

## M en R 2016/93

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 9 maart 2016, nr. 201205897/2/A4  
(Borman, Timmerman-Buck, Hoogvliet)  
m.nt. A. Collignon en A. Vos<sup>1</sup>

(art. 3 en 5 Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer, thans art. 2.28 en 2.29 Activiteitenbesluit milieubeheer)

ECLI:NL:RVS:2016:646

### Het Oplosmiddelenbesluit gaf wel de mogelijkheid tot uitstel tot na 31 oktober 2007 voor het voldoen aan emissiegrenswaarden

*“De Afdeling concludeert uit het voorgaande dat het college, uitgaande van een onjuiste uitleg van het Oplosmiddelenbesluit, ten onrechte heeft nagelaten om op basis van het verzoek van [appellante] te beoordelen of aanleiding bestond om haar extra tijd te gunnen voor het ontwikkelen van vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen. Inwilligen van dit verzoek zou hebben betekend dat [appellante] haar installatie voor lak- en coatingsprocessen had kunnen blijven gebruiken zonder het Oplosmiddelenbesluit te overtreden.”*

Uitspraak in het hoger beroep van:  
[appellante], gevestigd te [plaats],  
tegen de uitspraak van de rechtbank Arnhem van 3 mei 2012 in zaak nr. 11/3465 in het geding tussen:  
[appellante]  
en  
het college van gedeputeerde staten van Gelderland.

### Procesverloop

Bij besluit van 7 oktober 2010 heeft het college [appellante] een last onder dwangsom opgelegd wegens overtreding van artikel 3, eerste lid, in samenhang met artikel 5, aanhef en onder a, van het Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer (hierna: het Oplosmiddelenbesluit) zoals dat destijds gold.

Bij besluit van 13 juli 2011 heeft het college het door [appellante] daartegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Bij uitspraak van 3 mei 2012 heeft de rechtbank het door [appellante] daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft [appellante] hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een verweerschrift ingediend. [appellante] en het college hebben nadere stukken ingediend.

Bij besluit van 7 maart 2013 heeft het college de opgelegde last ingetrokken met ingang van – zo begrijpt de Afdeling het besluit – 1 januari 2013.

(...)

Bij uitspraak van 12 februari 2014 in zaak nr. 201205897/1/A4 heeft de Afdeling het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) verzocht bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de door haar gestelde vragen.

Bij arrest van 10 september 2015 in zaak nr. C-81/14, [appellante], heeft het Hof de gestelde vragen beantwoord. Het arrest is aangehecht.

[appellante] en het college hebben een reactie op het arrest gegeven.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

(...)

### Overwegingen

1. Ingevolge artikel 3, eerste lid, in samenhang met artikel 5, aanhef en onder a, van het Oplosmiddelenbesluit diende [appellante] er, voor zover hier van belang, zorg voor te dragen dat de installaties in haar inrichting uiterlijk op 31 oktober 2007 voldeden aan a) de in bijlage IIA bepaalde emissiegrenswaarden, of b) aan de eisen van het in bijlage IIB beschreven reductieprogramma.

2. Het Oplosmiddelenbesluit strekt tot implementatie van richtlijn 1999/13/EG van de Raad van 11 maart 1999 inzake de beperking van de emissie van vluchtige organische stoffen ten gevolge van het gebruik van organische oplosmiddelen bij bepaalde werkzaamheden en in installaties (PB 1999 L 85). Bijlage IIB van het Oplosmiddelenbesluit is inhoudelijk identiek aan bijlage IIB van de richtlijn, en beide bijlagen moeten op dezelfde wijze worden uitgelegd. Het reductieprogramma, zo is in bijlage IIB beschreven, is bedoeld om de exploitant de mogelijkheid te bieden de emissie op een andere manier, maar in dezelfde mate te beperken als door toepassing van emissiegrenswaarden zou gebeuren. Verder is in deze bijlage onder meer vermeld dat wanneer de vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen nog in ontwikkeling zijn, de exploitant extra tijd moet krijgen om zijn reductieprogramma uit te voeren.

3. Ten tijde van het opleggen van de last was binnen de inrichting van [appellante] een installatie voor lak- en coatingprocessen in werking. Niet in geschil is dat de emissies van deze installatie niet voldeden aan de in bijlage IIA van het Oplosmiddelenbesluit bepaalde grenswaarden. [appellante] heeft echter – zo is tussen partijen niet in geschil – een reductieprogramma en heeft verzocht om extra tijd om dit uit te voeren. Het geschil betreft de vraag of [appellante] hierdoor na 31 oktober 2007 een hogere emissie van vluchtige organische stoffen mocht veroorzaken dan per die datum ingevolge de in bijlage IIA bepaalde emissiegrenswaarden zou zijn toegestaan.

Het college heeft zich in de procedure steeds op het standpunt gesteld dat, omdat de in het Oplosmiddelenbesluit gestelde grenswaarden uiterlijk op 31 oktober 2007 moesten worden gehaald, de exploitant die een reductieprogramma

<sup>1</sup> Advocaten bij Stibbe te Amsterdam

uitvoert ook uiterlijk tot die datum extra tijd kon krijgen. Vanaf die datum moet een exploitant dus een met naleving van die grenswaarden vergelijkbare emissiebeperking hebben bereikt. Nu de emissie niet zodanig is beperkt, overtrad [appellante] volgens het college het Oplosmiddelenbesluit. In verband met deze overtreding is [appellante] een last onder dwangsom opgelegd, die bij het besluit op bezwaar van 13 juli 2011 is gehandhaafd.

4. De rechtbank heeft het beroep tegen het besluit op bezwaar ongegrond verklaard omdat – kort weergegeven – het college zich volgens de rechtbank terecht op het standpunt heeft gesteld dat uiterlijk tot 31 oktober 2007 extra tijd kon worden gegund.

De rechtbank miskent hiermee volgens [appellante] dat haar ook na die datum extra tijd kon en had behoren te worden gegund, in verband waarmee het college ten onrechte is overgegaan tot het opleggen van de last onder dwangsom.

5. Het Hof heeft in zijn arrest van 10 september 2015 geoordeeld dat, anders dan het college (en de Nederlandse regering) steeds hebben betoogd, de passage over extra tijd in bijlage IIB niet slechts ziet op extra tijd tot 31 oktober 2007. De passage betekent volgens het Hof dat een exploitant van een installatie ook na die datum extra tijd kan krijgen om zijn reductieprogramma uit te voeren. Met andere woorden: de exploitant van een installatie kan extra tijd krijgen om via uitvoering van een reductieprogramma de emissiebeperking die volgens de gestelde grenswaarden in principe per 31 oktober 2007 zou moeten zijn bereikt, pas op een later tijdstip te behalen.

Het Hof heeft in zijn arrest voorts geconcludeerd dat uit het woord “krijgen” in bijlage IIB voortvloeit dat voor deze extra tijd toestemming van de bevoegde autoriteiten is vereist. Een dergelijke toestemming veronderstelt noodzakelijkerwijs ook dat de exploitant van de betrokken installatie vooraf een verzoek om extra tijd heeft ingediend. Het Hof heeft vervolgens in zijn arrest uiteengezet hoe de afweging van de autoriteiten over het al dan niet geven van die toestemming zou moeten plaatsvinden.

6. [appellante] heeft terecht betoogd dat uitvoering van haar reductieprogramma mee kan brengen dat na 31 oktober 2007 extra tijd kan worden gegund om emissiereductie te bereiken. Daarvoor is gezien het arrest van het Hof wel vereist dat de bevoegde autoriteiten voor die extra tijd toestemming hebben gegeven. Dat is niet gebeurd. Dit brengt mee dat [appellante] – gelet op de emissies van haar installatie – na 31 oktober 2007 het Oplosmiddelenbesluit overtrad, zodat het college in beginsel bevoegd was ter zake handhavend op te treden.

7. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met een last onder bestuursdwang of dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhou-

ding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

8. In dit geval is naar het oordeel van de Afdeling sprake van bijzondere omstandigheden op grond waarvan het college had behoren af te zien van handhavend optreden. Hiertoe overweegt de Afdeling als volgt.

8.1. [appellante] heeft het college – dat naar het oordeel van de Afdeling in deze zaak de bevoegde autoriteit is als bedoeld door het Hof – verzocht om extra tijd, in de eerste plaats bij brief van 15 oktober 2007, welk verzoek zij later bij brief van 29 januari 2008 heeft herhaald en verder onderbouwd.

Het college heeft vervolgens op 7 oktober 2010, zonder reactie op dit verzoek, de last onder dwangsom opgelegd. Dit besluit is bij zijn besluit op bezwaar van 13 juli 2011 gehandhaafd.

Het standpunt van het college komt er – in de woorden van de Afdeling weergegeven – op neer dat ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar weliswaar niet een expliciete beslissing tot het afwijzen van de toestemming voor extra tijd is genomen, maar dat deze beslissing materieel wel al was genomen. Deze afwijzing zou, zo begrijpt de Afdeling het betoog, met name zijn neergelegd in een besluit van 24 maart 2011. Bij dit besluit heeft het college besloten dat geen ontheffing van het Oplosmiddelenbesluit wordt verleend omdat [appellante] onder meer niet de beste beschikbare technieken zou toepassen. Volgens het college komt een beoordeling van de vraag of de beste beschikbare technieken worden toegepast materieel overeen met de beoordeling die moet worden gemaakt bij een beslissing over een verzoek om extra tijd in de zin van bijlage IIB.

8.2. Het Hof heeft in zijn arrest bepaald dat bij de bepaling of de exploitant extra tijd moet krijgen en bij de vaststelling van de lengte van die extra tijd, met name moet worden nagegaan:

- of de vervangingsproducten die geschikt zijn om in de betrokken installaties te worden gebruikt en om de emissie van vluchtige organische stoffen te vermindere(n), daadwerkelijk in ontwikkeling zijn;
- of de lopende werkzaamheden, gelet op de verstrekte gegevens, in de totstandkoming van dergelijke producten kunnen uitmonden;
- of er geen alternatieve maatregel is waarmee met minder kosten tot een vergelijkbare of zelfs grotere emissiebeperking kan worden gekomen;
- of er niet reeds andere vervangingsproducten beschikbaar zijn.

Voorts moet volgens het Hof rekening worden gehouden met de verhouding tussen enerzijds de emissiebeperkingen die mogelijk worden gemaakt door de vervangingsproducten en de kosten van die producten, en anderzijds de door de extra tijd teweeggebrachte extra emissie en de kosten van eventuele alternatieve maatregelen. De lengte van de extra tijd mag volgens het Hof niet uitgaan boven hetgeen noodzakelijk is voor de ontwikkeling van de vervangingsproducten.

8.3. De Afdeling merkt allereerst op dat het college zich tot het verschijnen van het arrest van het Hof consequent op het standpunt heeft gesteld dat na 31 oktober 2007 per definitie geen extra tijd voor uitvoering van het reductieprogramma kon worden gegund. Dat het college desondanks naar eigen zeggen impliciet een inhoudelijke beslissing over het gunnen van extra tijd na die datum heeft genomen, is daarmee moeilijk te rijmen.

Verder is de in het besluit van 24 maart 2011 gemaakte afweging niet toegesneden op de door het Hof uiteengezette afweging over de vraag of extra tijd moet worden gegund, maar op de vraag of krachtens artikel 3, vijfde lid, van het Oplosmiddelenbesluit ontheffing kon worden verleend omdat het volgen van een reductieprogramma technisch en economisch niet haalbaar is. Met het verzoek om extra tijd beoogde [appellante] echter om juist wél een reductieprogramma te volgen.

Gezien het arrest van het Hof had het college moeten beoordelen of [appellante] ook na 1 oktober 2007 de tijd zou moeten worden gegund om door middel van toepassing van vervangingsproducten de emissies te beperken, waarbij, kort weergegeven, moet worden onderzocht hoe kansrijk, noodzakelijk en effectief die toepassing is en of de door de extra tijd teweeggebrachte extra emissies gerechtvaardigd zijn met het oog op de te bereiken reductiedoelstellingen en de kosten van eventuele alternatieve maatregelen. Deze beoordeling is niet gelijk te stellen met het door het college in zijn besluit van 24 maart 2011 ingenomen standpunt (zoals nader onderbouwd bij een in het kader van de bezwaarprocedure over de last opgestelde brief van 28 maart 2011) over toepassing van de beste beschikbare technieken. Dit standpunt komt er in grote lijnen op neer dat [appellante], omdat zij (nog) niet kan beschikken over coatings met een lage emissie van vluchtige organische stoffen, ten onrechte niet zou hebben geïnvesteerd in technische maatregelen zoals nageschakelde technieken om emissies te voorkomen. Dit standpunt mist de kern van de blijkens het arrest van het Hof te maken afweging, namelijk of toepassing van deze technische maatregelen achterwege kan blijven wanneer met het overschakelen op vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen uiteindelijk ten minste hetzelfde resultaat kan worden bereikt.

8.4. Bij dit alles is van belang dat [appellante] aanmerkelijk heeft gemaakt dat zij zich daadwerkelijk bezig heeft gehouden met de ontwikkeling van de vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen die in haar installatie gebruikt kunnen worden. [appellante] heeft gesteld dat de installatie voor deze producten (watergedragen laktypen) gebouwd is en de producten zelf ook beschikbaar zijn gekomen, waarmee momenteel een proef wordt uitgevoerd. Deze vervangingsproducten zorgen volgens [appellante] voor een reductie van 85% van de emissie van vluchtige organische stoffen. Deze stellingen heeft het college niet onderbouwd bestreden. Hoewel achteraf gezien niet kan worden beoordeeld of het college gelet op deze al vóór het opleggen van de last in gang gezette ontwikkelingen destijds toestemming voor extra tijd had moeten verlenen, kan wel worden geoordeeld dat gezien deze ontwikkelingen een

deugdelijke afweging daarover aan de hand van de in het arrest van het Hof geformuleerde maatstaven niet achterwege had mogen blijven.

8.5. Het college heeft in dit verband in zijn reactie op het arrest nog betoogd dat zo'n beoordeling moet plaatsvinden op basis van de door de exploitant verstrekte gegevens. [appellante] heeft volgens het college onvoldoende gegevens verstrekt om het college in staat te stellen deze beoordeling te maken. Daarom kan – zo begrijpt de Afdeling het betoog – het college niet worden tegengeworpen dat geen positieve beslissing op het verzoek van [appellante] om extra tijd is genomen. Dit betoog gaat eraan voorbij dat er voor [appellante] geen aanleiding was om verdere gegevens te verstrekken over extra tijd omdat het college zich consequent op het onjuiste standpunt heeft gesteld dat die extra tijd hoe dan ook niet zou (kunnen) worden gegund. Als gevolg van die onjuiste veronderstelling heeft het college ook uit eigen beweging niet expliciet gevraagd om meer, en meer specifieke, gegevens die nodig zouden zijn geweest om een juiste beslissing over extra tijd aan de hand van het afwegingskader zoals door het Hof geschetst te nemen.

8.6. De Afdeling concludeert uit het voorgaande dat het college, uitgaande van een onjuiste uitleg van het Oplosmiddelenbesluit, ten onrechte heeft nagelaten om op basis van het verzoek van [appellante] te beoordelen of aanleiding bestond om haar extra tijd te gunnen voor het ontwikkelen van vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen. Inwilligen van dit verzoek zou hebben betekend dat [appellante] haar installatie voor lak- en coatingsprocessen had kunnen blijven gebruiken zonder het Oplosmiddelenbesluit te overtreden.

Onder deze omstandigheden had het college behoren af te zien van handhavend optreden zo lang nog geen deugdelijke beslissing over het verzoek om extra tijd was genomen. Zijn opgelegde last is gelet hierop bij het besluit op bezwaar van 13 juli 2011 ten onrechte gehandhaafd. De rechtbank heeft gelet hierop ten onrechte het beroep van [appellante] tegen dit besluit ongegrond verklaard.

9. Het hoger beroep is gegrond. De aangevallen uitspraak dient te worden vernietigd. Doende hetgeen de rechtbank zou behoren te doen, zal de Afdeling het beroep tegen het besluit op bezwaar van 13 juli 2011 alsnog gegrond verklaren. Dat besluit komt voor vernietiging in aanmerking. De last, voor zover deze nog in stand is gebleven na de gedeeltelijke intrekking ervan, heeft betrekking op de periode tot 1 januari 2013. Nu het geconstateerde gebrek – het opleggen van een last zonder eerst een deugdelijke afweging over extra tijd te maken – voor deze gehele periode geldt en ook niet meer kan worden hersteld, zal de Afdeling zelf in de zaak voorzien door de last voor zover nog in stand gebleven te herroepen.

10. Het college dient op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Voor zover [appellante] heeft verzocht om vergoeding van gemaakte kosten voor het naar de zitting van de Afdeling meebrengen van een deskundige, overweegt de Afdeling dat deze niet voor vergoeding in aanmerking komen, reeds omdat van dit meebrengen niet overeenkomstig artikel 8:60, vierde lid,

van de Algemene wet bestuursrecht uiterlijk één week voor de zitting mededeling is gedaan.

### Noot

1. Deze uitspraak is relevant voor de circa 500 bedrijven die als inrichting kwalificeren waarin een oplosmiddeleninstallatie kan staan die de drempelwaarden uit de Europese Oplosmiddelenrichtlijn (EG-VOS-richtlijn) overschrijdt en waarvoor in plaats daarvan een reductieprogramma wordt uitgevoerd. Deze vereisten uit de EG-VOS-richtlijn (welke inmiddels staan opgenomen in Bijlage VII van de Richtlijn Industriële Emissies, ook wel de RIE) waren geïmplementeerd in het inmiddels vervallen Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer en zijn nu terug te vinden in het algemene deel van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

2. Waar ging het om? Aan een exploitant van een oplosmiddeleninstallatie was een last onder dwangsom opgelegd door het college van gedeputeerde staten van Gelderland, omdat niet werd voldaan aan de emissiegrenswaarden van bijlage IIA van het Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer die uiterlijk 31 oktober 2007 moesten worden gehaald. De exploitant heeft aangegeven dat hij, overeenkomstig bijlage IIB van de EG-VOS-richtlijn, beschikt over een reductieprogramma en om extra tijd heeft verzocht om dit uit te voeren. De vraag die door de Afdeling aan het Hof van Justitie is voorgelegd, was kort gezegd of een exploitant na 31 oktober 2007 nog een beroep kan doen op extra tijd. Het Hof heeft geoordeeld in zijn arrest van 10 september 2015 (C-81/14) dat bijlage IIB niet alleen ziet op extra tijd tot 31 oktober 2007, maar dat ook na die datum een exploitant extra tijd kan krijgen om zijn reductieprogramma uit te voeren. Hierbij geeft het Hof ook duidelijkheid hoe die afweging moet worden gemaakt.

3. Om de relevantie van deze uitspraak voor de praktijk te bepalen, kan een onderscheid worden gemaakt tussen de volgende inrichtingen met daarin:

- i. reeds bestaande installaties die inmiddels voldoen (evt. na een opgelegde last) aan het destijds geldende Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer, dan wel nu aan het Activiteitenbesluit milieubeheer;
- ii. reeds bestaande installaties die niet voldoen aan het destijds voor hen geldende Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer, inmiddels het Activiteitenbesluit milieubeheer, en op grond daarvan een last opgelegd hebben gekregen waarvoor mogelijk nog een procedure gaande is; en
- iii. nieuwe installaties, waarvoor vanaf oprichting het Activiteitenbesluit milieubeheer geldt.

4. Voor de eerste categorie installaties die worden gebruikt binnen een inrichting is deze uitspraak niet (meer) relevant, maar kan het wel wrang aandoen. In casu meende het college dat, hoewel niet expliciet, zij wel materieel had gereageerd op het verzoek van exploitant. Volgens de Afdeling was dit echter niet gebeurd, omdat het college tot het arrest van het Hof consequent betoogde dat na 31 oktober

2007 per definitie geen extra tijd kon worden gegund voor het uitvoeren van een reductieprogramma en haar afweging hieromtrent niet was toegesneden op de door het Hof uiteengezette afweging over de vraag of extra tijd moest worden gegund. In feite was dus nooit beslist op het verzoek van de exploitant. Dit zal in het verleden vast vaker zijn voorgekomen. Hoe zit dat met die andere verzoeken om extra tijd die in het verleden zijn gedaan, waarop mogelijk ook nooit (inhoudelijk) is gereageerd, maar waar mogelijk wel een last voor is opgelegd? De opgelegde lasten zullen veelal inmiddels onherroepelijk zijn geworden. Mogelijk kan een beroep worden gedaan op de uitspraak van het Europese Hof van Justitie in de zaak Kühne & Heitz (C-453/00), waaruit volgt dat onder omstandigheden een bestuursorgaan een eerdergenomen besluit moet heroverwegen. De inrichting moet dan wel tegen de last zijn opgekomen (tot aan de Afdeling) en zich onmiddellijk na kennisgeving van het arrest van het Hof tot het bestuursorgaan hebben gewend. Hierbij is overigens de vraag hoeveel schade zij geleden zullen hebben en in hoeverre een dergelijke procedure de moeite waard is.

5. Voor de tweede categorie installaties is de uitspraak relevant, te meer als de inrichting waarbinnen de installatie staat nog procedures heeft lopen. Onder het Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer en de EG-VOS-richtlijn moesten bestaande installaties per 31 oktober 2007 aan de bijbehorende eisen voldoen. Voor de bestaande installaties die niet voldoen of voldeden aan het destijds voor hen geldende Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer is nu duidelijk dat zij ook aanspraak kunnen maken op extra tijd, zelfs als dat ziet op tijd na 31 oktober 2007. Deze bedrijven kunnen nu, onder verwijzing naar de uitspraken van de Afdeling en het Hof, ofwel erop wijzen dat er nooit is gereageerd op een eerder ingediend verzoek (aan de hand van de gegeven beoordelingscriteria door het Hof), dan wel een verzoek om extra tijd indienen als zij dat nog niet hadden gedaan. Gelet op de verstreken tijd sindsdien is het overigens de vraag welke procedures nog zullen lopen.

6. Binnen de tweede categorie installaties zijn er ook bestaande installaties die niet voldoen aan het inmiddels geldende Activiteitenbesluit milieubeheer. Het Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer is geheel opgenomen in (onder meer) afdeling 2.11. Reeds bestaande installaties moeten hieraan voldoen, ofwel omdat ze zijn opgericht sinds 1 januari 2013 (de inwerkingtreding van afdeling 2.11), ofwel omdat de overgangperiode van maximaal drie jaar op 1 januari 2016 is verlopen. De drempelwaarden uit de bijlagen IIA en IIB bij het Oplosmiddelenbesluit omzetting EG-VOS-richtlijn milieubeheer staan nu in artikel 2.28 van het Activiteitenbesluit milieubeheer. In artikel 2.29 Activiteitenbesluit milieubeheer staat opgenomen dat bij het in werking hebben van een oplosmiddeleninstallatie de grenswaarden uit tabel 2.28a en 2.28b Activiteitenbesluit milieubeheer niet mogen worden overschreden, tenzij wordt voldaan aan een reductieprogramma. De Activiteitenregeling milieubeheer bepaalt vervolgens in artikel 2.13 Activiteitenregeling milieubeheer dat degene die

een oplosmiddeleninstallatie drijft extra tijd heeft voor de uitvoer van een reductieprogramma indien vervangingsproducten met weinig of geen oplosmiddelen nog in ontwikkeling zijn. In het Activiteitenbesluit milieubeheer (en regeling) staat, overeenkomstig met de RIE, de “deadline” van 31 oktober 2007 dus niet meer opgenomen. Dit komt omdat de vaststelling van beiden geschiedde na deze datum. In die zin bestond voor de bestaande installaties die aan het Activiteitenbesluit milieubeheer moeten voldoen niet de voorliggende onduidelijkheid over tot wanneer aanspraak kan worden gemaakt op extra tijd. Nieuw voor deze exploitanten is wel dat het bevoegd gezag de kern van de (overigens niet-limitatieve) door het Hof gegeven criteria moet langslopen als een verzoek om extra tijd wordt ingediend. Ook mag het bevoegd gezag niet meer zomaar een dwangsom opleggen wegens overtreding van deze voorschriften zonder eerst te onderzoeken of het bedrijf extra tijd had moeten worden gegund. Indien daarover nog een procedure gaande is, kan deze uitspraak ook nuttig zijn.

7. Nieuwe, nog op te richten installaties (de derde categorie) moeten sinds 1 januari 2013 rechtstreeks voldoen aan het Activiteitenbesluit milieubeheer. Voor deze categorie installaties geldt hetzelfde als staat opgenomen bij randnummer 6.

8. Bovendien volgt uit deze uitspraak dat alle exploitanten, om de extra tijd te krijgen of handhaving te voorkomen, altijd eerst een verzoek hiertoe moeten hebben ingediend bij het bevoegd gezag. Volgens het Hof volgt uit het woord “krijgen” in Bijlage IIB van de EG-VOS-richtlijn (nu bijlage VII, deel 5, RIE) dat voor extra tijd toestemming is vereist van het bevoegd gezag. Het bevoegd gezag moet vervolgens de door het Hof aangereikte criteria langslopen in zijn afweging. Opgemerkt kan worden dat artikel 2.13 van de Activiteitenregeling milieubeheer de extra tijd noemt als een factor die bij de opzet van een reductieprogramma moet worden betrokken, en niet als iets dat “verkregen” moet worden van het bevoegd gezag. Dat dient, overeenkomstig de RIE, dus wel hierin te worden gelezen. In de nota van toelichting bij artikel 2.13 Activiteitenregeling milieubeheer komt dat ook terug.

9. Inrichtingen met een oplosmiddeleninstallatie kunnen met deze uitspraak dus te allen tijden aanspraak proberen te maken op extra tijd, mits daarvoor eerst een verzoek is ingediend. Aan de inrichtingen dus de taak om een verzoek in te dienen en daarbij aannemelijk te maken dat wordt voldaan aan de criteria van het Hof. Aan het bevoegd gezag vervolgens de plicht om bij de beoordeling op het verzoek in ieder geval de kern van de criteria van het Hof secuur langs te lopen wanneer een verzoek wordt toe-, dan wel afgewezen. Zolang zij dat niet heeft gedaan, mag zij niet overgaan tot handhaving.

10. Ten slotte kan in dit kader nog worden opgemerkt dat de datum van 31 oktober 2007 sommige lezers misschien bekend voorkomt. Op dezelfde datum moesten alle IPPC-installaties voldoen aan de IPPC-richtlijn (inmiddels opgenomen in de RIE samen met de Oplosmiddelenrichtlijn) en de daarin neergelegde beste beschikbare technieken (BBT). Het genoemde reductieprogramma uit de RIE moet

echter niet worden verward met BBT. Zoals de Afdeling ook overweegt in rechtsoverweging 8.3 is een extra tijdbeoordeling niet gelijk te stellen met een BBT-beoordeling. Een op te merken verschil tussen beiden is dat een nieuwe installatie in principe direct moet voldoen aan de meest recente BBT, terwijl een nieuwe installatie niet direct lijkt te moeten voldoen aan de opgenomen emissiegrenswaarden, maar een afweging kan worden gemaakt of een reductieprogramma kan worden gebruikt.

A. Collignon en A. Vos

## M en R 2016/94

Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State  
16 maart 2016, nr. 201504206/1/A4  
(Scholten-Hinlopen, Drop, Minderhoud)  
m.nt. W. Claassen-Dales

(art. 2.1, lid 1, sub a, en 2.6.1.Wabo, Handreiking industrielawaai en vergunningverlening, Handleiding rekenen en meten industrielawaai, uitgave 1999 en Nota Evenementen met een luidruchtig karakter, VROM-inspectie Milieuhygiëne Limburg)

Module Ruimtelijke ordening 2016/7524  
NJB 2016/656  
Gst. 2016/96  
Milieurecht Totaal 2016/6341  
AB 2016/256  
ABkort 2016/126  
Milieurecht Totaal 2016/6343  
Milieurecht Totaal 2016/6342  
ECLI:NL:RVS:2016:737

**Criteria Incidentele bedrijfssituaties. Toeslag voor muziekawaai en Incidentele bedrijfssituaties. Onderscheid onduidelbare en onaanvaardbare geluidhinder.**

*De bedrijfsvoering van Walibi ziet in de kern op de exploitatie van een attractiepark en een vakantiepark en het houden van niet-luidruchtige evenementen op het evenemententerrein. Op grond van de vergunning mag maximaal 12 etmaal per jaar een luidruchtig evenement plaatsvinden, waarvoor hogere geluidgrenswaarden zijn vastgesteld. Dit is volgens de Handreiking (paragraaf 5.3) en vaste jurisprudentie van de Afdeling (zie bijvoorbeeld de uitspraak van 4 november 2015 in nr. 201500280/1/1A1) in beginsel als incidentele bedrijfssituatie toegestaan. De omstandigheid dat deze evenementen jaarlijks terugkeren en op een speciaal daarvoor bedoeld gedeelte van het terrein van de inrichting plaatsvinden, is in dit verband niet relevant.*

*In paragraaf 2.3 van de Handleiding staat dat bij het verlenen van vergunningen en handhaving van geluidvoorschriften rekening moet worden gehouden met bijzondere geluiden die vanwege hun karakter als extra hinderlijk worden be-*