

Uitgelichte ontwikkelingen in het milieurecht 2023/2024/2025

BR 2025/74

Na onze bijdrage in oktober 2023² hebben we nu over de afgelopen twee jaar een selectie gemaakt van milieurechtelijke jurisprudentie en ontwikkelingen en die, uiteraard niet uitputtend, samengevat. De selectie heeft betrekking op de periode van 16 september 2023 tot 1 augustus 2025.

Sinds onze vorige bijdrage is de Omgevingswet (Ow) op 1 januari 2024 in werking getreden. De eerste milieu-uitspraken onder het nieuwe recht komen dan ook in deze bijdrage aan de orde, maar we bespreken ook nog uitspraken op grond van het oude recht. Gelet op de doorlooptijden van procedures verwachten we de aankomende jaren ook nog wel veel uitspraken op grond van het oude recht; als die zijn gestart voor inwerkingtreding van de Ow worden ze nog onder het regime van het toen geldende recht gevoerd.

1. Ontwikkelingen algemeen

In onze vorige bijdrage wezen we op de uitdagingen in de samenleving, zoals de woningbouwopgave en de verduurzaming, en dat het omgevingsrecht niet alleen een belangrijke faciliterende rol heeft, maar ook voor belemmeringen zorgt onder meer vanwege de lange doorlooptijden van juridische procedures. De zorgen daarover zijn niet minder, maar op bepaalde gebieden gaat het beter. Zo krijgen sinds de zomer van 2024 woningbouwzaken (projecten voor twaalf woningen of meer) voorrang op andere rechtszaken in het omgevingsrecht bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (**de Afdeling**). Deze aanpak wordt vanwege het succes doorgezet tot de zomer van 2026.³ Dat is voor de woningbouwpraktijk goed nieuws, maar voor de bredere bouwpraktijk nog geen oplossing. Voorrang geven aan woningbouwzaken betekent dat andere procedures juist langer kunnen duren, zoals de in deze bijdrage centraal staande milieuzaken.

Voor woningbouwzaken is er ook een andere versnellingsaanpak voorgesteld in de Wet versterking regie volkshuisvesting (Wvrv).⁴ Die ziet erop dat slechts beroep in één instantie

bij de Afdeling openstaat, waarbij de beroepsprocedures ook versneld worden behandeld met onder meer een kortere uitspraaktermijn. De Wvrv maakt het echter ook mogelijk om ander categorieën projecten aan te wijzen waarvoor de versnelling geldt. Energieprojecten gericht op het uitbreiden van het elektriciteitsnet worden hiervoor aangewezen.⁵

Hiermee slaat de Wvrv een brug naar verduurzamingsprojecten. De aanwijzing van elektriciteitsprojecten is namelijk niet alleen gericht op de aansluiting op het elektriciteitsnet van de te realiseren woningen, maar ook op de energietransitie en het behalen van klimaatdoelstellingen, ook door bedrijven (grootverbruikers).⁶

De vraag naar elektriciteit vanwege de energietransitie wordt ook gedreven door de Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie. Deze maatwerkafspraken zijn gericht op het maken van wederkerige afspraken met de grootste industriële uitstoters in Nederland ter ondersteuning bij hun verduurzamingsopgaven.⁷ De verduurzaming is binnen het milieurecht dan ook een belangrijke factor. Niet alleen vanwege de genoemde vrijwillige maatwerkafspraken, maar ook vanwege het steeds omvangrijker wordende pakket aan regels vanuit de Europese Unie, gestart met de *Green Deal* in 2019 gericht op het klimaatneutraal maken van Europa in 2050 zoals vastgelegd in de Europese Klimaatwet. Een onderdeel daarvan is onder meer de *Clean Industrial Deal* waarvoor de Europese Commissie een nieuw staatssteunkader heeft vastgesteld. Lidstaten kunnen gemakkelijker steun verlenen om een schone industrie met minder CO₂-emissies te stimuleren. Kortom, er zijn genoeg randvoorwaarden voor het stimuleren van grote verduurzamingsprojecten.

Tegelijkertijd wordt de industrie geconfronteerd met verplichtende strengere eisen voor ook andere emissies dan CO₂. De Richtlijn industriële emissies (RIE) is in juli 2024, ook als onderdeel van de Europese Green Deal, herzien⁸ en de lidstaten moeten de herziene RIE uiterlijk op 1 juli 2026 hebben geïmplementeerd. De RIE stelt nog steeds regels aan industrie en veehouderijen die een grote bijdrage leveren

1 Anna Collignon, Jane van der Loo en Neeltje Walgemoed zijn advocaat bij Stibbe. Zij wijzen ter transparantie op de betrokkenheid van Stibbe bij verschillende aangehaalde uitspraken in deze bijdrage.

2 A. Collignon, J.W.L. van der Loo & C.M. Walgemoed, 'Uitgelichte ontwikkelingen in het milieurecht 2022/2023', BR 2023/82.

3 www.raadvanstate.nl/voorrang-woningbouwzaken en www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/mei-ook-komend-jaar-voorrang-woningbouwzaken.

4 Het wetsvoorstel is aangenomen door de Tweede Kamer, de behandeling in de Eerste Kamer vindt nog plaats. Zie voor de huidige tekst *Kamerstukken I* 2024/25, 36512, nr. C. En zie voor de aanwijzing van woningbouwprojecten: Ontwerpbesluit versterking regie volkshuisvesting (wijziging Omgevingsbesluit, nieuw artikel 10.26f aanwijzing woningbouwprojecten), *Kamerstukken II* 2023/24, 36512, nr. 5, bijlage.

5 Ontwerpbesluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten (wijziging Omgevingsbesluit, nieuw artikel 10.26g aanwijzing elektriciteitsprojecten), *Kamerstukken II* 2025/26, 33118, nr. 304.

6 Ontwerpbesluit procedurele versnellingen elektriciteitsprojecten (wijziging Omgevingsbesluit, nieuw artikel 10.26g aanwijzing elektriciteitsprojecten), *Kamerstukken II* 2025/26, 33118, nr. 304, p. 3 e.v.

7 Zie voor de stand van zaken *Kamerstukken II* 2024/25, 29826, nr. 260. Een van de overeenkomsten is met Nobian gesloten en ziet o.m. op het vervangen van gasgestookte indampingsinstallaties voor de zoutproductie door industriële warmtepompen op elektriciteit (www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2024/12/19/eerste-bindende-maatwerkafspraken-met-zout-en-chemiebedrijf-nobian-voor-versnelde-co2-reductie).

8 Richtlijn (EU) 2024/1745. Hiermee is ook de naam van de richtlijn aangepast naar Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies en emissies uit de veehouderij (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

aan de milieuverontreiniging met als doel een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid en het gehele milieu. Ten tijde van onze vorige bijdrage waren de onderhandelingen tussen het Europees Parlement en de Europese Raad nog niet van start gegaan, en was een openstaande vraag of de herziene RIE ook zou leiden tot het strenger vergunnen van emissies, meer specifiek aan de onderste kant van de range in een BBT-conclusie waarbinnen een emissieniveau aangemerkt kan worden als een met BBT ('beste beschikbare technieken') geassocieerd emissieniveau. Kort gezegd geeft de RIE hier wel een aanzet toe, omdat er in het gewijzigde artikel 15 lid 3 van de RIE is opgenomen dat 'de strengst mogelijke emissiegrenswaarden' moet worden vastgesteld. Maar dit geldt voor bestaande installaties pas na het vaststellen van nieuwe BBT-conclusies of uiterlijk op 1 september 2036.⁹ De Nederlandse discussies over strengere emissies en de toepassing van BBT zijn er in ieder geval niet minder op geworden, zoals hierna ook aan de hand van rechtspraak nader wordt behandeld.

2. Ontwikkelingen procesrecht

In onze bijdrage van drie jaar(!) geleden¹⁰ bespraken wij het conceptwetsvoorstel tot wijziging van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waarmee de toegang tot de rechter moet worden verruimd bij besluiten die vallen onder de werking van het Verdrag van Aarhus. Op 15 juli 2025 is het wetsvoorstel voor de Reparatiwet Varkens in Nood-arrest inclusief memorie van toelichting dan eindelijk voor advies naar de Afdeling advisering van de Raad van State gestuurd.¹¹ Kort samengevat voorziet het wetsvoorstel in een nieuwe bijlage 4 bij de Awb waarin 'Aarhus-besluiten' worden opgenomen. Dit zijn besluiten waarvoor een milieueffectrapport (MER) moet worden opgesteld, al dan niet na een milieueffectrapportage(m.e.r.)-beoordeling, en besluiten die volgens EU-recht, nationaal recht of rechtspraak onder artikel 6 van het Verdrag van Aarhus vallen. Het blijft voor eenieder mogelijk om bij de voorbereiding van een Aarhus-besluit een zienswijze in te dienen, maar – anders dan in de huidige jurisprudentie van de Afdeling – alleen leden van het 'betrokken publiek' krijgen in Aarhus-zaken toegang tot de bestuursrechter. Dit is een nieuwe afbakening van de kring van beroepsgerechtigden in het omgevingsrecht. Personen die niet behoren tot het betrokken publiek, maar wel een zienswijze hebben ingediend, kunnen alleen terecht bij de burgerlijke rechter.

Het 'betrokken publiek' is ruimer dan diegenen die als belanghebbenden bij een besluit kunnen worden aangemerkt. Bij Aarhus-besluiten is dan ook sprake van een ruimer belanghebbendebegrip. Het is maar de vraag in hoeverre het belanghebbendebegrip nog relevant blijft in het omgevingsrecht wanneer het wetsvoorstel wordt aangenomen.

Dat geldt zeker voor het criterium dat iemand 'gevolgen van enige betekenis' moet ondervinden om aangemerkt te worden als belanghebbende bij een omgevingsrechtelijk besluit. In een uitspraak van 9 oktober 2024 bevestigde de Afdeling dat voor het antwoord op de vraag of een ondernemer als belanghebbende kan worden aangemerkt bij een verleende omgevingsvergunning het criterium 'gevolgen van enige betekenis' geen rol speelt.¹² Voldoende voor het aannemen van een rechtstreeks betrokken belang is dat sprake is van een concurrentiebelang. In een uitspraak van 13 december 2023 oordeelde de Afdeling dat vier molenaars niet werden aangemerkt als belanghebbenden, omdat een objectief en actueel, eigen en persoonlijk belang ontbrak.¹³ De molenaars waren namelijk geen eigenaar van de molen die last zou ondervinden van het bestreden besluit en hadden ook anderszins geen rechtstreeks belang.

Verder deed de Afdeling een interessante overzichtsuitspraak over de inbreng van nieuwe bewijsmiddelen en beroepsgronden die ook voor de milieurechtpraktijk relevant is.¹⁴ De Afdeling bevestigt in die uitspraak eerst het uitgangspunt dat partijen gedurende de bezwaar-, beroeps- en hogerberoepsfase nieuwe bewijsmiddelen mogen inbrengen. Op dat uitgangspunt bestaan drie uitzonderingen: de grenzen van de goede procesorde, een onvolledige aanvraag en wanneer de aard van de procedure, de procedurevoorschriften of een wettelijk voorschrift daartoe aanleiding geven. Voor het inbrengen van nieuwe beroepsgronden geldt geen grondentrichter tussen de bestuurlijke fase en beroep, maar – voor procedures binnen het omgevingsrecht – wel tussen beroep en hoger beroep. Dat betekent dat in procedures binnen het omgevingsrecht alleen gronden die in beroep al zijn ingediend vervolgens in hoger beroep weer kunnen worden besproken. Dit geldt ook voor de situatie die in een uitspraak van 9 juli 2025 aan de orde was.¹⁵ De Afdeling oordeelde in die zaak, waarin enkel de vraag aan de orde was of het bevoegd gezag een perceel terecht had aangewezen als grond waarop een gemeentelijk voorkeursrecht rustte, wél een grondentrichter gold, om uit te kunnen sluiten dat het toestaan van een of meer gronden in het hoger beroep zou kunnen leiden tot benadeling van derde-belanghebbenden.

Op 30 januari 2024 oordeelde het College van Beroep voor het bedrijfsleven (Cbb) over de verschoonbaarheid van termijnoverschrijding na daarover een conclusie te hebben gevraagd aan raadsheer advocaat-generaal Widdershoven.¹⁶ Die conclusie bespraken wij in onze vorige bijdrage.¹⁷ Kort gezegd oordeelde het Cbb – in lijn met de conclusie van Widdershoven – dat bij de beoordeling van de

9 Art. 3 (Overgangsbepalingen) van Richtlijn (EU) 2024/1745.

10 A. Collignon, J.W.L. van der Loo & C.M. Walgemoed, 'Uitgelichte ontwikkelingen in het milieurecht 2021/2022', *BR* 2022/76.

11 Wetsvoorstel Reparatiwet Varkens in Nood-arrest, wetgevingskalender. overheid.nl/regeling/WGK013847.

12 ABRvS 9 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4088.

13 ABRvS 13 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4635, *AB* 2024/29, m.nt. H.D. Tolma.

14 ABRvS 17 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2853, *TBR* 2024/130, m.nt. R. Kegge.

15 ABRvS 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3116.

16 Cbb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:31, *AB* 2024/96, m.nt. R. Ortlep; Cbb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:32; 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:33 en Cbb 30 januari 2024, ECLI:NL:CBB:2024:34.

17 Cbb 7 september 2023, ECLI:NL:CBB:2023:476.

verschoonbaarheid van een termijnoverschrijding meer rekening moet worden gehouden met de bijzondere omstandigheden van het individuele geval en dat dus minder streng met termijnoverschrijdingen moet worden omgegaan. In onze vorige bijdrage gaven wij aan dat onze verwachting was dat de relevantie van deze nieuwe lijn voor het omgevingsrecht mogelijk beperkt zou zijn. Een uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland van 14 februari 2024 bevestigt dit.¹⁸ De omstandigheid dat de publicatie van een omgevingsvergunning niet vermeldde tot wanneer de bezwaartermijn zou lopen en het feit dat een andere vergunning op een andere datum was verleend, zorgde er niet voor dat belanghebbenden op het verkeerde been waren gezet. Er was volgens de rechtbank dan ook geen sprake van het ontbreken van verwijtbaarheid of van geringe verwijtbaarheid.

Over het wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb vermeldde wij in onze vorige bijdrage dat het streven was om het wetsvoorstel begin 2024 in te dienen bij de Tweede Kamer. Dit is niet gelukt. Ruim een jaar na de sluitingsdatum van de internetconsultatie is het wetsvoorstel nog niet verder gebracht.¹⁹

3. De milieubelastende activiteit

Onder de Wet milieubeheer (Wm) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) was het door de gevormde jurisprudentie duidelijk dat activiteiten tot één inrichting behoorden als er technische, organisatorische of functionele bindingen waren en ze in elkaars onmiddellijke nabijheid lagen. Nu het inrichtingenbegrip is verlaten en het om de milieubelastende activiteiten (mba's) gaat, wordt eventuele samenhang beoordeeld aan de hand van de functionele ondersteuning. In veel artikelen van hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) waar een mba wordt aangewezen, staat dat de aanwijzing ook andere mba's omvat die worden verricht op dezelfde locatie die dat exploiteren functioneel ondersteunen. De rechtbank Oost-Brabant ging hier 8 januari 2024 op in.²⁰ Het ging om een bedrijf voor het recyclen van afgedankte elektronische en elektrische apparatuur, een mba als bedoeld in artikel 3.78 Bal. De afvalwaterzuiveringsinstallatie (AWZI) bij dat bedrijf zou de eerstgenoemde mba ondersteunen, oordeelt de rechtbank. Ook de rechtbankuitspraak in voorlopige voorziening van 28 maart 2024 gaat hier kort op in.²¹ Ze geven nog te weinig handvatten om er in andere gevallen een oordeel over te kunnen geven.

Een flink aantal mba's valt onder de RIE. Als de RIE van toepassing is, gelden voor die activiteiten in ieder geval verplichtingen uit de RIE. Een van die verplichtingen is dat BBT worden toegepast. De RIE wijst in bijlage I activiteiten aan waar de bepalingen uit hoofdstuk II van die richtlijn voor

gelden. Bij de meeste van die activiteiten worden ook drempelwaarden genoemd, zodat alleen bij overschrijding van die drempelwaarden de RIE van toepassing is. De Afdeling oordeelde op 30 juli 2025 over hoe moet worden bepaald of zo'n drempelwaarde wordt gehaald of niet.²² Uit jurisprudentie van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) volgt dat rekening moet worden gehouden met de relevante fysieke, technische en juridische beperkingen alsook met de capaciteit van het deel van de installatie of de productiestap die de totale capaciteit van het betrokken, in deze casus, slachthuis het meest beperkt. De Afdeling legt 'juridische beperkingen' zo uit dat het niet alleen om algemene wettelijke beperkingen gaat, maar ook om beperkingen die bij vergunning zijn opgelegd. Het kan dus voorkomen dat een installatie voor wat betreft de feitelijke capaciteit een drempelwaarde overschrijdt, maar als in de vergunning staat dat de productie zodanig is dat de drempelwaarde niet wordt overschreden, is in dat geval de RIE niet van toepassing. Als de productie met een nieuw besluit wordt uitgebreid en de drempelwaarde wel wordt overschreden, worden de RIE en de bijbehorende verplichtingen van toepassing. Aan een vergunning gaat meestal een aanvraag vooraf en ook die is van belang voor de toepasselijkheid van de RIE. Op bepaalde handelingen van nuttige toepassing van ongevaarlijke afvalstoffen met een capaciteit van meer dan 75 ton per dag is de RIE van toepassing (bijlage I, onderdeel 5.3 sub b van de RIE). De rechtbank Oost-Brabant onderzocht of bij een mestverwerkingsinstallatie nuttige toepassing plaatsvond, wat het geval bleek.²³ Omdat geen van de genoemde handelingen uit het artikellid van toepassing waren, was de RIE toch niet van toepassing. Dat betekende in die concrete zaak dat het college van burgemeester en wethouders (het college) het juiste bevoegde gezag was en dat het dus niet aan het college van Gedeputeerde Staten (Gedeputeerde Staten) was om op de aanvraag te beslissen. Eiser in de zaak had betoogd dat de aanvraag door het verkeerde bevoegd gezag was afgehandeld.

Als de RIE op een activiteit van toepassing is, gelden er dus bepaalde verplichtingen. Over enkele van die verplichtingen had een Milanese rechtbank prejudiciële vragen aan het HvJ gesteld. De aanleiding was een staalfabriek die pas ruim na oprichting een vergunning had gekregen en waarbij de looptijd van de toestemming bij wet werd verlengd, zonder onderzoek naar milieueffecten. De antwoorden van het HvJ verrassen niet en de Nederlandse toepassing sluit daar gelukkig bij aan.²⁴ Zo hoort onderzoek naar effecten voor milieu en gezondheid bij het proces van vergunningverlening en moeten bij dat onderzoek alle andere verontreinigende stoffen worden betrokken waarvan wetenschappelijk is vastgesteld dat zij schadelijk zijn en die door de betrokken installatie kunnen worden uitgestoten. En, de laatste open deur, als vanwege een activiteit ernstige en significante gevaren voor de integriteit van het milieu en de menselijke

18 Rb. Midden-Nederland 14 februari 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:698.

19 Wetsvoorstel Versterking waarborgfunctie Awb, wetgevingskalender. overheid.nl/Regeling/WGK012695.

20 Rb. Oost-Brabant 8 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:26.

21 Rb. Oost-Brabant (vzr.) 28 maart 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1252.

22 ABRvS 30 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3549.

23 Rb. Oost-Brabant 19 oktober 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:4983.

24 HvJ EU 25 juni 2024, ECLI:EU:C:2024:542, *M en R* 2024/92, m.nt. A. Collignon.

gezondheid zijn vastgesteld, mag de termijn voor de exploitant om te voldoen aan beschermingsmaatregelen niet worden verlengd. De exploitatie van de activiteit moet dan juist worden opgeschort.

De uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 11 oktober 2024 gaat over de mogelijkheid die het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm) bood om in de vergunning een alternatieve maatregel voor te schrijven waarmee ten minste een gelijkwaardig niveau van bescherming wordt bereikt.²⁵ Onder de Ow is het uitoefenen van die bevoegdheid vergemakkelijkt: in sommige gevallen is het zelfs mogelijk om *zonder* voorafgaande toestemming een gelijkwaardige maatregel te realiseren. In de zaak die hier voorlag, ging het in de kern om de vraag of de luchtverontreiniging gelijkwaardig werd beperkt door een lagere afvoerschacht (het alternatieve voorstel van de initiatiefnemer) als door ventilatie met een hogere uitblaasopening (zoals voorgeschreven in de Activiteitenregeling milieubeheer (Arm)). Volgens het bevoegd gezag was dat het geval. De deskundigenpool die was ingezet, had met toepassing van het zogenoemde 1%-criterium – waarbij in de berekeningen een marge van 1% wordt genomen – geconcludeerd het aannemelijk te vinden dat sprake was van een gelijkwaardige situatie. Volgens de rechtbank leidde die 1%-marge taalkundig gezien niet tot een gelijkwaardig beschermingsniveau: de alternatieve maatregel zou moeten leiden tot dezelfde mate van bescherming van het milieu of een verbetering. Wij vragen ons echter af of dat is wat *gelijkwaardigheid* inhoudt; de rechtbank lijkt eerder te streven naar *gelijkheid* en daarmee een wel erg strenge toets te hanteren – ook onder het oude recht.

In een uitspraak van 17 oktober 2024 oordeelde de rechtbank Zeeland-West-Brabant over een maatwerkvoorschrift dat het bevoegd gezag in verband met de externe veiligheid aan een bedrijf had opgelegd.²⁶ De rechtbank concludeerde dat het bevoegd gezag dat niet in redelijkheid had kunnen doen. Het bevoegd gezag kon bij het opleggen van het maatwerkvoorschrift niet volstaan met een een-op-een verwijzing naar de Circulaire risicobeheersing lithium-ion energiedragers en de PGS 37-1, had onvoldoende gemotiveerd waarom een andere implementatietermijn werd voorgeschreven dan de termijn die volgt uit de PGS en had aansluiting gezocht bij een PGS die nog niet was genotificeerd. Al met al had het bevoegd gezag het besluit tot het opleggen van het maatwerkvoorschrift onvoldoende gemotiveerd.

Veel jurisprudentie over dit onderwerp van voor de inwerkingtreding van de Ow blijft dus relevant. Over de functionele ondersteuning begint de jurisprudentie op gang te komen, maar we verwachten dat daar meer jurisprudentie volgt. Voor de praktijk zou het nuttig zijn als daar algemene

aanknopingspunten in staan, omdat die aanwijzingen nu nog missen.

4. Intrekken en wijzigen vergunningvoorschriften

Het beoordelingskader voor het ambtshalve en op verzoek intrekken en wijzigen van vergunningvoorschriften is onder de Ow voor een aantal wijzigingsgronden gewijzigd. Bovendien bevat het Bal regelmatig strengere normen dan het Abm, wat geregeld aanleiding geeft tot actualisatieverzoeken. Dat laatste was aan de hand in de uitspraak van de rechtbank Zeeland-West-Brabant van 22 mei 2025.²⁷ Volgens eiseres MOB was de in de vergunning opgenomen emissiegrenswaarde voor ammoniak van 30 mg/Nm₃ niet in overeenstemming met BBT, omdat het Bal inmiddels een ammoniaknorm van 5 mg/Nm₃ voorschreef. Die norm wordt volgens de nota van toelichting bij het Bal door de wetgever als BBT-gen beschouwd. De rechtbank ging hier niet in mee. Na het verlenen van de vergunning waren namelijk geen relevante, nieuwe BBT-conclusies of informatiedocumenten vastgesteld ten aanzien van de ammoniakemissie, en de norm uit het Bal geldt pas vier jaar na inwerkingtreding van het Bal. Van een ontwikkeling in de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu zoals bedoeld in artikel 2.30 lid 1 van de Wabo en artikel 2.31, lid 1, onder b Wabo was dan ook geen sprake. Het bevoegd gezag was dus niet tot actualisering van de vergunning verplicht.

Dat het begrip 'ontwikkeling op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu' niet ruimer is dan de vastgestelde BBT-conclusies, volgt uit een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 9 januari 2025 over een verzoek tot actualisatie van de omgevingsvergunning van Tata Steel.²⁸ Dat betekent dat een technische ontwikkeling die niet is aangemerkt als BBT niet tot actualisatie van de omgevingsvergunning verplicht. De enkele omstandigheid dat in andere fabrieken nieuwere technieken worden toegepast, brengt niet met zich dat deze nieuwe technieken zijn aan te merken als BBT.

In de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 12 december 2024 stond niet ter discussie dat artikel 2.31, lid 1, onder b Wabo verplichtte tot actualisatie van de vergunning.²⁹ Interessant aan die uitspraak is dat de rechtbank oordeelde dat het bevoegd gezag het waterschap ten onrechte niet in de gelegenheid had gesteld om advies uit te brengen over de ambtshalve wijziging. Hoewel artikel 2.26 Wabo daartoe volgens de rechtbank in het geval van een ambtshalve wijzigingsbesluit niet verplicht, had het bevoegd gezag in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit alsnog advies moeten inwinnen van het waterschap. De rechtbank liet in het midden of het dan zou gaan om een bindend advies.

25 Rb. Noord-Holland 11 oktober 2024, ECLI:NL:RBNHO:2024:10410, *M en R* 2025/9, m.nt. A. Collignon & S.M.A. van Venrooij.

26 Rb. Zeeland-West-Brabant 17 oktober 2024, ECLI:NL:RBZWB:2024:7053.

27 Rb. Zeeland-West-Brabant 22 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3244.

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

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

In een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 23 juli 2024 had het bevoegd gezag abusievelijk geen voorschriften verbonden aan een aan RWE verleende omgevingsvergunning die bepaalden dat RWE resultaten van continue en periodieke luchtemissiemetingen aan het bevoegd gezag moest overleggen.³⁰ Met een ambtshalve wijzigingsbesluit op grond van artikel 2.31, lid 2, onder b Wabo deed het bevoegd gezag dat alsnog. De rechtbank acht dit in het belang van de bescherming van het milieu. De beroepsgronden van RWE, die er onder meer op zagen dat het voorschrift onevenredig bezwarend zou zijn, slagen niet. Hoewel dat ons terecht lijkt, vragen wij ons wel af of het terecht is dat de vergunning met toepassing van artikel 2.31, lid 2, onder b Wabo kon worden aangepast. In ieder geval is de actualisatieplicht uit artikel 2.31, lid 1, onder b Wabo niet bedoeld om omissies in de eerdere vergunningverlening te herstellen, zo oordeelde de rechtbank Gelderland in een uitspraak van 18 februari 2025.³¹

Tot slot een uitspraak van de Afdeling waarin de vraag voorlag of het bevoegd gezag op grond van artikel 2.33, lid 2, onder a Wabo bevoegd was om de omgevingsvergunning van een veehouderij (gedeeltelijk) in te trekken.³² Dat artikel bepaalde dat een omgevingsvergunning voor milieu kon worden ingetrokken wanneer gedurende drie jaar geen handelingen waren verricht met gebruikmaking van die vergunning. Onder de Ow is deze termijn teruggebracht tot één jaar, of een in de vergunning bepaalde langere termijn (art. 5.40, lid 2, onder b Ow). Anders dan de rechtbank oordeelde de Afdeling dat de bevoegdheid tot intrekking ook bestaat voor zover er gedurende ten minste drie aaneengesloten jaren *minder* dieren zijn gehouden dan het aantal waarop de omgevingsvergunning recht geeft.³³ De bevoegdheid bestaat volgens de Afdeling dus niet pas wanneer er in het geheel geen gebruik wordt gemaakt van een vergunning.

5. Emissies en luchtkwaliteit

In vorige edities van deze bijdrage besteedden wij al aandacht aan de uitdrukkelijke wens om de luchtkwaliteit te verbeteren en, in samenhang daarmee, de uitstoot van emissies steeds verder terug te dringen. Zowel op Europees niveau (o.a. herziening van de richtlijnen voor luchtkwaliteit³⁴ en herziening van de RIE) als op nationaal niveau (o.a. het Schone Lucht Akkoord (SLA)) wordt beleid gevoerd om

industriële emissies te beperken. Een steeds terugkerend instrument zoals ook hiervoor in paragraaf 1 is aangehaald, is het 'scherp vergunnen': de emissiegrenswaarden bij het verlenen van vergunningen zo dicht mogelijk aan de onderkant van de range van de met BBT geassocieerde emissieniveaus vastleggen. Onder andere de recente herziening van de RIE, die op 15 juli 2024 is gepubliceerd in het *Publicatieblad van de EU* en twintig dagen later in werking trad, legt de nadruk op zo streng mogelijk vergunnen om verduurzaming beter af te kunnen dwingen.³⁵ In de Uitvoeringsagenda Schone Lucht Akkoord 2024-2030, die op 27 juni 2024 is gepresenteerd, wordt ook het tijdig actualiseren van het vergunningenbestand als te treffen maatregel in het kader van het SLA genoemd.

Het ambtshalve wijzigen van emissiegrenswaarden in vergunningen met als doel om deze zo dicht mogelijk tegen de onderkant van de BBT-range te brengen, is dan ook een veelvoorkomend thema in de jurisprudentie over de afgelopen periode. Uit die jurisprudentie blijkt echter dat het wel aan het bevoegd gezag blijft om te motiveren dat een norm in het specifieke geval – voor een bepaald bedrijf of voor een bepaalde installatie – haalbaar is. Zo oordeelde de rechtbank Oost-Brabant in een uitspraak van 12 april 2024 dat de enkele omstandigheid dat nieuwe BBT-conclusies de mogelijkheid bieden om een zeer strenge emissienorm te hanteren nog niet betekent dat het bevoegd gezag in het kader van zijn actualisatieplicht de strengste norm aan een bedrijf kan en moet opleggen.³⁶ Het bevoegd gezag zal eerst zelf moeten onderzoeken of het opleggen van een strenge(re) norm in de gegeven omstandigheden geschikt, noodzakelijk en evenwichtig is. In een andere uitspraak wees de rechtbank Oost-Brabant in het kader van de afweging van die belangen ook op het *level playing field* waarmee het bevoegd gezag rekening moet houden.³⁷ Ook de rechtbank Gelderland maakte duidelijk dat het bevoegd gezag bij een besluit tot ambtshalve wijziging van de vergunning de bewijslast heeft, en dat het in de eerste plaats aan het bevoegd gezag is om te motiveren dat de vergunninghouder aan de gewijzigde emissiegrenswaarden kan voldoen.³⁸ In dit geval had het bevoegd gezag niet aannemelijk gemaakt dat de opgelegde emissiegrenswaarden haalbaar waren met de installatie in kwestie – iets wat door de vergunninghouder uitdrukkelijk werd betwist. Het besluit tot ambtshalve aanscherping van de emissiegrenswaarden hield daarom geen stand.

In een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 16 oktober 2024 ging het niet om een ambtshalve wijziging, maar om een door de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)

30 Rb. Oost-Brabant 23 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3444.

31 Rb. Gelderland 18 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1282.

32 ABRvS 22 mei 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2142, *M en R* 2024/82, m.nt. J.W.L. van der Loo & A.M. Schmidt.

33 Uit de uitspraak van de Afdeling van 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1363, kan worden afgeleid dat het tijdelijk niet houden van dieren geen verandering van de inrichting is o.g.v. art. 1.10 lid 2 Abm (oud) en aan het bevoegd gezag moet worden gemeld, wanneer het niet de intentie was om de inrichting blijvend te veranderen.

34 Richtlijn 2004/107 van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 2004 betreffende arseen, cadmium, kwik, nikkel en polycyclische aromatische koolwaterstoffen in de lucht en Richtlijn 2008/50 van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

35 Zie ook J.K. van de Poel, 'Mogelijkheden en beperkingen bij scherp vergunnen', *M en R* 2025/30 en A. Collignon, N. Walgemoed & J. Ypinga, 'De missie tegen emissies: ontwikkelingen op basis van het Schone Lucht Akkoord en nieuwe Europese regelgeving', *TO* 2025, afl. 1, p. 8-17.

36 Rb. Oost-Brabant 12 april 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:1490, *M en R* 2024/109, m.nt. A. Collignon.

37 Rb. Oost-Brabant 20 november 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:5576.

38 Rb. Gelderland 31 januari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:425, *M en R* 2024/35, m.nt. F.C.S. Warendorf.

ingesteld beroep tegen een revisievergunning waarin de emissiegrenswaarden volgens ILT niet streng genoeg zouden zijn.³⁹ De rechtbank oordeelde dat het bevoegd gezag onvoldoende had onderbouwd waarom de in de revisievergunning vergunde (gesommeerde) emissiegrenswaarde voor NO_x ruimer was dan de standaardnorm die het Abm voorschreef. Een opvallend oordeel, gezien de mogelijkheid die het Abm bood om bij vergunningvoorschrift naar boven toe af te wijken van de standaardnorm wanneer de technische kenmerken van de installatie daartoe aanleiding gaven, en het feit dat voldaan werd aan de BBT. Volgens de rechtbank moest echter worden gekeken naar de leeftijd van de installaties en de ouderdom van de hierin toegepaste technieken, ook al ging het om BBT.

In de uitspraak van de rechtbank Den Haag van 25 april 2025 lag de vraag voor of twee verbrandingsinstallaties konden worden aangemerkt als *“technische voorzieningen voor de zuivering van afgassen door verbranding die niet als autonome stookinstallatie werden geëxploiteerd”*.⁴⁰ Volgens eiser was dat geval, als gevolg waarvan de bepalingen over grote stookinstallaties uit paragraaf 5.1.1 van het Abm niet van toepassing waren (art. 5.1, lid 1, onder b Abm). In hoofdstuk III van de RIE, dat geïmplementeerd is in paragraaf 5.1.1 van het Abm, wordt gesproken over *“naverbrandingsinstallaties voor de zuivering van afgassen”*. De uitzonderingsbepaling in de RIE lijkt daarmee een beperkter toepassingsbereik te hebben dan de uitzonderingsbepaling in het Abm, zo constateerde de rechtbank. Volgens de rechtbank moet het Abm echter zoveel mogelijk worden uitgelegd in het licht van de bewoordingen en het doel van de RIE. Om die reden koos de rechtbank ook voor een beperkte uitleg van de uitzondering. Paragraaf 5.1.1 van het Abm was daarom in dit geval van toepassing op de stookinstallaties. Toch moet het bevoegd gezag opnieuw op het bezwaar van eiser beslissen: de belangen van eiser waren onvoldoende afgewogen tegen de ernst van de geconstateerde overtreding en de begunstigingstermijn was onvoldoende gemotiveerd.

Ook de wijze waarop emissies worden gemeten, zorgt geregeld voor discussie. De Afdeling oordeelde in een uitspraak van 16 april 2025 dat de meetresultaten van de in artikel 2.5, lid 2, onder a Abm neergelegde emissienorm voor stof van 5 mg/Nm₃ niet naar beneden mochten worden afgerond, zodat het bevoegd gezag toch bevoegd was om handhavend op te treden tegen een bedrijf dat deze strikte emissiegrenswaarde overschreed.⁴¹ In een uitspraak van 24 april 2025 oordeelde de rechtbank Overijssel dat het bevoegd gezag onvoldoende aannemelijk had gemaakt dat de methode die gebruikt was voor het meten van de emissie van formaldehyde in dit specifieke geval geschikt was.⁴² Het college had gemeten conform het normblad dat een specifieke norm bevat voor (de bemonstering van) formaldehyde,

maar uit het normblad bleek dat die norm alleen geschikt was voor afgassen met concentraties tussen 2 en 60 mg/m³. In dit geval was de concentratie kleiner. Het bevoegd gezag had niet toegelicht waarom de meetmethode ook voor die kleinere concentraties geschikt was.

In het kader van de verbetering van de luchtkwaliteit heeft een aantal gemeentes per 1 januari 2025 nul-emissiezones voor verkeer ingevoerd. In die nul-emissiezones mogen op termijn alleen nog uitstootvrije bedrijfsauto's en vrachtwagens rijden. Tegen die nul-emissiezones, die worden ingesteld per verkeersbesluit, is in veel gevallen beroep ingesteld. In een uitspraak van 27 mei 2025 verklaarde de rechtbank Oost-Brabant het beroep dat door enkele ondernemers was ingesteld tegen de nul-emissiezone in Eindhoven gegrond.⁴³ Het bevoegd gezag had de gevolgen van de nul-emissiezone onderschat en had nagelaten om te onderzoeken of de zone onevenredige gevolgen zou hebben voor deze ondernemers. In dit geval moest het bevoegd gezag de belangenafweging dus opnieuw uitvoeren.

6. Klimaat

Ook in de periode waar deze bijdrage over gaat, zijn er verschillende uitspraken over het klimaat gedaan. In de vorige bijdrage bespraken wij er een aantal en het belang van deze uitspraken is sindsdien verder toegenomen. Het meest in het oog springend is de uitspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) in de *KlimaSeniorinnen*-zaak.⁴⁴ Het voert voor deze bijdrage te ver om de omvangrijke uitspraak samen te vatten, maar de belangrijke kern is dat het EHRM oordeelt dat Verdragstaten op grond van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) een positieve verplichting hebben om regelgeving te maken en maatregelen te treffen die de gezondheid en levens van ingezetenen op effectieve wijze kunnen beschermen tegen de schadelijke gevolgen van klimaatverandering. Landen moeten onmiddellijk in actie komen en reductiedoelstellingen formuleren waarmee zij, in beginsel, binnen drie decennia hun broeikasgasuitstoot hebben gereduceerd tot netto nul. Ook baanbrekend was het advies van het Internationaal Gerechtshof (IGH) van 23 juli 2025 over vragen ten aanzien van verantwoordelijkheden van Verdragstaten om klimaatverandering tegen te gaan.⁴⁵ Het IGH adviseerde dat het recht op een schoon, gezond en duurzaam leefmilieu een mensenrecht is en dat Verdragstaten onder internationaal recht verplicht zijn klimaatverandering aan te pakken en mensenrechten te beschermen. Die verplichtingen gaan onder meer over het beperken van uitstoot (mitigatie), het nemen van aanpassingsmaatregelen (adaptatie), het voorkomen van ernstige schade aan mens (huidige en toekomstige generaties) en milieu en, waar nodig, het herstellen daarvan.

39 Rb. Oost-Brabant 16 oktober 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:4825, *M en R* 2025/20, m.nt. A. Collignon.

40 Rb. Den Haag 25 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:7128.

41 ABRvS 16 april 2025, ECLI:NL:RVS:2025:1699.

42 Rb. Overijssel 24 april 2025, ECLI:NL:RBOVE:2025:2575.

43 Rb. Oost-Brabant 27 mei 2025, ECLI:NL:RBOBR:2025:2983.

44 EHRM 9 april 2024, ECLI:CE:ECHR:2024:0409JUD005360020 (*Verein KlimaSeniorinnen Schweiz und others/Zwitserland*).

45 IGH 23 juli 2025, 2025/36.

Het gerechtshof Den Haag oordeelde op 12 november 2024 over het hoger beroep van Shell in de procedure waarin Milieudefensie en anderen vorderden dat Shell haar CO₂-uitstoot moest reduceren.⁴⁶ In eerste aanleg wees de rechtbank Den Haag de vorderingen toe.⁴⁷ Het gerechtshof daarentegen wijst de vorderingen af. Het bouwt het arrest duidelijk op en onderstreept het belang van bescherming tegen klimaatverandering. Bedrijven kunnen krachtens de ongeschreven zorgvuldigheidsnorm gehouden zijn om mensenrechten te respecteren en zij hebben daarom een zelfstandige verplichting om een bijdrage te leveren aan het halen van klimaatdoelstellingen om gevaarlijke klimaatverandering tegen te gaan. Het gevorderde bevel wordt vervolgens beoordeeld en dat wordt afgewezen. Voor toewijzing moet vaststaan dat Shell verplicht is tot specifiek 45% CO₂-reductie per 2030 (t.o.v. 2019) én dat Shell die verplichting dreigt te schenden. Dat is naar het oordeel van het gerechtshof niet het geval. Voor Shells eigen emissies (scope 1 en 2) heeft zij al een strengere CO₂-reductie bepaald en Milieudefensie toonde niet aan dat die niet gehaald zou worden. Voor de overige emissie (scope 3) zou een bevel jegens Shell geen effect sorteren: als Shell raffinaderijen zou afstoten, zouden andere bedrijven de productie daarvan kunnen voortzetten. In de verhouding van civiel recht met bestuursrecht is relevant om te noemen dat het gerechtshof zich uitlaat over de rol van regelgeving, zoals het publiekrechtelijk kader. Het overweegt dat de omstandigheid dat een bedrijf aan de regelgeving voldoet, niet in de weg staat aan een op de maatschappelijke zorgvuldigheid gebaseerde zorgplicht van individuele bedrijven om hun CO₂-emissies te verminderen.

De gemeente Den Haag bepaalde in de algemene plaatselijke verordening (apv) dat vanaf 1 januari 2025 geen reclame mag worden gemaakt voor de producten en diensten fossiele brandstoffen, vliegvakanties, vliegtickets, grijze stroomcontracten, gascontracten, cruisereizen of auto's met een fossiele of hybride brandstofmotor in de openbare ruimte. De gemeente wil zo de gezondheid van haar inwoners beschermen, de negatieve gevolgen van klimaatverandering terugdringen en het milieu verbeteren. Reisorganisaties keerden zich met een kort geding tegen dit verbod in de apv. De rechtbank Den Haag oordeelde dat de gemeente bevoegd is om maatregelen te nemen die een bijdrage kunnen leveren aan de bescherming van de gezondheid van de inwoners en bezoekers van Den Haag en aan het terugdringen van de negatieve gevolgen van klimaatverandering ten behoeve van die groepen personen.⁴⁸ Eisers hadden veel gronden aangevoerd waarom het verbod geen stand zou kunnen houden. Het zou in strijd zijn met de Richtlijn oneerlijke handelspraktijken, de vrijheid van meningsuiting uit het EVRM en de vrijheid van ondernemerschap uit het Handvest van de Europese Unie en zo meer. De rechtbank oordeelde echter dat gemeentes een grote mate van beleidsvrijheid hebben bij het nemen van maatregelen ten behoeve

van hun inwoners. Alleen als er evident onjuiste of onrechtmatige keuzes werden gemaakt en er niet in redelijkheid tot een beleidsbeslissing kon worden gekomen, is er plaats voor toewijzing van de vordering en daarvan is met de terughoudende toets van de rechter in kort geding niet gebleken.

7. Geluid

Een aantal uitspraken over geluid laat zien, niet onverwacht, hoe belangrijk het is om juist onderzoek te doen. Een nader onderzoek naar een acculaadstation was goed verricht, aldus de Afdeling.⁴⁹ Op één punt was het onvolledig, namelijk het antwoord op de vraag of geluid van ladende auto's tonaal van aard is. Als dat zo is, geldt een toeslag van 5 dB. In het kader van handhaving moet een invorderingsbesluit op alle gegevens berusten die in de Handleiding meten en rekenen industrielawaai staan. Als dat niet zo is en niet nagegaan kan worden waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd, ligt geen deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag aan het invorderingsbesluit. Dat besluit vernietigde de Afdeling dan ook.⁵⁰ Het uitvoeren van een berekening van het geluidsniveau volgens de Standaardrekenmethode 2 uit het RMG-2012 voor het beoordelen van het geluid vanwege een verkeersstroom door een plan voor woningbouw, achtte de Afdeling wel toereikend.⁵¹ Dit vanwege de betrouwbaarheid van die methode en de nadelen van het uitvoeren van metingen.

Ook voor de vraag of een verandering met een milieuneutrale wijziging kan worden vergund, is het geluidonderzoek relevant. Kort ter herinnering: een milieuneutrale wijziging was een figuur waarbij een vergunning voor het veranderen van een inrichting werd voorbereid met de reguliere procedure op grond van artikel 3.10 lid 3 Wabo. De verandering mocht niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan volgens de geldende omgevingsvergunning was toegestaan, er kon geen verplichting bestaan tot het maken van een MER als bedoeld in hoofdstuk 7 van de Wm, en de verandering mocht niet leiden tot een andere inrichting of mijnbouwwerk dan waarvoor eerder een omgevingsvergunning was verleend. De Afdeling oordeelde over een beroepsgrond dat het bevoegd gezag ten onrechte een wijziging als niet-milieuneutraal aanmerkte, als volgt.⁵² Vooropstond dat de gevraagde wijziging milieuneutraal is, als de inrichting na de wijziging ervan aan de geldende geluidsgrenswaarden voldoet. Uit de aanvraagdocumentatie bleek dat geluidonderzoeken waarop de eerder verleende vergunningen berustten, fouten bevatten. Na het uitvoeren van juist onderzoek bleek dat de inrichting geluidsgrenswaarden overschreed en dat na de verzochte wijziging, niet aan de geluidsgrenswaarden kon worden voldaan. De vergunning had dus niet met de reguliere procedure voorbereid kunnen

46 Hof Den Haag 12 november 2024, ECLI:NL:GHDHA:2024:2099.

47 Rb. Den Haag 26 mei 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:5337.

48 Rb. Den Haag 25 april 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:6874.

49 ABRvS 19 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2505.

50 ABRvS 26 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2594.

51 ABRvS 6 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4488.

52 ABRvS 28 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3488.

worden. In artikel 10.24 lid 4 Omgevingsbesluit (Ob) staat de opvolger van artikel 3.10 lid 3 Wabo: de uniforme openbare voorbereidingsprocedure wordt voor in dat artikel aangewezen activiteiten niet gevolgd, als de wijziging naar het oordeel van het bevoegd gezag geen significante nadelige gevolgen heeft voor de gezondheid of het milieu.

De Afdeling boog zich over een overgangsrechtelijk vraag over een hogere-waardebesluit.⁵³ Het ging om besluiten tot het vaststellen van een hogere waarde bij bestaande, in aanbouw zijnde, geprojecteerde of nog niet geprojecteerde woningen in zones langs wegen en rond industrieterreinen. Als die hogere waarde is vastgesteld ten behoeve van een besluit waarvoor een aanvraag is ingediend of waarvan een ontwerp ter inzage is gelegd vóór inwerkingtreding van de Aanvullingswet geluid Omgevingswet (AgOw) bij niet-provinciale wegen of waarop geluidproductieplafonds als omgevingswaarden in werking zijn getreden voor niet-provinciale wegen en industrieterreinen, blijft het recht dat gold voor inwerkingtreding van de AgOw van toepassing.

Regels over geluid zijn op verschillende plekken terug te vinden: in het omgevingsplan, het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) en het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Ook in een apv kunnen zulke regels staan, zo legde de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant stapsgewijs uit.⁵⁴ De conclusie was dat het geluid van een apparaat voor het verjagen van vogels ter voorkoming van schade aan gewassen onder het bereik van de lokale apv viel. Vergeet dus niet dat ook daar het geluid van activiteiten gereguleerd kan zijn.

Het enkele feit dat een buitenplanse omgevingsplanactiviteit aan de toepasselijke geluidregels voldoet, is niet voldoende.⁵⁵ Onder de Wabo moest sprake zijn van een goede ruimtelijke ordening waarbij onder meer het geluid van de activiteit werd beoordeeld. De Ow kent het criterium van de evenwichtige toedeling van functies aan locaties.⁵⁶ Ook geluid waarop grenswaarden geen betrekking hebben, zoals het geluid van startende en draaiende motoren en scooters, het geluid van dichtslaande portieren en het stemgeluid van bezoekers, dient betrokken te worden bij de vraag of een goed woon- en leefklimaat (ter onderbouwing van het criterium van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties) is geborgd. Dit gold onder de Wabo en onder de Ow dus eveneens. Belangenorganisaties waren bang voor geluidhinder vanwege een bestemmingsplan voor activiteiten op een landgoed.⁵⁷ Omdat het landgoed bij regulier gebruik aan de geluidnormen uit het Abm zal moeten voldoen, was er voor de Afdeling geen reden om te oordelen dat niet aan de normen zou worden voldaan en dat onaanvaardbare geluidbelasting zou optreden. De geluidnormen uit het Abm

kwamen ook aan de orde in een rechtbankuitspraak van 5 oktober 2023.⁵⁸ Het ging over laagfrequent geluid en de rechtbank bevestigde dat daarvoor geen aparte norm geldt, omdat dat geluid in de geluidnorm zit. Omdat de geluidnormen uit het Abm uitputtend zijn, kon niet op grond van een restbepaling uit het Bouwbesluit 2012 worden gehandhaafd. Het geluid van laad- en losactiviteiten leidt nogal eens tot procedures. De geluidnormen van het Abm zijn namelijk niet van toepassing op die activiteiten. Een wat vreemde eend in de bijt is daarbij het halen en brengen van honden en katten van en naar een dierenpension.⁵⁹ Hier tegen werd handhavend opgetreden, omdat dit de geluidnormen zou overschrijden. De rechtbank meende echter dat het bevoegd gezag niet afdoende had onderbouwd waarom de activiteiten bij het dierenpension niet het laden en lossen betreffen.

Bij andere te bespreken onderwerpen zien we interessante uitspraken van civiele rechters en ook ten aanzien van geluid is dit het geval. De rechtbank Den Haag kwam tot het oordeel dat de Staat onrechtmatig handelt door het geldende wettelijk kader voor de geluidhinder rond Schiphol al bijna anderhalf decennium niet te handhaven en door het beleid dat sindsdien wel is gemaakt en uitgevoerd te baseren op meetpunten waarvan al sinds 2005 duidelijk is dat die geen volledig beeld geven van (de spreiding en ernst van) de geluidsoverlast.⁶⁰ Door het ontbreken van adequate en daadwerkelijk gehandhaafde normen ontbreekt het mensen die overlast ervaren van Schiphol ook al jarenlang aan effectieve rechtsbescherming. Daarbij komt dat in de handelswijze van de Staat steeds de 'hubfunctie' en de groei van Schiphol voorop zijn gesteld en eerst zijn gewaarborgd; pas daarna werd gekeken hoe tegemoet kon worden gekomen aan de belangen van omwonenden en anderen – zonder te beoordelen of de dan nog mogelijke tegemoetkoming wel voldoende recht deed aan die belangen. Deze manier van belangen afwegen, voldoet niet aan de eisen die het EVRM in zaken als deze aan die belangenafweging stelt.

Tot slot benoemen we een uitspraak over proefnemingen. Artikel 5.9 lid 1 van het Besluit omgevingsrecht (Bor) stond proefnemingen toe: in een omgevingsvergunning voor milieu kon ruimte worden geboden voor het testen of gebruiken van innovatieve technieken in opkomst, mits daarmee ten minste wordt voldaan aan de BBT. Onder de Ow worden proefnemingen toegestaan in artikel 2.13 lid 3 van het Bal. In een uitspraak van 5 november 2024 oordeelde de rechtbank Gelderland dat proefnemingen alleen kunnen worden toegestaan als er BBT-documenten op de activiteit van toepassing zijn.⁶¹ In dit geval was onduidelijk hoe de proefnemingen de bestaande BBT zouden kunnen verbeteren en waarom het noodzakelijk was om in het kader van de proefnemingen een 3 dB hogere geluidbelasting toe te staan. Het lijkt erop dat een tijdelijke verhoging

53 ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5198, TBR 2025/82, m.nt. H. Nijman.

54 Rb. Zeeland-West-Brabant (vzr.) 25 februari 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:1047, M en R 2025/50, m.nt. A.G.A. Nijmeijer.

55 Rb. Rotterdam (vzr.) 19 juni 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:7723.

56 Art. 8.0a lid 2 Bkl.

57 ABRvS 24 januari 2024, ECLI:NL:RVS:2024:249.

58 Rb. Gelderland 5 oktober 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:5457.

59 Rb. Limburg 23 november 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:6965.

60 Rb. Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:3734.

61 Rb. Gelderland 5 november 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:7605.

van de geluidsnorm werd beoogd, zonder dat daarmee een innovatieve techniek werd getest. Voor die situatie is de bepaling over proefnemingen niet bedoeld.

8. Geur en gezondheid

Al in 2017 oordeelde de Afdeling dat er geen algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten zijn over de oorzaak van gezondheidsrisico's bij omwonenden van geitenhouderijen.⁶² In september 2023 is dat niet anders, ditmaal in reactie op de vraag of een MER had moeten worden opgesteld.⁶³ De vraag was of het college zich op het standpunt mocht stellen dat eventuele gezondheidsrisico's voor de omwonenden van de veehouderij geen aanleiding geven dat een MER moet worden gemaakt, aangezien algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten over die gezondheidsrisico's ontbreken. De Afdeling oordeelde dat het bestaan van enkel een indicatie dat zich gezondheidseffecten kunnen voordoen, onvoldoende is voor het oordeel dat het college zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat geen MER hoeft te worden gemaakt.

De Afdeling bevestigde op 10 april 2024 dat de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv) een uitputtend karakter heeft als bij een aanvraag voor een omgevingsvergunning milieu aan die wet wordt voldaan.⁶⁴ Er is dan geen ruimte om vanuit de BBT-gedachte een geurbeheersplan voor te schrijven. In het kader van een ambtshalve actualisatie is dat anders: dan dienen BBT wel betrokken te worden.⁶⁵ In het planologische spoor kan er dan weer geen toets aan de geurnormen wordt uitgevoerd.⁶⁶ Die vindt namelijk in het milieuspoor plaats.

Het gerechtshof Den Haag wees op 25 maart 2025 een belangrijk arrest over geuroverlast⁶⁷ in hoger beroep op de in onze vorige bijdrage besproken uitspraak van de rechtbank Den Haag.⁶⁸ Het oordeelde dat de Wgv eisers, omwonenden van agrarische veehouderijen, onvoldoende bescherming bood en dat de Staat jegens hen tekortschiet. De geurhinder was bij omwonenden zo erg dat het recht op respect voor hun privéleven, familie- en gezinsleven, woning en correspondentie van artikel 8 EVRM werd geschonden. Aan de hand van de Handreiking bij de Wet geurhinder en veehouderij (Handreiking), van onder meer Kenniscentrum InfoMil en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat, onderzocht het gerechtshof bij welke geurbelasting een zodanig slechte milieukwaliteit is, dat de belangen van burgers onvoldoende zijn meegenomen en daarom artikel 8 EVRM wordt geschonden. Die belasting is een voorgrondbelasting van 25 ouE/m³. Het gerechtshof hanteert hiermee een hogere bovengrens voor stankoverlast dan de rechtbank, die uitging

van maximaal 19,4 ouE/m³. Wij kunnen ons voorstellen dat naar aanleiding van dit arrest omwonenden van veehouderijen bij het bevoegd gezag om aanpassing of intrekking van vergunningen van die veehouderijen verzoeken. De Ow kent nu een maximale norm in concentratiegebieden van nog 35 ouE/m³ in het tijdelijk deel van omgevingsplannen. Bij het omzetten van dat deel naar het nieuwe deel, verwachten we dat gemeentes in ieder geval de voorgrondbelasting van 25 ouE/m³ als maximale norm zullen stellen.

Artikel 8 EVRM stond ook in een uitspraak van het EHRM van 6 mei 2025 centraal, evenals artikel 2 en 13 van dat verdrag.⁶⁹ 153 verzoekers uit de Italiaanse regio Campania voerden bij het EHRM aan dat de Italiaanse Staat in strijd met artikel 2, 8 en 13 EVRM heeft gehandeld door woningen in de omgeving van een ijzergieterij toe te staan en geen maatregelen te nemen om de verontreiniging van de ijzergieterij te beperken of te voorkomen. Het EHRM concludeerde dat de Italiaanse Staat artikel 8 EVRM heeft geschonden.

Ook het gerechtshof 's-Hertogenbosch, dit keer in kort geding, wees een interessant arrest met bestuursrechtelijke componenten.⁷⁰ Omwonenden van een akker verzochten om een verbod op het gebruik van bepaalde gewasbeschermingsmiddelen, omdat zij vreesden voor ernstige gezondheidsschade voor henzelf en hun kinderen. De middelen waren goedgekeurd door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). In die procedure had het Ctgb geen risicobeoordeling door wetenschappelijke deskundigen laten verrichten om te beoordelen of, en zo ja, op welke wijze het voorzorgsbeginsel toegepast moest worden. Dit had op grond van Verordening 1107/2009 wel gemoeten. De teler kan daarom niet vertrouwen op het resultaat van de toelatingsprocedure bij het Ctgb voor de door hem te gebruiken middelen voor de lilieteelt. Onder deze omstandigheden geldt voor de teler een verhoogde zorgvuldigheidsnorm met het oog op de belangen van de omwonenden in de directe nabijheid van zijn teeltlocatie. Die verhoogde zorgvuldigheidsnorm leidt er voor de teler toe dat hij zich moet onthouden van het gebruik van de beoogde gewasbeschermingsmiddelen tot 2028. Dat jaar is gekozen, omdat dan nader onderzoek gedaan kan zijn door het Ctgb naar de effecten van de middelen of nadere regelgeving bekend is. Ook in het ruimtelijk-orderingspoor kunnen gewasbeschermingsmiddelen een rol spelen. De Afdeling oordeelde namelijk dat een wijzigingsplan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het gebruiken daarvan reguleert.⁷¹

9. Milieueffectrapportage

Bij het uitvoeren van een project is het opstellen van een MER verplicht wanneer het project aanzienlijke milieueffecten

62 ABRvS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1301.

63 ABRvS 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3555.

64 ABRvS 10 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1364.

65 Rb. Limburg 8 februari 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:629.

66 ABRvS 3 april 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1409.

67 Hof Den Haag 25 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:431, *M en R* 2025/58, m.nt. A.A. al Khatib & S.M.A. van Venrooij.

68 Rb. Den Haag 14 september 2022, ECLI:NL:RBDHA:2022:9119, *M en R* 2022/96, m.nt. B. Arentz.

69 EHRM 6 mei 2025, ECLI:CE:ECHR:2025:0506JUD005285418, *M en R* 2025/73, m.nt. A.A. al Khatib & S.M.A. van Venrooij.

70 Hof 's-Hertogenbosch 22 juli 2025, ECLI:NL:GHSHE:2025:2043.

71 ABRvS 22 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4331.

kan hebben (art. 16.43, lid 1, onder a Ow). In sommige gevallen geldt er een beoordelingsplicht waarbij onderzocht moet worden of het project aanzienlijke milieueffecten kan hebben (de m.e.r.-beoordelingsplicht, art. 16.43, lid 1, onder b Ow). Onder de Ow is een aantal procedurele vereenvoudigingen doorgevoerd met betrekking tot de m.e.r.-(beoordelings)plicht. Zo is de vormvrije m.e.r.-beoordeling vervallen en zijn de twee lijsten met m.e.r.-plichtige en m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten teruggebracht tot één lijst die is opgenomen in bijlage V bij het Ob en waaruit in samenhang met afdeling 11.2 Ob volgt in welke gevallen een m.e.r.-(beoordelings)plicht geldt. Inhoudelijk is er ten opzichte van het oude recht echter weinig veranderd. In alle uitspraken die hierna worden besproken, was het oude recht nog van toepassing.

In de rechtspraak van de afgelopen periode valt op dat in procedures over windparken regelmatig wordt betoogd dat ten onrechte geen MER is opgesteld. We bespreken er twee. In een uitspraak van de Afdeling van 1 november 2023 was bij het verlenen van een omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM) geoordeeld dat het windpark geen belangrijke nadelige gevolgen voor het milieu zou veroorzaken die verplichtten tot het maken van een MER.⁷² In de OBM waren wel voorschriften over geluid, slagschaduw en lichtschittering opgenomen. De Afdeling ging niet mee in het betoog van appellanten dat de vergunningvoorschriften niet gebaseerd konden worden op artikel 7.20a Wm. Artikel 7.20a Wm vereist dat in de vergunningvoorschriften maatregelen worden vastgelegd die in de m.e.r.-aanmeldnotitie zijn genoemd en die van belang zijn geweest voor de beslissing dat een MER niet noodzakelijk is. Dat betekent volgens de Afdeling echter nog niet dat in de meldnotitie expliciet om concrete voorschriften moet zijn verzocht. In een uitspraak van 4 december 2024 oordeelde de Afdeling dat voor het realiseren van twee nieuwe windturbines geen m.e.r.-(beoordelings)plicht bestond, omdat de windturbines noch op zichzelf, noch samen met vier nabijgelegen (bestaande) windturbines een 'windturbinepark' vormden.⁷³ De m.e.r.-(beoordelings)plicht gold (en geldt onder de Ow nog steeds) alleen bij een windturbinepark van ten minste drie windturbines (categorie C2 van bijlage V bij het Ob). Onder andere omdat de nieuwe en de bestaande windturbines verschillende eigenaren/initiatiefnemers hadden die geen zeggenschap hadden over elkaars windturbines en omdat de turbines verschillende verschijningsvormen hadden, kon volgens de Afdeling niet over één windturbinepark worden gesproken.

Zowel in een uitspraak van de rechtbank Gelderland⁷⁴ als in een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling⁷⁵ hield het bestreden besluit geen stand vanwege een ontoereikende milieueffectbeoordeling van categorie D18.1 van

de bijlage bij het Besluit m.e.r. Die categorie ziet op de verwijdering van afval. In de rechtbankuitspraak ging het om een omgevingsvergunning voor (o.m.) mestverwerking. De rechtbank oordeelde dat de m.e.r.-beoordeling ten onrechte geen inzicht gaf in de afweging waarom de stoffen in het afvalwater geen nadelige gevolgen voor het milieu zouden kunnen hebben en dat een luchtkwaliteitsonderzoek en een energiebalans ten onrechte ontbraken. Daarnaast kon voor de effecten van stikstofdepositie niet volstaan worden met een verwijzing naar de – eventueel aan te vragen – natuurvergunning. Al met al was onvoldoende gemotiveerd dat een MER niet nodig was. In de Afdelingsuitspraak ging het om de vaststelling van een bestemmingsplan waarbij het bevoegd gezag niet had getoetst of categorie D18.1 aanleiding gaf tot het opstellen van een MER. Omdat het plan bedrijfskavels mogelijk maakte waar bio-energie-installaties in de vorm van biovergisters werden toegestaan, had het bevoegd gezag ook moeten beoordelen of categorie D18.1 verplichtte tot een MER.

De koppeling met de natuurvergunning komt ook terug in een uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling van 23 augustus 2024.⁷⁶ Verzoeker van de voorlopige voorziening vroeg het bevoegd gezag te gelasten een aanvraag in behandeling te nemen, zonder eerst een MER te hoeven overleggen. Het bevoegd gezag had bepaald dat een MER nodig was vanwege (onzekerheid over) een toename van de ammoniakemissies als gevolg van het verruimen van de varkensstallen binnen het bedrijf. Daardoor konden significante negatieve gevolgen voor Natura 2000-gebieden niet uitgesloten worden. De voorzieningenrechter wees het verzoek af. Opvallend aan dit oordeel is dat het aantal varkens dat gehouden werd niet toenam. Het ging slechts om grotere stallen om meer ruimte te bieden aan de dieren. Desalniettemin had verzoeker onvoldoende twijfel gezaaid over het standpunt van het bevoegd gezag dat de ammoniakemissies als gevolg daarvan zouden kunnen toenemen. De rechtbank Noord-Nederland oordeelde in een uitspraak van 27 juni 2025 in gelijke zin.⁷⁷ In dat geval maakte het m.e.r.-beoordelingsbesluit volgens de rechtbank ook onvoldoende duidelijk dat de mogelijke ammoniakdepositie van een geitenhouderij geen significante gevolgen zou hebben. Omdat het gebrek inmiddels was hersteld in de onderliggende besluitvorming, liet de rechtbank de rechtsgevolgen van het m.e.r.-beoordelingsbesluit echter in stand.

Tot slot deed het HvJ een interessante uitspraak over de MER-richtlijn die van belang is voor de Nederlandse m.e.r.-procedure. In het *Sogent*-arrest oordeelde het HvJ dat artikel 9 bis van de MER-richtlijn ook verplicht tot het aanbrengen van een 'passende scheiding' tussen conflicterende functies binnen een overheidsorgaan – bijvoorbeeld de aanbestedende taak en de vergunningverlenende taak – wanneer

72 ABRvS 1 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4038, JM 2024/5, m.nt. J.H.K.C. Soer.

73 ABRvS 4 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5000.

74 Rb. Gelderland 27 mei 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:4048.

75 ABRvS 31 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3076.

76 ABRvS 23 augustus 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3437, M en R 2025/33, m.nt. B. Arentz.

77 Rb. Noord-Nederland 27 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2577.

het gaat om m.e.r.-beoordelingsplichtige projecten.⁷⁸ Dat oordeel betekent dat de implementatie van artikel 9 bis in artikel 11.12 Ob niet op de juiste wijze heeft plaatsgevonden: dat artikel verplicht namelijk alleen tot een passende scheiding wanneer het gaat om projecten waarvoor een MER moet worden opgesteld. Uit het *Sogent*-arrest blijkt daarnaast dat een passende scheiding zodanig moet worden ingericht dat de instantie die bevoegd is voor die beoordeling “beschikt over een werkelijke autonomie, wat met name inhoudt dat zij beschikt over eigen administratieve middelen en personeel en aldus in staat is om haar taak op objectieve wijze te vervullen”.

10. Afval

De belangrijke richtlijn in het kader van afvalpreventie, de Richtlijn verpakking en verpakkingsafval, wordt met ingang van 12 augustus 2026 ingetrokken.⁷⁹ Dit is het gevolg van de Verordening betreffende verpakkingen en verpakkingsafval die op 22 januari 2025 is gepubliceerd en op 12 augustus 2026 in werking treedt. Het doel van deze verordening is om de productie van verpakkingsafval aanzienlijk te verminderen door bindende doelstellingen voor hergebruik vast te stellen. De verordening harmoniseert de verpakkingsregels in de hele EU. Deze omvatten doelstellingen voor de vermindering van verpakkingen (5% tegen 2030, 10% tegen 2035 en 15% tegen 2040) en verplichten de lidstaten om met name de hoeveelheid plastic verpakkingsafval te verminderen. Vanaf 2030 moet 100% van de verpakkingen recyclebaar zijn, anders worden ze van de markt verbannen.

Over de vraag of een stof een afvalstof is, bestaat al veel jurisprudentie. De wetgeving (art. 6 Kaderrichtlijn afvalstoffen en art. 1.1 lid 6 Wm) bepaalt dat iets geen afvalstof meer is als het een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing heeft ondergaan en: a) de stoffen, mengsels of voorwerpen bestemd zijn om te worden gebruikt voor specifieke doelen; b) er een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen is; c) de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en d) het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen over het geheel genomen geen ongunstige effecten heeft voor het milieu of de menselijke gezondheid. Uit de Handreiking afvalstof of niet-afvalstof en jurisprudentie is verder af te leiden wat nodig is om aan die voorwaarden te voldoen. Op 23 april 2024 oordeelde de Hoge Raad over het overbrengen van asfaltgranulaat van Nederland naar Litouwen.⁸⁰ Zo'n overbrenging wordt gereguleerd door de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA). Het granulaat werd door het verdachte bedrijf gereinigd en verwerkt. Door een beperkte capaciteit kon niet alles volledig worden gereinigd en opgeslagen en daarom is dat deel overgebracht naar Litouwen. De Hoge Raad oordeelde dat

het granulaat voor het verdachte bedrijf een afvalstof was. Hiervoor was relevant dat de stof een negatieve waarde had en dat het een last was voor het bedrijf. Ook speelde mee dat het granulaat naar bedrijven werd overgebracht die de stof niet verder konden verwerken en reinigen.

Een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 13 juni 2025 laat weer zien hoe casuïstisch de afvaljurisprudentie is.⁸¹ Het ging om scoutingverenigingen waar haardblokken werden verbrand ter educatie, bereiding van voedsel, warmte en sfeer. Over deze vuren was een handhavingsverzoek ingediend dat de gemeente afwees. Uit rapportages van de toezichthouder bleek dat alleen haardblokken die in een bouwmarkt waren gekocht, werden verbrand. Omdat de haardblokken als product worden verkocht in bouwmarkten en welbewust met dit doel zijn geproduceerd, oordeelt de rechtbank dat het geen afvalstoffen zijn. In de uitspraak wordt naar een uitspraak uit 2023 met een soortgelijke casus verwezen.⁸² Omdat in dat geval niet vaststond dat de scoutingvereniging alleen haardblokken uit een bouwmarkt verbrandde, oordeelde de rechtbank dat het college onvoldoende had gemotiveerd dat er geen sprake was van het verbranden van afvalstoffen.

11. ZZS

Over zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) is geregeld wat in de krant te lezen. Het gaat om een grote groep stoffen die door voortschrijdend inzicht en onderzoek geregeld wijzigt en de stoffen zijn gevaarlijk. Exploitanten van aangewezen activiteiten hebben op grond van het Bal verschillende verplichtingen ten aanzien van ZZS. Artikel 5.22a van het Bal verduidelijkt wat ZZS zijn en noemt daarvoor verschillende categorieën. Eén categorie betreft stoffen op de lijst voor prioritaire actie die is vastgesteld op grond van artikel 6 van het OSPAR-verdrag. In 2024 zijn per- en polyfluoralkylstoffen (PFAS) aan die lijst toegevoegd en daarmee zijn alle PFAS ZZS.⁸³ Sinds februari 2023 wordt aan een verbod op PFAS gewerkt. De status is nu dat de Europese Commissie met een voorstel komt waarover de lidstaten stemmen.

Stoffen die mogelijk ZZS zijn, maar (nog) niet aan de criteria uit artikel 5.22a van het Bal voldoen, zijn potentiële ZZS (pZZS). Voor pZZS kent het Bal, of andere regelgeving, geen verplichtingen. Dat betekent niet dat ze niet gereguleerd kunnen worden, maar dat moet dan goed onderbouwd zijn. In de praktijk gaat het bij die onderbouwing nogal eens mis, zo maken we op uit uitspraken hierover. Bijvoorbeeld in een uitspraak van 31 oktober 2023 oordeelde de rechtbank Den Haag dat onvoldoende gemotiveerd was waarom pZZS en gelijkwaardige zorg-stoffen (stoffen die niet de eigenschappen van ZZS hebben, maar waarvoor wetenschappelijke aanwijzingen zijn dat ze andere nadelige eigenschappen hebben) op grond van het voorzorgsbeginsel

78 HvJ EU 8 mei 2025, ECLI:EU:C:2025:321, AB 2025/189, m.nt. A. Drahmman (Provincie Oost-Vlaanderen en Sogent).

79 Let op, er blijven nog bepaalde regels van toepassing.

80 HR 23 april 2024, ECLI:NL:HR:2024:620.

81 Rb. Den Haag 13 juni 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:10818.

82 Rb. Den Haag 17 februari 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:2243.

83 Kamerstukken II 2024/25, 35334, nr. 321.

gelijkgesteld zijn aan ZZS.⁸⁴ Een algemene verwijzing naar het voorzorgsbeginsel is daarvoor niet voldoende, want de toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist dat eerst een risico-evaluatie wordt gemaakt. Die evaluatie was niet verricht, maar pZZS en gelijkwaardige zorg-stoffen werden wel gelijkgesteld met ZZS en voor eiser golden dus voor die stoffen dezelfde voorschriften als voor ZZS. De rechtbank Den Haag heeft zich over deze materie vervolgens meerdere keren overeenkomstig uitgelaten.⁸⁵

Ook in handavingsprocedures speelde de vraag of stoffen ZZS zijn en hoe dat bepaald moet worden. Voor het aanmerken van naftaleen als ZZS was een verwijzing naar bijlage 12a bij de Arm in ieder geval niet voldoende basis.⁸⁶ Die bijlage noemde deze stof namelijk niet. Op een overtreding van ZZS-normen kon dus niet gehandhaafd worden, omdat die Abm-normen niet golden. Met een extra tussenstap kwamen de rechtbank Gelderland in februari 2024⁸⁷ en de rechtbank Oost-Brabant in mei 2024⁸⁸ wel tot het oordeel dat naftaleen onder de ZZS valt. Het moet namelijk als een polycyclische aromatische koolwaterstof (PAK) worden beschouwd en PAK's zijn wel ZZS. Over die band gelden de ZZS-normen ook voor naftaleen.

12. Water

Op 24 december 2024 deed de Afdeling een opmerkelijke uitspraak.⁸⁹ Ze oordeelde dat bij de beoordeling van een watervergunning niet alleen waterstaatkundige, maar ook andere belangen mogen worden meegewogen. In de casus die voorlag, waren de waterstaatkundige nadelen beperkt en was gebleken dat de brug noodzakelijk is voor de ontsluiting van de percelen zoals voorzien in het bestemmingsplan. Daarom oordeelt de Afdeling dat het dagelijks bestuur in redelijkheid tot vergunningverlening heeft kunnen besluiten. We noemen de uitspraak opmerkelijk, omdat het vaste jurisprudentie is dat een aanvraag alleen kan worden geweigerd als die in strijd is met de doelstellingen van artikel 2.1 Waterwet (Ww), waarin waterstaatkundige belangen staan.⁹⁰ Op 12 februari 2025 oordeelde de Afdeling over de toets van een watervergunningaanvraag dat beoordeeld moet worden of vergunningverlening verenigbaar is met de doelen die zijn vermeld in artikel 2.1 Ww.⁹¹ Als vergunningverlening niet verenigbaar is met de doelen van artikel 2.1 Ww, dan moet de vergunning worden geweigerd. Ook onder de Ow kent de beoordeling van een aanvraag van een vergunning voor een wateractiviteit een limitatief

stelsel. Artikel 8.84 van het Bkl geeft de beoordelingsregels voor zo'n aanvraag.

Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant verleenden op 22 maart 2023 een tijdelijke omgevingsvergunning milieu voor drie jaar voor het plaatsen en in gebruik nemen van een AWZI en het lozen van potentieel verontreinigd regenwater op het gemeentelijk regenwaterrioleringsstelsel aan een recyclingbedrijf. Dat bedrijf kon niet voldoen aan een van de toepasselijke BBT. In plaats van het weigeren van de vergunning (art. 2.4, eerste lid, aanhef en onder c, sub 1 Wabo) kozen Gedeputeerde Staten ervoor om een tijdelijke vergunning te verlenen met strengere emissiegrenswaarden dan die in een ander BBT-document staan. Ondanks deze creatieve en meewerkende aanpak van Gedeputeerde Staten, kwam het bedrijf op tegen de tijdelijkheid en beperkende voorwaarden. De rechtbank oordeelde dat Gedeputeerde Staten de vergunning hadden mogen verlenen met de genoemde voorwaarden.⁹² In artikel 8.9 van het Bkl staat in lid 1 sub c dat een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit alleen wordt verleend als de voor de activiteit in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Het Bkl biedt dus strikt gezien ook geen ruimte om in de onderhavige zaak de vergunning te verlenen.

In een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 9 juli 2024 oordeelde de rechtbank dat het verbinden van voorschriften aan een omgevingsvergunning niet feitelijk een uitgestelde of voorwaardelijke beoordeling van de ruimtelijke aanvaardbaarheid van het vergunde plan of project mag inhouden.⁹³ Het bevoegd gezag had in een omgevingsvergunning voor het uitvoeren van diverse werkzaamheden ten behoeve van het Inrichtingsplan Geelbroek het voorschrift opgenomen dat pas van de vergunning gebruik kon worden gemaakt als de benodigde watervergunning onherroepelijk zou zijn. Dat zou nodig zijn in het belang van een goede ruimtelijke ordening, omdat bij de watervergunningaanvraag beoordeeld zou worden of de waterhuishouding onevenredig zou worden geschaad. Als zou blijken dat dat het geval was, dan zou de omgevingsvergunning in strijd zijn met het bestemmingsplan. De rechtbank zette een streep door dit voorschrift omdat deze handelwijze volgens de rechtbank in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel.

De Ww bepaalde in lid 1 van artikel 6.22 dat een vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en beperkingen gewijzigd of aangevuld konden worden. Lid 3 van dat artikel bepaalde dat de vergunning kon worden ingetrokken als zich omstandigheden of feiten voordeden waardoor de handeling of handelingen waarvoor de vergunning is verleend, niet langer toelaatbaar werden geacht met het oog op de in de artikelen 2.1 en 6.11 bedoelde doelstellingen en belangen. De rechtbank Oost-Brabant oordeelde over de verhouding

84 Rb. Den Haag 31 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17156.

85 Rb. Den Haag 9 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:6657; Rb. Den Haag 7 februari 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:6657 en Rb. Den Haag 29 juli 2025, ECLI:NL:RBDHA:2025:14481.

86 Rb. Overijssel 21 november 2023, ECLI:NL:RBOVE:2023:4714.

87 Rb. Gelderland 6 februari 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:586.

88 Rb. Oost-Brabant 29 mei 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:2252.

89 ABRvS 24 december 2024, ECLI:NL:RVS:2024:5404, AB 2025/70.

90 J.J.H. van Kempen, 'Actualiteiten waterrecht 2019-2021', *M en R* 2021/48.

91 ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:454, AB 2025/175, m.nt. H.F.M.W. van Rijswijk.

92 Rb. Oost-Brabant 8 januari 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:26, *M en R* 2024/32, m.nt. J.H.N. Ypinga & S. Putting.

93 Rb. Noord-Nederland 9 juli 2024, ECLI:NL:RBNNE:2024:2564, *Jurisprudentie Grondzaken* 2024/141, m.nt. N. Thorborg & R.C.K. van Anel.

tussen deze bevoegdheden op 21 september 2023.⁹⁴ Met een enkele wijziging van een vergunning kon niet worden volstaan, omdat ook had moeten worden onderzocht of het in de omstandigheden nodig was geweest om de vergunning in te trekken. Onder de Ow zal het proces anders uitpakken, omdat artikel 8.97 Bkl in lid 3 bepaalt dat het bevoegd gezag alleen toepassing geeft aan de intrekkingsbevoegdheid, bedoeld in het eerste lid, als niet kan worden volstaan met wijziging van de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften. Die bevoegdheid is ook in het eerste lid neergelegd.

13. Handhaving

In de categorie handhaving deed de Afdeling de afgelopen periode een overzichtsuitpraak over het overgangsrecht naar de Ow bij handhavingsbesluiten.⁹⁵ Het ging om een verzoek om handhavend op te treden waarop het oude recht van toepassing was, omdat het verzoek was ingediend voor de inwerkingtreding van de Ow. Met het oog op de rechtsvorming en de rechtspraktijk koos de Afdeling er echter voor om deze uitspraak te gebruiken om een aantal veelvoorkomende situaties uiteen te zetten waarbij het in de Invoeringswet Omgevingswet opgenomen overgangsrecht bij handhaving nadere uitleg nodig had. De Afdeling licht voor een aantal specifieke situaties toe of de toetsing plaatsvindt volgens het oude recht of het nieuwe recht. Vanwege de omvang van deze bijdrage gaan we niet op deze specifieke situaties in, maar volstaan we met de signalering van deze uitspraak.

In een uitspraak van dezelfde datum oordeelde de Afdeling over de vraag of (middellijk) bestuurders van een onderneming aangemerkt konden worden als overtreder.⁹⁶ In onze vorige bijdrage gingen wij uitgebreid in op de gewijzigde jurisprudentie over het overtrederbegrip. In lijn met die rechtspraak oordeelde de Afdeling dat het bevoegd gezag in dit geval aan de hand van de concernstructuur had gemotiveerd dat de (middellijk) bestuurders zeggenschap hadden, maar dat niet bleek dat zij de overtredingen – die erop zagen dat bij de toezichthoudende medewerker van een LPG-tankstation kennis ontbrak over de te verrichten handelingen bij incidenten en calamiteiten – ook hadden aanvaard. De (middellijk) bestuurders konden daarom niet als overtreder worden aangemerkt. Dat privaatrechtelijke relaties het nogal eens ingewikkeld maken om de drijver van de inrichting of mba vast te stellen, blijkt uit de casus waarover een uitspraak van de rechtbank Den Haag van 29 april 2024 ging.⁹⁷ Aan een autodemontagebedrijf was een last onder dwangsom opgelegd. Dat bedrijf huurde de grond van een verhuurder en voor het uitvoeren van werkzaamheden waarmee aan de last kon worden voldaan, was het bedrijf van de toestemming van de verhuurder afhankelijk.

De rechtbank oordeelde dat het bedrijf de inrichting drijft en dus verantwoordelijk is voor het voldoen aan milieu-regelgeving. Het bedrijf gebruikte een olieafscheider en daaraan moesten werkzaamheden worden verricht om de overtreding op te heffen. Die afscheider was echter eigendom van de verhuurder en ondanks verzoeken van het bedrijf, wilde de verhuurder niet meewerken aan het onderhoud. In die bijzondere omstandigheid zag de rechtbank aanleiding om te oordelen dat de verbeurde dwangsom niet mocht worden ingevorderd. Saillant en relevant detail is dat de verhuurder en het bevoegd gezag dezelfde partij waren. Onder de Ow gaat het om de partij die verantwoordelijk is voor het verrichten van de activiteit.⁹⁸ Die partij moet feitelijke zeggenschap hebben.

Ook de evenredigheid van handhavend optreden is een onderwerp dat de afgelopen jaren veelvuldig terugkomt. In een uitspraak van 24 juli 2024 oordeelde de Afdeling, anders dan de rechtbank in eerste aanleg had gedaan en onzes inziens terecht, dat handhavend optreden niet onevenredig was.⁹⁹ Daaraan legt de Afdeling ten grondslag dat de overtreding van de norm in dit geval niet als incidenteel en gering kon worden aangemerkt. De vergunde opslagcapaciteit was namelijk meermaals ruimschoots overschreden en binnen de inrichting waren grote branden ontstaan, terwijl het beperken van de opgeslagen hoeveelheid schroot in het brandveiligheidsrapport was aangemerkt als een verdedigingslinie om het risico op brand en de effecten van brand te verkleinen. Daarnaast mocht het bevoegd gezag veel gewicht toekennen aan de belangen die met de naleving van de norm werden gediend. In een uitspraak van 20 november 2024 oordeelde de Afdeling dat noch het evenredigheidsbeginsel, noch artikel 8 van het EVRM ruimte bieden om artikel 2.18, lid 1, aanhef en onder a Abm buiten toepassing te laten ter vermindering van geluidsoverlast van een 'panna-veldje'.¹⁰⁰ Dit artikel uit het Abm schrijft voor dat stemgeluid van personen in een situatie als deze buiten beschouwing blijft. De Afdeling overwoog dat de bestuursrechter het bestreden besluit rechtstreeks aan het evenredigheidsbeginsel toetst wanneer een beroep alleen inhoudt dat toepassing van een bepaling onevenredig uitpakt en daarom buiten toepassing moet blijven.¹⁰¹ De Afdeling begreep dat omwonenden wilden bereiken dat stemgeluid ook zou worden meegenomen bij de geluidgrenswaarden uit het Abm en dat de herstelmaatregelen uit de last ook daarop zouden moeten zien. Daarvoor zag de Afdeling geen ruimte. Dit zou meebrengen dat een zwaardere overtreding werd aangenomen dan volgde uit het Abm. Ook zou deze invulling meebrengen dat in een handhavingsbesluit verdergaande maatregelen konden worden geleverd dan kenbaar was uit de wettelijke voorschriften. Een dergelijke invulling van de toetsing aan het evenredigheidsbeginsel zou daardoor op

94 Rb. Oost-Brabant 21 september 2023, ECLI:NL:RBOBR:2023:4636.

95 ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2645, *M en R* 2024/102, m.nt. S. Putting.

96 ABRvS 3 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2707, *JM* 2024/111.

97 Rb. Den Haag 29 april 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:5824.

98 Art. 5.37 Ow en art. 2.10 Bal.

99 ABRvS 24 juli 2024, ECLI:NL:RVS:2024:3021.

100 ABRvS 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4723, *AB* 2025/134, m.nt. T. Groot.

101 Vgl. Cbb 26 maart 2024, ECLI:NL:CBB:2024:190 en ABRvS 19 juni 2024, ECLI:NL:RVS:2024:2499.

onaanvaardbare wijze in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel en het legaliteitsbeginsel.

Een andere interessante ontwikkeling betreft een verduidelijking van de beginselplicht tot handhaving in relatie tot het evenredigheidsbeginsel. De beginselplicht tot handhaving houdt in dat een bestuursorgaan in de regel gebruik moet maken van een bevoegdheid om handhavend op te treden, omdat de rechtszekerheid vergt dat de feitelijke situatie in beginsel niet afwijkt van de juridisch toegestane situatie. Van handhaving kan echter worden afgezien wanneer handhavend optreden in de specifieke situatie onevenredig is. In een uitspraak van 5 maart 2025 verduidelijkte de Afdeling dat handhavend optreden alleen onevenredig is *“als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken”*.¹⁰² Zo'n 'bijzonder geval' is bijvoorbeeld concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden kunnen van belang zijn. Een andere reden om van handhavend optreden af te zien, is bijvoorbeeld een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel. Naast deze verduidelijking benadrukte de Afdeling in deze uitspraak ook dat expliciet geen afstand wordt genomen van de beginselplicht tot handhaving.

In een uitspraak van 7 februari 2025 oordeelde de voorzieningenrechter van de rechtbank Rotterdam dat de beginselplicht tot handhaving wél verplichtte tot handhavend optreden, omdat een door Chemours ingediende revisievergunningaanvraag nog niet maakte dat er sprake was van concreet zicht op legalisatie.¹⁰³ De procedure bevond zich namelijk nog in de fase waarin werd beoordeeld of alle stukken bij de vergunningaanvraag zaten. De voorzieningenrechter ging wel mee in het betoog van Chemours dat een begunstigingstermijn van zes maanden onvoldoende was om aan de opgelegde last onder dwangsom te kunnen voldoen. Chemours zou een dwangsom verbeuren wanneer zonder vergunning afvalwater geloosd zou worden met daarin bepaalde PFAS-houdende stoffen. Chemours kon aan de last voldoen door onder meer het toepassen van de 'stand der techniek': partijen waren het erover eens dat dat het installeren van actieve koolinstallaties betrof. Bij een verzoek om verlenging van de begunstigingstermijn had Chemours een realistische planning voor de installatie van een koolinstallatie overlegd. Het bevoegd gezag had daar weinig tegenovergesteld. Om die reden wees de voorzieningenrechter het verzoek om verlenging van de begunstigingstermijn alsnog toe.

De uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 22 december 2023 ging ook over Chemours.¹⁰⁴ De voorzieningenrechter concludeerde dat geen sprake was van een overtreding van het revisievergunningsvoorschrift in kwestie, zodat ten onrechte een last onder dwangsom was

opgelegd. Opvallend aan de uitspraak is echter dat de voorzieningenrechter bij dat oordeel wel opmerkt het 'opmerkelijk' te vinden dat bij de *aanvraag* van de revisievergunning (in 2013) geen melding is gemaakt van de emissies bij het onderhoud aan de opslagbollen, gezien het om zeer forse emissies gaat, en opmerkt dat het de verantwoordelijkheid van Chemours is om alle relevante gegevens en bescheiden te verschaffen bij de aanvraag. Waar die constatering toe zou moeten of kunnen leiden, volgt niet uit de uitspraak.

Verder deed de Afdeling de afgelopen periode twee interessante uitspraken over de vraag hoe het begrip 'zwaar ongeval' uit artikel 5 van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (Brzo) moet worden uitgelegd. In beide uitspraken waren eisen gesteld aan bedrijven over de wijze waarop artikel 5 Brzo moest worden nageleefd in de inrichting. Artikel 5 Brzo bepaalt dat de exploitant van een inrichting alle maatregelen moet treffen die nodig zijn om zware ongevallen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor de menselijke gezondheid en het milieu te beperken. Dit artikel is nu opgenomen in artikel 4.9 van het Bal en geldt voor Seveso-inrichtingen. In de eerste uitspraak van 30 oktober 2024 betoogde het bevoegd gezag dat een zwaar ongeval niet de gebeurtenis is waarop het ernstige gevaar zich verwezenlijkt – dat wil zeggen dat de schadeveroorzakende gebeurtenis (al dan niet met letsel) daadwerkelijk plaatsvindt –, maar de gebeurtenis waarop het ernstige gevaar begint te bestaan.¹⁰⁵ Dat zou betekenen dat er bijvoorbeeld al sprake is van een zwaar ongeval wanneer bepaalde emissies vrijkomen die ervoor zouden *kunnen* zorgen dat brand ontstaat. Het ontstaan van ernstig gevaar is volgens het bevoegd gezag niet medeafhankelijk van de maatregelen die de werkgever heeft getroffen. Deze lijn wijkt af van bestendige jurisprudentie van de Afdeling.¹⁰⁶ De Afdeling volgt de nieuwe lijn van het bevoegd gezag niet. Het enkele onbedoeld uitstromen van een gevaarlijke stof uit een leiding is nog geen zwaar ongeval. Of van een zwaar ongeval sprake is, is afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Een specifieke gebeurtenis in alle gevallen als zwaar ongeval aanwijzen, kan volgens de Afdeling dus niet. Zowel in deze uitspraak als in een tweede uitspraak van dezelfde datum verduidelijkt de Afdeling bovendien dat een zwaar ongeval soms ook een 'ramp' in de zin van de Wet veiligheidsrisico's kan zijn, maar dat dat niet vereist is; de lat ligt bij een zwaar ongeval lager.¹⁰⁷ In beide zaken concludeert de Afdeling dat de op grond van artikel 5 Brzo opgelegde eisen niet in stand kunnen blijven.

Tot slot benoemen we twee uitspraken van de rechtbank Noord-Holland die gaan over een aan Tata Steel opgelegde last onder dwangsom in verband met het uitstoten van ongere kooks.¹⁰⁸ In de eerste uitspraak oordeelde de

102 ABRvS 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678, JB 2025/81, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

103 Rb. Rotterdam 7 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1814.

104 Rb. Den Haag 22 december 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:20496.

105 ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4226, M en R 2025/11, m.nt. F.C.S. Warendorf.

106 ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2441, AB 2019/394, m.nt. M. West (Vopak).

107 ABRvS 30 oktober 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4362.

108 Rb. Noord-Holland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4403.

rechtbank dat het bevoegd gezag een last onder dwangsom kon opleggen, omdat Tata Steel in strijd met haar omgevingsvergunning handelde door het ontstaan van ongerechte kooks niet te *vermijden*. De rechtbank, die aansloot bij de Van Dale, legde het woord 'vermijden' in de omgevingsvergunning van Tata Steel namelijk zo uit dat ongerechte kooks moesten worden voorkomen – anders dan Tata Steel, die ervoor pleitte dat 'vermijden' nog niet betekende dat het ontstaan van ongerechte kooks ook 'verboden' was. De rechtbank was het ook niet eens met het betoog van Tata Steel dat de last in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel zou zijn. In de tweede uitspraak oordeelde de rechtbank bovendien dat het bevoegd gezag terecht de aangevraagde omgevingsvergunning voor het uitstoten van ongerechte kooks had afgewezen.¹⁰⁹ Tata Steel had de vergunning aangevraagd omdat het volledig voorkomen van het ontstaan van ongerechte kooks in haar productieproces onmogelijk zou zijn. Volgens de rechtbank zou het toestaan van ongerechte kooks echter niet te verenigen zijn met de BBT-conclusies voor IJzer en Staal, waarin wordt bepaald dat ongerechte kooks moeten worden vermeden. Het toegekende gewicht aan BBT-conclusies wordt hiermee wederom onderstreept.

14. Zorgplichten

In onze vorige bijdrage wezen we op de introductie van de algemene zorgplicht in afdeling 1.3 Ow en specifieke zorgplichten in onder meer het Bal. We gaven aan dat zorgplichten in belang zullen toenemen en het belang van het geven van een concrete invulling aan de zorgplichten daarmee wat ons betreft ook. De zorgplichten zijn na inwerkingtreding van de Ow ook ingezet en hebben geresulteerd in verschillende rechtbankuitspraken, met name in voorlopige voorzieningen, waarin handhaving op grond van een specifieke zorgplicht ter discussie werd gesteld. We halen hierna zeven uitspraken, in chronologische volgorde, aan die laten zien dat de rechtbanken nog worstelen met de te gebruiken criteria om vast te stellen dat kan worden gehandhaafd op grond van een specifieke zorgplicht, en dat ook de invulling van de gebruikte begrippen, te weten 'evidentie', 'onmiskkenbaar' en in sommige gevallen 'gevaar' of 'ernstige nadelige gevolgen', nog niet zijn uitgekristalliseerd.

De eerste uitspraak van de rechtbank Midden-Nederland zag op de specifieke zorgplicht voor een flora- en fauna-activiteit (art. 11.27 Bal).¹¹⁰ Interessant is dat de rechtbank via kortsluiting meteen in bodemprocedure uitspraak doet en als kader aanneemt dat het bevoegd gezag: i) handhavend kan optreden bij een evidente strijd met een specifieke zorgplicht; maar ii) alleen bij (dreigende) ernstige nadelige gevolgen. Die ernstige nadelige gevolgen zijn er in casu niet. Het is niet aannemelijk dat het gewraakte reptielenscherm rondom de bouwlocatie voor de te bouwen vakantiehuisjes

op korte termijn tot de dood van de aanwezige hazelwormen zal leiden of tot andere ernstige nadelige gevolgen.

In een tweede uitspraak, dit keer van de rechtbank Rotterdam in voorlopige voorziening, hanteert de voorzieningenrechter ook als criterium dat het bevoegd gezag bestuursrechtelijk kan handhaven bij een *evidente strijd* met een specifieke zorgplicht.¹¹¹ In de voorgelegde zaak kan de voorzieningenrechter niet vaststellen of er sprake is van een overtreding van de specifieke zorgplicht. De gestelde schending zag op de specifieke milieuzorgplicht in artikel 2.11 van het Bal vanwege geuroverlast door de teelt van legale cannabis in een glastuinbouwcomplex. De voorzieningenrechter woog mee dat onduidelijk is of de geurcontroles overeenkomstig het geurbeleid van het bevoegd gezag hebben plaatsgevonden, en dat niet duidelijk is wat wel als een aanvaardbaar geurhinderniveau wordt gezien. In de literatuur werd vervolgens de vraag gesteld of de voorzieningenrechter het criterium van een 'evidente' overtreding gelijkstelde met een 'ernstige' overtreding.

In een uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Gelderland die een paar dagen na de aangehaalde Cannabis-uitspraak werd gewezen, gaat de rechtbank geheel niet in op de vraag of er sprake moet zijn van een evidente strijd en/of ernstige nadelige gevolgen.¹¹² De voorzieningenrechter oordeelde dat er expliciet op is gewezen dat nader onderzoek verricht moet worden naar (o.m.) de kerkuil en verzoekster wel in strijd met de specifieke zorgplicht voor flora- en fauna-activiteiten (art. 11.27 Bal) heeft gehandeld nu zij toch is aangevangen met de voorbereidende bouwwerkzaamheden zonder nader onderzoek te verrichten naar de aanwezigheid van uilen. Ook de voorzieningenrechter van de rechtbank Zeeland-West-Brabant ging in een uitspraak over onder meer twee gestelde overtredingen van specifieke zorgplichten in het Bbl niet in op een eventueel evidentiecriterium.¹¹³ Dat komt mogelijk omdat de voorzieningenrechter al zeer kritisch is op het onderzoek dat ten grondslag ligt aan het bestreden handhavingsbesluit. Het besluit richt zich tegen de woning van twee zussen die mogelijk aan een verzamelstoornis (hoarding) leiden. De zorgplicht in artikel 3.5 Bbl (op grond waarvan iedereen die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de staat van het bouwwerk tot gevaar voor de gezondheid of veiligheid kan leiden, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om dat gevaar te voorkomen of niet te laten voortduren) werd door het bevoegd gezag ingeroepen om handhavend op te treden tegen de staat van de binnenzijde van de woning, die moest worden opgeruimd en schoongemaakt. Daaruit volgt naar oordeel van de voorzieningenrechter echter niet dat de woning (dreigend) gevaar voor de gezondheid of de veiligheid oplevert gelet op

109 Rb. Noord-Holland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4404.

110 Rb. Midden-Nederland 13 augustus 2024, ECLI:NL:RBMNE:2024:4910, M en R 2024/110, m.nt. A. Collignon.

111 Rb. Rotterdam 14 februari 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:1816, M en R 2025/56, m.nt. B. Arentz.

112 Rb. Gelderland 18 februari 2025, ECLI:NL:RBGEL:2025:1311, JM 2025/52, m.nt. L. Boerema.

113 Rb. Zeeland-West-Brabant 19 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3062.

de bouwtechnische staat.¹¹⁴ Ook het vermeende brandgevaar waar de zorgplicht in artikel 6.4 Bbl zich op richt, was niet ter plaatse onderzocht, terwijl de voorzieningenrechter uit de foto's in het dossier en eigen waarneming constateert dat de woonruimtes onder meer door (brede) doorgangen in de woning bereikbaar en begaanbaar zijn. Het besluit was op die onderdelen dus alleen daarom al onvoldoende gemotiveerd.¹¹⁵

De rechtbank Noord-Nederland, wederom in voorlopige voorziening, oordeelt in een vijfde uitspraak over deze specifieke zorgplicht in artikel 11.27 Bal (flora- en fauna-activiteit)¹¹⁶ expliciet dat er geen sprake moet zijn van ernstige (nadelige) gevolgen om een schending van die zorgplicht te kunnen aannemen.¹¹⁷ Wel heeft het bevoegd gezag toereikend gemotiveerd dat verzoekers wisten van het bestaan van een dassenburcht en daar activiteiten hebben verricht waarvan zij wisten of konden weten dat deze schadelijk zijn voor de dassenburcht en de dassen die daar wonen. Dat er onmiskenbaar sprake is van een schending van de specifieke zorgplicht van artikel 11.27 van het Bal (flora- en fauna-activiteit) staat daarom naar oordeel van de voorzieningenrechter vast.¹¹⁸

De wisselende invulling door de rechtbanken blijkt tot slot ook uit twee recentere uitspraken uit juli 2025, beide over artikel 2.11 Bal (milieu). De voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg hanteerde als criterium dat bestuursrechtelijk kan worden gehandhaafd wanneer het in casu voorliggende gebruik van gewasbeschermingsmiddelen voor de lelieteelt *onmiskenbaar* in strijd is met de zorgplicht.¹¹⁹ De voorzieningenrechter lijkt daarbij het gebruik van de term 'evidente' overtreding als synoniem te gebruiken, nu de voorzieningenrechter vaststelde dat er "*gelet hierop [geen onmiskenbare strijd, AC] geen sprake is van een evidente overtreding*" van de specifieke zorgplicht.¹²⁰ De voorzieningenrechter van de rechtbank Oost-Brabant wees zowel op *evidente* strijd die nodig is voor het vaststellen van een overtreding van de specifieke zorgplicht, als de *onmiskenbare* vaststelling dat de gewraakte opslag van het aanwezige shredderresidu nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving kan hebben.¹²¹ Daarbij overwoog de voorzieningenrechter ook dat de aanwezige shredderresidu *onmiskenbaar* gevaar oplevert voor het milieu. Interessant is ook dat de voorzieningenrechter expliciet overwoog, bij ons weten tot nu toe als enige rechter, dat: i) uit een oogpunt van rechtszekerheid de aanvullende werking van

de specifieke zorgplicht beperkt moet worden opgevat als voor een bepaald milieuaspect specifieke (doel- of middel-) voorschriften zijn gesteld en de vergunninghouder de activiteiten op gebruikelijke wijze uitoefent; en ii) een overtreding op grond van de specifieke zorgplicht alleen aan de orde kan zijn als hetzelfde resultaat niet ook met een aan de omgevingsvergunning verbonden voorschrift kan worden bereikt.¹²²

We hopen dat de doorlooptijden van dergelijke zorgplicht-zaken niet te lang worden door de voorrang voor woningbouwprojecten en dat de Afdeling op korte termijn meer helderheid zal bieden over de te hanteren criteria.

15. Afronding

De besproken uitspraken laten zien dat in het omgevingsrecht nog veel onder het oude recht wordt geprocedeerd, maar dat er ook al aardig wat uitspraken zijn gedaan onder het regime van de Ow. Daarnaast zijn veel uitspraken uit die eerste groep nog relevant voor het huidige regime, omdat veel begrippen niet zijn veranderd. We signaleren wel dat we bij de in deze bijdrage besproken onderwerpen steeds vaker civiele uitspraken aanhalen. Zoals uit de besproken Wgv-zaak blijkt, heeft de civiele rechter meer mogelijkheden voor toetsing van normen en bescherming van de omgeving dan de bestuursrechter die bij de toetsing van vergunningen beperkt wordt door bijvoorbeeld het exclusieve toetsingskader van de Wgv. De voorgestelde Reparatiewet Varkens in Nood-arrest voorziet na een jarenlange praktijk van een ruimere toegang tot de bestuursrechter ook weer in een beperking van het beroepsrecht bij de bestuursrechter. We zijn benieuwd of deze wijziging wordt voortgezet en ook zal leiden tot meer civiele procedures.

114 Rb. Zeeland-West-Brabant 19 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3062, r.o. 6.10.

115 Rb. Zeeland-West-Brabant 19 mei 2025, ECLI:NL:RBZWB:2025:3062, r.o. 6.20.

116 Rb. Noord-Nederland 12 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2278, *M en R* 2025/90, m.nt. A. Collignon.

117 Rb. Noord-Nederland 12 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2278, r.o. 9.6, *M en R* 2025/90, m.nt. A. Collignon.

118 Rb. Noord-Nederland 12 juni 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:2278, r.o. 13, *M en R* 2025/90, m.nt. A. Collignon.

119 Rb. Limburg 2 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:6311.

120 Rb. Limburg 2 juli 2025, ECLI:NL:RBLIM:2025:6311, r.o. 20.

121 Rb. Oost-Brabant 2 juli 2025, ECLI:NL:ROBR:2025:3947.

122 Rb. Oost-Brabant 2 juli 2025, ECLI:NL:ROBR:2025:3947, r.o. 7.6.