



Delft University of Technology

'Significante milieuverontreiniging' als intrekingsgrond voor vergunningen

van Ravensteijn, G.A.H.M.

Publication date

2024

Document Version

Final published version

Published in

Milieu en Recht

Citation (APA)

van Ravensteijn, G. A. H. M. (2024). 'Significante milieuverontreiniging' als intrekingsgrond voor vergunningen. *Milieu en Recht*, 95(8).

Important note

To cite this publication, please use the final published version (if applicable).
Please check the document version above.

Copyright

Other than for strictly personal use, it is not permitted to download, forward or distribute the text or part of it, without the consent of the author(s) and/or copyright holder(s), unless the work is under an open content license such as Creative Commons.

Takedown policy

Please contact us and provide details if you believe this document breaches copyrights.
We will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Green Open Access added to TU Delft Institutional Repository

'You share, we take care!' - Taverne project

<https://www.openaccess.nl/en/you-share-we-take-care>

Otherwise as indicated in the copyright section: the publisher is the copyright holder of this work and the author uses the Dutch legislation to make this work public.

M en R 2024/95

‘Significante milieuverontreiniging’ als intrekingsgrond voor vergunningen

Mr. G.A.H.M. van Ravensteijn, datum 02-09-2024

Datum	02-09-2024
Auteur	Mr. G.A.H.M. van Ravensteijn ^[1]
JCDI	JCDI:ADS976903:1
Vakgebied(en)	Milieurecht / Algemeen Milieurecht / Inrichtingen en activiteiten - vergunningen

Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is de intrekingsplicht voor vergunningen in geval van ‘ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu’ uit artikel 2.33 lid 1 onder d Wabo komen te vervallen. Alhoewel deze grond als zodanig niet terugkomt onder de Omgevingswet, lijkt het aantal intrekingsgronden - enigszins geruisloos - te zijn uitgebreid. Een van die nieuwe opmerkelijke intrekingsgronden betreft het veroorzaken van ‘significante milieuverontreiniging’. Hiermee wordt de terminologie uit de Richtlijn Industriële Emissies overgenomen. In dit artikel poog ik mede aan de hand van de recente uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie in de zaak Ilva SpA te duiden of de Omgevingswet vernieuwing biedt.

1. Inleiding

Gelijktijdig met de toenemende druk op de fysieke leefomgeving, groeit de druk vanuit de maatschappij en milieuorganisaties om een gezondere leefomgeving te bewerkstelligen.^[2] Uitspraken in procedures aangespannen door milieuorganisaties, dwingen de Nederlandse overheidsinstanties en politiek om (versneld) te verduurzamen, minder uit te stoten en gezondheid te bevorderen.^[3] Maatschappijbreed zijn er grote zorgen over milieuverontreiniging en de gevolgen hiervan voor de gezondheid. Kunnen kinderen in de plaatsen rond de IJmond nog veilig buitenspelen en is het wel verstandig om eieren te eten afkomstig uit de regio Dordrecht?^[4] De (gezondheids)rapporten over de gevolgen van de vervuiling door de industriële emissies buitelen over elkaar heen.^[5] De Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) concludeerde aan de hand van drie casussen - de omgeving van Tata Steel, Chemours en Asfaltcentrale Nijmegen - dat er onvoldoende aandacht bestaat voor de gezondheid van omwonenden van industrie.^[6] Dit alles resulteert in de roep vanuit de milieuorganisaties en burgers tot overheidsinterventie. Zo worden handhavingsverzoeken ingediend, strafzaken gestart en lopen er civiele procedures.^[7]

Ook in Italië bestaat al jarenlange onrust over de effecten van de staalfabriek Ilva SpA op het milieu en de (menselijke) gezondheid.^[8] Ilva SpA is gevestigd in Taranto (Italië) en een van de grootste staalproducerende installaties in diens soort in Europa en is daarmee een belangrijke economische factor.^[9] De inwoners van Taranto en andere naburige gemeenten hebben een collectieve verbodsactie ingesteld met het oog op de bescherming van hun recht op gezondheid, sereniteit en rust in het leven en op een gezond klimaat. Deze rechten zouden volgens hen worden aangetast door opzettelijke gedragingen die sterke verontreiniging veroorzaken ten gevolge van de emissies van de installaties van Ilva SpA. In dit artikel wordt de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) in de zaak C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a. (hierna: de zaak Ilva SpA) besproken.^[10]

Het RIVM publiceerde in september 2023 een rapport over de gezondheidsrisico's rondom Tata Steel

Nederland.^[11] Op basis van de resultaten uit dat onderzoek en die van de analyse van de gezondheidsrisico's rond de staalfabriek Ilva in Taranto, heeft het RIVM in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een vergelijking gemaakt. Uit de vergelijking van beide rapporten blijkt dat de aanpak en resultaten met betrekking tot fijnstof redelijk vergelijkbaar zijn.^[12] De uitspraak van het Hof kan daarmee ook voor grote Nederlandse installaties zoals Tata Steel gevolgen hebben.

In dit artikel onderzoek ik een van de juridische instrumenten die de overheid ter beschikking heeft als industrieën zich aan de vastgestelde emissiegrenzen, vergunningvoorschriften en beste beschikbare technieken houden, maar waar o.m. vanuit gezondheidsrisico's de wens bestaat om ambtshalve de vergunningvoorschriften te wijzigen of de vergunning (gedeeltelijk) in te trekken en dus eventueel bestaande rechten aan te tasten. Meer in het bijzonder gaat dit artikel over de toepassing van de - met de inwerkingtreding van de Omgevingswet - nieuwe intrekingsgrond 'significante milieuverontreiniging', met in de achteruitkijkspiegel diens veronderstelde voorganger de 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu'. Met de uitspraak van het Hof in de zaak Ilva SpA op zak, wordt de interpretatie van het begrip significante milieuverontreiniging uiteengezet.^[13]

In paragraaf 2 zullen eerst het kader en de achtergrond van het leerstuk van ambtshalve inperking van bestaande rechten bij significante milieuverontreiniging uiteengezet worden. In paragraaf 3 vindt een terugblik plaats naar de intrekingsgrond 'ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu' onder de Wet Milieubeheer (Wm) en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). In paragraaf 4 wordt ingegaan op - de daarvan in dit artikel beschouwde - opvolger hiervan onder de Omgevingswet: het criterium 'significante milieuverontreiniging' uit artikel 8.9 lid 1 onder e Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Daaropvolgend zal in paragraaf 5 de Europese oorsprong van 'significante milieuverontreiniging' uit artikel 11 onder c van de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) en de recente uitleg hiervan door advocaat-generaal J. Kokott en het Hof in de zaak Ilva SpA nader worden geanalyseerd. In de conclusie sluit ik af met een verwachting van de betekenis van de nieuwe intrekingsgrond 'significante milieuverontreiniging' onder de Omgevingswet voor de mogelijkheden van aantasting van bestaande rechten van industriële installaties.

2. De kaders van het leerstuk van ambtshalve inperking van bestaande rechten bij significante milieuverontreiniging

2.1 Ambtshalve intrekken of wijzigen van de vergunning: rechtszekerheid vs. flexibiliteit

Als gevolg van (de hiervoor geschetste) zorgen over de effecten van vervuilende emissies op het milieu, de gezondheid, of vanwege andere algemene belangen zoals de woningbouwopgave, kan in toenemende mate de wens of noodzaak ontstaan om ambtshalve bestaande rechten van milieubelastende activiteiten in te perken of te herverdelen. Het juridisch instrumentarium dat deze inperking of herverdeling mogelijk kan maken, biedt een zekere mate van flexibiliteit waarmee ingespeeld kan worden op snel veranderende behoeften, wensen en/of (wetenschappelijke) inzichten. Onder bestaande rechten versta ik de (in het verleden) rechtmatig toegekende rechten voor activiteiten in de vorm van bijvoorbeeld een vergunning voor een activiteit waarbij emissie van vervuilende stoffen plaatsvindt.^[14] Die bestaande rechten mogen niet zomaar worden aangetast om de rechtszekerheid en het *level playing field* van - in dit geval - de vergunninghouder te beschermen. Slechts in specifieke, zwaarwegende gevallen mogen of moeten bestaande rechten ambtshalve worden aangetast. Ook zal vanuit het evenredigheidsbeginsel altijd eerst moeten worden nagegaan of kan worden volstaan met een wijziging van de vergunningvoorschriften voordat tot intrekking van de vergunning kan worden overgegaan.^[15] Daarbij geldt de beperking dat, vanuit het oogpunt van rechtszekerheid, de grondslag van de aanvraag van een omgevingsvergunning in beginsel niet mag worden verlaten. Dit betekent dat het niet mogelijk is om een andere activiteit te vergunnen dan (oorspronkelijk) aangevraagd. Het niet mogen verlaten van de grondslag van de aanvraag kan dan ook een belemmering vormen voor een wenselijke wijziging en/of actualisering die daardoor zou leiden tot het ontstaan van een andere inrichting of milieubelastende activiteit dan aangevraagd. Een uitzondering is overigens de situatie waarin sprake is van een actualiserings

plicht. Dan is het wel mogelijk om een voorschrift aan de vergunning te verbinden die strekt tot de toepassing van een

andere techniek dan is aangevraagd.^[16]

Het gaat in dit artikel niet om het intrekken van de omgevingsvergunning bij wijze van sanctie of om handhaving bij overschrijding van vergunningvoorschriften, zoals de grenswaarden.^[17] In beginsel is de intrekking grond op basis van het criterium van 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu' (oud) of 'significante milieuverontreiniging' (nieuw) geen handhavingsinstrument. Bij ambtshalve intrekking worden de vergunningvoorschriften, waaronder de emissiegrenswaarden, niet overschreden, maar toch is ter bescherming van het milieu en/of de (menselijke) gezondheid ingrijpen nodig.^[18]

2.2 Van 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu' naar 'significante milieuverontreiniging'?

Onder de Wabo bood artikel 2.33 lid 1 een van de gronden voor intrekking van de omgevingsvergunning milieu; die van 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu'. Op basis hiervan was het bevoegd gezag verplicht de omgevingsvergunning in te trekken. Het criterium van 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu', dat tot een intrekking *plicht* leidde, komt niet als zodanig terug onder het nieuwe recht. Desalniettemin is een soortgelijke intrekking grond te destilleren uit de Omgevingswet. Dit betreft een intrekking *bevoegdheid* ingeval een milieubelastende activiteit 'significante milieuverontreiniging' veroorzaakt. Ook de beoordelingsregels voor de verlening van de vergunning voor milieubelastende activiteiten, bevatten de grond 'er wordt geen significante milieuverontreiniging veroorzaakt' (artikel 8.9 lid 1 onder e Bkl).

Overigens bevat de Omgevingswet, en voorheen de Wabo, meerdere gronden die een intrekking *plicht* of bevoegdheid voor het bevoegd gezag met zich meebrengen. Zo is het bevoegd gezag *verplicht* om de vergunning te actualiseren als blijkt dat de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt vanwege technische mogelijkheden kan worden ingeperkt of vanwege de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu moet worden ingeperkt.^[19] Indien door wijziging van de voorschriften niet kan worden bereikt dat de in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast, moet de vergunning verplicht worden ingetrokken.^[20] Ook bestaat er 'in ieder geval' een *bevoegdheid* tot intrekking van de vergunning in verband met een doelmatig beheer van afvalstoffen of het niet treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid indien niet kan worden volstaan met wijziging van de vergunningvoorschriften.^[21] In deze bijdrage ligt de nadruk echter op de intrekking grond 'significante milieuverontreiniging'.

2.3 De Richtlijn Industriële Emissies

De nationale regeling voor vergunningverlening voor industriële installaties vormt in belangrijke mate een implementatie van de RIE. De RIE ziet op de regulering - preventie en bestrijding - van de uitstoot van verontreinigende stoffen van de meest milieubelastende industriële installaties en veehouderijen om een hoog niveau van bescherming van het milieu in zijn geheel te bereiken.^[22] Recent is een herziening van de RIE aangenomen.^[23] Hiermee worden onder meer artikel 18 over milieukwaliteitsnormen en artikel 21 over toetsing en bijstelling van de vergunningvoorwaarden aangepast.^[24] De voor deze bijdrage relevante beoordelingscriteria voor de vergunningverlening zijn echter niet gewijzigd met deze herziening.

Met het beoordelingscriterium 'significante milieuverontreiniging' wordt onder de Omgevingswet de terminologie uit artikel 11 onder c RIE overgenomen.^[25] Een van de 'beginselen van fundamentele verplichtingen' voor de exploitant is dat de exploitatie van de installatie 'geen significante verontreiniging veroorzaakt'.^[26] Over deze uniformeringsslag met het Europese recht is beperkt uitgeweid in de Kamerstukken. In de beoordelingsregels voor de vergunningverlening van milieubelastende activiteiten zoals opgenomen in artikel 8.9 Bkl, is bewust nauw aangesloten bij de terminologie uit de RIE.^[27]

Artikel 21 RIE bevat de bepalingen over toetsing en bijstelling van de vergunning.^[28] Hierin is onder meer bepaald dat de vergunningvoorwaarden regelmatig moeten worden getoetst en zo nodig bijgesteld als dat nodig is om naleving van de richtlijn te garanderen (artikel 21 lid 1), ook dus om te garanderen dat geen sprake is van 'significante verontreiniging'. In artikel 21 lid 5 is expliciet bepaald dat de vergunningvoorwaarden *in ieder geval* worden getoetst en zo nodig bijgewerkt ingeval de door de installatie veroorzaakte verontreiniging
[29]

‘of such significance’ is dat nieuwe of gewijzigde emissiegrenswaarden opgenomen moeten worden.

Uit artikel 8.97 Bkl blijkt dat het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning kan wijzigen of een omgevingsvergunning kan intrekken op dezelfde gronden als genoemd in artikel 8.9 Bkl. Daarbij wordt dus, net als in de RIE, geen onderscheid in beoordelingscriteria gemaakt tussen het moment van de vergunningverlening en het moment van eventueel wijzigen of intrekken van de vergunning. Onder de Wabo ontbrak die uniformiteit. Aan die verschillende wijzen van formuleren lag overigens vaak geen expliciete keuze of bijzonder oogmerk ten grondslag.^[30]

Ook de definitie van milieuverontreiniging is overgenomen uit de RIE. Bijlage 1, artikel 1.1 Bkl definieert ‘milieuverontreiniging’ als:

“directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in lucht, water of bodem die de gezondheid van de mens of de kwaliteit van het milieu kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, of de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan”.^[31]

Uit de Nota van toelichting (hierna: NvT) bij het Bkl volgt dat - in afwijking van de term ‘verontreiniging’ uit artikel 11 onder c RIE - is gekozen voor de term ‘milieuverontreiniging’ om verwarring met andere verontreinigingsbegrippen te voorkomen.^[32] Wanneer sprake is van *significante* verontreiniging is echter niet omschreven in de RIE en ook niet onder het nationale recht. De Omgevingswet geeft geen nadere invulling van het criterium omdat het bevoegd gezag per geval moet beoordelen of sprake is van significante milieuverontreiniging.

3. Waar komen we vandaan?

3.1 Inleiding

De intrekingsgrond ‘significante milieuverontreiniging’ lijkt - met wat creativiteit - nog het meest op de intrekingsgrond ‘ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu’ zoals die was opgenomen in de Wabo.^[33] Opvallend is dat over laatstgenoemde intrekingsgrond weinig is geprocedeerd. Op rechtspraak.nl komen minder dan 200 resultaten naar boven, het betreft dan alle uitspraken sinds 1998.^[34] Dat op dit specifieke onderdeel weinig is geprocedeerd, kan impliceren dat het intrekken van de omgevingsvergunning milieu op basis van de ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu zeldzaam is.^[35] Dit is, gezien het ingrijpende karakter van dit instrument, goed te verklaren. Bovendien zijn vaak minder ingrijpende instrumenten voorhanden waarmee ook het gewenste resultaat kan worden bereikt, zoals een wijziging van de vergunningvoorschriften. De economische gevolgen van het intrekken van de vergunning voor de ‘ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu’ veroorzakende inrichting - onder de Omgevingswet ‘milieubelastende activiteit’ - kunnen immers zeer omvangrijk zijn. Daarom kon - op grond van artikel 15.20 Wm - schadevergoeding een rol spelen bij het intrekken van een vergunning.^[36] Onder de Omgevingswet kan op grond van artikel 15.1 lid 1 sprake zijn van nadeelcompensatie. Vanuit wetshistorisch perspectief is het interessant te bezien hoe het criterium van ‘ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu’ zich in de loop der tijd heeft ontwikkeld. In deze paragraaf zal daarom worden ingegaan op dit criterium dat een intrekingsgrond vormde onder de Wm (oud) en Wabo. Daarna zal worden geduid wat onder deze intrekingsgrond verstaan moest worden en wanneer het instrument ingezet mocht worden.

3.2 ‘Ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu’, hoe zat het ook alweer?

3.2.1 Intrekingsplicht of intrekingsbevoegdheid

Zowel onder de Wm als onder de Wabo was het veroorzaken van 'ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu' een intrekingsgrond voor de omgevingsvergunning milieu. Een belangrijk verschil was dat onder artikel 8.25 Wm intrekken op basis van deze grond een *bevoegdheid* was, terwijl onder de Wabo sprake was van een *plicht* (artikel 2.33 lid 1 onder d Wabo). Net als onder het huidige recht moest voordat een omgevingsvergunning geheel of gedeeltelijk kon worden ingetrokken wegens ontoelaatbaar nadelige milieugevolgen, eerst worden nagegaan of de nadelige gevolgen met een wijziging van vergunningvoorschriften voldoende konden worden beperkt. In die gevallen moest met een wijziging van de voorschriften worden volstaan.^[37]

De intrekings*bevoegdheid* is met het vervangen van artikel 8.25 Wm door artikel 2.33 Wabo expliciet komen te vervallen. In de memorie van toelichting (hierna: MvT) bij de Wabo wordt daarover opgemerkt dat - in afwijking van de oude bepaling uit artikel 8.25 lid 1 onder a Wm - een bevoegdheid tot intrekking immers slecht past bij het constateren van 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu'. Daarbij ligt een verplichting meer voor de hand.^[38]

Onder de Omgevingswet is voor de veronderstelde vergelijkbare grond van 'significante milieuverontreiniging' weer sprake van een intrekings- en wijzigings*bevoegdheid*, zo blijkt uit artikel 8.97 lid 1 Bkl. Daarmee lijkt - ondanks de in de MvT bij de Wabo geconstateerde slechte verenigbaarheid van een bevoegdheid bij dit intrekkingscriterium - weer te worden aangesloten bij artikel 8.25 lid 1 onder a Wm.

3.2.2 Wanneer was er sprake van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu?

De Wabo bevatte geen omschrijving van het begrip 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu'. Of sprake is van ontoelaatbare nadelige gevolgen hangt af van de concrete omstandigheden van het geval. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) hanteert daarbij een 'strenge' toets. Zo oordeelde de Afdeling bijvoorbeeld in een uitspraak van 21 juni 2023:

“Zoals de rechtbank heeft overwogen, is voor toepassing van artikel 2.33, eerste lid, aanhef en onder d, van de Wabo *niet doorslaggevend* of de omgevingsvergunning in het belang van de bescherming van het milieu *opnieuw zou kunnen worden verleend*. Om tot intrekking van een eenmaal verleende en onherroepelijke omgevingsvergunning over te kunnen gaan, moeten de door die vergunning toegestane milieugevolgen zo ernstig zijn dat zij *niet alleen als ongewenst*, maar zonder meer als ontoelaatbaar nadelig kunnen worden aangemerkt. Bij de beantwoording van de vraag of zich ontoelaatbaar nadelige gevolgen voordoen, heeft het college beoordelingsruimte. Die ruimte wordt onder meer begrensd door wat uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit”^[39] (cursief door auteur).

Opvallend hier is dat de Afdeling oordeelt dat het niet doorslaggevend is of de omgevingsvergunning in het belang van de bescherming van het milieu opnieuw zou kunnen worden verleend. Hieruit lijkt een verschil te worden gemaakt tussen het moment van verlening en het moment van toetsing van een bestaande vergunning.^[40] Om de vergunning te mogen intrekken moeten de milieugevolgen zo ernstig zijn dat ze niet ongewenst, maar zonder meer ontoelaatbaar moeten zijn.^[41]

De Afdeling sprak hier over beoordelingsruimte; deze ruimte was echter niet onbegrensd. Die ruimte werd onder meer begrensd door wat uit de meest recente algemeen aanvaarde milieutechnische inzichten voortvloeit. Daarnaast volgt uit (eerdere) jurisprudentie dat de vergunning niet kan worden ingetrokken vanuit een ruimtelijk motief, aangezien dit niet onder het criterium nadelige gevolgen voor het milieu viel.^[42] Nieuwe gebiedsontwikkelingen in de nabijheid van de milieubelastende activiteit vormden dus geen grond op basis waarvan wordt voldaan aan dit criterium.^[43] Ontoelaatbaar nadelige milieugevolgen konden niet alleen tot intrekking van een vergunning, maar ook tot wijziging van voorschriften leiden. Die voorschriften konden in het belang van de bescherming van het milieu ook worden gewijzigd in een situatie waarin de inrichting (nog) geen ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu veroorzaakte.^[44]

4. Waar staan we onder de Omgevingswet?

4.1 Inleiding

Met de komst van de Omgevingswet is het (niet) veroorzaken van 'significante verontreiniging' een centraal criterium bij de regulering van milieubelastende activiteiten. Zo is dit criterium niet alleen opgenomen in de beoordelingsregels en wijzigings- en intrekkinggronden voor de omgevingsvergunning voor de mba, maar bepaalt artikel 4.22 lid 2 onder d Omgevingswet dat ook de grondslag voor rijksregels over milieubelastende activiteiten er in ieder geval toe leidt dat geen significante verontreiniging wordt veroorzaakt. Alhoewel dit criterium als zodanig onder de Wabo niet expliciet werd gehanteerd, werd het 'ingevuld door de verschillende onderdelen van het toetsingskader voor de omgevingsvergunning milieu'.^[45] Bovendien was het al een bekend beginsel voortkomend uit artikel 11 RIE. Wat brengt het expliciet opnemen van dit het criterium van significante verontreiniging onder de Omgevingswet voor een veranderingen met zich mee?

4.2 Beoordelingskader voor vergunningverlening als uitgangspunt voor intrekking

In tegenstelling tot de Wabo bevat het beoordelingskader voor de omgevingsvergunning voor milieubelastende activiteiten geen algemene weigeringsgrond 'in het belang van de bescherming van het milieu', maar enkel positief geformuleerde beoordelingsregels. Hiermee wordt blijkens de MvT geen inhoudelijke verandering beoogd, maar wordt er aansluiting gezocht bij de tekst van de RIE en het uitgangspunt van het Bkl om de beoordelingsregels op dit gebied te harmoniseren en te baseren op verleningsgronden in plaats van weigeringsgronden.^[46] Het uitgangspunt bij de beoordeling van vergunningsaanvragen is de geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging door de activiteit, en het streven naar een hoog niveau van milieubescherming in zijn geheel.^[47] Volgens de NvT bij het Bkl is in het stelsel van de Omgevingswet bewust gekozen voor een omschrijving die de essentie van het criterium weergeeft: de verontreiniging door een milieubelastende activiteit mag niet significant zijn. Dit is krachtens artikel 8.97 lid 1 Bkl overeenkomstig van toepassing op het wijzigen of intrekken van de vergunning.^[48]

Artikel 5.40 lid 1 aanhef en onder a Omgevingswet biedt de grondslag voor de bevoegdheid tot wijziging van de voorschriften of intrekking van de omgevingsvergunning. Onder de Omgevingswet bepaalt artikel 8.97 Bkl - de algemene grond voor actualisering, wijziging en intrekking voor milieubelastende activiteiten - dat het bevoegd gezag de voorschriften van een omgevingsvergunning kan wijzigen of een omgevingsvergunning kan intrekken op de in dat hoofdstuk aangegeven gronden waarop de omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd had kunnen worden (artikel 8.9 Bkl).^[49] Bewust is gekozen voor een eenduidige regeling voor het wijzigen van vergunningvoorschriften en het intrekken van vergunningen. Het doel is om door deze uniforme, geharmoniseerde regeling bij te dragen aan de bestuurlijke afwegingsruimte indien bestaande vergunningen de gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving belemmeren.^[50] Hiermee worden de gronden voor beoordeling van de aanvraag van een vergunning en de gronden voor intrekking van bestaande vergunningen aan elkaar gelijkgesteld.^[51] Dit past binnen de hierboven beschreven wetssystematische benadering.

De NvT bij het Bkl vermeldt:

"Het bevoegd gezag kan de vergunning intrekken als zich feiten of omstandigheden voordoen waardoor de activiteit niet langer toelaatbaar geacht wordt met het oog op de belangen waartoe het vergunningstelsel dient. Vanzelfsprekend moet hierbij het evenredigheidsbeginsel in acht genomen worden."^[52]

De woordkeuze in de NvT voor 'niet toelaatbaar' valt op: wordt daarmee bedoeld aan te sluiten op het criterium van 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu' uit het oude stelsel? In de literatuur wordt gediscussieerd over de toepassing van artikel 8.9 Bkl op de aantasting van bestaande rechten.^[53] Daarin worden onder meer zorgen geuit over de implicaties van een algemene intrekkingbevoegdheid voor de rechtszekerheid van vergunninghouders.

4.3 Wijzigings- en intrekkingplicht of wijzigings- en intrekkingbevoegdheid

Uit de NvT bij het Bkl blijkt dat onder het intrekken van de vergunning - net als onder de Wabo - uitdrukkelijk ook het gedeeltelijk intrekken van de vergunning bedoeld wordt.^[54] Daarnaast blijft ook onveranderd dat het bevoegd gezag alleen toepassing geeft aan de intrekkingsbevoegdheid als niet kan worden volstaan met wijziging van de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften.^[55] Artikel 8.97 Bkl is een algemene wijzigings- en intrekkingsbevoegdheid en dus niet als plicht opgenomen. Dit past bij de idee van de Omgevingswet tot meer bestuurlijke afwegingsruimte.^[56] Het is opvallend dat hiermee weer wordt aangesloten bij artikel 8.25 Wm waar het ook om een bevoegdheid ging. Dit terwijl - zoals in de vorige paragraaf is aangehaald - in de MvT bij de Wabo juist werd gesteld dat de aard van de ernst van 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu' zich niet leent voor een intrekkingsbevoegdheid en daarom een intrekkingsplicht meer voor de hand ligt. Uit de Kamerstukken wordt niet duidelijk waarom de wetgever van dit standpunt is afgeweken onder de Omgevingswet. Het is bovendien de vraag of de RIE ruimte biedt voor een bevoegdheid. Uit artikel 11 en onder c RIE volgt een meer dwingend karakter: de lidstaten treffen de nodige maatregelen opdat installaties geen significante verontreiniging veroorzaken. Artikel 21 lid 1 RIE bepaalt bovendien dat de lidstaten alle nodige maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat de bevoegde autoriteiten de vergunningvoorwaarden geregeld toetst en waar nodig bijstelt om naleving van de RIE te garanderen. Het gaat in deze artikelen dus niet om *kunnen treffen*. Als er al sprake is van een bevoegdheid dan ziet dat op de zinsnede 'dat de *nodige* maatregelen worden getroffen'.^[57] Het treffen van *nodige* maatregelen ziet alleen niet op de plicht of bevoegdheid. Hiermee zou kunnen worden betoogd dat uit de RIE een intrekkingsplicht voortvloeit in geval van significante verontreiniging.^[58]

4.4 Wanneer is sprake van significante milieuverontreiniging?

4.4.1 Significante milieuverontreiniging

In de NvT wordt al opgemerkt dat significante verontreiniging in de RIE niet verder is omschreven en dat de Omgevingswet ook geen nadere invulling aan het criterium uit artikel 8.9 lid 1 onder e Bkl geeft.^[59] Het bevoegd gezag zal daarom per geval moeten beoordelen of sprake is van significante milieuverontreiniging, waarbij met alle relevante feiten en omstandigheden rekening gehouden wordt.^[60] Daarnaast dient, net zoals onder de Wabo het geval was, het bevoegd gezag bij de beoordeling aandacht te besteden aan de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen die de activiteit kan veroorzaken voor het milieu, de gezondheid en de veiligheid. Verder moeten de specifieke plaatselijke kenmerken van de locatie waar de milieubelastende activiteit plaatsvindt mee worden genomen bij de beoordeling. Hierbij moet niet alleen rekening worden gehouden met de bestaande omgeving van de milieubelastende activiteit, maar ook de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen in de omgeving van de milieubelastende activiteit, of concrete ontwikkelingen van de activiteit zelf (bijvoorbeeld voorzienbare uitbreidingen).^[61]

In de literatuur wordt gepoogd de overgang van 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu' naar 'significante milieuverontreiniging' te duiden. Boeve en Van Bueren merken op dat het lijkt alsof er een aanzienlijke verruiming plaatsvindt waarbij mogelijk sprake is van een minder strikt toetsingskader. Of dat ook zo zal zijn, moet nog blijken.^[62] Collignon en Van der Loo betogen dat de soep misschien niet zo heet gegeten moet worden.^[63] Dit laatste omdat rechtszekerheid een zwaarwegend belang zal blijven. Het is naar mijn mening voorstelbaar dat - mede door voortschrijdend wetenschappelijk inzicht en maatschappelijke druk - in voorkomende gevallen gebruik zal worden gemaakt van deze mogelijk bredere discretionaire bevoegdheid, waarbij zal moeten worden afgewacht hoe de rechter hier mee om zal gaan.

4.4.2 Het wisselspoor met het omgevingsplan

Uit artikel 8.9 lid 3 Bkl blijkt dat bij de beoordeling of de milieubelastende activiteit voldoet aan het criterium van significante milieuverontreiniging, in ieder geval rekening wordt gehouden met het omgevingsplan, omgevingsvergunningen voor afwijkactiviteiten, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening.^[64] In de motivering van de beslissing op de aanvraag moet duidelijk zijn aangegeven op welke manier deze regels de inhoud van het besluit hebben beïnvloed. Dit past bij de systematiek van de Omgevingswet waarin

wordt beoogd om het 'ruimtelijk spoor' en het 'milieuspoor' in verdergaande mate te integreren. Het bestuursorgaan gebruikt dus o.m. het omgevingsplan als een belangrijke bron van informatie bij de invulling van het criterium dat bij een milieubelastende activiteit geen significante milieuverontreiniging mag optreden.^[65] Hiermee is beoogd om de samenhang tussen de omgevingsplanregels en de eisen die aan milieubelastende activiteiten worden gesteld, te bevorderen.^[66] Op basis van artikel 8.97 Bkl kan het omgevingsplan dus ook het criterium van significante milieuverontreiniging invullen dat leidt tot een intrekking- of wijzigingsgrond. Onder de Wabo was het bestemmingsplan geen onderdeel van het toetsingskader van de omgevingsvergunning milieu en de wijzigings- en intrekkinggronden van die vergunning. Wel moest onder de Wabo bij de *aanvraag* van de omgevingsvergunning - mits in het belang van de bescherming van het milieu - de bestaande situatie of de redelijkerwijs te verwachten ontwikkelingen mee worden genomen. Daarbij kon het bestemmingsplan wel een rol spelen.^[67] Dit roept de vraag op wat met de komst van artikel 8.9 lid 3 jo. artikel 8.97 Bkl, de rol van het omgevingsplan kan zijn om tot intrekken van een vergunning te besluiten.^[68] Deze zal naar mijn verwachting op zijn minst een belangrijke rol kunnen spelen.

Om de beginselen van rechtszekerheid en evenredigheid in acht te nemen en het *level playing field* te bevorderen zouden bevoegde gezagen kunnen vooruitlopen door bij (omgevings)planvorming in stedelijke puzzels (potentiële) significante milieuverontreiniging en gezondheidseffecten in hun overweging mee te nemen. Welke functies kunnen worden gemengd en welke lenen zich daar minder goed voor? Met dit 'gebiedsgericht' denken over milieunormen kan het bevoegd gezag proactief sturen op het voorkomen van significante verontreiniging en de balans tussen beschermen en benutten.^[69]

4.5 Tussenconclusie

In lijn met de wetssystematische benadering van de Omgevingswet zijn de beoordelingscriteria voor vergunningverlening gelijkgesteld aan de toetsingscriteria bij een reeds verleende vergunning. Met 'significante milieuverontreiniging' als (geheel en gedeeltelijke) intrekking**bevoegdheid** lijkt weer een beweging naar artikel 8.25 Wm (oud) te zijn gemaakt. Alhoewel onder de Wabo - in afwijking van de Wm - expliciet was gekozen voor een intrekking**plicht** bij het voldoen aan het criterium van 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu', keert die bevoegdheid onder de omgevingswet weer terug. Deze wijziging roept bovendien de vraag op of een wijzigings- en intrekking**bevoegdheid** wel in lijn is met de RIE. Het kan interessant zijn te bezien of, en zo ja, in welke mate de wijziging naar een bevoegdheid de inzet van het instrument beïnvloedt.^[70]

Wanneer precies sprake is van 'significante milieuverontreiniging' zal per geval moeten blijken aan de hand van alle relevante feiten en omstandigheden. Daarbij spelen de bestaande toestand van het milieu en de gevolgen van de activiteit op het milieu, de gezondheid en de veiligheid en belangrijke rol. Uit artikel 8.9 lid 3 Omgevingswet blijkt dat o.m. het omgevingsplan een belangrijke rol vervult. De plaatselijke kenmerken (waaronder ook toekomstig ontwikkelingen) moeten bij de beoordeling mee worden genomen. Dit lijkt een andere benadering dan onder de Wabo waarin het ruimtelijke motief juist geen doorslaggevende factor was.

5. Waar brengt Ilva ons naartoe?

5.1 Inleiding

Omdat de Omgevingswet recent pas in werking is getreden bestaat er nog geen jurisprudentie over de in het nationale recht opgenomen intrekkinggronden. Daarom wordt in deze paragraaf geput uit de rechtszaak Ilva SpA waarin op 25 juni 2024 een uitspraak is gedaan door het Europese Hof van Justitie.^[71] In deze zaak staat o.m. het begrip 'significante verontreiniging' centraal. Aan de hand hiervan en van de conclusie van advocaat-generaal J. Kokott, worden in dit artikel enkele beschouwingen gedaan. Daarbij ligt de nadruk op artikel 11 RIE, op basis van dit artikel moeten de lidstaten zoals gezegd alle benodigde maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat installaties geen significante verontreiniging veroorzaken.^[72]

5.2.1 Inleiding

In de zaak C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a. gaat het om een verzoek van de rechter in eerste aanleg in Milaan, Italië om een prejudiciële beslissing. De inwoners van Taranto en andere naburige gemeenten stellen dat hun recht op gezondheid, sereniteit en rust in het leven en op een gezond klimaat wordt aangetast. Deze rechten zouden volgens hen worden aangetast door opzettelijke gedragingen die sterke verontreiniging veroorzaken ten gevolge van de emissies van de installaties van de staalfabriek Ilva in Taranto. Vanwege ernstige water-, lucht- en bodemverontreiniging is het grondgebied van omliggende gemeenten aangemerkt als 'plaats van nationaal belang'.^[73] Uit opgestelde evaluaties van de gezondheidsschade blijkt dat er een causaal verband bestaat tussen de emissies van Ilva en het verslechteren van de gezondheidstoestand van inwoners in de regio.^[74] Door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM) zijn ook al twee uitspraken gedaan over de relatie tussen de omgang van de Italiaanse autoriteiten met de verontreinigende emissies van Ilva SpA en de schending van artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (hierna: EVRM).^[75]

5.2.2 De uitspraak van het Europees Hof van Justitie

5.2.2.1 De uitleg van het voorzorgs- en gezondheidsbeginsel

Het Hof komt bij de beantwoording van de eerste vraag tot de conclusie dat de RIE,^[76] gelezen in het licht van artikel 191 VWEU en de artikelen 35 en 37 van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie (hierna: het Handvest), zo moet worden uitgelegd dat de evaluaties van de gevolgen van de activiteiten van de betrokken installatie voor zowel het milieu als de gezondheid van de mens een onderdeel moeten zijn van de vergunningverlening en -toetsing.^[77] Artikel 35 Handvest bepaalt immers dat een hoog niveau van bescherming van de menselijke gezondheid wordt gewaarborgd. Daarenboven moet krachtens artikel 37 Handvest een hoog niveau van milieubescherming en de verbetering van de kwaliteit van het milieu worden geïntegreerd in het beleid van de Unie. Het bepaalde in artikel 27 RIE stelt bovendien dat de RIE bijdraagt aan het recht van elke persoon om te leven in een milieu dat passend is voor diens gezondheid en welzijn.^[78] De autoriteit die bevoegd is om de vergunning te verlenen of te toetsen moet op doeltreffende en tijdige wijze rekening houden met de evaluaties van de gevolgen van de activiteiten van een installatie.^[79] De betreffende vergunning moet onverwijld worden getoetst wanneer de resultaten van een dergelijke evaluatie wijzen op onaanvaardbare gezondheidsrisico's voor een significante bevolkingsgroep die aan de verontreinigende emissies is blootgesteld.^[80] Dit volgt ook uit artikel 8 lid 2 RIE.^[81] Blijkens artikel 23 lid 4 RIE zijn de systematische evaluaties van milieurisico's onder meer gebaseerd op de potentiële en de reële gevolgen van de betrokken installaties voor de gezondheid van de mens en voor het milieu.^[82] De frequentie waarin wordt getoetst hangt af van de aard en omvang van de installatie waarbij in het bijzonder rekening moet worden gehouden met de specifieke plaatselijke kenmerken van de locatie van de installatie. Dit is in het bijzonder van belang indien de activiteiten plaatsvinden in de nabijheid van woningen.^[83]

A-G J. Kokott besteedt - in tegenstelling tot het Hof - in haar conclusie wel aandacht aan de uitleg van het begrip 'significante verontreiniging'. Zij stelt daarop dat 'veeleer elke verontreiniging als significant moet worden aangemerkt die - rekening houdend met eventuele uitzonderingen - leidt tot een toestand die onverenigbaar is met enige toepasselijke regelgeving inzake milieubescherming'.^[84] Onafhankelijk van milieuregelgeving moet verontreiniging als significant worden beschouwd indien 'deze nadelige gevolgen moeten worden beschouwd als een buitensporige aantasting van de menselijke gezondheid'.^[85] Dit blijkt ook al uit artikel 191 lid 1 VWEU dat het doel beschrijft de gezondheid van de mens te beschermen.^[86] Dit resulteert volgens A-G J. Kokott in het bijzonder tot het belang om de bescherming van de menselijke gezondheid te waarborgen, dit kan zelfs aanzienlijke economische nadelen rechtvaardigen.^[87] Overigens wordt uit de conclusie niet duidelijk of er een verschil is, en zo ja, wat dat verschil dan is tussen 'buitensporige aantasting' en 'significante milieuverontreiniging'.

Het EHRM stelde eerder al vast dat de verontreiniging die ontstaat door de exploitatie van de Ilva-fabriek, tot een schending van artikel 8 EVRM leidt.^[88] Dit baseerde het EHRM op wetenschappelijke studies waaruit blijkt dat de emissies van deze fabriek verontreinigende gevolgen hebben voor zowel het milieu als de gezondheid van de mens.^[89] Op basis van jurisprudentie van het EHRM kan sprake zijn van een aantoonbare klacht op grond van artikel 8 EVRM wanneer 'een ecologisch risico een zodanig niveau van ernst bereikt dat het vermogen van de aanvrager om van zijn woning of zijn privé- of gezinsleven te genieten, aanzienlijk wordt aangetast. De beoordeling van dit minimumniveau is in dergelijke gevallen relatief en hangt af van alle omstandigheden van het geval, met name de intensiteit en de duur van de overlast en de fysieke of psychologische gevolgen ervan voor de gezondheid of de levenskwaliteit van de verzoeker'.^[90] A-G J. Kokott stelt dat verontreiniging die de gezondheid van mensen aantast en daarmee de grondrechten van betrokkenen schendt, altijd als significant moet worden beschouwd.^[91] Uit de uitspraak van het Hof blijkt overigens niet dat de conclusie over de koppeling met mensenrechten wordt overgenomen.

5.2.2.2 Rekening houden met wetenschappelijk vastgestelde schadelijke stoffen

Op de tweede vraag antwoordt het Hof dat de RIE zo moet worden uitgelegd dat de bevoegde autoriteit voor de verlening of de toetsing van een exploitatievergunning van een installatie niet alleen rekening hoeft te houden met de verontreinigende stoffen die voorzienbaar zijn gelet op de aard en het type van de betrokken industriële activiteit, maar ook met alle andere verontreinigende stoffen waarvan wetenschappelijk is vastgesteld dat zij schadelijk zijn als gevolg van de activiteiten van de betrokken installatie, met inbegrip van de door deze activiteiten veroorzaakte stoffen die niet zijn beoordeeld in de oorspronkelijke vergunningsprocedure voor die installatie.^[92] Hierbij wordt verwezen naar rapporten waaruit blijkt dat er een onaanvaardbaar risico voor de gezondheid van de bevolking was blijven bestaan dat aantoonbaar verband houdt met bepaalde emissies van verontreinigende stoffen uit de Ilva-fabriek, te weten PM_{2,5}- en PM₁₀-deeltjes, koper, kwik en naftaleen uit diffuse bronnen.^[93] Dit terwijl artikel 12 lid 1 onder f RIE stelt dat een dergelijke vergunningsaanvraag een beschrijving moet bevatten van de aard en de omvang van de te voorziene emissies van de installatie in elk milieucompartiment, met een overzicht van de significante milieueffecten van de emissies.^[94] Daarbij moet het ingevolge artikel 14 lid 1 onder a RIE ook gaan om andere verontreinigende stoffen die in significante hoeveelheden uit de installatie kunnen vrijkomen.^[95]

In lijn met het preventiebeginsel moet de vaststelling van de toegestane hoeveelheid verontreinigende emissies, worden gekoppeld aan de mate van schadelijkheid van de stoffen.^[96] Slechts verontreinigende stoffen die worden geacht een verwaarloosbaar effect op de gezondheid van de mens en het milieu te hebben, kunnen worden uitgesloten van de categorie van stoffen waarvoor in de exploitatievergunning van een installatie emissiegrenswaarden moeten worden vastgesteld.^[97] In lijn met wat A-G J. Kokott in punt 133 van haar conclusie stelde, moet rekening worden gehouden met de tijdens de exploitatie opgedane ervaring als onderdeel van de relevante wetenschappelijke gegevens over verontreiniging, en dus met de feitelijk vastgestelde emissies.^[98] Hieraan moet worden toegevoegd dat met name in het kader van de in de RIE bedoelde procedures voor de toetsing van een exploitatievergunning hoe dan ook een totaalbeoordeling moet worden verricht, waarbij rekening wordt gehouden met alle bronnen van verontreinigende stoffen en hun gecumuleerde effect, zodat wordt gewaarborgd dat ook de som van hun emissies niet leidt tot een overschrijding van de grenswaarden voor de luchtkwaliteit die zijn vastgesteld in de Richtlijn Luchtkwaliteit.^[99] ^[100] Wat betreft de niet in aanmerking genomen stoffen, waarvoor wel grenswaarden zijn vastgesteld moeten deze worden beschouwd als milieukwaliteitsnormen in de zin van artikel 3 lid 6 en artikel 18 RIE.^[101] Deze grenswaarden moeten - wanneer de naleving van deze normen vereist dat aan de betrokken installatie strengere emissiegrenswaarden worden opgelegd - dan ook worden vastgesteld overeenkomstig artikel 18 RIE.^[102] Op grond van die bepalingen worden extra voorwaarden in de vergunning gesteld, onverminderd andere maatregelen die getroffen kunnen worden om aan de milieukwaliteitsnormen te voldoen.^[103]

5.2.2.3 De termijn waarbinnen de nodige maatregelen moeten worden getroffen

Het Hof komt in het antwoord op de derde vraag tot de conclusie dat de RIE zich ertegen verzet dat een nationale regeling op grond waarvan de termijn waarover de exploitant van een installatie beschikt om te voldoen aan de maatregelen ter bescherming van het milieu en de gezondheid van de mens, herhaaldelijk is

verlengd, terwijl er ernstige en significante gevaren voor de integriteit van het milieu en de menselijke gezondheid waren vastgesteld.^[104] Hierbij is van belang te vermelden dat Ilva onder Italiaans recht werd aangemerkt als een inrichting van nationaal strategisch belang. Omdat Ilva absoluut noodzakelijk werd geacht voor de werkgelegenheid, en om de productie te waarborgen, kon de minister bij uitzondering ruimere termijnen verlenen.^[105]

Het Hof oordeelt dat bij een inbreuk op de voorwaarden van de exploitatievergunning de exploitant maatregelen moet treffen om onmiddellijk weer aan de voorwaarden te voldoen, waarmee de installatie op een zo kort mogelijke termijn weer aan de voorwaarden moet voldoen.^[106] De exploitatie van de installatie wordt in lijn met artikel 8 lid 2 RIE hoe dan ook opgeschort wanneer een inbreuk op de voorwaarden een direct gevaar vormt voor de menselijke gezondheid of onmiddellijke en significante nadelige gevolgen voor het milieu dreigt te hebben.^[107]

5.3 Gevolgen van deze uitspraak voor Nederland

5.3.1 De uitleg van het voorzorgs- en gezondheidsbeginsel

De expertgroep gezondheid IJmond adviseerde het rijk om parallel aan de Milieu Effect Rapportage (MER), ook een integrale Gezondheid Effect Rapportage (GER) op te stellen.^[108] De GER moet dan voorwaardelijk worden voor het verlenen van vergunningen en voor maatwerkafspraken.^[109] Hiermee moeten gezondheidseffecten een volwaardige plaats krijgen in de afwegingen.^[110] Momenteel is dit nog geen formeel bestaand instrument en is het geen wettelijk onderdeel van een projectbesluit of vergunningverlening.^[111] Onder de Omgevingswet is er wel explicieter aandacht voor gezondheid. Deze uitspraak roept de vraag op of een gezondheidseffectrapport in meer formele zin zou moeten bestaan o.m. als hulpmiddel tot de invulling van het begrip 'significante milieuverontreiniging'. In artikel 11.16 lid 1 onder d en artikel 11.18 lid 1 onder d van het Omgevingsbesluit is wel al vastgelegd dat het milieueffectrapport ook een beschrijving van de factor 'gezondheid' moet bevatten.^[112] Het is mij onduidelijk in welke mate de voorafgaande evaluatie van de gevolgen van de activiteiten van de betrokken installatie voor zowel het milieu als de gezondheid van de mens daarmee momenteel al voldoende integrerend deel uitmaakt van de procedures voor de verlening en de toetsing van een vergunning voor de exploitatie van de installatie.

De betreffende vergunningen moeten volgens het Hof onverwijld worden getoetst wanneer de resultaten van een dergelijke evaluatie wijzen op onaanvaardbare gezondheidsrisico's voor een significante bevolkingsgroep die aan de verontreinigende emissies is blootgesteld. Het is opvallend dat in de uitspraak steeds wordt gesproken over een 'significante bevolkingsgroep' in plaats van 'significante verontreiniging'.^[113] Uit de RIE volgt niet dat de 'significante verontreiniging' ook een 'significante bevolkingsgroep' moet treffen. Klaarblijkelijk speelt de omvang van de benadeelde bevolkingsgroep een belangrijke rol in het invullen van het criterium van 'significante verontreiniging'. De vraag is wanneer sprake is van een 'significante bevolkingsgroep'. Het RIVM trok in hun vergelijkende analyse de conclusie tussen Ilva SpA en Tata Steel dat Taranto een zeer dichtbevolkt gebied is (circa 200.000 omwonenden) waar het in Wijk aan Zee gaat om ongeveer 2000 inwoners.^[114] Zijn 2000 getroffen omwonenden 'voldoende' om te spreken van een 'significante bevolkingsgroep'? De aard, omvang en specifieke plaatselijke kenmerken van de installatie bepalen hoe vaak de gezondheidsevaluaties uitgevoerd moeten worden. Het Hof merkt op dat de evaluaties in het bijzonder van belang zijn bij activiteiten die plaatsvinden in de nabijheid van woningen. Of bijvoorbeeld Wijk aan Zee in dat kader als 'nabij' Tata Steel wordt beschouwd, is niet helder. Wellicht moet 'nabij' ook niet in enge zin worden uitgelegd. De aard en omvang van (de emissies) van een installatie beïnvloeden immers de cirkel van impact.

Het Europees Hof verwijst naar eerdere uitspraken van het EHRM over de schending van artikel 8 EVRM bij milieuverontreiniging en negatieve gevolgen voor de volksgezondheid. Het Hof neemt dit overigens zoals hierboven reeds toegelicht (nog) niet als maatstaf voor de beoordeling of sprake is van 'significante milieuverontreiniging'. Uit overweging 45 van de preambule bij de RIE volgt ook dat de richtlijn de grondrechten eerbiedigt en de beginselen in acht neemt van met name het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie. Onder de Wabo bestond een specifieke intrekkingsplicht in artikel 2.33 lid 1 onder a ingeval

een voor Nederland verbindend verdrag of een Nederland verbindend besluit van een volkenrechtelijke organisatie dat vereist. Onder de Omgevingswet komt deze bepaling niet terug.^[115] Uit de MvT wordt niet duidelijk waarom deze bepaling is komen te vervallen.

5.3.2 Rekening houden met wetenschappelijk vastgestelde schadelijk stoffen

Uit de beantwoording op de tweede prejudiciële vraag kan worden afgeleid dat de vergunningaanvraag alle informatie over de aard en omvang van de te voorziene emissies in elk milieucompartiment moet bevatten, met een overzicht van de significante milieueffecten van de emissies.^[116] Uit artikel 14 lid 1 onder a RIE volgt echter ook dat alle andere verontreinigende stoffen die in significante hoeveelheden uit de installatie kunnen vrijkomen, worden opgenomen in de aanvraag. Dit om in de vergunning de juiste emissiegrenswaarden als vergunningsvoorwaarden op te kunnen nemen. Allebei de bepalingen komen overeen met hetgeen in artikel 8.26 lid 1 Bkl is bepaald.^[117] Ingeval de effecten op de gezondheid en het milieu verwaarloosbaar zijn hoeven voor verontreinigende stoffen geen emissiegrenswaarden te worden vastgesteld. Bovendien moet bij de toetsing van een vergunning rekening worden gehouden met de feitelijk vastgestelde emissies en hun gecumuleerde effect ook als deze niet zijn beoordeeld in de vergunningaanvraag. Alhoewel deze voorwaarden niet zo letterlijk zijn terug te vinden in het Bkl, zouden deze voorwaarden kunnen worden afgeleid uit artikel 8.33 lid 1 onder a jo. artikel 8.26 Bkl. Hierin wordt immers gesproken over 'andere stoffen' die significante verontreiniging kunnen veroorzaken. Dit zijn dus ook de onvoorziene stoffen die bij de monitoring worden vastgesteld.

5.3.3 De termijn waarbinnen de nodige maatregelen moeten worden getroffen

Zoals uit het antwoord van het Hof is gebleken, moet er voldoende tijd worden gegund voor de technische aanpassingen om aan de nieuwe RIE-eisen te voldoen. Dit geldt alleen voor bestaande installaties. De nationale rechter oordeelt of hier sprake van is in het licht van de ernst van de milieuschade, de gevolgen voor de menselijke gezondheid en de termijnen uit artikel 21 lid 3 RIE. Dit zal dus per geval en de complexiteit van de installatie(s) verschillen.

Als er ernstige en significante gevaren voor de integriteit van het milieu en de menselijke gezondheid zijn vastgesteld ligt dit anders. De RIE verzet zich er dan tegen dat een nationale regeling op grond waarvan de termijn om maatregelen ter bescherming van milieu en gezondheid te treffen herhaaldelijk kan worden verlengd.^[118] Immers moeten bij een inbreuk op de voorwaarden van de vergunning onmiddellijk maatregelen worden getroffen om op een zo kort mogelijke termijn aan de voorwaarden te voldoen.

5.4 De tussenconclusie

Bij de eerste prejudiciële vraag komt het Hof tot de conclusie dat gezondheidsevaluaties deel moeten uitmaken van de vergunningverlening en -toetsing. Daarbij moeten de potentiële en reële gevolgen voor de volksgezondheid en het milieu veroorzaakt door de betreffende installatie in acht worden genomen. Hoe vaak de gezondheidsevaluaties uitgevoerd dienen te worden, ligt aan de aard, omvang en specifieke plaatselijke kenmerken - waarvan in het bijzonder de nabijheid van woningen - van de installatie. Het Europees Hof geeft geen nadere criteria aan de hand waarvan de verlenings- en toetsingsvoorwaarde van 'significante milieuverontreiniging' kan worden ingevuld en gaat vooral in op de 'significante bevolkingsgroep'. In de uitspraak wordt aandacht besteed aan het belang van gezondheid onder de RIE. Ook onder de Omgevingswet wordt gezondheid vaker expliciet genoemd. Om gezondheid goed in de belangenafweging mee te kunnen nemen, lijkt het mij geen overbodige luxe om aan te sluiten bij het advies van de expertgroep gezondheid IJmond om een integrale Gezondheid Effect Rapportage op te stellen. Ook uit het arrest van het Hof in Ilva SpA blijken het belang en het gewicht van gezondheidsevaluaties.

Uit het antwoord op de tweede prejudiciële vraag volgt voornamelijk dat bij verlening en toetsing van vergunningen ook rekening dient te worden gehouden met de verontreinigende stoffen in significante hoeveelheden die niet voorzienbaar zijn, maar waarvan (later) wetenschappelijk is vastgesteld dat zij schadelijk zijn. Daarbij gaat het dus ook om de feitelijk vastgestelde emissies die pas tijdens de exploitatie van

de installatie zijn vastgesteld. Bij de totaalbeoordeling van de vergunning moet rekening worden gehouden met het gecumuleerde effect van de verontreinigende stoffen en het eventuele daardoor ontstaan van een overschrijding van grenswaarden. Hetgeen hierover onder de Omgevingswet (en het bijbehorende Bkl) al in overeenstemming lijkt met de conclusie van het Hof.

De derde en laatste prejudiciële vraag ziet op de tijd waarbinnen exploitanten van installaties aan nieuwe eisen moeten voldoen. Het Hof oordeelt dat minstens aan de noodzakelijke maatregelen moet worden voldaan, beoordeeld aan de hand van de ernst van de milieuschade en de gevolgen voor de menselijke gezondheid. Het verlengen van de termijn waarbinnen de exploitatie moet voldoen aan die noodzakelijke maatregelen mag er niet toe leiden dat de vastgestelde ernstige en significante gevaren voor het milieu en de volksgezondheid in stand blijven. Een opschorting van de exploitatie van de installatie kan dan noodzakelijk zijn.

In haar annotatie bij de uitspraak van het Hof in Ilva SpA, stelt ook Collignon al dat hieruit voor de Nederlandse praktijk niets nieuws blijkt.^[119] Desondanks volgt uit het arrest een duidelijke lijn met betrekking tot het meenemen van volksgezondheid in de beoordeling of sprake is van 'significante milieuverontreiniging'. Wat betreft het volledige inzicht in de gezondheidseffecten zou het formaliseren van de GER naar mijn idee goed aansluiten bij de conclusie van het Hof op de eerste prejudiciële vraag. Met het oog op de tweede en derde vraag is het geruststellend dat het Nederlandse recht in lijn lijkt met de uitleg van de RIE door het Hof.

6. Hoe nu verder?

De maatschappelijke zorgen over de milieu- en gezondheidsgevolgen die worden veroorzaakt door vervuilende emissies van industrieën lijken in toenemende mate voor (terechte) onrust te zorgen. Dit leidt tot een - via juridische procedures afgedwongen - oproep aan de overheid om in te grijpen. In dit artikel onderzoek ik de grond van 'significante milieuverontreiniging', waarmee een vergunning kan worden gewijzigd of ingetrokken, ook als de exploitant van een installatie zich aan de emissiegrenzen en vergunningvoorschriften houdt.

Om deze grond te vergelijken werd de veronderstelde voorganger 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu' uit de Wabo en de Wm onder de loep genomen. Hieruit bleek vooral de slingerbeweging van wijzigings- en intrekingsbevoegdheid onder de Wm naar een *plicht* onder de Wabo en weer terug naar een *bevoegdheid* onder de Omgevingswet. De vraag is daarnaast of de RIE wel ruimte biedt voor een *bevoegdheid*. Bovendien valt het concreet gelijkstellen van de verlenings- en toetsingsgronden onder de Omgevingswet op. Temeer omdat in de jurisprudentielijn van de Afdeling onder de Wabo uitdrukkelijk werd benoemd dat niet doorslaggevend was of de omgevingsvergunning in het belang van de bescherming van het milieu opnieuw zou kunnen worden verleend, maar dat de milieugevolgen zo ernstig zijn dat zij niet slechts ongewenst waren, maar zonder meer ontoelaatbaar nadelig.

De term 'significante milieuverontreiniging' omvat meerdere gronden uit de Wabo en vervangt artikel 11 onder cRIE letterlijk, toch is de invulling van dit criterium vooralsnog onbeslist. Het wordt in ieder geval beoordeeld aan de hand van de relevante feiten en omstandigheden en specifieke plaatselijke kenmerken. Daarbij wordt krachtens artikel 8.9 lid 3 Bkl rekening gehouden met het Omgevingsplan. Of het Omgevingsplan bij intrekken van de vergunning de enige en/of een doorslaggevende factor mag zijn, is nog onduidelijk. Het criterium van 'significante milieuverontreiniging' lijkt wel meer te omvatten dan de intrekkinggrond 'ontoelaatbare nadelige milieugevolgen', wat een groter toepassingsbereik van de bevoegdheid tot intrekken zou betekenen. De toegenomen beleidsruimte die de intrekkingbevoegdheid voor vergunningen voor milieubelastende activiteiten die artikel 8.97 Bkl met zich meebrengt, zou echter ook juist tot een spaarzamere inzet van het instrument kunnen leiden. Dit omdat het voor het bevoegd gezag onduidelijk is of aan het criterium wordt voldaan en wat de eventuele financiële verplichtingen zijn. Daarnaast is het - met het oog op rechtszekerheid en economische belangen - een instrument dat, net als onder het oude recht, niet lichtvaardig zal worden toegepast. Daarom moet steeds worden onderzocht of met een wijziging van de vergunning kan worden volstaan alvorens over wordt gegaan op algehele intrekking.

Uit de uitspraak van het Hof volgt ook geen nadere invulling van het begrip 'significante milieuverontreiniging',

dit terwijl de A-G zich in de conclusie hier wel aan waagde. In de uitspraak wordt vooral aandacht besteed aan de effecten van verontreinigende emissies op een 'significante bevolkingsgroep'. Het Hof geeft wel meer inzicht in het belang en de verplichtingen van het uitvoeren van gezondheidsevaluaties bij vergunningverlening en -toetsing. Waarbij de aard en omvang van de installaties en de nabijheid van woningen bepalen hoe vaak de evaluaties uitgevoerd dienen te worden. Bovendien benadrukt zij dat bij vergunningverlening en -toetsing niet slechts rekening dient te worden gehouden met de voorzienbare verontreinigende stoffen in significante hoeveelheden maar ook in de onvoorzienbare maar (later) feitelijk vastgestelde stoffen in significante hoeveelheid.

De invloed van de uitspraak van het Hof op het Nederlandse recht lijkt vooralsnog beperkt. Hoewel uit de in de inleiding aangehaalde vergelijkende studie van het RIVM, overeenkomsten volgen tussen Ilva SpA en Tata Steel, zijn de juridisch (procedurele) gelijkenissen met het Italiaanse recht op dit onderwerp beperkt. Het Hof geeft net als de Omgevingswet en de RIE geen nadere invulling van het criterium van 'significante verontreiniging' en laat daarmee de praktijk van het omgevingsrecht voorlopig nog in het ongewisse.

Voetnoten

[1] Mr. G.A.H.M. (Ruda) van Ravensteijn is werkzaam als promovenda Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling bij de TU Delft.

[2] PBL, 'Balans van de leefomgeving 2023. Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen', Den Haag, 2023, p. 7 (<https://www.pbl.nl/publicaties/balans-van-de-leefomgeving-2023>).

[3] Zie bijvoorbeeld HR 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (*Urgenda tegen de Staat*) en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1604 (*PAS-uitspraak*).

[4] Zie bijvoorbeeld: 'Hoe de zorgen en het wantrouwen rond Tata Steel door de jaren heen groeiden' (<https://nos.nl/artikel/2491434-hoe-de-zorgen-en-het-wantrouwen-rond-tata-steel-door-de-jaren-heen-groeiden>) en 'Zes vragen (en antwoorden) over PFAS in eieren van hobbykippen' (<https://nos.nl/artikel/2505128-zes-vragen-en-antwoorden-over-pfas-in-eieren-van-hobbykippen>).

[5] Zie bijvoorbeeld Expertgroep Gezondheid IJmond, 'Gezondheid geborgd', aangeboden aan Staatssecretaris Heijnen op 28 februari 2024 (<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2024/02/28/bijlage-2-advies-gezondheid-geborgd-eerste-bevindingen-van-de-expertgroep-gezondheid-ijmond-28-februari-2023-3>). Zie ook RIVM, 'Cumulatie ZZS en vergunningverlening' (vervolgonderzoek 2023), 28 februari 2024 (<https://www.rivm.nl/publicaties/cumulatie-zzs-en-vergunningverlening-vervolgonderzoek-2023>). Zie ook Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Industrie en omwonenden', Den Haag, april 2023 (<https://onderzoeksraad.nl/onderzoek/industrie-en-omwonenden/>).

[6] Onderzoeksraad voor Veiligheid, 'Industrie en omwonenden', Den Haag, april 2023, p. 6-8.

[7] Zie bijvoorbeeld Rb. Rotterdam 27 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8987 (civiele procedure gemeenten tegen Chemours), nieuwsbericht Openbaar Ministerie, 'Openbaar Ministerie start strafrechtelijk onderzoek Tata Steel en Harsco Metals' (<https://www.om.nl/actueel/nieuws/2022/02/02/openbaar-ministerie-start-strafrechtelijk-onderzoek-tata-steel-en-harsco-metals>) en het hiervoor vermelde OvV-rapport waarin de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied zelfs aangeeft dat de intensiteit van de handhavingsverzoeken impact heeft op ander werk waaronder het actualiseren van vergunningen.

[8] Zie o.a. EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD005441413 (*Cordella e.a. tegen Italië*), EHRM 5 mei 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0505JUD000464217 (*Ardimento e.a. tegen Italië*).

[9] Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98 lid 1 Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie, p. 1 en 2.

[10] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione*)

[11] RIVM, 'De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving', 22 september 2023 (<https://www.rivm.nl/publicaties/bijdrage-van-tata-steel-nederland-aan-gezondheidsrisicos-van-omwonenden-en-kwaliteit>).

[12] RIVM, 'Notitie 2024-0036: Vergelijking analyse Taranto en Tata Steel Nederland', in opdracht van het Ministerie van infrastructuur en Waterstaat, 25 april 2024 (<https://www.rivm.nl/documenten/notitie-2024-0036-vergelijking-analyse-taranto-en-tata-steel-nederland>).

[13] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.). De interpretatie vindt plaats mede aan de hand van concl. A-G. J. Kokott 14 december 2023, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.).

[14] Zie bijvoorbeeld: Rb. Limburg 5 oktober 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:7498, r.o. 10. Het kan bij bestaande rechten ook gaan om een legale activiteit waarvoor een vergunning niet vereist is, bijvoorbeeld in geval van activiteiten waarbij slechts een meldplicht van toepassing is. Ook maatwerkvoorschriften over een Milieubelastende activiteit (mba) in de zin van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) kunnen worden gekwalificeerd als 'bestaande rechten'. De beoordelingsregels en regels over vergunningvoorschriften (waaronder de intrekingsgrond van 'significante milieuverontreiniging') zijn daarop krachtens artikel 2.13 lid 5 Bal van overeenkomstige toepassing. Deze bijdrage spitst toe op de 'actief verleende' vergunningen voor de mba.

[15] Deze volgorde bleek overigens - zoals later in het artikel wordt besproken - ook uit de Wabo en volgt ook uit de Omgevingswet (artikel 8.97 lid 3 Bkl). Zie voor meer over het evenredigheidsbeginsel in relatie tot het omgevingsrecht en in het bijzonder de beoordelingsregels in het Bkl: K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Evenredigheid 2.0 in de Omgevingswet. Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning in het licht van het evenredigheidsbeginsel', *TBR* 2024/67, p. 13.

[16] Onder de Wabo stond dit in artikel 2.31a lid 1 en onder huidig recht in artikel 5.34 lid 2 onder a Ow.

[17] Zie bijvoorbeeld artikel 18.10 Ow. Overigens kan bij overtreding van de vergunningvoorschriften eventueel ook het strafrecht of de Wet Bibob om de hoek kijken.

[18] In [*Kamerstukken II 1988/89, 21087, nr. 3*](#), p. 58, bij artikel 29 Wet algemene bepalingen milieuhygiëne (de voorganger van de Wm en de Wabo), wordt dit geduid als een bijzondere bevoegdheid in plaats van een handhavinginstrument wanneer een vergunning wordt ingetrokken bij veroorzaking van ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu (onafhankelijk van de vraag of de voorschriften worden nageleefd).

[19] Zie artikel 5.42 lid 2 Ow en artikel 8.99 lid 1 en 2 Bkl (voorheen artikel 2.31 lid 1 onder b Wabo). De actualiseringsverplichting is een vervolg op de onderzoeksverplichting uit artikel 5.38 Ow waarin wordt beoordeeld of de milieuverontreiniging die de activiteit veroorzaakt, door de ontwikkeling van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu, verder kan worden ingeperkt of, door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu, verder moet worden ingeperkt.

[20] Artikel 8.100a Bkl, voorheen artikel 2.33 lid 1 onder b Wabo. Daarnaast geldt een verplichting tot wijziging van de vergunningvoorschriften binnen vier jaar bij nieuwe of herziene BBT-conclusies (artikel 8.98 Bkl).

[21] Artikel 8.102 Bkl.

[22] Artikel 1 Richtlijn 2010/75/EU.

[23] Richtlijn 2024/1785 van 24 april 2024 tot wijziging van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) en Richtlijn 1999/31/EG van de Raad van 26 april 1999 betreffende het storten van afvalstoffen. In dit artikel wordt - mede in verband met de geldende richtlijn in de zaak Ilva SpA en het niet

wijzigen van artikel 11 - uitgegaan van de nog niet herziene tekst van Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging). In dit artikel wordt de Nederlandstalige afkorting 'RIE' aangehouden, de richtlijn wordt ook wel afgekort als 'IED' (afkomstig van de Engelstalige benaming Industrial Emissions Directive).

[24] Hieraan zal verder in dit artikel geen aandacht worden besteed. Zie voor meer informatie hierover bijvoorbeeld M.N. Boeve & V.M.Y. van 't Lam, 'Een groenere en meer circulaire industrie? Revisie van de richtlijn industriële emissies: de finish is in zicht', *Column VMR*, 2024 (<https://www.milieurecht.nl/nieuws/revisie-rie>).

[25] Richtlijn 2010/75/EU (RIE).

[26] [Stb. 2018, 292, p. 818](#).

[27] [Stb. 2018, 292, p. 429, 430 en 476](#).

[28] Waaronder krachtens artikel 21 lid 1 RIE dus het voldoen aan de eis van het niet veroorzaken van significante verontreiniging voortvloeit. Overigens geldt die verplichting uit artikel 11 onder c RIE áltijd voor de exploitant.

[29] Om taalverwarring te voorkomen wordt hier de Engelstalige term aangehouden.

[30] [Stb. 2018, 292, p. 476](#). Of de relevante Wabo bepalingen - waarin nog een duidelijker onderscheid bestond tussen verlenen en toetsen van een vergunning - onvoldoende waren voor de onder de RIE te behalen resultaten is (mij) onduidelijk. In artikel 12, 14, 18 en 21 RIE lijkt voor bepaalde onderdelen wel ruimte te bestaan voor een onderscheid tussen het moment van vergunningverlening en het moment van toetsing.

[31] Zie ook artikel 3 lid 2 RIE, dat overigens - net als de Omgevingswet of het Bkl - geen definitie geeft van 'significant'.

[32] [Stb. 2018, 292, p. 432](#).

[33] Bij het schrijven van de memorie van toelichting bij de Wabo was de RIE nog niet van kracht. Wel wordt verwezen naar de implementatie van de IPPC-richtlijn (96/61/EC) en de Kaderrichtlijn afvalstoffen. De IPPC-bevatte onder meer de verplichting om bij de vergunningaanvraag een omschrijving van de significante milieueffecten van de emissies te geven. Een fundamentele verplichting tot een verbod op het veroorzaken van significante milieuverontreiniging voor de exploitant was niet expliciet opgenomen. Het nationale criterium 'ontoelaatbaar nadelige gevolgen voor het milieu' volgt niet uit de oude richtlijnen en lijkt daarmee een zelfstandig criterium.

[34] Overigens is over de intrekingsgrond 'significante milieuverontreiniging' onder de Omgevingswet nog niet geprocedeerd. Wel staat dit criterium centraal in HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), waarover uitgebreid paragraaf 5.

[35] Of over de inzet van dit instrument wordt weinig geprocedeerd. Dit is gezien het ingrijpende karakter echter onwaarschijnlijk.

[36] K.J. de Graaf, 'Naar een dynamische(re) milieuvergunning. Bye-bye bestaande rechten?' in: N. Teesing (red.), *Milieurecht in transitie: Jubileumbundel 40 jaar VMR* (Vereniging voor milieurecht nr. 2), Den Haag: Boom juridisch 2022, p. 91 (<https://www.milieurecht.nl/bestanden/vmr-2022-2-milieurecht-in-transitie.pdf>).

[37] Zie artikel 2.33 Wabo.

[38] [Kamerstukken II 2006/07, 30844, nr. 3](#), p. 118 (MvT Wabo).

[39] ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2418, r.o. 8.3. Zie ook: Rb. Gelderland 5 juli 2024,

ECLI:NL:RBGEL:2024:4180, r.o. 7.1, 7.2 en 7.3; Rb. Limburg 19 juli 2024, ECLI:NL:RBLIM:2024:4600; Rb. Limburg 5 juli 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:5341, r.o. 13; ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7699; en ABRvS 12 december 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BB9951.

[40] Zie hiervoor ook eerder voetnoot 30.

[41] Dit is een verschil met artikel 8.97 en 8.9 Bkl waarin het moment van verlenen en het moment van toetsen aan elkaar gelijk worden gesteld. Hier zal later in het artikel verder op in worden gegaan.

[42] Zie hiervoor meer in M.N. Boeve, *Het omgevingsrecht van de compacte stad* (diss. Amsterdam, UvA), Amsterdam, 2017, p. 224 en 225 (<https://dare.uva.nl/search?identifier=6be6045a-1f88-4459-b572-6b5a479c4e6b>).

[43] In het nieuwe recht kan daar aan de hand van het Omgevingsplan meer op in worden gespeeld.

[44] ABRvS 15 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:108, zie ook ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2418 r.o. 8.3 en Rb. Gelderland 30 november 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:6542. Dit is overigens met het criterium van 'significante milieuverontreiniging' onder de Omgevingswet onveranderd.

[45] *Stb.* 2018, 292, p. 432.

[46] *Stb.* 2018, 292, p. 476.

[47] Hetgeen aansluit bij artikel 1 RIE.

[48] *Stb.* 2018, 292, p. 473.

[49] De bepalingen voor vergunningverlening staan in artikel 8.9 Bkl.

[50] *Stb.* 2018, 292, p. 476.

[51] *Stb.* 2018, 292, p. 473.

[52] *Stb.* 2018, 292, p. 473.

[53] Zie bijv. M.N. Boeve & E.M. van Bueren, 'Gebiedsontwikkeling na(ast) zware industriële bedrijvigheid', in: *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak*, 's-Gravenhage: IBR 2023; en A. Collignon & J. Tingen, 'Zes ongewenste wijzigingen door de Omgevingswet, een bespreking van relevante wijzigingen voor de bouwpraktijk en aanbevelingen voor de toekomst', *BR* 2023/65.

[54] *Stb.* 2018, 292, p. 474 (nota van toelichting bij het Besluit kwaliteit leefomgeving).

[55] Artikel 8.97 Bkl.

[56] *Stb.* 2018, 292, p. 432. De Graaf en Tolsma verwachten dat ook bij het beoordelingskader voor milieubelastende activiteiten onder de Omgevingswet door de Afdeling geoordeeld zal worden dat hier geen sprake is van beleidsruimte voor het bevoegd gezag zie: K.J. de Graaf & H.D. Tolsma, 'Evenredigheid 2.0 in de Omgevingswet. Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning in het licht van het evenredigheidsbeginsel', *TBR* 2024/67, p. 13.

[57] Ook uit artikel 21 lid 5 RIE blijkt dezelfde dwingende bepaling waarbij de vergunning wordt getoetst en zo nodig bijgewerkt in geval van significante verontreiniging.

[58] In dat kader lijkt het erop dat artikel 2.33 lid 1 onder d Wabo beter aansloot op deze verplichting uit de RIE.

[59] *Stb.* 2018, 292, p. 432.

[60] *Stb.* 2018, 292, p. 432.

[61] *Stb.* 2018, 292, p. 432.

[62] M.N. Boeve & E.M. van Bueren, 'Gebiedsontwikkeling na(ast) zware industriële bedrijvigheid', in: *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak*, 's-Gravenhage: IBR 2023, p. 84.

[63] ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2418, *M en R* 2023/85, m.nt. Collignon & Van der Loo.

[64] *Stb.* 2018, 292, p. 432. Zie daarnaast artikel 8.9 lid 4 Bkl en de verwijzing naar de informatiedocumenten uit bijlage XVIII onder B Bkl als beoordelingsgronden voor het criterium van onder meer de significante milieuverontreiniging.

[65] *Stb.* 2018, 292, p. 538.

[66] *Stb.* 2018, 292, p. 819.

[67] Zie hiervoor meer in M.N. Boeve, *Het omgevingsrecht van de compacte stad* (diss. Amsterdam, UvA), Amsterdam, 2017, p. 224 en 225.

[68] Overigens zal dit dan gepaard kunnen gaan met een verplichting tot nadeelcompensatie op grond van artikel 15.1 lid 1 onder k Ow.

[69] *Stb.* 2018, 292, p. 255 en 256.

[70] In dat kader zou ook gekeken kunnen worden naar de financiële overwegingen om het instrument al dan niet in te zetten en of er een verschil zit in financiële verplichtingen bij een bevoegdheid of een verplichting.

[71] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*).

[72] Concl. A-G J. Kokott, C-626/22, punt 113.

[73] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 37.

[74] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 38.

[75] EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD005441413 (*Cordella e.a. tegen Italië*), en EHRM 5 mei 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0505JUD000464217 (*Ardimento e.a. tegen Italië*).

[76] In het bijzonder overweging 12, 27, 45 en artikel 8 lid 2, artikel 11, artikel 12 lid 1, artikel 14, artikel 21 lid 5 en artikel 23 lid 4 RIE.

[77] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 104.

[78] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 72.

[79] Uit het Italiaanse recht volgt wel al een plicht om voor alle gebieden met inrichtingen van nationaal strategisch belang een rapport over de evaluatie van de gezondheidsschade op te stellen en minstens jaarlijks bij te werken, dit gebeurt aan de hand van onder andere het regionale tumorenregister en epidemiologische kaarten van de voornaamste milieuziekten. Concl. A-G J. Kokott, C-626/22, punt 22 en HvJ EU 25 juni 2024,

[80] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.), punt 43 en 105. Wat betreft het gebruik van het woord onaanvaardbaar, moet dat wellicht niet in dezelfde betekenis als de Nederlandse jurisprudentie worden gelezen.

[81] Indien de inbreuk op de vergunningsvoorwaarden een “direct gevaar voor de menselijke gezondheid” oplevert of onmiddellijke en significante nadelige gevolgen voor het milieu dreigt te hebben, wordt de exploitatie van de installatie in kwestie opgeschort tot weer aan de voorwaarden wordt voldaan.

[82] Zie ook artikel 2 RIE, HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.), punt 92.

[83] Zie ook artikel 2 RIE, HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.), punt 86.

[84] Concl. A-G J. Kokott, C-626/22, punt 101.

[85] Concl. A-G J. Kokott, C-626/22, punt 103 en 110.

[86] Concl. A-G J. Kokott, C-626/22, punt 103. Zie hiervoor artikel 9 en 168 lid 1, eerste zin VWEU alsmede artikel 35, tweede zin van het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie.

[87] Concl. A-G J. Kokott, C-626/22, punt 103. Zie beschikking HvJ EU 12 juli 1996, C-180/96 R, ECLI:EU:C:1996:308 (*Verenigd Koninkrijk/Commissie*), punt 93, en arresten HvJ EU 17 juli 1997, C-183/95, ECLI:EU:C:1997:373 (*Affish*), punt 43, HvJ EU 19 april 2012, C-221/10 P, ECLI:EU:C:2012:216 (*Artegodan/Commissie*), punt 99, en HvJ EU 4 mei 2016, C-547/14, ECLI:EU:C:2016:325 (*Philip Morris Brands e.a.*), punt 156.

[88] Overigens is het daarbij wel van belang te vermelden dat sinds de uitspraak van het EHRM, inmiddels maatregelen zijn getroffen door Ilva.

[89] Zie EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD005441413 (*Cordella e.a. tegen Italië*), punt 163 en 172. Het EHRM merkt in punt 163 tot 165 op dat de conclusies worden getrokken aan de hand van de wetenschappelijke studies sinds de jaren 1970, waaruit de vervuilende effecten van de emissies van Ilva op het milieu en volksgezondheid blijken (de resultaten hiervan worden door partijen bovendien niet betwist). Zie ook de verwijzing naar de conclusies van het EHRM in HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.), punt 93.

[90] EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD005441413 (*Cordella e.a. tegen Italië*), punt 157 en 159. Staten hebben een positieve verplichting om concrete maatregelen te treffen met het oog op een doeltreffende bescherming van de burgers wier leven kan worden blootgesteld aan de gevaren die inherent zijn aan het betrokken gebied (zie hiervoor bijvoorbeeld Oneryildiz tegen Turkije).

[91] Concl. A-G J. Kokott, C-626/22, punt 111.

[92] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.), punt 106.

[93] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.), punt 107.

[94] Dit roept de vraag op wat exact het verschil is tussen ‘verontreiniging’ en ‘milieueffecten’. De RIE geeft geen definitie van ‘milieueffecten’. Omdat significante verontreiniging op grond van artikel 11 onder c RIE niet is toegestaan, kan worden aangenomen dat de twee begrippen iets anders betekenen. HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.), punt 109.

- [95] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 110.
- [96] Dit wordt gebaseerd op de door de exploitant verstrekte informatie over de aard, hoeveelheid en potentiële nadelige gevolgen van de emissies bij de vergunningaanvraag. HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 113 en 115.
- [97] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 114.
- [98] Dit is om te voldoen aan het bepaalde in artikel 21 RIE. HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 118 en concl. A-G J. Kokott, C-626/22, punt 133.
- [99] Richtlijn 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad van 21 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (*PbEG* 2008, L 152, p. 1).
- [100] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 114.
- [101] Zie hiervoor Richtlijn (EU) 2015/1480 van de Commissie van 28 augustus 2015 tot wijziging van diverse bijlagen bij de Richtlijnen 2004/107/EG en 2008/50/EG van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van de regels betreffende de referentiemethoden, de validatie van gegevens en de locatie van de bemonsteringspunten voor de beoordeling van de luchtkwaliteit.
- [102] Ook de A-G stelt dat verontreiniging als significant moet worden beschouwd wanneer deze leidt tot een toestand die onverenigbaar is met milieubeschermingsregelgeving; Concl. A-G J. Kokott, C-626/22, punt 106.
- [103] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 121.
- [104] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 123.
- [105] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 28.
- [106] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 127.
- [107] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 128.
- [108] Expertgroep Gezondheid IJmond, 'Gezondheid geborgd', 28 februari 2024, p. 2.
- [109] Expertgroep Gezondheid IJmond, 'Gezondheid geborgd', 28 februari 2024, p. 7.
- [110] Expertgroep Gezondheid IJmond, 'Gezondheid geborgd', 28 februari 2024, p. 2.
- [111] De commissie voor de milieueffectrapportage verwijst wel al naar de GER als aanvulling op de MER, zie Commissie voor de milieueffectrapportage, 'Heracles - Groene Staal Tata Steel IJmuiden, advies over de reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport', 16 mei 2024, p. 18 (https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p37/p3730/3730_rd_advies_reikwijdte_en_detailniveau.pdf).
- [112] In artikel 4.22 Ow en artikel 8.101 Bkl wordt gezondheid wel al explicieter als grond genoemd dan onder het oude recht. Hoe dit wordt gemeten blijft alleen onduidelijk.

[113] Zie bijvoorbeeld HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 40, 100, 104.

[114] Hierdoor kan sprake zijn van 'uitmiddelings', zie RIVM, 'Notitie 2024-0036: Vergelijking analyse Taranto en Tata Steel Nederland', in opdracht van het Ministerie van infrastructuur en Waterstaat, 25 april 2024, p. 1, 4 en 5.

[115] Alhoewel natuurlijk wel de algemene grondwettelijke bepalingen over de toepassingen van het Europees recht van kracht zijn. Daarnaast volgt uit artikel 16.140 en 16.139 Ow dat regels worden gesteld ter uitvoering van die verdragen.

[116] Dit volgt uit artikel 12 lid 1 onder f RIE.

[117] Artikel 8.26 lid 5 Bkl biedt een uitzondering op deze regel, de mogelijkheid daartoe zou gelezen kunnen worden in artikel 14 lid 2 RIE.

[118] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), punt 123.

[119] HvJ EU 25 juni 2024, C-626/22, ECLI:EU:C:2024:542 (*C.Z. e.a. tegen Ilva SpA in Amministrazione Straordinaria e.a.*), *M en R* 2024/92, m.nt. Collignon.