

Gebiedsontwikkeling na(ast) zware industriële bedrijvigheid

Boeve, Marlon; van Bueren, Ellen

Publication date
2023

Document Version
Final published version

Published in
Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling

Citation (APA)

Boeve, M., & van Bueren, E. (2023). Gebiedsontwikkeling na(ast) zware industriële bedrijvigheid. In M. N. Boeve, F. A. M. Hobma, & J. C. Verdaas (Eds.), *Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: Verder met een multidisciplinaire aanpak* (pp. 75-89). Instituut voor Bouwrecht (IBR).

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.

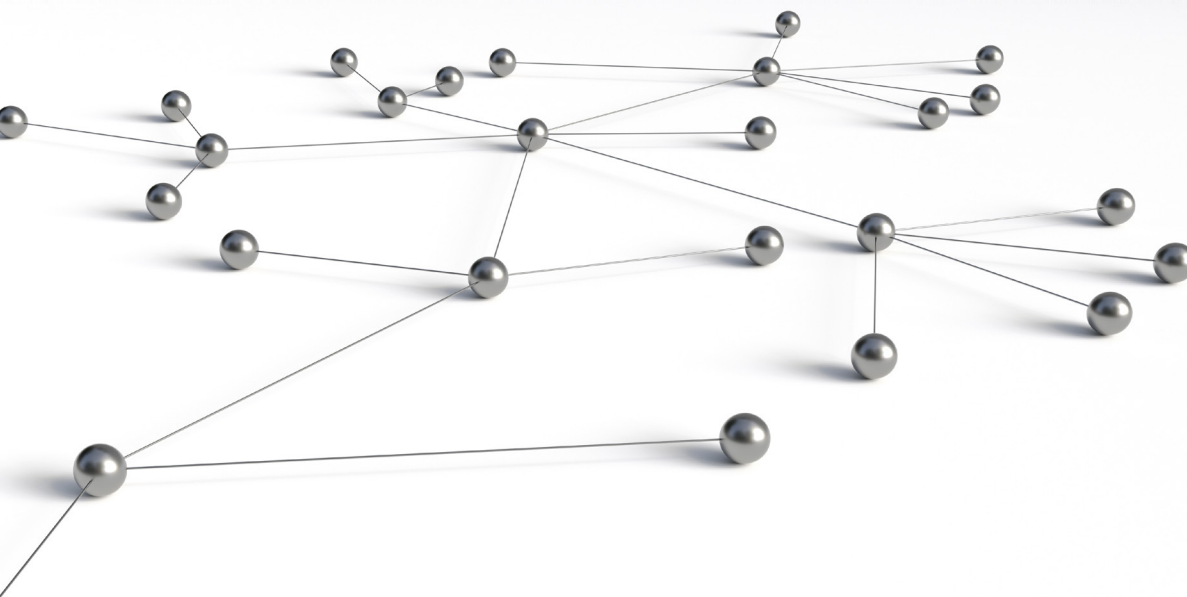
Omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling: verder met een multidisciplinaire aanpak

Redactie

Prof. mr. dr. M.N. Boeve

Mr. dr. F.A.M. Hobma

Prof. dr. J.C. Verdaas



1^e druk
ISBN 978-94-6315-093-4
NUR 823

© 2023, Stichting Instituut voor Bouwrecht, 's-Gravenhage

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgeverij. Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16h tot en met 16m Auteurswet 1912 jo. het Besluit van 27 november 2002, Stb. 2002, 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken dient men zich tot de Stichting Instituut voor Bouwrecht te wenden.

No part of this book may be reproduced in any form, by print, photo print, microfilm or any other means without written permission from the publisher.

Gebiedsontwikkeling na(ast) zware industriële bedrijvigheid

Marlon Boeve en Ellen van Bueren¹

1 Inleiding

Zware industriële bedrijvigheid ligt in Nederland meer dan ooit onder een vergrootglas. De milieu-impact van deze industrie op de omgeving is - onder meer door de uitstoot van verontreinigende stoffen die vrijkomen bij de productieprocessen - vaak groot. Op verschillende plekken is er grote bezorgdheid over de gezondheidsrisico's voor omwonenden vanwege deze uitstoot (denk aan de grafietregens bij Tata Steel, PFAS bij o.a. Chemours).² Toenemende kennis bij omwonenden en belangenorganisaties en een verminderde maatschappelijke tolerantie leidt tot een veranderend maatschappelijk normbesef ten aanzien van deze activiteiten.

De ruimtevragende opgaven voor de fysieke leefomgeving, zoals woningbouw, klimaatadaptatie en de energietransitie, zetten discussies over de plaats van zware industrie in onze samenleving nog meer op scherp. Gedwongen door de schaarse ruimte in Nederland rukt bebouwing steeds verder op richting industrieterreinen. Dit zet de strikte functiescheiding, ooit ingesteld ter bescherming van de volksgezondheid, onder druk. Voor lichtere industrie lonkt functiemenging als alternatief. Technologische innovatie heeft deze industrieën doorgaans een stuk schoner gemaakt. Ook woningen kunnen beter worden afgeschermd met geluidwerende en emissiefilterende gevels. Daarnaast is 'wonen met een industrieel karakter' in dergelijke transformatiegebieden gewild op de woningmarkt. Inmiddels zijn steeds vaker locaties in de nabijheid of op de plek van zware industriële bedrijvigheid voor het realiseren van woon- en andere verblijfsfuncties in beeld bij planners. Dergelijke gebiedsontwikkelingen stuiten echter op lastige vraagstukken, onder meer ten aanzien van de juridische, economische en bestuurlijke houdbaarheid gelet op de risico's voor milieu en de volksgezondheid. Ook in bestaande, vergunde situaties zijn er immers al belangrijke gevolgen voor de gezondheid.³

-
- 1 Prof. mr. dr. M.N. Boeve is hoogleraar omgevingsrecht in gebiedsontwikkeling aan de TU Delft, faculteit Bouwkunde en universitair docent omgevingsrecht aan de Universiteit Utrecht. Prof. dr. E.M. van Bueren is hoogleraar management van stedelijke ontwikkeling aan de TU Delft, faculteit Bouwkunde.
 - 2 Zie bijv. Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Industrie en omwonenden*, Den Haag, april 2023; <https://www.volkskrant.nl/columns-opinie/opinie-tata-steel-nationaliseren-is-problemen-kopen-b33c1185/<www.nrc.nl/nieuws/2021/09/21/het-stinkt-en-verhoogt-kankerrisico-a4059161>;<www.ed.nl/eindhoven/asfaltcentrale-eindhoven-blijft-uitstootnorm-overschrijden-buurt-voelt-zich-machteloos-a384c6ab7/>>.
 - 3 Zie o.a. RvM, *De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving*, RvM 2023.

In deze bijdrage richten wij ons op vraagstukken die zich voordoen rondom gebiedsontwikkeling in de nabijheid van zware industrie, waarbij doorgaans ook de houdbaarheid van de industrie op de plek zelf ter discussie komt te staan. Daarbij is een relevante vraag in hoeverre een vermindering van de milieubelasting door een ‘vergroening’ van de industrie kan worden bewerkstelligd en ook afgedwongen. Of moet de keuze worden gemaakt om de betreffende industrie te saneren of te verplaatsen? Bij wie ligt een dergelijke keuze? En kan dit ook worden afgedwongen? Wij bespreken deze vragen aan de hand van een aantal aspecten vanuit juridisch en bestuurskundig oogpunt. Daaruit blijkt dat deze verschillende rationaliteiten elk het speelveld met spelers, instrumenten en argumenten de toekomst van het bedrijf en het gebied anders benaderen. In de discussie en conclusie bespreken we hoe deze rationaliteiten zich tot elkaar verhouden en richting kunnen bieden aan planning en besluitvorming voor de ontwikkeling van deze gebieden. In de volgende paragraaf bieden we eerst een kort overzicht van de ontwikkeling van zware industriegebieden in Nederland, alsmede de transformatie van voormalige industriegebieden.

2 Ontwikkeling en transformatie van zware industriegebieden in Nederland

Zware industrie in Nederland heeft zich op een aantal plekken ontwikkeld. De industriële revolutie kwam in Nederland relatief laat op gang en heeft nooit een overheersende rol gespeeld in de economie in termen van werkgelegenheid.⁴ Vroeg industriële ontwikkeling was aanvankelijk sterk geografisch gespreid. Een toenemende overheidsinmenging in verstedelijkte gebieden, lage lonen en de aanwezigheid van spoorwegen waren een voorname reden voor verplaatsing van industrie naar meer perifere gebieden zoals Twente en Noord-Brabant, waar landarbeiders bijverdienden in de industrie.⁵

Vanaf de jaren zestig van de vorige eeuw verdwenen sectoren soms geheel uit het Nederlandse landschap of namen sterk in omvang af, zoals de textielindustrie, mijnbouw, en scheepsbouw, daar waar in andere landen de industrie zich doorontwikkelde. Energie- en kapitaalintensieve takken als de elektronische industrie, chemische industrie, olieraffinage, voedingsmiddelenindustrie en basismetaleen hielden stand. In de periode 1995-2021 is de bruto toegevoegde waarde van de industrie gegroeid, terwijl diverse emissies van de industrie zijn afgenomen. CO₂ en emissies van andere broeikasgassen laten slechts een lichte daling zien.⁶ De voornaamste bestaande industrietakken zijn grotendeels ruimtelijk geconcentreerd: de elektrotechnische en machine-industrie in Zuidoost-Noord-Brabant; raffinaderijen en chemie in Groot-Rijnmond, West-Noord-

4 Op het hoogtepunt van de industrialisatie in 1960 was 33% van de beroepsbevolking werkzaam in de industrie, J.W. Schot, H.W. Lintsen en A. Rip, ‘Balans van de twintigste eeuw’, in J.W. Schot, H.W. Lintsen, A. Rip en A.A.A. de la Bruhèze, *Techniek en modernisering: balans van de twintigste eeuw*, Walburg Pers 2003, p. 41-308. In 2021 was dit 9,3% (TNO, 2023).

5 Schot, Lintsen & Rip, 2003.

6 <www.clo.nl/indicatoren/nl0109-bruto-toegevoegde-waarde-en-milieudruk-van-de-doelgroep-industrie> (Compendium voor de Leefomgeving, 21 maart 2023)

Brabant en Zuid-Limburg, en de voedings- en genotmiddelenindustrie in Veluwe, Utrecht en Groot-Rijnmond.⁷

Met de teloorgang van industrietakken en specifieke bedrijven kwamen de terreinen waar zij waren gevestigd beschikbaar. Deze terreinen bleven aanvankelijk als 'brown-fields' achter. Door het schaarser worden van de grond voor stedelijke ontwikkeling, onder andere door restricties op stedelijke uitbreiding in het buitengebied en voortgaande stedelijke verdichting, kwamen deze verlaten terreinen in beeld om te ontwikkelen. Voorheen werden die terreinen als ontwikkellocatie al snel als te ingewikkeld, te duur en te risicovol beschouwd, onder andere door de kosten van de benodigde sanering van het gebied met de doorgaans zwaar vervuilde grond en de strenge toepassing van de normstelling. Door onder andere schaarste, stijgende opbrengsten voor vierkante meters vloeroppervlak en een functiegerichte toepassing van normen werd de ontwikkeling van deze locaties wel haalbaar.⁸ Ook goede voorbeelden in binnen- en buitenland hebben geholpen bij het ontdekken van de potentie van deze locaties, inmiddels bekend als 'gebiedstransformaties', waarbij een voormalig werk- of industriegebied wordt omgevormd tot gemixt woon-werkgebied.⁹

Omwille van stedelijke transformatie en de blijvende druk op de woningmarkt wordt inmiddels ook gekeken naar industriegebieden die nog in bedrijf zijn. Stedelijke functies als wonen, werken en recreëren schuiven steeds verder op richting industrie. Daarbij wordt gekeken naar de uiterste ruimtelijke scheidslijn, op basis van de vergunning en het bestemmingsplan (onder de Omgevingswet: het omgevingsplan), tot waar een industrie de omgeving mag belasten. Planners proberen de industriële activiteiten zo scherp mogelijk binnen de vergunde zones te kaderen, om ruimte te bieden aan andere activiteiten, waaronder wonen. Zo is in de Amsterdamse Houthavens een hoogstedelijk woon-werkgebied ontstaan op een steenworp afstand van havengerelateerde industriële bedrijvigheid, wat in de dagelijkse praktijk zorgt voor wederzijdse overlast: omwonenden klagen over geluid en stank, de industrie voelt zich beroofd van ruimte om te ondernemen en te innoveren.¹⁰

In dit kader is de geschiedenis van de Buiksloterham saillant.¹¹ De sinds de drooglegging 'lege' polder was begin 1900 door Amsterdam bestemd voor zware industrie en havengebonden bedrijvigheid. De lage grondkosten en ligging aan het water zou het voor fabrieken aantrekkelijk maken om uit de oude stadswijken te vertrekken en zo brand- en volksgezondheidsrisico's beperken. Niet veel later werden ook woningen gebouwd in de polder. Er was behoefte aan betaalbare woningen voor arbeiders, die zo ook dicht bij hun werk konden wonen. Een dure oeververbinding - nog immer actueel

7 Van Gessel-Dabekaussen, Gusta (2018) *Het industriële landschap van Nederland*, CBS. <www.cbs.nl/nl-nl/achtergrond/2018/31/het-industriële-landschap-van-nederland#:~:text=PDF%202D-,Het%20industri%C3%ABle%20landschap%20van%20Nederland,-Lees%20meer%20over>.

8 <www.gebiedsontwikkeling.nu/artikelen/bodembeleid-in-beweging/>.

9 Zie hierover ook hoofdstuk 10 van deze bundel.

10 <www.parool.nl/amsterdam/door-een-schuifpuzzel-in-de-haven-komen-woningen-in-haven-stad-dichterbij-b9ee1a7c/>. In 2003 oordeelde de Raad van State nog dat de ontwikkeling van wonen in de Houthavens onwenselijk was met het oog op geluidhinder van de havenindustrie. (<www.geluid-nieuws.nl/2003/aug2003/amsterdam.html>)

11 <www.amsterdam.nl/projecten/buiksloterham/geschiedenis/#:~:text=De%20Buiksloterham%20is%20een%20droogmakerij,bedrijventerreinen%20in%20de%20Noorder%20IJpolder>. (01-10-2023)

- werd zo uitgespaard. De nu verder oprukkende stad vraagt om het wederom scheiden van functies door het verder uitplaatsen van bedrijvigheid, daar waar functies inderdaad onverenigbaar zijn en tot schrijnende situaties leiden.

De gebiedsontwikkeling in de Buiksloterham biedt zicht op de dynamiek van stedelijke ontwikkeling sinds de industrialisatie. Toch is er een wezenlijk verschil met de huidige ontwikkelingen rondom zware industrie: het vertrek van de industrie en de daaropvolgende ontwikkeling vonden in veel gevallen na elkaar plaats. Nu het gebrek aan ruimte nijpend wordt en er geen 'lege' polders meer klaarliggen om te worden ontwikkeld rukt de verstedelijking op naar industriegebieden die nog altijd in bedrijf zijn. De nabijheid van functies leidt tot een scherpere discussie tussen omwonenden, bedrijven, overheden en milieubeweging over de belasting - direct en indirect - van een industrie op de omgeving, waarbij ook verplaatsing en sluiting van de industrie door sommigen wordt geopperd, enerzijds om de overlast tegen te gaan, anderzijds omwille van de mogelijkheden van het gebied voor andere functies, waaronder wonen.

3 Bestuursrechtelijke mogelijkheden voor emissiereductie en vergroening industrie

'Zware industrie vergroenen en behouden in Nederland, dat moet en dat kan' kopte de Volkskrant in de zomer van 2023.¹² Deze berichtgeving volgde op een rapport van de Sustainable Industry Lab, waarin wordt ingegaan op toekomstbeelden en keuzes voor de basisindustrie¹³ in Nederland, zoals de omschakeling naar nieuwe (duurzame) industriële processen of de industrie bijvoorbeeld verplaatsen naar locaties waar hernieuwbare energie goedkoop is.¹⁴ Dit past in de discussie over behoud van de zware industrie in Nederland met het oog op economische groei, behoud van grondstoffen, de transitie naar een circulaire economie etc., terwijl daarbij wordt ingezet op een vergroening van de industrie. Daarnaast speelt dat onderzoeken laten zien dat de uitstoot van verschillende zware industriële bedrijvigheid al in de huidige situatie grote gevolgen heeft voor de gezondheid van de bewoners in de omgeving van die industrie en de omgevingsvergunningen niet altijd up to date zijn of onvoldoende bescherming lijken te bieden.¹⁵

Om minder uitstoot of vergroening van de bestaande industrie te bewerkstelligen, kan een breed palet aan instrumenten worden ingezet. Dit kunnen financiële instrumenten zijn zoals subsidies en fiscale voordelen, maar ook kan worden gedacht aan het aanscherpen van de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit of voor

12 Volkskrant 14 juli 2023, <www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/zware-industrie-vergroenen-en-behouden-in-nederland-dat-kan-en-moet-bea629b8/?referrer=https://www.google.com/>.

13 Zoals staal en kunststoffen.

14 The Sustainable Industry Lab, *Groene keuzes voor de Nederlandse basisindustrie. Klimaatneutrale productie in een circulaire economie*, 11 juli 2023, beschikbaar via: <sustainableindustrylib.nl/downloads/SIL-rapport-Groene-Keuzes-voor-de-Nederlandse-Basisindustrie-juli-2023.pdf>.

15 Zie o.a. Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), *De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving*, RIVM-rapport 202-0171 en <www.rivm.nl/nieuws/bloedonderzoek-omwonenden-dupontchemours-bevestigt-langdurige-blootstelling-pfoa>. Zie ook: <www.omgevingsdienst.nl/wp-content/uploads/2022/07/Adviesdocument-Emissies-Asfaltcentrales_definitief.pdf>.

de lozingsactiviteit¹⁶ als instrumenten om te bewerkstelligen dat innovatieve, minder milieubelastende, industriële processen worden ingezet in het productieproces. Hierna zoomen wij in op dit laatste instrument en gaan wij in op de mogelijkheden om de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit aan te scherpen.

Aanscherping omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit

Allereerst is goed om op te merken dat waar wij spreken over zware industriële bedrijvigheid het vanuit juridisch oogpunt vooral gaat om industriële activiteiten die onder de Omgevingswet als ‘complexe bedrijven’ worden aangeduid.¹⁷ Daarbij moet worden gedacht aan activiteiten die gelet op de aard en omvang grote gevolgen hebben voor de fysieke leefomgeving of een hoog milieurisico, zoals de chemische industrie, raffinaderijen en metaalindustrie en waarop veelal Europese regelgeving van toepassing is.¹⁸ Vaak worden milieubelastende activiteiten in Nederland gereguleerd door algemene regels (onder de Omgevingswet opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)).¹⁹ Kenmerkend voor de complexe bedrijven is echter dat een omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit nodig is en dat Gedeputeerde Staten (GS) bevoegd gezag is voor de vergunningverlening.²⁰ Bij een iets ruimere omschrijving van ‘zware industrie’, waarbij ook bedrijven die niet kwalificeren als ‘complexe bedrijven’ worden meegenomen (bijvoorbeeld asfaltfabrieken), zal veelal het college van BenW bevoegd gezag zijn voor de vergunningverlening. De vergunningplicht maakt een individuele beoordeling mogelijk voordat de activiteit (of een wijziging daarvan) van start kan gaan.²¹ Daarnaast gelden voor vergunningplichtige bedrijven ook algemene regels van het Bal. Deels staan de milieuvoorschriften voor het bedrijf dus in deze algemene voorschriften. Ook geldt, onder de Omgevingswet, altijd de specifieke zorgplicht van art. 2.11 Bal. Dit geheel van toepasselijke regels en voorschriften maakt de vergunningverlening meer complex.²² Zolang de vergunninghouder zelf vraagt om een aanscherping van de omgevingsvergunning milieu zijn er weinig belemmeringen om scherper te vergunnen, maar als het bevoegd gezag op eigen initiatief (in jargon: ‘ambtshalve’), de vergunning wil aanscherpen is dit minder eenvoudig. Het is echter zeker niet onmogelijk en in bepaalde gevallen zelfs verplicht. Wat zijn de verplichtingen en mogelijkheden?

Een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit wordt in beginsel voor onbepaalde tijd verleend.²³ Om er voor te zorgen dat de omgevingsvergunning niet te veel veroudert, kent het omgevingsrecht - thans de Wabo en straks de Omgevingswet - de verplichting voor het bevoegd gezag om ‘regelmatig’ te bezien of de vergunning

16 In deze bijdrage ligt de nadruk op de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit.

17 Zie afd. 3.3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

18 Zoals de Richtlijn industriële emissies (2010/75) en de Seveso-richtlijn (2012/18/EU). Zie ook Nota van Toelichting Bal, *Stb.* 2018, 293, p. 513.

19 Onder huidig recht zijn de algemene regels voor inrichtingen opgenomen in het Activiteitenbesluit. Onder de Omgevingswet zijn daarnaast de (maatwerk)regels opgenomen in het omgevingsplan relevant.

20 De aanwijzing als vergunningplichtige activiteit heeft plaatsgevonden in het Bal.

21 De vergunningplicht voor deze bedrijven vloeit ook voort uit verplichtingen op grond van het Europese recht (met name uit de richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn).

22 Zie ook Onderzoeksraad voor Veiligheid, *Industrie en omwonenden*, Den Haag, april 2023, p. 144.

23 Art. 2.23 Wabo en art 5.36 Omgevingswet bieden wel de mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit slechts tijdelijk te verlenen (zie ook par. 5).

nog actueel is.²⁴ De beoordeling op actualiteit moet plaatsvinden ten aanzien van twee punten. Nagegaan moet worden 1) of de verleende vergunning nog toereikend is gezien de ontwikkelingen met betrekking tot de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en 2) de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Indien blijkt dat de vergunning niet toereikend is, dan heeft het bevoegd gezag de plicht de vergunningvoorschriften aan te passen.²⁵ Onder de technische ontwikkelingen valt in ieder geval de vaststelling van nieuwe of herziene BBT-conclusies of, als er geen BBT-conclusies van toepassing zijn, als belangrijke veranderingen in de beste beschikbare technieken (BBT) een aanzienlijke beperking mogelijk maken.²⁶

BBT-conclusies zijn Europese documenten waarin de conclusies staan over de beste beschikbare technieken voor de betrokken installaties en de daarmee geassocieerde emissieniveaus die als uitgangspunt voor de vergunningverlening moeten worden genomen. De conclusies bevatten de belangrijkste elementen van de zogenoemde BREF-documenten waarin is beschreven wat de beste beschikbare technieken voor de betreffende sector zijn. Deze documenten komen tot stand door een uitwisseling van informatie op Europees niveau. In de vergunning worden geen concrete technieken voorgeschreven, maar doelvoorschriften in de vorm van emissiegrenswaarden. Dit biedt bedrijven flexibiliteit bij de keuze voor technieken.

Belangrijk is dat er geen wettelijke termijn is voor het controleren en, zo nodig, actualiseren van de vergunning, behalve in de gevallen waarin er sprake is van nieuwe of herziene BBT-conclusies.²⁷ Dit is ook bewust door de wetgever zo gedaan, het gaat erom dat er nieuwe ontwikkelingen zijn die aanleiding geven tot actualisering.²⁸

Bij de ontwikkelingen met betrekking tot de milieukwaliteit moet worden gedacht aan de vaststelling van een nieuwe of herziene Europese omgevingswaarde, zoals de normen voor de luchtkwaliteit in de Kaderrichtlijn luchtkwaliteit. Ook dan geldt er dus een beoordelings-, en zo nodig, actualiseringsplicht.

Indien door wijziging van de vergunningvoorschriften geen oplossing kan worden gevonden - en er redelijkerwijs niet kan worden bereikt dat ten minste de beste beschikbare technieken worden toegepast in het bedrijf - dan moet de omgevingsvergunning in het uiterste geval worden ingetrokken (zie hierna par. 4).²⁹

Daarnaast heeft het bevoegd gezag ook een bevoegdheid (en dus niet een plicht) om de vergunning op eigen initiatief aan te scherpen. Onder het huidige recht - de Wabo - kan

24 Dit geldt zowel voor de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit als lozingsactiviteit. In het navolgende ligt de nadruk op de omgevingsvergunning voor de milieubelastende activiteit.

25 Art. 2.30 lid 1 Wabo jo. art. 2.31 lid 1 onder b Wabo en onder de Omgevingswet: art. 5.38 Ow jo. 5.39 Ow jo. art. 8.98 jo. 8.99 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Deze verplichting volgt uit het Europese recht, (richtlijn industriële emissies).

26 Art. 8.99 Bkl. Ook ontoereikende emissiegrenswaarden en de noodzaak tot toepassen van andere technieken ter voorkoming van ongevallen vallen onder de bedoelde 'ontwikkelingen'.

27 Dan moet binnen vier jaar na bekendmaking van de herziene of nieuwe BBT-conclusie de omgevingsvergunning op actualiteit worden bezien en, zo nodig, geactualiseerd, art. 8.99 lid 2 Bkl. Deze verplichting volgt uit het Europese recht.

28 Dat er sprake is van enig tijdsverloop kan daarbij een rol spelen. Dit lijkt in ieder geval te volgen uit jurisprudentie onder het huidige recht, ook relevant voor Omgevingswet, ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2418.

29 Art. 2.33 lid 1 onder b Wabo, art. 8.100 Bkl.

deze bevoegdheid worden ingezet ‘in het belang van de bescherming van het milieu’.³⁰ Onder de Omgevingswet zijn de gronden hiervoor dezelfde als de gronden waarop de oorspronkelijke aanvraag voor de omgevingsvergunning kan worden geweigerd, bijvoorbeeld of het bedrijf ‘significante verontreiniging’ veroorzaakt.³¹ Ook kunnen de voorschriften worden aangescherpt in verband met het treffen van passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid.³² Deze gronden zijn (zowel onder huidig recht als onder de Ow) dus ruimer dan bij de actualiserings*plicht*, maar het bevoegd gezag heeft hier zelf ook meer ruimte om al dan niet tot aanscherping over te gaan.

De wet biedt dus mogelijkheden om bestaande rechten van de industrie op basis van de vergunning aan te tasten. Waarom wordt er, bijvoorbeeld in de casus Chemours, door bestuurders dan regelmatig gewezen op de onmogelijkheden van het aanscherpen of stilleggen van de industriële activiteiten? Zo stelt de gedeputeerde van Zuid-Holland over Chemours ‘met handen en voeten gebonden te zijn aan de wetgeving’.³³

Allereerst is van belang dat aanscherping alleen mogelijk is op grond van de wettelijke criteria, een maatschappelijke wens om de industrie te verduurzamen is bijvoorbeeld geen reden om de vergunning ambtshalve te wijzigen. Bovendien gelden er ook juridische beperkingen bij toepassing van de wettelijke mogelijkheden. Indien na het onderzoeken van de vergunning door het bevoegd gezag blijkt dat sprake is van een *plicht* tot actualisatie van de omgevingsvergunning dan mogen ook voorschriften aan de vergunning worden verbonden die strekken tot toepassing van andere technieken dan (oorspronkelijk) aangevraagd door het bedrijf.³⁴ De grondslag van de (oorspronkelijke) vergunningaanvraag mag dus worden verlaten. Voor zover de aanscherping van de omgevingsvergunning wordt gebaseerd op de *bevoegdheid* tot wijziging van de omgevingsvergunning mag de grondslag van de oorspronkelijke aanvraag echter niet worden verlaten. Onder het huidige recht is de jurisprudentie streng op dit punt; er mag door de aanscherping geen andere ‘inrichting’ (d.w.z. het milieubelastende bedrijf) ontstaan dan oorspronkelijk aangevraagd.³⁵ Dit betekent dat de ambtshalve wijziging van de vergunning er niet toe mag leiden dat een ‘ingrijpende voorziening’ moet worden getroffen door het bedrijf, zoals het plaatsen van een geluidscherm of het realiseren van een emissie-arme stal (als deze voorzieningen geen onderdeel uitmaakten van de oorspronkelijke vergunningaanvraag). Naar verwachting is deze jurisprudentie ook relevant onder de Omgevingswet.³⁶ Dit levert een beperking op in de mogelijkheden van aanscherping van de vergunning.

30 Art. 2.31 lid 2 onder b Wabo.

31 Art. 8.97 Bkl.

32 Art. 5.40 Ow jo. art. 8.101 Bkl.

33 Provincie is klaar met uitstoot PFAS maar kan Chemours niet sluiten, wel onderzoek naar intrekking vergunning, RTVDordrecht 21 september 2023.

34 Art. 2.31a lid 1 Wabo. Onder de Omgevingswet: art. 8.99 lid 5 Bkl. Zie bijv. RB Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302.

35 Zie o.a. ABRvS 3 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL6194 en ABRvS 15 augustus 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX4680 en ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:799. Zie hierover uitgebreid M.N. Boeve, *Het omgevingsrecht van de compacte stad. Het omgevingsrechtelijk instrumentarium voor verdichting en functiemenging in het stedelijk gebied*, diss. UvA, 2017, p. 213 e.v.

36 K. de Graaf, Naar een dynamische(re) milieuvergunning, in: *Milieurecht in transitie*, VMR 2022-2, Den Haag: Boomjuridisch 2022, p. 94.

Daarnaast is van belang dat bij ontwikkelingen met betrekking tot de technische mogelijkheden de in de BBT-conclusies beschreven emissieniveaus vaak een bandbreedte aangeven. Binnen een bandbreedte van emissieniveaus kan dan worden gekozen uit een niveau dat een meer of minder vergaand beschermingsniveau biedt. Maar welk punt op de bandbreedte mag of moet dan worden gekozen? Het huidige Europese en nationale recht geeft hierover geen uitsluitsel. Volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak bestaat er, kort gezegd, geen verplichting om op het strengste punt van de bandbreedte te vergunnen.³⁷ Daarbij wordt in de literatuur wel naar voren gebracht dat de relevante Europese richtlijn (de richtlijn industriële emissies) ook ziet op het borgen van een (Europees) 'level playing field'. Dit gelijke speelveld wordt gewaarborgd door toepassing van BBT (inclusief bandbreedte).³⁸ Anderen brengen naar voren dat de nadruk juist moet liggen op het uitgangspunt van de bescherming van het milieu en de gezondheid en dat scherper vergunnen daarbij past.³⁹ Overigens wordt er door het Europese en nationale recht wel ruimte geboden om onder omstandigheden emissiegrenswaarden voor te schrijven die verder gaan dan de toepassing van de beste beschikbare technieken.⁴⁰ Zo kunnen in nationale (aangewezen) BBT-documenten strengere voorwaarden worden opgenomen, waarmee dan rekening moet worden gehouden bij de vergunningverlening.

Met betrekking tot de aanscherping op grond van ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu is een lastig punt dat de normen voor de kwaliteit van het milieu moeten worden vertaald naar emissienormen voor de individuele vergunning. Indien de overschrijding niet direct is toe te schrijven aan een specifiek bedrijf is deze vertaalslag niet eenvoudig. Bovendien kunnen wellicht andere maatregelen worden getroffen waarmee kan worden voldaan aan de norm, bijvoorbeeld door andere bronnen van vervuiling dan het bedrijf aan te pakken, en met betrekking tot andere factoren dan de activiteiten van het bedrijf. Er zal dan ook een afweging moeten worden gemaakt om te bepalen welke bronnen de lasten moeten dragen om tot naleving van de norm te komen.

Een andere beperking is dat het bevoegd gezag bij ambtshalve aanscherping afhankelijk is van de informatieverstrekking door de vergunninghouder. Vooral wanneer een vergunninghouder niet mee wil werken, zal het vaak minder eenvoudig zijn om informatie te verkrijgen. Daarbij is er wel een verschil tussen de situatie waarin sprake is van een *plicht* tot actualisering en de *bevoegdheid* om de omgevingsvergunning aan te scherpen. Indien het bevoegd gezag voornemens is toepassing te geven aan de actualiseringsplichting dan rust er een zwaardere informatieplicht op de vergunninghouder.⁴¹ Deze

37 Zie hierover ook M.N. Boeve en V.M.Y. van 't Lam, Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie? Het voorstel tot wijziging van de Richtlijn industriële emissies, *MenR* 2023/14.

38 A. Collignon en J.H.N. Ypinga, Het Schone Lucht Akkoord en strenge emissiegrenswaarden: een juridische kloof tussen ambitie en realisatie, *TO* 2021/4.

39 H.C. Borgers en R. Molendijk, 'De lucht geklaard.. Aan de slag met resultaatgerichte grenswaarden voor industriële emissies om 50% reductie te bereiken in 2023', *TO* 2021/4.

40 Zie art. 2.14 lid 1 Wabo waarin is bepaald dat 'ten minste' BBT wordt toegepast en onder de Ow art. 8.30 Bkl. Zie in dit verband ook recent: RB Noord-Nederland 13 september 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:3823. Soms kan het ook verplicht zijn om met het oog op milieukwaliteitsnormen strengere vergunningvoorwaarden op te nemen.

41 Art. 2.31 lid 1 onder b en art. 2.31a lid 2 Wabo en Art. 16.56 Ow.

verzwaarde verplichting geldt niet bij toepassing van de bevoegdheid tot het op initiatief van het bevoegde gezag aanscherpen van de vergunning. Dit kan in de praktijk belemmeringen opleveren om bestaande vergunningen aan te scherpen.

Er zijn wel belangrijke ontwikkelingen, met name in het Europese recht. In het voorstel tot wijziging van de richtlijn industriële emissies is het uitgangspunt van vergunnen op het strengste punt van de bandbreedte opgenomen, zodat strikter kan worden vergund.⁴² Het is aan de exploitant om te bewijzen dat dit strengste punt niet haalbaar is door toepassing van BBT.⁴³ Ook is de betekenis van milieukwaliteitsnormen voor de vergunningverlening verduidelijkt. Een verbetering van de milieukwaliteit met het oog op (Europese) milieukwaliteitsnormen (zoals normen voor de kwaliteit van de lucht en water) zal, zo lijkt uit de tekst van het voorstel te volgen, ook van de industriële installatie moeten komen en niet alleen van andere maatregelen.⁴⁴

Voorts bevat het Europese richtlijnvoorstel nieuwe verplichtingen voor de industrie ten opzichte van de huidige regels zoals het vaststellen van een zogenoemd 'transformatieplan' voor 2030 door exploitanten waarin informatie is opgenomen over de 'manier waarop de installatie in de periode 2030-2050 zal worden getransformeerd om bij te dragen tot de totstandkoming van een duurzame, schone, circulaire en klimaatneutrale economie'. Daarnaast bevat de richtlijn verruimde mogelijkheden voor voortrekkers om nieuwe technieken te testen en zal er een Europees innovatiecentrum voor industriële transformatie en emissies worden opgericht.⁴⁵ Deze ontwikkelingen zijn echter nog in de voorstelfase, dit kost nog tijd. Ook gaat het deels om een 'papieren opgave' (zoals de transformatieplannen) met weinig harde verplichtingen.⁴⁶

4 Vergroening, verplaatsing of beëindiging industrie: wie besluit daarover?

In de vorige paragraaf is stilgestaan bij de mogelijkheden maar ook de beperkingen van het huidige omgevingsrecht en de Omgevingswet om zware industrie te dwingen tot vergroening. Dat heeft ook gevolgen voor de soms optimistische inschatting over de nabijheid of zelfs menging van functies door bestuurders, gebiedsontwikkelaars en andere professionals, en soms zelfs door woningzoekenden die aangeven het niet erg te vinden om in een belast gebied te wonen. De mogelijkheid tot stopzetten van de industriële activiteiten op de huidige locatie komt ook al snel in beeld in bestuurlijke en maatschappelijke discussies over de (on)mogelijkheid van vergroenen van een industrie. In deze paragraaf bekijken we eerst de bestuursrechtelijke mogelijkheden daartoe. Daarna gaan we nader in op het speelveld van actoren en spelregels waarbinnen besluiten ten

42 Voorstel tot wijziging van de richtlijn industriële emissies, COM (2022) 156 final.

43 In Nederland wordt hierop vooruitgelopen met het Schone Lucht Akkoord. Zie: <www.schonelucht-akkoord.nl>.

44 Zie art. 18 van het voorstel tot wijziging van de richtlijn industriële emissies, COM(2022) 156 final.

45 Zie hoofdstuk IIBis van het voorstel tot wijziging van de richtlijn industriële emissies, COM(2022) 156 final.

46 M.N. Boeve en V.M.Y. van 't Lam, Aanscherping en vergroening van de regelgeving voor de industrie? Het voorstel tot wijziging van de Richtlijn industriële emissies, *MenR* 2023/14.

aanzien van vergroening, verplaatsing of ruimtelijke ontwikkelingen in de nabijheid van industrie worden genomen.

Naast de bevoegdheid tot aanscherping van de omgevingsvergunning milieu bieden de Wabo en, na 1 januari 2024, de Omgevingswet ook de mogelijkheid - en in sommige gevallen de verplichting - om de omgevingsvergunning in te trekken. Wij doelen daarbij op intrekking van de vergunning anders dan op basis van handhaving. Bij handhaving is er sprake van een met de wet strijdige situatie, het bedrijf houdt zich bijvoorbeeld niet aan de vergunningvoorschriften. Wij bespreken de situatie waarin het bedrijf zich wel aan de vergunningvoorschriften houdt.⁴⁷

Met het oog op het evenredigheidsbeginsel moet altijd worden onderzocht of niet kan worden volstaan met een aanpassing van de voorschriften van de vergunning (zie par. 3). Onder het huidige recht is intrekking van de omgevingsvergunning milieu vervolgens verplicht indien niet kan worden bereikt dat door aanpassing van de vergunning de beste beschikbare technieken worden bereikt of wanneer sprake is van 'ontoelaatbare nadelige gevolgen voor het milieu'. Hiervan is - in juridische zin - niet snel sprake. Gelet op de belangen (en rechtszekerheid) van de vergunninghouder bij voortzetting van de bedrijfsactiviteiten zal intrekking slechts in uitzonderlijke gevallen mogen worden toegepast. Jurisprudentie onder het huidige recht laat ook een strikte toepassing zien.⁴⁸ Onder de Omgevingswet komt de verplichte intrekkingsgrond met betrekking tot het niet toepassen van de beste beschikbare technieken terug, de intrekkingsgrond 'ontoelaatbare nadelige milieugevolgen' echter niet in die bewoordingen. Intrekking zal voortaan, net als aanscherping van de vergunning, mogelijk zijn op grond van de beoordelingsgronden van de omgevingsvergunning.⁴⁹ Dit lijkt een aanzienlijke verruiming ten opzichte van de huidige intrekkingsgrond 'ontoelaatbare nadelige milieugevolgen'. Collignon en Van der Loo menen dat de soep niet zo heet zal worden gegeten en wijzen erop dat het gaat om een discretionaire bevoegdheid en het zal moeten gaan om een situatie vergelijkbaar met 'ontoelaatbare nadelige milieugevolgen'.⁵⁰ Naar onze mening zullen de belangen van de vergunninghouder ook onder het nieuwe recht niet eenvoudig met een zwaar middel als intrekking kunnen worden aangetast. Dit neemt niet weg dat deze verruiming van de intrekkingsgronden meer ruimte lijkt te bieden voor het meewegen van de milieu- en gezondheidsbelangen en het de vraag is hoe de rechter hier mee om zal gaan en of er wellicht toch sprake is van een minder strikt intrekkingskader.

In de juridische beschouwing in deze en de vorige paragraaf vallen twee dingen op: de afhankelijkheid tussen vergunningverlener en de vergunninghouder, en de beperkte sturende mogelijkheid van het bestuursrecht. We zullen beide aspecten vanuit een bestuurskundig perspectief belichten en in de context van gebiedsontwikkeling. Daarbij worden vraagstukken van openbaar bestuur of, breder geformuleerd, de borging van publieke waarden, benaderd vanuit een begrip van de actoren, hun onderlinge hiërar-

47 Dat neemt niet weg dat de vergunning niet altijd vrijwaart voor een succesvol beroep op o.m. de civielrechtelijke onrechtmatige daad.

48 Zie bijv. ABRvS 19 september 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7699. Daarbij kan ook schadevergoeding/nadeelcompensatie aan de orde zijn.

49 Art. 8.97 Bkl.

50 Annotatie bij ABRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2418, *MenR* 2023/85 m.nt. Collignon en Van der Loo.

chische of wederkerige relaties, hun doelen en belangen, de middelen die zij hebben om deze na te streven, en vanuit instituties, de gestolde spelregels, die hun acties en onderlinge interacties structureren, conditioneren en beïnvloeden. De overheid, of overheden, beschikken daarbij over bijzondere middelen: wetgeving en de inzet van geweld.

4.1 Afhankelijkheidsrelatie vergunningverlener - vergunninghouder

Met betrekking tot het eerste, de afhankelijkheid tussen vergunningverlener en vergunninghouder, biedt de principaal-agent theorie inzicht door te wijzen op informatie-asymmetrie tussen beiden.⁵¹ De vergunningverlener is afhankelijk van de informatie die een vergunningaanvrager of -houder verstrekt over de te ondernemen activiteit. De juistheid, volledigheid en waardering van die informatie vereist een kennisbasis en capaciteit om die kennis bij te houden en een vergunning te kunnen toetsen aan de zijde van de vergunningverlener. In de bestuursrechtelijke werkelijkheid wordt verondersteld dat deze voorwaarden voor vergunningverlening aanwezig zijn. De organisatorische of 'governance' werkelijkheid is complexer en laat zien hoe deze asymmetrische afhankelijkheden van invloed zijn op vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH). Voor de zogenoemde 'complexe bedrijven' is GS (Gedeputeerde Staten) veelal het bevoegd gezag voor de vergunningverlening.⁵² Daarmee is GS in beginsel de spil in de vergunningverlening voor complexe bedrijven. De feitelijke uitvoering van de vergunningverlening (en toezicht en handhaving) wordt gedaan door één van de 29 omgevingsdiensten in Nederland, waarbij zes omgevingsdiensten specifiek zijn aangewezen om de VTH-taken uit te voeren voor de meest risicovolle bedrijven.⁵³ Kennis komt hier dus samen, maar wel nog verdeeld over verschillende diensten. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat de omgevingsdiensten in relatie tot de VTH met betrekking tot deze bedrijven onvoldoende functioneren, onder meer door een beperkte informatie-uitwisseling, te weinig 'robuustheid' (o.a. omvang, kennis) en te weinig regie door het Rijk.⁵⁴ Door de commissie Van Aartsen, die de mogelijkheden heeft onderzocht om het VTH-stelsel in Nederland te versterken is onder meer gepleit voor de ontwikkeling van een landelijk expertisecentrum voor complexe vergunningverlening.⁵⁵ De opvolging van de adviezen loopt nog. Inmiddels zijn er onder meer 'ondergrenzen' geformuleerd, o.a. voor de gesignaleerde tekortkomingen, voor de omgevingsdiensten die er waarschijnlijk toe zullen leiden dat een aantal van de 29 omgevingsdiensten zal fuseren.⁵⁶

51 Zie o.a. H. de Bruijn, *Handhaving: het spel tussen inspecteur en inspectee*, Den Haag: Boom Bestuurskunde 2019.

52 Er zijn enkele uitzonderingsgevallen, zo kan in een enkel geval de minister bevoegd gezag zijn. Een uitzondering geldt voor de wateractiviteit. Voor die activiteit is de waterbeheerder bevoegd gezag. Daarbij geldt wel een coördinatieregeling.

53 Art. 18.22 Ow jo. art. 13.12 Omgevingsbesluit. De zes aangewezen Brzo-omgevingsdiensten zijn Brabant, DCMR, Groningen, Regio Nijmegen, Zuid-Limburg en Noordzeekanaalgebied.

54 Zie Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (cie. Van Aartsen), *Om de leefomgeving. Omgevingsdiensten als gangmaker voor het bestuur*, 4 maart 2021, o.m. p. 41 en Algemene Rekenkamer, *Handhaven in het duister*, Den Haag, juni 2021.

55 Voortvloeiend uit het al bestaande kennisinstituut Brzo+, Adviescommissie Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving, *Om de leefomgeving*, p. 47.

56 *Kamerstukken II 2022/23*, 22 343, nr. 360, p. 2.

Het provinciaal bestuur wordt over maatregelen die van betekenis zijn voor het provinciale milieubeheer - gevraagd en ongevraagd - geadviseerd door een provinciale milieuc commissie (vaak ook 'omgevingscommissie' genoemd), bestaande uit deskundigen. Dat kan ook gaan over de vergunningverlening aan de zware industrie.

Zo bracht de provinciale adviescommissie leefomgevingskwaliteit van de provincie Zuid-Holland recent het advies uit de productie van Chemours stil te leggen totdat is aangetoond dat de PFAS uitstoot nul is.⁵⁷

Met deze adviezen zal rekening moeten worden gehouden bij de besluitvorming. Onder het huidige recht is de instelling van een provinciale milieuc commissie verplicht.⁵⁸ Deze verplichting vervalt onder de Omgevingswet vanuit het oogpunt van decentralisatie. Het wordt aan het provinciebestuur overgelaten of het wenselijk of nodig is om een adviescommissie in te stellen.⁵⁹ Hoe dat na inwerkingtreding van de Omgevingswet zal uitpakken, is de vraag. Zo wordt in het coalitieakkoord van Zuid-Holland de instelling van de provinciale adviescommissie leefomgevingskwaliteit ter discussie gesteld.⁶⁰

Aan de zijde van het bevoegd gezag is dus ruimte voor verbetering. Maar zelfs als het provinciaal bestuur en de omgevingsdiensten optimaal functioneren, is het de vraag of dit de informatieasymmetrie oplost. De zware industrie betreft grote (internationale) bedrijven die op de wereldmarkt functioneren en zich deels door andere overwegingen laten leiden dan de vergunningverlener veronderstelt. Zo is de vraag om een industrieel proces te vergroenen vaak afhankelijk van investeringsoverwegingen op het hoofdkantoor in een ander land, en wordt dat afgewogen in een geheel ander kader, waar lokale en regionale belasting van de omgeving lang niet altijd van doorslaggevende invloed is. Ook hebben deze bedrijven de mogelijkheid om voor de kennis benodigd voor vergunningtrajecten uiterst specialisten op te leiden en in te huren. Het is aan de omgevingsdiensten om de benodigde informatie van deze personen te verkrijgen en te waarderen. De ruimte die diverse passages in de wet bieden, zoals de 'ontoelaatbare gevolgen', en de lastige causaliteit tussen milieukwaliteitsnormen en emissienormen voor de individuele vergunning, worden veelal aangegrepen door bedrijven om de bandbreedte die de beoordeling van een vergunning biedt voor hen zo gunstig mogelijk in te vullen. Het vereist veel expertise om te kunnen vaststellen of dat redelijk is.

4.2 Behoeft e aan aanvullend instrumentarium

Het tweede aspect dat in het oog springt is de beperkt sturende mogelijkheid van het (bestuursrechtelijke) omgevingsrecht. Dat hangt enerzijds ermee samen dat het proces van VTH betrekking heeft op de (beoordelings)gronden voor de vergunning zoals die in de wet zijn vermeld en worden toegepast. In de huidige maatschappelijke context waarbij burgers en belanghebbenden meer expertise hebben, en waar het maatschap-

57 Te downloaden via: <www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/provinciale-adviescommissie-leefomgevingskwaliteit/>.

58 Art. 2.41 Wet milieubeheer.

59 Hiertoe bestaat een juridische grondslag in de Provinciewet.

60 Zie <www.binnenlandsbestuur.nl/ruimte-en-milieu/provinciale-adviescommissie-leg-chemours-fabriek-voorlopig-stil> en het coalitieakkoord Zuid-Holland, p. 32, beschikbaar via: <www.zuid-holland.nl/politiek-bestuur/coalitieakkoord-2023-2027/>.

pelijk normbesef sneller verandert dan de wetgever kan of wil bijbenen, kan er een discrepantie ontstaan tussen normen zoals die in de maatschappij leven en wat bestuursrechtelijk kan worden afgedwongen. Een omwonende van Tata formuleert het als volgt: 'Het mag, zegt de Provincie, die het bedrijf (nog) steeds ruime vergunningen verstrekt. Wij bewoners zeggen: misschien mag het, maar het deugt niet.'⁶¹ Dat is ook de reden dat actiegroepen zoals Urgenda, Milieudefensie en Greenpeace zich via het burgerlijk recht en het strafrecht wendden tot de rechter en zo gedragsverandering van de industrie wil afdwingen.

Anderzijds heeft de beperkte sturing van het omgevingsrecht te maken met het netwerk van wederzijds afhankelijke actoren waarbinnen VTH plaatsvindt. Bij de regulering van grote industriële activiteiten is niet alleen het provinciale bestuur betrokken, maar spelen ook andere overheden een rol. Zowel het Rijk, de gemeente als het waterschap hebben hierin een eigen rol. Daarbij is er met name voor het Rijk een rol weggelegd in het bieden van voldoende (ook financiële) ondersteuning van een goed functionerend VTH-stelsel en het bieden van een wettelijk kader dat voldoende waarborgen biedt voor de bescherming van het milieu en de gezondheid, binnen de grenzen van Europeesrechtelijke verplichtingen. Daarnaast mengen overheden zich vanuit andere beleidsdomeinen in de discussie. Naast wonen zijn dat doorgaans ook bestuurders, ambtenaren en bedrijven die zich bekommeren om zaken als werkgelegenheid, economische concurrentiepositie en een vrij ondernemingsklimaat.

4.3 Een voorbeeld: de asfaltcentrale in de Binckhorst

De beperkt sturende werking kan tot slot worden toegelicht aan de hand van een voorbeeld uit de praktijk van gebiedsontwikkeling: de strijd rondom de Haagse Asfalt Centrale in de Binckhorst, met Koninklijke BAM Groep als eigenaar. De Binckhorst wordt getransformeerd van een voornamelijk bedrijven en industrieterrein naar een gemengd gebied met tienduizend woningen. De vraag speelde of de asfaltcentrale kon blijven in dit te ontwikkelen gebied. In de Haagse politiek waren diverse partijen die de asfaltcentrale juist cruciaal vonden voor het industriële karakter van het gebied. BAM wees er in 2019 al op dat toekomstige bewoners zouden gaan klagen over de stank.⁶² BAM en de gemeente waren al een tijd in gesprek over de milieucontouren. Net als andere bedrijven in het gebied, waaronder de Betoncentrale, maar ook kleinere bedrijven als een banketbakkerij, maakte de Asfaltcentrale zich zorgen om de erg krappe interpretatie van de milieucontouren.⁶³ Filters en een hogere schoorsteen, gesuggereerd door gemeente en ontwikkelaars als oplossing voor woningbouw tot aan de contourgrens, waren volgens hen onvoldoende voor het bedrijf voor een duurzame toekomst in de Binckhorst, waarbij zij, onder meer, met andere bedrijvigheid de overstap naar waterstof verkenden, in combinatie met transport over water. De strakke milieucontouren zonder de mogelijkheid tot enige uitbreiding, de naaste omgeving werd immers volgebouwd, zouden deze investering in verduurzaming, net als andere investeringen, te risicovol maken.⁶⁴ In

61 A. Verbrugge, *Opinie: Tata Steel nationaliseren is probleem kopen*, Volkskrant 3 juni 2020.

62 <fd.nl/achtergrond/1287211/industrieel-wonen-is-hip-maar-niet-alle-bedrijven-zijn-er-blij-mee>.

63 <www.ad.nl/den-haag/haagse-asfaltcentrale-vertrekt-uit-de-binckhorst-nu-veel-meer-ruimte-voor-extra-huizen-a78f2446/>.

64 <fd.nl/achtergrond/1287211/industrieel-wonen-is-hip-maar-niet-alle-bedrijven-zijn-er-blij-mee>.

november 2020 is de gemeente Den Haag met BAM een compensatiebedrag overeengekomen over het stopzetten van de activiteiten van de asfaltcentrale. Deze optie was haalbaar geworden door woningbouwimpuls van de Minister. AM, gebiedsontwikkelaar en ook onderdeel van de BAM Groep, gaat het gebied ontwikkelen.⁶⁵

In een notendop laat deze casus zien in welk omgevingsrechtelijk spanningsveld de gebiedsontwikkeling zich bevindt. De vergunning en de interpretatie van de milieucontouren wordt inzet in het proces van een gebiedsontwikkeling die vanuit een heel andere agenda dan het omgevingsrecht urgent wordt geacht. Dezelfde minister, provincie en gemeente zitten opeens om tafel met heel andere belangen. De BAM Groep zou bovendien bij een voor de Asfaltcentrale negatieve uitkomst alsnog garen spinnen met de strategische grondpositie die zij had in deze ontwikkeling. In 2021 werd overigens bekend, op herhaaldelijke navraag van omwonenden, dat asfaltcentrales stoffen uitstootten die niet in de milieuvergunning waren opgenomen.⁶⁶ Dat had de onderhandelingspositie van BAM wellicht veranderd, evenals de opstelling van raadsleden die de werkende asfaltcentrale omarmden als cultureel erfgoed in het gebied.

5 Tot slot

Gebiedsontwikkelaars benaderen de gebouwde omgeving al snel als een canvas vol mogelijkheden. Zo kijken zij ook naar ontwikkelingen nabij of op de plek van zware industrie. In deze bijdrage hebben we laten zien dat de plek van deze zware industrie met extra zorgvuldigheid moet worden benaderd door plannenmakers - de vergunde activiteiten belasten immers per definitie het gebied. De suggestie van verminderen van activiteiten op de locatie of verplaatsen is in de praktijk lastig, indien de industrie handelt overeenkomstig de vergunning en zelf niet wil meewerken.

Vanuit een oogpunt van o.m. rechtszekerheid en evenredigheid is het begrijpelijk (en noodzakelijk) dat vergunde rechten niet eenvoudig kunnen worden aangetast. Dit kan echter betekenen dat bestaande zware industriële activiteiten doorgang kunnen blijven vinden, terwijl voor bedrijven met wellicht schonere technieken of voor nieuwe gebiedsontwikkelingen de milieugebruiksruimte als het ware 'op' is. Onderzoek naar mogelijkheden op welke wijze de (nationale en provinciale) overheid hier meer verantwoordelijkheid kan nemen en beter op kan sturen, is naar onze mening dan ook aangewezen. Daarbij kan gedacht worden aan instrumenten van de Omgevingswet zoals de inzet van een programma-aanpak (waarin keuzes kunnen worden vastgelegd ten behoeve van het voldoen aan normen voor de milieukwaliteit). Ook het lastige punt dat bij een gewenste aanscherping van de omgevingsvergunning, binnen de wettelijke kaders, de informatie door de vergunninghouder moet worden verstrekt verdient nadere aandacht. Een eerste stap is een verbeterde (digitale) toegang tot actuele gegevens inzake de omgevingsvergunning. Dit is naar onze mening een onmisbaar hulpmiddel, maar is in de praktijk nog niet altijd goed geregeld. Ter verbetering lopen thans proefprojecten.⁶⁷ Verder zou het

65 <www.bam.com/nl/pers/persberichten/2020/11/bam-beeindigt-asfaltproductie-op-binchhorst-voor-woningbouwplannen>.

66 <www.nrc.nl/nieuws/2021/11/19/asfaltcentrales-verkeerd-gecontroleerd-a4066203>.

67 Zie in het bijzonder het project van de Provincie Zuid Holland, Altijd Actuele Digitale Vergunning, o.a. *Kamerstukken II* 2022/23, 22 343, nr. 360, p. 4.

verlenen van tijdelijke vergunningen wellicht een oplossing kunnen bieden. Na afloop van de vergunningstermijn moet dan immers weer een nieuwe omgevingsvergunning worden aangevraagd bij gewenste voortzetting van de activiteiten, waarbij de aanvrager de benodigde informatie moet aanleveren. Het huidige recht en de Omgevingswet biedt een grondslag om de omgevingsvergunning slechts voor een bepaalde termijn te verlenen.⁶⁸ Indien de aanvraag voor de omgevingsvergunning uitgaat van een voortdurende activiteit kan het bevoegd gezag echter niet eenvoudig een termijn aan de vergunning verbinden, de grondslag van de aanvraag wordt dan immers verlaten.⁶⁹ Ook zal voor bedrijven de tijdelijkheid van een vergunning (te) veel onzekerheid en risico bieden, en dus een te grote barrière zijn om te (blijven) investeren. De recente (civielrechtelijke) uitspraak over Chemours heeft overigens wel duidelijk gemaakt dat het achterhouden van relevante informatie kan leiden tot civielrechtelijke aansprakelijkheid.⁷⁰

Zijn de gebieden waar zware industrie nu is gehuisvest per definitie dan bestemd voor deze functie? Dat is een vraagstuk van strategische aard waar het omgevingsrecht wel kaders voor biedt, maar geen keuze in maakt. Die keuze ligt op het bord van een diverse set aan betrokkenen, variërend van de diverse overheden - zowel gemeente, provincie als rijk kunnen hierin een rol spelen - omwonenden, belangenorganisaties en toeleveranciers in de regio, tot en met brancheorganisaties, vakbonden en, niet te vergeten, het hoofdkantoor en de aandeelhouders van de doorgaans internationale onderneming. De bestuurskundige blik biedt inzicht in het krachtenveld van belanghebbenden in en om een gebied en de verschuivingen die zich daarin voltrekken, in het deelnemersveld en in de ontwikkeling van maatschappelijke normen. Dat laat tevens het spanningsveld zien tussen de juridische en bestuurskundige blik. Als juridische normen worden beschouwd als gestolde maatschappelijke normen, dan veroorzaakt verschuiving in de maatschappelijke norm schuring met de juridische norm. Bij blijvende schuring kan dit leiden tot aanpassing van de juridische norm. In die zin zijn de maatschappelijke zorgen en protesten rondom zware industrie te begrijpen als een dynamisch proces van openbaar bestuur. Tegelijkertijd moeten we niet de ogen sluiten voor het belang van een betrouwbaar bestuur (dat niet te snel normen verandert) en de waarborgen voor mens en milieu die vergunningen ook beogen. Dat plaatst gebiedsontwikkelingsplannen, inclusief gedurfde dromen zoals de gemeente Dordrecht in het kader van de IABR in 2022 deed voor de herontwikkeling van De Staart, het gebied naast Chemours, als toekomstbestendige klimaatadaptatiestrategie voor de stad⁷¹ meer in de realiteit, waarin de potentie van de locatie maar ook de belemmeringen moeten worden onderkend.

68 Art. 2.23 lid 1 Wabo en art. 5.36 lid 1 Ow.

69 Zie over de mogelijkheid van het verlenen van tijdelijke milieuvergunningen (onder huidig recht) ook M.N. Boeve en R. Uylenburg, *Regulering van milieugevolgen van bedrijven met een tijdelijke vergunning? Functies, mogelijkheden en wenselijkheid van de tijdelijke omgevingsvergunning voor inrichtingen*. Universiteit van Amsterdam, Amsterdam Centre for Environmental Law and Sustainability, 2011.

70 RB Rotterdam 27 september 2023, ECLI:NL:RBROT:2023:8987.

71 <iabr.nl/nl/projectatelier/at_ark_dordrecht>.