

# uitspraak

---

## RECHTBANK NOORD-NEDERLAND

Zittingsplaats Groningen

Bestuursrecht

zaaknummer: LEE 19/4167

### uitspraak van de enkelvoudige kamer van 21 december 2022 in de zaak tussen

**Swiss Combi Technology b.v.**, uit Garmerwolde, eiseres  
(gemachtigde: ir. W.F. Koopmans),

en

**Gedeputeerde Staten van Groningen**, verweerder  
(gemachtigde: K. Visser).

### Procesverloop

In het besluit van 25 oktober 2019 (bestreden besluit 1) heeft verweerder ambtshalve de aan een omgevingsvergunning verbonden maatwerkvoorschriften gewijzigd.

Eiseres heeft tegen bestreden besluit 1 beroep ingesteld.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Op 4 december 2020 heeft de rechtbank de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (de StAB) benoemd als deskundige en verzocht om schriftelijk verslag uit te brengen.

Op 3 maart 2021 heeft de StAB een schriftelijk verslag uitgebracht.  
Bij brief van 22 maart 2021 heeft eiseres een reactie ingediend.  
Bij brief van 8 april 2021 heeft verweerder een reactie ingediend.

Op 12 november 2021 heeft de StAB een nader schriftelijk verslag uitgebracht.

De rechtbank heeft het beroep op 17 februari 2022 op zitting behandeld. Eiseres heeft zich laten vertegenwoordigen door haar gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde via een videoverbinding. Ter zitting heeft de rechtbank geschorst om verweerder in de gelegenheid te stellen om een wijzigingsbesluit te nemen.

Op 2 maart 2022 heeft verweerder een wijzigingsbesluit (bestreden besluit 2) genomen.  
Op 4 april 2022 heeft eiseres een reactie ingediend.

Op 11 april 2022 heeft de rechtbank partijen meegedeeld dat zij het niet nodig acht om de zaak opnieuw op zitting te behandelen. Zij heeft partijen in de gelegenheid gesteld om aan te geven of zij mondeling op een nadere zitting willen worden gehoord.

---

Partijen hebben geen gebruik gemaakt van deze gelegenheid.

De rechtbank heeft het onderzoek vervolgens gesloten.

### **Oordeel over het beroep**

1. De rechtbank is van oordeel dat het beroep gegrond is voorzover dat is gericht tegen voorschriften 1.1.4 en 1.1.5 van bestreden besluit 1 van 25 oktober 2019. Die onderdelen van dat besluit moeten worden vernietigd. De rechtbank is voorts van oordeel dat het beroep ongegrond is voorzover dat is gericht tegen bestreden besluit 2 van 2 maart 2022. Zij overweegt daartoe het volgende.

#### Omvang van het geding

1.1.1. De rechtbank stelt vast dat verweerder bestreden besluit 1 op 2 maart 2022 heeft gewijzigd. Het beroep heeft van rechtswege mede betrekking op dat wijzigingsbesluit.

1.1.2. Voorts stelt de rechtbank vast dat eiseres ter zitting heeft meegedeeld dat zij thans geen oordeel meer hoeft te ontvangen over de beroepsgrond gericht tegen het feit dat verweerder voorafgaand aan bestreden besluit 1 advies heeft ingewonnen bij het waterschap Noorderzijlvest. De rechtbank laat die beroepsgrond verder buiten beschouwing.

#### Voorschrift 1.1.5

1.2. De rechtbank stelt allereerst vast dat verweerder naar aanleiding van het verhandelde ter zitting de tekst van voorschrift 1.1.5 deels heeft gewijzigd. Reeds om die reden heeft eiseres terecht beroep ingesteld tegen dat voorschrift in bestreden besluit 1 van 25 oktober 2019. Dat onderdeel van bestreden besluit 1 moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:46 van de Algemene wet bestuursrecht (de Awb).

1.2.1. Voorts stelt de rechtbank vast dat eiseres in haar reactie van 1 april 2022 heeft aangegeven dat zij zich kan vinden in de gewijzigde formulering van voorschrift 1.1.5. De rechtbank laat de eerder ingediende beroepsgrond over dat voorschrift daarom verder buiten beschouwing.

#### Voorschrift 1.1.4

1.3. De rechtbank stelt voorts vast dat eiseres eerst in de bijlage bij haar reactie van 22 maart 2021 een opmerking heeft gemaakt over voorschrift 1.1.4, aanhef en onder b, zoals opgenomen in bestreden besluit 1. Die opmerking houdt in dat de redactie van dat voorschrift niet overeenkomt met de door verweerder bedoelde inhoud. Naar aanleiding van het verhandelde ter zitting en de daar namens eiseres gemaakte redactionele opmerkingen over dat voorschriftonderdeel heeft verweerder de tekst van dat voorschriftonderdeel deels gewijzigd, in overeenstemming met die opmerkingen van eiseres. Ook om die reden heeft eiseres terecht beroep ingesteld tegen dat voorschrift in bestreden besluit 1. Dat onderdeel van bestreden besluit 1 moet worden vernietigd wegens strijd met artikel 3:46 van de Awb.

1.3.1. Voorts stelt de rechtbank vast dat de reactie van eiseres van 1 april 2022 op bestreden besluit 2 over voorschrift 1.1.4 veel verder strekt dat de ter zitting namens haar

---

benoemde redactionele opmerkingen. Dat stuk bevat nieuwe beroepsgronden over dat voorschrift. De rechtbank is van oordeel dat eiseres die gronden eerder in deze beroepsprocedure had kunnen en moeten indienen. De rechtbank acht die nieuwe beroepsgronden in strijd met de goede procesorde ingediend, nu de StAB die gronden door de handelswijze van eiseres niet heeft kunnen betrekken bij de deskundigenadvisering. De rechtbank laat die nieuwe beroepsgronden daarom verder buiten beschouwing.

#### Voorschrift 1.1.1c

1.4. Eiseres meent dat voorschrift 1.1.1c ongelimiteerd is en kan resulteren in een zeer groot aantal maatregelen.

1.4.1. In het verweerschrift heeft verweerder aangevoerd dat dit voorschrift niet definieert welke maatregelen eiseres als beste beschikbare techniek (BBT) kan beschouwen. Verweerder acht het niet juist dat dit voorschrift niet gelimiteerd is. Het voorschrift geeft aan dat de maatregelen betrekking moeten hebben op ten minste 90% van het totale energieverbruik. Volgens verweerder kan hij niet voor een drijver van een inrichting invullen welke maatregelen de drijver moet nemen om energiebesparing te bewerkstelligen. Evenmin is verweerder bekend met de BBT in de branche. Het is aan de drijver van een inrichting om zich daarop te oriënteren en te informeren, aldus verweerder.

1.4.2. De StAB heeft opgemerkt dat er voor eiseres geen lijst met concrete maatregelen bestaat en dat het – in combinatie met het voorschrift – er nu op lijkt dat alle bestaande energiemaatregelen onderzocht moeten worden. Echter, er zijn wel randvoorwaarden gesteld aan het onderzoek, te weten alleen voor processen die 90% van het energieverbruik van de inrichting bepalen. Bovendien geeft de BREF Energie-efficiency (de BREF) wel enige houvast voor een onderzoek naar mogelijke maatregelen. Gelet op hetgeen is opgenomen in artikel 5.7, tweede lid, aanhef en onder b, van het Besluit omgevingsrecht (het Bor) heeft de StAB geconcludeerd dat er geen reden is om aan te nemen dat het voorschrift (redactioneel) onjuist is. Voorts heeft de StAB vastgesteld dat eiseres in april 2020 een eerste energieonderzoek heeft aangeleverd bij verweerder.

1.4.3. In reactie op het StAB-verslag voert eiseres aan dat het erom gaat hoe bij eventueel handhavend optreden de tekst van het voorschrift zal wordt geïnterpreteerd. In de ogen van eiseres gaat het om een vrijwel oneindig aantal maatregelen waarvan aangetoond moet worden of die wel of niet rendabel zijn volgens de in het voorschrift vermelde zes stappen.

1.4.4. De rechtbank is van oordeel dat verweerder in redelijkheid dit voorschrift aan de omgevingsvergunning van eiseres heeft kunnen verbinden. Anders dan eiseres stelt, betekent het voorschrift niet dat zij een ongelimiteerd aantal maatregelen moet opnemen in de in dat artikel genoemde rapportage. Het overzicht van maatregelen wordt begrensd door de 90%-bijdragegrens genoemd in dat voorschrift. Die begrenzing ligt binnen de bandbreedte van artikel 5.7, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bor. Daar komt bij dat door eiseres niet is weersproken dat de BREF haar nadere houvast geeft voor het doen van onderzoek naar mogelijke maatregelen. Deze beroepsgrond slaagt niet.

---

Voorschrift 1.1.8

1.5. Voorts betoogt eiseres dat voorschrift 1.1.8. impliceert dat de zeggenschap van verweerder op basis van haar beoordeling van de verstrekte gegevens onbepaald is. Tevens acht zij de terugverdientijd van maximaal vijf jaar te lang is in vergelijking met de duur van de huidige slibverwerkingscontracten die zij kan afsluiten. Bovendien moet volgens eiseres rekening worden gehouden met de voorbereidings- en realisatietermijn van de energiemaatregel.

1.5.1. In het verweerschrift heeft verweerder aangevoerd dat dit voorschrift beoogt voor eiseres eenzelfde regime in het leven te roepen als geldt voor de inrichtingen die onder de werking van artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (het Activiteitenbesluit) vallen. De termijn van vijf jaar of minder van energiebesparingsmaatregelen volkomen gangbaar en geaccepteerd is. Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat dit voorschrift logischerwijs een open karakter heeft, omdat op voorhand niet valt te zeggen welke maatregelen als BBT moeten worden beschouwd. Als blijkt dat eiseres bepaalde maatregelen niet kan nemen, is dat een factor die verweerder meeweegt bij eventuele handhavende maatregelen. Tegen eventuele handhavende maatregelen staat bezwaar en beroep open, zodat eiseres de redelijkheid van de op te leggen maatregelen en de termijn waarbinnen deze moeten zijn getroffen, kan laten beoordelen.

1.5.2. De StAB heeft overwogen dat een bedrijf gehouden is aan het nemen van energiebesparende maatregelen met een terugverdientijd van minder dan 5 jaar. Als een bedrijf deze maatregelen niet treft, kan het bevoegd gezag hierop handhaven. De StAB heeft vastgesteld dat voorschrift 1.1.8. overeenkomt met voorschrift 2.15, vierde lid, van het Activiteitenbesluit en dat het om die reden dus ook niet uitzonderlijk is. Ook in de reeds verouderde Circulaire energie van 1999 als in het Energieakkoord wordt een terugverdientijd van minder dan vijf jaar gehanteerd. Op basis van het voorschrift kan verweerder een maatregel dwingend opleggen binnen een redelijke termijn. In artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit is opgenomen dat het bevoegd gezag een redelijke termijn bepaalt. Dat eiseres kortlopende contracten heeft, doet niets af aan de geldende regelgeving. Het gaat hier om een bedrijf met een vergunning voor onbepaalde tijd, waardoor verweerder geen rekening hoeft te houden met een eventueel onzekere toekomst voor eiseres. In de Handreiking erkende maatregelen energiebesparing (de handreiking), die voortvloeit uit het Energieakkoord, staat vermeld dat verweerder afspraken maakt met de drijver van de inrichting wat een redelijke termijn is. Hierbij kan ook gekeken worden naar fasering van de maatregelen, waarbij enerzijds bedrijfseconomische omstandigheden een rol spelen, of anderzijds natuurlijk investerings- of vervangingsmomenten. Mocht eiseres menen dat een maatregel niet van haar kan worden verlangd, kan daar bezwaar tegen worden gemaakt. De StAB heeft geen reden gezien om aan te nemen dat het voorschrift leidt tot buitenproportionele maatregelen.

1.5.3. In reactie op het StAB-verslag voert eiseres aan dat het voorschrift weliswaar niet onjuist is, maar wel zodanig is geformuleerd dat het voor een handhaver aanleiding kan zijn voor een sterk afwijkende interpretatie van wat verweerder heeft bedoeld. Volgens eiseres zal dat stappenplan ontaarden in een zeer omvangrijk en weinig toegespitst onderzoek. Het hanteren van de terugverdientijdformule is weliswaar eenvoudig, maar het komen tot juiste en eenduidige waarden voor de in te vullen factoren per maatregel, kan zeer complex zijn. De

---

door de StAB genoemde fasering of nuancering is in het voorschrift niet opgenomen, aldus eiseres.

1.5.4. De rechtbank is van oordeel dat verweerder in redelijkheid dit voorschrift aan de omgevingsvergunning van eiseres heeft kunnen verbinden. Daarbij is allereerst van belang dat dit voorschrift dezelfde strekking heeft als artikel 2.15 van het Activiteitenbesluit, dat ook gericht is op het nemen van energiebesparende maatregelen binnen eenzelfde terugverdientermijn. Anders dan eiseres stelt, is in voorschrift 1.1.8 ruimte voor nuancering en maatwerkafspraken opgenomen in de vorm van de redelijke termijn die verweerder kan vaststellen indien niet aan de eerste volzin wordt voldaan. Het ligt naar het oordeel van de rechtbank in de rede dat verweerder met eiseres in gesprek gaat over wat die termijn dan wordt. Dit staat echter los van de onweersproken mogelijkheden die eiseres heeft om in rechte op te komen tegen eventuele handhavingsbesluiten op grond van dit voorschrift. Van een onvoldoende concreet voorschrift is daarom geen sprake. Deze beroepsgrond slaagt niet.

#### Gevolgen van de maatregelen

1.6. Eiseres betoogt verder dat de voorschriftwijziging leidt tot een aanzienlijke toename van de hoeveelheid gegevens die geregistreerd en verzameld moeten worden, het aantal alternatieven die in beeld moet worden gebracht en de frequentie waarmee deze gegevens geanalyseerd en aan verweerder gerapporteerd moeten worden. Zij is bereid op dit vlak meer inspanning te leveren en de stroom aan informatie aan verweerder te verbeteren, maar dat dit moet er niet toe leiden dat zij gedwongen wordt om maatregelen te treffen die in haar ogen niet zinvol zijn of juist in strijd zijn met de efficiëntie van andere mogelijke of reeds doorgevoerde maatregelen. Volgens eiseres eigent verweerder zich onterecht een mate van zeggenschap toe, op basis van beoordeling van de verstrekte gegevens, waarmee het uitvoeren van energiemaatregelen op inrichtingsniveau dwingend aan haar kan worden opgelegd. Tevens kan verweerder een afweging met andere milieueffecten of -doelstellingen (bijvoorbeeld de geluids- en/of geuremissie) op inrichtingsniveau, die financieel soms moeilijk te kwantificeren zijn, achterwege laten. Ook hoeft verweerder geen rekening te houden met aspecten die niet verbonden zijn aan de grenzen van de inrichting, zoals bedrijfsmatige vooruitzichten aangaande nieuwe slibverwerkingscontracten, de verandering van slibverwerkingstarieven en/of het landelijk beleid ten aanzien van duurzame slibverwerking. Volgens eiseres hoeft verweerder ook niet de energiehuishouding op ketenniveau daarbij te betrekken, waarin zij slechts één schakel vormt. Haar energieverbruik en de stookwaarde van het geproduceerde slibgranulaat worden sterk beïnvloed door de kwaliteit van het ter verwerking aangeboden communale slib, aldus eiseres.

1.6.1. In het verweerschrift heeft verweerder aangevoerd dat het zijn verantwoordelijkheid is om de maatregelen te nemen die nodig zijn in het algemeen belang, in dit geval het belang dat vraagt om energiebesparing. De drijver van de inrichting ontvangt een waarschuwing met de mogelijkheid een zienswijze in te dienen, voordat de maatregel daadwerkelijk door middel van een lastgeving wordt opgelegd. Het handhavingsbesluit is vatbaar voor bezwaar en beroep. Bij de oplegging van maatregelen kan verweerder in beginsel geen rekening houden met concurrentieoverwegingen. Andere inrichtingen met vergelijkbare activiteiten krijgen zoveel mogelijk dezelfde voorschriften opgelegd, aldus verweerder.

1.6.2. De StAB heeft allereerst gewezen op artikel 2.15, tweede lid, van het Activiteitenbesluit (oud). Voorts heeft de StAB over de rendabiliteit overwogen dat binnen

---

iedere branche en ongeacht de van toepassing zijnde regelgeving toekomstige ontwikkelingen kunnen plaatsvinden waarbij de rendabiliteit van de maatregel wijzigt. Dit is geen reden om een maatregel niet toe te hoeven passen. Het is mogelijk dat een maatregel na toepassing juist sneller rendeert door wijzigingen, of dat maatregelen nu niet worden verlangd terwijl die bij wijzigingen juist wel zouden moeten worden verlangd. Over de afweging van milieueffecten heeft de StAB toegelicht dat het in beginsel het doel van het onderzoek is dat eiseres zelf beschouwt welke maatregelen kunnen worden toegepast. Als van een maatregel blijkt dat hiervoor andere negatieve milieueffecten optreden, kan dit worden vermeld en eventueel kunnen alternatieven worden beschouwd. Een maatregel wordt verlangd op basis van de verleende vergunning en de door eiseres aangevraagde (huidige) situatie. Dat een inrichting een onzekere toekomst heeft door kortdurende contracten, maakt dit niet anders. Het is gebruikelijk om op het gebied van energiebesparing maatregelen voor te schrijven die binnen vijf jaar worden terugverdiend. Verweerder kan voorwaarden stellen aan activiteiten binnen de inrichting van eiseres, niet aan de leveranciers van de inrichting.

1.6.3. In reactie op het StAB-verslag voert eiseres aan dat de gevolgen van de energiemaatregelen vrijwel zeker zullen ingrijpen in het thermische droogproces. Eiseres meent dat een ingreep in dat proces vrijwel altijd niet voorziene neveneffecten zal hebben, niet alleen op het gebied van energie en financiën maar ook op de bedrijfsvoering, veiligheid, lucht- of geuremissies. Dat bezwaar en beroep openstaat tegen handhavende maatregelen acht eiseres in de praktijk niet werkbaar. Een dergelijke procedure duurt te lang in verhouding tot de maximale terugverdientijd van vijf jaar. Als een energiemaatregel dwingend wordt opgelegd, moet volgens eiseres scherp worden omschreven wat de omvang van de maatregel is en wanneer er door de vergunninghouder wordt voldaan aan de verplichting met vermelding van zo mogelijk de overeengekomen investering en tijdplanning. Dit zorgt ervoor dat het verwachtingspatroon van handhaving en van de vergunninghouder in overeenstemming wordt gebracht, aldus eiseres.

1.6.4. In reactie op het StAB-verslag heeft verweerder – samengevat – aangevoerd dat hij bereid is om het gesprek met eiseres aan te gaan om te bezien in hoeverre er mogelijkheden zijn om droger slib van haar opdrachtgever te ontvangen. Daarnaast heeft verweerder aangevoerd zowel bij handhaving als bij wijziging van de omgevingsvergunning meerdere momenten in de procedure zijn ingebouwd om van gedachten te wisselen over nut en noodzaak van de te nemen maatregel. Daarmee wordt zoveel mogelijk voorkomen dat een maatregel tot ongewenste of onevenredige gevolgen leidt, aldus verweerder.

1.6.5. De rechtbank is van oordeel dat de onderhavige voorschriftwijziging niet leidt tot onevenredige gevolgen voor (de bedrijfsvoering van) eiseres. Vaststaat dat eiseres energiebesparende maatregelen moet nemen en daartoe ook bereid is. Ook staat vast dat de omgevingsvergunning van eiseres uit het jaar 2012 slechts in beperkte mate verplicht tot het nemen van dergelijke maatregelen. Zoals hiervoor reeds is vastgesteld, ziet de voorschriftwijziging niet op (het opleggen van een verplichting tot) het nemen van specifieke maatregelen door eiseres. In zoverre is er ruimte voor eiseres om bepaalde keuzes te maken, eventueel in overleg met verweerder. Verweerder heeft zich ook bereid getoond tot dergelijk (voorbereidend) overleg. Indien nodig kan eiseres verweerder in dat overleg wijzen op door verweerder onvoorziene gevolgen van bepaalde maatregelen, ook op ketenniveau. De vrees van eiseres voor oplegging van definitief te nemen, onbespreekbare maatregelen is daarmee ongegrond. Zoals hiervoor vastgesteld, kan ook de termijn om

---

maatregelen uit te voeren onderwerp van gesprek zijn. Daarnaast heeft eiseres rechtsbeschermingsmogelijkheden bij eventueel handhavend optreden. Voorts acht de rechtbank van belang dat de onderhavige voorschriften zijn opgesteld in de geest van artikel 2.15 van de Wabo. Die voorschriften dienen soortgelijke energiebesparingsdoelen. In het licht van het voorgaande is in dit geval geen sprake van onterechte toe-eigening van zeggenschap door verweerder. Van onevenredige gevolgen van de voorschriftwijziging is in dit geval geen sprake. Deze beroepsgrond slaagt niet.

2. Het beroep is ongegrond, voorzover dat is gericht tegen bestreden besluit 2 van 2 maart 2022.

### **Griffierecht en proceskosten**

3. Het beroep is gegrond. De rechtbank vernietigt het bestreden besluit 1 voor zover dat betrekking heeft op de tekst van voorschriften 1.1.4 en 1.1.5.

4. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eiseres het door haar betaalde griffierecht van € 345,- vergoedt.

5. De rechtbank stelt vast dat eiseres niet om een proceskostenveroordeling heeft gevraagd. Evenmin heeft zij voor vergoeding in aanmerking komende proceskosten opgevoerd. Voor een proceskostenveroordeling bestaat daarom geen aanleiding.

---

### Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt bestreden besluit 1, voorzover dat betrekking heeft op de tekst van voorschriften 1.1.4 en 1.1.5;
- draagt verweerder op om het betaalde griffierecht van € 345,- aan eiseres te vergoeden.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.S. van den Berg, rechter, in aanwezigheid van mr. R.A. Schaapsmeeders, griffier. De uitspraak is in het openbaar uitgesproken op 21 december 2022.



griffier



rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op: **22 DEC 2022**  
typ: SCHA

### Bent u het niet eens met deze uitspraak?

Als u het niet eens bent met deze uitspraak, kunt u een brief sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin u uitlegt waarom u het er niet mee eens bent. Dit heet een hoger beroepschrift. U moet dit hoger beroepschrift indienen binnen 6 weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. U ziet deze datum hierboven.