeft gehanteerd; iets wat volgens de pool landelijke toepassing vindt en in het verleden ook in adviezen werd gehanteerd. Dat criterium staat voor een marge van 1% waarvan in de berekeningen van de deskundigenrapporten is uitgegaan. Concreet houdt dat in deze zaak in dat de alternatieve maatregel modelmatig mogelijk tot 1% van de grenswaarde voor benzeen **meer** immiszie op de nabije gebouwen vanuit de parkeergarage kan leiden. Het is nog niet gezegd dat dat ook daadwerkelijk gebeurt omdat het modelmatig is en er is uitgegaan van worst-case (r.o. 8). Tussen partijen is overigens onbetwist dat ook met de voorgestelde maatregel alsnog (ruimschoots) wordt voldaan aan de grenswaarden voor benzeen.

7. Eiser voert met succes aan dat met de 1%-marge niet kan worden geconcludeerd dat er een gelijkwaardig beschermingsniveau wordt gerealiseerd. De rechtbank trekt een harde streep door de toestemming van het college om met een lagere afvoerschacht op gelijkwaardig niveau luchtverontreiniging tegen te gaan. Dit doet zij met name aan de hand van de *taalkundige uitleg* van het begrip gelijkwaardigheid en oordeelt hierover stapsgewijs.

8. De rechtbank kan allereerst (terecht) geen jurisprudentie vinden om bij aan te haken voor de uitleg van gelijkwaardigheid. Ook de wetgever geeft volgens de rechtbank geen richting over hoe het beginsel van gelijkwaardigheid te lezen. De rechtbank stelt:

“Uit de woorden “tenminste” en “gelijkwaardig” volgt, taalkundig gezien, dat door de alternatieve maatregel sprake moet zijn van dezelfde mate van bescherming van het milieu of een verbetering van het milieu. Een maatregel die tot een slechtere uitkomst voor het milieu leidt, is gelet op de duidelijke bepaling niet toegestaan.” (r.o. 10.1)

Gelet hierop oordeelt de rechtbank dat voor het voorgestelde alternatief, en omdat het 1%-criterium niet door partijen wordt betwist, vaststaat dat volgens de rechtbank

“de maatregel die de derde-partij wil toepassen voor de ventilatie vanuit de parkeergarage niet een gelijkwaardige maatregel is. Aangezien met de alternatieve maatregel aldus geen sprake is van tenminste een gelijkwaardig niveau van bescherming van het milieu, heeft verweerder ten onrechte met de alternatieve maatregel als gelijkwaardige maatregel ingestemd.” (r.o. 10.3)

9. We vragen ons af of dit oordeel van de rechtbank mogelijk niet wat kort door de bocht is. Het is vaste jurisprudentie dat bij interpretatieperikelen naar de taalkundige uitleg van begrippen wordt gekeken (o.a. ABRvS 1 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:845). Gelijkwaardigheid wordt dan uitgelegd aan de hand van het normale taalgebruik, zoals dat is omschreven in de Van Dale.

10. Met de conclusie van de rechtbank aan de hand van de taalkundige uitleg van het begrip gelijkwaardigheid, vragen we ons af of de rechtbank *gelijkwaardigheid* wellicht niet heeft verward of vermengd met *gelijkheid*. Volgens de Van Dale betekent het woord gelijk “op dezelfde manier” of “op evenredige manier”,¹ terwijl het woord gelijkwaardig “van gelijke waarde” betekent.² De rechtbank lijkt haar oordeel dat de toestemming moet worden herroepen met name te stoelen op het feit dat het voorgestelde alternatief niet *exact dezelfde mate aan bescherming voor het milieu* biedt. Als dat niet zo was geweest, dan had volgens ons een 1%-marge mogelijk wel gekund, rekening houdend met een gelijkwaardig effect op de luchtkwaliteit.

11. Daarnaast betwijfelen we of de harde conclusie kan worden getrokken dat omwonenden niet op een gelijkwaardige manier worden beschermd. We denken hierbij bijvoorbeeld ook aan het 1%-criterium in soortenbeschermingszaken, waarin met een sterftecijfer onder de 1% van de jaarlijkse natuurlijke sterfte wordt geoordeeld dat negatieve effecten voor de populatie kunnen worden uitgesloten (het ORNIS-criterium³). De vergelijking is niet een-op-een, maar het laat wel zien dat een 1%-marge er niet voor hoeft te zorgen dat effecten niet kunnen worden uitgesloten. In deze uitspraak oordeelt de rechter anders, en stelt dat het gelijkwaardige niveau niet kan worden behaald. Het besluit houdt geen stand en wordt herroepen. Mocht het bedrijf alsnog voor dit alternatief willen gaan, dan mag zij het onder de Omgevingswet nog eens proberen (r.o. 13).

Gelijkwaardigheid onder de Omgevingswet

12. Tot slot: hoe zit het met de gelijkwaardige maatregel onder de Omgevingswet? Zoals bekend is één van de algemene uitgangspunten van de Omgevingswet en onderliggende regelgeving flexibiliteit (*Kamerstukken II* 2013/14,

1 <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/gelijk>.

2 <https://www.vandale.nl/gratis-woordenboek/nederlands/betekenis/gelijkwaardig>.

3 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX%3A52000DC0180>.

33 962, nr. 3, p. 39 e.v. en Stb. 2018, 293, p. 509). Ook gelijkwaardigheid krijgt daarmee een grotere rol toebedeeld, door bij *middelvoorschriften* gelijkwaardigheid toe te staan (artikel 4.7 van de Omgevingswet) en door zoveel mogelijk *doelvoorschriften* in het Besluit activiteiten leefomgeving (**Bal**) op te nemen. In de milieuregels wordt het in sommige gevallen zelfs mogelijk om *zonder* voorafgaande toestemming een gelijkwaardige maatregel te realiseren (met name in gevallen van externe veiligheid). Dat er geen toestemming is vereist, betekent niet automatisch dat de toezichthouder de alternatieve maatregel goedkeurt. Bij toezicht en handhaving kan de beoordeling over gelijkwaardigheid dan alsnog aan de orde komen. Bedrijven doen er dan ook goed aan om – bij twijfel – op voorhand contact te leggen met het bevoegde gezag om handavingsperikelen te voorkomen.

13. We zijn benieuwd of het uitgangspunt van gelijkwaardigheid onder de Omgevingswet ervoor zorgt dat er meer innovatieve oplossingen kunnen worden aangedragen. Voor het overgrote deel van de regels moet alsnog op voorhand toestemming worden verleend en ook moet aantoonbaar kunnen worden gemaakt dat de maatregel tot een gelijkwaardig resultaat leidt. In de praktijk denken we dan ook niet dat het tot veel veranderingen zal leiden, al kunnen door doelvoorschriften wel verschillende maatregelen op voorhand worden getoetst. Bevoegde gezagen blijven bij middelvoorschriften mogelijk huiverig om toestemming te verlenen voor een alternatief, omdat de voorgeschreven maatregel *sowieso* voldoende bescherming biedt. Met de hoge grens die de rechtbank in de onderhavige uitspraak opwerpt aan *gelijkwaardigheid* lijkt die huivering wellicht vooralsnog ook wel terecht.

Anna Collignon & Stella van Venrooij

M en R 2025/10

Hof van Justitie van de Europese Unie 17 oktober 2024, nr. C-461/23

(Biltgen, Arastey Sahún, Passer; A-G Campos Sánchez-Bordona)

m.nt. M.A.A. Soppe & T. Röttscheid

(Art. 3 lid 2 sub b SMB-richtlijn; art. 6 lid 3 Habitatrichtlijn)

ECLI:EU:C:2024:902

Een handeling waarbij een lidstaat een gebied als speciale beschermingszone aanwijst op grond van de Habitatrichtlijn en waarin de menselijke activiteiten worden opgesomd die in dat gebied verboden zijn tenzij er sprake is van de uitzonderingen waarin die handeling eveneens voorziet, houdt direct verband met of is nodig voor het beheer van een Natura 2000-gebied, en hoeft daarmee niet passend te worden beoordeeld en is evenmin planmerplichtig op grond van de SMB-richtlijn.

Met zijn eerste en tweede vraag, die samen moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42, gelezen in samenhang met artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43, aldus moet worden uitgelegd dat een handeling waarbij de betrokken lidstaat een gebied als speciale beschermingszone aanwijst op grond van richtlijn 92/43 en waarin de menselijke activiteiten worden opgesomd die in dat gebied verboden zijn tenzij er sprake is van de uitzonderingen waarin die handeling eveneens voorziet, onder het begrip 'plannen en programma's' in de zin van richtlijn 2001/42 valt waarvoor een milieubeoordeling verplicht is.

Artikel 3, lid 2, onder b), van richtlijn 2001/42 stelt de verplichting om een bepaald plan of programma op grond van deze richtlijn aan een milieubeoordeling te onderwerpen afhankelijk van de voorwaarde dat een beoordeling vereist is op grond van de artikelen 6 en 7 van richtlijn 92/43. Volgens artikel 6, lid 3, van richtlijn 92/43 is een passende beoordeling vereist voor elk plan of project dat niet direct verband houdt met of nodig is voor het beheer van het gebied, maar afzonderlijk of in combinatie met andere plannen of projecten significante gevolgen kan hebben voor zo'n gebied. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een handeling waarbij een lidstaat een gebied aanwijst als een speciale beschermingszone overeenkomstig richtlijn 92/43, van nature direct verband houdt met of van nature noodzakelijk is voor het beheer van het gebied. Artikel 4, lid 4, van deze richtlijn vereist immers een dergelijke aanwijzing voor de uitvoering ervan (arrest van 12 juni 2019, CFE, C-43/18, EU:C:2019:483, punt 49). Deze beoordeling kan niet automatisch worden uitgebreid tot alle bepalingen van een dergelijke handeling, zonder de inhoud ervan na te gaan. In het bijzonder kan niet a priori worden uitgesloten dat deze handeling ook bepalingen bevat die geen enkel verband houden met de uitvoering door de betrokken lidstaat van de verplichting van artikel 4, lid 4, van richtlijn 92/43 en die niet op andere wijze direct verband houden met of nodig zijn voor het beheer van het betrokken gebied. Onder voorbehoud van de door de verwijzende rechter te verrichten verificaties lijkt het bestreden besluit echter geen dergelijke bepalingen te bevatten. De instandhoudingsmaatregelen die de betrokken lidstaat op grond van dat artikel 6, lid 1, moet vaststellen, kunnen dus met name bestaan in de invoering van een rechtsregeling om in het betrokken gebied, en rekening houdend met de vastgestelde instandhoudingsdoelstellingen, de menselijke activiteiten te beperken ten opzichte van hetgeen tot dan toe in dat gebied was toegestaan. Bepalingen van een handeling waarbij een gebied wordt aangewezen als speciale beschermingszone en waarmee de betrokken lidstaat een dergelijke rechtsregeling beoogt in te voeren, moeten derhalve worden beschouwd als bepalingen die 'direct met het beheer van het betrokken gebied verband houden of daarvoor nodig zijn'. In casu bestaat de bij het bestreden besluit ingevoerde juridische regeling uit een geheel van bepalingen, waaronder § 4 van dat besluit, die verbodsbepalingen bevat, en § 5 ervan, die de 'handelingen en vormen van gebruik' opsomt die niet onder deze verbodsbepalingen vallen. In dit verband wijst de verwijzende rechter er met name op dat hij van oordeel is dat de uitzonderingen van § 5 van het bestreden besluit tot doel hebben om in een bepaald kader toestemming te verlenen voor de