

TBR 2014/198

Van inrichting naar milieubelastende activiteit: een eerste verkenning van de Omgevingswet

Mr. B.A.J. Haagen en mr. A.R. Klijn¹

1. Inleiding

Met invoering van de Omgevingswet² wordt een significante wijziging doorgevoerd in het milieurecht. Het begrip 'inrichting' wordt namelijk losgelaten als aangrijppunt voor de vergunningplicht. In de Omgevingswet vloeit de vergunningplicht voortaan voort uit de 'milieubelastende activiteit'. De wet komt hiermee tegemoet aan de wens van het bedrijfsleven om de normen meer te richten op handelen.³ Als belangrijke verbetering wordt bijvoorbeeld gezien dat alleen voor een specifieke milieubelastende activiteit van een bedrijf algemene regels worden gesteld of een vergunningplicht geldt, in plaats van dat deze vergunningplicht geldt voor de hele 'inrichting'.⁴ Ook wordt een verdere integratie bereikt doordat de grondslag van de milieubelastende activiteit breder is dan momenteel in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer is opgenomen. Door het loslaten van het begrip inrichting zijn voortaan ook de activiteiten binnen en buiten de inrichting, al dan niet plaatsgebonden en ongeacht de duur daarvan, gedekt door het nieuwe begrip.⁵ Dat betekent bijvoorbeeld dat de milieueffecten bij het laden en lossen van zeeschepen in de Rotterdamse haven niet meer aan de 'inrichting' hoeven te worden toegerekend en zo nodig apart kunnen worden vergund. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor treinbewegingen die rondom een emplacement plaatsvinden. In dit artikel zal hierop gereflecteerd worden en zal bezien worden of de Omgevingswet het daadwerkelijk eenvoudiger maakt voor de (juridische) praktijk

om voortaan de activiteit als uitgangspunt te nemen voor de vergunningplicht.

2. De inrichting

Milieuregels hebben momenteel tot doel om de nadelige gevolgen voor het milieu van *inrichtingen* te voorkomen of voor zover dat niet mogelijk is, zoveel mogelijk te beperken. Uitgangspunt is dat de milieugevolgen van inrichtingen worden gereguleerd door algemene regels (o.m. middels het Activiteitenbesluit) en dat enkel speciaal aangewezen inrichtingen gereguleerd worden door middel van een omgevingsvergunningplicht. Deze vergunningplicht vindt zijn grondslag in de Wabo in samenhang gezien met de Wet milieubeheer. Uitgangspunt is dat voor het uitvoeren van een project dat bestaat uit onder meer de activiteit 'het oprichten, veranderen of in werking hebben van een inrichting'⁶ een omgevingsvergunning benodigd is.

Voor het bepalen of een bedrijf een vergunningplichtige inrichting is moeten de volgende vragen cumulatief gesteld en beantwoord worden: (i) wordt voldaan aan de definitie van artikel 1.1, eerste lid, van de Wm? (ii) valt de inrichting onder een categorie van bijlage I onderdeel B of C van het Bor (artikel 1.1, derde lid, van de Wm)? (iii) is sprake van een inrichting die is aangewezen als vergunningplichtig in bijlage I onderdeel B en C Bor (artikel 1.1, derde lid, van de Wabo) of is sprake van een inrichting gpbv-installatie?⁷

1 Berend Haagen en Anne-Marie Klijn zijn advocaten Omgevingsrecht bij Boekel De Nerée te Amsterdam. Daarnaast is Anne-Marie Klijn lid van de door de minister van I&M in het kader van de Omgevingswet ingestelde adviescommissie 'Wonen en Cultuur', waardoor ze nauw betrokken is bij de totstandkoming van deze wet.

2 Voor het schrijven van dit artikel is o.m. gebruikt gemaakt van het wetsvoorstel 'Regels over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving (Omgevingswet) van 17 juni 2014 (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 2) in samenhang gezien met de toetsversie van de concept-Omgevingswet van 28 februari 2013 (vrij beschikbaar op internet o.m. via <gebiedsontwikkeling.nu>).

3 Blijkens de algemene memorie van toelichting ontwerp Omgevingswet van 28 februari 2013, p. 103.

4 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 70; en voorts *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 478.

5 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 154.

6 Een activiteit, zoals bedoeld in artikel 2.1, aanhef en onder e, van de Wabo.

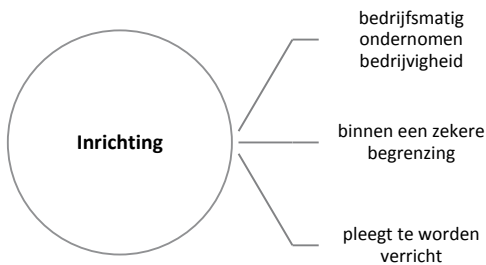
7 Zie o.m.: Uylenburg, R. en Visser, M.J.C., *Toegang tot het milieurecht 2012/2013* (2012), paragraaf 6.74.

De definitie van een inrichting volgt uit de nog onder de Hinderwet gewezen jurisprudentie⁸ en is daarop als volgt verankerd in artikel 1.1, eerste lid, van de Wm:

elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

Uit deze definitie blijkt dat de volgende drie criteria van belang zijn:

1. er moet sprake zijn van een bedrijfsmatige of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid;
2. de bedrijvigheid moet binnen een zekere begrenzing worden verricht; en
3. de bedrijvigheid ‘pleegt’ te worden verricht.



Voor het antwoord op de vraag of van een bedrijfsmatig ondernomen bedrijvigheid sprake is, geldt dat er een op winst gerichte bedrijfsmatige exploitatie dan wel van bedrijfsmatige commerciële activiteiten sprake moet zijn.⁹ Dit geldt uiteraard niet voor een bedrijvigheid in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was. In dat geval is van belang of de activiteiten een zodanige omvang hebben dat ze boven het hobby-matige karakter uitstijgen.¹⁰

Een bedrijvigheid wordt binnen een zekere begrenzing verricht als het terrein, waarop de activiteiten exclusief plaatsvinden, in zekere mate fysiek te begrenzen is. Die fysieke begrenzing hoeft dus niet

daadwerkelijk aanwezig te zijn, maar van belang is of de drijver daartoe gerechtigd is.¹¹

Het derde criterium (‘pleegt te worden verricht’) behelst het feit dat sprake moet zijn van een zekere continuïteit van de activiteit. Een incidentele activiteit, zoals een evenement, voldoet niet aan het criterium.¹² Overigens werd een tijdelijke elektriciteitsvoorziening door de Afdeling wel aangemerkt als een activiteit die pleegt te worden verricht, omdat er geen duidelijkheid bestond over het moment waarop de situatie zou worden beëindigd.¹³

Uit de omvangrijke jurisprudentie aangaande inrichtingen blijkt dat onder het begrip ‘inrichting’ enorm veel te scharen is: van mobiele installaties tot rangeerterreinen.¹⁴ Het bevoegd gezag komt hierbij echter geen beoordelingsvrijheid toe, maar een zekere beoordelingsruimte. Zoals eerder aangegeven is het voldoen aan voormelde definitiebepaling alleen niet voldoende. Er is pas sprake van een inrichting als een activiteit zowel onder de definitie als de categorieomschrijving van bijlage I onderdeel B of C van het Bor valt.

Daarnaast beheerst ook een ander leerstuk de jurisprudentie en dat betreft de omvang van de inrichting (de vraag: ‘wanneer is er sprake van één of meer inrichtingen’). De ordening die dit begrip aanbrengt sluit in de ogen van het bedrijfsleven onvoldoende aan op wat in de belevingswereld van bedrijven als een samenhangend geheel wordt gezien.¹⁵

Uit artikel 1.1, vierde lid, van de Wm blijkt dat aan de volgende drie voorwaarden moet zijn voldaan om als één inrichting te worden beschouwd:

1. de tot enzelfde onderneming of instelling behorende installaties;
2. die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben; en
3. in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

Het bedrijfsleven ervaart kennelijk onder meer veel problemen met de toepassing van de voorwaarde aangaande de ‘bindingen’, waarvan met name die

8 Het begrip ‘inrichting’ werd al gehanteerd in de Hinderwet uit 1875, die bepaalde dat het verboden is ‘inrichtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken, op te rigten zonder vergunning’. Zie: de bij de toetsversie concept-Omgevingswet behorende memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting), p. 52. Als ook *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, 479. En zie voorts: *Kamerstukken I* 1991/92, 21 087, nr. 154a, p. 12.
 9 Zie in dit verband bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2014 in No. 201211894/1/A1.
 10 Vergelijk o.m. de uitspraak van de Afdeling van 21 augustus 2013 in No. 201209429/1/A1 (r.o. 7.2) en de uitspraak van de Afdeling van 2 juli 2013 in No. 201111334/1/A4 (r.o. 2.4).
 11 Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 24 juli 2002 in No. 200103706/1.
 12 Blijkens de uitspraak van de Afdeling van 25 september 2013 in No. 201207461/1/A3 (r.o. 3.2).
 13 Blijkens de uitspraak van de Afdeling van 19 april 2006 in No. 200508207.
 14 Zie o.m. de uitspraak van de Afdeling van 27 november 2013 in No. 201211255/1/A4 aangaande een spoorwegemplacement en voorts de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2014 in No. 201209880/1/A4.
 15 Blijkens de algemene memorie van toelichting ontwerp Omgevingswet van 28 februari 2013, p. 103.

van organisatorische bindingen.¹⁶ Overigens is de Afdeling advisering van de Raad van State zeer kritisch ten aanzien van het beeld dat de minister geeft van de in de praktijk levende wensen van het bedrijfsleven en wordt deze door de Afdeling als eenzijdig bestempeld.¹⁷ Evenwel blijkt uit de door de minister geraadpleegde onderzoeken dat - ondanks de uitvoerige jurisprudentie waardoor er inmiddels een hoop zekerheid bestaat over de beantwoording van de vraag of sprake is van een inrichting - er toch vaak kritiek wordt geuit op dit (juridische) begrip. Als knelpunt wordt in de praktijk ervaren dat op voorhand niet altijd duidelijk is of een bepaalde activiteit onder het begrip inrichting valt.¹⁸ Dit resulteert in rechtsonzekerheid, want duidelijkheid ontstaat pas daadwerkelijk na een toets door de rechter. Dit geldt onverkort ten aanzien van het leerstuk van één of meerdere inrichtingen. Bedrijven die nauw samenwerken, kunnen op het probleem stuiten dat de vergunningverlener ze als één inrichting aanmerkt, hetgeen als onwenselijk kan worden ervaren. Het ene bedrijf wordt daarmee mogelijkerwijs als drijver verantwoordelijk en aansprakelijk voor de activiteiten van het andere bedrijf. Een praktische oplossing voor deze problematiek kan vermoedelijk wel gevonden worden. Bijvoorbeeld een bindend advies hierover van de Omgevingsdienst of het vastleggen daarvan in een appellabel besluit. Anderzijds moet worden opgemerkt dat deze zogenaamde 'koepelvergunningen' vandaag de dag ook een behoorlijke flexibiliteit aan de bedrijven die binnen één inrichting zijn gevestigd kunnen bieden, omdat ze elkaar niet hinderen binnen de contouren van de inrichting en het bevoegd gezag slechts van doen heeft met één partij. Tot slot wordt nog opgemerkt dat het natuurlijk verwarrend blijft dat binnen één wet het woord 'inrichting' een verschillende betekenis kan hebben vanwege het bepaalde in artikel 1.1, vierde lid, van de Wm.

3. De milieubelastende activiteit

Blijkens de toelichting heeft de minister de signaleerde kritiek zich aangetrokken en daarin aanleiding gezien om het begrip inrichting in de Omgevingswet achter zich te laten. Voortaan zal het

aangrijppunt voor de vergunningplicht uitsluitend zijn de 'milieubelastende activiteit'. Met het oog op de gewenste integratie van wetten, de daarop gebaseerde uitvoeringsregelgeving en de aansluiting bij Europese regelgeving vind de minister voormeld begrip het meest bruikbaar voor het reguleren van activiteiten met milieugevolg.¹⁹ Verder geldt dat de Omgevingswet voornamelijk zal worden uitgebouwd met regels, die enerzijds zorgen voor ruimte aan ontwikkeling en anderzijds waarborgen bieden voor de kwaliteit van de leefomgeving. Wanneer geen voorafgaande toestemming nodig is, bieden algemene regels de mogelijkheid tot het reguleren van activiteiten. In de lichtste vorm gebeurt dit door middel van het stellen van regels die bij een initiatief moeten worden nageleefd, zonder dat er procedurele verplichtingen of iets dergelijks gelden. Een iets zwaardere variant is om een melding te eisen voordat de milieubelastende activiteit eventueel kan plaatsvinden. In dat geval kan de gevraagde informatie worden toegespitst op de activiteit in plaats van op de gehele inrichting, zoals nu het geval is.²⁰ Op deze manier houdt de overheid een beter overzicht van milieubelastende activiteiten binnen een bepaald gebied. Uiteraard kan niet in alle gevallen worden volstaan met algemene regels. Daarom zullen bij amvb vergunningplichtige activiteiten worden aangewezen.²¹ Daarbij worden de activiteiten tezamen met een ondergrens expliciet benoemd. Afgevraagd kan worden wat een activiteit en vervolgens een milieubelastende activiteit dan is.

Uit de toelichting bij de toetsversie van de Omgevingswet blijkt dat de term 'activiteit' vele door de wetgeving gereguleerde feitelijke handelingen en rechtshandelingen omvat en dat dit zich niet eenduidig laat definiëren.²² Dit blijkt min of meer ook uit de memorie van toelichting van de Omgevingswet, waarin staat dat het begrip 'activiteit' wordt gehanteerd 'voor handelingen die de Omgevingswet reguleert'.²³ Verder is van belang dat de wet enkel van toepassing is op activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving.²⁴ Overigens bleek uit de toelichting bij de toetsversie van de Omgevingswet ten aanzien van de milieubelastende activiteit dat sprake moest zijn van een aanzienlijk milieueffect.²⁵ Uit de begripsbepaling van de toetsversie bleek al dat het (slechts)

16 Blijkens de bij de toetsversie concept-Omgevingswet behorende memorie van toelichting (algemeen deel), p. 103.

17 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 59.

18 Zie o.m.: Boeve, M.N. en Groothuysse, F.A.G., *Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven* (2010), p. 16.

19 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 70.

20 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 155.

21 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 622.

22 Blijkens de bij de toetsversie concept-Omgevingswet behorende memorie van toelichting (algemeen deel), p. 18. Zie voorts ook: de bij de toetsversie concept-Omgevingswet behorende memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting), p. 2.

23 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 10.

24 Blijkens artikel 1.2 van het wetsvoorstel Omgevingswet van 17 juni 2014 (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 2).

25 Blijkens de bij de toetsversie concept-Omgevingswet behorende memorie van toelichting (algemeen deel), p. 103.

om een milieueffect moest gaan en niet zo zeer een ‘aanzienlijk’ milieueffect. Ook uit het inmiddels aanhangige wetsvoorstel blijkt dit. Logischerwijs zal dit natuurlijk wel voortvloeien uit de nog bij amvb aan te wijzen activiteiten. De vraag is dan wel wat een aanzienlijke milieubelastende activiteit is, en of daarbij de waarde behoort ‘significant / niet-significant’, zoals bijvoorbeeld in het bodembeschermingsrecht.

De begripsbepaling van een milieubelastende activiteit is als volgt:

milieubelastende activiteit: activiteit die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, niet zijnde een lozingsactiviteit op oppervlaktewaterlichaam of een zuiveringstechnisch werk of een wateronttrekkingsactiviteit



Zoals eerder opgemerkt is de Omgevingswet enkel van toepassing op activiteiten die gevolgen kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving. De fysieke leefomgeving behelst in ieder geval: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.²⁶ Afgevraagd kan worden waarom de wetgever in de begripsbepaling van een milieubelastende activiteit heeft gekozen voor het begrip ‘milieu’ en hoe dit begrip zich verhoudt tot de ‘fysieke leefomgeving’. Vermoedelijk is aansluiting gezocht bij de bestaande regeling in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer. Toch zou het op de weg van de wetgever liggen om dit punt nog nader te verduidelijken danwel de mogelijke discrepantie tussen ‘milieu’ en ‘fysieke leefomgeving’ weg te nemen door bijvoorbeeld de bepaling aan te passen.

Opgemerkt wordt dat gevolgen voor de fysieke leefomgeving in ieder geval kunnen voortvloeien uit (i) het wijzigen van onderdelen²⁷ van de fysieke leefomgeving; (ii) het gebruik van natuurlijke hulpbronnen; (iii) veroorzaken van emissies, hinder of risico's; en (iv) het nalaten van activiteiten.²⁸ Als gevolgen voor de fysieke leefomgeving worden

ook aangemerkt gevolgen voor de mens, voor zover deze wordt of kan worden beïnvloedt door of via onderdelen van de fysieke leefomgeving. Deze aspecten houden in ieder geval verband met activiteiten in de fysieke leefomgeving en kunnen gereguleerd worden door de wet.

Zoals eerder aangegeven volgt uit het wetsvoorstel dat er een wisselwerking zal uitgaan tussen enerzijds de algemene rijksregels (hoofdstuk 4) en anderzijds de vergunningplicht voor een milieubelastende activiteit (hoofdstuk 5). Ten aanzien van het laatste geval zullen de activiteiten - tezamen met een ondergrens - concreet benoemd worden, zodat de reikwijdte daarvan helder is.²⁹ De uitwerking daarvan in de uitvoeringsregels is helaas nog onbekend, zodat niet duidelijk is of de Omgevingswet inderdaad de hierdoor gewenste vereenvoudiging bereikt. Dit lijkt overigens wel het geval en daar komen we in de navolgende passages nog op terug.

In artikel 4.22 van de Omgevingswet is bepaald dat er algemene regels over milieubelastende activiteiten mogen worden gesteld met het oog op:

- i. het waarborgen van de veiligheid;
- ii. het beschermen van de gezondheid;
- iii. het beschermen van het milieu, waaronder het beschermen van de kwaliteit van lucht, bodem en de chemische en ecologische kwaliteit van watersystemen, het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en een doelmatig beheer van afvalstoffen.



Ingevolge artikel 5.1 van de Omgevingswet is het verboden om zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten voor zover het betreft een bij amvb aangewezen geval. In het daaropvolgende artikel 5.2 vindt een verdere afbakening en mogelijkheid van maatwerk plaats bij het aanwijzen van gevallen. Uit artikel 5.17 van de Omgevingswet volgt dat bij amvb regels kunnen worden gesteld over het verlenen of weigeren van een omgevingsvergunning voor een milieubelas-

26 Blijkens artikel 1.2, tweede lid, van het wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2*).

27 Onderdelen van de fysieke leefomgeving zijn - blijkens artikel 1.2, tweede lid, van het wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2*) - in ieder geval: bouwwerken, infrastructuur, watersystemen, water, bodem, lucht, landschappen, natuur en cultureel erfgoed.

28 Blijkens artikel 1.2, derde lid, van het wetsvoorstel (*Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2*).

29 *Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 70*.

tende activiteit. Daarbij kunnen ook regels worden gesteld over de motivering van de beslissing tot het verlenen of weigeren. Uit artikel 5.25 blijkt dat de beoordelingsregels van een aanvraag tot het verrichten van een milieubelastende activiteit - overigens vrijwel gelijk aan het doel van de algemene regels in hoofdstuk 4 - worden opgesteld met het oog op het (i) waarborgen van de veiligheid en het (ii) beschermen van de gezondheid en het (iii) milieu. De grondslag voor de beoordeling van de milieubelastende activiteit is dus breder dan momenteel in artikel 8.40 van de Wet milieubeheer is opgenomen.

Zoals aangegeven zullen de in de amvb opgenomen activiteiten worden voorzien van een drempelwaarde, zodat niet elke activiteit, die ook maar enigszins nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken, vergunningplichtig wordt.³⁰ Hiermee zal de wetgever vermoedelijk ook het 'verlies' van de bij het begrip inrichting behorende voorwaarde, dat sprake moet zijn van een 'bedrijfsmatige ondernomen bedrijvigheid', kunnen ondervangen. Daarmee kan worden voorkomen dat niet elke hobbymatige activiteit ineens alsnog vergunningplichtig wordt. Of dat een skatebaan, waar iedereen kosteloos gebruik van mag maken, ineens wel over een omgevingsvergunning moet beschikken.³¹ Mogelijk dat een heldere amvb op dit punt verder een eind kan maken aan de steeds in de jurisprudentie terugkomende discussies of het houden van een x aantal paarden of schapen een (qua omvang) bedrijfsmatig ondernomen bedrijvigheid betreft. In dat geval sluit de Omgevingswet aan bij het beoogde uitgangspunt, namelijk met het oog op duurzame ontwikkeling, samenhangende, doelmatige en vereenvoudigde regels te stellen over het beschermen en benutten van de fysieke leefomgeving.³²

Naast het vervallen van de eis van een 'bedrijfsmatig ondernomen bedrijvigheid' zal ook niet meer relevant zijn of de activiteit 'pleegt te worden verricht'. Het tijdelijke karakter van een bepaalde activiteit ontnemt daarom niet meer de vergunningplicht. Dit betekent dat evenementen - in tegenstelling tot nu veelal het geval zal zijn - wel gereguleerd kunnen gaan worden en dit zal op dezelfde wijze gebeuren als een continu durende activiteit.³³ Veelal zal er voor de regulering van een kort durende milieuactiviteit door algemene regels geen be-

zwaar bestaan. Logischerwijs zullen deze bezwaren er wel zijn bij een vergunningplicht indien de kortdurende milieuactiviteit in geen enkele verhouding meer staat tot de lange duur van de voorbereiding van de vergunningverlening in samenhang bezien met de beperkte milieugevolgen. Overigens is niet uitgesloten dat in een dergelijk geval überhaupt geen sprake is van een aanzienlijk milieueffect. Hopelijk kan ook in dit verband worden vastgehouden aan het principe van de Omgevingswet dat voor een activiteit met gevolgen voor de fysieke leefomgeving zoveel mogelijk wordt volstaan met algemene regels en dat een vergunningplicht voor een zodanige activiteit uitzondering is, zodat een dergelijke situatie zich niet vaak voor zal (hoeven) doen.³⁴ Ook niet bij kortdurende activiteiten, zoals evenementen, met geringe effecten.

Ook de (laatste) eis om 'bedrijvigheid' als een inrichting te kunnen aanmerken, namelijk dat deze binnen een zekere begrenzing dient te worden verricht, lijkt op het eerste gezicht in de Omgevingswet niet meer relevant te zijn.³⁵ Dit brengt de door de minister beoogde vereenvoudiging met zich doordat de regulering niet meer afhankelijk is van de vraag of er een 'exclusieve' aanspraak bestaat op de desbetreffende gronden. Toch zal de daadwerkelijke locatie alwaar de milieubelastende activiteit wordt verricht natuurlijk nog relevant (moeten) zijn. Veelal is de milieubelastende activiteit verbonden aan de (planologische) gebruiksactiviteit van de functie. De functie geeft aan waartoe een bepaalde locatie in de leefomgeving bestemd is en hoe deze locatie mag worden gebruikt. De potentiële impact van de door die bedrijven uitgevoerde activiteiten op het milieu kan aanzienlijk zijn, zodat redelijkerwijs in een dergelijk geval ook de specifieke omgeving bij de beoordeling van de vergunningverlening voor de milieubelastende activiteit een rol kan en zou moeten spelen. Daarmee wordt een adequate bescherming van de leefomgeving gewaarborgd. Voor de beoordeling van cumulatieve milieueffecten van vergunningplichtige milieubelastende activiteiten in relatie tot de omgeving waarin zij plaatsvinden, zal in de beoogde wet ook een voorziening worden getroffen.³⁶

Door het loslaten van het inrichtingenbegrip zal de - veelal juridische - discussie of verschillende instal-

30 *Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 155.

31 Zie voetnoot nr. 9.

32 Blijkens de preambule van het wetsvoorstel Omgevingswet van 17 juni 2014 (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 2).

33 Blijkens de bij de toetsversie concept-Omgevingswet behorende memorie van toelichting (algemeen deel), p. 103.

34 Blijkens de bij de toetsversie concept-Omgevingswet behorende memorie van toelichting (artikelsgewijze toelichting), p. 59.

35 Blijkens de bij de toetsversie concept-Omgevingswet behorende memorie van toelichting (algemeen deel), p. 103.

36 Blijkens de bij de toetsversie concept-Omgevingswet behorende memorie van toelichting (algemeen deel), p. 103. Zie verder: Boeve, M.N. en Groothuijse, F.A.G., *Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgebonden activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen* (2009), p. 55. De auteurs zien als nadeel dat - door de milieubelastende activiteit als aangrijppunt te kiezen - de milieugevolgen niet langer in samenhang kunnen worden beoordeeld. De beoogde wet lijkt dit te ondervangen door het opnemen van een voorziening in de nog op te stellen amvb.

laties als één inrichting moeten worden beschouwd vervallen. Immers, enkel relevant is nog de activiteit. Hierdoor is uiteraard niet uitgesloten dat - zoals al uit het voorgaande blijkt - de discussie zich enigszins verlegt naar de reikwijdte van een activiteit en de reikwijdte van de daarbij behorende vergunningplicht. Afhankelijk van de formulering van de hierbij behorende amvb kan hier meer duidelijkheid over worden gegeven. Overigens waarschuwt ook de Afdeling advisering dat nieuwe terminologie doorgaans leidt tot nieuwe jurisprudentie om zo de precieze betekenis te kunnen vaststellen.³⁷

Een ander voordeel van het loslaten van het inrichtingenbegrip is dat de veelal verspreide milieuregelgeving, die niet ziet op inrichtingen, samengevoegd kan worden. Vermoed wordt dat de minister hiermee de beoogde vereenvoudiging kan bereiken. Immers, per activiteit kan worden aangegeven of hier een omgevingsvergunning benodigd is danwel dat deze activiteit gereguleerd wordt door algemene regels, zodat op voorhand de initiatiefnemer van de milieuactiviteit overzichtelijk kan nagaan welke regels gelden. Daarnaast komt het de rechtszekerheid ten goede dat de initiatiefnemer niet eerst zichzelf hoeft af te vragen of hij een inrichting drijft of niet. Zo wordt ook beter aangesloten bij de Europese richtlijnen, die veelal geen onderscheid maken ten aanzien van al dan niet mobiele activiteiten; in een bedrijfsmatige omvang verrichten van activiteiten; danwel kortdurende/incidentele activiteiten. Daarnaast zullen Europese begrippen als 'installatie' (Richtlijn industriële emissie³⁸) en 'inrichting' (Seveso III richtlijn³⁹) tot minder verwarring leiden als de milieubelastende activiteit als aangrijppunt wordt genomen. Immers, daarin wordt geen onderscheid gemaakt ten aanzien van al dan niet mobiele activiteiten, in een bedrijfsmatige omvang verrichten activiteiten, dan wel kortdurende/incidentele activiteiten.

In het verlengde daarvan geldt verder als uitgangspunt in de Omgevingswet dat in beginsel burgemeester en wethouders beslissen op de aanvraag om een omgevingsvergunning, zodat ook daaruit wel enige locatiegebondenheid (lees: in dit geval binnen de gemeentegrens) voortvloeit.⁴⁰ Voor zover het één mobiele milieubelastende activiteit betreft, die binnen meerdere gemeenten wordt verricht, zou het wellicht zo kunnen zijn dat door de systematiek van

de beoogde wet alsnog meerdere omgevingsvergunningen benodigd zijn. Dit moet overigens worden onderscheiden van de effecten, die een (locatiegebonden) milieubelastende activiteit logischerwijs ook met zich kan brengen op de leefomgeving en dus ook buiten de gemeentelijke/provinciale grenzen om. In dat geval ondervangt de Omgevingswet dat het aangewezen bestuursorgaan, waar de activiteit in hoofdzaak zal worden verricht, bevoegd is.⁴¹ De geuite vrees⁴² dat voor één fabriek, die meerdere milieuactiviteiten verricht, ook meerdere bevoegd gezagen zijn aangewezen, is niet terecht. Immers, bij amvb kan het uitgangspunt in de Omgevingswet dat burgemeester en wethouder bevoegd zijn, worden verlaten.

De minister ziet als belangrijke verbetering dat alleen voor een specifieke milieubelastende activiteit van een bedrijf algemene regels worden gesteld of een vergunningplicht geldt, in plaats van dat deze vergunningplicht geldt voor de hele 'inrichting'. Alleen voor een wijziging van het vergunningplichtige deel is dan nog een vergunning benodigd, waarmee de lasten voor bedrijven kunnen worden beperkt. In het in de inleiding aangehaalde voorbeeld van het Rotterdamse Havenbedrijf betekent dit dat de milieueffecten van de (zee)schepen niet meer hoeven te worden toegerekend aan het bedrijf (ook wel: de inrichting). De milieubelastende activiteit - bijvoorbeeld het laden en lossen van de schepen - wordt gereguleerd door algemene regels en zo nodig door een vergunningplicht. Daardoor wordt o.m. het geluid, de stank en stofhinder als gevolg van de milieubelastende laad-en-los-activiteit gereguleerd. Hierdoor komt een einde aan de - vooral juridische - discussie of de laad-en-los-activiteit wel of niet is toe te schrijven aan de inrichting en de daaruit voortvloeiende verantwoordelijkheid van de drijver. Anderzijds bieden - zoals eerder opgemerkt - deze zogenaamde 'koepelvergunningen' vandaag de dag een behoorlijke flexibiliteit aan de bedrijven die binnen één inrichting zijn gevestigd, omdat ze elkaar niet hinderen binnen de contouren van de inrichting en het bevoegd gezag slechts van doen heeft met één partij. Interessant is dat het wettelijk systeem er nu op voorhand niet aan in de weg lijkt te staan dat het Havenbedrijf - net als nu - kan werken met een koepelvergunning, waarbinnen de laad-en-los-activiteiten mogen worden uitgevoerd. Dit lijkt ook de meest praktische oplossing,

37 Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 4, p. 60.

38 Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010.

39 Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012.

40 Uit artikel 5.8 van de Omgevingswet volgt dat het college van B&W beslist, tenzij op grond van de artikelen 5.9, 5.10 of 5.11 een ander bestuursorgaan is aangewezen. Dit betekent - kort gezegd - dat zowel gedeputeerde staten als de minister in bepaalde gevallen bevoegd kunnen zijn om op een aanvraag voor het verrichten van een milieubelastende activiteit te mogen beslissen.

41 Ingevolge artikel 5.13 van de Omgevingswet (Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 2).

42 De Zuid-Hollandse milieudeputeerde uitte diens zorgen hierover op de Dag van de Omgevingswet van 11 oktober 2013.

maar zal natuurlijk afhangen van de nog vorm te geven amvb en daarin opgenomen activiteiten en drempelwaarden, alsmede van de wensen van de aanvrager van de vergunning. Het lijkt er dus op dat de ingewikkelde discussies over veranderings- of revisievergunningen eenvoudiger worden, nu niet meer van belang hoeft te zijn hoe een wijziging zich verhoudt tot de (gehele) inrichting.⁴³ Wellicht keert dit echter wel terug in de in de amvb opgenomen cumulatiebepalingen van de milieubelastende effecten en bij de vraag over welke activiteiten als een samenhangend geheel moeten worden gezien.⁴⁴

In dit verband kunnen ook de discussies over een milieuneutrale wijziging van de inrichting voortaan direct op een meer inhoudelijke wijze worden gevoerd met als mogelijk gevolg dat de uitspraak van de Afdeling van 12 februari 2014 in No. 201302758/1/A4 (ECLI:NL:RVS:2014:412), waarin de enkele toename van het vrijgekomen afval leidde tot de conclusie dat geen sprake was van een milieuneutrale wijziging, dan hopelijk tot het verleden behoort. Immers, dan kan worden geoordeeld dat geen sprake is van een aanzienlijke milieubelastende activiteit aangezien per saldo de hoeveelheid afval gelijk blijft, bijvoorbeeld omdat het afval extern zou worden geregenereerd. De focus verschuift daardoor meer naar de inhoud van het vraagstuk en minder naar de vorm ervan.

Ten aanzien van de vraag welke milieubelastende activiteiten als een samenhangend geheel moeten worden beschouwd, biedt het bodembeschermingsrecht wellicht een handvat. Daarin wordt de coherentie van een geval van verontreiniging bepaald door samenhang in technische, organisatorische en ruimtelijke zin.⁴⁵ Vermoedelijk kunnen deze te toetsen criteria worden betrokken op de milieubelastende activiteit. Technische samenhang is volgens vaste rechtspraak aanwezig als de aange troffen verontreinigingen (lees: de milieubelastende activiteiten) zijn veroorzaakt als gevolg van een zelfde productieproces, installatie of mechanisme.⁴⁶ Ten aanzien van de organisatorische samenhang

geldt dat hiervan sprake is als de oorzaak van de verontreiniging (lees: de milieubelastende activiteit) niet kan worden toegerekend aan onderscheiden organisatorische eenheden. Daarnaast geldt dat de organisatorische samenhang bestaat wanneer de verontreiniging (lees: de milieubelastende activiteit) weliswaar is veroorzaakt door verschillende organisatorische eenheden, maar het onmogelijk is te bepalen aan welke organisatorische eenheid de gevolgen van de verontreiniging (lees: de milieubelastende activiteit) moeten worden toegeschreven, bijvoorbeeld omdat door vermenging van de verontreiniging (lees: de milieubelastende activiteit) de afzonderlijke bronnen (deels) niet meer te onderscheiden zijn.⁴⁷ Van ruimtelijke samenhang is sprake indien de verontreinigingen (lees: de milieubelastende activiteiten) in aan elkaar grenzende of in elkaars nabijheid gelegen grondgebieden voorkomen.⁴⁸

Overigens zijn de weigeringsgronden of de weigeringsgrond voor vergunningverlening - in tegenstelling tot artikel 2.14, derde lid, van de Wabo (de omgevingsvergunning kan slechts in het belang van de bescherming van het milieu worden geweigerd) - niet in de Omgevingswet opgenomen. Wel blijkt dat hierover regels kunnen worden gesteld in een amvb⁴⁹ en dat deze worden gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid, beschermen van de gezondheid en het milieu. Uit de amvb zal verder nog moeten blijken of het beoordelingskader voorziet in een belangenafweging. Het huidige beoordelingskader in de Wet milieubeheer voorziet daar namelijk niet in. Indien de milieugevolgen van de inrichting in redelijkheid aanvaardbaar kunnen worden geoordeeld dan wel deze door het stellen van voorschriften en beperkingen in voldoende mate kunnen worden beperkt, en ook overigens aan de toepasselijke regelgeving is voldaan, moet de vergunning nu worden verleend.⁵⁰

43 Interessant in dit verband is bijvoorbeeld weer de recente 'discussie' tussen de Rechtbank Oost-Brabant en de Afdeling. De rechtbank vond kort gezegd dat - in plaats van een veranderingsvergunning - een revisievergunning moest worden aangevraagd, zodat kon worden bezien of de best beschikbare technieken in de inrichting werden toegepast en dit vervolgens eveneens zou resulteren in een duidelijk en overzichtelijk stelsel van voorschriften. De voorzitter meent daarop echter dat deze omstandigheden op zichzelf en in onderling verband bezien niet bepalend zijn voor de vraag of in redelijkheid een revisievergunning had moeten worden verlangd en schorst daarop de bestreden uitspraak. Verwezen wordt verder naar de uitspraak van de Rechtbank Oost-Brabant van 8 april 2014 in No. 13/774 in en de daarop uitgesproken schorsing van de Voorzitter van de Afdeling (uitspraak van 16 mei 2014 in No. 201403254/2/A4).

44 Dit laatste signaleert de Afdeling adviserend van de Raad van State ook (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 4), p. 60.

45 Blijkens artikel 1 van de Wet bodembescherming.

46 In dit verband wordt o.m. verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 30 maart 2011 in No. 201008319/1/M2.

47 Blijkens o.m. de uitspraken van de Afdeling van 26 oktober 2005 in No. 200407932/1, 7 februari 2007 in No. 200602142/1, en 5 november 2008 in No. 200707741/1.

48 Blijkens o.m. de uitspraak van de Afdeling van 26 oktober 2005 in No. 200407932/1.

49 Ingevolge artikel 5.17 van Omgevingswet (*Kamerstukken II* 2013/14, 33 962, nr. 2).

50 Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 2 oktober 2013 in No. 201203981/1/A4.

4. Conclusie

Hoewel nog een hoop afhankelijk is van de wijze van vormgeving van de op de beoogde wet gebaseerde amvb, lijkt de minister haar doel van vereenvoudiging wel te bereiken door de milieubelastende activiteit voortaan als aangrijppunt te nemen voor de vergunningplicht. De versnippering van de regulering van milieubelastende activiteiten wordt geconcentreerd en zal daarnaast niet langer meer afhankelijk zijn van de juridische discussie of de activiteit door danwel binnen een inrichting wordt verricht, en al dan niet tijdelijk en/of plaats-

gebonden is. Dit brengt helderheid met zich mee, wat bijdraagt aan de rechtszekerheid. Ingewikkelde discussies over revisie- en veranderingsvergunningen of milieuneutrale wijzigingen zullen door het nieuwe stelsel minder gaan over de vorm en zich meer (kunnen) richten op de inhoud.

Verder wordt opgemerkt dat milieuactiviteiten, voor zover deze uiteraard niet te zwaar belastend zijn voor het milieu, goed gereguleerd kunnen worden door algemene regels. Dit is ook de sturingsfilosofie van de Omgevingswet om zo de gewenste vereenvoudiging te bereiken.