

Aan: Commissie LNV van de Tweede Kamer
Van: prof. mr. K.J. (Kars) de Graaf, Rijksuniversiteit Groningen
Onderwerp: Notitie voor het rondetafelgesprek 'vergunningverlening agrarische bedrijven'
t.b.v. Blok 2: juridische aspecten
Datum: 26 september 2023

Bij deze stuur ik op uw verzoek een korte notitie in acht punten over de juridische aspecten van vergunningverlening aan agrarische bedrijven:

- 1. Ecologische duurzaamheid als doel.** Vergunningverlening aan agrarische bedrijven zou in theorie enkel moeten plaatsvinden onder de voorwaarde dat in een bepaald gebied de doelstellingen voor de fysieke leefomgeving van dat gebied nog kunnen worden behaald. Die doelstellingen zouden bovendien – als het gaat om de bescherming (en de verbetering van de kwaliteit) van de fysieke leefomgeving – moeten worden bepaald op grond van (recente) wetenschappelijk aanvaarde inzichten over de ecologisch aanvaardbare belasting van de door de activiteit geraakte ecosystemen. Milieuproblematiek is aan de orde bij overbelasting door menselijke activiteiten.
- 2. Kwaliteitseisen en normen voor activiteiten.** Beleid en recht stellen meer of minder bindende normen voor de kwaliteit van de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld luchtkwaliteits- en/of waterkwaliteitseisen in de vorm van omgevingswaarden onder de Omgevingswet. Daarnaast stelt het omgevingsrecht normen voor activiteiten in de fysieke leefomgeving (vergunningplicht, evt. i.c.m. algemene regels). Bestendige normen bieden bedrijven een zekere mate van zekerheid voor investering. Veel agrarische bedrijven worden met name genormeerd door algemene regels..
- 3. Verschillen beoordelingskaders vergunning milieu en natuur.** De normering voor activiteiten in het milieu hygiënische spoor is op dominante wijze gebaseerd op het (voorschrijven van emissiegrenswaarden die gebaseerd zijn op het) toepassen van de best beschikbare technieken (BBT) in de aangevraagde installaties van het bedrijf. Het bevoegd gezag heeft daarbij een zekere beoordelingsruimte. Ook het behalen van kwaliteitseisen is relevant. Een omgevingsvergunning milieu wordt *op grondslag van de aanvraag* voor onbepaalde tijd verleend, waarbij regelmatige actualisatie onder voorwaarden is vereist. In het natuurspoor (ter bescherming van Natura-2000 gebieden) geldt dat vergunningverlening voor een project dat zorgt voor achteruitgang van beschermde habitats en soorten in beginsel verboden is. Uiteindelijk moet landelijk een gunstige staat van instandhouding worden bereikt. Projecten die leiden tot extra stikstofdepositie op door stikstof overbelaste Natura-2000 gebieden worden derhalve in beginsel niet vergund. De natuurvergunning voor een voortdurende activiteit wordt in principe voor onbepaalde tijd verleend.
- 4. Intrekken en wijzigen: omgevingsvergunning milieu.** In de Wabo is geregeld onder welke voorwaarden een aanpassing van de omgevingsvergunning milieu mogelijk c.q. verplicht is (art. 2.30 e.v. Wabo). Daarbij geldt o.a. dat nieuwe inzichten over de effectiviteit van een bepaalde techniek (bijv. een combiluchtwater) niet is aan te merken als een technische ontwikkeling in de zin van artikel 2.31 lid 1 aanhef en onder a Wabo.¹ Ook is bekend dat het feit dat de werkelijke geurbelasting van de inrichting hoger is dan de aan de verleende omgevingsvergunning ten grondslag liggende berekende geurbelasting, niet betekent dat sprake is van een negatieve ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu² en dat om tot intrekking van een omgevingsvergunning milieu over te kunnen gaan, de door die vergunning toegestane milieugevolgen dermate ernstig moeten zijn, dat zij niet slechts als ongewenst, maar zonder meer als ontoelaatbaar kunnen worden aangemerkt.³ Een

¹ ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:108.

² ABRvS 13 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3423.

³ Vgl. ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7699.

maatschappelijke of politieke wens om de activiteit te sturen richting een duurzamere variant, is in hoge mate irrelevant.

5. Intrekken en wijzigen: natuurvergunning. Op grond van art. 5.4 (lid 1 onder d en lid 2) Wet natuurbescherming bestaat onder omstandigheden een juridische verplichting van het bevoegd gezag tot wijziging of intrekking, nl. – kort gezegd – als dat nodig is om een dreigende achteruitgang van de kwaliteit van een Natura 2000-gebied te voorkomen. Tot op heden vernietigden rechters de afwijzingen van bevoegde gezagen om (in het kader van de handhaving) een vergunning te wijzigen of in te trekken. Het is zeker niet ondenkbaar – zie ook Backes⁴ – dat er toch vergunningen moeten worden ingetrokken, bv. bij piekbelasters of bij onvoldoende reductie-inzet van de provincie in het gebiedsplan. Afwijzing van intrekking/wijziging moet gemotiveerd worden en is enkel toegestaan als het niet de enige passende maatregel is (en intrekken/wijzigen niet tot het pakket van maatregelen hoeft te behoren).

6. Discussiepunten: milieu. a) Bij de omgevingsvergunning milieu kan het voorzorgsbeginsel niet leiden tot weigering.⁵ b) Voor emissies van nieuwe stoffen dient achterhaald te worden wat BBT is en/of kwaliteitseisen gesteld kunnen worden. c) In het Schone Lucht Akkoord (SLA) hebben bevoegde gezagen afgesproken de strengste emissiegrenswaarden in de BBT-range (voor lucht) voor te schrijven en de bewijslast voor de stelling dat die in redelijkheid niet haalbaar zijn bij de aanvrager neergelegd; kan dat?⁶ d) Strengere regulering van potentieel zeer zorgwekkende stoffen in de vergunning wordt niet onverkort toegestaan door de rechter.⁷ e) Het is de vraag of er een (te grote) discrepantie bestaat tussen gezondheidsrichtlijnen (van het RIVM) en emissiegrenswaarden voor specifieke bedrijven. f) Het is de vraag hoe de specifieke civielrechtelijke onrechtmatige daad (maatschappelijke zorgvuldigheidsnorm) zich verhoudt tot de generieke publiekrechtelijke milieunormering (incl. (specifieke) zorgplicht)?

7. Discussiepunten: natuur. a) Moet bij salderen niet een relatie gelegd worden (in beleid) met de concrete situatie van de nabije natuurgebieden? b) Als intern salderen vergunningplichtig is, in hoeverre kan het bevoegd gezag dan nog (eigenstandig) beleid voeren. c) Is een (slinkende) individuele stikstofdepositienorm voor bedrijven zinvol?

8. Toekomst. Met de Omgevingswet is inhoudelijk vrijwel geen wijziging beoogd ten aanzien van het voorgaande. De terminologie (voor milieu) is echter nieuw en dat kan leiden tot nieuwe ontwikkelingen. Nieuw is ook dat altijd een zorgplicht geldt voor een bedrijf. Daarnaast kan een aanvraag worden afgewezen vanwege bijzondere omstandigheden waardoor vergunningverlening zou leiden tot (mogelijk) ernstige nadelige voor de gezondheid. De invloed van die bepaling acht de regering niet groot. Relevant is dat op Europees niveau is voorgesteld het toepassingsbereik van de EU Richtlijn Industriële Emissies (RIE) te verruimen tot kleinere agrarische bedrijven.⁸ Vaker zullen die dan moeten voldoen aan de eis dat hun installatie voldoet aan de meest strikte – met de toepassing van de beste beschikbare technieken geassocieerde – emissieniveaus (BBT-GEN). Tevens zal – indien dat met het oog op het behalen van milieukwaliteitsnorm (bv. voor luchtkwaliteit) noodzakelijk is – strengere voorwaarden moeten gelden dan die welke door toepassing van de beste beschikbare technieken haalbaar zijn en zullen dan in de vergunning extra maatregelen moeten worden opgenomen.

⁴ Ch.W. Backes, 'Uitweg uit de stikstofcrisis? Enkele gedachten over lange-termijn-visies en korte-termijn-blokkades', *TvAR* 2023/1, p. 16-31.

⁵ ABRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, *M en R* 2022/50, m.nt. A. Collignon; J.K. van de Poel, 'Geen ruimte meer voor toepassing van het voorzorgsbeginsel bij de omgevingsvergunning milieu', *M en R* 2023/25.

⁶ Onbeslist, zie H.C. Borgers & R. Molendijk, 'De lucht geklaard... Aan de slag met resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies om 50% reductie te bereiken in 2030', en A. Collignon & J.H.N. Ypinga, 'Het Schone Lucht Akkoord en strenge emissiegrenswaarden: een juridische kloof tussen ambitie en realisatie', *TO* 2021/4.

⁷ ABRvS 21-09-2022, ECLI:NL:RVS:2022:2746, *M en R* 2023/67 m.nt. F.C.S. Warendorf.

⁸ Zie *Kamerstukken II* 2021/22, 22 112, nr. 3416, p. 3. M.N. Boeve & V.M.Y. van 't Lam, 'Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie. Het Voorstel tot wijziging van de Richtlijn industriële emissies', *M&R* 2023/14.