



Juridisch onderzoek

Omgaan met vergunningen en onzekere risico's

Versienummer 1.0

Datum	18 maart 2025
Status	DEFINITIEF

Begrippen

- BBT - beste beschikbare technieken
- Bal - Besluit activiteiten leefomgeving (onderdeel stelsel Omgevingswet)
- Bkl - Besluit kwaliteit leefomgeving (onderdeel stelsel Omgevingswet)
- Ow - Omgevingswet (geldend per 1-1-2024)

1 Samenvatting

1.1 Inleiding

In de praktijk is het niet altijd gemakkelijk om de mogelijkheden te benutten, die de regelgeving in theorie biedt om de gezondheid van omwonenden te beschermen. Deze notitie gaat over de ruimte die de regelgeving biedt voor het ambtshalve wijzigen van geldende milieuvergunningen voor bestaande bedrijven, en de knelpunten die in de praktijk worden ervaren bij de toepassing van die regelgeving. De focus ligt op (1) gevallen, waarin geen Europese BBT-conclusies zijn of waarin deze zijn verouderd en op (2) gevallen waarin stoffen worden geëmitteerd waarvan de risico's onzeker en mogelijk ernstig zijn.

1.2 Methode

Het juridisch onderzoek (hierna: onderzoek) is uitgevoerd in twee stappen. Eerst is het wettelijk kader en de jurisprudentie besproken en geverifieerd in een eerste bijeenkomst met wetenschap, advocatuur en consultancy. Vervolgens zijn de uitkomsten van deze eerste bijeenkomst in twee vervolgbijeenkomsten besproken met medewerkers van omgevingsdiensten, waterschap, gemeente, Stichting advisering bestuursrechtspraak en Rijkwaterstaat.

1.3 Resultaten

De belangrijkste uitkomst van het onderzoek is dat de bevoegde gezagen en omgevingsdiensten (hierna: bevoegde gezagen) aangeven dat informatietekort of -achterstand ten opzichte van bedrijven hun belangrijkste probleem is en dat de regelgeving hierin op dit moment een knelpunt is. Dit geldt bijvoorbeeld in situaties waarin er een vergunning aangepast moet worden om emissies van stoffen met onzekere en mogelijk ernstige risico's te beheersen.

Uit het onderzoek komt naar voren dat wettelijke verankering van het voorzorgsbeginsel (waartoe de regering in de aangenomen motie van het lid De Hoop¹ wordt opgeroepen) het knelpunt van het informatietekort niet oplost. Het beginsel is op dit moment als zodanig geen onderdeel van het stelsel Omgevingswet bij concrete besluiten, maar aspecten van dat beginsel zijn wel uitgeschreven. De informatieachterstand maakt dat bevoegde gezagen met de betreffende wettelijke bepalingen (nog) nauwelijks uit de voeten kunnen.

Informatietekort levert bij ieder overheidsbesluit in potentie een knelpunt op, omdat overheidsbesluiten deugdelijk moeten worden gemotiveerd en de rechter hier ook op toetst. Ook voor een besluit op basis van het voorzorgsbeginsel, is goede informatie nodig voor de motivering van dat besluit. Als die informatie er niet is, is wettelijke verankering van het voorzorgsbeginsel, geen verbetering van de mogelijkheden van het bevoegd gezag om scherper te vergunnen. Dit wordt bevestigd door recente jurisprudentie, die laat zien dat het voorzorgsbeginsel als zodanig bij omgevingsvergunningen voor milieubelastende activiteiten maar een zeer beperkte rol speelt. Door het informatietekort kan een beroep op het voorzorgsbeginsel onvoldoende gemotiveerd worden om stand te houden bij de rechter.

¹ Motie 33118-271.

Dit impliceert dat enkel het opnemen van het voorzorgsbeginsel in de wet het gesignaleerde knelpunt van de informatiepositie van de bevoegde gezagen ten opzichte van bedrijven niet zal kunnen verbeteren. Verbetering van de informatiepositie kan dat wel.

Een tweede uitkomst is dat de regelgeving in theorie wel mogelijkheden bevat voor het bevoegd gezag om vergunningvoorschriften te wijzigen of te stellen en om vergunningen gedeeltelijk of geheel in trekken, maar dat in de praktijk blijkt dat benutting van die mogelijkheden moeilijk is. Benutting is vooral moeilijk, omdat informatie-uitvraag maar beperkt kan, terwijl op grond van de jurisprudentie hoge eisen aan de motivering van die besluiten worden gesteld. Hoe ingrijpender het besluit, hoe meer eisen aan de motivering worden gesteld in verband met rechtszekerheid en proportionaliteit.

Uit het onderzoek komt tenslotte naar voren dat bevoegde gezagen mogelijkheden in regelgeving missen om de gezondheid van omwonenden afdoende te beschermen in gevallen waarin (1) geen beste beschikbare technieken (BBT)-conclusies zijn of deze zijn verouderd en (2) waarin stoffen worden geëmitteerd waarvan de risico's onzeker en mogelijk ernstig zijn.

1.4 Bevindingen

Uit het onderzoek volgt een zestal punten waarvoor aanpassingen van regelgeving onder de Ow verder onderzocht zou kunnen worden.

1. Informatietekort bevoegd gezag: De wettelijke bepalingen op grond waarvan het bevoegd gezag bij een bedrijf informatie kan opvragen die als onderbouwing van zijn besluiten moet dienen, lijken niet de informatie op te leveren die dat bevoegd gezag nodig heeft om scherper te kunnen vergunnen.
2. Wettelijke verankering van het voorzorgsbeginsel zonder een verbetering van de informatiepositie van het bevoegd gezag leidt niet tot een betere beheersing van emissies van stoffen met onbekende en mogelijk ernstige risico's leiden. En als de informatiepositie zou zijn verbeterd, zou opname van dat beginsel vermoedelijk geen toegevoegde waarde meer hebben.
3. Bevoegde gezagen geven aan behoefte te hebben aan de mogelijkheid van een integrale herbeoordeling van geldende vergunningen voor bestaande bedrijven na verloop van tijd, waarbij samen met bedrijven alle bedrijfsprocessen worden bekeken, ook in het licht van gezondheid en milieu.
4. Bevoegde gezagen geven aan dat het zelf verbinden van voorschriften aan vergunningen voor verouderde installaties (waarvoor geen BBT-conclusies of geen actuele BBT beschikbaar zijn) veel capaciteit kost en op het niveau van omgevingsdiensten niet doelmatig is. Er is een voorkeur voor regulering van verouderde installaties via algemene regels.
5. Hetzelfde geldt voor installaties (anders dan de verouderde installaties uit punt 4) waarvoor geen BBT-conclusies bestaan.
6. En hetzelfde geldt ook voor stoffen met onzekere en mogelijk ernstige risico's (immissie-aanpak).

1.5 Vervolg

Deze notitie schetst een breed beeld van het juridische kader en praktische speelveld bij het ambtshalve wijzigen van geldende milieuvergunningen voor bestaande bedrijven (1) voor gevallen, waarin geen BBT-conclusies zijn of waarin deze zijn verouderd en (2) voor gevallen waarin stoffen worden geëmitteerd waarvan de risico's onzeker en mogelijk ernstig zijn.

Naast alle acties die al lopen in het kader van de Actieagenda Industrie en Omwonenden en het Impulsprogramma Chemische Stoffen, geven dit onderzoek en het onderzoek dat in opdracht van de provincie Zuid-Holland is uitgevoerd² een aanzet om bij de uitvoering van die acties ook het wettelijk kader te betrekken voor de zes hierboven genoemde punten. Het is belangrijk om de bevoegde gezagen van adequaat instrumentarium te voorzien bij de uitvoering van hun VTH-taken. Omdat het verbeteren van de informatiepositie van het bevoegd gezag mogelijk tot een lastenverzwaring voor het bedrijfsleven leidt, zal naast het bedrijfsleven ook het Adviescollege Toetsing Regeldruk worden betrokken bij een verdere concretisering. In een impact-analyse zullen de gevolgen van wel/niet handelen in kaart worden gebracht.

Wat betreft het vraagstuk van tijdelijke vergunningen wordt momenteel nagegaan in hoeverre tegemoet kan worden gekomen aan het standpunt van de Europese Commissie die van mening is dat Nederland de kaderrichtlijn water onvoldoende in de wetgeving heeft omgezet voor het punt van het periodiek actualiseren van beheersmaatregelen voor lozings- en onttrekkingsactiviteiten. Hiervoor wordt, waar mogelijk aangesloten bij lopende verbeterprojecten van het beleid over lozingen en onttrekkingen. De uitkomsten van dit onderzoek worden afgewacht.

² Rapport "Juridische mogelijkheden om Chemours (gedeeltelijk) stil te leggen; Een onderzoek naar de haalbaarheid van de bestuursrechtelijke en de privaatrechtelijke mogelijkheden voor de (bestuursorganen van de) provincie Zuid-Holland" van 10 januari 2025 dat in opdracht van de Provincie Zuid-Holland is gemaakt.

2 Inleiding

2.1 Onderwerp van deze notitie

Deze notitie gaat over het juridische kader van het ambtshalve wijzigen of gedeeltelijk of geheel intrekken van geldende vergunningen van bestaande bedrijven voor milieubelastende activiteiten.³ De focus ligt op gevallen, waarin geen BBT-conclusies zijn of waarin deze zijn verouderd en op gevallen waarin stoffen worden geëmitteerd waarvan de risico's onzeker en mogelijk ernstig zijn. In deze notitie is het juridische (regelgeving en jurisprudentie) kader in relatie gebracht met ervaringen uit de praktijk voor de onderwerpen:

- het beter benutten van bestaande informatieverplichtingen;
- een andere bewijslastverdeling;
- een wettelijke verankering van het voorzorgsbeginsel;
- Het onderzoek heeft ook enkele andere uitkomsten opgeleverd.

2.2 Aanpak

Het onderzoek is tot stand gekomen door het wettelijk kader en de jurisprudentie te bespreken en verifiëren in een eerste bijeenkomst met wetenschap, advocatuur en consultancy. De uitkomsten van deze eerste bijeenkomst, zijn in twee vervolgbijeenkomsten besproken met een brede groep medewerkers van omgevingsdiensten, waterschap, gemeente, Stichting advisering bestuursrechtspraak en Rijkswaterstaat.

2.3 Inhoud

In deze notitie komen de volgende onderwerpen aan de orde:

1. Het beter benutten van informatieverplichtingen en een andere bewijslastverdeling bij ambtshalve wijzigen van vergunningen (paragraaf 2);
2. Het voorzorgsbeginsel als grond om ambtshalve een Ow-vergunning te wijzigen (paragraaf 3);
3. De "integrale herbeoordelingsvergunning", tijdelijke vergunningvoorschriften en aanscherping vergunningen via decentrale regels (paragraaf 4).

Na een schets van het wettelijk kader voor het wijzigen van vergunningen (paragraaf 1), wordt per onderwerp steeds eerst het juridisch kader gegeven. Onder dat kopje wordt aangegeven wat over het onderwerp wettelijk is bepaald en wat de overwegingen van het kabinet zijn geweest bij keuzes die zijn gemaakt. Hiervoor zijn gebruikt: wetteksten, kamerstukken in het kader van de totstandkoming van de Omgevingswet, jurisprudentie,⁴ input uit de eerste bijeenkomst en informatie uit de technische briefings van 14 maart 2024 (onderwerp: de juridische mogelijkheden om de gezondheid van omwonenden van Tata Steel beter te beschermen) en 11 november 2024 (onderwerp: voorzorgsbeginsel, inclusief factsheet⁵ dat is verstrekt in verband met die technische briefing).

Vervolgens wordt onder het kopje "uitkomsten" een overzicht op hoofdlijnen

³ In deze notitie ligt defocus op milieubelastende activiteiten.

⁴ De jurisprudentie is nog op basis van de Wabo. Er is nog niet of nauwelijks jurisprudentie over de Ow.

⁵ Zie link naar de factsheet voorzorgsbeginsel: [Factsheet Voorzorgsbeginsel.pdf](#).

gegeven van de gedachtewisselingen met de deelnemers aan de drie bijeenkomsten.

Voor zover relevant wordt afgesloten wordt met een "reactie".

3 Wijzigen vergunningen

Voor de onderwerpen die in deze notitie aan de orde komen, is van belang welke verplichtingen en bevoegdheden de bevoegde gezagen hebben om ambtshalve geldende vergunningen te wijzigen voor bestaande bedrijven.

3.1 Wettelijk kader: Stelsel Ow

Verplichting om vergunning ambtshalve aan te passen: actualiseringsplicht⁶

De actualiseringsplicht houdt in dat het bevoegd gezag regelmatig moet beoordelen of de voorschriften die aan de vergunning zijn verbonden, toereikend zijn gezien (1) de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden om het milieu te beschermen (BBT) en (2) de ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu. Het bevoegd gezag is verplicht de vergunningvoorschriften aan te passen, als bij die beoordeling blijkt dat de milieuverontreiniging kan worden ingeperkt of door ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu moet worden ingeperkt.

Voor het bevoegd gezag bestaat die actualiseringsplicht in de volgende gevallen:

- (1) BBT-conclusies⁷ zijn gewijzigd (aanpassing moet binnen vier jaar na de vaststelling van die conclusies),⁸
- (2) belangrijke veranderingen in BBT een aanzienlijke beperking mogelijk maken (ook als er geen BBT-conclusies zijn), en
- (3) een nieuwe techniek moet worden voorgeschreven om ongevallen te voorkomen.

Bij deze verplichte wijziging mogen ook andere technieken worden voorgeschreven.⁹

De vergunninghouder verschaft desgevraagd de gegevens die het bevoegd gezag voor de beoordeling nodig heeft.¹⁰

Af te leiden uit de technische mogelijkheden gaat het hier om wat het bevoegd gezag vanuit de stand der techniek redelijkerwijs kan vragen.

Die actualiseringsplicht bestaat bovendien als:

- (4) aan (specifieke) nieuwe of herziene rijksomgevingswaarden moet worden voldaan,¹¹ of
- (5) de milieuverontreiniging zodanig is dat emissiegrenswaarden moeten worden gewijzigd of moeten worden gesteld.

Hier gaat het om wat bevoegd gezag moet vragen van bedrijven, zelfs als dat verder gaat dan BBT.

Ook hier verschaft de vergunninghouder desgevraagd de gegevens die het bevoegd gezag voor de beoordeling nodig heeft.¹²

Ambtshalve bevoegdheid om vergunning aan te passen¹³

Het bevoegd gezag heeft naast de actualiseringsplicht, een bevoegdheid om vergunningsvoorwaarden aan te passen. Dit kan alleen:

⁶ Artikel 5.38 Ow.

⁷ Beste beschikbare technieken, vastgesteld op EU-niveau.

⁸ Artikel 8.98, eerste lid, Bkl.

⁹ Artikel 8.99, vijfde lid, Bkl.

¹⁰ Artikel 16.56 Ow.

¹¹ Voor waterkwaliteit en luchtkwaliteit gelden rijksomgevingswaarden.

¹² Artikel 16.56 Ow.

¹³ Artikel 5.40 Ow.

- (a) op de gronden waarop de vergunning had kunnen worden geweigerd op grond van de zogenoemde beoordelingsregels in het Bkl,¹⁴ en
- (b) in verband met het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid.¹⁵ Hierbij bestaat geen verplichting voor de vergunninghouder om informatie te verstrekken.

Revisievergunning

Tenslotte heeft het bevoegd gezag de mogelijkheid om bestaande vergunningen samen te voegen tot één actuele vergunning via het instrument revisievergunning,¹⁶ waarbij het gaat om het belang van een doelmatige uitvoering en handhaving.

¹⁴ Zie met name artikel. 8.9 Bkl.

¹⁵ Artikelen 4.22, tweede lid, Ow en 8.101 en 8.102 Bkl.

¹⁶ Artikel 5.43 Ow.

4 Beter benutten van bestaande informatieverplichtingen en bewijslastverdeling

4.1 Juridisch kader

Wettelijk kader: Algemene wet bestuursrecht

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht moeten overheidsbesluiten zorgvuldig worden voorbereid en voorzien zijn van een deugdelijke motivering door het bestuursorgaan dat het besluit neemt, hier het bevoegd gezag.

Wettelijk kader: Informatieverplichtingen: algemeen

In paragraaf 1 is aangegeven dat het bevoegd gezag verplicht is de vergunningvoorschriften aan te passen, als bij de beoordeling blijkt dat de milieuverontreiniging kan worden ingeperkt of door ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu moet worden ingeperkt.¹⁷ Bij deze actualiseringsplicht verschaft de vergunninghouder desgevraagd de gegevens die het bevoegd gezag voor de beoordeling nodig heeft.

Er bestaat ook in bepaalde gevallen een bevoegdheid om vergunningvoorschriften aan te passen. Daarvoor hoeft de vergunninghouder geen informatie aan het bevoegd gezag te geven.

Wettelijk kader: Informatieverplichtingen en bewijslastverdeling Ow: geen of verouderde BBT

Artikel 16.56 van de Ow biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid als het gaat om actualisering alle informatie op te vragen die nodig is. Actualisering ziet op de vraag of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Het gaat hier dus om informatie over de alternatieven voor de processen die als onderdeel van de vergunningplichtige activiteit plaatsvinden, en over de effecten die de activiteit in de omgeving veroorzaakt. Bijvoorbeeld of de voorschriften nog voldoen aan BBT. De bewijslast dat een techniek wel/niet kan worden toegepast ligt bij de toepassing van dat artikel primair bij de houder van de vergunning.¹⁸

Bij nieuwe of herziene BBT-conclusies zijn bevoegde gezagen verplicht om binnen vier jaar de omgevingsvergunning te actualiseren.

Als er geen (vastgestelde) BBT-conclusies zijn of als deze (vastgestelde) BBT-conclusies zijn verouderd, moet het bevoegd gezag zelf beoordelen of er

¹⁷ Dit is de actualiseringsplicht: Actualisering ziet op de vraag of de voorschriften van de vergunning nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Het gaat hier dus om informatie over de alternatieven voor de processen die als onderdeel van de vergunningplichtige activiteit plaatsvinden. Bijvoorbeeld of de voorschriften nog voldoen aan BBT. De bewijslast dat een techniek wel/niet kan worden toegepast ligt bij de toepassing van dat artikel primair bij de houder van de vergunning.

¹⁸ Hierbij speelt kosteneffectiviteit een rol. Bedrijven zijn verplicht om een berekening van kosteneffectiviteit te maken als zij bijvoorbeeld een verzoek doen voor een [soepelere grenswaarde](#) voor emissies naar de lucht dan volgt uit BBT, artikel 9.7 Omgevingsregeling.

veranderingen in de best beschikbare technieken zijn, die een aanzienlijke beperking van emissies mogelijk maken.

Wettelijk kader: Informatieverplichtingen en bewijslastverdeling Ow: effecten

Er kan ook een grondslag zijn om een vergunning te wijzigen of in te trekken in verband met de effecten van de milieubelastende activiteit. In geval van een actualiseringplicht, verschaft de vergunninghouder desgevraagd de gegevens die het bevoegd gezag voor de beoordeling nodig heeft (punten 4 en 5, p. 7). Is er geen actualiseringsplicht, maar een bevoegdheid, bijvoorbeeld om passende preventieve maatregelen te treffen ter bescherming van de gezondheid,¹⁹ dan is er geen verplichting voor de vergunninghouder om informatie te geven (onder b, p. 7).

EU-wettelijk kader: herziene Richtlijn industriële emissies²⁰

In de herziene Richtlijn industriële emissies is bepaald dat aan de onderkant van BBT (strengste kant) vergund moet worden door het bevoegd gezag bij industriële installaties die onder het toepassingsbereik van die richtlijn vallen. Als bedrijven een soepelere vergunning willen, moeten zij met een analyse aantonen waarom zij redelijkerwijze niet aan de onderkant van BBT vergund kunnen worden.²¹ Op grond van de overgangsbepalingen moeten uiterlijk op 1 januari 2036 alle omgevingsvergunningen voor deze installaties aan dit uitgangspunt voldoen. In gevallen waarin BBT-conclusies vóór 1 januari 2036 worden geactualiseerd, moeten die omgevingsvergunningen binnen vier jaar na vaststelling van die geactualiseerde BBT-conclusies aan dit uitgangspunt voldoen. Hiermee verschuift de bewijslast meer naar het bedrijf. Het bevoegd gezag moet de strengst mogelijke emissiegrenswaarde vaststellen, die door de toepassing van BBT in de installatie kan worden bereikt. De emissiegrenswaarden worden gebaseerd op onderbouwing van het bedrijf van de volledige bandbreedte, waarin door het bedrijf wordt geanalyseerd of het haalbaar is aan het strengste uiterste van de bandbreedte te voldoen en waarin de beste algehele prestaties worden aangetoond die de installatie kan halen door de BBT's toe te passen. De herziene Richtlijn industriële emissies moet op 1 juli 2026 geïmplementeerd zijn.

Onder de herziene Richtlijn industriële emissies (bijlage II) verandert de methode om kosteneffectiviteit te bepalen, waarbij uitgegaan moet worden van de milieuschadetekosten (schade aan milieu en gezondheid uitgedrukt in kosten). De Europese Commissie komt nog met een uitvoeringshandeling waarin nader wordt aangegeven hoe deze kostenberekening moet worden uitgevoerd.

4.2 Uitkomsten

Deelnemers aan de bijeenkomsten met de uitvoeringspraktijk gaven aan dat de bewijslast bij de actualiseringsplicht voor een bestaand bedrijf met een geldende vergunning bijna uitsluitend bij het bevoegd gezag ligt en dat de ervaring was bedrijven zich vaak (uitsluitend) richten op het behalen van BBT en het handhaven van een level-playing field.

Aangegeven werd ook dat de Europese BBT-conclusies zijn bedoeld als vertrekpunt voor innovatie, maar dat ze daaraan nu eigenlijk in de weg staan, omdat het bevoegd gezag op grond van jurisprudentie alleen zelf BBT vast mag stellen bij aantoonbaar verouderde BBT en een bewezen techniek, die kan worden toegepast in

¹⁹ Artikel 4.22, tweede lid, onderdeel b, Ow, zie p. 7 van deze notitie.

²⁰ Richtlijn (EU) 2024/1785 van het Europees Parlement en de Raad van 24 april 2024.

²¹ Artikel 15, derde lid, herziene Richtlijn industriële emissies.

de specifieke installatie. In theorie kan het bevoegd gezag zelf BBT vaststellen, maar in de praktijk is het de vraag hoe het bevoegd gezag dit zou moeten en kunnen bepalen. BBT-conclusies worden in Europees verband vastgesteld aan de hand van voldoende installaties die de betreffende techniek hebben toegepast, waarbij is aangetoond dat het effectief is voor de sector. Dit kan niet goed op het schaalniveau van een omgevingsdienst.

Deelnemers aan de bijeenkomsten met de uitvoeringspraktijk gaven aan dat wat betreft stoffen met onzekere en mogelijk ernstige risico's:

- Bedrijven soms hun eigen bedrijfsprocessen niet kennen of zelf niet weten welke stoffen ze emitteren of stoffen die ze emitteren niet kennen;
- Het stoffen kan betreffen waarvoor geen meetmethode is of waarvoor er maar één instituut in het buitenland is, dat de meting kan verrichten;
- Bevoegde gezagen wel de bevoegdheid hebben om informatie op te vragen en onderzoeks- of meetverplichting op te leggen, maar dat ze daarvoor eerst milieubelang/significante gevolgen moeten aantonen en dat is lastig zonder informatie;
- Bevoegde gezagen alleen informatie kunnen opvragen die nodig is. Dus: Bedrijven selecteren de informatie die ze verstrekken en bepalen welke gegevens relevant/nodig zijn voor het bevoegd gezag. Als een bedrijf aangeeft dat informatie niet relevant/nodig is, dan moet bevoegd gezag de noodzaak onderbouwen;
- Bevoegde gezagen niet kunnen vragen om informatie die een bedrijf niet heeft. Als een bedrijf niet weet of kan weten (bijvoorbeeld bij een afvalverbrandingsinstallatie is vaak niet precies bekend welke stoffen zitten in wat wordt aangeleverd) wat het emitteert of de stoffen niet kent, heeft het opleggen van een meet-, monitorings- of informatieverplichting niet zoveel zin;²²
- Bevoegde gezagen voor het gebruik van de verplichte actualiseringsgrond "ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu" concrete waarden voor een veilige fysieke leefomgeving nodig hebben om te kunnen beoordelen welke inspanning van een bedrijf kan worden geleverd. Hierbij is men zich ervan bewust dat het praktisch onmogelijk is om waarden te bepalen voor alle stoffen en al helemaal niet voor stoffen waarvoor de risico's onzeker en mogelijk ernstig zijn;
- Voor het opleggen van een bredere informatieplicht, dat wil zeggen voor meer of andere stoffen dan die expliciet zijn vergund, bekend moet zijn welke stoffen een bedrijf moet meten, dat zo een verplichting onderbouwd moet worden en dat dit bijna altijd onderuit gaat bij een rechter;
- Onder de Ow passende preventieve maatregelen kunnen worden opgelegd ter bescherming van de gezondheid, maar dat dit te impliciet is geformuleerd als basis om maatregelen te kunnen nemen;
- Bevoegde gezagen voor het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid zouden moeten weten wanneer sprake is van gezondheidsrisico.

In alle drie de bijeenkomsten werd geconstateerd dat vanuit het perspectief van de bevoegde gezagen er voor bedrijven in de regel wel een incentive is om mee te

²² Het klopt dat niet gevraagd kan worden wat er precies wordt aangevoerd, maar wat geëmitteerd wordt, zou redelijkerwijs wel te meten moeten zijn, bijvoorbeeld via somparameters.

werken bij een vergunningaanvraag, maar niet bij een ambtshalve wijziging van vergunningvoorschriften. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat bedrijven dan beschikken over een geldende vergunning, waardoor de noodzaak minder aanwezig is om mee te werken.

In de bijeenkomsten met de praktijk werd aangegeven dat bedrijven veel bezwaar/beroep instellen tegen besluiten om informatie-uitvraag/waarin vergunningvoorschriften worden aangescherpt. Dit kost capaciteit van medewerkers van omgevingsdiensten en van de rechterlijke macht.

Een eerste suggestie van de deelnemers aan de bijeenkomsten met de uitvoeringspraktijk is dat BBT-documenten bij voorkeur op landelijk niveau in een branche-document zouden moeten worden vastgesteld, bijvoorbeeld door samenwerking tussen en met omgevingsdiensten, waarbij het rijk de onderbouwing levert. In deze gevallen zou op rijksniveau worden bepaald welke nieuwe informatie een BBT-document kan worden en hoe het vaststellingsproces verloopt.²³ Dit was in het verleden gebruikelijk, bijvoorbeeld in de vorm van bedrijfstakstudies, maar die zijn de afgelopen jaren minder uitgevoerd.

Deze deelnemers gaven in de tweede plaats aan periodieke (brede) rapportages door bedrijven te verkiezen boven het uitbreiden van informatieverplichtingen. Het zou echter beter zijn als bedrijven regelmatig zelf actief onderzoek doen naar wat ze emitteren. Dit zou beter passen bij de verantwoordelijkheid van bedrijven, die hun eigen bedrijfsprocessen goed moeten kennen.

Een derde suggestie is dat in regelgeving nadrukkelijker wordt bepaald dat het bevoegd gezag bredere informatieverplichtingen kan opleggen. Bijvoorbeeld als blijkt dat meer of andere stoffen worden geëmitteerd dan eerder door het bedrijf is aangegeven. Het zou beter zijn als het Rijk in algemene regels meer precies regelt welke informatie bedrijven voor welke stoffen moeten overleggen. Dan zou dat niet ten koste van de capaciteit van de omgevingsdiensten gaan.

Een vierde suggestie was het formuleren van 'een redelijk vermoeden van gezondheidsschade', dit wettelijke verankeren en het vervolgens het bedrijf laten aan te tonen dat dit niet het geval is. Hiermee zou de verantwoordelijkheid meer opschuiven in de richting van het bedrijf (omkering bewijslast).

²³ In kader van het Schone Luchtakkoord zijn veel omgevingsdiensten hiermee bezig.

5 Het voorzorgsbeginsel als grond om voorschriften van een bestaande vergunning te wijzigen

5.1 Juridisch kader

Wat is het voorzorgsbeginsel?

Het voorzorgsbeginsel houdt in dat "bepaalde handelingen niet mogen worden verricht indien de mogelijkheid bestaat dat dit schade veroorzaakt aan het milieu of de volksgezondheid en er nog wetenschappelijke onzekerheid over de kwestie bestaat. Het beoogt mogelijke risico's van menselijke activiteiten voor de volksgezondheid en het milieu op een verantwoorde wijze te beheersen in een context van wetenschappelijke onzekerheid."²⁴ En het voorzorgsbeginsel schrijft "naar zijn aard (het is immers een beginsel en geen concrete rechtsnorm) [...] geen exacte uitkomst voor, maar geeft een bepaalde richting aan normstelling en besluitvorming." Het antwoord op de vraag "hoeveel risico die uiteindelijk maatschappelijk aanvaardbaar wordt geacht, is en blijft een politiek-bestuurlijke keuze van een wetgevende instantie, op EU-, nationaal of zelfs lokaal niveau."²⁵

Wettelijk kader: Milieubeginselen in de wet: algemeen

Milieubeginselen zijn onder de Ow van toepassing op beleid.

In artikel 3.3 Ow is bepaald dat onder andere het voorzorgsbeginsel en de bescherming van de menselijke gezondheid moeten doorwerken in de omgevingsvisie van de verschillende bestuurslagen en op die manier zij het indirect doorwerken bij het vaststellen van algemene regels (Bal en Bkl). Dat volgt ook uit artikel 23.6 Ow. Daarnaast kan het bevoegd gezag op grond van artikel 5.32 Ow, dat bij amendement in de wet is opgenomen, een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid.

Over artikel 5.32 Ow hebben de indieners van het amendement aangegeven dat "dit amendement regelt dat aanvragen om omgevingsvergunningen (o.a. voor milieubelastende activiteiten en bouwactiviteiten) kunnen worden geweigerd als er zich een bijzondere omstandigheid voordoet en naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake is van ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de volksgezondheid. In dit verband kan worden gedacht aan Q-koorts, vogelgriep e.d.. Het amendement strekt er dan ook toe om gezondheidsrisico's in die gevallen te voorkomen, handelend op grond van het voorzorgsbeginsel."²⁶ In de nota van toelichting bij het Bkl wordt daaraan toegevoegd: "Als voorbeeld werden bij de kamerbehandeling de Q-koorts of vogelgriep genoemd. Als een dergelijke omstandigheid opnieuw optreedt, kan het bevoegd gezag (tijdelijk) de uitbreiding van een stal tegenhouden totdat duidelijk is welke (extra) maatregelen getroffen kunnen worden. Het amendement brengt nogmaals tot uitdrukking dat gezondheid een volwaardige rol moet krijgen bij de toepassing van de bevoegdheden op grond

²⁴ R. Kegge, The precautionary principle and the burden and standard of proof in European and Dutch environmental law, *Review of European Administrative Law*, 2020, volume 13, p. 113-131, en F.M. Fleurke, 'De lange mars van het voorzorgsbeginsel: de redding van de bij?', *NtER* 2018/7/8.

²⁵ [Factsheet Voorzorgsbeginsel.pdf](#), p. 1.

²⁶ Kamerstukken II 2014-2015, 33 962, nr. 151.

van de Omgevingswet over individuele activiteiten. Het zou daarbij ook kunnen gaan om onzekere risico's voor de gezondheid omdat het effect op de gezondheid nog niet bewezen is, zoals indertijd bij de Q-koorts. Dit houdt dan in dat de maatregel in het kader van voorzorg getroffen wordt en het bevoegd gezag de toepassing daarvan goed moeten motiveren, zoals hiervoor ook al aan de orde kwam. De EU-mededeling²⁷ geldt ook dan als leidraad. Bovendien zal het bevoegd gezag moeten motiveren dat sprake is van bijzondere omstandigheden."²⁸

Milieubeginselen wel/niet in de Ow: overwegingen kabinet

Het wel/niet opnemen van milieubeginselen is aan de orde geweest bij de behandeling van het wetsvoorstel Ow in de Tweede Kamer. In het ingediende voorstel van de Omgevingswet waren alleen milieubeginselen opgenomen als in EU-richtlijnen of internationale verdragen expliciet was bepaald dat een specifiek beginsel bij de uitvoering van specifieke taken of bevoegdheden moest worden betrokken, "zoals het beginsel van beste beschikbare technieken bij het stellen van algemene regels en het verlenen van vergunningen voor installaties en het beginsel van geen achteruitgang bij het opstellen van beleidsplannen op milieugebied. Omwille van het belangrijke sturende karakter van beginselen wordt in dergelijke gevallen in het wetsvoorstel zichtbaar gemaakt dat het beginsel toegepast moet worden bij die taak of bevoegdheid."²⁹

De argumenten om milieubeginselen verder niet wettelijk te verankeren zijn op verschillende plekken in de schriftelijke stukkenwisseling met de Tweede Kamer gegeven.

"Beginselen werken door in de beleidsvorming en regelgeving op internationaal en Europees niveau en daarmee in de beleidsvorming op nationaal niveau en de inrichting van het wettelijke stelsel. De Omgevingswet en de bijbehorende uitvoeringsregelgeving zullen dus uitdrukking geven aan deze beginselen zonder dat de beginselen zelf deel uitmaken van de regels. Omdat deze beginselen van belang zijn bij het bepalen van het beleid en het opstellen van regelgeving komen ze vaak aan de orde in de considerans van een richtlijn of de toelichting op regelgeving" en "als een wettelijke bepaling vereist dat bevoegde instanties beginselen toepassen bij hun besluitvorming, kunnen belanghebbenden zich erop beroepen en moeten rechters toezien op een correcte toepassing van de beginselen. De beginselen zijn dan niet langer alleen richtsnoeren voor bestuurlijk handelen. Een correcte toepassing ervan wordt onderdeel van de juridische toets op een besluit. De open normen kunnen ingevuld worden door jurisprudentie en daarmee hun dynamische karakter langzamerhand verliezen."³⁰ Ook aangegeven dat "de regering geen voorstander is van een wettelijk vereiste voor de brede toepassing van beginselen bij concrete besluitvorming en toetsing door de rechter. De regering vreest in dit verband voor juridificering en extra procedures. De regering onderschrijft dat beginselen richting geven aan beleidsvorming, zoals de opstelling van een omgevingsvisie, en aan uitvoeringsregelgeving, maar acht codificeren daarvoor niet nodig."³¹

In de nota naar aanleiding van het nader verslag geeft de regering aan dat er "twee risico's zijn van toepasselijkheid van beginselen op concrete besluiten: Ten eerste

²⁷ Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM(2000) 1 definitief.

²⁸ Stb. 2028, 292, p. 251.

²⁹ Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 37.

³⁰ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 37-38.

³¹ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 126.

kunnen beginselen hun dynamische karakter verliezen door jurisprudentie. Beginselen hebben steeds het karakter van een richtsnoer en de uitleg ervan door het bevoegd gezag heeft dus een dynamisch karakter. De onderzoekers van de RUG stellen in dit verband in hun rapport «Over de exacte reikwijdte van inhoud van de beginselen is discussie mogelijk.» Na codificeren zouden ze niet langer slechts een richtsnoer zijn voor bestuurlijk handelen, maar ingevuld worden door jurisprudentie. Het codificeren van beginselen zou daardoor minder ruimte kunnen geven aan de lokale democratie om eigen afwegingen te maken over bijvoorbeeld de inhoud van een omgevingsplan. Dat is in strijd met één van de verbeterdoelen van de stelselherziening. De onderzoekers van de RUG stellen dat zij niet aannemelijk achten dat met codificatie verstarring zou kunnen optreden, nu deze beginselen zijn opgenomen in artikel 191 VWEU en op die grond tot rechtsontwikkeling hebben geleid. Artikel 191 is echter alleen gericht tot beleid en niet tot concrete besluiten. Juist door de getrapte doorwerking wordt het risico op verstarring voorkomen en blijft de dynamische uitleg van beginselen gewaarborgd. Ten tweede ontstaan rechtsonzekerheid en onderzoekslasten/ bestuurslasten door «dubbele» toetsing. Bij een deel van de besluiten in het omgevingsrecht is er een beperkte discretionaire ruimte. De regels en andere documenten die de discretionaire ruimte inperken (instructieregels, beleidsregels en programma's) worden ontwikkeld met toepassing van de beginselen. Als een bestuursorgaan na toepassing van de instructieregels nogmaals beginselen moet toepassen, waardoor er dus sprake is van een dubbele toetsing, leidt dat tot rechtsonzekerheid en een verzwaring van de motiveringslasten. Dat zou er bijvoorbeeld toe kunnen leiden dat een omgevingsvergunning voor bouwen niet alleen aan de regels van het Besluit bouwwerken leefomgeving [...] moet worden getoetst, maar dat die daarnaast getoetst zou moeten worden aan het voorzorgsbeginsel. De bestaande werking van het limitatief-imperatieve stelsel zou daarmee worden doorkruist. Het bestaande gebonden toetsingskader zou dan worden uitgebreid met de toetsing aan beginselen. Dit zou leiden tot een toename van onderzoekslasten en bestuurslasten en tot een vermindering van rechtszekerheid.”³²

In de nota naar aanleiding van het verslag geeft de regering wel aan dat het voorzorgsbeginsel soms een rol speelt bij concrete besluiten als er wetenschappelijke aanwijzingen zijn dat bepaalde risico's optreden, maar een wetenschappelijk onderbouwde normering nog niet mogelijk is. Dit is vooral aan de orde in het begin van de beleidscyclus. Als de stand van de wetenschap zich verder heeft ontwikkeld, is het voorzorgsbeginsel niet meer nodig ter onderbouwing van specifieke regels of voorschriften in dergelijke besluiten.³³

Jurisprudentie voorzorgsbeginsel

De jurisprudentie (bestuursrechtelijk en civielrechtelijk) biedt ruimte aan de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij wettelijke (open) normen in algemene zin. Ook in bepaalde specifieke rechtsgebieden wordt meer (natuurbeschermingsrecht) of minder (ruimtelijke ordeningsrecht, o.a. hoogspanningsmasten en q-koorts) ruimte geboden aan de toepassing van het voorzorgsbeginsel.

Bij de toepassing van het voorzorgsbeginsel bij milieuvergunningverlening of algemene milieuregels moet onderscheid worden gemaakt tussen enerzijds de verplichting van de toepassing van BBT en anderzijds het eventueel opleggen van

³² Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 23, p. 85.

³³ Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 38-40.

verdergaande verplichtingen beargumenteerd vanuit de milieukwaliteit of het milieurisico.

Voor het stellen van zulke verdergaande verplichtingen met een beroep op het voorzorgsbeginsel is op grond van de jurisprudentie de ruimte bij milieuvergunningverlening beperkter dan in andere rechtsgebieden, omdat de wetgever die ruimte volgens de rechter niet zou bieden. De rechter (Rechtbank) stelt vergaande eisen aan de motivering van het op basis van het voorzorgsbeginsel voorschrijven van verdergaande technieken dan de geldende BBT³⁴ en heeft bepaald dat een milieuvergunning niet uitsluitend met een beroep op het voorzorgsbeginsel kan worden geweigerd. Alleen risico's waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen in dit verband een rol spelen.³⁵

Voor belangen die zijn gerelateerd aan gezondheid betekent dit, dat op grond van algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten moet vaststaan, dat de activiteit waarvoor de vergunning wordt gevraagd zodanige risico's oplevert, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd.³⁶

Het opleggen van verdergaande verplichtingen dan de vanuit BBT gemotiveerde voorschriften, voor stoffen met onzekere en mogelijke ernstige risico's op grond van het voorzorgsbeginsel, lijkt in principe wel mogelijk, maar daarvoor moet het bevoegd gezag op objectieve wetenschappelijke gronden onderzoeken of de stoffen gevaarlijk zijn voor de gezondheid of het milieu, hoe ernstig de gevolgen hiervan zijn en wat de duur en de omkeerbaarheid van de gevolgen alsmede de effecten op de lange termijn zijn. Als een stof dan inderdaad risico's met zich zou brengen, dan dient het bevoegd gezag aan te geven welk mogelijk gevaar die eigenschappen opleveren en in te gaan op de ernst, duur en onomkeerbaarheid van de eventuele schadelijke gevolgen. Een enkele verwijzing naar stofklasse-adviezen van het RIVM achtte de rechtbank daarvoor onvoldoende. Tegen deze rechtbankuitspraak is hoger beroep ingesteld.

Technische briefings

In de Factsheet Voorzorg wordt aangegeven dat de bewijslast voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel (vergunningen) bij stoffen met onzekere en mogelijke ernstige risico's bij het bevoegd gezag ligt en dat aan het bewijs en de motivering hoge eisen worden gesteld.³⁷

Bij de technische briefing van 14 maart 2024 over de juridische mogelijkheden van de bescherming gezondheid omwonenden van Tata Steel is over deze bewijslast door de experts aangegeven dat als de bewijslast zodanig is, dat het erop lijkt dat er toch zekerheid vereist is, zou daarmee geen recht worden gedaan aan het voorzorgsbeginsel.

³⁴ Rb Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302, *M en R* 2023/47, m.nt. A. Collignon: risico-evaluatie is vereist, zijnde een wetenschappelijke evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen van een gebeurtenis.

³⁵ Daarnaast stelt de Raad van State op 23 februari 2022 dat '(...) het (is) aan het bevoegd gezag de belangen te benoemen die zich verzetten tegen het toelaten van de aangevraagde milieuactiviteit. (...) Op grond van algemeen aanvaarde wetenschappelijke inzichten moet vast staan dat de activiteit (...) zodanige risico's oplevert, dat om die reden nadere voorschriften aan de vergunning moeten worden verbonden dan wel dat de vergunning om die reden moet worden geweigerd.' ECLI:NL:RVS:2022:556.

³⁶ Zie bijv. Mr. J.K. van de Poel, 'Geen ruimte meer voor toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de omgevingsvergunning milieu', *M en R*, 2023/25.

³⁷ [Factsheet Voorzorgsbeginsel.pdf](#), p. 6.

Wettelijk kader: Zorgplichten en voorzorgsbeginsel in de Omgevingswet

In artikel 2.11 Bal is een specifieke zorgplicht neergelegd. Deze geldt in aanvulling op de algemene zorgplicht van artikel 1.6 Ow. Dit betekent dat:

- degene die de activiteit verricht en weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat die activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor onder andere de gezondheid of het milieu, verplicht is om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van diegene kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, te beperken, ongedaan te maken of achterwege te laten (algemene zorgplicht); en
- alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen, alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen; de beste beschikbare technieken worden toegepast en dat geen significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt (specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten).

Deze zorgplicht geldt naast een vergunning of algemene regels voor de betreffende milieubelastende activiteit.

Hierover is nog weinig jurisprudentie, maar in de factsheet voorzorgsbeginsel is aangegeven dat het mogelijk is dat bij de toepassing van artikel 2.11 Bal het voorzorgsbeginsel een rol gaat spelen.³⁸

5.2 Uitkomsten

Uit de drie bijeenkomsten kwam naar voren dat het wettelijk verankeren van voorzorgsbeginsel (het expliciet benoemen van het woord) zonder een verbetering van de informatiepositie van het bevoegd gezag niet de beste mogelijkheid is om de gevolgen van stoffen met onzekere en mogelijke ernstige risico's te beperken. Geconstateerd werd dat het wezenlijke probleem het informatietekort is bij het bevoegd gezag (zie paragraaf 2), of: de informatie-asymmetrie. Als er ruimere informatieverplichtingen komen en deze worden geconcretiseerd, is het de vraag of het nog nodig is het voorzorgsbeginsel te verankeren.

Enkele deelnemers aan de twee bijeenkomsten met de uitvoeringspraktijk zagen de volgende voordelen van een wettelijke verankering van het voorzorgsbeginsel:

- Kan signaal aan de rechter zijn;
- Kan leiden tot bredere acceptatie van het gebruik van het beginsel;
- Zou reden kunnen zijn voor bedrijven om onderzoek te doen naar informatie over (risico's van) stoffen en deze eerder te delen met het bevoegd gezag.

Over de specifieke zorgplicht gaven de deelnemers uit de uitvoeringspraktijk aan dat:

- De specifieke zorgplicht alleen geldt bij vermoedens van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving;
- Dat moet worden aangetoond dat het beroep op de specifieke zorgplicht gegrond is vanwege de mate waarin de gevolgen aan de orde zijn;
- Het aanscherpen van vergunningvoorschriften op grond van de specifieke zorgplicht mogelijk is, maar veel capaciteit vraagt van het bevoegd gezag. Als alternatief werd genoemd: de specifieke zorgplicht uitwerken in algemene regels waarbij wordt aangegeven wat de specifieke zorgplicht/minimalisatieplicht voor welke stof betekent. Dan is geen apart besluit van het bevoegd gezag meer nodig;

³⁸ [Factsheet Voorzorgsbeginsel.pdf](#), p. 5.

- Er nog geen ervaring is met het stellen van maatwerkvoorschriften voor stoffen met onzekere en mogelijke ernstige risico's als uitwerking van specifieke zorgplicht. Wel is er twijfel of het bevoegd gezag voldoende tools heeft om maatwerkvoorschriften vast te stellen als invulling van de zorgplicht, omdat de specifieke zorgplicht alleen geldt bij een vermoeden van nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving;
- Handhaven op basis van de specifieke zorgplicht lastig is. Daarvoor lijkt verdere verduidelijking van die specifieke zorgplicht nodig.

5.3 Reactie

Op grond van bestaande jurisprudentie worden strenge eisen gesteld aan de onderbouwing van besluiten waarbij op basis van het voorzorgsbeginsel vergunningvoorschriften worden aangescherpt om emissies van stoffen met onbekende en mogelijk ernstige risico's te beperken. Dit is ook duidelijk naar voren gekomen uit de bijeenkomsten met de uitvoeringspraktijk. Het wettelijk verankeren van het voorzorgsbeginsel kan niet het veronderstelde effect hebben bij het beschermen van omwonenden van industrie door emissies van stoffen met onzekere risico's te beheersen, vanwege de slechte informatiepositie van het bevoegd gezag. Het is wel op dit moment al mogelijk om het voorzorgsbeginsel/de specifieke zorgplicht voor emissies van stoffen met onzekere risico's te operationaliseren, bijvoorbeeld door het maken van afspraken (bv onderhoudsfrequenties), in maatwerkvoorschriften, vergunningvoorschriften of in algemene regels. Afspraken maken en vergunning- of maatwerkvoorschriften stellen, kan nu al, maar kost capaciteit. Het is echter wel zo dat ook het opstellen van algemene regels tijd kost. Ter ondersteuning van het bevoegd gezag en het bedrijfsleven op het punt van voorzorg wordt binnen het Impulsprogramma Chemische Stoffen gewerkt aan een routekaart, waarin stap voor stap wordt beschreven hoe het voorzorgsbeginsel toegepast kan worden tijdens de vergunningverlening van stoffen met onzekere risico's. Het doel van de routekaart is om het bevoegd gezag in die toepassing te ondersteunen, door aan te geven welke maatregelen passend zijn, en hoe de maatregelen onderbouwd kunnen worden³⁹.

³⁹ Het voorzorgsbeginsel is een Europees rechtsbeginsel, vastgelegd in het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. Voor de inhoud van het voorzorgsbeginsel en zijn betekenis voor de Nederlandse praktijk zal daarom de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie worden geanalyseerd.

6 Heroverwegingsvergunning en aanscherping via route omgevingsplan

6.1 Juridisch kader

Heroverwegingsvergunning

Voor het geldende wettelijke kader voor vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten wordt verwezen naar paragraaf 1.

Technische briefings

In de factsheet voorzorg is aangegeven dat:

- Een rechtsregel ontbreekt, die de vergunninghouder na verloop van tijd, vanwege verbeterde mogelijkheden om het milieu te beschermen, vanwege verbeterde kennis over de gevolgen van de milieubelastende activiteit, vanwege de verandering in de kwaliteit van het milieu of op grond van het voorzorgsbeginsel, een verplichting oplegt om uit eigen beweging een wijziging aan te vragen en die aanvraag te onderbouwen met informatie en onderzoeksgegevens;
- Een geldigheidstermijn voor vergunningen ontbreekt en
- De vergunninghouder niet verantwoordelijk is voor het wijzigen van de vergunningsvoorschriften om de impact van de activiteit op de fysieke leefomgeving te beperken.

"Het bevoegd gezag zou een vergunninghouder – onder niet al te strenge voorwaarden – moeten kunnen verplichten om voor de vergunde milieubelastende activiteit of voor bepaalde specifieke aspecten van die activiteit een wijzigingsvergunning aan te vragen." Als voordeel van het introduceren van een bevoegdheid van het bevoegd gezag om de vergunninghouder te verplichten een wijzigingsaanvraag te doen, wordt genoemd "dat de vergunninghouder (en het bevoegd gezag) wordt gedwongen om de bedrijfsprocessen en installaties weer eens goed tegen het licht te houden om te beoordelen of de voorschriften kunnen worden aangescherpt."⁴⁰

Bij de technische briefings van 14 maart en 11 november 2024 werd gepleit voor de terugkeer van een met de oude Wabo-revisievergunning⁴¹ vergelijkbaar instrument, maar dan zonder dat het bevoegd gezag daarvoor afhankelijk zou zijn van een wijzigingsaanvraag van een bedrijf.

Overwegingen kabinet bij vormgeving Ow-revisievergunning

In de brief van 5 september 2024⁴² van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat is een reactie gegeven op de adviezen van een aantal experts tijdens de technische briefing van 14 maart 2024 over de juridische mogelijkheden om de gezondheid van omwonenden van Tata Steel beter te beschermen. Daarin is onder

⁴⁰ [Factsheet Voorzorgbeginsel.pdf](#), p. 7.

⁴¹ Onder de Wabo had het bevoegd gezag de mogelijkheid om als een bedrijf een wijziging van de vergunning aanvroeg, dat bedrijf - als reactie daarop - te verplichten een nieuwe aanvraag voor de hele inrichting te doen. Bestaande rechten (vergunde activiteiten) konden daarbij niet worden aangetast, maar er konden wel (strengere) voorschriften gesteld worden om de milieubelasting te beperken. Dit heette revisievergunning. De revisievergunning is onder de Ow blijven bestaan, maar heeft een ander karakter gekregen.

⁴² Kamerstukken II 2023/24, 28 089, nr. 319, bijlage Reactie aanbevelingen verbeteren gezondheid omwonenden.

andere aangegeven dat het belangrijk is dat het VTH-stelsel adequate handvatten biedt aan het bevoegd gezag om de gezondheid van omwonenden voldoende te beschermen. In die brief zijn ook de overwegingen gegeven die ten grondslag hebben gelegen aan de keuze om de Ow-revisievergunning anders in te richten dan de Wabo-revisievergunning.

“De Omgevingswet regelt dat het bevoegd gezag een ambtshalve bevoegdheid heeft om te voorzien in een administratieve samenvoeging van gerelateerde vergunningen tot één vergunning – de Ow-revisievergunning – met het oog op een doelmatige uitvoering en handhaving. Hierdoor kan het bevoegd gezag effectiever toezicht houden en handhaven. Het voordeel van een ambtshalve bevoegdheid is dat het bevoegd gezag de revisievergunning zelf kan initiëren in plaats van te moeten wachten op een aanvraag van de vergunninghouder. Als de vergunninghouder wel een aanvraag heeft ingediend (aanvraag nieuwe vergunning of wijziging voorschriften bestaande vergunning) kan de bevoegdheid tot verlening van een revisievergunning ook tegelijk daarmee worden ingezet, zodat het bevoegd gezag er desgewenst voor kan kiezen om te werken met één, steeds actuele vergunning. Door de wijziging van de regeling voor de revisievergunning is de afzonderlijke werking van dat instrument ten opzichte van de overige instrumenten tot aanpassing van een vergunning onderling beter afgebakend. De rechtszekerheid van de initiatiefnemer is hierdoor vergroot.”⁴³

Onder de Wet milieubeheer en de Wabo was een revisievergunning alleen bij een aanvraag mogelijk. “Hierbij was een vergunningplichtige verandering van de inrichting als aangrijppunt nodig, waarbij een bedrijf ertoe bewogen moest worden om een aanvraag te doen voor de hele inrichting.” “Voor de vergunninghouder bracht dit veel administratieve lasten met zich mee, omdat deze een aanvraag moest indienen die zag op alle activiteiten waarvoor reeds een vergunning was verleend. Ook was voor de vergunninghouder nauwelijks voorspelbaar bij welke verandering het bevoegd gezag tot het verplichten van het indienen van een allesomvattende aanvraag zou overgaan.”⁴⁴

“De verwachting is dat in de praktijk de nieuwe Ow-revisievergunning in de meeste gevallen zal worden gecombineerd met een ambtshalve wijziging van de vergunningvoorschriften, al dan niet op basis van een voorgeschreven actualisering. Hiermee kan het bevoegd gezag zowel een overzichtelijk vergunningenbestand creëren, alsook overgaan tot aanscherping van de vergunning.”⁴⁵

Aanscherping via route omgevingsplan en omgevingsverordening

In omgevingsverordeningen en omgevingsplannen kunnen regels worden opgenomen met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties die ook milieugevolgen reguleren. Via artikel 8.9, derde lid, Bkl moet met die regels rekening worden gehouden bij de beoordeling van de vraag of er significante milieuverontreiniging wordt veroorzaakt.

Hetzelfde geldt voor lokaal vastgestelde omgevingswaarden. Die omgevingswaarden gelden niet rechtstreeks, maar hiermee moet rekening worden gehouden.

⁴³ Kamerstukken II 2023/24, 28 089, nr. 319, bijlage Reactie aanbevelingen verbeteren gezondheid omwonenden, p. 2.

⁴⁴ Kamerstukken II 2023/24, 28 089, nr. 319, bijlage Reactie aanbevelingen verbeteren gezondheid omwonenden, p. 2.

⁴⁵ Kamerstukken II 2023/24, 28 089, nr. 319, bijlage Reactie aanbevelingen verbeteren gezondheid omwonenden, p. 2.

Technische briefing van 14 maart 2024

Bij de technische briefing van 14 maart 2024 is aangegeven dat als het bevoegd gezag via een omgevingsplan voor een bepaald gebied, voor een bepaald thema of voor een bepaalde branche of doelgroep op voorhand beleid formuleert en bepaalt dat het daar of daarvoor strenger wil zijn, en dat goed onderbouwt met goede rapportages, dat die gemeente dan vervolgens gelet op de doelen die in dat beleid staan, concrete strengere voorschriften kan verbinden aan een vergunning als passende preventieve maatregel ter bescherming van de gezondheid of om een hoog niveau van milieubescherming te bereiken. Dat kan ook in een omgevingsvisie en waar relevant ook uitgewerkt worden in een gemeentelijk of provinciaal programma. Hiermee kan voor de lokale situatie een integrale belangenafweging worden gemaakt tussen een gezonde leefomgeving en andere belangen. Er zijn verschillende verschijningsvormen van decentrale regels. Het is onder andere ook mogelijk decentrale omgevingswaarden vast te stellen. Deze omgevingswaarden mogen in voorkomend geval ook scherper zijn dan de rijksomgevingswaarden. Dat moet wel in die vergunning worden onderbouwd, zodat er een causaal verband is tussen die norm en dat beoogde beleid. Hier is verwezen naar de nota van toelichting bij het Bkl.⁴⁶

6.2 Uitkomsten

Tijdelijke vergunningen(voorschriften)

Tijdelijke vergunning(voorschriften) als extra instrument voor het bevoegd gezag om de informatiepositie te verbeteren.

Als voordeel werd door die deelnemers genoemd: Als voorschriften op een bepaalde datum vervallen en een bedrijf voor het verstrijken van die datum een aanvraag zou moeten indienen, ligt de incentive bij het bedrijf in plaats van bij het bevoegd gezag.

Als nadeel werd door die deelnemers genoemd: Het capaciteitsbeslag voor omgevingsdiensten bij tijdelijke voorschriften en vergunningen en in verband daarmee de mogelijke noodzaak om te gedogen, omdat sluiten waarschijnlijk al snel disproportioneel zou zijn.

Deelnemers uit de uitvoeringspraktijk gaven aan dat er al een actualiseringsplicht is en dat het in verband daarmee mogelijk niet evenredig is om voorschriften uit een geldende vergunning voor een bestaand bedrijf tijdelijk te maken.

Ambtshalve integrale herbeoordeling

Over het (deels her-) introduceren van een integrale herbeoordeling gaven de deelnemers uit de praktijk aan dat dit complex is en afhankelijk van de voorwaarden waaronder het instrument gebruikt kan worden. Bedrijven moeten voldoende prikkels hebben om de nodige gegevens aan te leveren.

De gronden om te actualiseren worden door de deelnemers uit de praktijk te beperkt gevonden en de voorwaarden waaronder geactualiseerd moet worden, leggen een bewijslast bij het bevoegd gezag. Zo moet het bevoegd gezag aantonen dat aan de voorwaarde voor actualisering is voldaan en dat ze de informatie die ze vragen nodig hebben. Dit aantonen is lastig zonder de informatie. (Zie ook paragraaf 2.)

⁴⁶ Naar aanleiding van nota van toelichting bij Besluit kwaliteit leefomgeving, Stb. 2018, 292, p. 247-248.

Route omgevingsplan/omgevingsverordening

In de bijeenkomsten met de uitvoeringspraktijk betwijfelden de deelnemers of lokaal omgevingswaarden aanscherpen een grondslag zou kunnen bieden om scherper te vergunnen. De lokale omgevingswaarden zijn primair zelfbindend. Er hoeft alleen rekening mee gehouden te worden.

Lokaal strengere omgevingswaarden vaststellen voor luchtkwaliteit vonden de deelnemers onlogisch omdat luchtkwaliteit naar zijn aard niet op lokaal, maar op EU-niveau vastgesteld moet worden.

Aangegeven werd tenslotte dat het voor gemeenten al een hele opgave is om alle omgevingsplannen tijdig (2032) gereed te hebben. Capaciteit voor het benutten van de extra mogelijkheden die de Ow biedt, ontbreekt.

6.3 Reactie

Het wettelijk borgen van tijdelijkheid van vergunningen/vergunningvoorschriften heeft voordelen en nadelen.

De voordelen zijn dat de rechtsgelijkheid wordt vergroot en dat beter kan worden ingespeeld op actuele ontwikkelingen en bijvoorbeeld cumulatie. Aan de andere kant wordt afgedaan aan rechtszekerheid van bedrijven. Andere belangrijke nadelen zijn dat bevoegde gezagen meer besluiten moeten nemen (komt periodiek terug), met meer kans op procedures en meer participatie en inspraak. Dit zou leiden tot een toename van het capaciteitsbeslag bij de bevoegde gezagen en bij gerechtelijke instanties en tot extra bestuurlijke lasten en tot een toename van de administratieve lasten en nalevingskosten.

Vanuit de uitvoeringspraktijk wordt bovendien aangegeven dat nu al tijdelijke voorschriften aan vergunningen verbonden kunnen worden en dat er een actualiseringsplicht is. Er is in het waterdomein een onderzoek naar de voor- en nadelen van tijdelijke vergunningen versus het tijdig actualiseren van vergunningen naar aanleiding van de ingebrekestelling voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water. De uitkomsten van dat onderzoek zijn ook relevant voor de vergunningverlening voor milieubelastende activiteiten en worden afgewacht.

De ambtshalve integrale herbeoordeling wettelijk verankeren vergt nader onderzoek. Onder welke voorwaarden en in welke gevallen zou dit het bevoegde gezagen kunnen ondersteunen om de gezondheid van omwonenden van industrie beter te beschermen.

De route via het omgevingsplan/-verordening is een wettelijke mogelijkheid voor gemeenten en provincies. Omdat dit nieuw is, zou onderzocht kunnen worden of vanuit het Rijk ondersteuning zou kunnen worden geboden.