

Artikel

Het Schone Lucht Akkoord en strengere emissiegrenswaarden: een juridische kloof tussen ambitie en realisatie

Mr. A. (Anna) Collignon en mr. J.H.N. (Jelmer) Ypinga*

136

1 Inleiding

De rijksoverheid, alle provincies en een groot aantal gemeenten hebben het op 13 januari 2020 gesloten Schone Lucht Akkoord (SLA) ondertekend.¹ Deze partijen streven naar het permanent verbeteren van de Nederlandse luchtkwaliteit door de uitstoot van stikstofdioxide en fijnstof te verminderen. Het concrete doel van het SLA is om in 2030 gemiddeld minimaal 50% gezondheidswinst uit binnenlandse bronnen te realiseren ten opzichte van 2016. Om dat doel te bereiken werken de partijen toe naar de in 2005 door de Wereldgezondheidsorganisatie (hierna: WHO) vastgestelde advieswaarden voor 2030 voor deze stoffen. Overigens met de afspraak dat nakoming van deze afspraken niet in rechte afdwingbaar is.² Wel bevat het SLA per sector ((weg)verkeer, landbouw, scheepvaart, industrie en huishoudens) maatregelen die nadere uitwerking vergen. De Uitvoeringsagenda SLA 2021-2023 (hierna: Uitvoeringsagenda) concretiseert hoe de deelnemende partijen de afspraken uit het SLA zullen uitvoeren.³

In dit artikel analyseren wij de maatregelen die volgens het SLA en de Uitvoeringsagenda getroffen (moeten) worden voor de sector industrie.⁴ Deze maatregelen zijn onderverdeeld in zes sporen en zijn onder meer gericht op vergunningverlening, handhaving, adviseren over toepassing van BBT en internationale inzet. Wij focussen ons in deze bijdrage op de maatregelen inzake vergunningverlening, meer specifiek op de SLA-maatregelen 1 en 2 om 'zo scherp mogelijke voorschriften' aan de onderkant van de BBT-range⁵ te verbinden aan bestaande en nieuwe omgevingsvergunningen voor milieu.⁶ We beperken ons daarbij tot activiteiten met IPPC-installaties waarop BBT-conclusies van toepassing zijn. Tot slot gaan wij ook in op het in dit kader gegeven advies van KokxDeVoogd, dat is geschreven door Borgers en Molendijk.⁷ De conclusie van dit advies is kort gezegd dat bevoegde gezagen krachtens de aan hen toegekende beslissingsruimte emissie-eisen standaard aan de onderkant van de BBT-range kunnen opleggen ('scherp vergunnen' volgens het SLA).

* Mr. A. Collignon is advocaat bij Stibbe te Amsterdam. Mr. J.H.N. Ypinga is advocaat bij Stibbe te Amsterdam.

1 Zie voor alle deelnemende partijen: www.schoneluchtakkoord.nl/schone-lucht-akkoord/deelnemers/.

2 Zo volgt uit art. 16 SLA.

3 Op 26 maart 2021 is de Uitvoeringsagenda Schone Lucht Akkoord 2021-2023 door staatssecretaris Van Veldhoven naar de Tweede Kamer gestuurd.

4 Zie Uitvoeringsagenda, hoofdstuk 8.

5 Emissieranges die overeenkomen met de toepassing van de beste beschikbare technieken ('met BBT geassocieerde emissieniveaus').

6 Uitvoeringsagenda, p. 39.

7 H.C. Borgers & R. Molendijk, Schone Lucht dankzij resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies. Advies in het kader van de Pilot Industrie vanwege het Schone Lucht Akkoord, KokxDeVoogd 2021.

2 Luchtkwaliteit

2.1 Belang van een goede luchtkwaliteit

Voor de bescherming en verbetering van de luchtkwaliteit zijn verschillende instrumenten voorhanden, vaak gebaseerd op internationale (Europese) afspraken. En terecht: lucht stopt immers niet bij de grens. Ook moet de impact van verontreinigde lucht niet worden onderschat. Emissiereductie bij grote stookinstallaties door een betere toepassing van de beste beschikbare technieken door heel Europa zou volgens de Europese Commissie in 2007 al per jaar leiden tot 13.000 minder voortijdige overlijdens en 125.000 minder verloren mensjaren.⁸ In 2021 heeft de WHO berekend dat wereldwijd zeven miljoen mensen per jaar voortijdig sterven aan de gevolgen van een slechte luchtkwaliteit.⁹ In de Europese Unie zijn dat er 400.000.¹⁰

2.2 Wet- en regelgeving luchtkwaliteit

Voor de toetsing van omgevingsvergunningen voor milieu zijn ten eerste de luchtkwaliteitsnormen opgenomen in titel 5.2 van de Wet milieubeheer (Wm) van belang. Deze normen volgen uit een Europese richtlijn,¹¹ die weer mede rekening houdt met informatie van de WHO.¹² Deze normen zijn als milieukwaliteitseisen in de Wm opgenomen. Aanvragen voor omgevingsvergunningen voor milieu worden hieraan getoetst (zie par. 3.2), waarbij via het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) nadere afspraken zijn opgenomen ter verbetering van de luchtkwaliteit en het mogelijk maken van ontwikkelingen.

Onder de Omgevingswet (Ow) worden de genoemde Europese luchtkwaliteitsnormen als rijksomgevingswaarden in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) opgenomen.¹³ Ook de 'national emission ceilings' uit de Europese NEC-richtlijn,¹⁴ die onder meer op stikstofoxiden en fijnstof zien, worden als rijksomgevingswaarden opgenomen in het Bkl.¹⁵ Omgevingsvergunningen worden echter niet direct getoetst aan deze NEC-plafonds, terwijl dat wel geldt voor de omgevingswaarden gebaseerd op de Europese richtlijn luchtkwaliteit.¹⁶ Dat de nationale NEC-plafonds niet worden betrokken bij de beoordeling van individuele vergunningen is in lijn met eerdere uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak

van de Raad van State (hierna: de Afdeling)¹⁷ na het antwoord van het Hof van Justitie¹⁸ op prejudiciële vragen over de doorwerking van de toen geldende NEC-richtlijn. Ook de rol van de eerdergenoemde WHO-luchtkwaliteitsnormen is voor individuele vergunningen beperkt. De Afdeling heeft expliciet benoemd dat deze normen niet bindend zijn, maar dat moet worden uitgegaan van de luchtkwaliteitsregels in titel 5.2 Wm.¹⁹

2.3 Stand van zaken luchtkwaliteit in Nederland

Uit de laatste rapportage over de uitvoering van de NEC-richtlijn blijkt dat Nederland in 2019 voldeed aan de NEC-plafonds, en dat ook volgens de ramingen vanaf 2020 wordt voldaan aan de plafonds.²⁰ Op dit moment liggen in grote delen van Nederland de concentraties van stikstofdioxide en fijnstof (ruim) onder de geïmplementeerde normen uit de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn.²¹ Dat is niet altijd zo geweest. De invoering van het NSL heeft gezorgd voor aanzienlijke verbeteringen.²² Ook de voorgangers van de (hierna in par. 3.1 nog nader te bespreken) Richtlijn industriële emissies (RIE) hebben met andere instrumenten in de Europese Unie tientallen procenten emissiereductie bewerkstelligd, waaronder 30% voor stikstofoxiden.²³

Hiervoor noemden we al de WHO-advieswaarden waarop het SLA is gebaseerd. Recent heeft de WHO deze advieswaarden voor de lange termijn aangescherpt. Hieraan wordt op dit moment in grote delen van Nederland niet voldaan.²⁴ In het SLA is afgesproken dat bij een wijziging van de advieswaarden van de WHO partijen zullen bekijken wat de gevolgen zijn voor het SLA.²⁵ Op het moment van het schrijven van deze bijdrage hebben we daar nog geen verdere informatie over gevonden.

3 Juridisch kader emissiegrenswaarden

De maatregelen voor de industriële sector spelen hoofdzakelijk in de juridische context van de RIE, de Wm, de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm). Voor een goed begrip van de analyse die hierna volgt, is het van belang om eerst de basis goed voor ogen te hebben.

8 Samenvatting van de effectbeoordeling bij het voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad inzake industriële emissies, 21 december 2007, SEC(2007)1682. Dit lag ten grondslag aan de hierna genoemde Richtlijn industriële emissies.

9 Zie www.euro.who.int/en/media-centre/sections/press-releases/2021/new-who-global-air-quality-guidelines-aim-to-save-millions-of-lives-from-air-pollution.

10 Zie www.rekenkamer.nl/publicaties/rapporten/2019/01/30/joint-report-on-air-quality.

11 Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

12 Randnr. (2) van de preambule bij Richtlijn 2008/50/EG.

13 Par.2.2.1.1 Bkl.

14 Richtlijn (EU) 2016/2284.

15 Par. 2.2.1.3 Bkl.

16 Art. 8.17 Bkl.

17 O.a. ABRvS 30 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU6360.

18 HvJ EU 26 mei 2011, C-165/09, ECLI:EU:C:2011:348.

19 ABRvS 31 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:690. Let wel, deze uitspraak zag op een handhavingsverzoek vanwege houtstook.

20 Kamerstukken II 2020/21, 30 175, nr. 374.

21 NvT Bkl, Stb. 2021, 200, p. 31.

22 Zie www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/luchtkwaliteit/@112974/nsl/.

23 NvT Bor, Stb. 2012, 552, p. 57.

24 Zie www.uu.nl/nieuws/nieuwe-who-richtlijnen-voor-luchtkwaliteit-liegen-er-niet-om.

25 SLA, voetnoot 1 bij de overwegingen op p. 4.

3.1 De RIE

In 2010 trad de RIE in werking.²⁶ Deze richtlijn bevat regels inzake geïntegreerde preventie voor (potentiële) verontreiniging door industriële activiteiten.²⁷ De RIE stelt dan ook regels voor industriële activiteiten die (potentieel) significante milieuverontreiniging tot gevolg hebben.²⁸ Op grond van art. 4 RIE moeten lidstaten een vergunningplicht instellen voor installaties waarin deze activiteiten worden verricht. Art. 11 en 14 lid 1 RIE regelen dat vergunningverleners (onder meer) in acht moeten nemen dat bij de exploitatie van deze installaties, voor zover het gaat om activiteiten als genoemd in bijlage I RIE, die de daar genoemde capaciteitsdrempelwaarden behalen, de beste beschikbare technieken (BBT) worden toegepast.²⁹ Hoewel het creëren van een 'level playing field', in het Nederlands ook wel 'gelijk speelveld', een belangrijke pijler van de RIE is,³⁰ biedt de RIE de mogelijkheid voor vergunningverleners om strengere voorwaarden vast te stellen dan haalbaar is met de toepassing van BBT, indien dat in lijn is met door de lidstaat gestelde regels.³¹ Als Europese milieukwaliteitsnormen dat vereisen, is het stellen van strengere voorwaarden zelfs verplicht.³² Andersom kan een vergunningverlener minder strenge emissiegrenswaarden vaststellen dan met BBT haalbaar is. Dit is wel slechts mogelijk indien toepassing van BBT zou leiden tot buitensporig hoge kosten in verhouding tot de milieuvordelen ten gevolge van de geografische ligging of de plaatselijke milieuomstandigheden van de betrokken installatie of van de technische kenmerken van de betrokken installatie.³³ Onverminderd de vergunningplicht die moet gelden voor installaties, geeft art. 6 RIE de lidstaten de mogelijkheid om voor deze installaties bijzondere verplichtingen op te nemen in algemeen verbindende voorschriften.

3.2 BBT en vergunningverlening

Het begrip BBT volgt uit de voorganger van de RIE, de Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC-richtlijn). Dit begrip is voor omgevingsvergunningen voor milieu overgenomen in

26 Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies. Deze richtlijn is de opvolger van de IPPC-richtlijn, Richtlijn 1996/61/EC. Zie voor een beschouwing van de relevante verschillen tussen beide richtlijnen A. van Rossem, RIE vervangt IPPC. Is de toepassing van BBT nu wél gewaarborgd?, NtEr 2011, afl. 7, p. 232-239.

27 Art. 1 RIE en punt (2) van de preambule. Het toepassingsgebied staat in art. 2 RIE. Het gaat om de activiteiten genoemd in Bijlage I en deel 1 van Bijlage VII RIE.

28 Art. 2 RIE.

29 Zie art. 3 lid 10 RIE voor de definitie van BBT.

30 Punt (3) van de preambule: 'Een dergelijke benadering zal eveneens bijdragen aan het scheppen van gelijke mededingingsvoorwaarden in de Unie door de eisen op het gebied van milieuprestaties voor industriële installaties te harmoniseren.' Zie o.a. ook persbericht Europese Commissie, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_07_1985: 'The proposal will bring significant health and environmental benefits and will create a better level playing field across the EU, reducing competition distortions between companies.'

31 Art. 14 lid 4 RIE.

32 Art. 18 en 21 lid 5 aanhef en onder c RIE.

33 Art. 15 lid 4 RIE.

de Nederlandse regelgeving en ook van toepassing buiten de reikwijdte van de RIE.³⁴

In de definitie voor BBT in de Wabo is expliciet het 'bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu' genoemd.³⁵ Daarnaast dient onder meer de kostenefficiëntie op bedrijfstakniveau te worden meegenomen bij de bepaling van BBT. Verder is van belang dat niet het gebruik van bepaalde technieken of technologieën (de facto) mag worden voorgeschreven.³⁶

Hoe de BBT in een concreet geval moeten worden bepaald, volgt uit art. 5.4 van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Volgens dit artikel moet het bevoegd gezag rekening houden met Europees vastgestelde BBT-conclusies en de Nederlandse informatiedocumenten. Indien er voor een activiteit of een milieueffect geen BBT-conclusies of informatiedocumenten zijn, dient het bevoegd gezag zelf vast te stellen wat de BBT zijn.

De BBT-conclusies worden door de Europese Commissie vastgesteld en zijn onderdeel van een BBT-referentiedocument.³⁷ De BBT-conclusies zijn van toepassing op inrichtingen met installaties die vallen onder de reikwijdte van de RIE (de zogenoemde IPPC-installaties), uiteraard voor zover die installaties vallen binnen de reikwijdte van de betreffende BBT-conclusie(s). BBT-conclusies kunnen ook een 'split view' bevatten, waar het bevoegd gezag dan ook rekening mee dient te houden.³⁸

De Nederlandse informatiedocumenten worden via art. 9.2 van de Ministeriële regeling omgevingsrecht (Mor) aangewezen in de bijlage bij de Mor.³⁹ Onder meer de documenten uit de 'publicatiereeks gevaarlijke stoffen' (PGS) vallen onder deze aanwijzing. Op dit moment zijn er geen informatiedocumenten aangewezen waarin wordt ingegaan op emissies naar de lucht. Voorheen was dit anders, bijvoorbeeld door de aanwijzing van de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR), die thans grotendeels is opgenomen in het Abm en de Activiteitenregeling milieubeheer. Vóór de introductie van BBT-conclusies waren ook Nederlandse 'oplegnotities' behorende bij de Europese BBT-documenten als dergelijk informatiedocument aangewezen. In deze notities werd soms gekomen tot een lagere BBT-range dan in de bijbe-

34 Als opvolger van het alara-beginsel (*as low as reasonably achievable*).

35 Art. 1.1 lid 1 Wabo.

36 Art. 5.6 lid 1 Bor. Zie bijv. ook NvT Besluit emissiearme huisvesting, Stb. 2015, 266, p. 17: 'Het vaststellen van een maximale emissiewaarde mag bij IPPC-bedrijven niet tot gevolg hebben, dat daardoor feitelijk het gebruik van een bepaalde techniek of technologie wordt voorgeschreven. (...) Daarmee wordt onder meer voorkomen dat de vastgestelde maximale emissiewaarde leidt tot het ontstaan van een monopoliepositie van een producent of leverancier van een bepaalde staltechniek.'

37 Zogeheten BREFs, naar het Engelse 'Best Available Techniques Reference Documents'.

38 ABRvS 13 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3009.

39 Overigens staat er nog een dubbeling in de huidige regelgeving doordat zowel in art. 5.4 lid 1 Bor als in art. 9.2 Mor staat dat het bevoegd gezag rekening moet houden met de relevante BBT-conclusies. Een van de vele schoonheidsfoutjes door de diverse wijzigingen in de regelgeving de afgelopen jaren.

horende BREF.⁴⁰ Deze notities, die dan overigens tot stand waren gekomen na onder meer overleg met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven,⁴¹ mede om inzicht te verkrijgen in de economische haalbaarheid,⁴² hadden toen dezelfde status als andere BBT-informatiedocumenten, waarvan alleen gemotiveerd kon worden afgeweken.⁴³ Een oplegnotitie kan echter niet de reikwijdte van een BREF uitbreiden.⁴⁴ Dergelijke oplegnotities zijn ook niet zomaar opgesteld.

Op grond van art. 2.14 lid 1 onder c sub 1 Wabo dient bij de beslissing op de aanvraag in acht te worden genomen dat in de inrichting ten minste de in aanmerking komende BBT moeten worden toegepast. Via art. 2.22 lid 3 Wabo jo. art. 5.3 Bor worden aan de vergunning de voorschriften verbonden waarbij ervan wordt uitgegaan dat ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende BBT worden toegepast. Daarbij moeten voor bepaalde stoffen emissiegrenswaarden aan de vergunning worden verbonden. In een BBT-conclusie kunnen ook bandbreedtes van emissieniveaus worden opgenomen (met de BBT geassocieerde emissieniveaus, ook wel *ranges* genoemd). De aan de vergunning verbonden emissieniveaus mogen dan niet hoger zijn dan die range.⁴⁵ Intern salderen (bubbelen) is hierbij ook toegestaan, waarbij een met de toepassing van BBT gebaseerde gemiddelde emissiegrenswaarde voor meer emissiepunten samen kan worden berekend en als totaaleis aan de vergunning kan worden verbonden.⁴⁶

Ook de hiervoor in paragraaf 2.2 genoemde luchtkwaliteitseisen in afdeling 5.2 Wm moeten in acht worden genomen bij een beslissing op een omgevingsvergunningaanvraag.⁴⁷

Volgens de regering zijn er in het Bor geen regels nodig over het verbinden van strengere voorwaarden dan die volgen uit de toepassing van de BBT. Volgens de regering is dat zo 'omdat de mogelijkheid tot het stellen van strengere eisen in Nederland niet wordt neergelegd bij het tot vergunningverlening bevoegde gezag, maar bij de Minister' via het aanwijzen van Nederlandse informatiedocumenten over BBT waar bij de vergunningverlening rekening mee moet worden gehouden.⁴⁸ Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn om de naleving van grenswaarden voor lucht te beschermen,⁴⁹ of bij overschrijdingen van milieukwaliteitseisen vanwege lokale omstandigheden.⁵⁰

Ook uit de jurisprudentie volgt dat locatiespecifieke omstandigheden kunnen vergen dat in het belang van de bescherming van het milieu verdergaande technieken dan de in aanmerking komende BBT worden toegepast. Hierbij komt het bevoegd gezag een zekere beoordelingsruimte toe.⁵¹ Daarbij moeten de locatiespecifieke omstandigheden ook voldoende concreet zijn en gericht op de locatie van de inrichting. Een betoog dat ziet op 'de bestaande hoge stikstofdepositie en de problematiek van verzuring en vermessing van de bodem in Nederland' is te algemeen en ziet op een te groot gebied.⁵²

In het toekomstige Bkl zijn de bewoordingen van de bepalingen over het toetsen aan de BBT en het verbinden van voorwaarden aan de vergunningen soms wat anders, maar er is geen beleidwijziging beoogd.⁵³ Op grond van art. 8.30 lid 1 Bkl mag het bevoegd gezag strengere voorwaarden stellen dan de eisen die volgen uit de BBT-conclusies. In de toelichting wordt hiervoor, net zoals onder de Wabo, verwezen naar de eventuele Nederlandse informatiedocumenten.⁵⁴ Dit is ook vastgelegd door een verwijzing naar art. 8.10 lid 2 Bkl, waarin de criteria staan voor het bepalen van de BBT als er geen BBT-conclusies van toepassing zijn, inclusief verwijzing naar de nationale informatiedocumenten. In het Bkl is ook uitdrukkelijk de plicht opgenomen om voor het behalen van een milieukwaliteitseis, een rijksomgevingswaarde in de Omgevingswetterterminologie zoals voor luchtkwaliteit, strengere voorwaarden aan de vergunning te verbinden.⁵⁵ Die plicht geldt, tenzij op andere wijze aan de omgevingswaarde kan worden voldaan.⁵⁶

3.3 Algemene regels als uitgangspunt

Het Nederlandse milieurecht gaat vanaf de inwerkingtreding van het Abm in 2008 uit van het principe dat een industriële activiteit zo veel mogelijk gereguleerd wordt door algemene regels.⁵⁷ De wetgever koos dit uitgangspunt vanuit de wens tot vereenvoudiging en vermindering van regelgeving, uniformering van regelgeving en reductie van de administratieve lasten.⁵⁸ In de toelichting op de aanstaande Ow benadrukt de wetgever dit standpunt door te stellen dat 'het vereisen van vergunningen waar algemene regels volstaan of het stellen van onnodig beperkende regels' knelpunten zijn in het huidige omgevingsrecht.⁵⁹ Onder de Ow wordt de systematiek van algemene regels voor (grote) stookinstallaties voortgezet.⁶⁰ We merken wel op dat voor 'complexe bedrijven', waaronder IPPC-installaties, echter wel zo veel

40 Wat op gespannen voet staat met het level playing field binnen de EU, zoals Spaans ook opmerkte in zijn noot in AB 2013/15.

41 Kamerstukken II 2003/04, 29 711, nr. 3, p. 9-10.

42 Kamerstukken I 2012/13, 33 135, nr. E, p. 5-6.

43 ABRvS 23 mei 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW6358, AB 2013/15.

44 ABRvS 24 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2327.

45 Art. 5.5 lid 6 Bor.

46 Art. 5.6 lid 2 Bor. Zie ook NvT Bor, Stb. 2012, 552, p. 49. Ook onder het toekomstig recht blijft dit expliciet mogelijk, zie art. 8.31 Bkl.

47 Art. 2.14 lid 1 onder c sub 2 Wabo.

48 NvT Bor, Stb. 2012, 552, p. 125-126.

49 NvT Bor, Stb. 2012, 552, p. 126.

50 Kamerstukken II 2019/20, 33 118, bijlage bij nr. 147.

51 O.a. ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3940; en onder de Wabo: Rb. Midden-Nederland 2 juli 2015, ECLI:NL:RBMNE:2015:5005 en Rb. Rotterdam 5 september 2016, ECLI:NL:RBROT:2016:6837.

52 ABRvS 4 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW0778.

53 NvT Bkl, Stb. 2018, 292, p. 436.

54 NvT Bkl, Stb. 2018, 292, p. 435.

55 Art. 8.30 lid 2 Bkl.

56 Art. 8.30 lid 3 Bkl.

57 Het Abm is gebaseerd op art. 8.40 Wm.

58 Zie onder meer Stb. 2007, 415, p. 103; Stb. 2012, 558, p. 66.

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

60 Zie par. 3.2.1 Bal.

mogelijk andere regels in een vergunning worden gesteld in plaats van via algemene regels.⁶¹

In afdeling 2.3 Abm staan regels over luchtmissies die voor alle inrichtingen gelden. Deze zijn grotendeels ontleend aan de eerdergenoemde NeR. Art. 2.5 Abm geeft emissiegrenswaarden voor verschillende stofcategorieën, waaronder fijnstof en stikstofdioxide. Voor in ieder geval de hier besproken IPPC-installaties is het belang van art. 2.5 Abm echter beperkt. Afdeling 2.3a Abm is in de eerste plaats (grotendeels) niet van toepassing op luchtmissies van een IPPC-installatie indien BBT-conclusies voor de activiteit of het type productieproces zijn vastgesteld.⁶² In dat geval gaan de BBT-conclusies voor, ook als deze soepeler zijn dan de emissiegrenswaarden uit afdeling 2.3a Abm. De gedachte hierachter is het streven naar een Europees gelijk speelveld.⁶³ Het is daarbij niet van belang of de BBT-conclusies concrete emissieniveaus voorschrijven, zo volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling.⁶⁴ In de tweede plaats zijn de emissiegrenswaarden uit art. 2.5 Abm evenmin van toepassing voor zover in de hoofdstukken 3, 4 en 5 emissie-eisen aan de betreffende stoffen zijn gesteld.⁶⁵ Dat is vaak het geval.

In paragraaf 3.2.1 Abm staan luchtmissiegrenswaarden die gelden voor middelgrote stookinstallaties gestookt op standaardbrandstoffen. Dat zijn stookinstallaties met een vermogen tussen de 1 en 50 MWth. De luchtmissiegrenswaarden zijn gebaseerd op de toepassing van BBT.⁶⁶ Afdeling 5.1 Abm bevat luchtmissiegrenswaarden voor grote stookinstallaties, afval(mee)verbrandingsinstallaties, titaandioxide-installaties en middelgrote stookinstallaties gestookt op niet-standaard brandstoffen. Grote stookinstallaties hebben een vermogen gelijk aan of groter dan 50 MWth. De emissiegrenswaarden voor grote stookinstallaties zijn een rechtstreekse implementatie van de BBT-conclusie Grote stookinstallaties: maatwerk is volgens de wetgever enkel gereserveerd voor uitzonderingsgevallen waarin installaties technisch afwijken.⁶⁷ Ook de emissiegrenswaarden voor de andere genoemde installaties zijn gebaseerd op BBT-conclusies.⁶⁸ Het is volgens de regering ook een taak voor de wetgever om te zorgen dat AMvB's zoals het Abm op BBT-niveau zijn en blijven.⁶⁹

3.4 Onder voorwaarden afwijkingen in de omgevingsvergunningvoorschriften

Volgens de systematiek van de Wabo, Wm en het Abm kan alleen van de algemene regels worden afgeweken als dat expliciet in het Abm is bepaald.⁷⁰ Dat is voor veel emissiegrenswaarden niet het geval. Art. 2.22 lid 5 Wabo regelt echter dat bij IPPC-installaties wel van algemene regels afwijkende voorschriften aan een omgevingsvergunning kunnen worden verbonden, als dat nodig is om te voldoen aan de eisen voor het stellen van voorschriften aan een omgevingsvergunning,⁷¹ of het toetsingskader voor de beoordeling van een aanvraag.⁷² Dit is in ieder geval aan de orde als installaties in de praktijk hogere emissiereducties behalen, of voor het naleven van milieukwaliteitseisen op grond van de Wm.⁷³

3.5 Actualiseren en intrekken van vergunningen

Vanuit het oogpunt van milieubescherming kunnen voorschriften van al verleende vergunningen ook worden gewijzigd. In bijzondere gevallen kan ook een vergunning worden ingetrokken. Het toetsingskader is in de Wabo opgenomen, in art. 2.30 e.v. Voor de uitvoering van het SLA achten wij ten eerste relevant dat het bevoegd gezag voorschriften moet wijzigen als er ontwikkelingen zijn op het gebied van technische mogelijkheden, of de kwaliteit van het milieu.⁷⁴ In art. 5.10 Bor is uitgewerkt wat hier in ieder geval onder valt. De publicatie van nieuwe BBT-conclusies is een dergelijke nieuwe technische mogelijkheid. Ook andere belangrijke veranderingen in BBT zijn aangewezen in art. 5.10 Bor. Wijzigingen in de kwaliteit van het milieu zien op verslechtingen van lokale milieuomstandigheden, waarbij het bevoegd gezag moet afwijken in hoeverre de verslechting van de milieukwaliteit het ingrijpen bij deze bron van milieubelasting rechtvaardigt.⁷⁵ Als het bevoegd gezag meent dat wettelijke normen niet meer toereikend zijn, dan is dat geen 'ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu'; het is dan aan de wetgever om de wettelijke normen aan te passen.⁷⁶ Volgens een rechtbankuitspraak valt ook nieuwe kennis over de milieugevolgen van de activiteiten van een inrichting onder 'de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu'.⁷⁷ We vragen ons af of dit laatste in lijn is met de bedoeling van de wetgever en de rechtszekerheid die aan een vergunninghouder wordt geboden. Dat laat onverlet dat ambtshalve wijzigingen mogelijk zijn op basis van de algemene grondslag 'in het belang van de bescherming van het milieu' (zie ook hierna).

Ook nieuwe of herziene luchtkwaliteitseisen in afdeling 5.2 Wm leiden tot een actualisatieplicht.⁷⁸ Meer in het

61 NvT Bal, Stb. 2019, 293, p. 489 en 574.

62 Art. 2.3a lid 2 Abm: enkel de minimalisatieplicht voor zeer zorgwekkende stoffen uit art. 2.4 lid 2 Abm is wel van toepassing. Zie par. 3.2 voor een nadere bespreking van IPPC-installaties en BBT-conclusies.

63 Stb. 2015, 337, p. 148.

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

65 Art. 2.4 lid 3 Abm.

66 Stb. 2017, 330, p. 17.

67 Stb. 2019, 170, p. 8-9.

68 Voor afval(mee)verbrandingsinstallaties en titaandioxide-installaties, zie Stb. 2012, 552, p. 44. Voor middelgrote stookinstallaties gestookt op niet-standaard brandstoffen, zie Stb. 2017, 330, p. 19.

69 Kamerstukken II 2019/20, 33 118, bijlage bij nr. 147.

70 Art. 8.42 Wm en art. 2.22 lid 5 Wabo, eerste volzin.

71 Art. 2.22 lid 2 en 3 Wabo.

72 Art. 2.14 Wabo.

73 NvT Bor, Stb. 2012, 552, p. 45.

74 Art. 2.31 lid 1 onder b Wabo.

75 NvT Bor, Stb. 2010, 143, p. 95.

76 ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423.

77 Rb. Den Haag 28 juni 2018, ECLI:NL:RBDHA:2018:7464.

78 Art. 5.10 lid 3 onder d Bor.

algemeen wijzen we erop dat de ontwikkelingen van ná vergunningverlening dienen te zijn.⁷⁹ Bij actualisaties op grond van nieuwe technische ontwikkelingen of wijzigingen in de kwaliteit van het milieu kan ook de grondslag van de aanvraag worden verlaten, dat wil zeggen dat ook andere technieken kunnen worden voorgeschreven dan die in de oorspronkelijke aanvraag stonden.⁸⁰ Dat kan overigens niet zo ver gaan dat de door de aanvrager in de oorspronkelijke vergunningaanvraag opgenomen capaciteit van de inrichting door het bevoegd gezag eenzijdig kan worden gewijzigd.⁸¹

Het bevoegd gezag heeft ook in het algemeen de bevoegdheid om voorschriften van een vergunning te wijzigen in het belang van de bescherming van het milieu. Hiervoor geldt wel dat de grondslag van de aanvraag niet mag worden verlaten. Een vergaande wijziging in stookverhoudingen van gassen, welke wijziging zou leiden tot lagere emissies, kan bijvoorbeeld buiten de grondslag van de aanvraag vallen.⁸²

Als redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat BBT wordt toegepast, is dat een grondslag voor het intrekken van een vergunning.⁸³ Dat sluit aan bij de hiervoor aangehaalde technische ontwikkelingen. Met het oog op de kwaliteit van het milieu wordt een vergunning ingetrokken indien de inrichting ondanks de actualisatiemogelijkheden ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakt. De milieugevolgen moeten dan wel zo ernstig zijn dat zij niet slechts als ongewenst, maar zonder meer als ontoelaatbaar nadelig kunnen worden aangemerkt.⁸⁴

Onder de Ow wordt voorgaand kader voor actualisatie in grote lijnen voortgezet.⁸⁵

Art. 4.2 Wabo voorziet in een schadevergoedingsregeling bij ambtshalve wijzigingen of intrekkingen zoals hiervoor aangehaald. In de wetsgeschiedenis van de Ow wordt aangehaald dat bij voorzieningen die bovennormaal zijn vergeleken met gangbare voorzieningen elders in ons land of in andere moderne industrielanden ‘of van de specifieke eis [moet] worden afgezien of sprake

ke [zal] moeten zijn van een financiële tegemoetkoming in de kosten’.⁸⁶

3.6 Tussenconclusie

Uit het voorgaande volgt volgens ons de duidelijke lijn dat toepassing van de BBT leidend is, en strengere eisen in afwijking daarvan alleen mogelijk zijn vanwege het niet behalen van de luchtkwaliteitseisen (onder de Ow: rijksomgevingswaarden), of in bijzondere gevallen andere milieukwaliteitseisen te herleiden naar lokale milieumomstandigheden. Dat geldt ook voor actualisatie van voorschriften verbonden aan een al verleende vergunning, met als extra eis dat er sprake moet zijn van nieuwe ontwikkeling in de kwaliteit van het milieu. Verder is actualisatie aan de orde bij na de vergunningverlening nieuw vastgestelde BBT.

4 Het SLA en de industrie

4.1 De maatregel: scherp vergunnen

De hier te bespreken maatregel voor de industrie is als volgt geformuleerd in bijlage I bij het SLA:

‘Vergunningen voor de industrie moeten volgens Europese regelgeving voldoen aan BBT-niveau. De BBT-conclusies zijn daarbij een belangrijke richtwijzer, maar deze bevatten een bandbreedte waarbinnen sprake is van BBT en het is aan de vergunningverlener om de emissie-eisen af te stemmen op de specifieke situatie. Partijen spreken af dat in nieuwe of geactualiseerde vergunningen die vanaf 2020 worden afgegeven, emissie-eisen staan die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BREF-range liggen (zo weinig mogelijk uitstoot).’

Zoals gezegd is voor de uitvoering van deze maatregel door KokxDeVoogd in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een juridische analyse gemaakt omtrent de kansen en knelpunten van het zo streng mogelijk vergunnen van emissie-eisen. De conclusie van de auteurs, Borgers en Molendijk, is kort gezegd dat de juridische kaders van het huidige recht en de toekomstige Ow al de mogelijkheid bieden om, onder verwijzing naar nog op te stellen beleid, vergunningvoorschriften op te nemen die emissiegrenswaarden voorschrijven aan de onderkant van een BBT-range. Dit geldt zowel voor nieuwe als voor bestaande installaties, aldus de auteurs.

4.2 Kritische kanttekeningen

Borgers en Molendijk zijn ook kritisch op de benodigde randvoorwaarden om tot succesvolle implementatie te komen, maar zeggen daarnaast:

‘De meeste obstakels zijn echter geen juridische obstakels, want het stelsel van het milieu- en zeker ook omgevingsrecht voorziet uitdrukkelijk in beslissings-

79 ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2245, M en R 2016/143.

80 Art. 2.31a lid 1 Wabo.

81 Kamerstukken II 2011/12, 33 135, nr. 7, p. 28: ‘Bovendien heeft de bevoegdheid tot het verlaten van de grondslag van de aanvraag betrekking op het voorschrijven van een techniek, meer specifiek op het voorschrijven van een andere techniek dan die welke in de oorspronkelijke aanvraag zijn opgenomen. Het voorschrijven van een andere techniek (bijvoorbeeld een staltype of bepaalde voorzieningen in of aan een stal) kan in een concrete casus uiteraard wel effect hebben op het aantal dieren dat fysiek binnen zo'n stal gehouden kan worden. Het voorgestelde artikel 2.31a van de Wabo strekt echter niet zo ver dat de door de aanvrager in de oorspronkelijke vergunningaanvraag opgenomen capaciteit van de inrichting door het bevoegd gezag eenzijdig kan worden gewijzigd, los van het voorschrijven van een bepaalde techniek of emissiebeperking.’

82 Rb. Den Haag 5 maart 2014, ECLI:NL:RBDHA:2014:3068.

83 Art. 2.33 lid 1 onder b Wabo.

84 ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:108.

85 Zie de regeling in het Bkl vanaf art. 8.97 en NvT Bkl, Stb. 2018, 292, p. 475.

86 Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 99; Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 23, p. 153.

ruimte voor het bevoegd gezag om het goede te doen voor het hoge niveau van bescherming van milieu en gezondheid.⁸⁷

Tegelijkertijd benoemen zij ‘de jurisprudentie die [te veel] focus houdt op het criterium van BBT’ als een obstakel.⁸⁸ Hier kunnen wij ons niet in vinden. Wij menen dat er wel in bijzondere gevallen mogelijkheden zijn en moeten zijn om ‘scherp’ te vergunnen, maar dat dit niet het algemene uitgangspunt kan zijn. De focus op BBT in de jurisprudentie is dan ook terecht. In het hiernavolgende gaan we hier nader op in.

- *Focus op BBT*

Hiervoor zijn we ingegaan op het begrip BBT en de toepassing daarvan. We wijzen erop dat in de definitie al ligt besloten dat de toepassing van BBT uitgaat van ‘het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu’. Vervolgens wordt ook gekeken naar de doeltreffendheid en de haalbaarheid, waarbij de kosten en baten op bedrijfstakniveau een rol spelen. Dat ziet niet alleen op economische afwegingen, maar er zal bijvoorbeeld ook aandacht moeten worden besteed aan andere milieueffecten van het beperken van bepaalde emissies. We wijzen bijvoorbeeld op de technische mogelijkheid om met een nabehandeling bepaalde emissies te beperken, maar waardoor weer andere emissies ontstaan.⁸⁹

Dat er mogelijkheden zijn om emissies nog verder te beperken maakt niet automatisch dat die extra mogelijkheden moeten worden ingezet als er al wordt voldaan aan de toepassing van BBT. Anders gezegd, ‘uit het vereiste dat in de inrichting de BBT moeten worden toegepast [volgt] niet dat alle mogelijke maatregelen moeten worden getroffen die bijdragen aan een reductie van de (...) emissie’.⁹⁰ Ook is expliciet uitgesproken dat de plicht om bij een beoordeling van een vergunningaanvraag de toepassing van BBT in acht te nemen, niet betekent dat de laagste emissies moeten worden gerealiseerd.⁹¹

Als het bevoegd gezag tot het oordeel komt dat met de aangevraagde activiteit wordt voldaan aan de toepas-

sing van BBT, dan is daarmee ook vaak de kous af. Zo overwoog de Afdeling in 2013:

‘Nu het toegestane emissieplafond voor NOx overeenkomt met de in zoverre voor de inrichting ten minste in aanmerking komende beste beschikbare technieken, behoeft het college geen NOx-emissieverlagende technieken of een studie hiernaar voor te schrijven of een maximale emissieconcentratie voor NOx vast te stellen.’⁹²

Voorgaande wordt en blijft ook nog expliciet door de wetgever toegestaan door het faciliteren van het genoemde bubbelen. Als waar mogelijk op emissiepunten strenger dan de toepassing van BBT wordt voorgeschreven, wordt deze mogelijkheid naar ons oordeel *de facto* onmogelijk gemaakt.

Wij menen dan ook dat uit wetgeving noch jurisprudentie een plicht volgt om aan de onderkant van een BBT-range te vergunnen. Bovendien zien wij ook niet dat er de bevoegdheid bestaat om vanuit het oogpunt van het voldoen aan de toepassing van de BBT aan de onderkant van een range te vergunnen, als de aanvraag ziet op een emissiewaarde hoger in de range. Er kunnen wel andere redenen zijn om in specifieke gevallen tot strengere emissiegrenswaarden te komen, zoals wij hierna in paragraaf 5 nog zullen bespreken.

Uit het voorgaande blijkt dat de volgens Borgers en Molendijk ontorechte ‘focus op BBT’ een uitdrukkelijke – en naar ons oordeel terecht – keuze van de wetgever is. Hiermee wordt niet alleen een haalbaar hoog beschermingsniveau van het milieu nagestreefd, maar ook het level playing field gewaarborgd (zie uitgebreider hierna).

- *Level playing field*

Zoals hiervoor aangehaald, ziet de RIE ook op het borgen van een gelijk speelveld. Bij de implementatie van de IPPC-richtlijn, de voorganger van de RIE, werd al nadrukkelijk een koppeling gelegd tussen het hanteren van het BBT-beginsel en het na te streven gelijke speelveld:

‘Het gelijke speelveld (...) is in het wetsvoorstel overeenkomstig de IPPC-richtlijn geborgd door hantering van het op bedrijfstakniveau gerichte begrip BBT: in de regel kan een bedrijf de maatregelen treffen, die in de betrokken bedrijfstak gebruikelijk zijn.’⁹³

Ook in de parlementaire geschiedenis van de Ow wordt dit benadrukt. Kort gezegd zegt de regering dat het aandeel van de lokaal specifieke eisen bij vergunningen voor milieubelastende activiteiten naar verwachting ‘(zeer) gering’ is, omdat vergunningvoorschriften bijna altijd worden gebaseerd op Europese documenten over

87 Borgers & Molendijk 2021, p. 5.

88 Borgers & Molendijk 2021, p. 5.

89 Handreiking luchtmissiebeperkende technieken, Infomil 15 april 2009, www.infomil.nl/onderwerpen/lucht-water/lucht/digitale-ner/luchtemissie/.

90 ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4177 inzake geluidemissie; ABRvS 22 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1750 inzake geuremissie. Zie ook de verschillende uitspraken inzake het Besluit huisvesting, later: Besluit emissiearme huisvesting, waaruit volgt dat indien wordt voldaan aan de *maximale emissiewaarden* voor ammoniak, wordt voldaan aan de toepassing van BBT, o.a. ABRvS 19 oktober 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2736.

91 ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4177: ‘Artikel 2.14, eerste lid, aanhef en onder c, onder 10 [kennelijke verschrijving van 1 i.p.v.10; AC & JY], van de Wabo vereist, anders dan Peutz veronderstelt, dan ook niet dat in de omgevingsvergunning wordt gewaarborgd dat windturbines met de laagste gemiddelde geluidemissie worden gerealiseerd. Daarom faalt het betoog.’ Zie ook ABRvS 1 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ9081: ‘[D]e enkele omstandigheid dat een milieuvriendelijker alternatief voorhanden is [betekent] niet dat het in de aanvraag opgenomen alternatief niet overeenkomt met de voor de inrichting in aanmerking komende beste beschikbare technieken.’

92 ABRvS 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9234.

93 Kamerstukken II 2004/05, 29 711, nr. 6, p. 2.

de BBT.⁹⁴ Tevens benadrukt de regering ten aanzien van de algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), als opvolger van het Abm, dat het stellen van algemene rijksregels ‘bevordert dat er geen scheve concurrentieverhouding ontstaat tussen bedrijven, dat landelijk opererende bedrijven een zekere uniformiteit van regels ervaren en dat burgers in het hele land in gelijke mate bescherming genieten’.⁹⁵ Dit noemt de regering in reactie op een vraag naar het waarborgen van een zeker level playing field. De regering benoemt verder dat het toepassen van BBT een ‘doorslaggevende rol’⁹⁶ heeft. Daarnaast wordt het voorkomen van een ‘race to the bottom’, maar ook een ‘race to the top’, als achtergrond van de regels aangehaald.⁹⁷

Tot slot wijzen we in dit kader nog op het hiervoor aangehaalde uitgangspunt dat afwijkingen van de algemene regels, zoals de emissiegrenswaarden voor stookinstallaties in het Abm, alleen in uitzonderingsgevallen aan de orde kunnen zijn.⁹⁸

- *Bestaande inrichtingen*

We vragen ook specifieke aandacht voor bestaande inrichtingen. In de huidige en toekomstige wetgeving hebben bestaande installaties een bijzondere status, omdat alleen in de specifiek omschreven gevallen voorschriften kunnen worden gewijzigd. Daarbij is de grondslag van de aanvraag leidend, tenzij er sprake is van een wijziging van de vastgestelde BBT of milieukwaliteit. Dat lijkt ons gelet op de rechtszekerheid van vergunninghouders terecht. In het SLA noch in het rapport van KokxDeVoogd wordt aandacht geschonken aan dit onderscheid. Wij menen dat dit wel van belang is. Niet alleen vanwege de eisen in de wettelijke regeling die moeten worden nageleefd, maar ook vanwege de schadevergoeding waarmee eventuele besluiten die wel kunnen worden genomen gepaard moeten gaan.⁹⁹ Het is ons niet duidelijk of hier geldt voor beschikbaar wordt gesteld.

4.3 SLA als toetsingskader voor vergunningen?

Hiervoor benoemden we al dat wijzigingen in de milieukwaliteit tot actualisatie van vergunningen kunnen leiden. Uit de RIE, Wabo en het Bor volgt dat dit in ieder geval aan de orde is als een milieukwaliteitseis wordt overschreden. Dat ziet dan wel op de specifiek in de wetgeving benoemde grenswaarden (Wabo) dan wel rijksomgevingswaarde (Ow) voor luchtkwaliteit gebaseerd op de Europese luchtkwaliteitsrichtlijn. WHO-richtwaarden of decentraal vastgestelde omgevingswaarden vallen hier niet onder, en dus ook niet de doelstelling van het SLA. Wij zien ook niet dat het streven van het SLA past binnen de actualisatieplicht bij ‘ontwikkelingen van de kwaliteit van het milieu’. Het is immers de

vraag wat de *ontwikkeling* sinds de vergunningverlening dan zou zijn. De rechtbank Den Haag heeft weliswaar een keer uitgesproken dat nieuwe inzichten over de schadelijkheid van emissies hieronder zouden vallen,¹⁰⁰ maar los van de vraag of dit ook bij de Afdeling standhoudt, is ons ook nog onvoldoende duidelijk of er nu ook *nieuwe* inzichten zijn ten aanzien van de schadelijkheid van luchtverontreiniging. Het voorkomen van deze verontreiniging is al geruime tijd bekend (zie ook par. 2.3). We zien eerder gelijkenis met de situatie dat het bevoegd gezag meent dat wettelijke normen, in dit geval de luchtkwaliteitseisen, niet meer volstaan. Maar dat is volgens de Afdeling geen ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, maar een taak van de wetgever.¹⁰¹ We menen dan ook dat het SLA niet volstaat als grondslag voor actualisaties waarbij ook van de grondslag van de aanvraag kan worden afgeweken. Gelet op de belangenafweging bij de algemene grondslag om voorschriften aan te passen, lijkt het ons tevens moeilijk om dit in het voordeel van het behalen van de doelen van het SLA uit te laten vallen.

Bij nieuwe inrichtingen zien we ook problemen bij het gebruiken van het SLA als toetsingskader. Ook hierbij geldt dat de wettelijke normen – de luchtkwaliteitseisen – worden doorkruist (zie par. 2.2). Bovendien blijkt uit de eerdergenoemde jurisprudentie dat alleen locatie-specifieke omstandigheden kunnen leiden tot afwijken van de toepassing van de BBT, en dat deze moeten zijn toegespitst op de locatie bij de inrichting (zie par. 3.2). Het lijkt ons te ver gaan om hier ook een algemeen streven uit een convenant voor een betere luchtkwaliteit in Nederland onder te vatten.

5 Wel waarborgen van SLA en afsluiting

Voorgaande betekent niet dat het in alle gevallen is uitgesloten dat strengere milieumaatregelen worden voorgeschreven. Dat kan in ieder geval aan de orde zijn als blijkt dat de aangevraagde installatie al voldoet aan strengere eisen, zoals we hiervoor in paragraaf 3.4 hebben besproken.¹⁰²

Een andere mogelijkheid ziet op een BBT-toets, waaruit volgt dat een strengere emissiegrenswaarde, waarmee ook de SLA-doelen worden gehaald, overeenkomt met de toepassing van BBT. Dat lijkt op individueel vergunningenniveau moeilijk, zo niet onhaalbaar te zijn, zoals hiervoor uiteengezet bij onze kritische kanttekeningen. Daarbij menen we dus dat dit ook aan de orde is als een eis wordt opgelegd aan de onderkant van een BBT-range, terwijl de aanvraag of de vigerende vergunning uitgaat van een emissie hoger binnen de BBT-range. De

94 Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 12, p. 99; Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 23, p. 153.

95 Kamerstukken I 2015/16, 33 962, nr. E, p. 23.

96 Kamerstukken I 2015/16, 33 962, nr. E, p. 23.

97 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 77.

98 Zie recent en expliciet Rb. Den Haag (vz.) 30 maart 2021, ECLI:NL:RBD-HA:2021:3040.

99 Zie par. 3.5 hiervoor, meer specifiek noot 87.

100 Zie par. 3.5 hiervoor, meer specifiek noot 78.

101 Zie par. 3.5 hiervoor, meer specifiek noot 77.

102 Zie ook ABRvS 26 juli 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2022, r.o. 6.1.

aangevraagde (of vergunde) emissie komt dan immers ook al overeen met de toepassing van de BBT en er is geen algemene rechtsplicht om aan de onderkant van een range te vergunnen. We wijzen ook op de Ow, waarbij in het Bkl expliciet is voorgeschreven dat bij het verbinden van strengere voorwaarden dan als beschreven in de BBT-conclusies ook moet worden getoetst aan de overige criteria voor het vaststellen van de BBT.¹⁰³ Die criteria zien onder meer op een beoordeling van de noodzaak om de emissies te beperken, en vergelijkbare processen die met succes in de praktijk zijn beproefd. We menen dan ook dat er zwaarwegende en specifieke redenen moeten zijn om strengere emissies te eisen, en dat het bevoegd gezag moet kunnen motiveren dat er ook daadwerkelijk reële mogelijkheden zijn om tot de lagere emissies te komen. Ook dient er bij het verbinden van strengere emissiegrenswaarden een belangenafweging plaats te vinden, waarbij onder meer de kosten voor de extra benodigde voorzieningen en de vraag of deze zullen worden vergoed, een rol spelen.¹⁰⁴

Het lijkt dan ook eenvoudiger en doeltreffender voor Nederland om zich in te spannen om de BBT-conclusies op Europees niveau aangepast te krijgen. Ook dat is als maatregel benoemd in het SLA en de Uitvoeringsagenda.¹⁰⁵ Als die ambitie wordt waargemaakt, worden meer vliegen in één klap gevangen: naast het waarborgen van het Europese level playing field wordt ook de verontreiniging van de Nederlandse lucht vanuit het buitenland aangepakt.

103 Art. 8.30 jo. art. 8.10 lid 2 Bkl.

104 Zie par. 3.5 hiervoor, meer specifiek noot 87.

105 Uitvoeringsagenda, p. 42 en SLA-maatregel 6.