

# Milieu



**Kaoutar Azghay**  
Adriaanse Van der Weel Advocaten



**Anneloes Kester**  
Adriaanse van der Weel Advocaten

## Het Schone Lucht Akkoord en strengere emissie-eisen: hoe zit dat precies?

### Inleiding

Het Schone Lucht Akkoord (hierna: SLA) is in 2020 gesloten tussen het Rijk en een groot aantal provincies en gemeenten. Op 1 april 2022 telt het SLA in totaal 99 deelnemers, inclusief (inmiddels) alle provincies en 86 gemeenten. Het Rijk is vertegenwoordigd door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat (als initiatiefnemer), de provincies door de colleges van gedeputeerde staten en de gemeenten door de colleges van burgemeester en wethouders. In het SLA hebben partijen afgesproken om de Nederlandse luchtkwaliteit permanent te verbeteren. De ambitie is om 50% gezondheidswinst te bereiken in 2030 ten opzichte van 2016.

Om dit te bereiken, hebben partijen afgesproken om maatregelen te treffen ten aanzien van zeven thema's. Een van deze thema's is het thema industrie. Het bijbehorend doel is om 'uitstoot en groei verder te ontkoppe-

len en een continue daling van emissies naar de lucht te realiseren'. Om dat doel te behalen zijn verschillende maatregelen in het SLA geformuleerd. Een van de maatregelen is dat de emissie-eisen bij vergunningverlening worden aangescherpt.

In de praktijk zien wij dat het bevoegd gezag het SLA ook daadwerkelijk gebruikt als grondslag om strengere emissie-eisen in de vergunningvoorschriften op te nemen. De vraag doet zich voor of dit juridisch gezien houdbaar is.

### Juridisch kader

Bevoegde gezagen beschikken over beslissingsruimte op grond van artikel 2.14 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). In lid 1 onder a-d worden vier beslissingselementen genoemd. Met toepassing van dat artikel kunnen – en moeten – bestuursorganen beslissingen nemen over emissiegrenswaarden die voldoende streng zijn.

In titel 5.2 van de Wet milieubeheer zijn luchtkwaliteitsnormen opgenomen. Deze normen volgen uit Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa. Aanvragen voor omgevingsvergunningen op grond van artikel 2.1 lid 1 onder e Wabo worden hieraan getoetst.

Het bevoegd gezag controleert bij het verlenen van een vergunning in de industriële sector of een bedrijf met de Best Beschikbare Technieken (hierna: BBT) werkt. Dit zijn de meest doeltreffende technieken om het milieu zoveel mogelijk te ontzien. De Europese Commissie stelt vast welke technieken dat kunnen zijn en vertaalt die vervolgens in ranges voor toe te passen emissiegrenswaarden voor de industrie (ook wel: BBT-conclusies). De BBT-conclusies worden door de Europese Commissie vastgesteld en zijn onderdeel van een BBT-referentiedocument. Dit zijn de zogenaamde BREF's,<sup>1</sup> naar het Engelse 'Best Available Techniques Reference Documents'. Volgens artikel 5.4 Besluit omgevingsrecht (hier-

na: Bor) moet het bevoegd gezag rekening houden met de Europees vastgestelde BBT-conclusies. Via artikel 2.22 lid 3 Wabo jo. artikel 5.4 Bor worden aan de vergunning de voorschriften verbonden waarbij ervan wordt uitgegaan dat ten minste de voor de inrichting in aanmerking komende BBT worden toegepast. Daarbij moeten voor bepaalde stoffen emissiegrenswaarden aan de vergunning worden verbonden. In een BBT-conclusie kunnen ook bandbreedtes van emissieniveaus worden opgenomen (met de BBT geassocieerde emissieniveaus, ook wel ranges genoemd). De aan de vergunning verbonden emissieniveaus mogen dan niet hoger zijn dan die range (artikel 5.5 lid 6 Bor). Dat is de absolute bovengrens van een vastgestelde range.

Uit een uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland van 28 oktober 2021 volgt dat, gelet op het feit dat een IPPC-installatie tot de inrichting behoort, op grond van artikel 2.22 lid 5 Wabo het bevoegd gezag in beginsel bevoegd is tot het stellen van (maatwerk)voorschriften die afwijken van de toepasselijke algemeen verbindende voorschriften (zoals vastgelegd in het Bor).<sup>2</sup> Die afwijking kan dus ook inhouden het stellen van strengere (maatwerk)voorschriften.

Dan komt het SLA om de hoek kijken.

Een van de maatregelen die bestuursorganen volgens het SLA moeten nemen bij vergunningverlening, is om emissie-eisen in de vergunning op te nemen die zo dicht mogelijk aan de onderkant van de BBT zitten. Dat is dus de absolute ondergrens van een vastgestelde range.

Hoe verhoudt het een zich tot het ander, is een veelgehoorde vraag van industriële bedrijven die hiermee geconfronteerd worden. Worden we nu niet onnodig beperkt in de ruimte die er in beginsel wel is? Die vragen leiden tot de kernvraag die we hier willen beantwoorden: kan het SLA als juridische onderlegger worden gebruikt om scherper te vergunnen?

### Het SLA als toetsingskader voor scherp vergunnen?

Volgens de regering zijn er in het Bor geen regels nodig over het verbinden van strengere voorwaarden dan die volgen uit de toepassing van de BBT. Dat is zo 'omdat de mogelijkheid tot het stellen van strengere eisen in Nederland niet wordt neergelegd bij het tot vergunningverlening bevoegd gezag, maar bij de Minister' via het aanwijzen van Nederlandse informatiedocumenten over BBT waar bij de vergunningverlening rekening mee moet worden gehouden. Dat kan bijvoorbeeld nodig zijn om de naleving van grenswaarden voor lucht te beschermen, of bij overschrijdingen van milieukwaliteitseisen vanwege lokale omstandigheden.

Bovendien heeft het bevoegd gezag op basis van de huidige wet- en regelgeving reeds de mogelijkheid om strengere emissie-eisen op te leggen wanneer de luchtkwaliteitseisen of in bijzondere gevallen andere milieukwaliteitseisen op basis van Europese luchtkwaliteitsrichtlijn niet behaald worden. Uit jurisprudentie volgt verder dat locatiespecifieke omstandigheden kunnen vergen dat in het belang van de bescherming van het milieu verdergaande technieken dan de in aanmerking komende BBT worden toegepast.<sup>3</sup> Daarbij moeten de locatiespecifieke omstandigheden wel voldoende concreet zijn en gericht op de locatie van de inrichting.

Ook in de jurisprudentie is geoordeeld dat de plicht om bij een beoordeling van een vergunningaanvraag de toepassing van BBT in acht te nemen, niet betekent dat dan ook de laagste emissies moeten worden gerealiseerd.<sup>4</sup> Als het bevoegd gezag tot het oordeel komt dat met de aangevraagde activiteit wordt voldaan aan de toepassing van de betreffende BBT, dan is daarmee ook vaak de kous af. De Afdeling bestuursrecht spraak van de Raad van State oordeelde hierover: 'Nu het toegestane emissieplafond voor NOx overeenkomt met de in zoverre voor de inrichting tenminste in aanmerking komende beste beschikbare technieken, behoeft het college geen NOx-emissieverlagende technieken of een studie hiernaar voor te schrijven of een maximale emissieconcentratie voor NOx vast te stellen.'<sup>5</sup>

Gelet op het voorgaande is het maar zeer de vraag of het SLA juridisch houdbaar is als onderlegger voor scherp vergunnen door standaard aan de onderkant van een range te gaan zitten.

Uit een uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 13 januari 2022 volgt dat verweerder terecht heeft gesteld dat het SLA geen toetsingskader vormt voor de gevraagde omgevingsvergunning voor de bouw van een nieuwe oven voor Tata Steel.<sup>6</sup> De rechtbank oordeelt hierover als volgt:

'Over het commitment van verweerder om in te zetten op een verlaging van de uitstoot van fijnstof, zodanig dat de WHO-norm in 2030 wordt behaald, overweegt de rechtbank het volgende. Voor wat betreft het SLA heeft verweerder terecht gesteld dat dit geen toetsingskader vormt voor de gevraagde omgevingsvergunning. Uit het Uitvoeringsplan 2021 betreffende het SLA blijkt verder dat het behalen van het doel voornamelijk wordt nagestreefd door het volgen en implementeren van BBT. Zoals door verweerder is aangegeven en ook door eiseres niet is betwist, worden binnen de inrichting BBT toegepast.'

Ook uit deze uitspraak volgt dat in beginsel wordt uitgegaan van de BBT. De grenswaarden in het SLA betreffen geen wettelijke grenswaarden waaraan bij vergunningverlening aan wordt getoetst, zo overweegt verweerder en de rechtbank sluit zich daarbij aan (vgl. r.o. 8.2).

Indien er aanleiding is voor het stellen van strengere emissie-eisen, dan dient dat binnen het huidige (Europees) toetsingskader te gebeuren. Opvallend is daarom artikel 15 SLA waarin staat dat de afspraken van het SLA en de uitwerking daarvan in overeenstemming moeten zijn met het Nederlands en Europees recht. Daarnaast is de nakoming van de afspraken in het SLA ook niet in rechte afdwingbaar, aldus artikel 16 SLA.

Wij denken dus dat het SLA de wettelijke normen – kort gezegd: de luchtkwaliteitseisen – doorkruist door de toepassing van het uitgangspunt van 'scherp vergunnen'.

Het lijkt erop dat het bevoegd gezag vindt dat de huidige wettelijke normen, in dit geval de luchtkwaliteitseisen, niet meer volstaan. In dat geval is de wetgever aan zet om deze luchtkwaliteitseisen aan te passen. Het SLA als grondslag gebruiken voor strengere emissiewaarden is niet de oplossing om dit gebrek aan te pakken. Dit volgt ook uit de schaarse rechtspraak waar het SLA aan bod is gekomen. Er kan en mag rekening worden gehouden met de doelstellingen uit het SLA, maar het SLA kan niet als toetsingskader worden gebruikt om scherp te vergunnen.

### Conclusie

Het verbeteren van luchtkwaliteit staat hoog op de (politieke) agenda. In dat verband zijn en worden allerlei initiatieven ontplooid. Zo ook het sluiten van het SLA tussen verschillende overheden en de gemaakte afspraken hierin in de praktijk brengen door onder andere industriële bedrijven strengere emissie-eisen op te leggen.

Bedrijven lopen als gevolg daarvan tegen de vraag aan of het bevoegd gezag bij vergunningverlening terecht het SLA kan en mag gebruiken als grondslag om die strengere emissiewaarden voor te schrijven.

Het kader voor de boven- en ondergrens van die emissie-eisen volgt uit de toepasselijke BBT. In principe volstaat het als de vergunde emissiewaarden binnen de voorgeschreven range vallen. Het bevoegd gezag heeft op grond van de huidige wet- en regelgeving ruimte om in bepaalde gevallen zelfs strengere emissie-eisen te stellen.

Het stellen van strengere emissiewaarden op basis van het SLA (dat in rechte niet-afdwingbare afspraken tussen de aangesloten partijen bevat) is naar onze mening niet houdbaar. Dit leidt in feite tot een onaantvaardbare doorkruising van het huidige kader. De rechtbank Noord-Holland oordeelde begin dit jaar al dat het SLA niet als toetsingskader gebruikt kan worden voor de gevraagde omgevingsvergunning.<sup>7</sup> Ons inziens is het eerder de taak van de wetgever om de luchtkwaliteitseisen aan te passen indien het standpunt is dat die eisen niet langer voldoen. Vroeg of laat zal

geprocedeerd worden over de houdbaarheid van het SLA. Wat ons betreft hoe eerder, hoe beter.

1. De rol van BREF's is achtergrondinformatie en verduidelijking voor de BBT-conclusies.
2. Rb. Noord-Nederland 28 oktober 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:4614.

3. Zie bijvoorbeeld ABRvS 25 april 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW3940.
4. ABRvS 19 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4177.
5. ABRvS 23 januari 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BY9234.
6. Rb. Noord-Holland 13 januari 2022, ECLI:NL:RBNHO:2022:132, r.o. 8.3.2.
7. Zie voetnoot hiervoor.

## Notarisch recht



Edith Dutmer

Nysingh advocaten en notarissen

### De 'Groninger akte'

In het coalitieakkoord van de regering is vermeld dat het algemeen tarief van de overdrachtsbelasting per 1 januari 2023 wordt verhoogd van 8% naar 9%. In de Voorjaarsnota 2022 staat vermeld dat het algemeen tarief niet naar 9%, maar zelfs naar 10,1% wordt verhoogd. De motivatie daarvoor is vooral een budgettaire: dit is een van de manieren om de kosten van het 'box-3-arrest' te dekken. Het zijn nog maar voorstellen, maar de verwachting is dat het tarief van de overdrachtsbelasting komend jaar inderdaad omhoog gaat. In het coalitieakkoord en de Voorjaarsnota 2022 is verder het voornemen opgenomen dat de schenkingsvrijstelling voor de eigen woning per 1 januari 2023 wordt verlaagd. Voor kopers van vastgoed zal het daarom vaak extra van belang zijn dat de levering nog dit kalenderjaar plaatsvindt. Niet altijd heeft een koper de financiering echter tijdig beschikbaar, of er zijn andere redenen dat de levering wordt uitgesteld. Aan verkopers zal in die gevallen gevraagd kunnen worden mee te werken aan een levering door middel van een zogenaamde 'Groninger akte'. In dit artikel bespreek ik wat daaronder wordt verstaan en

welke haken en ogen er aan een dergelijke akte zitten.

#### Groninger akte in het kort; levering onder ontbindende voorwaarde

De term Groninger akte staat nergens gedefinieerd, maar vindt haar oorsprong – hoe verrassend – in de regio Groningen. Daar was het in vroeger tijden gebruik om de koopsom op een later moment dan de levering te voldoen. Daarbij werd het recht van ontbinding van de artikelen 1302 en 1303 van het oud Burgerlijk Wetboek niet uitgesloten. Indien een koper vervolgens de koopsom niet op het afgesproken tijdstip had betaald, kon de verkoper de levering ontbinden. Die ontbinding had destijds terugwerkende kracht en zakelijke werking. Onder het huidige Burgerlijk Wetboek geldt die terugwerkende kracht en zakelijke werking niet. Om een soortgelijk effect te verkrijgen kunnen verkoper en koper een ontbindende voorwaarde overeenkomen. Onder Groninger akte wordt nu meestal verstaan de levering van een registergoed onder de ontbindende voorwaarde dat de verkrijger de tegenprestatie niet op een bepaalde datum heeft voldaan.<sup>1</sup> De vervulling van de ontbindende voorwaarde heeft geen terugwerkende kracht (art. 3:38 lid 2 BW), maar wel goederenrechtelijke werking (art. 3:84 lid 4 BW). Op het moment van levering wordt koper eigenaar, maar onder de overeengekomen ontbindende voorwaarde. Wordt de ontbindende voorwaarde vervuld, dan wordt verkoper wederom eigenaar.

#### Aandachtspunten

Het vorenstaande lijkt op het eerste gezicht eenvoudig. Een aantal aspecten is wel van belang bij het opstellen van een Groninger akte, welke aspecten

hieronder kort worden besproken.

#### Ontbinding van rechtswege

De ontbindende voorwaarde wordt – omwille van de rechtszekerheid en vaak ook om fiscale redenen – liefst zodanig geformuleerd dat ze van rechtswege werkt. Meest voor de hand ligt dat een bepaalde uiterste datum wordt afgesproken waarop de koper de koopsom moet hebben voldaan. Om geen enkele discussie te krijgen over de vraag of aan de voorwaarde is voldaan (of niet), is wenselijk om daarnaast vast te leggen op welke manier de koopsom wordt voldaan (normaal gesproken via de kwaliteitsrekening van de notaris die de levering verzorgt).

#### Vervulling of verval ontbindende voorwaarde; inschrijving openbare registers

De Groninger akte (en daarmee de daarin opgenomen ontbindende voorwaarde) wordt ingeschreven in de openbare registers van het kadaster (art. 3:24 e.v. BW). Daarmee zijn ook derden op de hoogte van de rechtstoestand van het registergoed. Het is van belang dat ook het verval van de ontbindende voorwaarde (zodra de koopsom tijdig door koper is voldaan) dan wel het in vervulling gaan van de ontbindende voorwaarde (indien de koopsom niet tijdig is voldaan) worden ingeschreven in die openbare registers. Neem in de notariële akte tot levering daarom een opdracht en volmacht op aan de notaris tot inschrijving van die gebeurtenis. De notaris kan die taak enkel goed vervullen – en zal de desbetreffende opdracht dus enkel moeten willen aannemen – indien hij of zij zelfstandig en objectief kan constateren dat aan de voorwaarde wel (of niet) is voldaan. Dat is in ieder geval