

## JM 2025/39 - Van Nevele en Delfzijl naar Twente: vraagt een landelijke emissienorm voor pentaan ook om een plan-MER?

In 2021 voorspelden veel juristen, waaronder ikzelf (zie mijn artikel '[Verdere verschuiving plan-m.e.r., ook algemene milieunormen vereisen milieueffectrapport](#)', «JM» 2021/103), dat er een hausse aan rechtszaken zou komen over plan-milieueffectrapportage(mer)-plichten voor wetgeving, algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) en ministeriële regelingen. Dit naar aanleiding van de Delfzijl-tussenuitspraak (ABRvS 30 juni 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1395](#), «JM» 2021/112, m.nt. Sillevius Smitt). In die uitspraak ging de Afdeling na jaren rechtspraak en discussie overstag en oordeelde ze dat in strijd met de SMB-richtlijn geen plan-MER was opgesteld voor de algemene windturbijnennormen (geluid, slagschaduw, externe veiligheid en licht) in het Activiteitenbesluit milieubeheer (Activiteitenbesluit) en de Activiteitenregeling milieubeheer. De aannahme was daarna (en is mijns inziens nog steeds) dat voor diverse andere nationale milieunormen eveneens onterecht geen plan-MER is gemaakt. Als dergelijke normen kaderstellend zijn voor toekomstige vergunningen voor projecten uit bijlagen I en II bij de Mer-richtlijn, zijn ze in beginsel plan-mer-plichtig.

Ook het Rijk erkent deze bredere werking van de Delfzijl-tussenuitspraak en het daaraan voorafgegangene Nevele-arrest (HvJ EU 25 juni 2020, C-24/19, [ECLI:EU:C:2020:503](#), «JM» 2020/104, m.nt. Douma en Hoevenaars). <sup>1</sup> Mede daarom startte het Rijk bijvoorbeeld een plan-mer-traject voor de zogenaamde 'Bruidsschat' van de Omgevingswet. <sup>2</sup>

De later in dit tijdschrift opgenomen uitspraak («JM» 2025/44) is een beroepszaak van de eigenaar van een piepschuimfabriek tegen een last onder dwangsom door het college van burgemeester en wethouders van Hof van Twente. De last was opgelegd omdat, onder meer, door de Omgevingsdienst Twente geconstateerd was dat de emissienorm voor pentaan uit [art. 2.5 lid 1 Activiteitenbesluit](#) (oud) werd overschreden. Een van de beroepsgronden van eiseres is dat het college niet bevoegd was om een last onder dwangsom op te leggen, omdat in strijd met de SMB-richtlijn (2001/42/EG) geen plan-MER is opgesteld voor art. 2.5 lid 1 Activiteitenbesluit.

Deze uitspraak van de rechtbank Overijssel is (slechts) de vierde Nederlandse uitspraak met een inhoudelijk oordeel <sup>3</sup> over de plan-mer-plicht van een algemene milieunorm. Eerder verschenen:

- ABRvS 29 juni 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1842](#) over [art. 1.3c Activiteitenbesluit](#) (oud). De Afdeling oordeelde dat dit artikel, dat bepaalde dat bepaalde woningen konden worden beschouwd als onderdeel van inrichtingen ('plattelandswoningen'), geen kaderstellend plan of programma vormde.
- Rb. Oost-Brabant 16 juni 2023, [ECLI:NL:RBOBR:2023:2931](#), «JM» 2023/107, m.nt. Pieters over de voormalige '50%-regeling' in [art. 3 lid 4 Wgv](#). De rechtbank oordeelde dat deze regeling een kaderstellend plan of programma was waarvoor een plan-MER verplicht was.
- Rb. Overijssel 13 september 2024, [ECLI:NL:RBOVE:2024:4783](#) over geluidnormen voor evenementen in de algemene plaatselijke verordening (APV) van de gemeente Dinkelland. De rechtbank oordeelde dat de verleende evenementenvergunning en de geluidnormen in de APV beide geen plannen of programma's waren waarvoor een plan-MER verplicht was.

De rechtbank loopt in de in dit tijdschrift opgenomen uitspraak het toetsingskader voor het vaststellen van een plan-mer-plicht af. Hieronder leg ik de doorlopen stappen uit en plaats een aantal opmerkingen. Ik concludeer onder andere dat de rechtbank weinig inhoudelijk motiveert dat de emissienorm voor pentaan niet kaderstellend is voor toekomstige

vergunningen, ook gelet op de samenhang met andere normen uit het Activiteitenbesluit. Dit terwijl een inhoudelijke analyse van de samenhang met andere normen doorslaggevend kan zijn voor de uitkomst (of sprake is van een plan-mer-plicht of niet) en dus voor het bewaken van de nuttige werking van de SMB-richtlijn.

## Rechtstreekse werking SMB-richtlijn?

De rechtbank bespreekt in r.o. 12 de vraag of zij rechtstreeks aan de SMB-richtlijn kan en moet toetsen. Daarbij zijn de overwegingen uit de Delfzijl-tussenuitspraak over rechtstreekse werking van die richtlijn vrijwel letterlijk overgenomen en toegepast op de voorliggende kwestie. De redenering komt erop neer dat de emissiegrenswaarde voor pentaan in [art. 2.5 Activiteitenbesluit](#), net als de windturbinebepalingen uit datzelfde besluit, niet in het Besluit mer aangewezen was als plan waarvoor een plan-mer-plicht kon gelden. De rechtbank komt daardoor, in lijn met de Afdeling in de Delfzijl-tussenuitspraak, tot de conclusie dat eiseres betoogt dat de SMB-richtlijn incorrect geïmplementeerd is en zich kan beroepen op de rechtstreekse werking van die richtlijn. De relevante bepalingen uit de SMB-richtlijn zijn hiervoor voldoende nauwkeurig en onvoorwaardelijk.

## Is art. 2.5 Activiteitenbesluit een plan of programma?

De rechtbank stelt in r.o. 13 vast dat feitelijk sprake is van een ‘plan of programma’ in de zin van art. 2 SMB-richtlijn. De rechtbank licht dit laatste niet toe, maar er was ook geen verschil van inzicht over en het antwoord is evident vanwege de Delfzijl-tussenuitspraak. In algemene zin volgt uit die uitspraak immers dat milieunormen in een AMvB of ministeriële regeling ‘plannen of programma’s’ in de zin van art. 2 onder a) SMB-richtlijn zijn. Dit was het rechtstreekse gevolg van het feit dat het HvJ EU in het Nevele-arrest oordeelde dat de vaststelling of een document een plan of programma is, uitsluitend wordt bepaald aan de hand van de juridische kenmerken van het document. De definitie in art. 2 onder a) SMB-richtlijn is immers dat het gaat om plannen of programma’s:

- ‘– die door een instantie op nationaal, regionaal of lokaal niveau worden opgesteld en/of vastgesteld of die door een instantie worden opgesteld om middels een wetgevingsprocedure door het parlement of de regering te worden vastgesteld en
- die door wettelijke of bestuursrechtelijke bepalingen zijn voorgeschreven.’

Deze definitiebepaling laat geen ruimte om de inhoud van het document mee te laten wegen bij de vaststelling of het een plan of programma is, zo oordeelde het HvJ EU in het Nevele-arrest (punten 32-63) en de Afdeling in navolging daarvan in de Delfzijl-tussenuitspraak (r.o. 27-30). De inhoud van het document is uiteraard wel bepalend voor de vervolgvraag: of sprake is van kaderstelling voor toekomstige vergunningen voor mer-(beoordelings)plichtige activiteiten.

## Drie (of twee?) vervolgcriteria om tot vaststelling van een plan-mer-plicht te komen

Eiseres en het college zijn in deze rechtszaak verdeeld over de vraag of de emissiegrenswaarde voor pentaan uit [art. 2.5 lid 1 Activiteitenbesluit](#) kaderstellend is voor toekomstige vergunningen, waardoor een plan-MER vereist was. Volgens eiseres is dit artikel onverbindend of moet het buiten toepassing worden gelaten, zodat er geen overtreding was waartegen het college handhavend kon optreden.

De rechtbank hanteert hier de term ‘mer-beoordeling’, waarschijnlijk omdat de Afdeling in de Delfzijl-tussenuitspraak en de SMB-richtlijn spreekt van een ‘milieubeoordeling’. De milieubeoordeling is de Europeesrechtelijke term voor, onder meer, het plan- en project-MER (zie de definities in art. 2 onder b SMB-richtlijn en art. 1 lid 2 onder g Mer-richtlijn). Omdat de mer-beoordeling in Nederland gebruikt wordt als term voor het ‘onderzoek per geval’ of sprake is van aanzienlijke milieueffecten (art. 3 lid 5 SMB-richtlijn, art. 4 lid 2 onder a) Mer-richtlijn), dus de project- of plan-mer-beoordeling, was het mijns inziens beter geweest om hier de term ‘plan-MER’ te gebruiken.

De rechtbank gaat vervolgens in op de vraag of aan de ‘drie criteria’ uit art. 3 lid 2 onder a) SMB-richtlijn is voldaan: (a.) relevante sector zoals genoemd in dat artikellid, (b.) groot pakket criteria en maatregelen (in de Hof- en Delfzijl-jurisprudentie: ‘modaliteiten’) en (c.) relevantie voor toekomstige vergunningen voor projecten die worden genoemd in de bijlagen I en II bij de Mer-richtlijn. De criteria onder b. en c. vormen samen de criteria om vast te stellen of sprake is van kaderstelling (zie r.o. 37 van de Delfzijl-tussenuitspraak).

## Heeft het plan of programma betrekking op een relevante sector?

Anders dan in de Delfzijl-tussenuitspraak en Europese arresten stelt de rechtbank niet eerst vast of de emissiegrenswaarde betrekking heeft op een van de sectoren die in art. 3 lid 2 onder a) zijn genoemd. Ze motiveert dit door te stellen dat die vraag irrelevant is als de emissiegrenswaarde niet kaderstellend blijkt te zijn. Dat is een terechte constatering, hoewel waarschijnlijk met evenveel woorden vastgesteld had kunnen worden dat sprake is van een norm inzake industrie en/of afvalstoffenbeheer.

Overigens zijn de achterliggende doelen van het Activiteitenbesluit nauwelijks relevant voor de vraag of sprake is van een plan-mer-plicht. Zo oordeelde het HvJ EU in het arrest *Bund Naturschutz* dat het achterliggende milieubeschermingsdoel van een plan of programma (een van de doelen van het Activiteitenbesluit <sup>4</sup>) niet kan afdoen aan het feit dat het betrekking heeft op een van de genoemde sectoren (HvJ EU 22 februari 2022, [ECLI:EU:C:2022:102](#), punt 51, «JM» 2022/60, m.nt. Sillevius Smitt (*Bund Naturschutz*)). Over een ander doel van het Activiteitenbesluit, administratieve vereenvoudiging, oordeelde de Afdeling in de Delfzijl-tussenuitspraak (r.o. 44) al dat dat doel ‘niet enkel en alleen de conclusie kan rechtvaardigen dat de windturbinebepalingen geen kader vormen voor de toekenning van vergunningen voor windturbineparken’.

## Is sprake van kaderstelling voor toekomstige vergunningen?

Na bespreking van het algemene kader voor ‘kaderstelling’ in r.o. 14.1 (dat onder andere volgt uit de arresten *Bund Naturschutz* en *Nevele*) en de stellingnames van eiseres en het college (r.o. 14.2), komt de rechtbank tot de conclusie dat van een plan-mer-plicht voor [art. 2.5 lid 1 Activiteitenbesluit](#) geen sprake was (r.o. 14.3).

De belangrijkste argumenten voor de rechtbank zijn:

1. Art. 2.5 lid 1 Activiteitenbesluit is geen groot pakket criteria en modaliteiten. Er is enkel sprake van een norm voor de emissie van pentaan, onderdeel van het milieuaspect lucht kwaliteit. Deze enkele bepaling heeft geen voldoende groot belang en reikwijdte om de toepasselijke voorwaarden voor de betrokken sector te bepalen.
2. Het feit dat art. 2.5 lid 1 Activiteitenbesluit onderdeel is van een besluit met daarin ook allerlei andere rechtstreeks werkende normen leidt niet tot de conclusie dat sprake is van een groot pakket criteria en modaliteiten.

Doordat de rechtbank concludeert dat geen sprake is van kaderstelling, hoefde ze niet de vraag te bespreken of de norm betrekking heeft op een mer-(beoordelings)plichtig project. Het voert te ver, en het ontbreekt ook aan informatie, om die vraag in deze annotatie alsnog te beantwoorden.

## Ad. 1: is de emissienorm op zichzelf kaderstellend?

Ik kan volgen dat de rechtbank hier oordeelt dat [art. 2.5 lid 1 Activiteitenbesluit](#) op zichzelf geen kaderstellende norm is. Hoewel de Europese Commissie in de Guidance voor de uitvoering van de SMB-richtlijn erop wijst dat één enkele norm in sommige gevallen ‘zo belangrijk’ kan zijn ‘dat deze een overheersende invloed heeft op toekomstige vergunningen’, en dus kaderstellend is, deel ik met de rechtbank het oordeel dat de emissiegrenswaarde voor pentaan de locatie of het functioneren van de piepschuimfabriek (of andere installaties) op zichzelf niet sterk beïnvloedt.

Helaas ontbreekt het in de relevante overwegingen over kaderstelling mijns inziens aan uitleg en onderbouwing. Inhoudelijke argumenten voor de conclusie van de rechtbank kunnen deels pas worden afgeleid uit de overwegingen over andere beroepsgronden, namelijk over de vraag of concreet zicht op legalisatie was en of handhavend optreden niet onevenredig was (r.o. 20-23.4). Uit die overwegingen blijkt dat de emissienorm voor pentaan maatregelen vergt en dus enige invloed zal hebben op de omvang of gebruiksvoorwaarden van het project. Een bedrijf zal bijvoorbeeld naverbranding moeten realiseren (zie r.o. 21.2) of koolstoffilters moeten plaatsen (niet door de rechtbank benoemd). Dit zijn echter relatief eenvoudige technische maatregelen binnen de bestaande bedrijfsvoering. Daardoor lijkt de invloed van de emissienorm op de bedrijfsvoering – afgezien van de kosten die gemaakt moeten worden om de maatregelen te treffen – relatief beperkt, waardoor ik kan volgen dat van kaderstelling in de zin van de SMB-richtlijn geen sprake is. Daarbij weeg ik ook mee dat de norm de ligging/locatiekeuze van een project niet beïnvloedt: het gaat om een locatieonafhankelijke emissienorm. Dit was anders bij bijvoorbeeld de voormalige milieunormen voor windturbineparken die wél een locatiespecifieke beoordeling vereisten, omdat het ging om normen over het maximaal toegestane effect op gevoelige functies in de omgeving.

## Ad. 2: is de emissienorm in samenhang met andere normen kaderstellend?

Een interessant argument van eiseres was nog dat [art. 2.5 lid 1 Activiteitenbesluit](#) niet ‘los kan worden gezien van een veelheid aan andere rechtstreeks werkende normen uit het Activiteitenbesluit, waaruit te meer het kaderstellende karakter volgt’. Hierbij verwees eiser naar de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 16 juni 2023, [ECLI:NL:RBOBR:2023:2931](#), [«JM» 2023/107](#), m.nt. S. Pieters. De rechtbank overweegt in de hier opgenomen uitspraak dat deze stelling niet tot de conclusie leidt dat sprake is van een groot pakket criteria en modaliteiten.

Deze niet onderbouwde conclusie van de rechtbank doet mijns inziens geen recht aan het inhoudelijke belang van deze beroepsgrond. De afweging welke normen worden betrokken bij de vraag of sprake is van een groot pakket criteria en modaliteiten is van grote invloed op de uitkomst. De rechtbank overweegt in r.o. 14.1 terecht dat de vraag of een plan of programma voldoende gedetailleerde regels (criteria en modaliteiten/maatregelen) bevat over de ligging, aard, omvang en/of gebruiksvoorwaarden van mer-(beoordelingsplichtige) projecten, niet kwantitatief maar *kwalitatief* moet worden uitgelegd. Hoewel zoals in deze uitspraak kan blijken dat één norm op zichzelf onvoldoende kaderstellend is voor de vervolgbesluitvorming, kan een samenhangend geheel van normen dat wél zijn. Niet *per se* omdat het dan om een grotere hoeveelheid normen gaat (in kwantitatieve zin), maar omdat die normen inhoudelijk samen voldoende invloedrijk zijn op de ligging, aard, omvang en/of gebruiksvoorwaarden van een project (in kwalitatieve zin). Een oordeel over de vraag welke normen in een document samen het plan of programma vormen waarvoor mogelijk een plan-mer-plicht aan de orde is, is daarom essentieel om de nuttige werking van de SMB-richtlijn te waarborgen. En hoewel ik de inhoud van het beroepsschrift van eiseres en het verhandelde ter zitting niet ken, lijkt deze beroepsgrond voldoende aanleiding te geven om te

beoordelen welke emissienormen uit het Activiteitenbesluit zodanig met elkaar samenhangen dat ze samen de toepasselijke voorwaarden voor een of meer mer-(beoordelings)plichtige projecten vormen. <sup>5</sup> De rechtbank laat dit nu na.

Daarbij merk ik op dat er nog geen uitspraken over milieunormen in de Omgevingswet zijn geweest. Aangezien deze wet veel milieunormen heeft samengebracht in vier AMvB's en één ministeriële regeling, komt ongetwijfeld nog eens de samenhang tussen potentieel kaderstellende milieunormen aan de orde. Een meer inhoudelijk oordeel van de bestuursrechter dan de in deze aflevering van JM opgenomen uitspraak is mijns inziens dan essentieel. Anders wordt het wel heel eenvoudig om een plan-mer-plicht te omzeilen en zo af te doen aan de nuttige werking van de SMB-richtlijn.

## Afsluiting

In 2021 was de voorspelling gerechtvaardigd dat er regelmatig uitspraken zouden verschijnen waarin geoordeeld zou worden over plan-mer-plichten voor nationale milieunormen. De werkelijke oogst lijkt mager. Het is de vraag of we nog steeds aan de vooravond staan van de langverwachte hausse aan jurisprudentie over de bredere werking van het Nevele-arrest.

## Voetnoten

- 1). Zie de brief (25 mei 2023) aan de Eerste Kamer van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat met als onderwerp 'Stand van zaken Nevele arrest', via [Stand van zaken Nevele arrest](#) | [Kamerstuk](#) | [Rijksoverheid.nl](#).
- 2). Zie Informatiepunt Leefomgeving, 'Aanleiding en gebruik van de handreiking plan-mer voor decentrale milieuregels', [iplo.nl/regelgeving/instrumenten/handreiking-plan-mer-decentrale-regels/aanleiding-gebruik-handreiking-plan-mer/](https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/handreiking-plan-mer-decentrale-regels/aanleiding-gebruik-handreiking-plan-mer/).
- 3). In Rb. Den Haag 25 november 2021, [ECLI:NL:RBDHA:2021:13308](#) voerde verzoekster, de drijver van een kolen-/biomassacentrale, aan dat de (stof)emissienormen uit [art. 5.7 Activiteitenbesluit](#) in samenhang met [art. 5.14 lid 2 Activiteitenbesluit](#) onverbindend waren vanwege het ontbreken van een plan-MER. Het ging hier echter om een verzoek om een voorlopige voorziening. De rechtbank oordeelde dat deze beroepsgrond nader onderzoek vergde in een bodemprocedure. Onduidelijk is of deze bodemprocedure heeft plaatsgevonden.
- 4). Zie de grondslag voor het Activiteitenbesluit in art. 8.40 lid 1 Wet milieubeheer (oud): 'Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden *regels gesteld, die nodig zijn ter bescherming van het milieu* tegen de nadelige gevolgen die inrichtingen daarvoor kunnen veroorzaken. Daarbij kan worden bepaald dat daarbij gestelde regels slechts gelden in daarbij aangegeven categorieën van gevallen.' [onderstreping; RSS]
- 5). Analoog aan de wijze waarop de omvang van projecten onder de Mer-richtlijn worden bepaald (zie bijvoorbeeld ABRvS 16 november 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:3312](#), [«JM» 2023/6](#), m.nt. Sillevius Smitt).