

Artikel

Exit inrichtingenbegrip, welkom activiteit!

Mr. V.M.Y. (Valérie) van 't Lam*

1 Inleiding¹

Sinds 1875 vigeert het begrip inrichting als aangrijpingspunt van de regulering van milieubelastende activiteiten. In verschillende onderzoeken is de vraag aan de orde geweest of dat begrip wellicht moet worden losgelaten als aangrijpingspunt. Daarbij is geadviseerd om het begrip inrichting te behouden als aangrijpingspunt, maar ook zijn suggesties gedaan om aan te sluiten bij het Europese installatie-begrip.² De wetgever heeft in de Omgevingswet³ de keuze gemaakt om het begrip inrichting los te laten als aangrijpingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten en te vervangen door 'de milieubelastende activiteit'.

Bij het systeem zoals het nu is neergelegd in de Omgevingswet heb ik een aantal vragen:

1. Is het daadwerkelijk de bedoeling van de wetgever om – anders dan thans – onder de Omgevingswet hobbymatige activiteiten, kortdurende activiteiten en

mobiele activiteiten te reguleren via ofwel de vergunning en/of een algemene maatregel van bestuur (AMvB)? Als dat niet de bedoeling is, op welke wijze wordt dan geregeld dat dergelijke activiteiten buiten beschouwing blijven? Als dat wel de bedoeling is, leidt dat dan niet tot een lastenverzwaring voor bestuursorganen en burgers?

2. In hoeverre bestaat het risico dat onder vigeur van de Omgevingswet activiteiten bewust worden opgeknipt, zodat wordt voorkomen dat activiteiten onder de regulering vallen? In de Omgevingswet wordt een omschrijving van een activiteit in een AMvB bepalend voor het antwoord op de vraag of die activiteit wordt gereguleerd, waarbij de samenhang tussen activiteiten geen rol speelt.
3. Bedrijven die verschillende activiteiten verrichten, zoals bijvoorbeeld een fabriek waar diervoeder wordt geproduceerd én waar onderzoek wordt gedaan of een raffinaderij waar ook een restaurant wordt geëxploiteerd, worden thans door middel van een omgevingsvergunning gereguleerd, waarbij milieugevolgen cumulatief en integraal worden gezien. Vallen dergelijke bedrijven onder de Omgevingswet 'uiteen' omdat die bedrijven juridisch gezien kwalificeren als verschillende 'milieubelastende activiteiten', waardoor dergelijke activiteiten via verschillende omgevingsvergunningen kunnen worden gereguleerd? En in het verlengde daarvan: is steeds duidelijk wat precies tot het gereguleerde behoort, ook ingeval de milieubelastende activiteit niet vergunningplichtig is, maar uitsluitend door middel van een AMvB wordt gereguleerd? Ik verwacht dat de nauwgezetheid van de aanvraag en de melding belangrijk(er) wordt zonder het begrip inrichting.
4. Op welke wijze worden bedrijven die thans één inrichting vormen onder de Omgevingswet gereguleerd? Het systeem is ter zake enigszins gewijzigd, waardoor de vraag rijst of dat in de praktijk tot pro-

115

* Mr. V.M.Y. van 't Lam is advocaat bij Stibbe te Amsterdam.

1. Zoals uit het voorwoord van Rosa Uylenburg bij deze aflevering volgt, vormt deze bijdrage een schriftelijke weergave van hetgeen ik op 22 april 2016 tijdens een '15-minutenpresentatie' heb besproken bij een bijeenkomst in Den Bosch over het 'omgevingsrecht in de Lage Landen'. Gedurende deze vijftien minuten heb ik de vragen die ik in deze schriftelijke bijdrage signaleer, kort toegelicht. In deze schriftelijke bijdrage ga ik nader in op één van die vragen.
2. O.a. M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, Aangrijpingspunten voor regulering van milieubelastende plaatsgebonden activiteiten in het licht van nationale en Europeesrechtelijke ontwikkelingen, STEM 2009/1; J. de Boer, M.N. Boeve & F.A.G. Groothuijse, Praktijkervaringen met het begrip inrichting en visies op mogelijke alternatieven, STEM 2010/3. H.E. Woldendorp & P.C.M. Heinen, Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer, BR 1995, afl. 5, p. 375-389. V.M.Y. van 't Lam, Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer (diss. Utrecht), Den Haag: Boom Juridische uitgeverij 2005.
3. Stb. 2016, 156.

blemen leidt. De Omgevingswet kent namelijk niet het begrip één milieubelastende activiteit (zoals we nu één inrichting kennen), maar bevat wel de mogelijkheid voor de aanvrager om de aanvraag op één of meer activiteiten betrekking te laten hebben. Leidt deze wijziging tot knelpunten in de praktijk?

Het voert te ver om in deze bijdrage op al deze vragen nader in te gaan. Bovendien verwacht ik dat de vier AMvB's – die naar verwachting vanaf 1 juli a.s. openbaar zijn – op een aantal punten duidelijkheid zullen geven. Ik beperk mij daarom in deze bijdrage tot de eerste vraag.

Hierna beschrijf ik eerst kort het huidige aangrijpingspunt (par. 2). Daarna volgt het aangrijpingspunt zoals opgenomen in de Omgevingswet (par. 3).

2 Het huidige systeem

2.1 Aangrijpingspunt

Hierna bespreek ik kort de drie stappen die moeten worden gezet om vast te stellen of sprake is van een vergunningplichtige activiteit. Hoewel deze stappen bekend zijn, benoem ik ze hier toch. Bij discussies over het nieuwe aangrijpingspunt heb ik namelijk gemerkt dat het van belang is om deze stappen helder op het netvlies te hebben.

1. De betreffende activiteit kwalificeert als een inrichting in de zin van art. 1.1 lid 1 van de Wet milieubeheer (Wm). Kort samengevat, is dit het geval als de activiteit

- gedurende een zekere periode, ongeveer zes maanden, of met enige regelmaat
- op steeds dezelfde locatie
- bedrijfsmatig, of in een omvang als ware deze bedrijfsmatig, wordt verricht.

Vorenstaande brengt met zich dat kortdurende activiteiten, mobiele activiteiten en activiteiten die niet in een bedrijfsmatige omvang worden verricht geen inrichting zijn.

2. De betreffende activiteit valt onder een categorieomschrijving van onderdeel B of onderdeel C van bijlage I van het Besluit omgevingsrecht (Bor). In onderdeel C van bijlage I van het Bor zijn 29 categorieën opgenomen (art. 1.1 lid 3 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) jo. art. 1.1 lid 3 jo. lid 4 jo. lid 1 Wm jo. art. 2.1 lid 1 Bor).

3. De inrichting moet als vergunningplichtig zijn aangewezen.⁴ Daarvan is sprake als:

- het een inrichting betreft waartoe een IPPC-installatie behoort (zie voor een definitie van IPPC-installatie art. 1.1 lid 1 Wabo); of
- de inrichting als zodanig is aangewezen in onderdeel B van bijlage I van het Bor. Dit is onder andere het geval indien voor de inrichting een m.e.r.-plicht of m.e.r.-beoordelingsplicht geldt, het

Besluit externe veiligheid inrichtingen of het Besluit risico's zware ongevallen 2015 op de inrichting van toepassing is; of

- de inrichting als vergunningplichtig is aangewezen in onderdeel C van bijlage I van het Bor.

Al hetgeen tot de inrichting behoort, wordt gereguleerd. Doorgaans is dat een samenstel van activiteiten. De nadelige gevolgen van de inrichting worden cumulatief en integraal beoordeeld.

2.2 Meerdere activiteiten: een inrichting – een vergunning

Daarnaast vormen activiteiten, bedrijven of onderdelen één inrichting als zij in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen en als daartussen technische, organisatorische of functionele bindingen bestaan.⁵ In elk geval moet er één (rechts)persoon zijn die zeggenschap heeft over het geheel. Als meerdere activiteiten, bedrijven of onderdelen één inrichting vormen, dan worden zij door middel van één vergunning gereguleerd waar één gezag bevoegd is en er daarnaast veelal één (rechts)persoon verantwoordelijk is voor de naleving van de vergunning. In de praktijk is dit bijvoorbeeld het geval als verschillende bedrijven zijn gevestigd in een bedrijfsverzamelcomplex, op een bedrijventerrein of in elkaars nabijheid. Die bedrijven werken bijvoorbeeld samen, of maken gebruik van elkaars bedrijfsmiddelen of voorzieningen. De vergunningen die die bedrijven reguleren, worden in de praktijk ook wel koepelvergunning of stolpvergunning genoemd.⁶

3 Het aangrijpingspunt in de Omgevingswet en mogelijke knelpunten

Ingevolge de Omgevingswet⁷ is het verboden om zonder omgevingsvergunning 'een milieubelastende activiteit' te verrichten 'voor zover het betreft een bij amvb aangewezen geval'.⁸ Als gezegd, wordt de AMvB waarin die gevallen zijn aangewezen naar verwachting in juli 2016 openbaar. Het begrip 'milieubelastende activiteit' is niet gedefinieerd in de Omgevingswet. Blijkbaar zal steeds een omschrijving in een AMvB bepalend zijn voor het antwoord op de vraag of de milieubelastende activiteit

5. Art. 1.1 lid 4 Wm.

6. Zie o.a. H.J.M. Besselink, H.A.E. Uniken Venema & M. Verbree, Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven, M en R 1996, p. 39-44; T.E.P.A. Lam, De Wm-inrichting: met een definitie verder van huis, Gst. 1998/7074, p. 221-226 en i.h.b. p. 222-224; H.E. Woldendorp & P.C.M. Heinen, Agrarische activiteiten en de Wet milieubeheer, Agrarisch Recht 1998, afl. 12, p. 633-654 en i.h.b. p. 639-645; H.E. Woldendorp & P.C.M. Heinen, Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer, BR 1999, p. 375-389 en i.h.b. p. 379-381; R. Uylenburg, De stolpvergunning, M en R 1999, p. 264-267. Van 't Lam 2005.

7. Stb. 2016, 156.

8. Art. 5.1 lid 2 sub b Ow. In een omgevingsplan kan van de aanwijzing worden afgeweken (art. 5.2 Ow).

4. Art. 2.1 lid 2 Bor.

wordt gereguleerd, en zo ja, op welke wijze (AMvB of vergunning).

Dat betekent dat niet meer eerst hoeft te worden vastgesteld of een activiteit onder een algemene definitie valt (stap 1). Voortaan kan aan de hand van een omschrijving in een AMvB worden vastgesteld of een activiteit vergunningplichtig is of niet. De wetgever lijkt het een belangrijk voordeel te vinden dat niet meer eerst hoeft te worden nagegaan of sprake is van een inrichting. Ik verwijs naar onderstaand citaat uit de memorie van toelichting.

“Een extra argument voor het loslaten van het begrip “inrichting” is dat het begrip sterk aan betekenis heeft ingeboet nu voor de meeste inrichtingen inmiddels algemene regels gelden, in plaats van een vergunning. Om te bepalen of een bedrijf te maken heeft met deze algemene milieuregels moet het bevoegd gezag tot nog toe steeds het begrip inrichting toepassen en moet het daarbij aandacht besteden aan allerlei aspecten die de jurisprudentie aan dit begrip heeft toegevoegd. Als bepaald is dat het Activiteitenbesluit milieubeheer van toepassing is en een activiteit geheel onder de algemene regels valt, is het inrichtingbegrip vervolgens nog maar in beperkte mate relevant.”⁹

De hoeveelheid jurisprudentie over het begrip inrichting neemt met de jaren af. Daaruit leid ik af dat men in de praktijk uit de voeten kan met dat begrip. Op zichzelf zie ik dus niet zo de belemmering van stap 1, tenzij als nadeel wordt gezien dat die stap überhaupt moet worden gezet.

Vorenstaande betekent ook dat de activiteiten die thans buiten de regulering vallen, omdat zij niet als inrichting in de zin van art. 1.1 lid 1 Wm kwalificeren (stap 1), zoals kortdurende activiteiten, mobiele activiteiten en activiteiten die niet in een bedrijfsmatige omvang worden verricht (hobbymatige activiteiten), onder de regulering van de Omgevingswet kunnen vallen. Mits de activiteiten als milieubelastende activiteit in een AMvB zijn aangeduid. Ook blijktens de memorie van toelichting omvat het nieuwe begrip ‘activiteiten binnen en buiten de inrichting, al dan niet plaatsgebonden en ongeacht de duur daarvan’.¹⁰ Als mobiele activiteiten en kortdurende activiteiten voortaan onder de regulering vallen, dan leidt dat naar mijn mening tot een beduidende lastenverzwaring voor burgers/bedrijven en overheden. Hoewel lastenverlichting niet als zodanig als doel van de Omgevingswet is benoemd, lijkt lastenverzwaring mij niet wenselijk. Daarnaast vraag ik mij af of de figuur van de omgevingsvergunning en de AMvB wel bedoeld is om kortdurende en mobiele activiteiten te reguleren. Als de wetgever er bijvoorbeeld voor kiest om het huidige toetsingskader over te nemen in de Omgevingswet en de uitvoeringsregelgeving, dan is het de vraag of dat voor kortdurende en mobiele activiteiten werkbaar is. De

wetgever heeft daar zelf ook oog voor gehad. In de memorie van toelichting staat bijvoorbeeld dat de uitvoeringsregelgeving – daar waar nodig en daar waar dit al niet blijkt uit de ondergrenzen die in de omschrijving van de activiteiten zijn aangegeven – ook bepalingen gaat bevatten voor korter durende activiteiten. ‘Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij het beperken van nadelige gevolgen van activiteiten waarbij geen permanente emissiebeperkende technieken kunnen worden toegepast’, aldus de memorie van toelichting.¹¹ Dit voorbeeld laat zien dat er in de uitvoeringsregelgeving bepalingen moeten worden opgenomen voor kortdurende activiteiten.¹² Over hobbymatige activiteiten wordt overigens niets opgemerkt in de toelichting. Is het echt de bedoeling van de wetgever dat die voortaan ook onder de regulering vallen? Over hobbymatige activiteiten bestaat veel (inmiddels al weer oudere) jurisprudentie. Bijvoorbeeld of het houden van honden of paarden, of het sleutelen aan auto’s of fietsen in een bepaalde omvang nu hobbymatig is of niet. Als de wetgever in de AMvB waarin milieubelastende activiteiten zullen worden aangewezen de categorieën van bijlage I van het Bor zal overnemen, dan zullen dergelijke activiteiten onder de regulering kunnen vallen. Bijvoorbeeld onder de vangnetcategorie 1 van bijlage I van het Bor, als er een elektromotor of verbrandingsmotor van 1,5 kW aanwezig is. Naar ik begrijp, is zo’n elektromotor of verbrandingsmotor bijvoorbeeld al aanwezig als er een lift is of als er al een paar wasmachines zijn. Als de wetgever hobbymatige activiteiten niet wil reguleren via een vergunning en/of AMvB, dan moeten in de uitvoeringsregeling hobbymatige activiteiten worden uitgezonderd van de regulering. Mocht de wetgever echter van mening zijn dat de ondergrenzen van de AMvB waarin milieubelastende activiteiten worden aangewezen zodanig zijn dat hobbymatige activiteiten daar niet onder vallen (wat overigens naar mijn mening thans nog niet het geval is), dan doet de wetgever er verstandig aan om de hiervoor besproken vangnetcategorie (elektromotor of verbrandingsmotor van 1,5 kW) niet meer op te nemen in de AMvB waarin milieubelastende activiteiten worden aangewezen. Daardoor lijkt mij de kans groot dat een activiteit weliswaar onder de grenzen van de specifieke categorieën van de AMvB valt, maar wellicht binnen de reikwijdte van de hiervoor besproken vangnetcategorie (elektromotor of verbrandingsmotor van 1,5 kW) valt. Het loslaten van het begrip inrichting leidt aldus tot (extra) bepalingen.

Dat de wetgever – en in het verlengde daarvan de rechter – er destijds voor heeft gekozen dat mobiele, tijdelijke en hobbymatige activiteiten buiten de regulering vallen, heeft denk ik te maken met het feit dat voor 2008 – anders dan nu het geval is – normering door middel van een vergunning de hoofdregel was en normering

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

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

11. Kamerstukken II 2013/14, 33 962, nr. 3, p. 155. Overigens vraag ik me af op welke wijze dat in de uitvoeringsregelgeving wordt geregeld.

12. Daarbij ga ik ervan uit dat met korter durende activiteiten hetzelfde wordt bedoeld als kortdurende activiteiten, te weten: activiteiten die korter dan 24 weken plaatsvinden.

krachtens een AMvB de uitzondering. Omdat een vergunningprocedure ongeveer zes maanden duurt, is het begrijpelijk dat bijvoorbeeld een activiteit die korter dan 24 weken duurt niet als inrichting kwalificeert. Het lijkt me namelijk niet wenselijk dat de vergunningprocedure langer duurt dan de te reguleren activiteit als zodanig. Destijds had de wetgever echter ook de keus kunnen maken voor twee vergunningprocedures: een lichte (bijvoorbeeld 8 weken) en een normale vergunningprocedure (26 weken). Daar heeft de wetgever destijds niet voor gekozen. De wetgever heeft destijds niet toegelicht waarom ook mobiele activiteiten en hobbymatige activiteiten buiten de regulering vielen. Ik vermoed dat de wetgever voor dergelijke activiteiten de regulering via een vergunning (wat destijds de hoofdregel was) een te zwaar middel vond. Overigens is het niet zo dat hobbymatige activiteiten, mobiele activiteiten en kortdurende activiteiten thans in het geheel niet worden gereguleerd. Zij kunnen bijvoorbeeld in een APV worden gereguleerd. Ook in het kader van de Omgevingswet had de wetgever de keus kunnen maken om die activiteiten niet via de vergunning en/of AMvB te reguleren, maar de regulering over te laten aan de lokale regelgever. Daarvoor is het loslaten van het begrip inrichting niet nodig.

Blijkens de memorie van toelichting vallen onder een milieubelastende activiteit ook activiteiten buiten inrichtingen, waarvoor nu al algemene rijksregels gelden, zoals:

- lozingen van afvalwater in rioolstelsels en in de bodem;
- omgaan met afvalstoffen (storten, verbranden, nuttig toepassen);
- toepassing van systemen voor warmte- en koudeopslag.

Deze activiteiten zijn nu grotendeels gereguleerd op basis van hoofdstuk 10 Wm en de Wet bodembescherming.¹³ De wetgever kiest voor het brede begrip ‘milieubelastende activiteit’ in plaats van het begrip ‘inrichting’, zodat de geldende algemene regels kunnen worden geïntegreerd, aldus de memorie van toelichting.¹⁴ Ik begrijp dat als de wetgever ervoor kiest dat dergelijke activiteiten via een vergunning of AMvB moeten worden gereguleerd, dan het begrip ‘activiteit’ kan worden gehanteerd, omdat dergelijke activiteiten onder dat op zichzelf ruime begrip vallen. Ik vraag mij echter af of het begrip inrichting hiervoor moest worden losgelaten. Als de wetgever de hiervoor genoemde activiteiten via de Omgevingswet wil reguleren, dan kunnen die activiteiten mijns inziens ook een eigen ‘sub’ krijgen in art. 5.1 lid 2 van de Omgevingswet. Het begrip inrichting had dan niet losgelaten hoeven worden.

Volgens de wetgever is het een voordeel dat voortaan in een AMvB is omschreven welke activiteiten onder de regulering vallen. ‘Door de activiteiten expliciet te benoemen en hiervoor ondergrenzen te stellen, wordt de

reikwijdte helder en wordt het systeem duidelijker en toegankelijker’, aldus de memorie van toelichting.¹⁵ Hierbij maak ik de kanttekening dat dan veel afhangt van de precisie van de omschrijving in de AMvB. Die kan vaag zijn. Vooralsnog weten we niet hoe die omschrijving eruitziet. Als de wetgever ervoor kiest om bijlage I van het Bor grotendeels over te nemen in de AMvB waarin milieubelastende activiteiten worden aangewezen, dan is een voordeel dat de praktijk gewend is aan het werken met die categorieën. Voor de AMvB-wetgever is het daarom van belang om deze categorieën zo zorgvuldig mogelijk te omschrijven.

4 Afronding

De wetgever heeft de keus gemaakt voor een ander aangrijpingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten dan het begrip inrichting, namelijk de milieubelastende activiteit. Ik heb naar aanleiding daarvan een aantal vragen. In deze bijdrage heb ik één daarvan besproken. De vraag rijst of de keus voor een ander aangrijpingspunt verstandig is. Ik zie de noodzaak voor een ander aangrijpingspunt niet direct. Wel voorzie ik dat het nieuwe aangrijpingspunt ‘de milieubelastende activiteit’ een aantal onduidelijkheden met zich brengt. Ik heb geprobeerd de wetgever een aantal suggesties te geven waardoor een deel daarvan kan worden weggenomen.

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

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

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