



## HET BEGRIP 'INRICHTING' IN DE WET MILIEUBEHEER

**Een onderzoek naar het begrip 'inrichting' als  
aangrijpingspunt voor milieuregelgeving**

Onderzoeksreeks milieuwetgeving 2002/1

Distributienummer 17842/189 ISBN 90-76512-07-8

Ministerie van VROM →  
staat voor ruimte, wonen,  
milieu en rijksgebouwen.  
Beleid maken, uitvoeren  
en handhaven.  
Nederland is klein.  
Denk groot.



## Het begrip ‘inrichting’ in de Wet milieubeheer

Een onderzoek naar het begrip ‘inrichting’ als aangrijpingspunt voor milieuregelgeving

Onderzoek in opdracht van het Ministerie van VROM  
Juni 2002

V.M.Y. van 't Lam  
G.T.J.M. Jurgens  
F.C.M.A. Michiels

## Voorwoord

In het milieurecht fungeert het begrip ‘inrichting’ reeds decennia lang als het centrale aanknopingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten. Indien een activiteit kan worden aangemerkt als een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer (Wm) dan vindt normering vervolgens plaats via de milieuvergunning of via algemene regels. Regelmatig valt er twijfel te beluisteren of het inrichtingenbegrip wel het meest aantrekkelijke aanknopingspunt is voor de regulering van milieubelasting. Zo blijven sommige met de inrichting samenhangende activiteiten buiten beschouwing, omdat zij niet als onderdeel van de inrichting worden beschouwd. Denk hierbij aan landerijen bij een agrarisch bedrijf, die volgens vaste jurisprudentie niet als onderdeel van de inrichting worden beschouwd. Ook wordt gesuggereerd dat het inrichtingenbegrip beperkingen oplevert van de mogelijkheden om één milieuvergunning te verlenen aan verschillende bedrijven die zijn gevestigd op een bedrijventerrein. Het inrichtingenbegrip zou een statisch concept zijn, waarmee weinig aansluiting mogelijk is op initiatieven van het bedrijfsleven om te zoeken naar samenwerkingsvormen met als doel een hoger milieurendement.

In opdracht van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer hebben onderzoekers van de Universiteit van Utrecht de beperkingen en mogelijkheden die het huidige inrichtingsbegrip kent, onderzocht. Aan de hand van de jurisprudentie zijn de grenzen van het begrip inrichting verkend en in kaart gebracht. Ook is onderzocht in hoeverre de Wm mogelijkheden dan wel beperkingen kent om tot één milieuvergunning voor verschillende bedrijvigheden te komen. Bij deze verkenning is ook de Europese regelgeving betrokken, in het bijzonder de IPPC-richtlijn.

De onderzoekers komen tot de conclusie dat voor de reguleringsmogelijkheden van milieubelastend handelen het inrichtingenbegrip in het algemeen niet tekort schiet. Wel laat de jurisprudentie zien dat er op een aantal punten activiteiten buiten de inrichtingsregulering vallen. Voor veel van die gevallen is regulering langs andere wegen mogelijk, bijvoorbeeld door middel van provinciale of gemeentelijke regelgeving. Voor andere gevallen kunnen binnen de inrichtingsregulering oplossingen worden gevonden. Zo wordt onder andere voorgesteld om in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer (Ivb) aan een aantal categorie-omschrijvingen kwantitatieve elementen toe te voegen. Ook doen de onderzoekers een aanbeveling met betrekking tot het gezamenlijk normeren van verschillende inrichtingen door ofwel de definitie van het begrip inrichting te verruimen ofwel hiertoe een extra voorziening in de Wm te creëren.

Uit het onderzoek kan de conclusie worden getrokken dat het inrichtingenbegrip niet moet worden verlaten. Het begrip inrichting blijft een effectief aangrijpingspunt voor regulering van milieu-effecten van bedrijfsmatig handelen. Er is tot nu toe steeds ruimte geconstateerd om in het kader van de inrichtingsregulering nieuwe beleidsinstrumenten te ontwikkelen. De

waardevolle aanbevelingen van de onderzoekers zullen worden betrokken bij de reeds in gang gezette wijziging van de regelgeving op het gebied van inrichtingen in het kader van de Wm.

Den Haag, november 2002

mr. J.H. Enter  
directeur Strategie en Bestuur  
Directoraat-Generaal Milieubeheer  
Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke  
Ordening en Milieubeheer

## Inhoudsopgave

<b>INLEIDING</b> .....	<b>7</b>
<b>1 DE SYSTEMATIEK VAN DE INRICHTINGSREGULERING IN DE WM</b> .....	<b>11</b>
1.1 DE DEFINITIE VAN HET BEGRIP ‘INRICHTING’ .....	11
1.2 PARLEMENTAIRE GESCHIEDENIS .....	12
1.3 BEVINDINGEN .....	15
<b>2 JURISPRUDENTIE-ANALYSE ARTIKEL 1.1 LID 1 WM</b> .....	<b>17</b>
2.1 INLEIDING.....	17
2.2 BEOORDELINGSRUIMTE EN BEOORDELINGSVRIJHEID.....	17
2.3 BEDRIJVIGHEID.....	19
2.4 BEDRIJFSMATIG OF IN EEN BEDRIJFSMATIGE OMVANG.....	20
2.4.1 <i>Inleiding</i> .....	20
2.4.2 <i>Bedrijfsmatig</i> .....	21
2.4.3 <i>Bedrijfsmatige omvang</i> .....	22
2.4.4 <i>Bevindingen</i> .....	26
2.5 BINNEN EEN ZEKERE BEGRENZING PLEEGT TE WORDEN VERRICHT .....	26
2.5.1 <i>Inleiding</i> .....	26
2.5.2 <i>Binnen een zekere begrenzing</i> .....	26
2.5.3 <i>Pleegt te worden verricht</i> .....	29
2.5.4 <i>Bevindingen</i> .....	35
2.6 BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN ARTIKEL 1.1 LID 1 Wm EN REACTIES DAAROP UIT HET VELD.....	36
2.6.1 <i>Inleiding</i> .....	36
2.6.2 <i>Algemeen</i> .....	36
2.6.3 <i>Bedrijfsmatig / bedrijfsmatige omvang</i> .....	37
2.6.4 <i>Binnen een zekere begrenzing</i> .....	38
2.6.5 <i>Pleegt te worden verricht</i> .....	39
<b>3 JURISPRUDENTIE-ANALYSE ARTIKEL 1.1 LID 4 WM</b> .....	<b>41</b>
3.1 INLEIDING.....	41
3.2 JURISPRUDENTIE ALGEMEEN .....	41
3.3 EERSTE CRITERIUM: TOT EENZELFDE ONDERNEMING OF INSTELLING BEHORENDE INSTALLATIES .....	42
3.3.1 <i>Inleiding</i> .....	42
3.3.2 <i>Installaties</i> .....	43
3.3.3 <i>Eenzelfde onderneming of instelling</i> .....	43
3.3.4 <i>Bevindingen</i> .....	49
3.4 TWEDE CRITERIUM: DE DRIE BINDINGEN .....	49
3.4.1 <i>Algemeen</i> .....	49
3.4.2 <i>Technische bindingen</i> .....	50
3.4.3 <i>Organisatorische bindingen</i> .....	51
3.4.4 <i>Functionele bindingen</i> .....	56
3.4.5 <i>Bevindingen</i> .....	57
3.5 DERDE CRITERIUM: ONMIDDELLIJKE NABIJHEID .....	58
3.6 BEVINDINGEN TEN AANZIEN VAN ARTIKEL 1.1 LID 4 Wm EN REACTIES DAAROP UIT HET VELD.....	61
3.6.1 <i>Inleiding</i> .....	61

3.6.2	<i>Algemeen</i> .....	61
3.6.3	<i>Installaties</i> .....	62
3.6.4	<i>Eenzelfde onderneming of instelling</i> .....	62
3.6.5	<i>Technische, organisatorische of functionele binding</i> .....	62
3.6.6	<i>Nabijheid</i> .....	63
<b>4</b>	<b>WAT BEHOORT TOT DE INRICHTING?</b> .....	<b>65</b>
4.1	INLEIDING.....	65
4.2	JURISPRUDENTIE.....	65
4.3	BEVINDINGEN EN REACTIES DAAROP UIT HET VELD.....	69
<b>5</b>	<b>BELEMMERINGEN VOOR HET GEZAMENLIJK NORMEREN EN PROBLEEMVERKENNING</b> .....	<b>71</b>
5.1	INLEIDING.....	71
5.2	HUIDIGE EN DENKBARE VORMEN VAN GEZAMENLIJK NORMEREN EN GEZAMENLIJK OPTREDEN.....	73
5.2.1	<i>Inleiding</i> .....	73
5.2.2	<i>Meerdere inrichtingen; meerdere vergunningen en vergunninghouders</i> .....	74
5.2.3	<i>Eén inrichting en één vergunninghouder</i> .....	74
5.2.4	<i>Een gezamenlijke vergunning en losse deelvergunningen</i> .....	75
5.2.5	<i>'Gezamenlijk': een begrip dat verschillend kan worden ingevuld</i> .....	76
5.3	GRENZEN VAN HET REGULERINGSOBJEKT VAN DE WM EN DE IPPC-RICHTLIJN.....	76
5.3.1	<i>Grenzen van het reguleringsobject van de Wm</i> .....	76
5.3.1.1	<i>Inleiding</i> .....	76
5.3.1.2	<i>Nabijheid</i> .....	78
5.3.1.3	<i>Eenzelfde onderneming of instelling</i> .....	79
5.3.1.4	<i>De drie bindingen</i> .....	80
5.3.1.5	<i>Bevindingen</i> .....	87
5.3.2	<i>Grenzen ten aanzien van het reguleringsobject van de IPPC-richtlijn</i> .....	88
5.4	CONCLUSIES.....	93
<b>6</b>	<b>DE PLAATS VAN DE INRICHTINGSREGULERING IN DE WM TUSSEN ANDERE REGULERINGSMOGELIJKHEDEN VOOR MILIEUBELASTENDE ACTIVITEITEN</b> .....	<b>95</b>
6.1	INLEIDING.....	95
6.2	ANDERE RELEVANTE REGULERINGSMOGELIJKHEDEN OP NATIONAAL NIVEAU.....	95
6.3	DECENTRALE REGULERINGSMOGELIJKHEDEN.....	98
6.3.1	<i>Inleiding</i> .....	98
6.3.2	<i>Provinciale regelgeving</i> .....	98
6.3.3	<i>Gemeentelijke regelgeving</i> .....	99
6.4	BEVINDINGEN.....	101
<b>7</b>	<b>CONCLUSIES, BESCHOUWINGEN EN AANBEVELINGEN</b> .....	<b>103</b>
7.1	INLEIDING.....	103
7.2	BEPERKINGEN IN DE REGULERINGSMOGELIJKHEDEN VAN (POTENTIEEL) MILIEUBELASTEND HANDELEN.....	104
7.2.1	<i>Bedrijfsmatige bedrijvigheid of in een bedrijfsmatige omvang</i> .....	104
7.2.2	<i>Het voortdurende en stationaire karakter van de bedrijvigheid: bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht</i> .....	109
7.2.3	<i>Niet tot de inrichting behorende onderdelen van een bedrijvigheid</i> .....	114
7.3	MOGELIJKHEDEN TOT REGULERING VAN EEN COMPLEX VAN ACTIVITEITEN.....	115

7.3.1	<i>Inleiding</i> .....	115
7.3.2	<i>Welke eisen stelt de IPPC-richtlijn aan het object van regulering?</i> .....	115
7.3.3	<i>Wanneer is er sprake van één inrichting?</i> .....	116
7.3.4	<i>In hoeverre eist de Wm dat regulering op het niveau van de inrichting plaatsvindt?</i> .....	119
7.3.5	<i>Ruime inrichtingsregulering of aparte voorziening voor gezamenlijke normering?</i> .....	120
7.4	SLOTBESCHOUWING .....	121
<b>BIJLAGE</b>	<b>: LIJST VAN GESPREKSPARTNERS.....</b>	<b>123</b>





## Inleiding

### *Aanleiding voor het onderzoek*

De huidige regeling in de Wm heeft het begrip ‘inrichting’ als centraal aanknopingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten. Hoewel ‘de inrichting’ daarmee een kernbegrip voor een belangrijk deel van het milieurecht vormt, is de reikwijdte van dit begrip tot op dit moment nog niet in een fundamentele studie in kaart gebracht. Wel zijn enkele artikelen verschenen waarin de jurisprudentie over het begrip ‘inrichting’ is geïnventariseerd. Een meer omvattende studie, waarin de invulling van dit begrip in de jurisprudentie en de consequenties daarvan voor de reguleringsmogelijkheden van milieubelasting worden onderzocht, ontbreekt. Een dergelijke studie is evenwel van groot belang, nu in steeds breder wordende kring twijfel valt te beluisteren over het antwoord op de vraag of ‘de inrichting’ wel het meest aantrekkelijke aanknopingspunt is voor de regulering van milieubelasting. Gesuggereerd wordt dan dat de inrichtingsregulering in de weg staat aan het bereiken van milieurendement omdat het om een statisch en verouderd concept zou gaan, waarmee te weinig aansluiting mogelijk is bij de in de realiteit door het bedrijfsleven ondervonden noodzaak om te zoeken naar samenwerkingsvormen waarvan ook de milieuprestaties onderdeel uitmaken. Een ander wel gehoord punt van kritiek op het centraal stellen van de inrichtingsregulering is dat daardoor een aantal activiteiten niet of onvoldoende integraal zou worden gereguleerd met het oog op de daarmee gepaard gaande milieubelasting.

Ondanks de kritiek op het concept van de inrichtingsregulering, moet worden geconstateerd dat het begrip ‘inrichting’ al decennia lang heeft gefungeerd als een belangrijk aanknopingspunt voor de regulering van milieubelasting. In het kader van de inrichtingsregulering bleek ook ruimte aanwezig om nieuwe beleidsinstrumenten te ontwikkelen, waarbij de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren meer werd benadrukt. Alvorens een gefundeerde keuze kan worden gemaakt voor het al dan niet verlaten van de inrichtingen-aanpak, dienen de beperkingen en mogelijkheden die het huidige inrichtingsbegrip kent dan ook in kaart te worden gebracht. In het onderhavige onderzoek is daartoe een uitvoerige bestudering van de reikwijdte van het begrip ‘inrichting’ verricht. Vervolgens is voor de uit die analyse voortkomende problemen in verkennende zin nagegaan welke wijzigingen, al dan niet binnen het concept van de inrichtingsregulering, daarvoor een oplossing zouden kunnen bieden.

### *Opbouw van het rapport*

In hoofdstuk 1 zal eerst een beschrijving worden gegeven van de systematiek die in de Wm bij de regulering van inrichtingen wordt gehanteerd. Tevens zal in dat hoofdstuk de parlementaire geschiedenis van het begrip ‘inrichting’ worden besproken. Daarna zullen in een aantal hoofdstukken aan de hand van de jurisprudentie de grenzen van het begrip inrichting in kaart worden gebracht. In hoofdstuk 2 staat daartoe art. 1.1 lid 1 Wm centraal. In deze bepaling is vastgelegd dat onder een inrichting wordt verstaan ‘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 bepaling zijn al twee belangrijke begrenzings af te leiden, te weten het bedrijfsmatige karakter of de omvang van de inrichting (in wezen wordt daarmee een ‘benedengrens’ aan het begrip ‘inrichting’ gegeven) en de locatie-gebondenheid gedurende een zekere periode. In hoofdstuk 2 zal blijken op welke wijze deze begrenzings worden geconcretiseerd en in hoeverre in de praktijk nog andere beperkingen blijken te worden gehanteerd. In hoofdstuk 3 staat vervolgens de ‘bovengrens’ van het begrip ‘inrichting’ centraal. Art. 1.1 lid 4 bepaalt dat als één inrichting worden beschouwd ‘de tot eenzelfde on-

derneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen'. De aldus uit de jurisprudentieanalyse verkregen informatie vormt een belangrijke bouwsteen voor een aantal kwesties die in de daaropvolgende hoofdstukken aan de orde worden gesteld. In hoofdstuk 4 zal, mede op basis van in de voorgaande hoofdstukken verrichte analyses, worden ingegaan op de vraag welke activiteiten/fysieke onderdelen al dan niet onder het bereik van de inrichtingsregulering vallen. Hiervoor is zowel de jurisprudentie inzake lid 1 als inzake lid 4 van art. 1.1 van belang. De wijze waarop aan art. 1.1 lid 4 invulling wordt gegeven, is tevens van groot belang voor beantwoording van de vraag in hoeverre het concept van de inrichtingsregulering in de Wm eraan in de weg staat dat de activiteiten van verschillende ondernemingen met behulp van één vergunning worden gereguleerd. Op deze vraag zal in hoofdstuk 5 nader worden ingegaan. Alvorens dan aan het overdenken van oplossingen voor de geconstateerde problemen toe te komen, moet in hoofdstuk 6 nog worden stilgestaan bij de verhouding tussen de Wm en andere milieuregelgeving. In hoofdstuk 7 worden oplossingen voor de uit het onderzoek naar voren komende problemen verkend.

#### *Afbakening van het onderzoek*

Zoals gezegd, staat in het onderhavige onderzoek de reikwijdte van het begrip 'inrichting' centraal. Het onderzoek ziet daarmee niet op eventuele problemen bij de toepassing en de systematiek van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit Milieubeheer (hierna: Ivb) en de daarin gehanteerde categorie-indeling als zodanig. Waar bepaalde problemen bij de toepassing van het begrip 'inrichting' zouden kunnen worden opgelost door aanpassing van het Ivb, zijn daartoe echter wel aanbevelingen gedaan. Ook is niet in algemene zin onderzocht in hoeverre in gevallen waarin er geen discussie is over de vraag of een activiteit onder het bereik van de inrichtingsregulering valt, in plaats van het werken met het begrip 'inrichting' voor een ander reguleringsobject had kunnen worden gekozen. De centrale invalshoek van het onderzoek is in wezen steeds welke activiteiten of welk geheel van activiteiten door de begrenzingen die in de definitie van het begrip 'inrichting' zijn aangebracht, niet door middel van de inrichtingsregulering kunnen worden genormeerd.

#### *Uitvoering van het onderzoek en begeleiding*

Ten behoeve van het onderzoek is studie gemaakt van de wetsgeschiedenis en de literatuur en heeft analyse van de jurisprudentie plaatsgevonden. De daaruit voortvloeiende bevindingen zijn voorgelegd aan personen werkzaam in de praktijk van het milieurecht (een lijst van geïnterviewde personen is als bijlage opgenomen). Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd door mw.mr. V.M.Y van 't Lam, die ook de hoofdstukken 1 tot en met 5 heeft geschreven. Zij werd daarbij begeleid door mw.mr. G.T.J.M. Jurgens en prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels, die tevens de eindredactie van deze hoofdstukken verzorgden. De hoofdstukken 6 en 7 zijn geschreven door mw.mr. G.T.J.M. Jurgens, bij wie de dagelijkse leiding van het onderzoek berustte. Het onderzoek stond onder algehele supervisie van prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels. De drie auteurs zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor de gehele tekst. Allen zijn werkzaam bij het Centrum voor Omgevingsrecht en Beleid/NILOS van de Universiteit Utrecht.

Tijdens het onderzoek is een aantal malen gesproken met een begeleidingscommissie die bestond uit mw.mr. C.C. Nijenhuis en mw.mr. E. Topman, werkzaam bij het Ministerie van VROM (DGM/Directie Strategie en Bestuur, Afdeling Recht en Beleid).

De conclusies en aanbevelingen zijn besproken in een klankbordgroep, die, behalve uit de leden van de begeleidingscommissie, bestond uit de volgende bij het Ministerie van VROM werkzame personen: mw.mr. T.A. de Haan (Directie Juridische Zaken), mw.mr. M.P. Hezemans en mr. J. Teekens (DGM/Directie Strategie en Bestuur, Afdeling Recht en Beleid) en mr. R. van Poelje (DGM/Directie Straling, Afval en Stoffen). De onderzoekers danken allen voor de prettige en constructieve wijze waarop zij hun bijdrage hebben geleverd.



# 1 De systematiek van de inrichtingsregulering in de Wm

## 1.1 De definitie van het begrip ‘inrichting’

Het begrip ‘inrichting’ wordt in algemene zin gedefinieerd in artikel 1.1 lid 1 Wm.

Het begrip inrichting wordt daarin omschreven als: Elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

Ingevolge dit artikel kent het begrip ‘inrichting’ een viertal wettelijke grenzen (in het vervolg worden deze ook ‘criteria’ genoemd). Het moet gaan om:

- een *bedrijvigheid*;
- de bedrijvigheid dient *bedrijfsmatig* of in een *bedrijfsmatige omvang* te worden verricht,
- de bedrijvigheid *pleegt* te worden verricht,
- het plegen van de bedrijvigheid dient *binnen een zekere begrenzing* plaats te vinden.

Artikel 1.1 lid 3 Wm luidt: Bij algemene maatregel van bestuur worden categorieën van inrichtingen aangewezen, die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

Artikel 1.1 lid 4 Wm, eerste volzin luidt vervolgens: Elders in deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder inrichting verstaan een inrichting, behorende tot een categorie die krachtens het derde lid is aangewezen.

Uit artikel 1.1 lid 4 eerste volzin Wm volgt dat een activiteit pas een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer is, als de inrichting binnen de omschrijving van artikel 1.1 lid 1 valt én op grond van lid 3 van artikel 1.1 Wm bij amvb is aangewezen.<sup>1</sup> Deze amvb op grond van artikel 1.1 lid 3 is het Inrichtingen- en vergunningenbesluit (hierna: Ivb); in Bijlage I van het Ivb worden de categorieën van inrichtingen omschreven die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

Voor toepasselijkheid van de inrichtingsregulering, waarmee milieubelastende activiteiten door middel van een vergunning of door middel van algemene regels worden genormeerd, dient dus een activiteit zowel binnen de reikwijdte van het begrip inrichting van artikel 1.1 lid 1 Wm (inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm) als binnen één van de in het Inrichtingen- en vergunningenbesluit omschreven categorieën (inrichting in de zin van de Wm) te vallen. Gelet op de opbouw van artikel 1.1 komt men, als activiteiten buiten de reikwijdte van artikel 1.1 lid 1 Wm vallen, aan een toetsing aan het Inrichtingen- en vergunningenbesluit niet meer toe.

Artikel 1.1 lid 4, tweede en derde volzin, luiden ten slotte: Daarbij worden als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen. Onze Minister kan nadere regels stellen met betrekking tot hetgeen in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder inrichting wordt verstaan.

---

1 In feite wordt het begrip inrichting binnen dezelfde wet in twee betekenissen gebruikt. Enkele auteurs hebben hier kritiek op en vinden dit vanuit het oogpunt van wetssystematiek verwarrend. Zie bijvoorbeeld: H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, BR 1999, p. 375.

In artikel 1.1 lid 4 Wm wordt aangegeven welke samenhangende delen als een geheel en daarmee als één inrichting in de zin van de Wm moeten worden gezien. Op grond van de systematiek van de Wm *moet* dat geheel dan door middel van één vergunning worden genormeerd respectievelijk zijn in voorkomende gevallen op dat geheel de vergunningplicht vervangende algemene regels van toepassing.

## 1.2 Parlementaire geschiedenis

In het oorspronkelijke wetsvoorstel tot wijziging van – destijds – de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne<sup>2</sup> was enkel bepaald dat onder een inrichting werd verstaan een inrichting behorende tot een categorie die op grond van de Wm bij amvb was aangewezen. Het opnemen van een nadere definitie achtte men niet aantrekkelijk. Beoogd werd om aan te sluiten bij de jurisprudentie, zoals die zich met name onder de Hinderwet had ontwikkeld, maar tegelijkertijd ook nieuwe ontwikkelingen niet af te sluiten. Dat laatste zou evenwel kunnen gebeuren indien de staande jurisprudentie in een wettelijke definitie zou worden gefixeerd.<sup>3</sup> Bovendien meende men dat het definiëren van het begrip slechts zou kunnen leiden tot schijnzekerheid; de jurisprudentie zou nodig blijven om in concrete gevallen te bepalen of er sprake is van een ‘inrichting’.<sup>4</sup> In het systeem dat van regeringszijde werd voorgestaan, zou de omschrijving in het Ivb bepalend zijn voor de vraag of op een bepaalde activiteit de inrichtingsregulering van toepassing is. Wanneer het wenselijk zou worden geacht dat een bepaalde activiteit (of een bij die activiteit behorend onderdeel waarover onduidelijkheid bestaat; bijvoorbeeld: landbouwgrond<sup>5</sup>) als inrichting wordt gereguleerd, zou voor opname van die activiteit (of expliciete opname van dat onderdeel) in het Ivb kunnen worden gekozen.

Tijdens de parlementaire behandeling werd echter vanuit de Tweede Kamer een amendement tot opname van een definitie van het begrip ‘inrichting’ voorgesteld.<sup>6</sup> De formulering is ontleend en sluit aan bij de door de Kroon gegeven omschrijving van het begrip inrichting onder de Hinderwet, die luidde: “Vrijwel elke door de mens ondernomen bedrijvigheid, welke binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht en daarbuiten gevaar, schade of hinder kan veroorzaken”.<sup>7</sup>

Op het amendement werd de volgende toelichting gegeven:<sup>8</sup> “Deze amendementen definiëren het begrip in de wet, aansluitend bij de huidige jurisprudentie. De omschrijving richt zich primair op bedrijfsmatig ondernomen werkzaamheden, maar sluit niet uit dat ook andere activiteiten worden aangewezen als een inrichting indien zij een omvang hebben vergelijkbaar met bedrijfsmatige activiteiten. Mobiele installaties vallen buiten de omschrijving tenzij deze gemeenlijk binnen een bepaalde begrenzing zijn opgesteld of afgemeerd.”

---

2 Voluit: Voorstel van wet tot uitbreiding en wijziging van de Wet algemene bepalingen milieuhygiëne en daarmee samenhangende wijzigingen van andere wetten (vergunningen en algemene regels voor inrichtingen; procedures voor vergunningen en ontheffingen; handhaving), *Kamerstukken II*, 1990-1991, nrs. 1-2 e.v.. Hierna kortweg aangeduid als het wetsvoorstel VAR (Vergunningen en Algemene Regels).

3 *Kamerstukken II* 1989/1990, 21 087, nr. 3, p. 66 en nr. 6, p. 41-42.

4 *Kamerstukken II* 1990/1991, 21087, nr. 13, p. 23.

5 Dit voorbeeld werd uitdrukkelijk genoemd in de Nota naar aanleiding van het Eindverslag, *Kamerstukken II*, 1990/1991, 21 087, nr. 13, p. 23.

6 *Kamerstukken II* 1990/1991, 21087, nr. 36, p. 1-2.

7 KB 25 november 1959, AB 1960, 219.

8 *Kamerstukken II* 1990/1991, 21087, nr. 36, p. 1-2.

Hoewel de regering bij de Nota naar aanleiding van het Eindverslag het door haar voorgestelde systeem nog verdedigde en betoogde dat voor het opnemen van een bruikbare wettelijke definitie intensieve nadere studie noodzakelijk was,<sup>9</sup> werd het amendement aangenomen en is het wetsvoorstel, aldus gewijzigd, van regeringszijde in de Eerste Kamer ook verdedigd. Tijdens de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer is nog wel nader ingegaan op de zinsnede ‘bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was’, die niet voorkwam in de definitie bij de onder de Hinderwet gewezen jurisprudentie. Aangegeven is dat men daarmee wilde voorkomen dat activiteiten binnen particuliere huishoudens als zodanig onder het begrip ‘inrichting’ zouden vallen en dus onder het bereik van de inrichtingsregulering van de Wet milieubeheer zouden worden gebracht. Deze beperking werd volgens de regering in de jurisprudentie onder de Hinderwet feitelijk ook al gehanteerd. Men vond het, bij het opnemen van een wettelijke definitie, nodig om haar daarin dan ook uitdrukkelijk op te nemen.<sup>10</sup> Voor het antwoord op de vraag in welke gevallen activiteiten niet bedrijfsmatig zijn en dus binnen particuliere huishoudens vallen, evenals de vraag wanneer activiteiten in een bedrijfsmatige omvang worden verricht, biedt de parlementaire geschiedenis van de Wet milieubeheer echter geen nadere (concrete) aanknopingspunten.

De bedrijvigheid dient tevens ‘binnen een zekere begrenzing’ te worden verricht. ‘Binnen een zekere begrenzing’ moet ruim worden uitgelegd. Niet slechts bedrijvigheid binnen een gebouw valt binnen deze omschrijving. Ook de bedrijvigheid die herhaaldelijk op een bepaalde plaats wordt verricht, voldoet aan dit criterium. Mobiele installaties vallen volgens de toelichting op het amendement echter buiten de omschrijving van het begrip ‘inrichting’, tenzij deze binnen een bepaalde begrenzing zijn opgesteld of afgemeerd.<sup>11</sup> Wat deze begrenzing precies kan inhouden, wordt niet vermeld.

De aanneming van het amendement, waarbij een definitie van het begrip ‘inrichting’ werd opgenomen, verklaart waarom in feite op twee plaatsen in de Wm een aanduiding van het begrip ‘inrichting’ is opgenomen. Het van regeringszijde voorgestelde systeem waarin bij algemene maatregel van bestuur inrichtingen worden aangewezen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken, waarbij geldt dat alleen die inrichtingen onder het bereik van de inrichtingsregulering vallen, bleef immers gehandhaafd. De vraag óf een inrichting nadelige gevolgen kan veroorzaken, hoeft daarmee dus niet in concreto te worden beoordeeld. De aanvankelijke stelling van regeringszijde, dat door dit systeem aan het begrip ‘inrichting’ een feitelijke inhoud wordt gegeven,<sup>12</sup> gaat evenwel niet meer op. Door de opname van de algemene definitiebepaling dient immers, voorafgaand aan de toepasselijkheid van het Ivb, te worden beoordeeld of sprake is van een inrichting in het licht van de algemene omschrijving.

Ook de omschrijving van hetgeen als ‘één inrichting’ moet worden aangemerkt, was aanvankelijk niet in het wetsvoorstel opgenomen, om vergelijkbare redenen als hiervoor aangegeven. Ook op dit punt werd evenwel de staande jurisprudentie onderschreven. De huidige tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm is echter vervolgens weer bij amendement voorgesteld.<sup>13</sup> In de toelichting bij het desbetreffende amendement wordt vermeld dat met het opnemen van het begrip inrichting wordt beoogd de onder de Hinderwet gewezen jurisprudentie te codificeren.<sup>14</sup>

---

9 *Kamerstukken II*, 1990/1991, 21 087, nr. 13, p. 23.

10 *Kamerstukken I* 1991/1992, 21 087, nr. 154a, p. 12.

11 *Kamerstukken II*, 1990/1991, 21 087, nr. 36 p. 2.

12 Zie *Kamerstukken II*, 1989/1989, 21 087, nr. 3, p. 65-66.

13 *Kamerstukken II* 1990/1991, 21 087, nr. 36, p. 1-2. Bij hetzelfde amendement is het begrip inrichting van artikel 1.1 lid 1 Wm opgenomen.

14 *Kamerstukken II*, 1990/1991, 21087, nr. 36, p. 1-2.

In de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel was al wel opgemerkt dat “ingevolge constante jurisprudentie *bedrijfsonderdelen* (cursief dzz) tot één inrichting behoren, indien ze onderling technische, organisatorische en functionele bindingen hebben en alle in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gevestigd. Een inrichting is in haar geheel Hinderwetplichtig, indien een onderdeel van de inrichting Hinderwetplichtig is”.<sup>15</sup> Opgemerkt zij dat in artikel 1.1 lid 4 Wm, anders dan in de hier aangehaalde passage uit de Memorie van Toelichting, de term ‘bedrijfsonderdelen’ niet is opgenomen; in artikel 1.1 lid 4 Wm wordt gesproken over ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties’.<sup>16</sup>

De verklaring voor de formulering van de wettekst wordt door Besselink, Uniken Venema en Verbree<sup>17</sup> gezocht in het feit dat de opstellers van het amendement vermoedelijk een mix hebben gemaakt van het oude artikel 2 Inrichtingenbesluit Wet inzake de luchtverontreiniging<sup>18</sup> en het oude artikel 3 Besluit categorie A inrichtingen Wet geluidhinder (hetgeen eveneens blijkt uit een KB van 1976)<sup>19</sup> en de onder de Hinderwet gewezen jurisprudentie.

Deze artikelen luiden als volgt: “Voor de toepassing van dit besluit worden de tot een zelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische of functionele verbindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen zijn, als één inrichting beschouwd.”<sup>20</sup>

In de toelichtingen bij de genoemde besluiten was over de betreffende artikelen opgemerkt: “De bepaling beoogt buiten twijfel te stellen dat van afzonderlijke installaties, behorende tot eenzelfde onderneming of instelling, die wellicht elk voor zich onder de gestelde grens liggen doch op de in de bepaling aangegeven wijze onderling samenhangen, een gezamenlijke capaciteit in aanmerking moet worden genomen”.

Uit de toelichting kan worden afgeleid dat de betreffende artikelen waren bedoeld om te voorkomen dat installaties die afzonderlijk buiten de capaciteitsgrenzen die in de betreffende besluiten waren opgenomen, vielen (en daarmee dus geen inrichtingen waren), niet onder het bereik van de desbetreffende regeling vielen, terwijl daar gelet op de aanwezige samenhang wel aanleiding voor bestond. Indien de vereiste samenhang in zo’n geval aanwezig werd geacht, moest ingevolge de genoemde bepalingen de capaciteit van de verschillende installaties bij elkaar worden genomen.

De huidige tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm blinkt niet uit in duidelijkheid. Op grond van de zinsnede ‘eenzelfde onderneming of instelling’ lijkt het bijvoorbeeld noodzakelijk dat de verschillende onderdelen tot dezelfde rechtspersoon behoren. In de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer wordt evenwel een voorbeeld uit de jurisprudentie aangehaald, waarbij een bedrijfscomplex dat naar burgerlijk recht tot twee afzonderlijke bedrijven behoorde, als één inrichting wordt aangemerkt.<sup>21</sup> Kennelijk wenst men aldus geen restrictieve uitleg aan de desbetreffende passage te geven en wordt de tot dan toe gewezen jurisprudentie tot uitgangspunt genomen. Over de opsomming ‘technische, organisatorische of functionele binding’ is in de parlementaire behandeling geen nadere toelichting te vinden.

15 *Kamerstukken II*, 1988/1989, 21087, nr. 3, p. 66.

16 Zie ook: H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, BR 1999, p. 385 en H.J.M. Besselink, H.AE. Uniken Venema en M. Verbree, ‘Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven’, M en R 1996, p. 40.

17 H.J.M. Besselink, H.AE. Uniken Venema en M. Verbree, ‘Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven’, M en R 1996, p. 39-40.

18 Stb. 1972, 294.

19 Stb. 1981, 671.

20 Vastgesteld kan worden dat de omschrijving niet overeen komt met artikel 1.1 lid 4 Wm. In tegenstelling tot artikel 1.1 lid 4 Wm, wordt in de geciteerde omschrijving ‘organisatorische’ binding niet genoemd. In het kader van dit onderzoek wordt hierop (verder) niet ingegaan.

21 *Kamerstukken I*, 1991/1992, 21 987, nr. 154a, p. 13.



### 1.3 Bevindingen

In het aanvankelijk van regeringszijde voorgestane systeem werd de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van de Wm bepaald door de aanwijzing van activiteiten in het Ivb. Doordat tijdens de parlementaire behandeling, naast de aanduiding van inrichtingen in het Ivb, een zelfstandige definitie van het begrip ‘inrichting’ is opgenomen, is aan de reikwijdte van het begrip ‘inrichting’ een dimensie toegevoegd.

Het begrip inrichting van artikel 1.1 lid 1 Wm is, evenals de omschrijving van ‘één inrichting’ van artikel 1.1 lid 4 Wm, een vaag begrip. Uit de parlementaire geschiedenis wordt niet duidelijk welke activiteiten de wetgever precies voor ogen heeft gehad. In die zin heeft het opnemen van een definitie van het begrip in de Wet milieubeheer ons inziens niet geleid tot bijvoorbeeld rechtszekerheid voor bestuursorganen en burgers. Nog steeds kan slechts in concreto door een bestuursorgaan of een rechter worden bepaald of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm en/of één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm. Voor een goed zicht op de reikwijdte van het begrip ‘inrichting’ is daarom een analyse van de jurisprudentie noodzakelijk. Deze analyse zal in de volgende hoofdstukken plaatsvinden.



## 2 Jurisprudentie-analyse artikel 1.1 lid 1 Wm

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet op welke wijze de rechter de reikwijdte van het begrip ‘inrichting’ van artikel 1.1 lid 1 Wm bepaalt.<sup>22</sup>

Artikel 1.1 lid 1 Wm luidt (voor zover van belang):

‘Inrichting: elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht;’

De reikwijdte van deze bepaling wordt onderzocht aan de hand van jurisprudentie waarin het gaat om de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer. Deze vraag komt bijvoorbeeld aan de orde in uitspraken waarin wordt beoordeeld of een bedrijvigheid milieuvergunning- of meldingsplichtig is, óf het bestuursorgaan mag handhaven en zo ja, jegens wie het bestuursorgaan kan handhaven.

De definitie van artikel 1.1 lid 1 Wm kent verschillende elementen:

- er dient sprake te zijn van een bedrijfsmatige bedrijvigheid of een bedrijvigheid in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was;
- de bedrijvigheid dient binnen een zekere begrenzing plaats te vinden
- van de bedrijvigheid moet kunnen worden gezegd dat zij ‘pleegt te worden verricht’.

Alvorens de jurisprudentie over deze verschillende elementen wordt geanalyseerd, wordt onderzocht welke ‘ruimte’ het bestuursorgaan toekomt bij het antwoord op de vraag of sprake is van een inrichting.

### 2.2 Beoordelingsruimte en beoordelingsvrijheid

Hieronder wordt onderzocht of en in hoeverre een bestuursorgaan beoordelingsvrijheid toekomt bij de vraag of sprake is van een inrichting. Kan een bestuursorgaan bijvoorbeeld voor het antwoord op de vraag of sprake is van een inrichting richtlijnen hanteren of kan het terzake een bepaald beleid voeren? Eerst wordt uiteengezet wat in het algemeen onder beoordelingsvrijheid wordt verstaan.<sup>23</sup>

Omdat de wetgever veelal niet in staat is voor een veelheid aan gevallen exact te bepalen wanneer een bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid wel of niet kan gebruiken, wordt het

---

22 Artikelen over de reikwijdte van het begrip inrichting: T.E.P.A. Lam, ‘De Wm-inrichting: met een definitie verder van huis’, *Gst.* 1998, 7074, p. 221-226; H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Agrarische activiteiten en de Wet milieubeheer’, *Agrarisch recht*, nr. 12, 1998, p. 633-655; H. E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, *BR* 1999, p. 375-389. De beide artikelen van Woldendorp en Heinen bevatten een uitgebreid jurisprudentie register.

Boeken waarin het begrip inrichting aan de orde komt: G.H. Addink, *Milieurechtspraak*, Alphen aan den Rijn: Samsom 1991, p. 93-106; D. van der Meijden, *Jurisprudentie milieurecht*, 1998, p. 57-66. D. van der Meijden, Katern ‘Het begrip inrichting’, 2000.

Th.G. Drupsteen, P.C. Gilhuis, M.G. Hordijk en F.C.M.A Michiels (red.), *Commentaar Wet milieubeheer*, Den Haag: Elsevier (losbl.).

23 W. Duk, ‘Beoordelingsvrijheid en Beleidsvrijheid’, *RM Themis* 1988, p. 157. Naast beoordelingsvrijheid onderscheidt Duk beleidsvrijheid; dit begrip is hier echter niet van belang.

orgaan vaak een zekere *beoordelingsruimte* gegeven. Dit houdt in dat het bestuursorgaan zelfstandig moet beoordelen of in concreto is voldaan aan de wettelijke voorwaarden waaronder de bevoegdheid mag worden uitgeoefend. Bij die beoordeling kán door de wetgever een zekere vrijheid zijn beoogd; dan is sprake van *beoordelingsvrijheid*. Die vrijheid moet door de rechter worden geëerbiedigd. Hij zal het bestuurlijke oordeel ter zake slechts maginaal mogen toetsen. Het kan evenwel ook zo zijn dat de wetgever geen vrijheid heeft beoogd, maar eenvoudigweg geen nadere precisering kon geven van de gevallen waarin de bevoegdheid mag of moet worden gebruikt. Er is dan wel beoordelingsruimte, maar geen beoordelingsvrijheid. In die gevallen toetst de rechter het bestuurlijke oordeel volledig, zonder terughoudendheid.<sup>24</sup>

Uit de bepaling waarin de bevoegdheid van een bestuursorgaan is opgenomen, moet worden afgeleid welke mate van vrijheid het bestuursorgaan toekomt. Indien in de bepaling een formulering voorkomt als ‘naar het oordeel van’, dan heeft het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid. Ook als niet een dergelijke formulering in de bepaling is opgenomen, kan het bestuursorgaan beoordelingsvrijheid toekomen, als de redactie van een bepaling doet vermoeden dat deze impliciet beoordelingsvrijheid toekent aan het bestuursorgaan. Daarvan kan sprake zijn bij vage termen. Vaagheid van een (term in een) bevoegdheidsbepaling brengt echter niet zonder meer mee dat sprake is van beoordelingsvrijheid.<sup>25</sup> Binnen het milieurecht komen (veel) vage bepalingen en vage termen voor, maar in die gevallen is zeker niet steeds sprake van beoordelingsvrijheid. Het bestuursorgaan komt dan in ieder geval wel beoordelingsruimte toe.<sup>26</sup>

Hoewel het begrip ‘inrichting’ in artikel 1.1 lid 1 Wm vaag is omschreven, komt het bestuursorgaan geen beoordelingsvrijheid toe bij de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van dit artikel. Dit heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak uitgemaakt in een uitspraak van 6 januari 2000<sup>27</sup> en een uitspraak van 10 augustus 2000<sup>28</sup>. In deze uitspraken oordeelt de Afdeling voor het eerst *expliciet* dat het bestuursorgaan hieromtrent geen beoordelingsvrijheid heeft en dat aan een gemeentelijk gevoerd beleid respectievelijk aan buitenwettelijke richtlijnen ter zake geen betekenis toekomt. De rechter toetst feitelijk evenwel al vanouds het bestuurlijke standpunt omtrent de vraag of sprake is van een inrichting volledig.

In de zaak van 6 januari 2000 werden 30 lammeren gedurende de aflamperiode van ongeveer zes weken in een schapenschuur gehouden. Volgens *het in de gemeente Menaldumadeel gevoerde zogenoemde hobbyboeren-beleid* kan het houden van maximaal 30 schapen (exclusief lammeren) als hobbymatig worden aangemerkt. Verweerders hadden zich daarom op het standpunt gesteld dat in dit geval geen sprake was van een inrichting.

De Afdeling oordeelt dat aan het bestuursorgaan ter zake geen beoordelingsvrijheid toekomt. De Afdeling toetst het bestuurlijke standpunt volledig en beoordeelt (zelfstandig) of in dit geval sprake is van een inrichting. Volgens de Afdeling hebben de activiteiten in dit geval een bedrijfsmatige omvang gelet op het soort en het aantal gehouden dieren en de wijze waarop de dieren zijn gehuisvest, waardoor een zekere continuïteit bestaat van de verrichte activiteit. Het houden van 30 schapen wordt als inrichting aangemerkt.

---

24 Er is dan als het ware sprake van gebonden beoordelingsruimte. Zie F.C.M.A. Michiels, Hoofdzaken van het bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2001, p. 95-96. Zie ook F.C.M.A. Michiels, Beleidsvrijheid of beoordelingsvrijheid, AA 1998, p. 898.

25 R. Uylenburg, Rechtsbescherming in het milieurecht (diss.), W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle 1992, p. 32; A.J. Kuipers en D.A. Verburg, De Wet milieubeheer en bestuurlijke vrijheid, M en R 1999, p. 210; W. Duk, Beoordelingsvrijheid en Beleidsvrijheid, RM Themis 1988, p. 161.

26 W. Duk, Beoordelingsvrijheid en Beleidsvrijheid, RM Themis 1988, p. 161.

27 ABRvS 6 januari 2000, AB 2000, 127 m.nt. FM.

28 ABRvS 10 augustus 2000, M en R 2000, nr. 15 m.nt. Van Gestel onder nr. 16.

Het bestuursorgaan dient weliswaar, aan de hand van de feiten in een concreet geval, *in eerste instantie* zelf te beoordelen of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm; het bestuursorgaan dient de vage definitie van ‘inrichting’ dus eerst zelf uit te leggen, Daarbij kan het bestuur desgewenst gebruik maken van gemeentelijke, wetsinterpreterende beleidsregels of buitenwettelijke richtlijnen. De rechter beslist evenwel *uiteindelijk en volledig* of aan de term inrichting in het concrete geval een juiste uitleg is gegeven, kortom of een bepaalde bedrijvigheid een inrichting is. Het bestuursorgaan komt daarom slechts beoordelingsruimte toe met betrekking tot de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm en geen beoordelingsvrijheid.

Dat aan het bestuursorgaan geen beoordelingsvrijheid toekomt en dat aan een gemeentelijke gevoerd hobby-boerenbeleid geen doorslaggevende betekenis toekomt, is op zichzelf niet vreemd. Anders zou bijvoorbeeld iedere gemeente haar eigen beleid kunnen voeren met betrekking tot de vraag in welke gevallen sprake is van een inrichting. Dat de rechter uiteindelijk het laatste woord heeft, is gelet op de rechtseenheid, rechtsgelijkheid en rechtszekerheid, begrijpelijk en ons inziens ook juist. De rechtszekerheid kan echter niettemin in het gedrang komen, omdat de jurisprudentie, zoals hierna zal blijken, casuïstisch en niet altijd consequent is.

### 2.3 Bedrijvigheid

Gelet op de redactie van de definitie van het begrip ‘inrichting’ dient sprake te zijn van een ‘bedrijvigheid’. Vraag is evenwel wat ‘bedrijvigheid’ inhoudt en of dit een zelfstandig criterium is waaraan op grond van artikel 1.1 lid 1 Wm moet worden getoetst.

De rechter gebruikt de woorden ‘activiteit’ en ‘bedrijvigheid’ door elkaar, daarom lijken zij synoniem. Bedrijvigheid of activiteit veronderstelt dat sprake is van een werkzaamheid of bezigheid. Ook de woorden ‘elke door de mens (...) ondernomen’ doen vermoeden dat de bedrijvigheid een werkzaamheid of activiteit inhoudt. In het vervolg van dit onderzoek zullen de woorden ‘activiteit’ en ‘bedrijvigheid’ door elkaar worden gebruikt.

In de jurisprudentie lijkt het woord ‘bedrijvigheid’ geen zelfstandig criterium van artikel 1.1 lid 1 Wm te vormen. De rechter toetst niet (expliciet) of sprake is van een ‘bedrijvigheid’, maar beoordeelt of de bedrijvigheid aan de criteria van artikel 1.1 lid 1 Wm voldoet en derhalve is aan te merken als inrichting.

Gelet op de jurisprudentie dient het woord ‘bedrijvigheid’ ruim te worden uitgelegd. Hieronder kan elke door de mens verrichte activiteit worden verstaan. Indien deze activiteit aan de criteria van artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer voldoet en onder één van de categorieën van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit valt, dan zijn zowel de activiteit als de middelen of materialen die voor deze activiteit worden gebruikt of nodig zijn, vergunning- of meldingsplichtig. Dit volgt onder andere uit een uitspraak van 23 december 1997.<sup>29</sup> Hierin overweegt de Afdeling:

“Onder inrichting in de zin van de Wet milieubeheer moet worden verstaan de vergunningplichtige activiteit en niet slechts de fysieke middelen die worden gebruikt bij het uitoefenen van de bedrijvigheid”.

#### *Bevindingen*

Het hanteren van de term ‘bedrijvigheid’ zal ons inziens niet leiden tot het buiten de reikwijdte vallen van activiteiten, omdat ‘bedrijvigheid’ door de rechter ruim wordt uitgelegd. Boven-

---

29 ABRvS 23 december 1997, JM 1998, 69 m.nt. Van Reeken.

dien vormt ‘bedrijvigheid’ geen zelfstandig criterium van het begrip ‘inrichting’ van artikel 1.1 lid 1 Wm.

## 2.4 Bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang

### 2.4.1 Inleiding

In uitspraken waarin de vraag aan de orde is of een bedrijvigheid binnen het criterium ‘bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was’ valt, oordeelt de rechter - zoals artikel 1.1 lid 1 Wm in wezen voorschrijft - in twee stappen. Eerst wordt beoordeeld óf de bedrijvigheid bedrijfsmatig wordt verricht. Indien de rechter oordeelt dat geen sprake is van een bedrijfsmatige bedrijvigheid, wordt nagegaan of de bedrijvigheid wellicht in een bedrijfsmatige omvang wordt verricht.<sup>30</sup> Als ook hiervan geen sprake is, dan valt de bedrijvigheid niet binnen de reikwijdte van het begrip ‘inrichting’ van artikel 1.1 lid 1 Wm en is geen milieuvergunning of melding vereist. In dat geval komt men aan een toetsing aan het Inrichtingen- en vergunningenbesluit immers niet meer toe.

Voor het antwoord op de vraag of sprake is van bedrijfsmatige of van een in een bedrijfsmatige omvang verrichte bedrijvigheid, zijn verschillende factoren van belang.<sup>31</sup> Daarop gaan we in de volgende subparagrafen in. Niet van belang zijn de overlast van en de milieuhygiënische motieven voor de activiteiten.<sup>32</sup> Of de activiteit ‘nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken’ (artikel 1.1 lid 3 Wm), wordt bovendien pas beoordeeld als sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm. Een voorbeeld ter zake biedt een uitspraak van 31 juli 1998, waarin de vraag aan de orde is of het houden van één paard en één pony milieuvergunningplichtig is.<sup>33</sup>

“Onbestreden is voorts dat appellant de dieren uit liefhebberij en voor eigen gebruik houdt en dat het op het terrein laten liggen van de door deze dieren geproduceerde mest geen bedrijfsmatig karakter heeft. Hieruit volgt dat geen sprake is van een bedrijfsmatige activiteit. Gelet op de beperkte omvang van de activiteiten van appelland is geen sprake van een bedrijvigheid in een omvang als ware zij bedrijfsmatig. De Afdeling is dan ook van oordeel dat de activiteiten van appelland niet voldoen aan de omschrijving van ‘inrichting’ in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer. Voor de onderhavige activiteiten is derhalve geen vergunning krachtens artikel 8.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer vereist. De omstandigheid dat inrichtingen voor het opslaan van meer dan 1 m<sup>3</sup> meststoffen in de categorieën 7.1 en 7.2 van bijlage I bij het Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer zijn aangewezen als inrichtingen die nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken, maakt dit niet anders, omdat de toetsing aan de categorieën 7.1 en 7.2 eerst mogelijk is, wanneer is voldaan aan de omschrijving in artikel

---

30 Zie ook H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, BR 1999, p. 377; H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Agrarische activiteiten en de Wet milieubeheer’, Agrarisch recht, nr. 12, 1998, p. 637; D. van der Meijden, ‘Het begrip inrichting’, Vermande losbladig 2000, onderdeel 7.1 Jurisprudentie milieurecht, 1998 p. 20 en 26.

31 Terzijde merken we nog op dat in eerste instantie het bestuursorgaan beslist of sprake is van een inrichting. Alleen die gevallen waarin een (rechts)persoon het niet eens is met een beslissing van een bestuursorgaan, worden door de rechter (zoals gezegd: zonder terughoudendheid) beoordeeld. Dit zijn doorgaans de grensgevallen.

32 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 27 februari 1995, BR 1995, p. 428 waarin de Afdeling oordeelt dat de overlast van de activiteiten niet van belang is voor het antwoord op de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm; ABRvS 15 mei 1995, BR 1995, p. 775 waarin de Afdeling oordeelt dat milieuhygiënische motieven niet van belang zijn voor het antwoord op de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm.

33 ABRvS 31 juli 1998, JM 1998, 122 m.nt. Zigenhorn.

1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

De Afdeling deelt dan ook niet de visie van verweerders dat bij het opslaan van 1 m<sup>3</sup> meststoffen of meer altijd sprake is van een vergunningplichtige inrichting.”

In de onderstaande subparagrafen wordt bezien welke factoren de rechter voor een bedrijfsmatige bedrijvigheid respectievelijk voor een bedrijfsmatige omvang van belang acht.

#### 2.4.2 Bedrijfsmatig

De opbrengst die met het verrichten van de te beoordelen activiteiten wordt behaald, is van belang voor het antwoord op de vraag of sprake is van een bedrijfsmatige bedrijvigheid. Een bedrijvigheid is bedrijfsmatig als ‘een zekere hoeveelheid’ inkomsten wordt behaald met het verrichten van de bedrijvigheid.<sup>34</sup> De uitspraken overziende is het moeilijk te bepalen waar de grens ligt. Als de opbrengst een hoofdbron van bestaan vormt,<sup>35</sup> het verrichten van de activiteit winstgevend is,<sup>36</sup> of als het genereren van winst de intentie is<sup>37</sup> (hierna: winst-criterium), dan wordt geoordeeld dat de bedrijvigheid bedrijfsmatig wordt verricht.

Daarnaast is de wijze van exploiteren van belang.<sup>38</sup> Het plaatsen van advertenties<sup>39</sup> of een inschrijving bij de Kamer van Koophandel<sup>40</sup> vormen hiervoor aanwijzingen. Ook kunnen de inkomsten van de bedrijvigheid vergeleken worden met de inkomsten van professionele beoefenaren van de desbetreffende activiteit. Dit volgt uit een uitspraak van 27 februari 1995 waarin de vraag aan de orde is of het houden van ongeveer tien volwassen honden met negen pups binnen de reikwijdte van het begrip inrichting valt en dus vergunningplichtig is ingevolge artikel 8.1 Wm.<sup>41</sup>

De Afdeling oordeelde dat bedrijfsmatige fokkers veelal 30 tot 40 honden houden en dat bij een aantal van tien honden wordt gestreefd naar vijf nestjes per jaar ten einde economisch rendabel te zijn. In dit geval wordt jaarlijks een tot anderhalf nest pups geboren. Voor het overige is niet gebleken van feiten of omstandigheden die kenmerkend zijn voor bedrijfsmatige exploitatie. Naar het oordeel van de Afdeling kan het houden van honden in dit geval niet worden aangemerkt als bedrijfsmatig handelen en is daarom niet milieuvergunningplichtig.

Ons inziens is ‘bedrijfsmatig exploiteren’ hetzelfde als het behalen of beogen van winst en gaat het dus steeds om de vraag of met het verrichten van de activiteiten winst wordt beoogd en/of behaald.

---

34 Zie bijvoorbeeld: Vz. ABRvS 4 maart 1994, Gst. 6992, 10 m.nt. R. Uylenburg; ABRvS 10 augustus 2000, JM 2001, 1 m.nt. Zigenhorn. De opbrengst was in deze zaken te beperkt om te kunnen spreken van bedrijfsmatige activiteiten.

35 Zie bijvoorbeeld: Vz. ABRvS 4 maart 1994, Gst. 6992, 10 en ABRvS 21 april 1995, G05.93.3205 (niet gepubliceerd).

36 Zie bijvoorbeeld Vz. ABRvS 6 september 2001, JM 2001, 141 m.nt. Zigenhorn, waarin de Voorzitter oordeelt dat gelet op de kosten van het houden van de honden en de pups, met de verkoop van pups in casu geen inkomsten worden verworven; ABRvS 26 september 2001, E03.99.0161 (niet gepubliceerd), waarin de Afdeling overweegt dat de activiteiten in casu niet economisch rendabel zijn.

37 Zie bijvoorbeeld ABRvS 26 september 2001, E03.99.0161 (niet gepubliceerd) waarin de Afdeling overweegt dat het houden van honden in casu geen winsttoegmerk heeft.

38 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 27 februari 1995, G05.93.2913 niet gepubliceerd; ABRvS 10 augustus 2000, JM 2001, 1 m.nt. Zigenhorn.

39 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 14 mei 1996, Gst. 7040, 7 m.nt. Heinen; ABRvS 6 januari 2000, AB 2000, 126 m.nt. FM.

40 ABRvS 14 mei 1996, M en R 1996, 112; ABRvS 26 september 2001, E03.99.0161 (niet gepubliceerd).

41 ABRvS 14 mei 1996, M en R 1996, 112.

Woldendorp en Heinen hebben kritiek op het feit dat in (de huidige) jurisprudentie naar het economisch karakter van de activiteit wordt gekeken. Het begrip inrichting moet volgens hen activiteiten selecteren op grond van een milieuhygiënisch criterium. Bescherming van het milieu is immers het doel van de wet.<sup>42</sup> In de jurisprudentie over het begrip inrichting in de Hinderwet werden activiteiten (meer) geselecteerd op grond van een milieuhygiënisch criterium, omdat als uitgangspunt werd gehanteerd: ‘Vrijwel elk door de mens ondernomen bedrijvigheid, welke binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht *en daarbuiten gevaar, schade of hinder van ernstige aard kan veroorzaken* (cursivering dzz)’.<sup>43</sup>

### 2.4.3 Bedrijfsmatige omvang

Wanneer een bedrijvigheid niet bedrijfsmatig is, kan zij wel een bedrijfsmatige omvang hebben. In dat geval is de bedrijvigheid vergunning- of meldingsplichtig als zij tevens aan de andere criteria van artikel 1.1 lid 1 Wm voldoet en binnen een categorie valt van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit.

Het behalen en/of beogen van winst is voor het antwoord op de vraag of sprake is van een ‘bedrijvigheid in een omvang als ware zij bedrijfsmatig’ niet van belang. Het behalen en/of beogen van winst is immers bepalend voor het antwoord op de vraag of sprake is van een bedrijfsmatige bedrijvigheid. Is er geen bedrijfsmatige activiteit, dan speelt het winstcriterium daarna dus geen rol meer.

Een voorbeeld biedt een uitspraak van 17 maart 1997.<sup>44</sup> In deze zaak is een last onder dwangsom opgelegd in verband met het houden van tien paarden met een mestopslag zonder vergunning. De paarden worden gehouden in een boerderij met zeven paardenboxen met bijbehorende mestopslag. De paardenboxen worden verhuurd aan derden. Vraag is of in dit geval sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer. De Voorzitter oordeelt “dat sprake is van een bedrijvigheid in een omvang als ware zij bedrijfsmatig. De stelling dat geen sprake is van winst maakt dit niet anders. Derhalve is een vergunning op grond van de Wet milieubeheer vereist.”

Voor het antwoord op de vraag of sprake is van een bedrijfsmatige omvang zijn de omvang van de bedrijvigheid en de regelmaat of continuïteit van de bedrijvigheid bepalend.

De omvang van de bedrijvigheid moet zodanig zijn, dat zij boven het hobbymatig karakter uitstijgt. Dit kan slechts in concreto worden beoordeeld aan de hand van alle feiten van het geval.

Een illustratie vormt een uitspraak van de Afdeling van 2 december 1996 waarin de vraag aan de orde is of activiteiten met twee rallycrossauto's bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang worden verricht.<sup>45</sup> Op het terrein worden twee auto's gedemonteerd, wordt nieuw plaatmateriaal aangebracht en worden de motoren warmgedraaid alvorens naar een wedstrijd wordt afgereisd. Activiteiten zoals het testen van auto's en het spuiten daarvan vinden elders plaats.

De Afdeling overweegt dat niet is gebleken van een op winst gerichte bedrijfsmatige exploitatie. Daarnaast hebben de activiteiten naar het oordeel van de Afdeling niet een zodanige omvang dat zij boven het hobbymatige karakter uitstijgen. Er is geen sprake van een bedrijvigheid met een omvang alsof deze bedrijfsmatig is.

---

42 H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, BR 1999, p. 385.

43 H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, BR 1999, p. 377; T.E.P.A. Lam, ‘De Wm-inrichting: met een definitie verder van huis’, Gst. 1998, 7074, p. 226.

44 Vz. ABRvS 17 maart 1997, ABKort 31 mei 1997, 322. Zie ook: ABRvS 21 maart 1997, JM 1997, 100.

45 ABRvS 2 december 1996, Gst. 7052, 11 m.nt. Van Geest.



De activiteiten met de rallycrossauto's vallen niet binnen de reikwijdte van het begrip inrichting.

Volgens de Afdeling zijn de activiteiten met de rallycrossauto's in bovengenoemde zaak hobbymatig. Welke feiten de Afdeling hiervoor van belang acht, wordt echter niet duidelijk. Uit deze uitspraak blijkt tevens dat de Afdeling het oordeel of al dan niet sprake is van een bedrijfsmatige omvang niet altijd onderbouwt, maar slechts volstaat met de stelling dat wel of geen sprake is van een bedrijfsmatige omvang. De grens tussen hobbymatige en bedrijfsmatige omvang is daardoor moeilijk te bepalen. Als bijvoorbeeld in de hierboven besproken rallycrossauto-zaak ook het testen en spuiten van de auto's op het terrein zou plaatsvinden, zou de Afdeling dan oordelen dat de activiteiten een bedrijfsmatige omvang hebben?

Behalve de omvang van de bedrijvigheid is voor het criterium 'bedrijfsmatige omvang' tevens bepalend de regelmaat of continuïteit<sup>46</sup> waarmee de bedrijvigheden worden verricht. Welke mate van 'regelmaat of continuïteit van de bedrijvigheden' is vereist, is afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval en waarschijnlijk ook van het soort activiteit dat ter beoordeling staat.

De uitspraken overziende kan in ieder geval wel worden vastgesteld dat activiteiten die incidenteel worden verricht, niet als in een bedrijfsmatige omvang verrichte activiteiten worden aangemerkt. Het feit dat professionele materialen worden gebruikt, is van minder groot belang dan de continuïteit van de activiteiten.

In een arrest van 25 juni 1996 oordeelde de Hoge Raad dat het incidenteel in een goed geoutilleerde garage repareren van motorfietsen en auto's voor vrienden en bekenden geen bedrijvigheid is die bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang wordt verricht.<sup>47</sup> Voor het repareren van motorfietsen en auto's is in dit geval geen Wm-vergunning vereist.

Het op professionele wijze of met professionele materialen incidenteel verrichten van activiteiten, lijkt niet boven het hobbymatige karakter in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm uit te stijgen. In een uitspraak van 29 januari 1998 oordeelde de Voorzitter dat het meer dan incidenteel op professionele wijze maken van muziek een activiteit is die (in elk geval) in een bedrijfsmatige omvang wordt verricht.<sup>48</sup>

In dit beroep is een besluit aan de orde waarbij een dwangsom wordt opgelegd omdat zonder milieuvergunning een zolderverdieping van een woning wordt gebruikt als muzieklokaal. De Voorzitter oordeelt dat vaststaat dat de ruimte meer dan incidenteel wordt gebruikt als oefenlokaal, terwijl daarbij gebruik wordt gemaakt van professionele muziek- en geluidapparatuur. Omwonenden stellen dat de apparatuur dient voor het oefenen en optreden met een band, waarvan de bewoner deel uitmaakt. De aangeschrevene (de bewoner) is beroepsartiest, schrijft onder andere voor Herman Brood en onderhoudt contacten met de radiomuziekzender MTV.

De Voorzitter acht het aannemelijk dat op de zolderverdieping activiteiten plaatsvinden die kunnen worden gekarakteriseerd als bedrijfsmatig, en die in elk geval een omvang hebben als waren zij bedrijfsmatig. Er is sprake van een vergunningplichtige inrichting.

Of in bovenstaande uitspraak alleen de omvang van de activiteiten (de schaal) van belang is of

---

46 ABRvS 16 mei 2000, AB 2000, 334 m.nt. A.B. Blomberg.

47 HR 25 juni 1996, NJ 1996, 751.

48 Vz. ABRvS 29 januari 1998, JM 1998, 61.

zowel de omvang als de regelmaat van de activiteiten, kan niet worden afgeleid uit de overweging. Beide factoren worden niet scherp van elkaar onderscheiden en bovendien lijken enkele feiten voor beide criteria van belang.

Kortom: het op een perceel verrichten van activiteiten met twee rallycrossauto's is een activiteit die niet boven het hobbymatig karakter uitstijgt, terwijl ook het repareren van auto's voor vrienden in een goed geoutilleerde garage een hobbymatige activiteit is. Het meer dan incidenteel maken van muziek op een zolderverdieping is daarentegen een activiteit die in een bedrijfsmatige omvang wordt verricht.

De meeste uitspraken waarin wordt beoordeeld of activiteiten *in een bedrijfsmatige omvang* worden verricht, gaan over de vraag of het houden van dieren vergunningplichting is (hierna: dieren-jurisprudentie).<sup>49</sup>

Wanneer de vraag aan de orde is of dieren in een bedrijfsmatige omvang worden gehouden, hanteert de rechter vaak de volgende (of een soortgelijke) zinsnede:

“Gelet op het soort en het aantal te houden dieren en de wijze waarop de dieren gehuisvest zijn, waardoor er van een zekere continuïteit kan worden gesproken, is de Afdeling van oordeel dat in dit geval sprake is van een bedrijvigheid in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer”.<sup>50</sup>

Zowel het soort en het aantal te houden dieren, de wijze van huisvesting van de dieren als de continuïteit van de bedrijvigheden zijn dus van belang voor het antwoord op de vraag of sprake is van het houden van dieren in een bedrijfsmatige omvang. Uit de uitspraken blijkt evenwel niet welk soort dieren in het algemeen (eerder) in een bedrijfsmatige omvang worden gehouden. Tevens kan niet worden vastgesteld vanaf welk aantal dieren gesproken kan worden van het houden van dieren in een bedrijfsmatige omvang. Dit komt waarschijnlijk doordat voor het zijn van een inrichting én het soort én het aantal te houden dieren alsmede andere omstandigheden van het geval<sup>51</sup> *te zamen* van belang zijn.

De aanwezigheid van bijvoorbeeld hokken of stallen, ofwel de mogelijkheid tot een permanente huisvesting van de dieren, is naast het soort en het aantal dieren van belang, omdat door de mogelijkheid tot een permanente wijze van huisvesting van de dieren het houden van dieren een regelmatig karakter kan hebben. De uitspraken overziende is het moeilijk te beoordelen wanneer sprake is van activiteiten die regelmatig of continu worden verricht en wanneer deze regelmaat of continuïteit voldoende aanwezig is om te oordelen dat sprake is van een in een bedrijfsmatige omvang verrichte activiteit. Wanneer niet altijd een bepaald (minimum) aantal dieren gehuisvest of aanwezig is, zal de rechter evenwel niet snel oordelen dat sprake is van een in een bedrijfsmatige omvang verrichte bedrijvigheid.

Een voorbeeld hiervan biedt een uitspraak van 22 oktober 1999.<sup>52</sup> In deze zaak is

---

49 Zie hierover ook: H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, *Agrarische activiteiten en de Wet milieubeheer*, *Agrarisch recht*, nr. 12 1998, p. 633-655; Luuk Boerema, 'De hobbyboer en de milieuvergunning', *JM* 2001, p. 92-98; D. van der Meijden, 'Het begrip inrichting', *Vermande (losbl.) Wet milieubeheer*, p. 19-26. Op pagina 25 geeft Van der Meijden twee lijsten waarin enerzijds getalsmatige voorbeelden worden gegeven van het niet quasi-bedrijfsmatig houden van dieren en anderzijds getalsmatige voorbeelden waarin sprake is van quasi-bedrijfsmatig dieren houden.

50 ABRvS 14 mei 1996, Gst. 7040, 7 m.nt. Heinen. Zie bijvoorbeeld ook: Vz. ABRvS 6 september 2001, *JM* 2001, 141 m.nt. Zigenhorn.

51 Zoals bijvoorbeeld de vraag of mest wordt opgeslagen en als hiervan sprake is hoe groot de hoeveelheid mest is.

52 ABRvS 22 oktober 1999, *JM* 2000, 2.

een besluit aan de orde waarbij een vergunning is verleend op grond van de Wet milieubeheer voor een paardenstoeterij. De vergunning is verleend voor het houden van tien IJslandse paarden, waarvan zes volwassen paarden en vier paarden in de opfok. De vraag is of hier sprake is van een inrichting. De Afdeling overweegt dat is gebleken dat in de praktijk slechts vijf paarden aanwezig zijn en dat het alleen tijdens natte seizoenen kan voorkomen dat de tien paarden aanwezig zijn, in totaal maximaal zes weken per jaar. Nu niet is gebleken van winst oordeelt de Afdeling dat geen sprake is van een bedrijfsmatig handelen. De Afdeling overweegt verder: "Evenmin is, mede gelet op de huisvesting van de dieren, in dit geval sprake van een bedrijvigheid in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was". De verleende vergunning wordt door de Afdeling vernietigd.

In de uitspraak wordt niet vermeld op welke wijze de dieren (kunnen) worden gehuisvest, maar waarschijnlijk leidt de Afdeling uit het feit dat in de praktijk slechts vijf paarden aanwezig zijn af, dat de paardenhouderij niet zodanig is ingericht dat hierin meer dan vijf paarden kunnen worden gehouden, zodat geen sprake is van het houden van paarden in een bedrijfsmatige omvang.

Ook het opslaan van mest kan van belang zijn voor het antwoord op de vraag of sprake is van het in een bedrijfsmatige omvang houden van dieren.<sup>53</sup> Of wel of geen mest wordt opgeslagen, is doorgaans één van de redenen om de activiteit wel of niet als een in bedrijfsmatige omvang verrichte bedrijvigheid aan te merken.

Wanneer alleen sprake is van het houden van dieren op een weiland, is geen sprake van een inrichting.

Dit blijkt uit een uitspraak van de Voorzitter van 31 augustus 2000.<sup>54</sup> In deze zaak is de vraag aan de orde of een schapenhouderij een inrichting is. In de schuur kunnen ten hoogste tien schapen worden gehuisvest en de schuur wordt tevens gebruikt voor de opslag van tuingereedschappen. Er is geen sprake van op winst gerichte commerciële activiteiten. Bovendien is sprake van summiere voorzieningen die niet wijzen op professionele activiteiten voor een schapenhouderij. De schuur is niet meer dan een schuilplaats voor maximaal tien schapen. Op het weiland lopen maximaal 50 schapen (inclusief lammeren). De Voorzitter oordeelt dat de schapen niet bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang worden gehouden en dat dezelfde aantallen schapen ook zonder deze schuur op dezelfde wijze hadden kunnen worden gehouden. In feite is sprake van het houden van schapen op een weiland, aldus de Voorzitter. In dit geval is daarom geen sprake van een inrichting in de zin van de Wm en is dus voor het houden van de schapen geen Wm-vergunning vereist.

Het houden van 30 papagaaien, het houden van 10 paarden op een perceel waar zeven paardenboxen aanwezig zijn waarvan er een aantal aan derden wordt verhuurd en het houden van 38 schapen in een schuur gedurende twee maanden, zijn activiteiten die in een bedrijfsmatige omvang worden verricht. In die gevallen blijken ook andere feiten (dan het soort, en aantal dieren en de wijze van huisvesting van de dieren) zoals de aanwezigheid van speciale voorzieningen voor het houden van de dieren (mest- of voeropslag) van belang te zijn. Voorbeelden van het houden van dieren in een hobbymatige omvang zijn: het houden van 14 collies (in dat geval was de leeftijd van de collies zodanig dat de activiteiten een aflopend karakter hadden), het houden van twee stuks vee in een schuur, het houden van één paard en één pony en het houden van tien paarden waarbij gedurende maximaal zes weken alle tien de paarden zijn

---

53 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 17 maart 1997, ABKort, 322; ABRvS 31 juli 1998, JM 1998, 122; ABRvS 6 januari 2000, AB 2000, 126 en 127 m.nt. FM.

54 Vz. ABRvS 31 augustus 2000, JM 2000, 158 m.nt. Zigenhorn.

gestald.

#### 2.4.4 Bevindingen

Voor het antwoord op de vraag of bedrijvigheden bedrijfsmatig zijn, is de winst (winst-criterium) en/of de wijze van exploiteren van belang. Als winst wordt behaald, het behalen van winst althans de intentie is, en/of de inkomsten van de bedrijvigheden een hoofdbron van bestaan vormen, dan wel de bedrijvigheden bedrijfsmatig worden geëxploiteerd, is sprake van een bedrijfsmatige bedrijvigheid.

Als niet aan het 'winst-criterium' is voldaan, of als geen sprake is van een bedrijfsmatige exploitatie, wordt nagegaan of de bedrijvigheid in een bedrijfsmatige omvang wordt verricht. Hiervoor zijn de omvang en de regelmaat van de te verrichten activiteit van belang. Zowel de vereiste omvang als de vereiste regelmaat van de activiteiten is afhankelijk van het soort bedrijvigheid dat wordt beoordeeld. De twee criteria (omvang en regelmaat) worden evenwel niet altijd afzonderlijk getoetst; ze lopen in de toetsing vaak 'door elkaar'.

De omvang van de activiteiten moet zodanig zijn, dat zij boven het hobbymatige karakter uitstijgt. De bedrijvigheden dienen meer dan incidenteel te worden verricht.

Veel van de uitspraken waarin wordt beoordeeld of sprake is van een in een bedrijfsmatige omvang verrichte bedrijvigheid, gaan over de vraag of dieren (bedrijfsmatig of) in een bedrijfsmatige omvang worden gehouden. Voor het antwoord op deze vraag zijn het soort en het aantal dieren en de wijze van huisvesting van de dieren van belang.

Gezien het feit dat de uitspraken summier gemotiveerd en zeer casuïstisch zijn, is het moeilijk vast te stellen wanneer bedrijvigheden boven een hobbymatig karakter uitstijgen of wanneer zij meer dan incidenteel worden verricht. Dit is problematisch voor de praktijk. Inhoudelijk lijken er geen echte problemen. Buiten het bereik van de inrichtingsregulering vallen slechts 'kleine' gevallen, hetgeen overigens nog niet wil zeggen dat die geen hinder voor omwonenden kunnen veroorzaken.

### 2.5 Binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht

#### 2.5.1 Inleiding

Ingevolge artikel 1.1 lid 1 Wm moet het tevens gaan om een bedrijvigheid die 'binnen een zekere begrenzing' 'pleegt te worden verricht'. Hieronder wordt eerst uiteengezet wat 'binnen een zekere begrenzing' betekent en vervolgens wat 'pleegt te worden verricht' inhoudt.

#### 2.5.2 Binnen een zekere begrenzing

Een bedrijvigheid wordt 'binnen een zekere begrenzing' verricht als zij fysiek kan worden begrensd (hierna: begrenzings-criterium). Als de begrenzing duidelijk zichtbaar is, bijvoorbeeld een omheining of hekwerk, dan wordt de bedrijvigheid binnen een zekere begrenzing verricht.<sup>55</sup> De begrenzing hoeft evenwel niet fysiek aanwezig te zijn.

Voldoende is dat de bedrijvigheid fysiek *kan* worden begrensd.<sup>56</sup>

---

55 Een voorbeeld van een zaak waarin de bedrijvigheid was begrensd middels een hekwerk; ABRvS 2 november 1994, BR 1995, p. 225.

56 Zie eveneens: D. van der Meijden, Jurisprudentie milieurecht, 1998, p. 57-66. D. van der Meijden, 'Het begrip inrichting', Vermande (losbl.) 2000, p. 37.

Een voorbeeld biedt een uitspraak van 14 juni 1996.<sup>57</sup> In deze zaak is de vraag aan de orde of het terugstorten van baggerspecie in de Westerschelde vergunningplichtig is. De Afdeling overweegt hieromtrent:

“De baggerspecie wordt met behulp van de sleeppopperzuiger zelf terug gestort door middel van het openen van bodemkleppen of schuiven of door het splijten van het schip. Blijkens de aanvraag vindt het storten plaats in de vakken 1 tot en met 24, zoals aangegeven op de bij de aanvraag om vergunning behorende tekening nummer ZLNW 1994-1003. Op deze tekening is de situering van de stortlocaties door middel van arcering exact aangegeven. De vergunning is conform de aanvraag verleend voor de in de aanvraag op deze tekening aangegeven gebieden.

Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat in dit geval sprake is van stortactiviteiten die binnen een zekere begrenzing zullen worden verricht.” De begrenzing bestaat hier dus uit vakken die staan aangegeven op een tekening.

De begrenzing van de bedrijvigheid mag evenwel in de loop der tijd niet veranderen.<sup>58</sup>

B en W hadden een vergunning verleend voor zeven gastanks, waarvan drie stationair en vier mobiel, en een tijdelijk grond- en puindepot. De vaste gastanks worden opgesteld ten behoeve van de verwarming van bouwketen en de mobiele gastanks voor de verwarming van beton. De vergunning was verleend voor een periode van maximaal vijf jaar. B en W hadden beoogd een vergunning te verlenen voor een inrichting waarvan de begrenzing samenvalt met de grenzen van de uitvoeringsfasen van een bestemmingsplan. Binnen die begrenzing worden gefaseerd enkele bouwprojecten gerealiseerd die in ruimte en tijd van elkaar gescheiden zijn. Een gebied waarop de bouw is voltooid, behoort na de voltooiing niet meer tot de inrichting evenals een gebied ten aanzien waarvan een fase nog moet aanvangen daar nog niet toe kan worden gerekend.

De begrenzing van de inrichting, zoals B en W die hebben beoogd, is volgens de Afdeling niet een begrenzing als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 Wm. De bedoeling van verweerders is daarom volgens de Afdeling niet in overeenstemming met de tekst van de wet. Hiermee geeft de Afdeling aan dat de begrenzing van een bedrijvigheid in de loop der tijd niet mag verschuiven.

In enkele uitspraken gedaan in 1999 overweegt de Afdeling voor het eerst<sup>59</sup> dat bedrijvigheden die op openbaar vaarwater plaatsvinden slechts 'binnen een zekere begrenzing' worden verricht als hiervoor 'een exclusieve aanspraak op het betreffende deel van het openbaar vaarwater bestaat'.<sup>60</sup>

In deze zaak is de vraag aan de orde of waterski-activiteiten op de Loosdrechtse plas milieuvergunningplichtig zijn.

De Afdeling overweegt hieromtrent: “De waterski-activiteiten vinden plaats binnen een gebied dat met gele boeien is aangeduid. Dit laat onverlet dat de plas openbaar

57 ABRvS 14 juni 1996, BR 1996, p. 736.

58 ABRvS 29 september 2000, AB 2001, 76 m.nt. V.M.Y. van 't Lam.

59 Deze eis wordt vóór 1999 in de jurisprudentie niet gesteld. Een voorbeeld van de oude lijn vormt een KB van 1981, waarin de vraag aan de orde is of een aangemeerd gasschip van waaruit kleinere tanks worden gevuld met L.P.G. een inrichting is in de zin van de Hinderwet. De Kroon overweegt dat de activiteiten op het water binnen een zekere begrenzing worden verricht. De eis dat voor de overslagactiviteiten een exclusieve aanspraak bestaat, wordt evenwel niet gesteld (KB 23 november 1981, nr. 26, AB 1982, 62). De aard van deze activiteit is evenwel anders dan de aard van de activiteiten van de veerpont of de waterski-activiteiten waarop de navolgende uitspraken betrekking hebben.

60 ABRvS 10 juni 1999, M en R 1999, 89K. Zie ook: ABRvS 15 augustus 2000, M en R 2001, 16 m.nt. Van Gestel en AB 2001, 146 m.nt. V.M.Y. van 't Lam. Zie ook: D. van der Meijden, 'Het begrip inrichting', Vermande (losbl.) 2000, p. 38.

vaarwater is, met inbegrip van het met gele boeien aangeduide deel. De waterski-route vormt geen aanspraak op of reservering van een gedeelte van het openbare vaarwater. De boeien dienen slechts ter markering van een snelvaargebied. Om die reden is geen sprake van een activiteit die plaatsvindt binnen een zekere begrenzing, zodat geen sprake is van een inrichting waarvoor een vergunningplicht geldt.”

De boeien begrenzen weliswaar de bedrijvigheid, maar zij vormen in dit geval geen begrenzing in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm. Voor de bedrijvigheden dient in dit geval een exclusieve aanspraak op een gedeelte van het openbare vaarwater te bestaan. Pas in dat geval is sprake van een begrenzing in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm.

Uit een uitspraak van 8 februari 1999 volgt dat ook als een veerpont langs een vaste route heen en weer vaart tussen twee veerstoepen geen sprake is van een begrenzing als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 Wm, als hiervoor geen exclusieve aanspraak op of reservering als inrichting van een gedeelte van het vaarwater bestaat.<sup>61</sup>

In deze zaak is de vraag aan de orde of voor een veerpont die maximaal twaalf personen kan vervoeren, een vergunningplicht geldt.

De Afdeling overweegt: “Bij de uitoefening van een veerverbinding is er sprake van een vervoersactiviteit, in dit geval voor voetgangers en fietsers, over water tussen bepaalde punten. Niet ontkend kan worden dat deze activiteit in dit geval bedrijfsmatig wordt uitgeoefend. Geoordeeld moet echter worden dat bij de met de veerpont – die is onderworpen aan de regelgeving op het water – afgelegde vaarroute geen sprake is van een aanspraak op of reservering als inrichting van een gedeelte van het vaarwater. Dit gedeelte is bovendien niet nauwkeurig begrensd en kan dat ook niet zijn. De omstandigheid dat de veerpont langs een vaste vaarroute heen en weer vaart tussen twee zogeheten veerstoepen vormt geen reden om hieromtrent anders te oordelen.”

Waarschijnlijk bedoelt de Afdeling met de hierboven gestelde eis (dat een aanspraak op of reservering als inrichting van een gedeelte van het vaarwater moet bestaan) dat het gedeelte van het vaarwater fysiek moet zijn afgescheiden. Hiervoor is doorgaans een privaatrechtelijke toestemming van de eigenaar vereist.

Uit nieuwe jurisprudentie zal moeten blijken of een vaste vaarroute op het water in geen enkel geval binnen het criterium ‘binnen een zekere begrenzing’ valt, als voor de route geen exclusieve aanspraak op het betreffende deel van het water bestaat en de route niet feitelijk fysiek is afgescheiden. Waarschijnlijk is de aanspraak alleen vereist in die gevallen, waarin een (te beoordelen) activiteit naar haar aard niet is begrensd.

Bedrijvigheden die op de openbare weg of op openbaar terrein worden verricht, worden doorgaans niet als inrichting aangemerkt. Een parkeergarage is bijvoorbeeld niet milieuvergunningplichtig als de garage tot de openbare weg behoort.<sup>62</sup>

Het vliegen met modelvliegtuigen is bijvoorbeeld niet milieuvergunningplichtig als de activi-

---

61 ABRvS 8 februari 1999, JM 1999, 42 m.nt. Zigenhorn.

62 Zie bijvoorbeeld: Vz. ABRvS 2 maart 1998, JM 1998, 63. De parkeergarage is vergunning- of meldingsplichtig aangezien de garage niet als openbare weg kan worden aangemerkt, omdat de garage 's nachts niet voor het publiek is opengesteld. Zie ook Vz. ABRvS 19 augustus 1994, AB 1995, 173: het parkeren van vrachtwagens is niet vergunningplichtig omdat geen sprake is van afwijkend gebruik van de openbare weg. En Vz. ABRvS 2 december 1996, ABKort 1997, 139: het TT-circuit van Assen is vergunning- of meldingsplichtig aangezien de circuitwegen zijn afgesloten voor openbaar verkeer.

teiten plaatsvinden op een openbaar terrein.<sup>63</sup>

De achterliggende gedachte hiervan en van de exclusieve aanspraak, is waarschijnlijk dat voor het openbare (vaar)water en de openbare weg speciale regelgeving geldt<sup>64</sup> én het feit dat de drijver van de inrichting ingevolge artikel 8.20 Wm verantwoordelijk is voor het naleven van de vergunning en de vergunningvoorschriften. Als de activiteiten op openbaar (vaar)vaarwater, openbaar terrein of de openbare weg niet fysiek zijn begrensd, dan kunnen derden gewoon gebruikmaken van het openbaar (vaar)vaarwater, het openbare terrein of de openbare weg. De drijver kan bestuursrechtelijk of strafrechtelijk worden aangesproken als de vergunning of de hieraan verbonden voorschriften niet worden nageleefd, ook al is de niet-naleving een gevolg van een handeling of gedraging van een derde die hij niet heeft kunnen tegenhouden omdat hij ten opzichte van die derde geen zeggenschap heeft.

Ook ingevolge het Inrichtingen- en vergunningenbesluit zijn bepaalde activiteiten niet vergunning- of meldingsplichtig als zij op de openbare weg worden verricht. Categorie 13 eerste lid onder b van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit omvat inrichtingen voor het parkeren van (onder andere) drie of meer voor het vervoer van goederen langs de weg bestemde motorvoertuigen. De parkeerterreinen die deel uitmaken van openbare wegen, of weggedeelten en parkeerterreinen die voor het openbaar verkeer openstaan, blijven evenwel ingevolge categorie 13.2 Inrichtingen- en vergunningenbesluit buiten beschouwing.

### 2.5.3 Pleegt te worden verricht

Naast de fysieke begrenzing moet het gaan om een activiteit die ‘pleegt te worden verricht’. Een bedrijvigheid voldoet aan dit criterium als zij continu, gedurende een langere periode achtereen of met een zekere regelmaat wordt verricht.

Bedrijvigheden die incidenteel, of eenmalig en in een kort tijdsbestek kunnen worden afgerond, voldoen niet aan het criterium ‘pleegt te worden verricht’. De Afdeling hanteert vaak de volgende (of een soortgelijke) overweging:

“Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het hier een bedrijvigheid betreft die eenmalig is en die in kort tijdsbestek kan worden afgerond, zodat in dit geval geen sprake is van een bedrijvigheid die (binnen een zekere begrenzing) pleegt te worden verricht.”

Een periode van (ongeveer) een half jaar is doorgaans voldoende om te oordelen dat een bedrijvigheid ‘pleegt te worden verricht’. Een voorbeeld hiervan biedt een uitspraak van 21 december 1995 waarin de vraag aan de orde is of het storten van baggerspecie in het IJmeer milieuvergunningplichtig is.<sup>65</sup>

De Afdeling overweegt: “...dat de baggerspecie volgens de aanvraag met tussenpozen zal worden gestort. Het storten zal volgens de aanvraag vele maanden in beslag nemen. Gelet hierop en op de aangevraagde hoeveelheid te storten baggerspecie moet worden geoordeeld dat geen sprake is van activiteiten die eenmalig zijn en

---

63 Vz. ABRvS 16 oktober 2001, AB 2002, 137 m.nt. V.M.Y. van 't Lam. In deze uitspraak wordt het vliegen met modelvliegtuigen niet als inrichting aangemerkt, omdat de activiteiten plaatsvinden op openbaar terrein. De activiteiten zijn niet milieuvergunningplichtig. In een uitspraak van ABRvS 25 juli 2002, AB 2002, 38 m.nt. V.M.Y. van 't Lam, wordt het vliegen met modelvliegtuigen daarentegen wel milieuvergunningplichtig geoordeeld.

64 Ingeval specifieke regelgeving geldt voor activiteiten op het openbare vaarwater of de openbare weg, is het overigens nog maar de vraag of de bedrijvigheden middels de specifieke regelgeving op dezelfde wijze kunnen worden gereguleerd als middels de Wm-vergunning.

65 ABRvS 21 december 1995, BR 1996, p. 401.

in een kort tijdbestek worden afgerond, doch van een continue bedrijvigheid in de aangevraagde periode. Ook indien de stortactiviteiten binnen 24 weken zouden worden afgerond, hetgeen volgens verweerder in beginsel mogelijk is, doch gelet op de aanvraag niet beoogd is, is naar het oordeel van de Afdeling sprake van een bedrijvigheid die een zodanige duur heeft dat gesproken moet worden van een activiteit die “pleegt te worden verricht” in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.”

Het storten van baggerspecie is volgens de Afdeling ‘een bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht’, zodat in dit geval een Wm-vergunning is vereist.

Uit deze overweging blijkt tevens dat als activiteiten nog niet voltooid of begonnen zijn, de Afdeling niettemin aan de hand van de feiten, zoals in bovenstaande uitspraak de hoeveelheid materiaal, kan beoordelen of de activiteiten vergunning- of meldingsplichtig zijn.<sup>66</sup> In de uitspraken wordt zelden een termijn of een periode genoemd aan de hand waarvan wordt bepaald of sprake is van een bedrijvigheid die eenmalig en binnen kort tijdsbestek kan worden afgerond. In die zin is bovenstaande uitspraak een uitzondering, omdat daarin wel een termijn wordt genoemd.

Niet alleen de pure feiten zoals de hoeveelheid te storten materiaal of het aantal hectare grond kunnen van belang zijn voor het antwoord op de vraag of de bedrijvigheid ‘pleegt te worden verricht’. In enkele uitspraken acht de Afdeling ook de bedoeling of intentie van de betrokken partijen van belang. Als het de bedoeling is de activiteit binnen een korte termijn te verrichten, dan is doorgaans geen sprake van een inrichting omdat de bedrijvigheid niet ‘pleegt te worden verricht’.<sup>67</sup> Ons inziens is dit daarom een criterium dat deels subjectief wordt ingevuld.

Uit een arrest van de Hoge Raad volgt eveneens dat de bedoeling die betrokkene met de activiteiten heeft van belang kan zijn. In deze zaak is de vraag aan de orde of het plaatsen en gebruik van containers voor afvoer van bouw- en sloopafval een inrichting is. Het feit dat het afval ‘verpakt’ is in afwachting van transport, is voor de Hoge Raad een reden om de activiteit niet als inrichting aan te merken.<sup>68</sup> Het feit dat de activiteit een regelmatig karakter heeft en gedurende een langere periode heeft plaatsgevonden, leidt in dit geval niet tot een ander oordeel.

De Hoge Raad overweegt: “Nu het hierbij gaat om het, in afwachting van transport naar elders, voor enige tijd bewaren van afval in de ‘verpakking’ waarin het getransporteerd zal worden, geeft 's Hofs oordeel dat Ter Aar's Sloopbedrijf B.V. door het aldus plaatsen en gebruiken van containers niet een inrichting is voor het opslaan van afvalstoffen als bedoeld in artikel 8 Wet milieubeheer in verbinding met een inrichting genoemd in Categorie 28 (1) van de in het Ivb behorende Bijlage I heeft opgericht of in werking gehad, geen blijk van een onjuiste rechtsopvatting. De omstandigheid dat deze activiteit mogelijk regelmatig en gedurende een langere periode heeft plaatsgevonden, brengt niet zonder meer mee dat daarbij sprake is van een bedrijfsmatig ondernomen bedrijvigheid (het opslaan van afval) die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht in de zin van artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer”.

---

66 Zie ook: ABRvS 3 april 1995, M en R 1996, 96; ABRvS 15 mei 1995, BR 1995, p. 775; ABRvS 10 november 1995, BR 1995, p. 143; Vz. ABRvS 6 juni 1997, JM 1997, 61 en ABRvS 20 oktober 2001, E03.98.1402 (niet gepubliceerd).

67 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 10 november 1995, BR 1996, p. 143; ABRvS 21 december 1995, BR 1996, p. 401 en Vz. ABRvS 21 oktober 1997, JM 1998, 23.

68 HR 24 juni 1997, M en R 1998, 8 m.nt. Hendriks.



Evenals Hendriks in zijn noot opmerkt, valt het naar onze mening te betwijfelen of de bestuursrechter in deze zaak ook zou oordelen dat geen sprake is van een inrichting, mede gezien het feit dat de activiteiten in dit geval regelmatig en gedurende zes maanden worden verricht.<sup>69</sup> In die gevallen oordeelt de bestuursrechter doorgaans dat de activiteit '(binnen een zekere begrenzing) pleegt te worden verricht', omdat zij niet eenmalig en/of in een kort tijdsbestek kan worden verricht.

Zoals gezegd, voldoet een bedrijvigheid ook aan het criterium 'pleegt te worden verricht', als zij met een zekere regelmaat wordt verricht. Dit is afhankelijk van het soort activiteit. De bedrijvigheid hoeft evenwel niet dagelijks te worden verricht.

In een uitspraak van 2 november 1994 is de vraag aan de orde of het wekelijks organiseren van een automarkt vergunningplichtig is.<sup>70</sup> De Afdeling oordeelt dat hoewel de automarkt slechts één keer per week wordt georganiseerd, zij niettemin vergunningplichtig is, omdat in ieder geval sprake is van een regelmatige activiteit.

In een uitspraak van 28 december 1999 overwoog de Afdeling expliciet dat het voor het zijn van een inrichting *niet* is vereist 'dat het gaat om een activiteit die wordt gekenmerkt door een regelmatig terugkerende actieve handeling'.<sup>71</sup> In deze zaak is onder andere de vraag aan de orde of het enkel laten liggen van 250m<sup>3</sup> gevaarlijke afvalstof milieuvergunningplichtig is.<sup>72</sup>

De Afdeling overweegt: "De Afdeling is van oordeel dat de partij afvalstoffen die zich op het terrein bevindt, een zodanige omvang heeft dat het houden daarvan moet worden aangemerkt als een door de mens ondernomen bedrijvigheid in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was. Daarbij is, anders dan appellant stelt, niet van belang of ter plaatse bedrijfsmatig wordt gehandeld dan wel of het perceel in gebruik is als een bedrijfsterrein. Met verweerders is de Afdeling van oordeel dat onder de woorden 'pleegt te worden verricht' als bedoeld in art. 1.1 lid 1 Wm, tevens het enkel laten liggen van de afvalstoffen kan worden begrepen. Voor het zijn van een inrichting is niet vereist dat het gaat om een activiteit die wordt gekenmerkt door een regelmatig terugkerende handeling. Gelet hierop is het standpunt van verweerders dat in dit geval sprake is van een inrichting als hiervoor bedoeld, niet onjuist."

Opgemerkt zij dat de inrichting wordt gekwalificeerd als een inrichting voor het op of in de bodem *brengen* van gevaarlijke afvalstoffen.

In een uitspraak van 11 juli 2000 komt de Afdeling echter expliciet op het standpunt dat zij innam in de uitspraak van 28 december 1999 terug, door te oordelen dat het laten liggen van afvalstoffen niet binnen de reikwijdte van het begrip inrichting valt.<sup>73</sup> Deze zaak betrof ook een inrichting voor het op of in de bodem brengen van afvalstoffen.

---

69 Zie ook: Vz. ABRvS 26 september 1996, M en R 1997, 54. In deze uitspraak overweegt de Voorzitter dat het *terrein* waarop containers met afvalstof staan een inrichting en dus milieuvergunning- of meldingsplichtig is.

70 ABRvS 2 november 1994, BR 1995, p. 225.

71 ABRvS 28 december 1999, M en R 2000, 41 m.nt. Uylenburg.

72 In dit geval is wel sprake van continuïteit, maar geen sprake van een 'actieve' handeling. Ook nalaten is een handeling. 'Pleegt' is in casu 'het laten liggen' van afvalstoffen.

Een uitspraak die hierop aansluit is een uitspraak van: ABRvS 12 december 2001, 200005714/1 (niet gepubliceerd), waarin appellante betoogt dat het laten liggen verontreinigde grond geen bedrijvigheid is in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm. De Afdeling kwalificeert het perceel waarop de grond is opgeslagen evenwel als inrichting, gelet op de soort en de hoeveelheid grond alsmede gelet op het feit dat de activiteiten niet eenmalig plaatsvinden en niet binnen een relatief kort tijdsbestek kunnen worden afgerond.

73 ABRvS 11 juli 2000, AB 2000, 333 m.nt. A.B. Blomberg.

Bij het bestreden besluit hebben verweerders geweigerd een vergunning te verlenen voor het op of in de bodem brengen van meer dan 50 m<sup>3</sup> verontreinigd puin (bedrijfsafvalstoffen) als funderingsmateriaal ten behoeve van de aanleg van een parkeerterrein. Volgens de vergunningaanvraag zal over deze puinlaag een laag asfaltgranulaat worden aangebracht, nadat het verontreinigde puin zal zijn uitgesorteerd. De Afdeling overweegt: “Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting mag ervan worden uitgegaan dat, indien verweerders niet waren overgegaan tot het opleggen van een last onder dwangsom, de werkzaamheden op voormeld perceel in een beperkte periode zouden zijn uitgevoerd.

Gelet hierop wordt overwogen dat voormelde activiteiten eenmalig zijn en in relatief korte tijd kunnen worden afgerond. Derhalve moet worden geoordeeld dat in dit geval geen sprake is van een “bedrijvigheid die (binnen een zekere begrenzing) pleegt te worden verricht” en derhalve evenmin van een inrichting als bedoeld in art. 1.1 lid 1 Wm. Daarbij wordt in aanmerking genomen dat, anders dan hetgeen de Afdeling eerder heeft geoordeeld (uitspraak van 28 december 1999, nr. E03.97.0675), bij de beantwoording van de vraag of bij het op of in de bodem brengen van afvalstoffen sprake is van een “bedrijvigheid die pleegt te worden verricht” het enkel laten liggen van de op of in de bodem gebrachte afvalstoffen niet dient te worden betrokken.

Uit het vorenstaande volgt dat verweerders hebben miskend dat het in art. 8.1 lid 1 Wm vervatte verbod in het onderhavige geval niet van toepassing is en dat zij derhalve ten onrechte de vergunningaanvraag in behandeling hebben genomen.”

De redenering van de Afdeling in de uitspraak van 28 december 1999, waarop zij in bovenstaande uitspraak terugkomt past ons inziens goed bij situaties waarin het Inrichtingen- en vergunningenbesluit de *opslag* van afvalstoffen als inrichting heeft omschreven. In wezen wordt in een dergelijk geval een bepaalde ‘toestand’ als inrichting gekwalificeerd. In bovenstaande uitspraken betrof het evenwel (het al dan niet bestaan van) een inrichting voor het op of in de bodem *brengen* van afvalstoffen; dáárvoor gaat de overweging van de Afdeling in haar eerdere uitspraak dat geen activiteiten hoeven plaats te vinden dan sowieso niet op.

Een voorbeeld van een situatie waarin een toestand - het opgeslagen houden van afvalstoffen - aan de orde is, biedt een uitspraak van de Afdeling van 16 mei 2000. In deze zaak wordt het opgeslagen houden van afval als inrichting aangemerkt.<sup>74</sup>

In de uitspraak van 16 mei 2000 is de vraag aan de orde of de aanwezigheid van een container met een inhoud van ongeveer 10.000 gevaarlijke afvalstoffen, zoals verfafval, verfverduunningsmiddelen en harsen vanaf oktober of november 1995 op het perceel milieuvergunningsplichtig is. Bij besluit van 24 november 1997 hebben GS appellant toepassing van bestuursdwang aangezegd in verband met de opslag van gevaarlijke afvalstoffen in een container op haar terrein.

Met betrekking tot de vraag of sprake is van een inrichting overweegt de Afdeling: “Gelet op het soort en de hoeveelheid afval alsmede de duur van de opslag op het terrein, waardoor de verrichte activiteit, te weten het opgeslagen houden van gevaarlijk afval, een continu karakter kreeg, is de Afdeling van oordeel dat in dit geval sprake was van een bedrijvigheid in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was.”

Voor de aanwezigheid van de container op het perceel is een Wm-vergunning vereist.

Ook de Hoge Raad oordeelt in een arrest van 26 oktober 1999 dat het op of in de bodem

---

74 ABRvS 16 mei 2000, AB 2000, 334 m.nt. A.B. Blomberg.

brengen van gevaarlijke afvalstoffen een inrichting is, indien met de activiteit een langere periode is gemoeid.<sup>75</sup>

In deze zaak staat de vraag centraal of het aanleggen van een bospad milieuvergunningplichtig is. Als funderingsmateriaal worden afvalstoffen gebruikt. Het Hof oordeelt dat de activiteit een inrichting is als bedoeld in categorie 28.6 van bijlage I van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit, omdat het de bedoeling was een langere tijd van het aangelegde bospad gebruik te maken. De Hoge Raad oordeelt daarentegen dat het Hof expliciet de vraag had behoren te beantwoorden of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm, omdat het in dit geval een eenmalige activiteit betreft die in een kort tijdsbestek kon worden afgerond (minder dan twee weken). De Hoge Raad vernietigt de bestreden uitspraak en verwijst de zaak door.

De redenering van de Afdeling in haar uitspraak van 28 december 1999, inhoudende dat onder ‘pleegt te worden verricht’, tevens het enkel laten liggen van de afvalstoffen kan worden verstaan en dat het voor het zijn van een inrichting niet is vereist dat het gaat om een activiteit die wordt gekenmerkt door een regelmatig terugkerende handeling, blijkt dus voor een ‘toestands-inrichting’ wel zinvol te zijn.

Ook bouwwerkzaamheden kunnen binnen de reikwijdte van het begrip ‘inrichting’ van artikel 1.1 lid 1 Wm vallen, tenzij zij binnen een korte periode kunnen worden afgerond of incidenteel worden verricht. In dat geval voldoen de bouwwerkzaamheden niet aan het criterium ‘pleegt te worden verricht’. Een voorbeeld biedt een uitspraak van de Afdeling van 13 januari 2000.<sup>76</sup> In deze zaak is de vraag aan de orde of een bouwwerkzaamheid kan worden aangemerkt als een bedrijvigheid die ‘pleegt te worden verricht’.

Vergunning is verleend voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting voor opslag en bewerking van groente en fruit. Eén van de vragen is, of de bouwwerkzaamheden die slechts met het oprichten van de inrichting als zodanig samenhangen bij de beslissing op de vergunningaanvraag moeten worden betrokken. De Afdeling ziet in de systematiek en de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet milieubeheer geen reden om uit artikel 8.1 Wm af te leiden dat milieugevolgen van de werkzaamheden die slechts met dat oprichten als zodanig samenhangen, bij de beslissing op de vergunningaanvraag moeten worden betrokken, tenzij de werkzaamheden op zichzelf vergunning- of meldingsplichtig zijn. De Afdeling overweegt hieromtrent: “De onderhavige bouwwerkzaamheden kunnen, nu deze tijdelijk van aard zijn en een incidenteel karakter hebben, niet als activiteit worden aangemerkt die binnen de inrichting pleegt te worden verricht. Aldus vallen deze activiteiten niet onder het begrip inrichting als bedoeld in artikel 1.1 lid 1 van de Wet milieubeheer en zijn zij niet zelfstandig vergunning- of meldingsplichtig.”

Uit een uitspraak van 6 april 1999 volgt dat bouwwerkzaamheden niet ‘(binnen een zekere begrenzing) plegen te worden verricht’ als de werkzaamheden niet frequent en continu worden verricht en als de werkzaamheden niet onderling samenhangen.<sup>77</sup>

In deze zaak is een vergunning geweigerd voor het oprichten en in werking hebben van een inrichting bestemd voor het winnen van zand. De werkzaamheden zullen bestaan uit het aanbrengen van cultuurtechnische verbeteringen met het doel een

---

75 HR 26 oktober 1999, M en R 2000, 38 m.nt. De Lange.

76 ABRvS 13 januari 2000, BR 2000, p. 234.

77 ABRvS 6 april 1999, M en R 1999, 81 m.nt. Ten Veen.

verbetering van de vochtregulering ten behoeve van de gewassen. Het gaat met name om het afvlakken van hoogteverschillen van percelen, waarbij sommige percelen geheel of gedeeltelijk zullen worden verlaagd, en het verbeteren van de waterhuishouding door onder meer het aanleggen van stuwen in enkele waterlossingen en het in enkele gevallen aanleggen van drainage.

De werkzaamheden worden verricht in opdracht van verschillende eigenaren van de betrokken percelen, waarbij de uitvoering afhankelijk is van de weersomstandigheden en de bedrijfsvoering van de desbetreffende eigenaar. De werkzaamheden zullen in verband daarmee niet gedurende aaneengesloten perioden plaatsvinden maar, met onderbrekingen, verspreid over een reeks van jaren. Per perceel zullen niet meer dan enkele dagen tot een paar weken per jaar werkzaamheden worden verricht. Voorts kan niet worden gesproken van één bepaalde bedrijvigheid waarvoor vergunning is aangevraagd, nu het gaat om werkzaamheden, ook al zijn zij min of meer gelijk, die in opdracht van verschillende eigenaren, en op de door hen gekozen tijdstippen zullen plaatsvinden.

“Gelet op het vorenstaande vinden de activiteiten dan ook niet plaats met een zodanige frequentie, continuïteit en onderling samenhang<sup>78</sup> dat sprake is van een bedrijvigheid die (binnen een zekere begrenzing) pleegt te worden verricht als bedoeld in artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.”

### *Mobiele installaties*

In jurisprudentie van voor 1994 komen de criteria ‘binnen een zekere begrenzing’ en ‘pleegt te worden verricht’ vooral aan de orde in uitspraken waarin de vraag centraal staat of mobiele installaties als inrichting kunnen worden aangemerkt. Hoewel deze vraag thans niet meer zo vaak in de jurisprudentie aan de orde komt, is deze jurisprudentie van belang om te bespreken, omdat hierin de betekenis van de twee criteria nader is bepaald.

Vanwege het feit dat mobiele installaties verplaatst (kunnen) worden, zou kunnen worden gesteld, dat de activiteiten daarmee niet binnen een zekere begrenzing plegen te worden verricht. Volgens de toelichting op het amendement Esselink/Van der Vaart vallen mobiele installaties buiten de omschrijving van het begrip inrichting, “tenzij deze gemeenlijk binnen een bepaalde begrenzing zijn opgesteld of afgemeerd”.<sup>79</sup> Een mobiele installatie kan dus als (zelfstandige) inrichting worden aangemerkt, als de installatie met een zekere regelmaat op een vaste plaats bedrijvheden verricht.

Een voorbeeld biedt een uitspraak van 9 augustus 1991.<sup>80</sup> In deze zaak is onder andere de vraag aan de orde of een vrachtauto met koelmotor, welke gedurende vier à vijf dagen per week op een erf van een woning staat geparkeerd, vergunningplichtig is op grond van de Hinderwet. De vrachtauto is met schelpdieren geladen en vanuit de vrachtauto wordt schelpdierenhandel gedreven.

De Afdeling oordeelt: “Nu vaststaat dat het parkeren en de koeling met een zekere regelmaat binnen een zekere begrenzing plaatsvinden en de activiteiten ook overigens aan de beschrijving van in dit geval artikel 1 eerste lid onder a en artikel XIII van het Hinderbesluit voldoen, er sprake is van een inrichting in de zin van de Hinderwet, waarvoor ingevolge deze wet een vergunning is vereist”.

Ook als een mobiele installatie gedurende een bepaalde aaneengesloten periode op een bepaalde plaats in werking is, wordt deze als inrichting aangemerkt.

---

78 Onduidelijk is wat de Afdeling hier precies onder ‘onderlinge samenhang’ verstaat en waarom zij dat in dit geval (waarin de vraag centraal staat of de activiteiten binnen een zekere begrenzing plegen te worden verricht) van belang acht. Aan artikel 1.1 lid 4 Wm toetst zij immers in casu niet.

79 *Kamerstukken II* 1990-1991, 21087 nr. 36, p. 2.

80 AGRvS 9 augustus 1991, M en R 1993, 6.

Een voorbeeld biedt een KB uit 1981.<sup>81</sup> In deze zaak is de vraag aan de orde of het opslaan en verladen van vloeibaar gas met gasschepen aan boeien, welke zijn gelegen in een havengebied, als inrichting kan worden beschouwd.

Overwogen wordt: "(...) dat uit de ambtsberichten blijkt, dat het onderwerpelijke gasschip, het m.s. Nyhammer, reeds enkele jaren voor kortere of langere perioden in de Sloehaven te Vlissingen aanwezig is en alsdan ligt afgemeerd aan de zuidzijde van deze haven op een vaste plaats, welke wordt aangegeven door vier meerboeien; dat het m.s. Nyhammer, vanuit welk schip kleinere tankers worden gevuld, ten behoeve van deze overslagactiviteiten langere tijd in de Sloehaven aanwezig is dan voor het laden en lossen van schepen gebruikelijke perioden; dat, aangezien de bewaring alsmede de overslag van L.P.G. naar kleinere tankers - ongeacht het daarbij gebruikte gasschip - aldus binnen een zekere begrenzing plaatsvinden en deze activiteiten ook overigens aan de bovengenoemde beschrijving voldoen, in dit geval sprake is van een inrichting in de zin van de Hinderwet. Dat de onmiddellijke verplaatsbaarheid van de voor de bewaring en overslag van L.P.G. te gebruiken schepen hieraan niet vermag af te doen, aangezien deze steeds binnen de hiervoor aangegeven begrenzing in de Sloehaven worden gebezigd en aldaar blijkens de ambtsberichten ook voor andere gastankers van tijd tot tijd worden bijgevuuld (...)"

Mobiele installaties maken *deel uit* van een inrichting, indien zij binnen de begrenzing van de inrichting worden verplaatst. Gedacht kan worden aan vrachtauto's die op het terrein van de inrichting worden geladen en gelost.

Een voorbeeld biedt een uitspraak van 17 juni 1994.<sup>82</sup> In deze zaak is de vraag aan de orde of een mobiele puinbreker die binnen een inrichting bouw- en sloopafval verwerkt vergunningplichtig is. De Voorzitter stelt vast dat voor een mobiele puinbreker die wordt ingezet op een vergunningplichtige inrichting eveneens een vergunning ingevolge de Wet milieubeheer is vereist.<sup>83</sup>

#### 2.5.4 Bevindingen

Bedrijvigheden worden binnen een zekere begrenzing verricht als zij fysiek *kunnen* worden begrensd. Als een bedrijvigheid binnen een omheind gebied plaatsvindt, dan wordt de bedrijvigheid in ieder geval binnen een zekere begrenzing verricht. De begrenzing behoeft evenwel niet fysiek aanwezig te zijn.

Bedrijvigheden die niet fysiek (kunnen) worden begrensd, vallen buiten de reikwijdte van het begrip inrichting. Gedacht kan worden aan mobiele installaties die niet op een vaste plaats in werking zijn. Bedrijvigheden die plaatsvinden op de openbare weg worden doorgaans niet als inrichting aangemerkt.

Voor enkele activiteiten op openbaar terrein of op het openbare vaarwater, zoals vervoersactiviteiten van een veerpont of waterski-activiteiten, dient behalve van een zekere (mogelijkheid van) fysieke begrenzing nog een exclusieve aanspraak op het desbetreffende deel van het vaarwater te bestaan. Als deze aanspraak niet bestaat, dan zijn die activiteiten op het openbare terrein of het openbare vaarwater niet begrensd in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm.

---

81 KB 23 november 1981, nr. 26, AB 1982, 62.

82 Vz. ABRvS 17 juni 1994, KG 1994, 326.

83 Wij gaan er daarbij van uit dat wordt bedoeld dat de mobiele puinbreker als 'onderdeel' van de inrichting wordt aangemerkt en onder de vergunning valt die ten behoeve van de bouw- en sloopafvalwerkzaamheden is verleend.

Met de zinsnede ‘pleegt te worden verricht’ wordt bedoeld dat de activiteiten met een zekere regelmaat of gedurende een langere periode moeten worden verricht. Dit is afhankelijk van het soort activiteit.

Gezien het feit dat in de uitspraken doorgaans aan de hand van feiten zoals bijvoorbeeld de hoeveelheid te storten materiaal, en aan de hand van de bedoeling van de partijen (is het de bedoeling dat de activiteiten binnen kort tijdsbestek zullen worden verricht) wordt geoordeeld of de activiteiten eenmalig en binnen kort tijdsbestek *zullen* worden verricht, is het moeilijk vast te stellen welke mate van regelmaat voldoende is en welke periode voldoende is. Daarom is het voor de uitvoerings- en handhavingspraktijk ons inziens moeilijk te beoordelen wanneer aan het criterium is voldaan. Bovendien bestaat de mogelijkheid dat een activiteit die in een kort tijdsbestek zou worden verricht in werkelijkheid gedurende een langere periode wordt verricht, zodat achteraf wellicht toch sprake is van een inrichting.

Niettemin kunnen enkele grote lijnen worden aangegeven. Een activiteit die wekelijks plaatsvindt, wordt regelmatig verricht en voldoet aan het criterium ‘pleegt te worden verricht’. Bouwactiviteiten die incidenteel worden verricht voldoen niet aan het criterium. Activiteiten die binnen (ongeveer) een half jaar kunnen worden verricht voldoen aan het criterium ‘pleegt te worden verricht’. Activiteiten die eenmalig en/of in een kort tijdsbestek kunnen worden verricht, voldoen niet aan het criterium.<sup>84</sup> Deze activiteiten zijn niet vergunning- of meldingsplichtig, hoewel deze bedrijvigheden nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.<sup>85</sup>

De rechter acht de continuïteit van de bedrijvigheden tevens van belang voor het antwoord op de vraag of sprake is van een bedrijvigheid die in een bedrijfsmatige omvang wordt verricht. Impliciet lijken de criteria dus in elkaar over te lopen. Dit is verwarrend en zal in de praktijk problemen kunnen opleveren, te meer omdat de invulling van de criteria ‘bedrijfsmatige omvang’, ‘pleegt te worden verricht’ en ‘binnen een zekere begrenzing’ doorgaans afhankelijk is van het soort activiteit.

## 2.6 Bevindingen ten aanzien van artikel 1.1 lid 1 Wm en reacties daarop uit het veld

### 2.6.1 Inleiding

In het kader van dit onderzoek is gesproken met diverse personen werkzaam bij bestuursorganen en personen uit de private sector. De geïnterviewden hebben gereageerd op onze bevindingen en hebben de problemen die zij in hun praktijk ondervinden uiteengezet. In deze paragraaf worden daarom, na een algemene conclusie, de reacties van bedoelde personen gekoppeld aan de (nogmaals kort weergegeven) bevindingen van de jurisprudentie-analyse. De opmerkingen van de geïnterviewden worden in het onderstaande cursief weergegeven. In het slothoofdstuk worden de door de geïnterviewden gemaakte opmerkingen meegenomen bij het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen.

### 2.6.2 Algemeen

---

84 HR 26 oktober 1999, M en R 2000, 38 m.nt. De Lange. Andere uitspraken waarin geoordeeld werd dat de activiteiten binnen kort tijdsbestek kunnen worden afgerond en daarom niet vergunning- of meldingsplichtig zijn, zijn bijvoorbeeld: ABRvS 15 mei 1995, BR 1995, p. 775; ABRvS 10 november 1995, BR 1996, p. 143; ABRvS 13 januari 2000, BR 2000, p. 234; ABRvS 11 juli 2000, AB 2000, 333 m.nt. A.B. Blomberg.

85 Gedacht kan worden aan het deponeren en uitrijden van een kleine hoeveelheid eierschalen, het in een korte periode uitspreiden van een grote hoeveelheid materiaal over landbouwgrond, en het tijdelijk verrichten van bouwactiviteiten.

Het begrip inrichting van artikel 1.1 lid 1 Wm is een ruim begrip. De grenzen van artikel 1.1 lid 1 Wm zijn geen ‘harde grenzen’. Per geval kan slechts worden beoordeeld of sprake is van een inrichting. Ingevolge de *wettelijke* grenzen zullen geen (of weinig) activiteiten buiten de reikwijdte van het begrip inrichting vallen.

Het bestuursorgaan komt geen beoordelingsvrijheid toe bij de vraag of sprake is van een inrichting. De rechter toetst het bestuurlijk standpunt omtrent deze vraag volledig. Deze jurisprudentie is casuïstisch. De jurisprudentie biedt weliswaar handvatten, maar nog steeds kan slechts in concreto worden beoordeeld of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm. Er zijn enige hoofdlijnen in de jurisprudentie, maar hiervan wordt regelmatig afgeweken.

Een bedrijvigheid is een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm, indien zij binnen de omschrijving valt van het begrip ‘inrichting’ zoals omschreven in artikel 1.1 lid 1 Wm.

Gelet op de redactie van artikel 1.1 lid 1 Wm zijn de drie criteria van dit artikel (bedrijfsmatig/bedrijfsmatige omvang, binnen zekere begrenzing en pleegt te worden verricht) cumulatief, met andere woorden een bedrijvigheid is een inrichting in de zin van dit artikel indien zij voldoet aan de drie in artikel 1.1 lid 1 Wm genoemde criteria. De rechter toetst evenwel niet of een te beoordelen activiteit aan alle drie de criteria voldoet. In de uitspraken wordt doorgaans slechts getoetst of aan één van de criteria van artikel 1.1 lid 1 Wm is voldaan. Dit heeft waarschijnlijk te maken met het feit dat ofwel aan één van de criteria niet is voldaan en het daarom niet meer nodig is om te toetsen of aan de andere criteria is voldaan (de activiteit valt in dat geval buiten de reikwijdte van het begrip inrichting) ofwel partijen het over één criterium niet eens zijn en daarom de andere criteria niet als grond hebben aangevoerd.

Een voordeel van een ruime definiëring van het begrip inrichting is dat de reikwijdte van het begrip inrichting kan ‘meegroeien’. Hiermee bedoelen wij dat betrekkelijk ‘nieuwe’ activiteiten, of activiteiten die de wetgever niet had voorzien, op grond van de Wm kunnen worden gereguleerd. Een voorbeeld hiervan is het vereiste dat geldt voor activiteiten op het openbare vaarwater (er dient voor de activiteiten een exclusieve aanspraak op het betreffende gedeelte van het openbare vaarwater te bestaan). Dit vereiste wordt pas sinds 1999 gesteld. In de memorie van antwoord wordt de ‘meegroeimogelijkheid’ genoemd als één van de redenen om de definitie van het begrip inrichting niet in de wet op te nemen.<sup>86</sup> De vrees dat nieuwe ontwikkelingen in de jurisprudentie worden afgesneden als het begrip ‘inrichting’ in de wet wordt opgenomen, blijkt dus ongegrond te zijn.

Anderzijds ontstaat ingevolge de ruime definitie rechtsonzekerheid. Voor burgers en bestuursorganen is het (nog) moeilijker om zelfstandig te beoordelen of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm.

### 2.6.3 Bedrijfsmatig / bedrijfsmatige omvang

Voor het antwoord op de vraag of bedrijvigheden bedrijfsmatig zijn, is de winst en/of de wijze van exploiteren van belang. Als winst wordt behaald, het behalen van winst de intentie is, de inkomsten van de bedrijvigheden een hoofdbron van bestaan vormen, of als de bedrijvigheden bedrijfsmatig worden geëxploiteerd, is sprake van een bedrijfsmatige bedrijvigheid.

Als niet aan dit ‘winst-criterium’ is voldaan, of als geen sprake is van commerciële exploitatie, wordt nagegaan of de bedrijvigheid in een bedrijfsmatige omvang wordt verricht. Hiervoor zijn de omvang en de regelmaat van de activiteiten van belang. De omvang van de acti-

---

86 *Kamerstukken II 1989/1990, 21087, nr. 6, p. 41-42.*

viteiten moet zodanig zijn, dat zij het boven het hobbymatige karakter uitstijgt. De bedrijvigheden dienen meer dan incidenteel te worden verricht. Gezien het feit dat de jurisprudentie zeer casuïstisch is, is moeilijk te bepalen wanneer bedrijvigheden in een bedrijfsmatige omvang worden verricht.

#### Opmerkingen van personen werkzaam bij bestuursorganen

*Nadeel van dit criterium is dat het moeilijk is om te beoordelen wanneer activiteiten boven het hobbymatige karakter uitstijgen. Bovendien is het antwoord op deze vraag subjectief. Wat voor de ene persoon nog hobbymatig is, is voor een andere persoon niet (meer) hobbymatig.*

*De jurisprudentie bevat weinig aanwijzingen voor bestuursorganen, omdat deze casuïstisch is en niet eenduidig. Daarom hanteren bestuursorganen bijvoorbeeld het Inrichtingen- en vergunningenbesluit voor het antwoord op deze vraag.*

*Vergunningschrijvers vragen zich vaak af wat zij precies moeten reguleren ingeval activiteiten nét binnen de reikwijdte vallen het van het begrip 'inrichting'.*

*Hoewel de milieubelasting, hinder en overlast van de bedrijvigheden niet dient te worden beoordeeld als wordt getoetst of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm (of sprake is van nadelige gevolgen voor het milieu wordt immers aan de hand van het Inrichtingen- en vergunningenbesluit beoordeeld als wordt getoetst of sprake is van een inrichting in de zin van de Wm), is deze voor het antwoord op de vraag of sprake is van een in een bedrijfsmatige omvang ondernomen bedrijvigheid doorgaans impliciet van belang. Tevens is van belang of het wenselijk is een bepaalde bedrijvigheid middels de Wm-vergunning te reguleren (impliciet). Er vallen waarschijnlijk geen bedrijvigheden buiten de reikwijdte van het begrip inrichting die het milieu wel belasten.*

#### 2.6.4 Binnen een zekere begrenzing

Bedrijvigheden worden binnen een zekere begrenzing verricht als zij fysiek *kunnen* worden begrensd. Als een bedrijvigheid binnen een omheind gebied plaatsvindt, dan wordt zij binnen een zekere begrenzing verricht. De begrenzing behoeft evenwel niet fysiek aanwezig te zijn.

Voor 'bewegende' activiteiten op het openbare vaarwater, een openbaar terrein of op de openbare weg moet daarnaast nog een exclusieve aanspraak op het desbetreffende deel van het openbare vaarwater, het openbare terrein of de openbare weg bestaan.

#### Opmerkingen van personen werkzaam bij bestuursorganen

*Activiteiten die op de openbare weg worden verricht (of als een deel van de activiteiten op de openbare weg wordt verricht) kunnen niet middels een Wm-vergunning worden gereguleerd. Als sprake is van hinder ten gevolge van het verrichten van de activiteiten op de openbare weg, dan 'verzint' het bestuursorgaan een oplossing, bijvoorbeeld door op te treden via een omweg zoals een parkeerverbod of het aanspreken van de exploitant op grond van het feit dat openbare grond 'in bezit wordt genomen'. Vraag is evenwel of (mits wenselijk) altijd door middel van een andere weg kan worden opgetreden (hoe bijvoorbeeld kunnen activiteiten van varende schepen worden gereguleerd?). Volgens een van de bestuursorganen zou het goed zijn deze hinder op andere wijze te reguleren en het reguleren van indirecte hinder te wijzigen.*

#### Opmerkingen van personen uit de private sector

*Hinder van activiteiten die worden verricht op de openbare weg en hinder van verkeer van of naar de inrichting zou beter moeten worden gereguleerd. Niet door het begrip 'inrichting' te wijzigen, maar door deze activiteiten middels een gemeentelijke of provinciale verordening te reguleren.*



*Met name activiteiten op wisselende plaatsen vallen buiten het criterium 'binnen een zekere begrenzing' zoals: puinbrekers, grindwinning en gevelreiniging. Als een parapluvergunning mogelijk zou zijn, dan zou dit een mogelijkheid zijn om deze activiteiten te reguleren middels de Wm-vergunning. Ook kan worden gedacht aan het slopen van panden, ophalen van vuilnis of kermissen. Vraag is of het zinvol is alle hierboven beschreven activiteiten te reguleren middels de Wm-vergunning. Wat kan bijvoorbeeld geregeld worden met betrekking tot het ophalen van huisvuil? De definitie zou niet moeten worden aangepast voor deze niet-plaatsgebonden activiteiten. Het zou echter zinvol zijn als met betrekking tot deze activiteiten wel iets kan worden geregeld.*

#### 2.6.5 Pleegt te worden verricht

Met de zinsnede '*pleegt te worden verricht*' wordt bedoeld dat de activiteiten met een zekere regelmaat of gedurende een langere periode moeten worden verricht. Activiteiten die eenmalig en/of in een kort tijdsbestek (minder dan zes maanden) kunnen worden verricht, voldoen niet aan het criterium.

#### Opmerkingen van personen werkzaam bij bestuursorganen

*Omdat de jurisprudentie casuïstisch en niet eenduidig is, is het voor bestuursorganen moeilijk te bepalen wanneer een activiteit aan dit criterium voldoet, met andere woorden wanneer een activiteit regelmatig of niet kortstondig wordt verricht.*

*Bestuursorganen hanteren doorgaans een termijn van zes maanden. Activiteiten die gedurende een periode van vier tot zes maanden worden verricht, bevinden zich in een 'schemergebied'. Bij de 'schemergebied-gevallen' achten enkele bestuursorganen de hinder tengevolge van het verrichten van dergelijke activiteiten en de vraag of het zinvol is dergelijke activiteiten te reguleren van belang.*

*Een ander probleem is dat activiteiten die binnen een korte termijn of eenmalig worden verricht, nu niet kunnen worden gereguleerd. Als het verrichten van een kortdurende activiteit hinder veroorzaakt, dan kan het bestuursorgaan deze activiteit dus niet middels een Wm-vergunning reguleren. Genoemd zijn: bouwactiviteiten, markten, een oliebollenkraam die vier maanden per jaar staat opgesteld, gevelreinigingsactiviteiten, een pomp die vijf maanden staat opgesteld en dag en nacht water pompt, grondreinigingsactiviteiten die binnen een periode van zes maanden worden verricht en vuurwerk verkopen gedurende een aantal dagen.*

*Een ander probleem met betrekking tot de tijdelijkheid is dat het niet altijd duidelijk is hoe lang een bepaalde activiteit zal gaan duren. Bovendien kan achteraf blijken dat met het verrichten van de activiteit meer tijd is gemoeid, zodat de activiteit achteraf vergunningplichtig blijkt te zijn.*

*Voor tijdelijke activiteiten blijft het de vraag of het zinvol is dergelijke activiteiten middels een Wm-vergunning te reguleren, gezien het feit dat de vergunningverleningsprocedure zes maanden of langer duurt.*



### 3 Jurisprudentie-analyse artikel 1.1 lid 4 Wm

#### 3.1 Inleiding

In paragraaf 2.6 is geconcludeerd dat een bedrijvigheid een inrichting is ingevolge artikel 1.1 lid 1 Wm, als de bedrijvigheid aan de drie criteria van artikel 1.1 lid 1 Wm voldoet. De bedrijvigheid dient ‘bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang’ te worden verricht, zij dient ‘binnen een zekere begrenzing’ te worden verricht en het moet gaan om een bedrijvigheid die ‘pleegt te worden verricht’. Slechts in concreto kan worden beoordeeld of aan deze drie criteria is voldaan. Het bevoegd gezag komt hierbij geen beoordelingsvrijheid toe (zie paragraaf 2.2). Als een bedrijvigheid een inrichting is in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm en zij tevens binnen een categorie van het Ivb valt, dan is de bedrijvigheid ingevolge artikel 8.1 Wm milieuvergunning- of meldingsplichtig.

Ingevolge de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm kunnen verschillende installaties één inrichting vormen als aan bepaalde criteria is voldaan.

Artikel 1.1 lid 4 Wm luidt: “Elders in deze wet en de daarop berustende bepalingen wordt onder inrichting verstaan een inrichting, behorende tot een categorie die krachtens het derde lid is aangewezen. Daarbij worden als één inrichting beschouwd de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen. Onze Minister kan nadere regels stellen met betrekking tot hetgeen in deze wet en de daarop berustende bepalingen onder inrichting wordt verstaan.”

Uit de tweede volzin van deze bepaling volgt dat verschillende installaties<sup>87</sup> als één inrichting worden beschouwd, indien de installaties:

- tot dezelfde onderneming of instelling behoren, en
- zij technische, organisatorische of functionele bindingen hebben, en
- zij in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen.

Wanneer verschillende installaties als één inrichting worden aangemerkt, kan - als de inrichting tevens binnen een categorie-omschrijving van het Ivb valt en dus vergunning- of meldingsplichtig is ingevolge artikel 8.1 Wm - worden volstaan met het verlenen van één milieuvergunning.

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van een analyse van de jurisprudentie onderzocht wat de betekenis is van de drie bovengenoemde criteria. Alvorens de criteria afzonderlijk worden bezien, wordt eerst een aantal algemene opmerkingen gemaakt over de jurisprudentie waarin (onder andere) de vraag aan de orde komt of verschillende installaties als één inrichting (moeten) worden beschouwd.

#### 3.2 Jurisprudentie algemeen

De vraag of sprake is van één inrichting komt vaak aan de orde in uitspraken waarin een milieuvergunning (of een revisievergunning) is verleend voor een bepaalde activiteit (activiteit a) en iemand hiertegen opkomt, omdat volgens hem activiteit a één inrichting vormt met een andere activiteit (activiteit b) en dus voor de twee activiteiten één vergunning had moeten

---

87 In paragraaf 3.3.2 wordt uiteengezet wat onder ‘installaties’ wordt verstaan.

worden verleend.<sup>88</sup> Bovendien wordt in veel gevallen activiteit a binnen een rechtspersoon (rechtspersoon a) verricht en activiteit b binnen een andere rechtspersoon (rechtspersoon b). De vraag is dan of de verschillende activiteiten die binnen de twee verschillende rechtspersonen worden verricht, als één inrichting kunnen worden beschouwd. Ook komt de vraag of sprake is van één inrichting aan de orde in uitspraken waarin (onder andere) wordt beoordeeld of een bevoegd gezag correct handhaaft of heeft gehandhaafd en in uitspraken waarin wordt beoordeeld of voor de activiteit(en) een m.e.r. plicht geldt.

De Afdeling heeft een formule gecreëerd aan de hand waarvan zij beoordeelt of verschillende installaties als één inrichting kunnen worden beschouwd. De Afdeling citeert vaak artikel 1.1 lid 4 Wm. Na een opsomming van de relevante feiten, zoals het gezamenlijk gebruik van bedrijfsmiddelen, bedrijfsruimten, nutsvoorzieningen, of personeel enerzijds en de zeggenschap van een (rechts)persoon over de installaties of activiteiten anderzijds, concludeert de Afdeling of al dan niet sprake is van 'tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties' waartussen al dan niet 'technische, organisatorische of functionele bindingen' bestaan. Niet altijd wordt aangegeven welk feit de Afdeling voor een bepaald criterium van artikel 1.1 lid 4 Wm van belang acht. De Afdeling besteedt zelden expliciet aandacht aan de afzonderlijke criteria en vormen van binding (technische, organisatorische of functionele binding) van artikel 1.1 lid 4 Wm.<sup>89</sup>

Volgens Woldendorp en Heinen kan van één inrichting worden gesproken als de inrichting een samenhangend van de omgeving af te grenzen, zelfstandig geheel van activiteiten, terreinen en gebouwen vormt. Uit de jurisprudentie komt volgens hen niet één doorslaggevende omstandigheid naar voren. Gekeken moet worden naar de totale constellatie van de feitelijke omstandigheden die zich in het concrete geval voordoet. Vervolgens sommen zij een aantal van die omstandigheden op.<sup>90</sup>

Hoewel de Afdeling de criteria dus zelden apart toetst, worden zij in het onderstaande wel afzonderlijk behandeld. Aan de hand van een analyse van de jurisprudentie wordt onderzocht welke feiten de Afdeling voor een bepaald criterium van belang acht. Nadat uiteen is gezet op welke wijze de rechter de afzonderlijke criteria interpreteert, worden de criteria in paragraaf 3.6 in samenhang bezien.

### 3.3 Eerste criterium: tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties

#### 3.3.1 Inleiding

Om installaties als één inrichting te beschouwen, moet ingevolge artikel 1.1 lid 4 Wm in ieder geval sprake zijn van 'tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties'. In deze paragraaf wordt eerst onderzocht wat volgens de rechter onder 'installaties' wordt verstaan en vervolgens wat onder het behoren tot 'eenzelfde onderneming of instelling' wordt verstaan.

---

88 Hier wordt gesproken van 'activiteiten' en niet van 'installaties' (zoals in artikel 1.1 lid 4 Wm). Het woord 'installaties' wordt in de jurisprudentie ruim geïnterpreteerd. Hieronder worden (onder andere) ook activiteiten begrepen. In paragraaf 3.3.2 wordt uiteengezet wat precies onder 'installaties' valt.

89 Zie eveneens: T.E.P.A. Lam, 'De Wm-inrichting: met een definitie verder van huis', Gst. 1998, 7074, p. 223; R. Uylenburg, 'De stolpvergunning', M en R 1999, p. 265.

90 H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, 'Agrarische activiteiten en de Wet milieubeheer', Agrarisch recht, nr. 12, 1998, p. 639-640; H. E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, 'Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer', BR 1999, p. 379-380.

### 3.3.2 Installaties

De ‘installaties’ die tot eenzelfde onderneming of instelling behoren, kunnen worden aangemerkt als één inrichting indien aan de criteria van artikel 1.1 lid 4 Wm is voldaan. Vraag is nu wat onder de term ‘installaties’ moet worden verstaan. Zijn dit machines, of wordt hieronder nog meer verstaan? Deze vraag is uiteraard van belang omdat de reikwijdte van de tweede volzin artikel 1.1 lid 4 Wm afhankelijk is van de wijze waarop de term ‘installaties’ wordt geïnterpreteerd.

Voorzover wij weten heeft de Afdeling nog nooit expliciet beoordeeld of sprake is van ‘installaties’ in de zin van de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm. Daarom kan slechts impliciet uit de jurisprudentie worden afgeleid wat de rechter onder ‘installaties’ verstaat.

De Afdeling oordeelt zelden dat verschillende *installaties* als één inrichting worden aangemerkt. ‘Activiteiten’, ‘rechtspersonen’, ‘bedrijven’, ‘verschillende bedrijfsonderdelen’, ‘onderdelen’ en ‘bedrijfsruimten’ worden wel als één inrichting aangemerkt. Daarom kan worden geconcludeerd dat de Afdeling de term ‘installaties’ ruim uitlegt.

De uitspraken waarin wordt geoordeeld of sprake is van één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm, gaan vaak over de vraag of verschillende *bedrijven* als één inrichting kunnen worden aangemerkt. Vraag is of deze interpretatie van lid 4, mede gelet op de redactie van de tweede volzin van dit lid, de bedoeling van de wetgever is geweest. In die uitspraken wordt dan getoetst of de *bedrijven* (en niet de installaties) aan de criteria van artikel 1.1 lid 4 Wm voldoen. Een voorbeeld van deze benadering is te vinden in een uitspraak van 13 februari 2001 waarin de vraag aan de orde is of twee varkenshouderijen als één inrichting moeten worden beschouwd.<sup>91</sup>

“Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling voldoende gebleken dat er tussen de twee varkenshouderijen organisatorische bindingen bestaan.”

Op grond van de wettekst dient evenwel te worden getoetst of ‘*de installaties*’ aan de criteria van artikel 1.1 lid 4 Wm voldoen. In bovenstaande uitspraak behoort de Afdeling te toetsen of er tussen de installaties van de varkenshouderijen bindingen bestaan. Een goed voorbeeld van die zuiverder benadering biedt een uitspraak van 9 april 1999 waarin de vraag aan de orde is of een autowasserette en een autobandenbedrijf als één inrichting moeten worden beschouwd.<sup>92</sup> Hierin beoordeelt de Afdeling of de *installaties* van de twee bedrijven aan de criteria van artikel 1.1 lid 4 Wm voldoen en of de bedrijven derhalve als één inrichting moeten worden beschouwd.

De Afdeling overweegt: “Gelet op deze constellatie, is de Afdeling van oordeel dat de verhouding tussen de *installaties* (cursief dzz) van de autowasserette en het bedrijf Beerkens Autobanden BV niet zodanig is dat deze als één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm moet worden beschouwd.”

Geconcludeerd kan worden dat de term ‘installaties’ in de regel geen zelfstandige betekenis heeft in de jurisprudentie.

### 3.3.3 Eenzelfde onderneming of instelling

Over het feit dat de installaties tot eenzelfde onderneming of instelling moeten behoren om één inrichting te kunnen vormen, laat de wettekst niets aan duidelijkheid te wensen over. Het

91 ABRvS 13 februari 2001, 199903444/1 en 199903445/1 (niet gepubliceerd).

92 ABRvS 9 april 1999, M en R 1999, 65K.

criterium ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende’ is een zelfstandig criterium waaraan moet worden getoetst. Veel van de uitspraken waarin de vraag aan de orde is of sprake is van één inrichting in de zin van de Wm, hebben ook juist betrekking op dat criterium. Daarom is het opmerkelijk dat in de jurisprudentie waarin wordt beoordeeld of sprake is van één inrichting niet altijd wordt getoetst of aan dit criterium is voldaan.<sup>93</sup> Als de Afdeling hier al op ingaat, dan wordt dit vaak niet zelfstandig beoordeeld, maar in samenhang met de andere criteria van artikel 1.1 lid 4 Wm. Derhalve is het moeilijk om uit de jurisprudentie af te leiden hoe de rechter het criterium interpreteert.

#### *Zelfstandig criterium*<sup>94</sup>

Een voorbeeld van een uitspraak waarin wordt getoetst of sprake is van ‘eenzelfde onderneming of instelling’ is er een van 8 augustus 2000.<sup>95</sup> Uit deze uitspraak volgt dat de zeggenschap van belang is voor het antwoord op de vraag of sprake is van eenzelfde onderneming of instelling (hierna: drie aanvragers-uitspraak).

In deze zaak zijn voor drie gemengde veehouderijen die naast elkaar zijn gelegen drie aanvragen ingediend voor milieuvergunningen. De aanvragen zijn ingediend door drie verschillende personen. De vraag is of de drie bedrijven één inrichting vormen en of derhalve één milieuvergunning had moeten worden verleend. Als de drie bedrijven als één inrichting moeten worden aangemerkt, moet een m.e.r.-procedure worden doorlopen.

De Afdeling overweegt: "Blijkens de stukken en het verhandelde ter zitting zijn de aanvragen ingediend door drie verschillende personen, die geen zeggenschap hebben over elkaars bedrijven, zodat niet kan worden gesproken van één onderneming in de zin van de Wet milieubeheer."<sup>96</sup>

Verskillende bedrijven kunnen eenzelfde onderneming vormen in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm, mits de personen die de inrichting (zullen gaan) drijven zeggenschap hebben over elkaars bedrijven. Uit de uitspraak lijkt te volgen dat de drie personen die de vergunning hadden aangevraagd allemaal zeggenschap hadden moeten hebben over de drie bedrijven. Vraag is evenwel of ook sprake is van eenzelfde onderneming als één van de personen zeggenschap heeft over alle bedrijven. Het antwoord op deze vraag kan niet uit de uitspraak worden afgeleid. Evenmin kan uit de uitspraak worden afgeleid wat ‘zeggenschap hebben over elkaars bedrijven’ precies inhoudt. Wordt hiermee bijvoorbeeld ook bedoeld dat een persoon die zeggenschap heeft over een ander bedrijf tevens zeggenschap heeft over de werknemers van een ander bedrijf?

---

93 Voorbeelden van uitspraken waarin überhaupt niet wordt getoetst of sprake is van ‘eenzelfde onderneming of instelling’: Vz. ABRvS 27 mei 1997, KG 1997, 255; ABRvS 27 juni 1997, Gst. 7074, 7; ABRvS 21 juli 1997, Gst. 7074, 8; ABRvS 30 oktober 1997, nieuwsbrief BABMKort; ABRvS 27 februari 1998, JM 1998, 62 en ABRvS 10 augustus 1999, BR 1999, p. 962. Overigens is het niet altijd noodzakelijk dat de Afdeling expliciet toetst of aan het criterium is voldaan, omdat niet altijd de vraag aan de orde is of verschillende (rechts)personen of bedrijven één inrichting vormen. In die gevallen worden de verschillende (doorgaans kleinschalige) activiteiten door dezelfde persoon of personen verricht. Maar voor de volledigheid en duidelijkheid zou de Afdeling in die gevallen kunnen volstaan met de opmerking dat sprake is van ‘eenzelfde onderneming of instelling’, maar dat doet zij niet.

94 Andere uitspraken waaruit volgt dat ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende (installaties)’ een zelfstandig criterium is: ABRvS 18 december 1995, M en R 1996, 124; ABRvS 20 juni 1997, JG 97.0173; Vz. ABRvS 26 juni 1997, F03.97.0231 en F03.97.0409 niet gepubliceerd; Vz. ABRvS 7 oktober 1999, JM 1999, 156; ABRvS 8 augustus 2000 M en R 2001, 6 m.nt. Verschuuren; ABRvS 29 september 2000, AB 2001, 76 m.nt. V.M.Y. van 't Lam en ABRvS 27 november 2000, E03.98.1123 (niet gepubliceerd).

95 ABRvS 8 augustus 2000, M en R 2001, 6 m.nt. Verschuuren.

96 Aangenomen wordt dat met ‘één onderneming’ ‘eenzelfde onderneming’ wordt bedoeld.

Uit een uitspraak van 20 juni 1997 waarin de vraag aan de orde is of een overdekt zwembad en een in hetzelfde gebouw gevestigde horecavoorziening als één inrichting kunnen worden aangemerkt, volgt dat ook de wijze van exploiteren van de verschillende activiteiten van belang kan zijn voor het antwoord op de vraag of sprake is van eenzelfde onderneming in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm (hierna: zwembad-uitspraak).<sup>97</sup>

De Afdeling overweegt dat het horecagedeelte en het zwembad weliswaar onder één dak zijn gevestigd, maar het horecagedeelte is aan derden verpacht en wordt als een afzonderlijke *instelling* (cursief dzz) geëxploiteerd.<sup>98</sup> Vervolgens somt de Afdeling een aantal feiten op, zoals het feit dat het horecagedeelte een afzonderlijke warmtevoorziening heeft en dat het horecagedeelte en het zwembad zijn gehuisvest in afgescheiden ruimten zonder directe verbindingen en met ieder een eigen opgang. De Afdeling is daarom van mening dat sprake is van twee afzonderlijke inrichtingen.

Hoewel niet zeker is dat het 'afzonderlijk exploiteren' (tevens) inhoudt dat de exploitant van het zwembad geen zeggenschap heeft over de activiteiten van de exploitant van het horecagedeelte (of omgekeerd), wordt dit daarmee ons inziens wel bedoeld.

Ingevolge het criterium de 'tot eenzelfde onderneming of instelling behorende (installaties)' is niet vereist dat de activiteiten binnen één en dezelfde rechtspersoon worden verricht. Een voorbeeld biedt een uitspraak van 26 juni 1997 waarin de vraag aan de orde is of een doe-het-zelfzaak één inrichting vormt met een herstelrichting (hierna: doe-het-zelf-uitspraak).<sup>99</sup> In dit geval acht de Voorzitter het feit dat de bedrijven *materieel gezien* tot dezelfde onderneming behoren van belang.

De Voorzitter oordeelt: "Weliswaar worden het doe-het-zelf-bedrijf en de herstelrichting door verschillende rechtspersonen geëxploiteerd, de stukken bieden voldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat beide bedrijven *materieel* tot dezelfde *onderneming* behoren, *mede* gezien de omstandigheid dat zij dezelfde directeur hebben (cursivering dzz)."

Wij gaan ervan uit dat de Voorzitter in bovenstaande overweging met 'onderneming' een onderneming in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm bedoelt. Uit de uitspraak kan dan worden afgeleid dat verschillende privaatrechtelijke rechtspersonen als eenzelfde onderneming in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm kunnen worden aangemerkt.<sup>100</sup> In dit geval was sprake van eenzelfde onderneming, omdat de rechtspersonen dezelfde directeur hadden. Naar onze mening kan dit feit voldoende zijn om materieel gezien als eenzelfde onderneming in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm te worden aangemerkt als het *kleine* bedrijven betreft. Dit blijkt ook uit de hierna aangehaalde uitspraak van 27 november 2000. Als het kleine bedrijven betreft, dan heeft de directeur waarschijnlijk zeggenschap over de diverse betrokken rechtspersonen. Uit het woord 'mede' blijkt dat andere feiten tevens van belang kunnen zijn, maar welke dat zijn volgt niet uit de overweging.

Het enkele feit dat twee rechtspersonen één en dezelfde directeur hebben en dat die directeur in die hoedanigheid voor elk van de rechtspersonen een vergunning aanvraagt, is echter

97 ABRvS 20 juni 1997, JG 97.0173.

98 Wij nemen aan dat met 'afzonderlijke instelling' wordt bedoeld dat geen sprake is van eenzelfde onderneming of instelling.

99 ABRvS 26 juni 1997, F03.97.0231 en F03.97.0409 (niet gepubliceerd)

100 De vraag is evenwel wat de zinsnede 'tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties' dan nog inhoudt. De zinsnede doet vermoeden dat het moet gaan om eenzelfde rechtspersoon. De rechter legt dit evenwel anders uit en lijkt met name de zeggenschap over de milieuvergunningplichtige activiteiten van belang te achten.

niet altijd voldoende om te kunnen spreken van één onderneming. Dit volgt uit een uitspraak van 27 november 2000 waarin de vraag aan de orde is of twee mestverwerkingsbedrijven één inrichting vormen (hierna: meststoffen-uitspraak).<sup>101</sup>

Bij het bestreden besluit is een vergunning verleend voor MVH (verwerking meststoffen, met name drogen en vergassen van pluimvee- en varkensmest) In 1998 was reeds een vergunning verleend aan CMV voor dezelfde soort activiteiten. De bedrijven zijn in elkaars nabijheid gelegen. De rechtspersonen zijn in hetzelfde hoofdkantoor gevestigd. Appellanten betogen dat de activiteiten van CMV en MVH als één inrichting in de zin van de Wm moeten worden aangemerkt. De Afdeling overweegt met betrekking tot de vraag of de activiteiten die door deze rechtspersonen worden verricht als één inrichting moeten worden aangemerkt: “Niet in geschil is dat de bedrijven verschillende rechtspersonen betreffen. Uit de stukken blijkt dat ir. J.A.A.J van Aspert deel uitmaakt van het bestuur van elk van deze rechtspersonen en dat hij in zijn hoedanigheid van directeur van elk van deze rechtspersonen aanvragen heeft gedaan. Blijkens het verhandelde ter zitting kan daaruit echter niet worden afgeleid dat er sprake zou zijn van één onderneming.” Verder is gebleken dat de bedrijven in organisatorisch opzicht onafhankelijk van elkaar functioneren. Van organisatorische, functionele of technische bindingen is volgens de Afdeling geen sprake, zodat MVH en CMV niet als één inrichting dienen te worden aangemerkt.

Dat de aanwezigheid van zeggenschap van eenzelfde (rechts)persoon over de verschillende activiteiten evenmin zonder meer bepalend is voor het zijn van eenzelfde onderneming of instelling, blijkt uit een uitspraak van 7 oktober 1999 waarin de vraag aan de orde is of een zendinstallatie en een mediacentrum als één inrichting kunnen worden beschouwd (hierna: zendinstallatie-uitspraak).<sup>102</sup>

In beroep is een besluit waarbij een Wm-vergunning is verleend aan Nozema NV voor een zendinstallatie voor radio, televisie en datatoepassingen. Het zendstation bestaat volgens de aanvraag uit een 125 meter hoge zendmast met een gebouwtje waarin de zender met bijbehorend regelelectronica is ondergebracht. Het station grenst aan het mediacentrum van de regionale omroep (RTV-Oost, Stichting omroep Overijssel Oost), waarvoor eerder een vergunning is verleend. Het gebouwtje wordt geïntegreerd met het gebouw van de regionale omroep. Volgens de Voorzitter vormen het zendstation en het mediacentrum één inrichting. De Voorzitter overweegt verder: “Dat de zeggenschap over het zendstation krachtens de Radio-Omroepzenderwet 1935 uitsluitend berust bij Nozema B.V. sluit niet uit dat de twee onderdelen worden beschouwd als behorende tot dezelfde instelling in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm.<sup>103</sup> Gelet hierop en gezien de bovengenoemde functionele bindingen tussen het zendstation en het mediacentrum komt de Voorzitter tot het oordeel dat die onderdelen samen één inrichting vormen.”

Ondanks het feit dat het mediacentrum van de regionale omroep RTV-Oost geen zeggenschap heeft over de zendinstallatie van Nozema NV, behoren de twee onderdelen tot eenzelfde instelling als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm. In de paragrafen 4.4.3 en 4.4.4 wordt verder op de bovenstaande uitspraak ingegaan.

---

101 ABRvS 27 november 2000, E03.98.1123 (niet gepubliceerd).

102 Vz. ABRvS 7 oktober 1999, JM 1999, 156 m.nt. Zigenhorn.

103 Als met ‘dezelfde instelling’ ‘eenzelfde onderneming of instelling’ in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm wordt bedoeld, dan volgt uit deze uitspraak dat eenzelfde onderneming of instelling in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm niet inhoudt dat sprake moet zijn van één privaatrechtelijke rechtspersoon.



### *Geen zelfstandig criterium*<sup>104</sup>

In afwijking van de hierboven besproken jurisprudentie, zijn er ook uitspraken gedaan waarin het ‘tot eenzelfde onderneming of instelling behoren’ niet als zelfstandig criterium wordt beschouwd, hetgeen op gespannen voet staat met de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm. De rechter toetst in elk geval lang niet altijd (expliciet) of sprake is van eenzelfde onderneming of instelling. Verschillende installaties worden als één inrichting aangemerkt als een voldoende mate van binding (technisch, organisatorisch of functioneel) aanwezig is. Een illustratie vormt een uitspraak van 21 juli 1997 waarin de vraag aan de orde is of een voegbedrijf en een aannemingsbedrijf één inrichting vormen (hierna: aannemers-uitspraak).<sup>105</sup> In dit geval wordt alleen aan de bindingen getoetst.

In dit geval is een vergunning verleend aan de eigenaar van het aannemingsbedrijf. Hiertegen wordt beroep ingesteld. Appellant is van mening dat twee vergunningen hadden moeten worden verleend, aangezien de activiteiten door twee verschillende bedrijven worden uitgevoerd.

De vergunning is aangevraagd door de eigenaar van het aannemingsbedrijf. Dit bedrijf is gevestigd in hetzelfde pand als het voegbedrijf, dat van een andere eigenaar is. De bedrijven maken gebruik van elkaars ruimten en zij maken tevens gebruik van dezelfde kantine en dezelfde nutsvoorzieningen.

De Afdeling overweegt: “Gelet op de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling van oordeel dat technische, functionele en organisatorische bindingen<sup>106</sup> tussen beide bedrijfsruimten zodanig zijn, dat vanuit milieuhygiënisch oogpunt moet worden gesproken van één inrichting. Dat de activiteiten die daarin plaatsvinden door twee verschillende privaatrechtelijke rechtspersonen worden verricht, leidt in dit geval niet tot een ander oordeel. In dit verband zijn immers de milieuhygiënische bindingen van doorslaggevende betekenis en niet de verhoudingen die tussen het voegbedrijf en het aannemingsbedrijf bestaan met betrekking tot de eigendom van de beide bedrijfsruimten.”

In de bovenstaande uitspraak blijft de vraag of sprake is van enige zeggenschap van de rechtspersonen over de binnen de inrichting verrichte activiteiten geheel buiten beschouwing. Of deze uitspraak daarom een uitzondering is, zal uit nieuwe jurisprudentie moeten blijken.<sup>107</sup> In de uitspraak is de vraag naar de technische, organisatorische en functionele bindingen die tussen de bedrijven bestaan van doorslaggevend belang. Of uit de uitspraak tevens kan worden afgeleid dat aan het eerste criterium van artikel 1.1 lid 4 Wm is voldaan (omdat de drie bindingen aanwezig zijn), óf dat niet aan het eerste criterium is voldaan en de Afdeling het tweede criterium (de drie bindingen) in dit geval van groter belang acht dan het eerste criterium, wordt uit de geciteerde overweging niet duidelijk.

In andere uitspraken lijkt uit de eventuele aanwezigheid van de drie bindingen (van het tweede criterium van artikel 1.1 lid 4 Wm) te worden afgeleid of al dan niet sprake is van ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties’. De bindingen fungeren dan als criteria aan de hand waarvan wordt beoordeeld of sprake is van ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties’. Aan het criterium ‘eenzelfde onderneming of instelling’ wordt geen zelfstandige betekenis toegekend.

---

104 Uitspraken waaruit blijkt dat ‘eenzelfde onderneming of instelling’ niet een zelfstandig criterium is, zijn: ABRvS 29 augustus 1996, E03.95.1730 (niet gepubliceerd); ABRvS 21 juli 1997, Gst. 7074, 8; ABRvS 17 april 1998; JM 1998, 95 en ABRvS 23 november 2000, E03.98.0794 (niet gepubliceerd).

105 ABRvS 21 juli 1997, Gst. 7074, 8 m.nt. T.E.P.A. Lam.

106 Waar in dit geval de organisatorische bindingen uit bestaan, is niet duidelijk. Vermoedelijk gebruikt de Afdeling de trits ‘technische, functionele en organisatorische bindingen’ als een soort vaste formule, zonder zich al te zeer te bekommeren om de vraag of van alle drie de bindingen sprake is.

107 In ieder geval wordt ook duidelijk dat de jurisprudentie zeer casuïstisch is.

Een voorbeeld hiervan biedt een uitspraak van 17 april 1998 waarin de vraag aan de orde is of een warmtekrachtkoppelinginstallatie (hierna: wkk-installatie) één inrichting vormt met een glastuinbouwbedrijf (hierna: wkk-uitspraak).<sup>108</sup>

De Afdeling overweegt: “Op basis van deze feiten oordeelt de Afdeling dat er tussen het glastuinbouwbedrijf en de op het terrein van dit bedrijf gelegen wkk-installatie *niet zodanige bindingen* (cursief dzz) bestaan dat gesproken kan worden van de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties.”

Uit bovenstaande overweging volgt dat de aanwezigheid van bindingen een criterium is waaraan moet zijn voldaan om te kunnen spreken van ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties’.

Zoals reeds opgemerkt is de jurisprudentie niet eenduidig. Maar ook binnen de uitspraken is de Afdeling niet altijd eenduidig in haar overwegingen. Een voorbeeld biedt een uitspraak van 10 december 1996.<sup>109</sup> In de uitspraak is de vraag aan de orde of een zwembad één inrichting vormt met een sporthal en fitnessruimte (hierna: sporthal-uitspraak). De Afdeling oordeelt dat de ‘feitelijke zeggenschap’ (vraag is evenwel wat zij hieronder verstaat) van belang is voor het antwoord op de vraag of sprake is van ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties’. Vervolgens somt zij een aantal feiten op met betrekking tot de ‘feitelijke zeggenschap’ waarna zij concludeert dat *dus* sprake is van organisatorische binding.

De Afdeling overweegt: “Voor het antwoord op de vraag of sprake is van eenzelfde onderneming of instelling moet echter worden vastgesteld wie de *feitelijke zeggenschap* (cursief dzz) heeft over de activiteiten die er worden uitgeoefend.”

In dit geval is een vergunning verleend voor de oprichting en het in werking hebben van een sporthal met fitnesscentrum. De sporthal moet nog worden opgericht. Het zwembad, dat al sinds tijden wordt geëxploiteerd door een Stichting, vormt volgens de Afdeling één inrichting met de sporthal en het fitnesscentrum, omdat de bindingen van artikel 1.1 lid 4 Wm aanwezig zijn en omdat de Stichting de feitelijke zeggenschap van zowel het zwembad als de sporthal en het fitnesscentrum (te zijner tijd) zal hebben. Voor de Afdeling is het voldoende dat op het moment dat de vergunning werd verleend voor de sporthal met fitnesscentrum, het reeds in de bedoeling lag dat de Stichting ook de sporthal met fitnesscentrum te zijner tijd zou beheren. Dat het beheer en de exploitatie feitelijk pas ná het verlenen van de vergunning voor de sporthal met fitnesscentrum wordt overgedragen, doet daaraan naar het oordeel van de Afdeling in dit geval, waarin de sporthal nog moest worden opgericht, niet af. De aanwezigheid van organisatorische bindingen tussen de verschillende onderdelen is, op grond van het vorenstaande en hetgeen ter zitting naar voren is gebracht in verband met de feitelijke bedrijfsvoering, volgens de Afdeling genoegzaam gebleken.

Uit het feit dat de Afdeling eerst overweegt dat de ‘feitelijke zeggenschap’ van belang is voor het antwoord op de vraag of sprake is van eenzelfde onderneming of instelling en dat zij vervolgens een aantal feiten opsomt die betrekking hebben op de feitelijke bedrijfsvoering en op grond van die feiten oordeelt dat sprake is van organisatorische bindingen, kan worden afgeleid dat onder feitelijke zeggenschap hetzelfde wordt verstaan als feitelijke bedrijfsvoering en dat de Afdeling onder ‘eenzelfde onderneming of instelling’ hetzelfde verstaat als ‘organisatorische binding’. In ieder geval kan worden geconcludeerd dat verschillende rechtspersonen

---

108 ABRvS 17 april 1998, JM 1998, 95.

109 ABRvS 10 december 1996, BR 1997, p. 243.

één inrichting kunnen vormen als één (rechts)persoon zeggenschap heeft over alle activiteiten die binnen het geheel (zullen) worden verricht.<sup>110</sup>

### 3.3.4 Bevindingen

Het criterium ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende (installaties)’ wordt door de rechter niet steeds op dezelfde wijze geïnterpreteerd. Hoewel de jurisprudentie casuïstisch is, kunnen aan de hand van een analyse van de jurisprudentie enige hoofdlijnen worden weergegeven.

Gelet op de redactie van de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm is het criterium ‘tot eenzelfde onderneming of instelling behorende’ een zelfstandig criterium van artikel 1.1 lid 4 Wm. In de jurisprudentie wordt dit criterium evenwel niet altijd als een zelfstandig criterium behandeld. In enkele gevallen lijken zelfs de drie bindingen criteria waaraan voldaan moet zijn om eenzelfde onderneming of instelling te vormen.

Uit uitspraken waarin de Afdeling (wel) afzonderlijk aan het criterium toetst, volgt dat de zeggenschap over de verschillende activiteiten, installaties, (rechts)personen of onderdelen van belang is. De bedrijfsvoering of exploitatie van de verschillende activiteiten of onderdelen mag niet versnipperd zijn. Als er binnen het geheel verschillende (rechts)personen zijn die zeggenschap hebben, dan is van belang dat één van de (rechts)personen zeggenschap heeft over de activiteiten die binnen het geheel worden verricht. De zeggenschap blijkt evenwel niet in alle gevallen van doorslaggevend belang te zijn.

Of de verschillende installaties, activiteiten of rechtspersonen *formeel* gezien tot eenzelfde onderneming of instelling behoren, lijkt niet van belang. Belangrijker althans is dat zij materieel gezien tot eenzelfde onderneming of instelling behoren. Het feit dat verschillende bedrijven eenzelfde directeur hebben, kan hiervoor een aanwijzing vormen. Ook verschillende privaatrechtelijke rechtspersonen kunnen tot eenzelfde onderneming in de zin van artikel 1.1 lid 4 behoren, mits een van de rechtspersonen maar zeggenschap heeft over de activiteiten die binnen de andere rechtspersoon of rechtspersonen worden verricht.

## 3.4 Tweede criterium: de drie bindingen

### 3.4.1 Algemeen

De installaties dienen onderling technische, organisatorische of functionele bindingen te hebben. In de paragrafen 3.4.2, 3.4.3 en 3.4.4 wordt onderzocht op welke wijze de rechter de bindingen interpreteert.

Zoals in paragraaf 3.2 is opgemerkt, besteedt de Afdeling zelden expliciet aandacht aan de afzonderlijke vormen van binding. Daarom is het moeilijk om te bepalen op welke wijze de Afdeling de bindingen interpreteert en moet uit de context van de overwegingen worden afgeleid welk feit (impliciet) voor een bepaalde binding van belang is. Derhalve worden in dit hoofdstuk veel overwegingen van de rechter geciteerd, om de controleerbaarheid van de bevindingen te waarborgen.

Uit het woord ‘of’ blijkt dat niet alle drie de bindingen aanwezig hoeven te zijn. De uitspraken overziende, kan worden vastgesteld dat in zijn totaliteit bezien sprake moet zijn van een voldoende mate van binding. Hiervan is doorgaans sprake als aan twee van de drie bindingen

---

110 Zie hierover ook de noot van C.L. Knijff onder Vz. ABRvS 31 juli 1998, AB 1999, 45.

is voldaan.<sup>111</sup> Bovendien acht de Afdeling de aanwezigheid van een bepaalde *mate* waarin een binding aanwezig is van belang voor de mate waarin een andere binding aanwezig dient te zijn (zodat in totaliteit sprake is van een voldoende mate van binding).<sup>112</sup>

Een voorbeeld vormt een uitspraak van 27 februari 1998 waarin de vraag aan de orde is of een goederenemplacement samen met een spoorwegemplacement één inrichting vormt (hierna: spoorwegemplacement-uitspraak).<sup>113</sup>

De Afdeling oordeelt dat de bindingen onvoldoende zijn om te kunnen spreken van één inrichting. Er is geen sprake van technische en functionele bindingen. Met betrekking tot de organisatorische binding oordeelt zij vervolgens: “De gebleken organisatorische binding, te weten dat beide emplacementen onder zeggenschap van N.V. Nederlandse Spoorwegen Railinfrabeheer Regio Noord Oost vallen, is onder de hiervoor genoemde omstandigheden (dat geen sprake is van technische en functionele bindingen, toevoeging dzz) onvoldoende om van één inrichting te kunnen spreken.”

Doorgaans wordt een groter belang dan in evengenoemde uitspraak gehecht aan de aanwezigheid van (een bepaalde of voldoende mate van) organisatorische bindingen. De (feite-lijke) omstandigheden van het geval zijn echter uiteindelijk bepalend. Een administratieve of organisatorische splitsing van een inrichting heeft daarom ook niet tot gevolg dat automatisch verschillende inrichtingen ontstaan.<sup>114</sup>

### 3.4.2 Technische bindingen

Voor de vraag of sprake is van technische bindingen, zijn algemene, gemeenschappelijke voorzieningen van belang. Onder algemene, gemeenschappelijke voorzieningen wordt verstaan: bedrijfsriolering, centrale afvalopslagplaats, kantine, gas- water- en elektriciteitsvoorzieningen.<sup>115</sup>

Een voorbeeld is een uitspraak van 22 juni 2000 waarin de vraag aan de orde is of twee betonwarenfabrieken als één inrichting kunnen worden aangemerkt.<sup>116</sup>

---

111 Voorbeelden van uitspraken waarin sprake is van één inrichting en aan twee van de drie bindingen is voldaan: Vz. ABRvS 20 juni 1997, KG 1997, 255; Vz. ABRvS 21 januari 1999, JM 1999, 63; ABRvS 28 januari 1999, JM 1999, 62 en 13 februari 2001, 199903444/1 en 199903445/1 (niet gepubliceerd).

112 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 30 oktober 1997, nieuwsbrief BABMKort, K-20. Hierin oordeelt de Afdeling: “Weliswaar bestaan er enige functionele bindingen tussen beide, maar gelet op het feit dat vergunninghouder geen zeggenschap heeft over het gebruik van het terrein van de begraafplaats kan naar het oordeel van de Afdeling niet van één inrichting worden gesproken.” ABRvS 10 augustus 1999, M en R 2000, 70K: “Daargelaten de vraag of sprake is van één CV-installatie en de overige door appellant bestreden bindingen, is de Afdeling reeds op grond van het voorgaande van oordeel dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit tussen het tankstation en de Welkoopwinkel een zodanige technische, organisatorische en functionele samenhang bestond, dat deze moeten worden aangemerkt als één inrichting in de zin van de Wet milieubeheer”.

ABRvS 10 augustus 1999, BR 1999, p. 962: “Er is derhalve sprake van een zekere technische en functionele binding tussen de bedrijven, doch op zichzelf is deze naar het oordeel van de Afdeling evenwel van onvoldoende betekenis om te concluderen dat sprake is van één inrichting.”

113 ABRvS 27 februari 1998, JM 1998, 62 m.nt. Zigenhorn.

114 Zie eveneens: H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Agrarische activiteiten en de Wet milieubeheer’, Agrarisch recht, nr. 12, 1998, p. 640; H. E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, BR 1999, p. 385-386.

115 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 21 juni 1997, Gst.7074, 8; ABRvS 19 maart 1998, M en R 1998, 83 m.nt. Van Gestel; ABRvS 10 augustus 1999, BR 1999, p. 962; ABRvS 22 juni 2000, M en R 2000, 96 m.nt. Ten Veen.

116 ABRvS 22 juni 2000, M en R 2000, 96 m.nt. Ten Veen onder 98.

Met betrekking tot de technische binding overweegt de Afdeling: “Weliswaar zullen beide bedrijven gedeeltelijk gebruik maken van eenzelfde toegangsweg, doch de Afdeling acht dit onvoldoende om hierom een technische binding als bedoeld in dit artikellid aanwezig te achten. Voorts is van betekenis dat de bedrijven onafhankelijk van elkaar zullen worden voorzien van gas, elektriciteit en water. In dit opzicht en ook overigens is niet gebleken van een technische binding als evenbedoeld.”

### 3.4.3 Organisatorische bindingen

Voor de organisatorische binding gaat het om de vraag wie de leiding of zeggenschap heeft over de verschillende installaties of activiteiten. De leiding of zeggenschap dient bij dezelfde persoon (of personen) te berust(en).

Een voorbeeld biedt een uitspraak van 28 januari 1999 waarin de vraag aan de orde is of een varkensbedrijf en een landbouw- en loonbedrijf als één inrichting kunnen worden aangemerkt (hierna: varkens en landbouw-uitspraak).<sup>117</sup> De Afdeling oordeelt dat in dit geval sprake is van een organisatorische binding, omdat de leiding van de beide bedrijven bij dezelfde personen berust.

Volgens verweerders is geen sprake van een organisatorische binding, omdat de bedrijven door afzonderlijke maatschappen worden geleid en beschikken over eigen personeel, afzonderlijke boekhoudingen, afzonderlijke jaarrekeningen en afzonderlijke bankrekeningen.

De Afdeling overweegt dat: “(...) voldoende is gebleken dat tussen het varkensbedrijf en het landbouw- en loonbedrijf organisatorische bindingen bestaan, aangezien de leiding van de beide bedrijven bij dezelfde personen berust (...)”.

De Afdeling gaat niet in op feit dat de bedrijven door twee afzonderlijke maatschappen worden geleid.<sup>118</sup> Het feit dat de leiding van de bedrijven bij dezelfde personen berust, is in dit geval bepalend.

De vraag rijst evenwel wat ‘de leiding over de bedrijven’ precies inhoudt.

In een uitspraak van 10 augustus 1999 is voor de vraag of sprake is van organisatorische binding de ‘zeggenschap’ over de exploitatie van belang (hierna: Praxis-uitspraak).<sup>119</sup> Daarnaast geeft de Afdeling in de uitspraak een aanwijzing met betrekking tot de vraag wat ‘zeggenschap’ inhoudt en waaruit deze kan voortvloeien.<sup>120</sup> In deze uitspraak is de vraag aan de orde of Profitmarkt (appellante) één inrichting vormt met Praxis.

De Afdeling overweegt: “Met betrekking tot de door appellant gestelde organisatorische binding overweegt de Afdeling dat het uit door appellant overgelegde deel van de overeenkomst tot verhuur die appellante met Praxis heeft gesloten niet kan worden afgeleid dat appellante *zeggenschap heeft over de wijze van exploitatie door Praxis* (cursief dzz). In eerder vermelde bijlage 4 bij de aanvraag is bepaald dat de bedrijfsleider van appellante verantwoordelijk en/of coördinator is voor een aantal gemeenschappelijke aspecten, waaronder milieuzaken voor het gehele complex. Daargelaten het rechtskarakter van deze verklaring, blijkt daaruit in het geheel niet dat appellante *bevoegdheden jegens Praxis zou hebben* (cursief dzz), zodat hieruit evenmin kan worden afgeleid dat appellante over voornoemde zeggenschap

---

117 ABRvS 28 januari 1999, JM 1999, 62 m.nt. Zigenhorn.

118 Vraag is dus of zij dit niet van belang acht of van minder groot belang acht.

119 ABRvS 10 augustus 1999, BR 1999, p. 962.

120 Dit is overigens een van de weinige uitspraken waarin de Afdeling heel duidelijk onderbouwt waarom wel of geen sprake is van organisatorische binding.

schap beschikt.

Ten aanzien van het milieuzorgsysteem is gebleken dat hierin is voorzien in de functie van een algemene milieucoördinator die wordt vervuld door een medewerker Bedrijfsmilieu dienst West- en midden Brabant. Alle afzonderlijke bedrijven op het terrein, waaronder appellante en Praxis, beschikken daarnaast over een eigen milieuzorgfunctionaris met wie de milieucoördinator in overleg treedt. Appellante heeft in dezen geen coördinerende taak. Derhalve kunnen uit het milieuzorgsysteem evenmin organisatorische bindingen van betekenis worden afgeleid.”

Uit bovenstaande overweging volgt dat sprake is van organisatorische binding tussen verschillende (rechts)personen, indien een (rechts)persoon zeggenschap heeft over de wijze van exploitatie van de andere (rechts)persoon ofwel als een (rechts)persoon bevoegdheden heeft jegens de andere (rechts)persoon. Een enkele overeenkomst tot verhuur van bedrijfsruimte blijkt in ieder geval onvoldoende te zijn om aan te nemen dat sprake is van zeggenschap.

In een uitspraak van 22 juni 2000 waarin de vraag aan de orde is of een betonwarenfabriek één inrichting vormt met een andere betonwarenfabriek, spreekt de Afdeling over *feitelijke* organisatorische binding (hierna: betonwarenfabrieken-uitspraak).<sup>121</sup>

In deze zaak is een vergunning verleend voor een betonwarenfabriek. Deze verhuist naar een ander perceel waar reeds een betonwarenfabriek is gevestigd. Vraag is nu of deze twee fabrieken te zamen één inrichting vormen, zodat een revisievergunning had moeten worden verleend in plaats van een oprichtingsvergunning. De Afdeling overweegt dat de gronden waarop de bedrijven zijn gevestigd aan één persoon toebehoren. Verder is gebleken dat die persoon weer enig aandeelhouder is in een besloten vennootschap die op haar beurt weer enig aandeelhouder is van beide betonwarenfabrieken. Volgens de Afdeling zijn deze relaties op zichzelf onvoldoende om een *feitelijke* (cursief dzz) organisatorische binding in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm aanwezig te achten.

Uit een uitspraak van 13 februari 2001 volgt dat de *feitelijke* leiding van de bedrijven van belang is (hierna: twee varkenshouderijen-uitspraak).<sup>122</sup> In deze uitspraak is de vraag aan de orde of twee varkenshouderijen één inrichting vormen.

“De Afdeling overweegt dat de beantwoording van de vraag of de twee varkenshouderijen al dan niet als één inrichting moeten worden beschouwd, afhankelijk is van de vraag of tussen de verschillende activiteiten voldoende bindingen bestaan. Deze bindingen kunnen technisch, functioneel en/of organisatorisch van aard zijn. Voor het bestaan van voldoende bindingen is niet noodzakelijk dat alle soorten bindingen aanwezig zijn.

Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is de Afdeling voldoende gebleken dat er tussen de twee varkensbedrijven organisatorische bindingen bestaan. Weliswaar worden de bedrijven geëxploiteerd door verschillende werkmaatschappijen, maar de *feitelijke* (cursief dzz) leiding van beide bedrijven berust bij dezelfde personen, te weten de broers M.A.H.C (Michiel) en H.M.M.C (René) Raaijmakers.”<sup>123</sup>

De vraag rijst of verschillende privaatrechtelijke (rechts)personen onderling privaatrechtelijk kunnen regelen dat één van hen zeggenschap heeft over alle binnen de inrichting verrichte activiteiten. Op deze materie wordt verder ingegaan in hoofdstuk 5. Het feit dat sprake is van één privaatrechtelijke rechtspersoon, is op zichzelf nog geen reden

121 ABRvS 22 juni 2000, M en R 2000, 96 m.nt. Ten Veen onder 98.

122 ABRvS 13 februari 2001, 199903444/1 en 199903445/1 (niet gepubliceerd).

123 Uit de uitspraak blijkt niet wat de feitelijke leiding in dit geval inhoudt en wat hieronder wordt verstaan.

om aan te nemen dat sprake is van organisatorische binding. Dit blijkt uit een uitspraak van 5 januari 2001 waarin de vraag aan de orde is of twee naast elkaar gelegen veehouderijen moeten worden aangemerkt als één inrichting.<sup>124</sup>

De Afdeling overweegt: "Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is gebleken dat beide mest-en fokvarkensbedrijven in eigendom toebehoren aan Vermeer Vleesvee B.V. Deze eigendomsverhouding is echter op zichzelf onvoldoende om vast te stellen dat tussen de beide bedrijven *een organisatorische binding* in de zin van artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer bestaat. Ook voor het overige is niet gebleken van zodanige relaties tussen de beide bedrijven dat zij zouden moeten worden aangemerkt als tezamen één inrichting vormend. Het bezwaar treft geen doel."

*Verhouding tussen het criterium 'tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties' en het vereiste van organisatorische binding*

Uit het bovenstaande blijkt dat juist als voor het criterium 'tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties' ook voor de organisatorische binding de feitelijke situatie mede van belang is en niet alleen de juridische situatie. Toch kunnen deze criteria niet aan elkaar gelijk worden gesteld. Het criterium 'eenzelfde onderneming of instelling' heeft in enkele uitspraken een zelfstandige betekenis. Eén van deze uitspraken is de reeds aangehaalde doe-het-zelf-uitspraak. Uit deze uitspraak kan worden afgeleid dat het criterium 'eenzelfde onderneming of instelling' en de organisatorische binding niet op dezelfde wijze worden ingevuld door de rechter.<sup>125</sup>

De Voorzitter oordeelt: "Weliswaar worden het doe-het-zelf-bedrijf en de herstel-inrichting door verschillende rechtspersonen geëxploiteerd, de stukken bieden voldoende aanknopingspunten voor het oordeel dat beide bedrijven materieel tot *dezelfde onderneming* behoren, mede gezien de omstandigheid dat zij dezelfde directeur hebben (cursivering dzz)."

Desondanks kan naar het oordeel van de Voorzitter niet worden gezegd dat beide bedrijven tezamen één inrichting vormen in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm.

"Hoewel de B.V.'s die de bedrijven exploiteren dezelfde directeur hebben, functioneren de *bedrijven in organisatorisch opzicht* (cursief dzz) namelijk afzonderlijk van elkaar, nu beide bedrijven een eigen bedrijfsleider hebben en eigen personeel in dienst hebben. Evenmin is gebleken van technische of functionele bindingen. Ter zitting is gebleken dat beide bedrijven eigen nutsvoorzieningen en een aparte verwarmingsinstallatie hebben. Voorts behoort het parkeerterrein dat ter plaatse aanwezig is bij de doe-het-zelf-inrichting, terwijl de autoherstel-inrichting vanaf de openbare weg bereikbaar is."

Als de Voorzitter in bovenstaande overweging met 'onderneming' een onderneming in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm bedoelt, kan uit de uitspraak worden afgeleid dat eenzelfde onderneming of instelling niet hetzelfde is als 'organisatorische binding'. De beide bedrijven behoren in dit geval materieel tot dezelfde onderneming, maar tussen de beide bedrijven bestaat geen organisatorische binding.

---

124 ABRvS 5 januari 2001, E03.98.0736 (niet gepubliceerd).

125 Vz. ABRvS 26 juni 1997, F03.97.0231 en F03.97.0409 (niet gepubliceerd).

### *Twee (rechts)personen één inrichting*

In uitspraken waarin de vraag aan de orde is of verschillende (rechts)personen één inrichting vormen, lijkt de hoofdregel dat één van de (rechts)personen zeggenschap moet hebben over alle binnen de inrichting verrichte activiteiten. Zie hierover de in paragraaf 3.3.3 aangehaalde uitspraken.<sup>126</sup> Als hiervan geen sprake is, dan oordeelt de Afdeling over het algemeen dat de (rechts)personen niet als één inrichting kunnen worden aangemerkt. Daarom noemen wij de vereiste zeggenschap van één van de (rechts)personen over alle binnen de inrichting verrichte activiteiten in het vervolg de hoofdregel.<sup>127</sup>

Een voorbeeld van een uitspraak waarin de hoofdregel wordt toegepast is een in deze paragraaf aangehaalde uitspraak van 10 augustus 1999 (Praxis-uitspraak).<sup>128</sup> In deze uitspraak is de vraag aan de orde of Profitmarkt (appellante) één inrichting vormt met Praxis. Tussen de rechtspersonen zijn functionele en technische bindingen aanwezig, maar op zichzelf zijn deze bindingen onvoldoende om de twee rechtspersonen als één inrichting te beschouwen. De Afdeling toetst vervolgens of organisatorische binding aanwezig is. Gezien het feit dat appellante geen zeggenschap over de bedrijfsvoering van Praxis heeft, oordeelt de Afdeling dat onvoldoende bindingen aanwezig zijn om de rechtspersonen als één inrichting aan te merken.

De uitzondering op deze hoofdregel is dat geen van de (rechts)personen zeggenschap heeft over alle binnen de inrichting verrichte activiteiten, terwijl de Afdeling in dat geval de activiteiten toch als één inrichting aanmerkt. Een voorbeeld van een dergelijke uitzondering op de hoofdregel is de reeds aangehaalde zendinstallatie-uitspraak van 7 oktober 1999.<sup>129</sup>

De Voorzitter oordeelt dat de zendinstallatie en het mediacentrum één inrichting vormen. In dit geval is sprake van functionele binding en de zendinstallatie en het mediacentrum zijn in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen. Vervolgens oordeelt de Voorzitter: “Dat de zeggenschap over het zendstation krachtens de Radio-Omroepzenderwet 1935 uitsluitend berust bij Nozema B.V. sluit niet uit dat de twee onderdelen worden beschouwd als behorende tot dezelfde instelling in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm. Gelet hierop en gezien de bovengenoemde functionele bindingen tussen het zendstation en het mediacentrum komt de Voorzitter tot het oordeel dat die onderdelen samen één inrichting vormen.”<sup>130</sup>

De Afdeling is evenwel niet consequent. Dit blijkt uit een uitspraak van 18 december 1995 waarin de vraag aan de orde is of een brandweerkazerne en een politiebureau één inrichting vormen (hierna: politie-uitspraak).<sup>131</sup> De brandweerkazerne en het politiebureau worden niet als één inrichting aangemerkt, omdat dat sprake is van twee verschillende (publiekrechtelijke) rechtspersonen.

---

126 Zie bijvoorbeeld de sporthal-uitspraak ABRvS 10 december 1996, BR 1997, p. 243. Eén van beide rechtspersonen heeft zeggenschap over alle activiteiten die binnen het geheel worden verricht. De twee rechtspersonen worden als één inrichting aangemerkt.

127 Voorbeelden van uitspraken waarin de hoofdregel wordt toegepast zijn onder andere: ABRvS 10 december 1996, BR 1997, p. 243; Vz. ABRvS 27 mei 1997, KG 1997, 255; ABRvS 20 juni 1997, JG 97.0173; Vz. ABRvS 26 juni 1997, F03.97.0231 en F03.97.0409; ABRvS 30 oktober 1997, Nieuwsbrief BABMKort; ABRvS 27 februari 1998 ABKort 1998, 133; ABRvS 19 maart 1998, M en R 1998, 83 m.nt. Van Gestel.

128 ABRvS 10 augustus 1999, BR 1999, p. 962.

129 Vz. ABRvS 7 oktober 1999, JM 1999, 156 m.nt. Zigenhorn.

130 Op deze opmerkelijke uitspraak wordt in paragraaf 3.4.4 verder ingegaan.

131 ABRvS 18 december 1995, M en R 1996, 124.



Ingevolge de Wm is een oprichtingsvergunning verleend voor een brandweerkazerne. Omwonenden komen hiertegen in beroep omdat volgens hen het politiebureau ten onrechte niet bij de aangevraagde vergunning is betrokken.

De Afdeling overweegt: “Reeds omdat de brandweer en de politie niet tot één onderneming of instelling behoren, kan niet worden gesteld dat het politiebureau en de brandweerkazerne als één inrichting moeten worden beschouwd. Hierbij is in aanmerking genomen dat de brandweer een gemeentelijke dienst is, terwijl de politie onderdeel vormt van de regio-politie.”

Of deze uitspraak een uitzondering is, zal uit nieuwe jurisprudentie moeten blijken.<sup>132</sup>

Ook uit een andere uitspraak blijkt dat de rechter de lijn, dat één van de rechtspersonen zeggenschap moet hebben over alle activiteiten die binnen het geheel worden verricht, niet consequent volgt (hierna: Givaudan-uitspraak).<sup>133</sup>

In deze zaak is een vergunning verleend voor een inrichting waar geur- en smaakstoffen worden geproduceerd. Tevens wordt onderzoek op het terrein (*van de inrichting*, cursivering ddz) gedaan. Givaudan Roure s.a (verder: Givaudan) en PFW Aroma Chemicals BV (verder: Aroma) drijven beide deze inrichting. De inrichting is niet overeenkomstig de vergunning in werking omdat voorschrift 2.2.1 overtreden wordt. De dwangsom is aan Givaudan gericht. Givaudan maakt hiertegen bezwaar omdat de overtreding in dat deel van de inrichting heeft plaatsgevonden waar niet Givaudan, maar Aroma de drijver is. De bedrijfsvoering is overeenkomstig afspraken tussen de beide rechtspersonen gesplitst. Givaudan voert aan dat de feitelijke situatie op grond van bovenstaande niet meer overeenkomstig de geldende vergunning is en dat derhalve geen sprake meer is van één inrichting.

“De Voorzitter overweegt met betrekking tot de vraag of de last onder dwangsom aan verzoekster sub 2 mocht worden gericht, dat als overtreder in ieder geval moet worden aangemerkt degene die de inrichting drijft als bedoeld in art. 8.20 Wm. De houder van de vergunning mag in beginsel worden beschouwd als drijver van de inrichting in de zin van die bepaling. In dit geval is de vergunning in 1994 verleend aan Tastemaker BV. Verzoekster sub 2 heeft per 1 juli 1997 de vergunning overgenomen van Tastemaker BV. Uit de stukken blijkt dat verzoekster sub 2 nog steeds één van de rechtspersonen is die de inrichting drijft. Dat zij dit in samenwerking met één of meer andere (rechts)personen doet, doet niet af aan haar hoedanigheid van drijver van de inrichting, aangezien art. 8.20 er niet aan in de weg staat dat een inrichting tegelijkertijd door meerdere personen wordt gedreven, in welk geval zij ieder verantwoordelijk zijn voor het naleven van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften. Dat de bedrijfsvoering van het gedeelte van de inrichting waarin de overtredingen hebben plaatsgevonden in de praktijk, overeenkomstig met verzoekster sub 2 gemaakte afspraken, door één van de andere drijvers wordt uitgevoerd maakt dit niet anders. Verder is de voorzitter niet gebleken dat de diverse installaties waaruit de inrichting bestaat inmiddels zodanig technisch en functioneel van elkaar zijn gescheiden dat niet langer sprake is van één inrichting. Verweerders hebben daarom het bestreden besluit aan verzoekster sub 2 mogen richten.”

---

132 Uit een vergelijking met deze uitspraak en de zendinstallatie-uitspraak blijkt dat de jurisprudentie casuïstisch is en dat de rechter niet één lijn volgt.

133 Vz. ABRvS 31 juli 1998, AB 1999, 45 m.nt. C.L. Knijff.

### 3.4.4 Functionele bindingen

Voor de functionele binding blijkt een uitwisseling van goederen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen van belang te zijn.<sup>134</sup> Een voorbeeld waarin het gezamenlijk gebruik van een mestopslag een reden is om aan te nemen dat sprake is van een functionele binding, is een reeds aangehaalde uitspraak van 23 april 1996. In deze uitspraak is de vraag aan de orde of een agrarisch bedrijf en een kleinschalige veehouderij als één inrichting kunnen worden aangemerkt.<sup>135</sup>

Volgens de Afdeling is sprake van functionele binding, omdat de nieuwe mestopslag is bestemd voor de beide onderdelen. In dit geval is sprake van één inrichting omdat ook aan de andere criteria van artikel 1.1 lid 4 Wm is voldaan.

Een ander voorbeeld is een uitspraak van 29 januari 1999 waarin de vraag aan de orde is of een varkensbedrijf en een landbouw- en loonbedrijf als één inrichting kunnen worden aangemerkt.<sup>136</sup>

De Afdeling overweegt dat: "(...) voldoende is gebleken dat tussen het varkensbedrijf en het landbouw- en loonbedrijf sprake is van functionele binding nu de bedrijven gebruik maken van een aantal van elkaars bedrijfsmiddelen, van elkaars personeel en van bepaalde producten (graan), respectievelijk afvalstoffen (mest)."

Indien gezamenlijk gebruik wordt gemaakt van goederen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen, dan is sprake van functionele binding. Welke mate van binding voldoende is om aan te nemen dat sprake is van functionele binding zoals bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm is, zoals gezegd, afhankelijk van de aanwezigheid van de andere vorm(en) van binding en waarschijnlijk ook van de aard van de activiteiten.

Ook de vraag of de onderdelen onafhankelijk van elkaar kunnen functioneren, blijkt van belang te zijn voor het aanwezig zijn van functionele binding.<sup>137</sup> Een voorbeeld is de reeds aangehaalde zendinstallatie-uitspraak van 7 oktober 1999 waarin de vraag aan de orde is of een mediacentrum van de regionale omroep RTV-Oost en een zendstation één inrichting vormen.<sup>138</sup>

De Voorzitter overweegt: "Volgens de aanvraag zal het zendstation aanvankelijk uitsluitend worden gebruikt voor het uitzenden van de televisie programma's van RTV-Oost. In de toekomst wordt het zendstation waarschijnlijk uitgebreid met radio en/of datatoepassingen. Uit de aanvraag en de overige stukken blijkt verder dat het zendstation noodzakelijk is als steunzender om televisieprogramma's van RTV-Oost in Twente op de antenne te kunnen ontvangen.

De Voorzitter merkt op dat het zendstation en het mediacentrum in elkaars onmiddellijke nabijheid liggen. Dat de zeggenschap over het zendstation krachtens de

---

134 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 13 februari 2001, 199903444/1 en 199903445/1 (niet gepubliceerd). In deze uitspraak is gebleken van een functionele binding omdat de bedrijven deels gebruik maken van hetzelfde personeel en brijvoer via de ondergrondse leiding wordt getransporteerd van het ene bedrijf naar het andere bedrijf. Een aanwijzing voor de feitelijke samenhang kan ook worden gevonden in de omstandigheid dat ten tijde van het nemen van het bestreden besluit mest afkomstig van het ene bedrijf werd opgeslagen in (nood)bassins op het perceel van het andere bedrijf.

135 ABRvS 23 april 1996, E03.95.0080 (niet gepubliceerd).

136 ABRvS 29 januari 1999, JM 1999, 62 m.nt. Zigenhorn.

137 Zie bijvoorbeeld: ABRvS 27 februari 1998, JM 1998, 62; ABRvS 26 maart 1998, AB 1998, 215 en ABRvS 22 juni 2000, M en R 2000, 96 m.nt. Ten Veen onder 98.

138 Vz. ABRvS 7 oktober 1999, JM 1999, 156 m.nt. Zigenhorn.

Radio-Omroepzenderwet 1935 uitsluitend berust bij Nozema B.V. sluit niet uit dat de twee onderdelen worden beschouwd als behorende tot dezelfde instelling in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm. Gelet hierop en gezien de bovengenoemde functionele bindingen tussen het zendstation en het mediacentrum komt de Voorzitter tot het oordeel dat die onderdelen samen één inrichting vormen. Dit zou slechts anders kunnen zijn indien de onderdelen duidelijk van elkaar zijn te onderscheiden en afgebakende eenheden zouden vormen, waarvoor voorschriften afzonderlijk zouden kunnen gelden.”

Het zendstation is noodzakelijk als steunzender om televisieprogramma's van RTV-Oost op de antenne te kunnen ontvangen. Zonder de zendinstallatie kan het mediacentrum dus niet functioneren; daarom is een functionele binding aanwezig.

De bovenstaande uitspraak is opmerkelijk, omdat de rechter bij wijze van uitzondering de functionele binding van doorslaggevend belang acht. In dit geval was namelijk geen sprake van organisatorische binding en toch oordeelt de Voorzitter dat sprake is van één inrichting. In het algemeen is de organisatorische binding belangrijker dan de functionele binding en als geen sprake is van organisatorische binding oordeelt de rechter zelden dat sprake is van één inrichting. Bovendien is in dit geval de aanwezigheid van één van de drie bindingen (functionele binding) een voldoende mate van binding. Doorgaans is sprake van voldoende binding als aan tenminste twee van de drie bindingen is voldaan.

### 3.4.5 Bevindingen

Niet alle drie de bindingen hoeven aanwezig te zijn om tot één inrichting te kunnen concluderen. Doorgaans is het voldoende als twee van de drie bindingen aanwezig zijn. Voorts is de sterkte van één van de bindingen van belang voor de vereiste aanwezigheid van een andere bindingsvorm. Als tussen de installaties een bepaalde binding sterk is, dan worden minder strenge eisen aan de andere vorm(en) van binding gesteld. De aanwezigheid van organisatorische binding wordt doorgaans van groter belang geacht voor het antwoord op de vraag of de verschillende installaties als één inrichting kunnen worden aangemerkt dan de functionele of technische binding. Hierop wordt in paragraaf 4.6 verder ingegaan.

Tussen de installaties bestaat technische binding als sprake is van een gezamenlijk gebruik van gemeenschappelijke voorzieningen als bedrijfsriolering, centrale afvalopslagplaats, kantine of gas-, water- en elektriciteitsvoorzieningen. Van organisatorische binding is sprake als feitelijk de zeggenschap over alle activiteiten die worden verricht bij dezelfde persoon of personen berust. Als verschillende bedrijven in organisatorisch opzicht onafhankelijk van elkaar (kunnen) functioneren, is geen sprake van organisatorische binding. Van organisatorische binding tussen verschillende privaatrechtelijke rechtspersonen is sprake als één van de rechtspersonen zeggenschap heeft over de bedrijfsvoering van de andere rechtspersoon of rechtspersonen. Indien gezamenlijk gebruik wordt gemaakt van goederen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen, is sprake van functionele binding.

De rechter acht evenwel niet altijd dezelfde feiten voor dezelfde criteria van belang. De vraag of bijvoorbeeld personeel wordt uitgewisseld tussen verschillende bedrijven, is doorgaans van belang voor het antwoord op de vraag of sprake is van functionele binding (zie bijvoorbeeld de varkens en landbouw-uitspraak). Maar een enkele keer is dit feit van belang geacht voor het antwoord op de vraag of sprake is van organisatorische binding (zie de doe-het-zelf-uitspraak). Ons inziens kan hieruit tevens worden afgeleid dat de drie bindingen niet altijd scherp van elkaar worden onderscheiden.

Ook voor het antwoord op de vraag of sprake is van eenzelfde onderneming of instelling, is de zeggenschap over de activiteiten die binnen het geheel worden verricht, ofwel de feitelijke

bedrijfsvoering, van belang; zie paragraaf 3.3.3. Dit blijkt onder meer uit de daar aangehaalde sporthal-uitspraak. Vraag is evenwel of met ‘de zeggenschap’ in beide gevallen hetzelfde wordt bedoeld.<sup>139</sup>

Zowel voor het eerste criterium (eenzelfde onderneming of instelling) als voor de organisatorische binding is doorgaans van belang of sprake is van zeggenschap van één van de (rechts)personen over alle binnen de inrichting verrichte activiteiten.

De Afdeling toetst zelden zowel aan het eerste criterium (eenzelfde onderneming of instelling) als aan het criterium van de organisatorische binding. Zij gaat doorgaans wel na of één van de (rechts)personen zeggenschap heeft over alle binnen de inrichting verrichte activiteiten.<sup>140</sup> Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat als niet expliciet aan het eerste criterium wordt getoetst hieraan *impliciet* wordt getoetst, omdat de Afdeling dan vaak wel de organisatorische binding (de zeggenschap) beoordeelt (en omgekeerd: als niet expliciet wordt getoetst of sprake is van organisatorische binding en wel wordt getoetst of sprake is van zeggenschap, dan wordt impliciet (ook) aan het eerste criterium getoetst). De vraag rijst of het criterium ‘eenzelfde onderneming of instelling’ een meerwaarde heeft in de omschrijving van de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm. Zou deze zinsnede, gelet op de jurisprudentie, kunnen worden geschrapt uit de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm? Gezien een drietal uitspraken waarin het criterium ‘eenzelfde onderneming of instelling’ wel apart wordt getoetst en dit criterium bovendien niet op dezelfde wijze wordt geïnterpreteerd als de organisatorische binding (de doe-het-zelfuitspraak, de zevengastank-uitspraak<sup>141</sup> en de drie aanvragers-uitspraak), moet deze vraag vooralsnog ontkennend worden beantwoord. De bovenstaande vraag kan evenwel ook bevestigend worden beantwoord gelet op het feit dat de Afdeling niet altijd toetst of sprake is van ‘eenzelfde onderneming of instelling’ en gezien het feit dat in enkele uitspraken aan het criterium ‘eenzelfde onderneming of instelling’ géén zelfstandige betekenis wordt toegekend.

### 3.5 Derde criterium: onmiddellijke nabijheid

De onderdelen moeten in ieder geval ook in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen. De rechter toetst niet altijd expliciet of is voldaan aan dit vereiste. Waarschijnlijk heeft dit te maken met het feit dat de verschillende onderdelen doorgaans niet ver van elkaar af gelegen zijn. Als evenwel niet aan het vereiste is voldaan, dan worden de verschillende onderdelen niet als één inrichting aangemerkt. Op deze regel wordt geen uitzondering gemaakt. Dit volgt onder andere uit een uitspraak van de Afdeling van 29 januari 1999.<sup>142</sup>

In deze uitspraak is de vraag aan de orde of twee varkenshouderijen, welke respectievelijk 1600 en 2000 meter van een andere varkenshouderij zijn verwijderd, tezamen één inrichting vormen. De Afdeling overweegt dat de afstand tussen de drie veehouderijen te groot is en dat zij niet één inrichting vormen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm. De Afdeling toetst verder niet aan de andere criteria van artikel 1.1 lid 4 Wm.

---

139 In dat geval is het ‘zeggenschaps criterium’ een criterium dat twee etiketten heeft: ‘eenzelfde onderneming of instelling’ en ‘organisatorische binding’. Of sprake is van eenzelfde onderneming of instelling of van organisatorische binding, betreft materieel gezien dus dezelfde vraag.

140 Dit wordt niet getoetst als de activiteiten niet door verschillende (rechts)personen worden verricht.

141 ABRvS 29 september 2000, AB 2001, 76 m.nt. V.M.Y. van ’t Lam: de Afdeling overweegt dat de bouwketen ‘weliswaar tot *dezelfde onderneming in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm*’ behoren (cursief dzz), maar zij hebben als zodanig geen bindingen.

142 ABRvS 29 januari 1999, AB 1999, 286 m.nt. JV.

Uit de jurisprudentie kan (impliciet) worden afgeleid dat als de ‘installaties’ in hetzelfde pand zijn gevestigd, of als zij op eenzelfde perceel of aansluitende percelen zijn gevestigd, zonder dat tussen de installaties bijvoorbeeld gronden of wegen liggen die niet tot de (toekomstige) inrichting behoren, de installaties volgens de Afdeling doorgaans in elkaars nabijheid zijn gelegen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm.

Indien de installaties in hetzelfde pand zijn gevestigd, of indien de installaties op aaneensluitende percelen zijn gelegen, toetst de Afdeling ofwel in het geheel niet of de installaties in elkaars nabijheid zijn gelegen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm ofwel oordeelt zij dat vaststaat dat de installaties ‘in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen’ (zonder motivering).

Een voorbeeld van het laatste geval is: ABRvS 12 september 2000, E03.98.0385 (niet gepubliceerd). In deze zaak is de vraag aan de orde of twee maatschappen die zijn gevestigd op twee verschillende doch naast elkaar liggende percelen (op de nummers 120A en 120B van eenzelfde weg), één inrichting vormen. De Afdeling oordeelt dat “vaststaat dat de twee bedrijven in elkaars nabijheid zijn gevestigd”. Dit oordeel wordt niet gemotiveerd.

Een voorbeeld van een uitspraak waarin de Afdeling de vraag of de installaties in elkaars nabijheid zijn gelegen, niet expliciet toetst en niet expliciet beantwoordt, is: ABRvS 22-08-2001, 1999901087/1 (niet gepubliceerd). In die zaak is de vraag aan de orde of een bedrijfsverzamelcomplex één inrichting vormt. De bedrijven zijn in hetzelfde pand gevestigd. De bedrijven vormen volgens de Afdeling één inrichting. De vraag of de bedrijven in elkaars nabijheid zijn gelegen wordt niet expliciet beantwoord. Hiervan gaat de Afdeling waarschijnlijk impliciet uit.

Vraag is evenwel of er sprake is van een maximum omvang van het terrein of het pand om nog ‘in elkaars nabijheid’ te kunnen liggen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm.

Voor andere gevallen – activiteiten die niet in hetzelfde pand of op hetzelfde perceel worden verricht – geldt dat de maximum afstand tussen de installaties ongeveer tussen de 450-1000 meter mag liggen.<sup>143</sup> Dit is evenwel afhankelijk van de omstandigheden van het geval. Welke afstand nog ‘nabij’ genoeg is, lijkt in ieder geval afhankelijk te zijn van de mate van aanwezigheid van de bindingen. Als een sterke mate van binding aanwezig is tussen de inrichtingen, dan toetst de rechter het nabijheidsvereiste minder streng dan wanneer geen sterke mate van binding aanwezig is. Waar het om lijkt te gaan, is dat de ruimtelijke scheiding of de afstand tussen de inrichtingen niet zo groot mag zijn dat daarmee de bestaande relaties of de bindingen tussen de installaties teniet wordt gedaan. Dit heeft de Afdeling met zoveel woorden expliciet uitgemaakt in een uitspraak van 2 november 2000.<sup>144</sup> In die zaak is de vraag aan de orde of twee bedrijfsonderdelen van een biggenopfokbedrijf één inrichting vormen.

“De Afdeling overweegt dat de onderdelen in de vergunningaanvraag zijn gepresenteerd als tezamen één inrichting vormend. Uit de aanvraag vloeit voorts voort dat de onderdelen op elkaar zijn afgestemd. De ruimtelijke scheiding tussen beide bedrijfs-onderdelen (ongeveer 500 meter) is niet zo groot dat daarmee de relatie tussen de twee bedrijfsonderdelen teniet wordt gedaan.” In dit geval is sprake van één inrichting.

Niet de hemelsbreed gemeten afstand is van belang, maar de afstand die men moet afleggen

---

143 H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, BR 1990, p. 381.

144 ABRvS 2 november 2000, E03.98.0688, niet gepubliceerd.

om van de ene ‘installatie’ naar de andere ‘installatie’ te komen. Dit volgt (expliciet) uit een uitspraak van 10 april 2001.<sup>145</sup>

In beroep is een besluit waarbij de voorschriften van een Wm-vergunning voor een bestrijdingsmiddelenopslagplaats zijn vervangen door een nieuw voorschriftenpakket. Het bedrijf in kwestie heeft op twee locaties een dergelijke opslagplaats. Vraag is of deze bedrijfsonderdelen één inrichting vormen. De Afdeling overweegt: “De twee locaties worden blijkens het bestreden besluit beide beheerd en geëxploiteerd door appellante. Hoewel hemelsbreed gemeten de afstand tussen beide locaties ongeveer 370 meter bedraagt, bedraagt de over de weg af te leggen afstand tussen de locaties ongeveer 900 meter. De locaties worden daarbij van elkaar gescheiden door openbare wegen, percelen van derden en een vaart. De Afdeling is gelet op de laatstgenoemde afstand en gelet op het verhandelde ter zitting van oordeel dat verweerders zich terecht op het standpunt hebben gesteld dat geen sprake is van één inrichting als bedoeld in artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer.”

In bovenstaande zaak is de over de weg af te leggen afstand tussen de locaties van belang, omdat de twee onderdelen worden gescheiden door niet tot de inrichting behorende openbare wegen, percelen van derden en een vaart. Met andere woorden: die 900 meter vallen ook echt buiten de inrichting.

Er kunnen nog andere feiten of omstandigheden (dan de hierboven behandelde) van belang zijn voor het antwoord op de vraag of de installaties in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm.

Een omstandigheid die van belang kan zijn is de vraag of de installaties ‘tezamen als een duidelijke herkenbare enclave in het land liggen’ (ABRvS 23 april 1996, E03.95.0080 niet gepubliceerd).

Een ‘duidelijk herkenbare scheiding tussen tussen verschillende installaties’ is een grond om de installaties niet als één inrichting aan te merken (ABRvS 23 november 2000, E03.98.0794 niet gepubliceerd).

De ‘omvang’ van de installaties kan ook van belang zijn voor het antwoord op de vraag welke afstand in een concreet geval als ‘onmiddellijke nabijheid’ in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm aan te kunnen merken. Dit volgt uit een uitspraak van de voorzitter (Vz. ABRvS 23 mei 2000, M en R 2001, 5 m.nt. Verschuuren). In die zaak is de vraag aan de orde of drie windturbineparken, die elk een keten vormen van 1,75, 4,5 respectievelijk 2,25 km, één inrichting vormen. De afstand tussen de parken bedraagt 1 km en 1,5 km. De Voorzitter overweegt: “Gezien in relatie tot de omvang van de windturbineketens waaruit de drie parken bestaan, is de voorzitter er niet van overtuigd dat de afstand tussen de parken zodanig groot is dat de windturbines in de parken niet kunnen worden aangemerkt als installaties die in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen”. In de uitspraak van de Afdeling in het bodemgeschil wordt op dit punt niet ingegaan, maar wordt gesteld dat niet sprake is van één inrichting reeds omdat de parken niet tot eenzelve onderneming of instelling behoren (ABRvS 30 november 2001, JM 2002, 16 m.nt. Zigenhorn).

---

145 ABRvS 19 april 2001, JM 2001, 89 m.nt. Zigenhorn.

### 3.6 Bevindingen ten aanzien van artikel 1.1 lid 4 Wm en reacties daarop uit het veld

#### 3.6.1 Inleiding

Evenals in het vorige hoofdstuk worden in de slotparagraaf van dit hoofdstuk de belangrijkste bevindingen nogmaals kort weergegeven met daaraan gekoppeld, voor zover van toepassing, de reacties van de geïnterviewde personen. De opmerkingen van de geïnterviewden worden in het onderstaande cursief weergegeven. In het slothoofdstuk worden de door de geïnterviewden gemaakte opmerkingen meegenomen bij het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen.

#### 3.6.2 Algemeen

De wettelijke grenzen van de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm zijn geen duidelijke en strakke grenzen. Nog steeds kan slechts in concreto, aan de hand van het feitencomplex, worden beoordeeld of sprake is van één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm. Het is de rechter die het laatste woord heeft, omdat het bestuursorgaan geen beoordelingsvrijheid toekomt bij de beoordeling van de vraag of sprake is van één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm.<sup>146</sup> Daarom is het des te vervelender dat er nogal wat op deze jurisprudentie valt aan te merken.<sup>147</sup> De vraag is hoe scherp bepaalde grenzen uiteindelijk kunnen worden getrokken. Inconsistenties zijn hoe dan ook niet te rechtvaardigen.

De jurisprudentie met betrekking tot de vraag of verschillende installaties als één inrichting kunnen worden aangemerkt als bedoeld in de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm is (evenals de jurisprudentie met betrekking tot de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm) casuïstisch. Daarnaast is de jurisprudentie met betrekking tot artikel 1.1 lid 4 Wm summier gemotiveerd, omdat de Afdeling vaak een feitencomplex opsomt en concludeert dat *dus* sprake is van de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties waartussen technische, organisatorische en functionele bindingen bestaan. Niet duidelijk wordt welke feiten de Afdeling van belang acht voor de toepasselijkheid van de afzonderlijke criteria van artikel 1.1 lid 4 Wm. In dit hoofdstuk is aan de hand van jurisprudentie waarin de Afdeling haar uitspraken (beter) motiveert, onderzocht op welke wijze de Afdeling de afzonderlijke criteria interpreteert.

In de jurisprudentie met betrekking tot artikel 1.1 lid 4 Wm volgt de Afdeling niet consequent één lijn. Niettemin zijn er enkele hoofdlijnen te onderkennen (waarvan overigens soms weer wordt afgeweken).

#### Opmerkingen van personen werkzaam bij bestuursorganen

*Met betrekking tot artikel 1.1 lid 4 Wm lijken er voor enkele bestuursorganen minder knelpunten te bestaan, onder andere omdat een bestuursorgaan doorgaans 'de wil van de vergunningaanvrager volgt'. Ingeval bestuursorgaan en vergunningaanvrager het niet eens zijn, leidt dit artikel tot problemen.*

---

146 In paragraaf 2.2 is reeds opgemerkt dat het bestuursorgaan geen beoordelingsvrijheid toekomt bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm. Daarom gaan wij ervan uit dat het bestuursorgaan deze beoordelingsvrijheid ook niet toekomt bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm.

147 De jurisprudentie zou namelijk juist meer duidelijkheid moeten verschaffen.

### Opmerkingen van personen uit de private sector

*Met betrekking tot artikel 1.1 lid 4 Wm bestaan minder problemen, omdat het vergunningverlenend gezag doorgaans met de vergunningaanvrager overlegt over de vraag óf de verschillende installaties als één inrichting moeten worden aangemerkt.*

#### 3.6.3 Installaties

Niet alleen installaties kunnen één inrichting vormen in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm, maar ook 'activiteiten', 'rechtspersonen', 'verschillende bedrijfsonderdelen', 'onderdelen' en 'bedrijfsruimten'.

#### 3.6.4 Eenzelfde onderneming of instelling

Gelet op de redactie van de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm is 'de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties' een zelfstandig criterium waaraan dient te worden getoetst. De rechter interpreteert de bepaling niet altijd op deze wijze. Het criterium 'tot eenzelfde onderneming of instelling behorende' is in de uitspraken namelijk niet altijd een zelfstandig criterium waaraan wordt getoetst. De drie bindingen lijken de criteria te vormen waaraan moet zijn voldaan om te kunnen spreken van 'eenzelfde onderneming of instelling'. In enkele uitspraken wordt helemaal niet getoetst of sprake is van 'eenzelfde onderneming of instelling'. Als de rechter toetst of sprake is van 'eenzelfde onderneming of instelling', wordt het criterium ruim geïnterpreteerd. Het criterium houdt in ieder geval niet in dat de installaties tot dezelfde privaatrechtelijke rechtspersoon dienen te behoren. Als de installaties evenwel niet tot eenzelfde (rechts)persoon behoren, dan dient één (rechts)persoon zeggenschap te hebben over alle activiteiten die binnen het geheel worden verricht.

### Opmerkingen van personen werkzaam bij bestuurorganen

*Het criterium 'eenzelfde onderneming of instelling' heeft volgens enkele bestuursorganen geen meerwaarde in de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm.*

#### 3.6.5 Technische, organisatorische of functionele binding

De installaties dienen technische, organisatorische of functionele bindingen te hebben. Niet alle drie de bindingen behoeven aanwezig te zijn. In totaliteit bezien moet een voldoende mate van binding aanwezig zijn. In het algemeen is het voldoende als er aan twee van de drie bindingen is voldaan. De aanwezigheid van organisatorische binding wordt doorgaans van groot belang geacht.

Er is sprake van *technische binding* tussen de installaties als gebruik wordt gemaakt van algemene gemeenschappelijke voorzieningen zoals bedrijfsriolering, centrale afvalopslagplaats, kantine, gas-, water- en elektriciteitsvoorzieningen. Er is sprake van *organisatorische binding* als de zeggenschap van de activiteiten of installaties bij dezelfde persoon of personen berust. Als de activiteiten binnen verschillende rechtspersonen worden verricht, is geen sprake van organisatorische binding als geen van de rechtspersonen zeggenschap heeft over alle activiteiten die binnen het geheel worden verricht, of als de bedrijven in organisatorisch opzicht zelfstandig kunnen functioneren. Op deze 'regel' maakt de rechter uitzonderingen. In dat geval vormen verschillende rechtspersonen één inrichting en heeft geen van de rechtspersonen zeggenschap over alle activiteiten die binnen het geheel worden verricht. Voor de *functionele binding* is een uitwisseling van goederen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen van belang.

### Opmerkingen van personen werkzaam bij bestuursorganen



*De organisatorische binding is van doorslaggevend belang. Het criterium 'eenzelfde onderneming of instelling' heeft geen meerwaarde.*

*Als verschillende activiteiten binnen verschillende rechtspersonen worden verricht, dan kunnen deze verschillende activiteiten niet als één inrichting worden aangemerkt wanneer er niet één (rechts)persoon is die zeggenschap heeft over alle activiteiten.*

*Bij een enkel bestuursorgaan wordt organisatorische binding aangenomen als er bijvoorbeeld één gezamenlijke milieu- en veiligheidsdienst is.*

*Met name in het kader van de handhaving van het milieurecht is het van groot belang dat één van de (rechts)personen zeggenschap heeft over alle activiteiten en/of onderdelen.*

#### Opmerkingen van personen uit de private sector

*Als verschillende activiteiten binnen verschillende rechtspersonen worden verricht, dan worden deze verschillende activiteiten niet als één inrichting aangemerkt wanneer er niet één (rechts)persoon is die zeggenschap heeft over alle activiteiten.*

#### 3.6.6 Nabijheid

Ten slotte dienen de installaties in elkaars onmiddellijke nabijheid te zijn gelegen. De maximum afstand tussen de installaties mag ongeveer tussen de 450-1000 meter liggen, waarbij de afstand over de weg geldt en niet de afstand hemelsbreed. Het feit dat installaties van elkaar zijn gescheiden door een ander perceel of een weg is van belang. De 'onderdelen' van de inrichting mogen namelijk niet worden gescheiden door bijvoorbeeld een groot stuk grond en of water, met andere woorden: niet tot de inrichting behorende onderdelen. Dan is geen sprake meer van nabijheid.



## 4 Wat behoort tot de inrichting?

### 4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt uiteengezet wat precies tot de inrichting behoort. Dit wordt apart behandeld, omdat deze vraag in de jurisprudentie niet altijd expliciet (of volledig) wordt beantwoord aan de hand van artikel 1.1 lid 1 Wm of artikel 1.1 lid 4 Wm.

Het begrip ‘inrichting’ vormt het aanknopingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten. Het is tevens van belang voor de elementen die het toetsingskader voor de Wm-vergunning vormen (artikel 8.8 e.v. Wm), de vergunningvoorschriften en de beperkingen waaronder de vergunning kan worden verleend. Daarom is het van belang om te weten wat *precies* tot de inrichting behoort. In de jurisprudentie komt deze vraag doorgaans aan de orde als wordt beoordeeld welke voorschriften aan de vergunning mogen worden verbonden. Als een onderdeel niet tot de inrichting wordt gerekend, dan kunnen de onderdelen of de activiteiten hierop of hiermee niet door middel van de Wm-vergunning worden gereguleerd.

Het antwoord op de vraag wat tot de inrichting behoort, valt in de praktijk niet altijd gemakkelijk te geven. In algemene zin kan het volgende worden opgemerkt. Onder inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm moet niet slechts het geheel aan fysieke middelen die worden gebruikt bij het uitoefenen van de activiteit worden verstaan, maar ook de vergunningplichtige activiteit zelf.<sup>148</sup> Als de vergunningaanvraag onderdeel van de vergunning uitmaakt, dan is vaak duidelijk wat precies tot de inrichting behoort. Niet in alle gevallen maakt de vergunningaanvraag echter onderdeel uit van de vergunning (artikel 8.11 Wm). Bovendien is niet alles wat in de vergunningaanvraag wordt genoemd om die reden een onderdeel van de inrichting (vergelijk de landerijen bij een agrarisch bedrijf).

Als wordt betwijfeld of onderdelen of installaties tot de inrichting behoren, dan biedt artikel 1.1 lid 4 Wm een maatstaf. Ingevolge artikel 1.1 lid 4 Wm kunnen verschillende installaties en onderdelen één inrichting vormen: “De tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen”. De rechter toetst echter niet altijd of verschillende installaties en onderdelen één inrichting vormen in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm. De onderdelen en installaties worden dan tot de inrichting (in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm) gerekend, zonder een nadere motivering. Zie hierover reeds hoofdstuk 3.

### 4.2 Jurisprudentie

#### *Landerijen*

De vraag of iets een onderdeel van de inrichting is, komt vaak aan de orde bij agrarische bedrijven. Vraag is dan of de gronden of landerijen tot de inrichting behoren. Als de gronden of landerijen niet als onderdeel van de inrichting (bijvoorbeeld een landbouwbedrijf) worden aangemerkt, dan kunnen de op die gronden of landerijen plaatsvindende activiteiten niet door middel van een Wm-vergunning of algemene regels op grond van hoofdstuk 8 worden gereguleerd.

Aanvankelijk was de Afdeling van mening dat de gronden van tuinbouwbedrijven tot de inrichting behoren.

---

148 ABRvS 23 december 1997, JM 1998, 69.

De vraag of de gronden tot de inrichting behoren, kwam bijvoorbeeld aan de orde in een uitspraak van 6 juni 1994.<sup>149</sup> Hierin oordeelt de Afdeling dat de tuinbouwgronden in dit geval deel uitmaken van de inrichting (een tuinbouwbedrijf). Voor het antwoord op de vraag of de gronden tot de inrichting behoren, zijn onder andere van belang het Besluit akkerbouw bedrijven milieubeheer en (toen nog, via het overnagsrecht) artikel 2 lid 1 Hinderwet (waarin wordt omschreven wanneer onderdelen als één inrichting worden aangemerkt). Volgens de toelichting van het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer worden de grond en het akkerland alwaar de volle grondstunbouw plaatsvindt "in het algemeen niet tot de inrichting gerekend". In de hierboven genoemde uitspraak overweegt de Afdeling:

"Onder verwijzing naar vaste jurisprudentie van de Afdeling voor de Geschillen van bestuur van de Raad van State is de beantwoording van de vraag of verschillende bedrijfsonderdelen danwel activiteiten tezamen één inrichting in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Hinderwet vormen, daarvan afhankelijk of tussen die bedrijfsonderdelen respectievelijk activiteiten voldoende bindingen bestaan. Deze bindingen kunnen technisch, functioneel en/of organisatorisch van aard zijn.

Blijkens de aan de bestreden beschikking ten grondslag liggende aanvraag grenzen de percelen tuinbouwgrond van de maatschap (...) aan de inrichting waarop de vergunning betrekking heeft. (...) Op de tuinbouwgrond geteelde produkten worden behandeld en opgeslagen in de gebouwen van de inrichting. In de gebouwen gestalde werktuigen worden gebruikt ten behoeve van de teeltactiviteiten op de tuinbouwgrond. Zonder de tuinbouwgronden ter plaatse is het in werking zijn van de inrichting niet mogelijk, terwijl anderzijds het verrichten van de tuinbouwactiviteiten op de tuinbouwgrond niet goed denkbaar is zonder de inrichting ter plaatse. Onder deze omstandigheden moet worden geoordeeld dat de inrichting, waarop de vergunning betrekking heeft, en de tuinbouwgronden tezamen een inrichting in de zin van artikel 2, eerste lid, van de Hinderwet vormen.

Weliswaar is in de jurisprudentie met betrekking tot intensieve veehouderijbedrijven uitgemaakt dat landerijen niet tot de inrichting behoren, doch dit houdt verband met het niet-grondgebonden karakter van intensieve veehouderij. Tuinbouwbedrijven hebben echter een grondgebonden karakter."

De Afdeling oordeelt vervolgens nog dat het feit dat de Nota van toelichting van het Besluit akkerbouwbedrijven milieubeheer vermeldt dat de grond in het algemeen niet tot de inrichting wordt gerekend, er niet toe kan leiden dat, in strijd met artikel lid 1 Hinderwet, de gronden in dit geval en onder de hierboven geschetste omstandigheden buiten beschouwing zouden moeten blijven.

In een uitspraak van 1 december 1995 komt de Afdeling expliciet terug op haar standpunt. Ook in deze uitspraak is de vraag aan de orde of de gronden bij de inrichting (een akker- of tuinbouwbedrijf) behoren.

"Bij uitspraak van 6 juni 1994 (...) heeft de Afdeling overwogen, dat tuinbouwbedrijven een plaatsgebonden karakter hebben.

(...) De Afdeling ziet aanleiding om op dit standpunt terug te komen. Daartoe overweegt de Afdeling, dat gebleken is, dat fysieke nabijheid tussen de gronden en een akker- of tuinbouwbedrijf niet noodzakelijk is ten behoeve van de bedrijfsvoering. Evenmin is het noodzakelijk dat het bedrijf steeds dezelfde gronden voor de teelt van produkten gebruikt.

De genoemde inrichtingen zijn dus weliswaar grondgebonden, maar naar hun aard niet plaatsgebonden. De toevallige omstandigheid dat in bepaalde situaties de grond in de directe nabijheid van het akker- of tuinbouwbedrijf is gelegen, doet aan het voorgaande niet af. Onder voornoemde omstandigheden kan naar het oordeel

---

149 ABRvS 6 juni 1994, Gst. 7004, 9 m.nt. R. Uylenburg.

van de Afdeling niet worden gesteld dat de gronden en het akker- of tuinbouwbedrijf tezamen één inrichting vormen als bedoeld in art. 1.1 lid 4 Wm. Uit het voorgaande vloeit voort dat het inrichtingenbegrip uit het besluit niet strijdig is met het inrichtingenbegrip uit de Wet milieubeheer.”

Sinds 1 december 1995 worden de gronden van een akker- of tuinbouwbedrijf dus niet meer tot de inrichting gerekend.<sup>150</sup>

Met betrekking tot de gronden bij veehouderijen oordeelt de rechter dat deze gronden niet tot de inrichting behoren, omdat van de gronden extensief gebruik wordt gemaakt en er om die reden geen bindingen tussen de inrichting en de gronden bestaan.<sup>151</sup> Daarom kunnen de op die gronden plaatsvindende activiteiten niet door middel van een Wm-vergunning of algemene regels worden gereguleerd.

Een voorbeeld van deze opvatting biedt een uitspraak van 21 maart 1997 waarin de vraag aan de orde is of het grasland onderdeel is van de inrichting (een schapenhouderij).<sup>152</sup>

"De Afdeling is overigens verder van oordeel dat tussen de onderhavige schapenhouderij en het daarbij behorende grasland geen bindingen bestaan die de conclusie rechtvaardigen dat dit grasland deel uitmaakt van de inrichting. Hierbij neemt de Afdeling in aanmerking dat van het grasland extensief gebruik wordt gemaakt. Voorts stelt de Afdeling vast dat er met betrekking tot het grasland geen sprake is van installaties als bedoeld in artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer.”

De laatste overweging is ons inziens niet concludent. Een berg afval kan ook een inrichting vormen, zonder dat van installaties sprake is.

Het feit dat de gronden en akkerlanden niet tot de inrichting worden gerekend, heeft tot gevolg dat de activiteiten die hierop plaatsvinden, zoals het uitrijden van mest, niet door middel van de Wm-vergunning of algemene regels kunnen worden gereguleerd. Dit sluit evenwel niet uit dat het uitrijden van mest door middel van specifieke wetgeving kan worden gereguleerd. Zie over regulering anders dan door middel van het begrip ‘inrichting’ verder hoofdstuk 6.

Als van de gronden intensief gebruikt wordt gemaakt en het gebruik hiervan noodzakelijk is voor de bedrijfsvoering van de inrichting, dan behoren de gronden wél tot de inrichting en kunnen de op die gronden plaatsvindende activiteiten dus door middel van een Wm-vergunning of algemene regels worden gereguleerd.

Een voorbeeld vinden we in een uitspraak van 29 september 2000 waarin het weiland waarop struisvogels worden gehouden tot de inrichting behoort.<sup>153</sup> In deze zaak is een vergunning verleend voor het veranderen van een agrarisch bedrijf voor het houden van rundvee, vleesvarkens en struisvogels. De vergunningaanvraag betreft het uitbreiden van de inrichting met 175 struisvogels. Appellant heeft aange-

---

150 Zie ook: ABRvS 11 april 1997, G05.90.0324 niet gepubliceerd.

151 Zie ook: ABRvS 19 januari 1996, Nieuwsbrief eerste kwartaal 1996/6 (E03.94.0834); ABRvS 21 maart 1997, JM 1997, 100.

In de uitspraken: ABRvS 13 november 1997, JM 1998, 19; ABRvS 17 augustus 2000, 199903062/1 (niet gepubliceerd); ABRvS 30 januari 2001, 199903876/1 (niet gepubliceerd), overweegt de rechter niet expliciet dat vanwege het ‘*extensieve gebruik*’ de gronden niet tot de inrichting behoren, maar stelt de rechter enkel dat de gronden niet tot de inrichting behoren.

152 ABRvS 21 maart 1997, JM 1997, 100.

153 ABRvS 29 september 2000, 199900940/1 (niet gepubliceerd).

voerd dat het weiland waarop de struisvogels verblijven niet tot de inrichting behoort, zodat voor het houden van de struisvogels geen vergunning nodig is.

De Afdeling overweegt: "Uit de stukken blijkt dat het weiland voor de struisvogels direct naast de overige bebouwing is gesitueerd. Het weiland is door middel van palen met staaldraad, harmonicagaas en een spijlen hekwerk onderverdeeld in 24 compartimenten, met elk daarvan een schuilhut. Een compartiment biedt plaats aan ongeveer 9 ouderdieren. Vast staat dat de struisvogeldieren gedurende het hele jaar - dag en nacht - in deze compartimenten worden gehouden.

Gelet hierop, alsmede gelet op de bedrijfsvoering van de inrichting zoals uit de stukken naar voren is gekomen, is de Afdeling van oordeel dat het weiland deel uitmaakt van de onderwerpelijke inrichting. Verweerders hebben derhalve terecht het houden van struisvogels bij de beoordeling van de aanvraag betrokken."

### *Openbare weg, openbaar water en dergelijke*

Activiteiten op de openbare weg en het openbare vaarwater worden doorgaans niet als inrichting aangemerkt.<sup>154</sup> Als een deel van de activiteiten op een deel van de openbare weg worden verricht, dan wordt dat deel van de openbare weg evenmin als onderdeel van de inrichting aangemerkt.

Een voorbeeld bevat een uitspraak van 30 januari 2001, waarin onder andere de vraag aan de orde is of in het kader van de vergunningverlening (ook) de geluidsbelasting op een toegangsweg van een inrichting moet worden ~~De Afdeling~~<sup>155</sup> overweegt dat de weg in beginsel slechts ten behoeve van de inrichting wordt gebruikt. De weg is kennelijk voor een ieder toegankelijk. Gelet hierop bestond er voor verweerders geen grond de toegangsweg niet als openbare weg aan te merken. Deze weg is daarom geen onderdeel van de inrichting. De geluidsbelasting van vrachtwagens op de toegangsweg dient als indirecte hinder te worden beschouwd.

Activiteiten die langs openbare boeien worden verricht, vallen buiten de inrichtingsregulering. Deze activiteiten worden niet als onderdeel van de inrichting aangemerkt. Dit volgt uit een uitspraak van 21 mei 1999.<sup>156</sup>

In deze zaak is een vergunning verleend voor de overslag van bulkgoederen uit schepen bij vestigingen van het bedrijf EBS en bij openbare boeien in het havengebied. De vergunning wordt geweigerd voor de overslag langs kaden en steigers van derden.

Volgens de Voorzitter is evenwel geen sprake van een bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht. Wat betreft de overslag langs of in de onmiddellijke omgeving van kaden van of bij inrichtingen moeten deze activiteiten als onderdeel van de betrokken inrichtingen aan de wal worden beschouwd en voor de in die inrichting geldende vergunning worden geregeld. Overslag bij openbare boeien valt buiten het kader van de Wm omdat de boeien, als deze al als inrichtingen zijn te merken, niet behoren tot een Ivb-categorie en daarom niet vergunningplichtig zijn. De vraag of sprake is van een inrichting wordt door de Voorzitter dus ontkennend beantwoord. Er is geen sprake van een bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht.

De problematiek van de bovenstaande uitspraak doet zich bijvoorbeeld ook voor bij luchthavens. Luchthavens zijn inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer. Vraag is evenwel of

---

154 Zie paragraaf 2.5.2.

155 ABRvS 30 januari 2001, E03.98.1229 (niet gepubliceerd).

156 Vz. ABRvS 21 mei 1999, M en R 1999, 104K.

alle onderdelen van een luchthaven (hiermee bedoel ik alle onderdelen die met de bedrijfsvoering samenhangen) ook als *onderdeel van de inrichting* in de zin van de Wet milieubeheer worden aangemerkt. Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer bepaalt immers niet expliciet wanneer iets onderdeel van de inrichting vormt. De rol-, start- en landingsbanen van een luchthaven worden niet als onderdeel van de inrichting aangemerkt.

Een voorbeeld is te vinden in een uitspraak van 19 november 1998.<sup>157</sup> In deze zaak is een Wm-vergunning verleend voor een zweefvliegveld. De Afdeling overweegt dat in de Wm-vergunning geen voorschriften kunnen worden opgenomen voor activiteiten op het banenstelsel, omdat de op de luchthaven aanwezige rol-, start- en landingsbanen niet tot de inrichting worden gerekend, vanwege de openbare verkeersfunctie van die banen.<sup>158</sup> NB: de Afdeling toetst niet aan artikel 1.1 lid 4 Wm!

Ook het openbare oppervlaktewater behoort niet tot de inrichting.

Een voorbeeld biedt een uitspraak van 15 november 1995.<sup>159</sup> In deze zaak is beroep ingesteld tegen een revisievergunning die is verleend ingevolge de Wet milieubeheer voor het uitbreiden van de bestaande inrichting met een slachtkuikenstal. Appellanten vrezen voor verzuring van de bodem en het oppervlaktewater ten gevolge van het uitrijden van mest door vergunninghouder. Voorts is naar de mening van één van de appellanten ten onrechte geen voorschrift aan de vergunning verbonden waarin is bepaald dat mest niet, in afwachting van verwerking, op het onderhavige perceel mag worden opgeslagen. De Afdeling overweegt dat de bescherming van de bodem tegen (over)bemesting is geregeld in het op de Wet bodembescherming gebaseerde Besluit gebruik dierlijke meststoffen.

Daarnaast overweegt de Afdeling dat het oppervlaktewater niet tot de inrichting behoort. Daarom waren verweerders niet bevoegd terzake aan de in het geding zijnde vergunning voorschriften te verbinden.

#### 4.3 Bevindingen en reacties daarop uit het veld

Ook in dit hoofdstuk worden aan het slot de belangrijkste bevindingen nogmaals kort weergegeven met daaraan gekoppeld, voor zover van toepassing, de reacties van de geïnterviewde personen. De opmerkingen van de geïnterviewden worden in het onderstaande cursief weergegeven. In het slothoofdstuk worden de door de geïnterviewden gemaakte opmerkingen meegenomen bij het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen.

Uit de bovenstaande jurisprudentie kan worden geconcludeerd dat verschillende criteria een rol spelen bij beantwoording van de vraag of iets een onderdeel van een inrichting is. In de eerste plaats is van belang of het onderdeel noodzakelijkerwijs ten behoeve van de inrichting wordt gebruikt (zie de landerijen-jurisprudentie). Een ander criterium betreft het openbare karakter van het desbetreffende onderdeel (rol-, start- en landingsbanen, openbare wegen, openbaar vaarwater en openbare terreinen). Voor de ratio van dit criterium kan worden verwezen naar hetgeen is opgemerkt in hoofdstuk 2 over bedrijvigheden op openbaar terrein (zie paragraaf 2.5.2). Ten slotte lijkt de rechter in zijn overwegingen betekenis toe te kennen aan het gegeven dat bepaalde activiteiten in ander verband zijn gereguleerd. Bij de overweging dat het oppervlaktewater niet tot de inrichting behoort, lijkt namelijk een rol te hebben gespeeld dat de bescherming van het oppervlaktewater in ander verband (de Wvo) plaatsvindt.

---

157 Zie: ABRvS 19 november 1998, M en R 1999, 4K.

158 Zie bijvoorbeeld ook ABRvS 31 mei 1996, M en R 1996, 121.

159 ABRvS 15 november 1995, M en R 1996, 42 m.nt. Peeters.

Ons inziens is een dergelijke redeneerwijze echter niet geheel zuiver: dat de milieugevolgen van activiteiten voor een bepaald onderdeel in ander verband zijn gereguleerd, behoort op zichzelf niet een rol te spelen bij het bepalen van de reikwijdte van het begrip inrichting. Dat neemt uiteraard niet weg dat wanneer een bepaalde materie in ander verband is geregeld, een voorziening moet worden getroffen omtrent de verhouding tussen de verschillende reguleringscomplexen.<sup>160</sup>

#### Opmerkingen van personen werkzaam bij bestuursorganen

##### *\* Activiteiten op landerijen*

*Het probleem met betrekking tot activiteiten op de niet tot de inrichting behorende landerijen is dat op deze landerijen op zichzelf vergunning- of meldingsplichtige activiteiten kunnen worden verricht. Bestuursorganen vragen zich in een dergelijk geval af hoe deze activiteiten kunnen worden gereguleerd. Een voorbeeld is het aanleggen van een pad op een weiland bij een agrarisch bedrijf. Het weiland behoort niet tot de inrichting. Voor het aanleggen van het pad wordt gebruik gemaakt van afval. Dient deze activiteit te worden aangemerkt als een inrichting of als het storten buiten een inrichting?*

##### *\* Doorgaande sporen*

*Doorgaande sporen behoren niet tot de inrichting. Doorgaande sporen en rangeeremplacementen (die wel inrichtingen zijn) lopen doorgaans langs elkaar en vaak ook door elkaar heen. Daarom is het moeilijk om te bepalen wat wel en wat niet tot de inrichting behoort. Ook moeilijk te bepalen is welk geluid afkomstig is van de doorgaande sporen en welk geluid van het rangeeremplacement.*

##### *\* Openbare weg*

*Als een deel van de binnen de inrichting verrichte activiteiten op de openbare weg wordt verricht, dan kunnen deze activiteiten niet door middel van de Wm-vergunning of algemene regels worden gereguleerd. Ten gevolge van het verrichten van dergelijke activiteiten ontstaat doorgaans wel hinder.*

*Vraag is evenwel of deze activiteiten onder het begrip inrichting zouden moeten vallen. Als deze activiteiten tot de inrichting worden gerekend, dan rijst de vraag hoe in dat geval de inrichting moet worden begrensd.*

##### *\* Openbaar vaarwater*

*Activiteiten op het openbare vaarwater zijn doorgaans niet begrensd zoals bedoeld in artikel 1.1 lid 1 Wm. Als de binnen een inrichting verrichte activiteiten deels op het openbare vaarwater worden verricht, zoals overslag-activiteiten met drijvende kranen langs openbare boeien, dan worden deze activiteiten niet tot de inrichting gerekend. De overslag-activiteiten bij de kaden worden doorgaans wel tot de inrichting gerekend. Dat de overslagactiviteiten langs openbare boeien niet tot de inrichting worden gerekend, kan tot regulerings- en handhavingsproblemen leiden.*

---

160 Zo is bijvoorbeeld in art. 22.1 lid 4 Wm bepaald dat hoofdstuk 8 Wm niet van toepassing is op *inrichtingen*, voor zover daarvoor een vergunning is vereist of algemene regels gelden krachtens de Wvo.



## 5 Belemmeringen voor het gezamenlijk normeren en probleemverkenning

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre het thans mogelijk is om één milieuvergunning te verlenen voor verschillende activiteiten die door verschillende bedrijven worden verricht, die elk afzonderlijk als één inrichting in de zin van de Wm kunnen worden aangemerkt.<sup>161</sup> Het verlenen van één Wm-vergunning aan verschillende bedrijven is een vorm van gezamenlijk normeren. Een andere vorm van gezamenlijk normeren is bijvoorbeeld het koppelen van diverse Wm-vergunningen die gelden voor de verschillende bedrijven. In dit onderzoek ligt de nadruk op het verlenen van één Wm-vergunning of één IPPC-vergunning aan verschillende bedrijven als variant van gezamenlijk normeren. Onderzocht wordt in hoeverre het reguleringsobject<sup>162</sup> van de Wm (artikel 1.1 lid 4 Wm) en het reguleringsobject van de IPPC-richtlijn<sup>163</sup> in de weg staan aan het verlenen van één Wm- of IPPC-vergunning aan verschillende bedrijven. Niettemin zal, in paragraaf 5.2, ook enige aandacht worden besteed aan andere vormen van gezamenlijk normeren.

De mogelijkheid om één Wm- of IPPC-vergunning te verlenen wordt onderzocht, omdat mogelijk door middel van gezamenlijk normeren een hoger milieurendement kan worden bereikt. Voordelen van het gezamenlijk normeren zijn (onder andere) dat de nadelige gevolgen voor het milieu integraal kunnen worden gezien, de samenwerking tussen bedrijven wordt bevorderd met als doel een hoger milieurendement, energie-extensivering en een vermindering van de administratieve lasten.<sup>164</sup>

Door middel van het verlenen van één Wm-vergunning aan verschillende bedrijven wordt een grotere flexibiliteit gecreëerd bij de beantwoording van de vraag waar welke milieubescherpende maatregelen moeten worden genomen. Bovendien is het mogelijk om die keuze deels aan de bedrijven zelf over te laten waardoor er sprake is van een zekere horizontalisering. Daarbij kan de kosteneffectiviteit van de te nemen milieumaatregelen een belangrijke

---

161 Zie over de vraag of aan verschillende bedrijven/(rechts)personen één Wm-vergunning kan worden verleend, met andere woorden of verschillende bedrijven één inrichting kunnen vormen in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm, ook: R. Uylenburg, 'De stolpvergunning', in M en R 1999 264-269; H.J.M. Besselink, H.A.E. Uniken Venema en M. Verbree, 'Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven', M en R 1996, p. 39-42; R. Uylenburg, 'Toekomst voor de stolpvergunning?', in: R. Uylenburg e.a. (red.), 'De milieuvergunning in ontwikkeling', Centrum voor Milieurecht UvA, Samsom 1999, p. 51-64; Consulmij, 'Eindrapportage Project Stolpbenadering', maart 2000, met name p. 16-23; P.C. Gilhuis, J.M. Verschuuren, 'Duurzaam ondernemen', VROM 1 mei 2000, p. 71-82; KPMG, Provincie Zeeland, Eindrapport Onderzoek Koepelvergunning, 'Een onderzoek naar de (on)mogelijkheid van de koepelvergunning specifiek voor de ex-Hoechst bedrijven', de Meern juni 2001, p. 13-17 en p. 19-24.

162 Onder 'reguleringsobject' wordt hier verstaan: het aanknopingspunt om milieubelastende activiteiten te reguleren. In de Wm is het begrip 'inrichting' het aanknopingspunt voor regulering.

163 Richtlijn 96/61/EG van de Raad van 24 september 1996 inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging.

164 In het rapport 'Duurzaam Ondernemen' worden projecten uiteengezet waarmee thans in de praktijk de voordelen van een integraal locatieplan of bedrijfsmilieuplan worden nagestreefd. P.C. Gilhuis, J.M. Verschuuren, 'Duurzaam ondernemen', VROM 1 mei 2000, p. 75, 76.

Deze voordelen liggen op het terrein van de economie, het milieu en de ruimtelijke ordening. Uit onderzoek is gebleken dat de voordelen met betrekking tot het milieu zijn: vergroten van (financieel en technisch) draagvlak voor het treffen van milieumaatregelen, vermindering van het cumulatieve gebruik van grond- en hulpstoffen, vermindering van het cumulatieve gebruik van drinkwater, grondwater en energie, vermindering van de cumulatieve emissie van milieubelastende stoffen (zoals CO<sub>2</sub>, SO<sub>2</sub> en NO<sub>x</sub>), vermindering van de cumulatieve emissie naar water en de reductie van de cumulatieve hoeveelheid afvalstoffen.

factor vormen. Gezamenlijk normeren sluit aldus duidelijk aan bij de tendens naar flexibilisering en horizontalisering in het milieurecht.

Ten aanzien van niet-lokale milieuproblemen zou het goed zijn dat die op een hoger niveau dan het inrichtingenniveau kunnen worden genormeerd.<sup>165</sup> Indien op een hoger niveau wordt genormeerd, kan de mogelijkheid worden gecreëerd om te bezien op welke plaats (bijvoorbeeld bij bedrijf a of bedrijf b) het best maatregelen zouden kunnen worden genomen. Hierdoor kan een milieurendement of milieudoelstelling worden bereikt op een meer kosteneffectieve wijze dan door middel van regulering die aanknoopt bij de inrichting.

Thans kan op grond van de huidige Wm niet één milieuvergunning worden verleend voor het verrichten van activiteiten die binnen afzonderlijke inrichtingen worden verricht. Uitgangspunt van de Wm is dat milieubelastende activiteiten worden gereguleerd op het niveau van de individuele inrichting. Activiteiten die binnen verschillende bedrijven e.d. worden verricht, kunnen slechts gezamenlijk worden genormeerd, voorzover zij één inrichting vormen in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm.

Volgens de Evaluatiecommissie Wet milieubeheer behoeft het begrip ‘inrichting’ in een aantal gevallen aanvulling als aangrijpingspunt voor een integrale benadering van milieubelastende activiteiten. De inrichting is slechts een (belangrijk) onderdeel van het gehele proces. Om de milieubelasting te minimaliseren zou dat hele proces volgens de Evaluatiecommissie moeten kunnen worden aangepakt. Daarom zal de huidige Wm-vergunning in een aantal gevallen aanvulling of uitbreiding behoeven om de gehele keten te reguleren. Het is volgens de Evaluatiecommissie wenselijk ten behoeve van de hier bedoelde activiteiten aanvullingen op en/of alternatieven voor het huidige instrumentarium te onderzoeken en indien zulks noodzakelijk blijkt deze in de wet vast te leggen.<sup>166</sup>

Hoewel in artikel 1.1 lid 4 Wm is bepaald dat verschillende ‘installaties’ als één inrichting kunnen worden aangemerkt als aan de in dat artikel genoemde criteria is voldaan, is in hoofdstuk 3 geconcludeerd dat ook verschillende bedrijven e.d. die op zichzelf staande inrichtingen zouden kunnen zijn één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm kunnen vormen (als aan de criteria van dat artikel wordt voldaan). De term ‘installaties’ in artikel 1.1 lid 4 Wm wordt door de rechter ruim uitgelegd: daaronder kunnen (onder andere) ook (rechts)personen, bedrijven of inrichtingen worden verstaan.

In dit hoofdstuk wordt onderzocht in hoeverre artikel 1.1 lid 4 Wm in de weg staat aan het gezamenlijk normeren. Dit wordt onderzocht aan de hand van een analyse van de jurisprudentie met betrekking tot artikel 1.1 lid 4 Wm.

In hoofdstuk 3 hebben wij reeds deze jurisprudentie geanalyseerd. Niet alle jurisprudentie met betrekking tot artikel 1.1 lid 4 Wm is in het kader van dit hoofdstuk echter van belang. Slechts de jurisprudentie waarin de vraag aan de orde is of verschillende (rechts)personen één inrichting kunnen vormen, is hier van belang (dit is niet afzonderlijk behandeld in hoofdstuk 3). De conclusies met betrekking tot die jurisprudentie worden in dit hoofdstuk, voorzover van belang, kort herhaald.

Naast de Wm is tevens de IPPC-richtlijn van belang. Deze richtlijn is van toepassing op grote

---

165 Een ander instrument dan het reguleren van milieubelastende activiteiten op inrichtingsniveau zijn de ‘verhandelbare emissies’. Bij dit instrument vindt normering niet op inrichtingsniveau plaats. Zie over de vraag met betrekking tot welke milieuproblematiek ‘verhandelbare emissies’ als instrument van het milieubeleid een oplossing zou kunnen zijn voor een effectieve en efficiënte aanpak van milieuvraagstukken: *Kamerstukken II*, 1998/1999, 26578, nr. 1, met name p. 12,13.

166 ECW, ‘Integratie waar nodig, Advies over de ‘integrale’ Wm- vergunning’, advies nr. 14, september 1998, aanbeveling 6.

industriële installaties. Reguleringsobject is ‘de installatie’, waarvoor een IPPC-vergunning dient te worden verleend.<sup>167</sup> Een IPPC-vergunning kan betrekking hebben op één of meer installaties of delen van installaties, indien aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Met betrekking tot de vraag wat onder de begrippen ‘installatie’ en ‘vergunning’ moet worden verstaan, is nog geen jurisprudentie verschenen. Derhalve wordt de reikwijdte van dit begrip onderzocht aan de hand van de IPPC-richtlijn zelf, het voorstel voor de richtlijn van de Europese Commissie en de literatuur.

### *Plan van behandeling*

In paragraaf 5.2 wordt uiteengezet op welke wijze thans in de praktijk activiteiten die door verschillende inrichtingen worden verricht, gezamenlijk worden genormeerd teneinde een hoger milieurendement te bereiken, anders dan door het verlenen van één Wm-vergunning aan verschillende bedrijven. Tevens wordt in paragraaf 5.2 uiteengezet welke verschillende vormen van gezamenlijk normeren denkbaar zijn.

In paragraaf 5.3 worden de grenzen ten aanzien van het reguleringsobject van de Wm (artikel 1.1 lid 4 Wm) en de IPPC-richtlijn onderzocht. Aan de hand van deze grenzen wordt in paragraaf 5.4 onderzocht in hoeverre de onderscheidene concepten (van paragraaf 5.2) thans binnen de Wm respectievelijk de IPPC-richtlijn vallen (alleen ten aanzien van het reguleringsobject).

## 5.2 Huidige en denkbare vormen van gezamenlijk normeren en gezamenlijk optreden

### 5.2.1 Inleiding

Thans bestaat reeds in de praktijk een aantal *projecten* waarmee de voordelen worden nagestreefd van een gezamenlijk integraal locatieplan of bedrijfsmilieuplan van meerdere bedrijven op één locatie (enkele daarvan worden als duurzame bedrijventerreinen gekwalificeerd).<sup>168</sup> Dit gebeurt op verschillende wijzen, welke in deze paragraaf uiteen worden gezet. De meeste van de hieronder opgenomen voorbeelden komen uit het rapport ‘Duurzaam Ondernemen’, waarin een aantal projecten wordt behandeld waarmee thans in de praktijk de voordelen van een integraal locatieplan of bedrijfsmilieuplan worden nagestreefd.<sup>169</sup>

In het rapport wordt onder ‘duurzaam ondernemen’ verstaan: “Ondernemen gebaseerd op beginselen van voorzorg en preventie, waarbij uitsluitend gebruik wordt gemaakt van vernieuwbare energie en grondstoffen (inclusief brandstoffen en andere stoffen), geen ‘verlies naar het milieu’ bestaat van afvalstoffen in welke vorm dan ook (een nul-emissie in de keten) en een verantwoord beslag wordt gelegd op beschikbare ruimte, waardoor uiteindelijk door ‘het ondernemen’ geen nadelige gevolgen ontstaan voor water, lucht, bodem of natuur (inclusief biodiversiteit) in binnen- en buitenland.” Duurzaam ondernemen kan op drie niveaus worden nagestreefd: op het niveau van het

---

167 In artikel 2 onder 3 IPPC-richtlijn wordt het begrip ‘installatie’ omschreven. Het begrip ‘vergunning’ wordt in artikel 2 onder 9 IPPC-richtlijn omschreven.

168 De term ‘duurzame bedrijventerreinen’ wordt niet altijd op dezelfde wijze gedefinieerd. In een onderzoek van KPMG wordt de term bijvoorbeeld gehanteerd als sprake is van: ‘Samenwerking tussen bedrijven onderling en met overheden op bedrijventerreinen, gericht op het verbeteren van het (bedrijfs)economische resultaat, de vermindering van de milieubelasting en een efficiënter ruimtegebruik’, KPMG, Stuurgroep Boegbeeld Duurzame Bedrijventerreinen, ‘Handreiking voor het management van bedrijven en overheid’, oktober 1998, p. 5. In de Nota Milieu en Economie worden duurzame bedrijventerreinen als voorbeeld gegeven van projecten waarmee een hoger milieurendement kan worden bereikt. Nota Milieu en Economie, ‘Op weg naar een duurzame economie’, VROM 1997, p. 125.

169 P.C. Gilhuis, J.M. Verschuuren, Duurzaam ondernemen, VROM 1 mei 2000, p. 26 (definitie duurzaam ondernemen), 75 en 76 (de omschreven projecten).

individuele bedrijf, samenwerking tussen bedrijven en het inrichten van een bedrijventerrein.<sup>170</sup>

In deze paragraaf zal blijken dat aan die verschillende wijzen nogal wat juridische haken en ogen zitten. Een aantal daarvan wordt in dit hoofdstuk onderzocht (paragrafen 5.3 en 5.4), omdat deze tevens van belang zijn voor het antwoord op de vraag in hoeverre het ingevolge de huidige Wm mogelijk is om aan verschillende bedrijven, die elk afzonderlijk als inrichting in de zin van de Wm kunnen worden aangemerkt, één Wm-vergunning te verlenen.

### 5.2.2 Meerdere inrichtingen; meerdere vergunningen en vergunninghouders

Deze variant betreft verschillende bedrijven die elk kunnen worden aangemerkt als inrichting, terwijl aan de afzonderlijke inrichtingen een Wm-vergunning kan worden verleend. Deze inrichtingen kunnen onderling in een convenant of samenwerkingsovereenkomst afspraken maken over samenwerking. De voordelen voor het milieu kunnen op deze manier evenwel het moeilijkst worden bereikt, omdat de nadelige gevolgen voor het milieu niet integraal worden gezien.

### 5.2.3 Eén inrichting en één vergunninghouder

Een andere wijze van gezamenlijk normeren is dat het hele terrein als één inrichting wordt aangemerkt en dat één van de bedrijven vergunninghouder is voor het hele terrein. Bedrijven die zich op het terrein willen vestigen, dienen een privaatrechtelijke overeenkomst te ondertekenen waarin zij aangeven dat zij de gestelde vergunningvoorschriften zullen naleven. De vergunninghouder vervult de brugfunctie tussen de andere exploitanten en het bevoegd gezag en is verantwoordelijk voor het gehele complex. Schiphol is hier een voorbeeld van.<sup>171</sup> Op het terrein van Schiphol is een duurzaam kantorencomplex gepland. Dit complex is met name gericht op multinationals, die zich steeds vaker dicht bij Schiphol willen vestigen. Officieel is nog niet besloten dit bedrijventerrein te ontwikkelen.

Vraag is evenwel óf de bedrijven één inrichting zullen vormen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm. Gelet op de criteria van artikel 1.1 lid 4 Wm en de wijze waarop de rechter die criteria interpreteert, kan worden betwijfeld of aan die criteria wordt voldaan en of de bedrijven één inrichting vormen. Vraag is bijvoorbeeld of één van de bedrijven zeggenschap heeft over de gehele bedrijfsvoering van het terrein (dit betreft de vereiste organisatorische binding van artikel 1.1 lid 4 Wm, zie paragraaf 5.3.1.4) en of bijvoorbeeld tussen de bedrijven technische of functionele bindingen bestaan (zie eveneens paragraaf 5.3.1.4). Ingeval zij niet één inrichting vormen, kan niet één Wm-vergunning worden verleend.

Een andere vraag is, of uit een privaatrechtelijke overeenkomst kan voortvloeien dat één bedrijf verantwoordelijk is voor de naleving van de vergunning. Deze vraag wordt onderzocht in de paragraaf 5.3.1.4. Voor het antwoord op deze vraag is onder andere van belang wie in dit geval 'drijver' is als bedoeld in artikel 8.20 Wm, met name of de andere (rechts)personen (dan de vergunninghouder) tevens als drijver worden aangemerkt. In artikel 8.20 Wm wordt de drijver immers verantwoordelijk geacht voor het naleven van de vergunning. Vraag is ook hoe het met de positie van derden-belanghebbenden zit.

In de hierboven gegeven omschrijving, wordt ervan uitgegaan dat meerdere (rechts)personen één inrichting drijven, terwijl één van hen als vergunninghouder van de inrichting moet worden gezien. Hieronder worden twee varianten van de in deze subparagraaf omschreven moge-

---

170 In dit onderzoek staat de laatste vorm centraal.

171 Meer informatie over dit voorbeeld is o.a. te vinden op [www.duurzamebedrijventerreinen.nl](http://www.duurzamebedrijventerreinen.nl).

lijkheid uiteengezet (A en B).

#### A. Een derde als vergunninghouder

Een eerste variant betreft de situatie waarin een derde, een onafhankelijk orgaan, als vergunninghouder zou kunnen worden aangemerkt. Dit orgaan treedt dan op als intermediair tussen het bevoegd gezag en de andere bedrijven. Een voorbeeld hiervan is een bedrijventerrein in Hardenberg, Wavin.<sup>172</sup> Wavin heeft als eerste in Nederland een stolpvergunning op hoofdlijnen. Er geldt één milieuvergunning en Wavin Nederland B.V. Locatiebeheer is de vergunninghouder. Vergunninghouder heeft met de andere bedrijven contracten gesloten, teneinde het naleven van de vergunningvoorschriften te waarborgen.

Wavin is een duurzaam bedrijventerrein van 42 ha groot en biedt onderdak aan zes verschillende kunststofverwerkende bedrijven. De bedrijven heetten ooit allemaal Wavin. Thans werken de bedrijven nog op veel gebieden samen (arbeidsvoorwaarden, personeelsvoorzieningen en facilitaire diensten). De manager bedrijfsvoering is het centrale aanspreekpunt voor overheden.

#### B. Diverse wijzigingsvergunningen

Een andere variant is het verlenen van een milieuvergunning met diverse uitbreidingsvergunningen. Eén van de exploitanten van de bedrijven vraagt een oprichtingsvergunning aan en vraagt voor alle nieuwe bedrijven binnen het complex uitbreidingsvergunningen aan. DSM is hier een voorbeeld van. De aanvrager blijft uiteindelijk verantwoordelijk voor de vergunning. De aanvrager dient evenwel een machtspositie binnen het complex te hebben, bijvoorbeeld op grond van privaatrechtelijke overeenkomsten.

Vraag is evenwel of ook in dit geval de bedrijven één inrichting vormen in de zin van artikelen 1.1 lid 4 Wm. En is het mogelijk dat één van de bedrijven verantwoordelijk wordt geacht voor de naleving van de vergunning voor het gehele bedrijventerrein op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst?

### 5.2.4 Een gezamenlijke vergunning en losse deelvergunningen

Voor alle bedrijven geldt een (gezamenlijk) deel van de vergunning en voor het overige geldt voor de afzonderlijke bedrijven een afzonderlijk deel van de vergunning.

Een voorbeeld uit de praktijk biedt een uitspraak van de Voorzitter van 30 juli 1996.<sup>173</sup>

Het bevoegd gezag heeft bij de vergunningverlening verschillende activiteiten aan verschillende bedrijven vergund. In het bestreden besluit is aangegeven dat het opslaan, overslaan en incidenteel bewerken van verontreinigde katalysatoren voor vijf jaar is vergund aan Nicox BV en dat het verwijderen van de overige afvalstoffen is vergund aan de twee andere bedrijven voor een termijn van tien jaar.

Volgens de voorzitter is sprake van één inrichting (zonder nadere motivering, slechts een verwijzing naar een verslag van de StAB) en betekent dit dat elk van de vergunninghouders als drijver moet worden aangemerkt. Uit dien hoofde zijn zij volgens de voorzitter elk verantwoordelijk voor het naleven van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften.

---

172 Meer informatie over dit voorbeeld is o.a. te vinden op [www.duurzamebedrijventerreinen.nl](http://www.duurzamebedrijventerreinen.nl).

173 Vz. ABRvS 30 juli 1996, BR 1997, p. 49. Uitspraak in hoofdzaak: ABRvS 29 oktober 1998, M en R 1999, 55 m.nt. Ten Veen.

### 5.2.5 ‘Gezamenlijk’: een begrip dat verschillend kan worden ingevuld

Gelet op het feit dat bedrijven doorgaans een schakel in een productieketen vormen, zij deel kunnen uitmaken van een concern of een branche én zij doorgaans zijn gevestigd op een bedrijventerrein, kan met betrekking tot het gezamenlijk normeren aan verschillende vormen van gezamenlijkheid worden gedacht. Gezamenlijkheid in de zin van locatie: een gezamenlijk aantal bedrijven op een bedrijventerrein (stolp-concept); gezamenlijkheid in de zin van bedrijfsstructuur: bedrijven binnen een concern (concern-concept) en gezamenlijkheid in de zin van productieproces: bedrijven die eenzelfde productieproces hanteren (branche-concept).

Een belangrijke vraag is evenwel wanneer inrichtingen tot eenzelfde concern of branche behoren, met andere woorden: hoe worden die begrippen gedefinieerd? De begrippen concern en branche worden in geen enkele (formele) wet geformuleerd.

Gelet op de genoemde vormen van gezamenlijkheid, wordt in dit hoofdstuk onderzocht in hoeverre het thans mogelijk is de hieronder gedefinieerde *vergunningen* te verlenen.

- a. ‘Stolpvergunning’: het verlenen van één milieuvergunning voor verschillende activiteiten die binnen of door verschillende inrichtingen worden verricht, welke op eenzelfde bedrijventerrein zijn gevestigd.
- b. ‘Concernvergunning’: het verlenen van één milieuvergunning voor verschillende activiteiten die binnen of door verschillende inrichtingen worden verricht, die tot eenzelfde concern behoren.
- c. ‘Branchevergunning’: het verlenen van één milieuvergunning voor verschillende activiteiten die binnen of door verschillende inrichtingen worden verricht, die tot dezelfde branche behoren.

## 5.3 Grenzen van het reguleringsobject van de Wm en de IPPC-richtlijn<sup>174</sup>

### 5.3.1 Grenzen van het reguleringsobject van de Wm

#### 5.3.1.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 is aan de hand van een analyse van jurisprudentie onderzocht wat de criteria zijn om verschillende *activiteiten* als één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm te kwalificeren en op welke wijze de rechter deze criteria interpreteert. Geconcludeerd is dat niet alleen activiteiten als één inrichting kunnen worden aangemerkt, maar dat ook bedrijfsonderdelen, rechtspersonen etc. als één inrichting kunnen worden aangemerkt, indien aan de drie cumulatieve criteria van artikel 1.1 lid 4 Wm is voldaan. De ‘installaties’ dienen:

- tot dezelfde onderneming of instelling te behoren (zie paragraaf 5.3.1.3), en
- onderling organisatorische, technische en functionele bindingen te hebben (zie paragraaf 5.3.1.4),<sup>175</sup> en
- in elkaars onmiddellijke nabijheid te zijn gelegen (zie paragraaf 5.3.1.2).

Hieronder wordt onderzocht in hoeverre de drie in paragraaf 5.2.5 omschreven concepten (stolp-, branche- en concernconcept) aan deze drie criteria voldoen of zouden kunnen voldoen. Voor de wijze waarop de rechter de drie criteria interpreteert, verwijzen wij naar hoofdstuk 3 van dit onderzoek.

---

174 In de literatuur over stolpconcepten/regulering etc., wordt weinig aandacht besteed aan deze vraag.

175 Hierna wordt dit criterium ook wel ‘voldoende binding’ of ‘drie bindingen’ genoemd.

In de paragrafen 5.3.1.2, 5.3.1.3 en 5.3.1.4 wordt, voorzover van belang, de (desbetreffende) conclusie van hoofdstuk 3 herhaald.

In paragraaf 5.1 is reeds opgemerkt dat niet alle jurisprudentie met betrekking tot artikel 1.1 lid 4 Wm in het kader van dit deel van het onderzoek van belang is. Alleen die uitspraken waarin de vraag aan de orde is of verschillende rechtspersonen als één inrichting kunnen worden aangemerkt, zijn van belang. Doorgaans gaat het in die jurisprudentie om de vraag of twee of drie rechtspersonen als één inrichting kunnen worden aangemerkt. De vraag of méér dan drie rechtspersonen één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm kunnen vormen, is nog niet aan de orde geweest. Bij de drie door ons in paragraaf 5.2.5 omschreven concepten, zal het doorgaans gaan om (veel) meer dan drie bedrijven/inrichtingen. Met andere woorden: de conclusies van hoofdstuk 3 moeten in feite in dit hoofdstuk (eerst) worden ‘vertaald’, alvorens de onderzoeksvraag van deze paragraaf kan worden beantwoord.

Om een aantal redenen kan de onderzoeksvraag van deze paragraaf niet heel (stellig) worden beantwoord. Ten eerste is dit zo omdat in de hoofdstukken 2 en 3 is geconcludeerd dat slechts aan de hand van de concrete feiten kan worden vastgesteld of aan alle vereisten van artikel 1.1 lid 4 Wm wordt voldaan en dus of de bedrijven op een bedrijventerrein, of de bedrijven die tot eenzelfde concern of branche behoren, één inrichting vormen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm. De tweede reden is dat de jurisprudentie met betrekking tot artikel 1.1 lid 4 Wm casuïstisch is. In hoofdstuk 3 zijn slechts de hoofdlijnen weergegeven, maar daarvan wijkt de rechter vaak af. Daarnaast acht de rechter de mate waarin aan een bepaald criterium is voldaan, van belang voor het antwoord op de vraag in welke mate aan een ander criterium moet worden voldaan.

De (oorspronkelijke) doelstelling van de tweede volzin van artikel 1.1 lid 4 Wm is ons inziens niet dat verschillende bedrijven die op zichzelf staande inrichtingen zouden kunnen zijn als één inrichting worden aangemerkt en dat aan deze inrichting één vergunning wordt verleend.

Ten eerste kan uit de parlementaire geschiedenis worden afgeleid dat artikel 1.1 lid 4 Wm oorspronkelijk niet is bedoeld om verschillende inrichtingen gezamenlijk te normeren.

In paragraaf 1.2 is opgemerkt dat in de toelichting bij het amendement waarbij de omschrijving van het begrip ‘één inrichting’ is opgenomen (het huidige artikel 1.1 lid 4 Wm), werd vermeld dat met het opnemen van het begrip inrichting wordt beoogd aan te sluiten bij de onder de Hindervet gewezen jurisprudentie.<sup>176</sup> In de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel VAR wordt opgemerkt dat “ingevolge de constante jurisprudentie van de Kroon *bedrijfsonderdelen* tot één inrichting behoren, indien ze onderling technische, organisatorische en functionele bindingen hebben en alle in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gevestigd”.<sup>177</sup> De term *bedrijfsonderdelen* doet vermoeden dat niet verschillende rechtspersonen als één inrichting kunnen worden aangemerkt. De omschrijving van het begrip ‘één inrichting’ als genoemd in de Memorie van Toelichting komt evenwel niet overeen met de omschrijving van dit begrip in artikel 1.1 lid 4 Wm. In artikel 1.1 lid 4 Wm is de term ‘*bedrijfsonderdelen*’ niet opgenomen. In tegenstelling tot de omschrijving van het begrip één inrichting in de Memorie van Toelichting, is in artikel 1.1 lid 4 Wm de zinsnede ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties’ opgenomen.<sup>178</sup>

---

176 *Kamerstukken II*, 1990/1991, 21087, nr. 36, p. 1-2.

177 *Kamerstukken II*, 1988/1989, 21087, nr. 3.

178 Zie reeds hierover paragraaf 1.2.

Zoals eerder opgemerkt, is de omschrijving van het begrip ‘één inrichting’ ontleend<sup>179</sup> aan twee oude inrichtingen en vergunningenbesluiten<sup>180</sup> waarvan het de doelstelling was ervoor te zorgen dat installaties die afzonderlijk juist buiten de gestelde capaciteitsgrenzen terecht kwamen, *te zamen* wel binnen die grenzen vielen.<sup>181</sup>

Deze artikelen luiden als volgt: “Voor de toepassing van dit besluit worden de tot een zelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische of functionele verbindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid gelegen zijn, als één inrichting beschouwd”<sup>182</sup>.

In de toelichtingen bij de besluiten wordt over de betreffende artikelen opgemerkt: “De bepaling beoogt buiten twijfel te stellen dat van afzonderlijke installaties, behorende tot eenzelfde onderneming of instelling, die wellicht elk voor zich onder de gestelde grens liggen doch op de in de bepaling aangegeven wijze onderling samenhangen, een gezamenlijke capaciteit in aanmerking moet worden genomen”.

Ten tweede doet de term ‘installaties’ in artikel 1.1 lid 4 Wm vermoeden dat het artikel niet is bedoeld om verschillende inrichtingen (in de van de Wm) te normeren; in het laatste geval zou de term ‘inrichtingen’ in artikel 1.1 lid 4 Wm zijn opgenomen in plaats van de term ‘installaties’.

Zoals reeds in hoofdstuk 3 en in de inleiding van dit hoofdstuk is opgemerkt, kan evenwel uit de jurisprudentie met betrekking tot artikel 1.1 lid 4 Wm worden afgeleid dat de rechter onder ‘installaties’ (onder andere) ook inrichtingen, rechtspersonen en bedrijfsonderdelen verstaat.

Ten slotte zou uit hoofdstuk 8 Wm kunnen worden afgeleid dat de toepassing van artikel 1.1 lid 4 Wm er niet voor is bedoeld één vergunning te verlenen voor activiteiten die worden verricht door verschillende inrichtingen, gelet op het feit dat in hoofdstuk 8 Wm geen bepalingen zijn opgenomen voor die gevallen.<sup>183</sup>

### 5.3.1.2 Nabijheid

#### *Algemeen*

Aan het vereiste van ‘onmiddellijke nabijheid’ moet zijn voldaan, om verschillende activiteiten als één inrichting te kunnen aanmerken. In paragraaf 3.5 is geconcludeerd dat ook de jurisprudentie ten aanzien van dit nabijheidsvereiste casuïstisch is. Indien de inrichtingen worden gescheiden door niet tot de inrichting behorende ‘onderdelen’ dan moet een voldoende mate van – technische, organisatorische en of functionele - binding aanwezig zijn. De afstand mag namelijk niet zo groot zijn dat de bindingen door die afstand teniet worden gedaan. Waar de grens precies ligt is onduidelijk en afhankelijk van de concrete omstandigheden van het geval.

---

179 H.J.M. Besselink, H.A.E. Uniken Venema en M. Verbree, ‘Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven’, M en R 1996, p. 39-40.

180 Namelijk: artikel 2 Inrichtingenbesluit Wet inzake de luchtverontreiniging (Stb. 1972, 294) en artikel 3 Besluit categorie a inrichtingen Wet geluidhinder (Stb. 1981, 671).

181 Stb. 1981, 671.

182 Vastgesteld kan worden dat de omschrijving niet overeen komt met artikel 1.1 lid 4 Wm. In tegenstelling tot artikel 1.1 lid 4 Wm, wordt in de geciteerde omschrijving ‘organisatorische’ binding niet genoemd. In het kader van dit onderzoek wordt hierop (verder) niet ingegaan.

183 Vraag is bijvoorbeeld óf in dat geval één Wm-vergunning kan worden verleend aan die inrichting, wie de vergunning kan aanvragen en of het Ivb van toepassing kan zijn (gelet op de gedifferentieerdheid van de activiteiten die binnen een dergelijke inrichting zullen worden verricht).



### *Toepassing van het criterium op de verschillende concepten*

#### a. bedrijventerrein

In de jurisprudentie is nog niet de vraag aan de orde geweest of bijvoorbeeld *tien* bedrijven die op een terrein van 2 km liggen in elkaars nabijheid zijn gelegen. Kunnen tien bedrijven in elkaars nabijheid liggen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm en is een afstand van 2 km niet te groot? Deze vragen kunnen aan de hand van artikel 1.1 lid 4 Wm, de parlementaire geschiedenis en de jurisprudentie met betrekking tot genoemd artikel niet met zekerheid worden beantwoord. Verdedigbaar is echter dat als de inrichtingen die op eenzelfde bedrijventerrein liggen als één geheel kunnen worden beschouwd, het nabijheidsvereiste niet van belang is. Als de inrichtingen duidelijk herkenbaar op een terrein één geheel vormen en als dat terrein ingevolge het bestemmingsplan eenzelfde functie heeft, dan kan het bedrijventerrein ons inziens als één geheel worden gezien.

#### b. concern en c. branche

Ons inziens is het niet waarschijnlijk dat de inrichtingen die tot hetzelfde concern behoren en de inrichtingen die tot dezelfde branche behoren, in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm. Dit is alleen mogelijk indien en voorzover de inrichtingen daadwerkelijk in elkaars nabijheid zijn gelegen. Waarschijnlijk is daar doorgaans geen sprake van. Om die reden gaan wij er in het vervolg van dit onderzoek van uit dat de inrichtingen die tot eenzelfde branche of concern behoren, niet in elkaars nabijheid zijn gelegen. Als de inrichtingen wél in elkaars nabijheid zouden zijn gelegen, moet worden beoordeeld of de afstand tussen inrichtingen in ieder geval minder dan 1000 meter bedraagt. Ook is de mate van aanwezigheid van de bindingen tussen inrichtingen van belang, maar deze kan slechts aan de hand van de feiten in een concreet geval worden beoordeeld. Gelet op het feit dat de inrichtingen die tot eenzelfde concern of eenzelfde branche behoren waarschijnlijk niet naast elkaar zijn gevestigd, zal geen sterke mate van technische en of functionele binding tussen de betreffende inrichtingen bestaan. Bij eenzelfde concern is er altijd wel een organisatorische binding, terwijl er bij eenzelfde branche ook daarvan geen sprake is.

Geconcludeerd kan worden dat waarschijnlijk noch de inrichtingen die tot hetzelfde concern behoren noch de inrichtingen die tot dezelfde branche behoren, in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm. Daarom kunnen zij niet als één inrichting als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm worden aangemerkt en kunnen derhalve niet door middel van één milieuvergunning worden gereguleerd.

#### 5.3.1.3 Eenzelfde onderneming of instelling

In paragraaf 3.3.4 is geconcludeerd dat door de rechter niet altijd aan het criterium behoren tot 'eenzelfde onderneming of instelling' wordt getoetst. Doorgaans zijn ofwel de milieuhygiënische bindingen tussen de installaties van doorslaggevend belang ofwel zijn de drie bindingen criteria waaraan voldaan moet zijn om de installaties aan te merken als behorende tot 'eenzelfde onderneming of instelling'. Als wel aan het criterium wordt getoetst, dient één van de (rechts)personen zeggenschap te hebben over alle activiteiten die binnen het geheel worden verricht. Niet is vereist dat sprake is van één en dezelfde rechtspersoon. Ook verschillende rechtspersonen behoren tot eenzelfde onderneming of instelling, mits één van de rechtspersonen zeggenschap heeft over alle activiteiten die binnen het geheel worden verricht.

In hoofdstuk 3 is tevens geconcludeerd dat het vereiste 'de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties' en de 'organisatorische binding' materieel op dezelfde wijze wordt ingevuld door de rechter. Ook voor de organisatorische binding is van belang dat één van de (rechts)personen zeggenschap heeft over alle activiteiten die binnen het geheel worden verricht. In de uitspraken wordt doorgaans niet aan beide criteria getoetst. Om die reden wordt

hieronder geen onderscheid (meer) gemaakt tussen het vereiste ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties’ en de organisatorische binding. Niet wordt onderzocht of de inrichtingen die op eenzelfde bedrijventerrein zijn gevestigd of die tot eenzelfde concern of branche behoren tot ‘eenzelfde onderneming of instelling’ behoren, maar of daartussen organisatorische binding bestaat of kan bestaan.

Ook in de literatuur wordt op basis van een analyse van jurisprudentie geconcludeerd dat de twee criteria niet scherp van elkaar worden onderscheiden en dat doorgaans de drie bindingen van belang zijn voor het antwoord op de vraag of sprake is van één inrichting.<sup>184</sup>

#### 5.3.1.4 De drie bindingen

##### *Algemeen*<sup>185</sup>

In deze paragraaf wordt onderzocht of aan de drie bindingen is voldaan of kan worden voldaan, ingeval verschillende inrichtingen op eenzelfde bedrijventerrein zijn gelegen, of tot eenzelfde branche of concern behoren. Als aan dit vereiste is voldaan, dient evenwel tevens aan het nabijheidsvereiste (paragraaf 5.3.1.2) te zijn voldaan om die inrichtingen als één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm te kunnen beschouwen en hen gezamenlijk met één vergunning te kunnen normeren. Weliswaar kan aan dit vereiste ten aanzien van concern- en branchevergunningen zelden worden voldaan, maar een zelfstandig onderzoek naar de bindingen is toch van belang reeds omdat het nabijheidsvereiste wellicht ooit door de wetgever zou kunnen worden geschrapt.

In hoofdstuk 3 is geconcludeerd dat ingevolge de zinsnede ‘installaties die onderling technische, organisatorische of functionele binding hebben’ in artikel 1.1 lid 4 Wm, tussen de installaties *voldoende* technische, organisatorische en/of functionele binding dient te bestaan. Niet alle drie de bindingen hoeven aanwezig te zijn. Wat precies ‘voldoende’ binding is, is uit de jurisprudentie niet af te leiden. Doorgaans is het voldoende als twee van de drie bindingen aanwezig zijn. De mate van aanwezigheid van de organisatorische binding wordt doorgaans van groter belang geacht dan de mate van aanwezigheid van de andere twee bindingsvormen.

Organisatorische binding is aanwezig als één van de (rechts)personen zeggenschap heeft over alle activiteiten die binnen het geheel worden verricht. Technische binding is aanwezig als gezamenlijk gebruik wordt gemaakt van algemene gemeenschappelijke voorzieningen zoals bedrijfsriolering, centrale afvalopslagplaats, kantine of gas- water- en elektriciteitsvoorzieningen. Indien gezamenlijk gebruik wordt gemaakt van goederen, diensten, personeel of bedrijfsmiddelen, dan is sprake van functionele binding.

Hieronder wordt eerst onderzocht of organisatorische binding bestaat of kan bestaan tussen de inrichtingen die op eenzelfde bedrijventerrein zijn gevestigd en of die binding bestaat of kan bestaan tussen de inrichtingen die tot eenzelfde concern of branche behoren. Vervolgens wordt dit met betrekking tot de functionele en technische binding (tezamen) onderzocht.

#### *Toepassing van het criterium op de verschillende concepten*

##### *Organisatorische binding*

###### a. bedrijventerrein

In paragraaf 3.4.3 is opgemerkt dat met betrekking tot de vraag of verschillende rechtspersonen één inrichting kunnen vormen, uit de jurisprudentie met betrekking tot artikel 1.1 lid 4

---

184 H.J.M. Besselink, H.AE. Uniken Venema en M. Verbree, ‘Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven’, M en R 1996, p. 42; R. Uylenburg, ‘Toekomst voor de stolpvergunning?’, in: ‘De milieuvergunning in ontwikkeling’, Uylenburg e.a. Centrum voor Milieurecht UvA, Samsom 1999, p. 53; T.E.P.A. Lam, ‘De Wm inrichting, met een definitie verder van huis?’ Gst. 1998, 7074, p. 221-226.

185 Hier wordt, voorzover van belang, eerst de conclusie van paragraaf 3.4 ‘Tweede criterium: de drie bindingen’ herhaald.

Wm kan worden afgeleid, dat het de *hoofdregel* is dat één van die rechtspersonen (tevens) zeggenschap heeft over de bedrijfsvoering van de andere rechtspersonen (organisatorische binding). De *uitzondering* op deze hoofdregel is dat geen van de rechtspersonen zeggenschap heeft over de bedrijfsvoeringen van de andere rechtspersonen (geen organisatorische binding) en dat de rechter niettemin oordeelt dat sprake is van één inrichting.

Tussen de inrichtingen die op één bedrijventerrein zijn gevestigd, is organisatorische binding aanwezig als één van de (rechts)personen ‘zeggenschap heeft over alle activiteiten die op het terrein worden verricht’. Indien geen van de (rechts)personen zeggenschap heeft over alle op het bedrijventerrein verrichte activiteiten, is geen sprake van organisatorische binding als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm.

Belangrijke vragen zijn of bovengenoemde zeggenschap uit een privaatrechtelijke overeenkomst kan voortvloeien en of een derde (ook op grond van een dergelijke privaatrechtelijke overeenkomst) zeggenschap kan hebben over alle activiteiten die op het terrein worden verricht. Alvorens deze vragen kunnen worden beantwoord, is het van belang te weten wat in dit verband precies onder ‘zeggenschap’ wordt verstaan.

In paragraaf 3.4.3 is geconcludeerd dat uit jurisprudentie kan worden afgeleid dat onder voornoemde zeggenschap wordt verstaan, dat één van de (rechts)personen zeggenschap heeft over de gehele bedrijfsvoering, dat die (rechts)persoon daar invloed op kan uitoefenen. Met betrekking tot de bedrijven die op eenzelfde bedrijventerrein zijn gevestigd, betekent dit, dat één van die (rechts)personen (hierna: het beheersorgaan)<sup>186</sup> zeggenschap moet hebben over de gehele bedrijfsvoering of de wijze van exploitatie van de activiteiten die op het bedrijventerrein worden verricht. Met andere woorden: het beheersorgaan moet zeggenschap hebben over de bedrijfsvoering van de andere (rechts)personen die op het bedrijventerrein zijn gevestigd. ‘De bedrijfsvoering’ van de activiteiten die op het bedrijventerrein worden verricht, is immers gesplitst.

Anders luidt echter de in hoofdstuk 3 aangehaalde Givaudan-uitspraak.<sup>187</sup> In die zaak is de vraag aan de orde of een dwangsombesluit aan de juiste (rechts)persoon is gericht. Eén inrichting wordt gevormd door twee rechtspersonen: een geurstoffenfabrikant en een smaakstoffenfabrikant. Eén van die rechtspersonen heeft een dwangsombeschikking ontvangen nadat door de andere rechtspersoon een vergunningvoorschrift is overtreden. De voorzitter *stelt* dat de rechtspersonen één inrichting vormen en *overweegt* dat zij beiden drijvers zijn en uit dien hoofde verantwoordelijk voor het naleven van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften. De voorzitter toetst niet óf de rechtspersonen nog wel één inrichting vormen. In dit geval had namelijk géén van de rechtspersonen zeggenschap over de gehele bedrijfsvoering, met andere woorden: geen van de rechtspersonen had zeggenschap over de bedrijfsvoering van de andere rechtspersoon.

---

186 Binnen het kader van de vierde tranche van het MDW-programma is door de MDW-werkgroep “Vergunningprocedures bij bedrijfsvestiging” onderzoek gedaan naar de mogelijkheden tot verdere stroomlijning van de vergunningprocedures bij de vestiging van milieugevoelige industriële bedrijven. De werkgroep heeft onder andere bezien in hoeverre de mogelijkheid van een gebiedsgerichte vergunning het vergunningverleningsproces optimaliseert. Als voordelen van deze vergunning worden door de MDW-werkgroep dezelfde genoemd als in paragraaf 5.1 (voordelen van gezamenlijk normeren). Volgens de MDW-werkgroep zou als houder van de (gebiedsgerichte)vergunning een beheersorgaan kunnen optreden. Waarschijnlijk wordt bedoeld dat ‘het beheersorgaan’ een derde is, een ander dus dan de exploitanten of de bedrijven die op het bedrijventerrein zijn gevestigd. Wij gaan er niet voetstoots van uit dat het beheersorgaan een derde zou (hoeven) zijn. Volgens de MDW-werkgroep zijn er evenwel juridische haken en ogen aan deze gebiedsgerichte vergunning. Gelet op de voordelen van de gebiedsgerichte vergunning is het volgens de werkgroep echter wenselijk dat de mogelijkheden tot een gebiedsgerichte vergunning worden onderzocht. Rapport van de MDW-werkgroep Vergunningprocedures bij bedrijfsvestiging, maart 1998 p. 33-34.

187 Vz. ABRvS 31 juli 1998, AB 1999, 45 m.nt. C.L. Knijff.

Een andere uitzondering op de hoofdregel is de in hoofdstuk 3 aangehaalde zendinstallatie-uitspraak (zie paragraaf 3.3.3).<sup>188</sup> De voorzitter oordeelt dat een mediacentrum en een zendinstallatie, hoewel geëxploiteerd door verschillende rechtspersonen en geen van die rechtspersonen zeggenschap heeft over de andere rechtspersoon, één inrichting vormen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm.

Met betrekking tot de inrichtingen die op eenzelfde bedrijventerrein zijn gevestigd, houdt de genoemde zeggenschap in, dat het beheersorgaan tevens bevoegdheden jegens de andere (rechts)personen (die op het bedrijventerrein zijn gevestigd) dient te hebben met betrekking tot de bedrijfsvoering, zodat het beheersorgaan, indien en voorzover noodzakelijk, kan ingrijpen in de bedrijfsvoering van die andere (rechts)personen teneinde nakoming van de vergunning en de vergunningvoorschriften te waarborgen.

Geconcludeerd kan worden dat sprake is (zou zijn) van organisatorische bindingen tussen de inrichtingen die op eenzelfde bedrijventerrein zijn gevestigd, indien één van de (rechts)personen zeggenschap heeft over de *gehele* bedrijfsvoering, dat wil zeggen over de bedrijfsvoeringen van alle inrichtingen die op het bedrijventerrein zijn gevestigd. Die (rechts)persoon kan daardoor tevens invloed uitoefenen op die bedrijfsvoeringen.

Kan voornoemde organisatorische binding - met andere woorden: zeggenschap over de bedrijfsvoeringen van de op het bedrijventerrein gevestigde inrichtingen - voortvloeien uit een privaatrechtelijke overeenkomst waarin onder andere is bepaald dat één van de rechtspersonen zeggenschap heeft over de bedrijfsvoeringen van de op het bedrijventerrein gevestigde inrichtingen? De huidige wettekst (artikel 1.1 lid 4 Wm) staat hieraan niet in de weg. Ook uit de parlementaire geschiedenis is hieromtrent niets af te leiden. Tot nu toe is er weinig jurisprudentie waarin de vraag of organisatorische binding uit een privaatrechtelijke overeenkomst kan voortvloeien (expliciet) aan de orde komt. Uit enkele uitspraken waarin de vraag aan de orde is of sprake is van ‘eenzelfde onderneming of instelling’ of ‘organisatorische binding’, als in een privaatrechtelijke overeenkomst een en ander is geregeld met betrekking tot de zeggenschap over de bedrijfsvoering, zou kunnen worden afgeleid dat de organisatorische binding (of ‘eenzelfde onderneming of instelling’) in beginsel kan voortvloeien uit een privaatrechtelijke overeenkomst.<sup>189</sup> In die uitspraken oordeelt de rechter dat geen sprake is van ‘eenzelfde onderneming of instelling’ of van ‘organisatorische bindingen’. Uit de overwegingen van de rechter kan worden afgeleid dat als een privaatrechtelijke overeenkomst aanwezig zou zijn geweest, wellicht wél sprake zou zijn van ‘eenzelfde onderneming of instelling’ of van ‘organisatorische bindingen’.

Een voorbeeld biedt een uitspraak van 30 oktober 1997. In deze zaak is de vraag aan de orde of een begraafplaats en een crematorium één inrichting vormen.<sup>190</sup>

“De Afdeling stelt vast dat de begraafplaats en crematorium niet tot dezelfde rechtspersoon behoren *noch dat er sprake is van een contractuele relatie op basis waarvan gesteld kan worden dat de verantwoordelijkheid voor het gebruik van de betrokken terreinen bij het crematorium berust* (cursief ddz). Weliswaar bestaat er een zekere

188 Vz. ABRvS 7 oktober 1999, JM 1999, 156 m.nt. Zigenhorn.

189 ABRvS 20 juni 1997, JG 1997, 9, nr. JG 97.0173: een horecavoorziening en een overdekt zwembad vormen niet één inrichting, onder andere omdat het horecagedeelte wordt verpacht en als afzonderlijke instelling wordt geëxploiteerd. Zie voorts ABRvS 12 maart 1999, M en R 2000, m.nt. W.J.B. Claassen-Dales en ABRvS 23 juni 2000, M en R 2001, 65 m.nt. Van Gestel. Zie ook de in hoofdstuk 3 aangehaalde Praxis-uitspraak (ABRvS 10 augustus 1999, BR 1999, p. 962): een supermarkt en bouwmarkt vormen niet één inrichting, (onder andere) omdat uit een overeenkomst tot verhuur niet kan worden afgeleid dat sprake is van zeggenschap van de supermarkt over de wijze van exploitatie van de bouwmarkt.

190 ABRvS 30 oktober 1997, Nieuwsbrief 4<sup>e</sup> kwartaal 1997, K-20.

functionele binding tussen beide, maar gelet op het feit dat vergunninghoudster geen zeggenschap heeft over het gebruik van het terrein van de begraafplaats kan naar het oordeel van de Afdeling niet van één inrichting worden gesproken.”

Uit bovenstaande overweging volgt dat de organisatorische binding (zeggenschap) kan voortvloeien uit een contractuele relatie, een privaatrechtelijke overeenkomst.<sup>191</sup>

De organisatorische binding zou wellicht ook in een privaatrechtelijke overeenkomst kunnen worden geregeld die primair een ander onderwerp betreft, bijvoorbeeld in een aparte milieuparagraaf van een huurovereenkomst. Ten behoeve van de leesbaarheid wordt hieronder gesproken over ‘een privaatrechtelijke overeenkomst’. Dit kan dus een speciale daartoe opgemaakte overeenkomst zijn, maar dat kan tevens een onderdeel van een andere overeenkomst zijn.

Ook uit een uitspraak van 22 augustus 2001 lijkt te kunnen worden afgeleid dat de organisatorische binding kan voortvloeien uit een privaatrechtelijke overeenkomst.<sup>192</sup> In deze uitspraak is de vraag aan de orde of één milieuvergunning kan worden verleend voor activiteiten die binnen één gebouw worden verricht door meerdere bedrijven.

Verweerders hebben aan Mercator (een vergunning verleend voor het oprichten en in werking hebben van een centrum voor onderzoek en ontwikkeling (bedrijven-centrum)). Appellante heeft onder andere aangevoerd dat de vergunning ten onrechte aan Mercator is verleend, omdat het haars inziens niet mogelijk is dat in het kader van de Wm een vergunning wordt verleend aan een rechtspersoon die als verhuurder/beheerder van het gebouw optreedt.

“De Afdeling stelt vast dat blijkens de stukken, waaronder de vergunningaanvraag, sprake is van één gebouw waarbinnen meerdere bedrijven zijn gevestigd. Het doel van vergunninghoudster is een kennis- en ontwikkelingscentrum te exploiteren, waarbij een inhoudelijke relatie bestaat wat betreft kennis of medische aspecten met de Katholieke Universiteit Nijmegen en/of het Academisch Ziekenhuis Nijmegen. Het doel wordt vormgegeven door het bieden van faciliteiten aan bedrijven die zich bezig houden met de ontwikkeling en verkoop van kennisintensieve producten en dienstverlening, waarbij alle bedrijven laboratoriumwerkzaamheden, medische werkzaamheden of kantoorwerkzaamheden verrichten of een combinatie daarvan. Andere bedrijven worden niet toegelaten. Daarnaast worden ten behoeve van de gezamenlijke bedrijven overige werkzaamheden verricht zoals intern transport, kleine reparaties, schoonmaak, groenbeheer, etcetera. De werkzaamheden van de in het gebouw gevestigde bedrijven vinden plaats binnen het kader van de door vergunninghoudster geboden centrale voorzieningen op het gebied van onder andere energievoorziening, waterafvoer, aanvoer van speciale gassen, opslag van chemicaliën, gascilinders en afval, etcetera.

Naast deze technische en functionele bindingen is naar het oordeel van de Afdeling ook in voldoende mate sprake van organisatorische samenhang tussen de verschillende bedrijven om te kunnen spreken van één inrichting als bedoeld in artikel 1.1, vierde lid, van de Wet milieubeheer, gelet op het feit dat *vergunninghoudster als zelfstandige rechtspersoon zeggenschap heeft over de afzonderlijke (kleinere) bedrijven ten aanzien van de vergunningplichtige activiteiten*. Blijkens de van de vergunning deel uitmakende vergunningaanvraag mogen geen activiteiten worden verricht die zich niet verdragen met de milieuvergunning, hetgeen is opgenomen in de

---

191 Hierbij gaan wij ervan uit dat een de Afdeling onder een contractuele relatie (in ieder geval) een privaatrechtelijke overeenkomst verstaat. En dat de Afdeling met ‘verantwoordelijkheid voor...crematorium berust’, de organisatorische binding bedoelt.

192 ABRvS 22 augustus 2001, AB 2002, 88 m.nt. V.M.Y. van 't Lam.

huurovereenkomst die vergunninghoudster met elk in het gebouw gevestigd bedrijf heeft. Het betoog van appellante dat verweerders de vergunning ten onrechte hebben verleend omdat deze onvoldoende waarborg biedt voor naleving ervan, slaagt niet. De door appellante naar voren gebrachte omstandigheid dat zij of een andere derde niet van de inhoud van de huurcontracten op de hoogte is, maakt dit niet anders. Deze beroepsgrond slaagt niet.”

De Afdeling overweegt niet expliciet op grond waarvan vergunninghoudster zeggenschap over de afzonderlijke bedrijven heeft, maar waarschijnlijk heeft vergunninghoudster deze zeggenschap op grond van de huurovereenkomst die zij met elk in het gebouw gevestigd bedrijf heeft gesloten. Zie de overweging inzake “hetgeen is opgenomen in de huurovereenkomst die vergunninghoudster met elk in het gebouw gevestigd bedrijf heeft.”

Ook enkele auteurs zijn van mening dat de organisatorische binding uit een privaatrechtelijke overeenkomst kan voortvloeien.<sup>193</sup> Volgens Woldendorp en Heinen zou ook een derde over de bedoelde zeggenschap kunnen beschikken. Als voorbeeld geven zij een complex waarin een winkelcentrum is gevestigd. De beheerder van het centrum zou de exploitanten een overeenkomst kunnen laten tekenen, waarin wordt verwezen naar de vergunningvoorschriften en waarin is bepaald dat de beheerder (in ieder geval) verantwoordelijk is voor het naleven van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften. De exploitanten dienen te beheerder te erkennen als orgaan dat naleving van de vergunning en de voorschriften kan verzekeren.<sup>194</sup>

De organisatorische binding kan ons inziens in beginsel uit een privaatrechtelijke overeenkomst voortvloeien, mits deze overeenkomst aan een aantal voorwaarden voldoet.<sup>195</sup> In de privaatrechtelijke overeenkomst dient in ieder geval te zijn opgenomen dat het beheersorgaan verantwoordelijk is voor het naleven van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften en dat de andere (rechts)personen verantwoordelijk zijn voor het naleven van de vergunning en de vergunningvoorschriften voorzover de voorschriften zien op een deel van de inrichting waarover de betreffende (rechts)persoon zeggenschap heeft. Daarnaast dient in de overeenkomst te zijn opgenomen dat het beheersorgaan bevoegd is in te grijpen in de bedrijfsvoering van de andere (rechts)personen en zo nodig zelf feitelijke maatregelen kan (laten) treffen, teneinde de naleving van de vergunning en de vergunningvoorschriften te waarborgen. De andere (rechts)personen dienen het beheersorgaan hiertoe te machtigen in de overeenkomst. Indien en voorzover dit relevant is voor de vergunningaanvraag (artikel 8.4 Wm jo artikel 5.1 Ivb), een eventuele melding (artikel 8.19 Wm) of een eventuele wijziging (artikel 8.1 Wm), dient in de overeenkomst tevens te worden opgenomen dat de andere (rechts)persoon of (rechts)personen verplicht zijn de nodige informatie te verschaffen aan het beheersorgaan. Tevens dient te worden overeengekomen dat de andere (rechts)personen eventuele wijzigingen van de werking van de bedrijven melden aan het beheersorgaan indien en voorzover relevant, gelet op de bovengenoemde artikelen.

Hierboven is reeds opgemerkt dat volgens Woldendorp en Heinen ook een *derde* (een ander dan één van de (rechts)personen die activiteiten op het bedrijventerrein exploiteren) als beheersorgaan zou kunnen optreden. Een derde zou in dat geval volgens hen op grond van een

---

193 Zie bijvoorbeeld: H.J.M. Besselink, H.AE. Uniken Venema en M. Verbree, ‘Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven’, M en R 1996, p. 42; H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, BR 1999, p. 386.

194 H.E. Woldendorp en P.C.M. Heinen, ‘Het begrip inrichting in de Wet milieubeheer’, BR 1999, p. 386.

195 Een aantal van de hieronder genoemde voorwaarden is ontleend aan Besselink e.a. Zij omschrijven wat in een privaatrechtelijke overeenkomst geregeld zou moeten zijn, zodat sprake is van een voldoende mate van organisatorische binding: H.J.M. Besselink, H.AE. Uniken Venema en M. Verbree, ‘Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven’, M en R 1996, p. 42.

privaatrechtelijke overeenkomst zeggenschap hebben over de bedrijfsvoering van de inrichtingen die op het bedrijventerrein zijn gevestigd. Vraag is evenwel, of uit een dergelijke privaatrechtelijke overeenkomst ook de organisatorische binding kan voortvloeien. Dit kan niet uit de parlementaire geschiedenis worden afgeleid, maar de redactie van artikel 1.1 lid 4 Wm lijkt zich daartegen te verzetten (“*die onderling* organisatorische binding hebben”). Verdedigbaar is evenwel dat de onderlinge binding voortvloeit uit de gezamenlijke binding met de derde: dat de organisatorische binding dus indirect is. Vooralsnog gaan wij er in het vervolg van dit onderzoek van uit dat de organisatorische binding tussen de verschillende inrichtingen die op een bedrijventerrein zijn gevestigd, in beginsel uit een privaatrechtelijke overeenkomst kan voortvloeien.

Mede gelet op de uitspraken waarin de vraag aan de orde is of een handhavingsbesluit aan de juiste (rechts)persoon is gericht (handhavings-jurisprudentie), is te betwijfelen of de rechter zal aanvaarden dat het beheersorgaan verantwoordelijk is voor het geheel en de andere (rechts)personen slechts voor een deel. Een voorbeeld biedt de in hoofdstuk 3 aangehaalde Givaudan-uitspraak.<sup>196</sup> Daarin bepaalde de Afdeling dat twee rechtspersonen één inrichting vormen en dat deze twee rechtspersonen als drijvers van de inrichting aangemerkt dienen te worden en dat zij uit dien hoofde verantwoordelijk zijn voor de naleving van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften. Dat de bedrijfsvoering overeenkomstig afspraken tussen de rechtspersonen was gesplitst, kon volgens de Afdeling niet tot een ander oordeel leiden. Slechts het feit dat destijds aan de bedrijven één vergunning was verleend, lijkt voor de Afdeling voldoende om te oordelen dat de bedrijven (nog steeds) één inrichting vormen en dat zij als drijvers kunnen worden gekwalificeerd en uit dien hoofde verantwoordelijk zijn voor het naleven van de vergunning en de daaraan verbonden voorschriften. Hieruit zou kunnen worden afgeleid dat in geval de inrichtingen die op eenzelfde bedrijventerrein zijn gevestigd als één inrichting worden aangemerkt en aan die ene inrichting één Wm-vergunning wordt verleend, alle afzonderlijke inrichtingen verantwoordelijk zijn voor het naleven van de vergunning en *alle* daaraan verbonden voorschriften.

De praktische vraag is natuurlijk óf bedrijven *een ander* zeggenschap zullen geven over hun gehele bedrijfsvoering, teneinde naleving van de vergunning of de daaraan verbonden voorschriften te waarborgen.

Geconcludeerd kan worden dat (ons inziens) uit een privaatrechtelijke overeenkomst (die overigens aan een aantal voorwaarden dient te voldoen) tussen de verschillende inrichtingen die op een bedrijventerrein zijn gevestigd, in beginsel organisatorische bindingen tussen die inrichtingen kan voortvloeien.

#### b. concern

Wanneer bestaan tussen inrichtingen die tot hetzelfde concern behoren, organisatorische bindingen als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm? Een moederonderneming zal doorgaans enige mate van zeggenschap hebben over de bedrijfsvoering van de dochteronderneming.

In artikel 2:24a BW is bepaald dat de moedermaatschappij stemrechten in de algemene vergadering heeft van de dochtermaatschappij. Dit houdt in dat sprake is van een bepaalde mate van zeggenschap, maar niet duidelijk is of tevens sprake is van organisatorische binding in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm. Vraag is bijvoorbeeld of een moederonderneming gerechtigd is om direct in te grijpen in de bedrijfsvoering van de dochteronderneming.

---

196 Vz. ABRvS 31 juli 1998, AB 1999, 45 m.nt. C.L. Knijff.

Of deze zeggenschap voldoende is om organisatorische binding uit af te leiden, is moeilijk te beoordelen. Daarom dient één van de (rechts)personen die tot eenzelfde concern behoren (of wellicht een derde) op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst zeggenschap te hebben over de *gehele* bedrijfsvoering. Met andere woorden: één (rechts)persoon moet zeggenschap hebben over alle bedrijfsvoeringen van de tot het concern behorende (rechts)personen. Wellicht kan deze overeenkomst<sup>197</sup> minder uitgebreid zijn dan de overeenkomst waarin de zeggenschap op een bedrijventerrein is geregeld, omdat de moederonderneming al enige mate van zeggenschap heeft.

#### c. branche

Tussen de activiteiten die worden verricht door (rechts)personen die tot dezelfde branche behoren, zal waarschijnlijk geen organisatorische binding bestaan, omdat waarschijnlijk geen van de (rechts)personen zeggenschap heeft over *alle* activiteiten die binnen de branche worden verricht; met andere woorden: geen van de (rechts)personen zal zeggenschap hebben over de bedrijfsvoeringen van de (rechts)personen die tot de branche behoren. Bedrijven die tot eenzelfde branche behoren, zijn doorgaans niet in elkaars onmiddellijke nabijheid gevestigd. Daarom is de kans op aanwezigheid van technische en/of functionele binding tussen de verschillende inrichtingen die tot eenzelfde branche behoren, minder groot (dan bij inrichtingen die in elkaars nabijheid zijn gevestigd), hetgeen evenwel van groot belang is. In z'n *totaliteit* bezien moet namelijk sprake zijn van een *voldoende mate* van binding. Daarom is te betwijfelen of de organisatorische binding, zelfs als die zou voortvloeien uit een privaatrechtelijk overeenkomst, voldoende sterk zou kunnen zijn om te kunnen spreken van een voldoende mate van binding tussen de verschillende installaties als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm.

#### *Technische en functionele binding*<sup>198</sup>

##### a. bedrijventerrein

Aan de hand van de feiten kan in een concreet geval worden vastgesteld of sprake is van technische of functionele bindingen tussen de inrichtingen die op hetzelfde terrein zijn gelegen. Om het milieurendement te verhogen, zullen die inrichtingen van een aantal voorzieningen en bedrijfsfuncties gezamenlijk gebruikmaken. Gedacht kan worden aan het gezamenlijk gebruik van energiebronnen, afvalwaterzuivering, (auto-)wasplaatsen of opslagplaatsen. Bovendien zal tevens uitwisseling plaatsvinden van energie, grondstoffen en water. Hoe intensiever de samenwerking tussen de bedrijven is, hoe sterker de functionele en technische bindingen tussen die bedrijven zal zijn.

Indien sprake is van organisatorische binding tussen de bedrijven die op eenzelfde bedrijventerrein zijn gevestigd en als die bedrijven samenwerken teneinde een hoger milieurendement te bereiken, is tevens sprake van technische en/of functionele bindingen en is er in z'n *totaliteit* bezien een voldoende mate van binding tussen die bedrijven.<sup>199</sup>

Zij kunnen in dat geval als één inrichting worden aangemerkt.

##### b. concern en c. branche

De samenwerking (teneinde een hoger milieurendement te behalen) tussen bedrijven die tot

---

197 Althans: als de moederonderneming de rechtspersoon wordt die de zeggenschap heeft over de gehele bedrijfsvoering.

198 Deze twee bindingen worden tezamen behandeld, omdat zij niet altijd scherp van elkaar kunnen worden onderscheiden.

199 In hoofdstuk 3 is reeds opgemerkt dat uit de jurisprudentie blijkt dat 'in z'n *totaliteit* bezien sprake moet zijn van een voldoende mate van binding'. Hiermee wordt bedoeld dat de mate van organisatorische binding, de mate van technische binding en de mate van functionele binding tezamen voldoende moet zijn. Wanneer hiervan sprake is kan niet in het algemeen worden gezegd.



eenzelfde concern of branche behoren zal moeilijker te realiseren zijn, omdat zij doorgaans niet in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gevestigd.

Indien de inrichtingen niet in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gevestigd, is het immers niet aannemelijk dat die inrichtingen gebruik maken van gemeenschappelijke voorzieningen of bedrijfsfuncties of dat uitwisseling plaatsvindt van energie, grondstoffen of water. Inrichtingen die tot hetzelfde concern behoren, kunnen daarentegen bijvoorbeeld wel gezamenlijk gebruik maken van goederen, diensten of personeel. Om die reden is de kans groter dat tussen inrichtingen die tot eenzelfde concern behoren technische of functionele bindingen bestaan, dan tussen de inrichtingen die tot eenzelfde branche behoren.

### 5.3.1.5 Bevindingen

Ingevolge de Wm is het in beginsel mogelijk dat verschillende activiteiten die door verschillende bedrijven (die afzonderlijk gezien een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm zijn) worden verricht gezamenlijk worden genormeerd. Dit is mogelijk indien die inrichtingen één inrichting vormen in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm. In dat geval kan immers één Wm-vergunning worden verleend. In paragraaf 5.3.1 is geconcludeerd dat verschillende inrichtingen als één inrichting kunnen worden aangemerkt als zij in elkaars nabijheid zijn gevestigd, onderling organisatorische bindingen hebben en technische en/of functionele bindingen hebben.

Geconcludeerd kan worden dat inrichtingen die op eenzelfde bedrijventerrein zijn gevestigd, onder omstandigheden als één inrichting kunnen worden beschouwd waaraan één milieuvergunning kan worden verleend. Voorwaarde is dat één (rechts)persoon zeggenschap heeft over de bedrijfsvoeringen van de verschillende inrichtingen die op het bedrijventerrein zijn gevestigd (dit is de organisatorische binding). In beginsel kan deze zeggenschap voortvloeien uit een privaatrechtelijke overeenkomst die aan een aantal voorwaarden moet voldoen. De voorwaarden waaraan de privaatrechtelijke overeenkomst dient te voldoen, zijn in paragraaf 5.3.1.4 uiteengezet. Ook een derde zou wellicht op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst voormelde zeggenschap kunnen hebben. Tevens dient (voldoende) technische of functionele binding te bestaan tussen de inrichtingen.

In de paragrafen 5.3.1.3 en 5.3.1.4 is reeds opgemerkt dat ook in de literatuur wordt toegevoegd dat binnen het systeem van de Wm meerdere rechtspersonen onderdeel kunnen uitmaken van één inrichting, indien en voorzover (feitelijke<sup>200</sup>) zeggenschap (eventueel op grond van een privaatrechtelijke overeenkomst) bestaat van één (rechts)persoon ten opzichte van de andere rechtspersonen binnen de inrichting.<sup>201</sup> Aan de andere criteria van artikel 1.1 lid 4 Wm moet tevens worden voldaan.

Inrichtingen die tot hetzelfde concern of tot dezelfde branche behoren, kunnen waarschijnlijk niet als één inrichting als bedoeld in artikel 1.1 lid 4 Wm worden aangemerkt, omdat zij doorgaans niet in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen. Indien niet aan het nabijheidscriterium in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm wordt voldaan, kan geen sprake zijn van één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm. Aan verschillende inrichtingen die tot hetzelfde concern of tot dezelfde branche behoren, kan daarom niet één Wm-vergunning worden verleend.

---

200 Wat in de literatuur onder 'feitelijke' zeggenschap moet worden verstaan, is niet duidelijk. Ons inziens moet sprake zijn van zeggenschap.

201 Zie met name: R. Uylenburg, 'Toekomst voor de stolpvergunning?' in: De milieuvergunning in ontwikkeling, R. Uylenburg en C.J. van der Wilt e.a., Centrum voor milieurecht UvA 1999, p. 55; C.L. Knijff, 'Wie drijft de inrichting', M en R 1999, p. 284-290; H.J.M. Besselink, H.AE. Uniken Venema en M. Verbree, 'Een complexvergunning voor zelfstandige bedrijven', M en R 1996, p. 42; P.C. Gilhuis, J.M. Verschuuren, 'Duurzaam ondernemen', VROM 1 mei 2000, p. 71-73.

Bovendien is het minder aannemelijk dat organisatorische binding bestaat tussen de bedrijven die tot dezelfde branche behoren, dan tussen de bedrijven die tot hetzelfde concern behoren. Gelet daarop en gelet op het bovenstaande staat de branchevergunning het verst weg van de inrichtingsregulering en bestaat er tussen de branchevergunning en artikel 1.1 lid 4 Wm de meeste spanning. Tussen de stolpvergunning en artikel 1.1 lid 4 Wm bestaat de minste spanning.

### 5.3.2 Grenzen ten aanzien van het reguleringsobject van de IPPC-richtlijn<sup>202</sup>

#### *Algemeen: IPPC-richtlijn*

De IPPC-richtlijn is een richtlijn die geldt voor grote industriële installaties.<sup>203</sup> Zij beoogt een integrale aanpak van de milieuverontreiniging te waarborgen voor met name grote bedrijven in de industrie. Reguleringsobject is ‘de installatie’, waarvoor een IPPC-vergunning dient te worden verleend. In artikel 2 onder 3 IPPC-richtlijn wordt het begrip ‘installatie’ omschreven. Een IPPC-vergunning kan betrekking hebben op meerdere installaties of delen van installaties, mits die door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd (artikel 2 onder 9 IPPC-richtlijn). Wanneer hiervan sprake is, volgt uit artikel 2 onder 12 IPPC-richtlijn, waarin het begrip ‘exploitant’ wordt gedefinieerd. Ingevolge de hierboven omschreven systematiek van de IPPC-richtlijn kunnen verschillende bedrijven gezamenlijk worden genormeerd, indien de bedrijven ofwel tot dezelfde ‘installatie’ behoren, ofwel indien (het geoorloofd is dat) de IPPC-vergunning op die verschillende bedrijven betrekking heeft. Hieronder wordt onderzocht op welke wijze de begrippen ‘installatie’, ‘vergunning’ en ‘exploitant’ ingevolge de IPPC-richtlijn moeten worden uitgelegd. Er is nog geen jurisprudentie met betrekking tot de IPPC-richtlijn. Vraag is dus, hoe de rechter de hier behandelde definities zal interpreteren.

#### *Installatie*

In het voorstel van de commissie voor de IPPC-richtlijn wordt ‘installatie’ in artikel 2

---

202 De vraag in hoeverre de IPPC-richtlijn in de weg staat aan het gezamenlijk normeren van verschillende activiteiten en/of inrichtingen is (o.a.) (summier) aan de orde in: B. Becker, *Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltschutzung (IVU/IPP)*, Losbladig commentaar, Starnberg 2000; J.H.G van den Broek, ‘IPP in werking getreden, Europa op weg naar een integrale milieuvergunning’, *M en R* 1997, p. 7-15; Ch. Backes, ‘Duurzame groei’, *W.E.J. Tjeenk Willink* 2000, 4-9; Th. G. Drupsteen, ‘Integrated Pollution Prevention and Control: the Dutch Experience’, in: Ch. Backes and G. Betlem, *Integrated Pollution Prevention and Control*, Kluwer international 1998, p. 81; R. Uylenburg, ‘Toekomst voor de stolpvergunning?’ in: *De milieuvergunning in ontwikkeling*, R. Uylenburg en C.J. van der Wilt e.a., Centrum voor milieurecht UvA 1999, p. 55; Ch. Backes e.a., ‘Codificatie van milieurechtelijke beginselen in de Wet milieubeheer’, *Utrecht/Tilburg* april 2001, p. 43 en 162; P.C. Gilhuis, J.M. Verschuuren, ‘Duurzaam ondernemen’, *VROM* 1 mei 2000, p. 71 en p. 73-74. KPMG, Provincie Zeeland, ‘Eindrapport Onderzoek Koepelvergunning’, Een onderzoek naar de (on)mogelijkheid van de koepelvergunning specifiek voor de ex-Hoehst bedrijven, de Meern juni 2001, p. 23-24.

203 De richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, ofwel de IPPC-richtlijn moest uiterlijk 31 oktober 1999 door de lidstaten zijn geïmplementeerd. Deze ‘omzetting’ heeft in Nederland vrij geruisloos plaatsgevonden. Slechts het Ivb is enigszins aangepast (*Stb.* 1997, 418).

onder 3 als volgt omschreven<sup>204</sup>: “Een technische inrichting waarin in bijlage I vermelde activiteiten en processen alsmede andere daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden.”

De huidige definitie van het begrip ‘installatie’ is preciezer dan de definitie in het voorstel van de commissie.

Onder ‘installatie’ wordt thans verstaan (artikel 2 onder 3 IPPC-richtlijn): “Een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I vermelde activiteiten en processen alsmede andere daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en de<sup>205</sup> gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging.”

Een installatie is een ‘vaste technische eenheid’ (wat hieronder moet worden verstaan, wordt hierna onderzocht) waarin één of meer van de in bijlage I omschreven activiteiten of processen plaatsvinden. In die bijlage zijn zes categorieën van industriële activiteiten opgenomen: energie-industrie, productie en verwerking van metalen, minerale industrie, chemische industrie, afvalbeheer en tenslotte een categorie ‘overige activiteiten’.<sup>206</sup>

Uit de tweede volzin van artikel 1 lid 2 van bijlage I van de IPPC-richtlijn volgt dat als door eenzelfde exploitant in dezelfde installatie of op dezelfde locatie verscheidene activiteiten van dezelfde categorie van bijlage I van de IPPC-richtlijn worden verricht, de capaciteiten van die activiteiten bij elkaar worden opgeteld.<sup>207</sup> Artikel 1 lid 2 bijlage I van de IPPC-richtlijn luidt:

“De hieronder genoemde drempelwaarden (genoemd in de zes categorieën industriële activiteiten, ddz) hebben in het algemeen betrekking op de produktiecapaciteit of op het vermogen. Wanneer een exploitant in dezelfde installatie of op dezelfde plaats verscheidene activiteiten van dezelfde rubriek<sup>208</sup> verricht, worden de capaciteiten van de activiteiten bij elkaar opgeteld.”

Waarschijnlijk is dit artikel opgenomen om te voorkomen dat verschillende activiteiten die door dezelfde exploitant worden verricht en die in dezelfde installatie of op dezelfde locatie worden verricht en die afzonderlijk bezien (juist) onder de drempelwaarden van één van de categorieën van bijlage I vallen, buiten de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn vallen. De capaciteiten van die activiteiten moeten bij elkaar worden opgeteld.

Wat wordt precies onder een ‘vaste technische eenheid’ verstaan? Dit kan noch uit de richtlijn zelf noch uit de toelichting op het commissievoorstel worden afgeleid.<sup>209</sup> De term ‘vaste’ in

---

204 Voorstel van de commissie van de Europese gemeenschappen voor een richtlijn van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, (93/C 311/06), Com (93) 423 def. Brussel, 14 september 1993, Publikatieblad van de Europese Gemeenschappen 17.11.93.

205 Gelet op de context zal hier in plaats van ‘de’ ‘die’ moeten staan.

206 In bijna alle van de in de bijlage I opgenomen categorieën wordt gesproken van ‘installaties voor’.

207 Gelet op het feit dat in deze bepaling wordt gesproken van ‘in dezelfde installaties of op dezelfde plaats verscheidene activiteiten’ en in artikel 2 onder 9 IPPC-richtlijn (waarop later wordt ingegaan) van ‘verschillende installaties’ ziet deze aangehaalde bepaling van bijlage I van de richtlijn niet op artikel 2 onder 9 IPPC-richtlijn (waarin is bepaald dat een IPPC-vergunning betrekking kan hebben op verschillende installaties).

208 Het is niet consequent dat in deze bepaling wordt gesproken van ‘rubriek’ terwijl de aanhef van bijlage I IPPC-richtlijn luidt: “In artikel 1 bedoelde *categorieën* van industriële activiteiten”. Ons inziens wordt met beide termen hetzelfde bedoeld.

209 In de toelichting op het commissievoorstel wordt niets over de begrippen ‘installatie’, ‘vergunning’ en ‘exploitant’ vermeld.

artikel 2 onder 3 IPPC-richtlijn impliceert niet dat de installatie of eenheid *vast* met de bodem en grond moet zijn verbonden.<sup>210</sup> In de Engelstalige versie van de IPPC-richtlijn wordt in plaats van ‘vaste technische eenheid’ gesproken van ‘*stationary technical unit*’, hetgeen duidelijk tot uitdrukking brengt dat met de term ‘vast’ hier wordt bedoeld dat ‘installaties’ in de zin van deze richtlijn technische *immobiele* eenheden betreffen. Mobiele installaties vallen aldus buiten de reikwijdte van de omschrijving van het begrip ‘IPPC-installatie’. Niet duidelijk is echter wanneer precies sprake is van mobiel of immobiel in de zin van deze richtlijn.

De activiteiten vinden per definitie plaats in vaste ‘technische’ eenheden. Wat hier onder ‘technische’ wordt verstaan, is niet duidelijk. Volgens Becker wordt de term ‘technisch’ hier gehanteerd ter onderscheiding van andere eigenschappen van activiteiten, zoals bijvoorbeeld ‘economisch’, ‘medisch’ of ‘farmaceutisch’.<sup>211</sup>

Uit de bepaling volgt dat verscheidene van de in bijlage I IPPC-richtlijn omschreven activiteiten in een vaste technische eenheid kunnen plaatsvinden.<sup>212</sup> Uit de bepaling kan niet worden afgeleid of hiervoor nog andere vereisten gelden. Uit de bepaling volgt dat die activiteiten in ieder geval in één vaste technische eenheid moeten worden verricht en dat zij in bijlage I moeten zijn omschreven.

Niet alleen de activiteiten die worden omschreven in bijlage I behoren tot de installatie, ook andere (op dezelfde locatie verrichtte) activiteiten die hiermee rechtstreeks samenhangen kunnen tot de installatie behoren (hierna: samenhangende activiteiten) indien aan een aantal voorwaarden is voldaan. Andere activiteiten behoren tot de installatie indien die activiteiten: (a) rechtstreeks samenhangen met een of meer van de in bijlage I omschreven activiteiten of processen én (b) in technisch verband staan met (c) de op die locatie ten uitvoer gebrachte activiteiten (als omschreven in bijlage I). De ‘samenhangende activiteiten’ dienen tevens (d) gevolgen te (kunnen) hebben voor de emissies en de verontreiniging.

Uit de bepaling kan worden afgeleid dat de ‘samenhangende activiteiten’ niet de activiteiten of processen als omschreven in Bijlage I behoeven te zijn.<sup>213</sup> Gelet hierop wordt de werkingssfeer van de IPPC-richtlijn uitgebreid en betreft zij niet alleen primair industriële activiteiten als omschreven in bijlage I.

De ‘samenhangende activiteiten’ moeten rechtstreeks samenhangen en in ‘technisch verband’ staan met de in bijlage I omschreven activiteit(en). Wat hier onder ‘rechtstreeks samenhangen’ en ‘in technisch verband staan met’ wordt bedoeld, kan noch uit de richtlijn noch uit de toelichting op het commissievoorstel worden afgeleid. Volgens Becker staat een ‘samenhangende activiteit’<sup>214</sup> in technisch verband met een primair industriële activiteit, indien die ‘samenhangende activiteit’ voor de primaire productie noodzakelijk is en hiervoor industrieel-technisch gezien nodig is. Voorbeelden zijn leidingen (Rohrleitungsanlagen) en stofopslag (zoals opslag voor stoffen of produkten die nodig zijn voor de productie).<sup>215</sup>

Tevens dienen de ‘samenhangende activiteiten’ gevolgen te (kunnen) hebben voor de emissies en de verontreiniging. In artikel 2 onder 2 IPPC-richtlijn wordt het begrip ‘verontreini-

---

210 B. Becker, *Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU/IPPC)*, Losbladig commentaar, Starnberg 2000, p. 42.

211 B. Becker, *Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU/IPPC)*, Losbladig commentaar, Starnberg 2000, p. 43.

212 Zie de zinsnede: “een vaste technische eenheid waarin *één of meer* van de in bijlage I vermelde activiteiten of processen plaatsvinden” van artikel 2 onder 3 IPPC-richtlijn.

213 Zoals gezegd kan dit uit de bepaling worden afgeleid. Hierin wordt vermeld dat *andere* activiteiten die rechtstreeks samenhangen met de in bijlage I omschreven activiteiten of processen, ook tot de installatie behoren. Met ‘andere activiteiten’ wordt waarschijnlijk bedoeld, andere activiteiten dan de activiteiten als omschreven in bijlage I van de IPPC-richtlijn.

214 Becker noemt de samenhangende activiteit ‘Nebenanlage’.

215 B. Becker, *Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU/IPPC)*, Losbladig commentaar, Starnberg 2000, p. 43.

ging' omschreven en in artikel 2 onder 5 IPPC-richtlijn het begrip 'emissie'.

Verontreiniging: de directe of indirecte inbreng door menselijke activiteiten van stoffen, trillingen, warmte of geluid in de lucht, water of bodem, die de gezondheid van de mens of de milieukwaliteit kan aantasten, schade kan toebrengen aan materiële goederen, dan wel de belevingswaarde van het milieu of ander rechtmatig milieugebruik kan aantasten of in de weg kan staan.

Emissie: de directe of indirecte lozing, uit puntbronnen of diffuse bronnen van de installatie, van stoffen. Trillingen, warmte of geluid in de lucht, het water of de bodem.

### *Vergunning en exploitant*

De IPPC-vergunning kan betrekking hebben op een of meer installaties of delen van installaties, mits (1) die installaties of delen daarvan zich op dezelfde locatie bevinden en zij (2) door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd. Dit volgt uit de tweede volzin van artikel 2 onder 9 IPPC-richtlijn. In hetzelfde artikel wordt het begrip 'vergunning' omschreven.

Artikel 2 onder 9 IPPC-richtlijn luidt: "Het gedeelte van (een) schriftelijk(e) besluit(en) of dat besluit (die besluiten) in zijn (hun) geheel waarbij machtiging wordt verleend om een installatie of een gedeelte daarvan te exploiteren onder bepaalde voorwaarden die moeten garanderen dat de installatie voldoet aan de eisen van deze richtlijn. Een vergunning kan betrekking hebben op een of meer installaties of delen van installaties die zich op dezelfde locatie bevinden en die door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd."

Het begrip 'exploitant' wordt in artikel 2 onder 12 IPPC-richtlijn gedefinieerd.<sup>216</sup>

"Elke natuurlijke of rechtspersoon die de installatie exploiteert of bezit, of, indien de nationale wetgeving in die mogelijkheid voorziet, aan wie economische beschikkingsmacht over de technische werking is overgedragen."

Zowel rechtspersonen als natuurlijke personen kunnen als exploitant worden aangemerkt. 'Rechtspersoon' wordt in het gemeenschapsrecht ruim uitgelegd.<sup>217</sup> Hieronder vallen alle personen die ingevolge het nationale recht rechtspersoon zijn. Dit kunnen zowel privaatrechtelijke als publiekrechtelijke rechtspersonen zijn.

Degene die de installatie 'exploiteert of bezit' is exploitant. In de Engelstalige versie staat 'who operates or controls the installation', in de Duitstalige versie 'besitzt'. Becker merkt op dat 'besitzt' niet moet worden opgevat in de Duitse zin van het burgerlijk recht.

Volgens Becker wordt voorts met 'who (...) controls' bedoeld op een ieder die het recht heeft om een installatie te managen, dus juridisch bevoegd is om leiding te geven en aanwijzingen te geven.<sup>218</sup>

---

216 In het commissievoorstel werd dit begrip als volgt gedefinieerd: "een natuurlijke of rechtspersoon die de installatie exploiteert en deze die daarover een doorslaggevende economische beschikkingsmacht bezit of aan wie een dergelijke beschikkingsmacht is overgedragen". Voorstel van de commissie van de Europese gemeenschappen voor een richtlijn van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging,, (93/C 311/06), Com (93) 423 def. Brussel, 14 september 1996, Pb. EG 17.11.93. Nr. C 311/9.

217 B. Becker, Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU/IPPC), Losbladig commentaar, Starnberg 2000, Commentaar op artikel 2, p. 77-78.

218 B. Becker, Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU/IPPC), Losbladig commentaar, Starnberg 2000, p. 78.

Als exploitant kan ook worden aangemerkt degene aan wie die ‘economische beschikkingsmacht’ over de technische werking van de installatie is overgedragen, mits de nationale wetgeving in die mogelijkheid voorziet. Uit de redactie van de bepaling lijkt te kunnen worden afgeleid dat de nationale wetgever kan bepalen of in die mogelijkheid is of wordt voorzien. Vraag is evenwel of de economische beschikkingsmacht via bijvoorbeeld een privaatrechtelijke overeenkomst kan worden overgedragen of dat een speciale wet in die mogelijkheid moet voorzien. Dit kan noch uit de richtlijn zelf, noch uit de toelichting op het commissievoorstel worden afgeleid. Volgens Becker wordt met economische beschikkingsmacht niet bedoeld op de juridische beschikkingsmacht. Economische beschikkingsmacht houdt in dat de natuurlijke of rechtspersoon over leidinggevende bevoegdheden over de technische werking van de installaties moet beschikken. Dit kunnen bijvoorbeeld bestuurders of bedrijfsleiders zijn.<sup>219</sup> Voorzover wij dit kunnen beoordelen komt de economische beschikkingsmacht overeen met de ingevolge artikel 1.1 lid 4 Wm vereiste zeggenschap over de bedrijfsvoering (organisatorische binding).

Een IPPC-vergunning kan dus betrekking hebben op verschillende IPPC-installaties. Dit is mogelijk als de installaties zich op dezelfde locatie bevinden en als zij door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd. Exploitant is degene die de installatie exploiteert (degene die juridisch bevoegd is de installatie te exploiteren), of, indien de nationale wetgeving hierin voorziet, degene aan wie de economische beschikkingsmacht over de technische werking is overgedragen (degene die over leidinggevende bevoegdheden ten aanzien van de technische werking van de bedrijfsvoering beschikt) (artikel 2 lid 12 IPPC-richtlijn). De exploitant zou dus ook iemand (een rechtspersoon) kunnen zijn die economische beschikkingsmacht heeft over meerdere op dezelfde locatie gelegen bedrijven, welke macht hij heeft verkregen op grond van een overeenkomst met de andere bedrijven. De IPPC-richtlijn zou dan niet aan gezamenlijk normeren door middel van één vergunning in de weg staan.

De vraag is evenwel wat het verlenen van één vergunning in dit verband betekent. Betekent dat ook dat de inhoudelijke beoordeling en normering van die vergunning niet op de individuele installatie is toegespitst maar op het samenstel van installaties waarop de vergunning betrekking heeft? In dit verband is opmerkelijk dat in artikel 3 IPPC-richtlijn, waarin wordt aangegeven welke maatregelen ter bescherming van het milieu door de exploitant dienen te worden genomen, wordt gesproken over maatregelen die betrekking hebben op ‘de installatie’. Ook in artikel 9 IPPC-richtlijn, waarin het gaat over de vergunningsvoorwaarden, wordt steeds gesproken over ‘de installatie’. Daardoor zou de indruk kunnen worden gewekt dat de te stellen eisen, hoewel opgenomen in één administratief document, toch steeds betrekking dienen te hebben op de individuele installatie en dat de beste beschikbare technieken per installatie moeten worden vastgesteld.<sup>220</sup> Alsdan zou het verstrekken van één vergunning aan meerdere bedrijven (die door middel van een contract aan elkaar verbonden zijn), waarbij ook de beoordeling op dat conglomeraat is gericht, in voorkomende gevallen in strijd zijn met de IPPC-richtlijn. Anderzijds zou een dergelijke restrictieve uitleg van de IPPC-richtlijn betekenen dat onderdeel 9 van artikel 2 van de richtlijn in wezen alleen van administratieve betekenis is: de normering voor verschillende installaties die in handen zijn van dezelfde exploitant, kan in één document worden vastgelegd. Wij moeten het laten bij deze opmerking, in afwach-

---

219 B. Becker, *Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU/IPPC)*, Losbladig commentaar, Starnberg 2000, p. 78.

220 Deze benadering wordt door M.P. Jongma verdedigd in haar dissertatie *De milieuvergunning. Een onderzoek naar het beschermingsniveau en de soorten voorschriften*, Kluwer, Deventer 2002, p. 42. Haar stelling betreft overigens de spiegelbeeldige situatie, waarin er voor verschillende delen van een installatie verschillende exploitanten zijn. In dat geval moeten weliswaar meerdere IPPC-vergunningen worden afgegeven maar dient volgens Jongma toch een integrale beoordeling van de installatie plaats te vinden.

ting van Europese jurisprudentie.

#### 5.4 Conclusies

In deze paragraaf trekken we conclusies met betrekking tot de grenzen van het gezamenlijk normeren. In hoeverre vallen de onderscheidene concepten ten aanzien van het reguleringsobject binnen de grenzen van Wm en van de IPPC-richtlijn?

##### *Wet milieubeheer*

Ingevolge de Wm is het in beginsel mogelijk dat verschillende activiteiten die door verschillende bedrijven (welke elk afzonderlijk gezien een inrichting vormen) worden verricht gezamenlijk worden genormeerd. Dit is mogelijk indien die inrichtingen één inrichting vormen in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm. In dat geval kan immers één Wm-vergunning worden verleend.

Aan inrichtingen die op eenzelfde bedrijventerrein zijn gelegen kan één Wm-vergunning worden verleend. Aan de inrichtingen die tot eenzelfde branche of concern behoren kan niet één Wm-vergunning worden verleend.

##### *IPPC*

Ook ingevolge de IPPC-richtlijn is het in beginsel mogelijk dat verschillende activiteiten die door verschillende bedrijven worden verricht, gezamenlijk worden genormeerd. Een IPPC-vergunning kan namelijk betrekking hebben op verschillende installaties (artikel 2 onder 9 IPPC-richtlijn). Gelet op het feit dat die installaties zich in ieder geval op dezelfde locatie moeten bevinden, kan in ieder geval niet één IPPC-vergunning worden verleend aan bedrijven die tot eenzelfde concern of tot dezelfde branche behoren (tenzij die bedrijven wel op dezelfde locatie zijn gevestigd).

De installaties die op eenzelfde bedrijventerrein zijn gelegen, kunnen in beginsel door middel van één IPPC-vergunning worden genormeerd, maar uit artikel 2 onder 9 IPPC-richtlijn vloeit voort dat de installaties tevens door dezelfde exploitant moeten worden geëxploiteerd. Hiervan is sprake als één (rechts)persoon juridisch bevoegd is de installaties te exploiteren (dit is degene die de installaties exploiteert of bezit als omschreven in artikel 2 onder 12 IPPC-richtlijn) of, indien de nationale wetgeving in die mogelijkheid voorziet, degene aan wie de economische beschikkingsmacht over de technische werking van de installaties is overgedragen. Dit houdt in dat één (rechts)persoon over leidinggevende bevoegdheden over de technische werking van de installaties beschikt, zoals bijvoorbeeld een bestuurder of bedrijfsleider. Niet geheel zeker is of de economische beschikkingsmacht uit een privaatrechtelijke overeenkomst kan voortvloeien. Wellicht dient nationale wetgeving te voorzien in de mogelijkheid dat die economische beschikkingsmacht kan worden overgedragen.

Niet duidelijk is in hoeverre bij het verlenen van één vergunning voor verschillende installaties ook een inhoudelijke beoordeling van de milieugevolgen van dat geheel, en niet van de verschillende afzonderlijke installaties, mag plaatsvinden.

Omdat wij geneigd zijn om aan onderdeel 9 van artikel 2 IPPC-richtlijn niet een louter administratieve betekenis toe te kennen, gaan wij er vooralsnog vanuit dat de IPPC-richtlijn niet in de weg staat aan het gezamenlijk normeren.

##### *Wm – IPPC*

Geconcludeerd kan worden dat meerdere (rechts)personen zowel ingevolge de Wm als ingevolge de IPPC-richtlijn gezamenlijk kunnen worden genormeerd. De systematiek verschilt evenwel. Ingevolge de Wm is het nodig dat de verschillende (rechts)personen als één inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 4 Wm worden aangemerkt. Aan deze inrichting kan dan één

Wm-vergunning worden verleend. De IPPC-vergunning kan betrekking hebben op verschillende installaties.

Ingevolge zowel de Wm als de IPPC-richtlijn moeten de verschillende activiteiten in elkaars nabijheid (op dezelfde locatie) worden verricht. Tevens moet één (rechts)persoon zeggenschap hebben over de verschillende activiteiten. Ingevolge de Wm moet ook nog sprake zijn van technische of functionele bindingen tussen de verschillende activiteiten, hetgeen ingevolge de IPPC-vergunning niet wordt vereist.



## 6 De plaats van de inrichtingsregulering in de Wm tussen andere reguleringsmogelijkheden voor milieubelastende activiteiten

### 6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag hoe de inrichtingsregulering moet worden gepositioneerd ten opzichte van andere mogelijkheden om milieubelastend handelen te reguleren. Weliswaar neemt de inrichtingsregulering van de Wm een zeer belangrijke plaats in de milieuwetgeving in, maar zij vormt niet het enige aanknopingspunt. Alvorens dan ook ten aanzien van activiteiten/objecten die niet onder het bereik van de inrichtingsregulering vallen, kan worden geconcludeerd dat er als het ware sprake is van een ‘witte vlek’, dient te worden bezien in hoeverre daarop andere regelgeving van toepassing is of kan zijn. Met die informatie kan dan vervolgens worden beoordeeld in hoeverre het al dan niet wenselijk is om het bereik van de inrichtingsregulering te wijzigen.

Uit de analyse van de jurisprudentie die in de hoofdstukken 2 en 4 heeft plaatsgevonden, kwamen de volgende activiteiten naar voren die niet onder het bereik van de inrichtingsregulering vallen:

- hobbymatige activiteiten, die niet worden verricht in een omvang alsof zij bedrijfsmatig zijn; belangrijke categorieën van dergelijke activiteiten vormen het hobbymatig houden van dieren en het sleutelen aan auto's;
- kortdurende activiteiten, dat wil zeggen activiteiten die niet met een zekere continuïteit (grofweg: met een tijdsbeslag van minder dan zes maanden) op dezelfde locatie plaatsvinden; belangrijke categorieën zijn hier het storten en opslaan van afvalstoffen, bouwwerkzaamheden, bodemsaneringsactiviteiten, tijdelijke verkooppunten en activiteiten waarbij goederen worden overgeslagen. Ook activiteiten met mobiele installaties (puinbrekers, baggermolens) kunnen aldus buiten de inrichtingsregulering vallen.
- voor zover activiteiten plaatsvinden op de openbare weg, op openbaar terrein of op openbaar water, vallen zij niet onder het bereik van de inrichtingsregulering;
- landerijen bij een agrarisch bedrijf vallen veelal niet onder de inrichtingsregulering.

Om zicht te krijgen op andere mogelijkheden om de milieugevolgen van de genoemde activiteiten te reguleren, zal in paragraaf 6.2 eerst worden ingegaan op de wetgeving op nationaal niveau. Daarbij is het niet de bedoeling om een volledig overzicht van de milieuwetgeving buiten hoofdstuk 8 Wm te geven. Doelstelling van de bespreking is om inzicht te verschaffen in de buiten hoofdstuk 8 gelegen reguleringsmogelijkheden voor de objecten/activiteiten die blijkens de vorige hoofdstukken buiten het bereik van de inrichtingsregulering vallen. In paragraaf 6.3 zal vervolgens de mogelijkheid van decentrale regulering worden belicht.

### 6.2 Andere relevante reguleringsmogelijkheden op nationaal niveau

#### *Wet milieubeheer*

Artikel 1.1a Wm bevat een tot eenieder gerichte algemene zorgplichtbepaling. Op grond van deze bepaling is eenieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht om dat handelen achterwege te laten voor zover dat in redelijkheid kan worden gevegd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevegd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Deze zeer algemene bepaling heeft in beginsel

een ruim toepassingsbereik en betreft aldus – uiteraard – ook activiteiten die buiten het bereik van de inrichtingsregulering vallen. Het regulerend vermogen van de bepaling is evenwel in zoverre beperkt, dat daaruit niet is af te leiden welk concreet gedrag van betrokkenen wordt verwacht. Weliswaar zou de bepaling in voorkomende gevallen als aanknopingspunt voor handhavend optreden tegen milieubelastend gedrag kunnen dienen, als vorm van voorafgaande regulering biedt zij weinig houvast.

Ook hoofdstuk 10 (Afvalstoffen) van de Wm kent in artikel 10.1 een – drievoudige – zorgplichtbepaling. De adressaat van deze zorgplicht is deels ook nog tamelijk algemeen (een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, lid 1), deels specifiek (een ieder bij wie afvalstoffen ontstaan, lid 2; een ieder die bedrijfsmatig of in een omvang of op een wijze alsof deze bedrijfsmatig was handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht, lid 3). Ten aanzien van het regulerend vermogen van deze bepaling geldt in wezen dezelfde beperking als bij artikel 1.1a Wm is aangegeven.

Daarnaast kent hoofdstuk 10 Wm een tweetal bepalingen met directe verboden die gelden voor situaties buiten inrichtingen. Artikel 10.2 Wm verbiedt het storten van afvalstoffen buiten inrichtingen en artikel 10.54 Wm het nuttig toepassen of verwijderen van gevaarlijke afvalstoffen buiten inrichtingen. Beide bepalingen kennen uitzonderingen op het verbod in het tweede lid. Regulering voor activiteiten met afvalstoffen is daarmee dus voorhanden. De reikwijdte van het begrip ‘inrichting’ is bij deze activiteiten aldus vooral van belang voor beantwoording van de vraag onder welk regime de desbetreffende activiteiten vallen.

Voorts kan worden gewezen op artikel 10.52 Wm waarin de mogelijkheid is opgenomen om bij amvb regels te stellen omtrent het beheer van nader aangegeven categorieën bedrijfsafvalstoffen buiten inrichtingen. Op grond van deze bepaling is inmiddels het (ontwerp) besluit mobiel breken bouw- en sloopafval<sup>221</sup> tot stand gebracht, waarin regels zijn opgenomen voor het met een mobiele puinbreker bewerken van bouw- en sloopafval buiten inrichtingen (en binnen inrichtingen die niet over een Wm-vergunning beschikken om met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval te bewerken dat van buiten de inrichting afkomstig is). De voorschriften hebben betrekking op het voorkomen van overlast door geluid, trilling, stof en licht en het voorkomen van bodemverontreiniging. Ook zijn voorschriften opgenomen met het oog op de veiligheid en het onderhoud van de installaties. Met deze regeling worden de buiten het bereik van de inrichtingsregulering vallende mobiele puinbrekers gereguleerd. In de regeling is bepaald dat een mobiele puinbreker ten hoogste gedurende een aaneengesloten periode van drie maanden in werking mag zijn. Aangezien pas bij het in werking hebben van een puinbreekinstallatie gedurende een periode van circa zes maanden sprake is van een inrichting, waardoor de inrichtingsregulering van toepassing wordt, komt de onderhavige regeling erop neer dat het verboden is om met een mobiele puinbreker tussen de drie en de (circa) zes maanden op een bepaalde locatie bouw- en sloopafval te bewerken.

Verder bevat de regeling in hoofdstuk 10 Wm met name bepalingen over de wijze waarop de verwijdering van verschillende soorten afvalstoffen dient te worden gerealiseerd (afgifte, inzameling en vervoer).

#### *Wet bodembescherming*

Ook de Wet bodembescherming (Wbb) bevat een tot een ieder gerichte zorgplichtbepaling, artikel 13 Wbb, gericht op het voorkomen van verontreiniging of aantasting van de bodem. Het toepassingsbereik van deze zorgplichtbepaling is gerelateerd aan het verrichten van de handelingen als genoemd in de artikelen 6 tot en met 11 van de Wbb. Het betreft het op of in de bodem brengen van stoffen om ze daar te laten, het aan de bodem toevoegen van stoffen

---

221 Staatscourant 15 maart 2002, nr. 53, p. 10.

om de structuur of kwaliteit van de bodem te beïnvloeden, het uitvoeren van werken op of in de bodem, het transporteren van stoffen, handelingen waarbij als nevengevolg stoffen op of in de bodem geraken en andere handelingen die erosie, verdichting of verzilting van de bodem tot gevolg kunnen hebben. Met betrekking tot de hier genoemde handelingen kunnen op grond van de Wbb ook specifieke regels bij amvb worden gegeven. Thans zijn op basis van de Wbb, dus in het belang van de bescherming van de bodem, regels tot stand gebracht terzake van lozingen in de bodem (het Lozingenbesluit bodembescherming), opslag van vloeistoffen in een ondergrondse tank (Besluit opslag in ondergrondse tanks 1998), gebruik van dierlijke meststoffen (Besluit gebruik dierlijke meststoffen 1998), gebruik van zuiveringsslib, compost en zwarte grond (Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen) en gebruik van een aantal nader aangeduide bouwstoffen in grondwerken, wegenbouw- of waterbouwkundige werken of bouwwerken (Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming).

Geconstateerd kan worden dat activiteiten op landerijen die niet (als onderdeel van) een inrichting worden aangemerkt, aldus voor zover het de bescherming van de *bodem* betreft worden gereguleerd door algemene regels op grond van de Wbb. Op andere mogelijke vormen van milieubelasting (lawaaï, stank) hebben de genoemde regelingen geen betrekking. Ook het toepassen van bouwstoffen in ‘werken’ die geen inrichting zijn, wordt wat betreft de bodembeschermingsaspecten op grond van de Wbb gereguleerd. In dit verband zij overigens opgemerkt dat in categorie 28 onder 3 van het Ivb bepaalde werken als bedoeld in het Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterenbescherming uitdrukkelijk zijn uitgezonderd. Met andere woorden: ook voor gevallen waarin op grond van het wettelijk gedefinieerde begrip ‘inrichting’ en op grond van de algemene categorie-omschrijving van onderdeel 28.1 Ivb tot toepasselijkheid van de inrichtingsregulering zou worden geconcludeerd, is bewust gekozen voor een reguleringsregime op grond van de Wbb. Voor deze activiteiten wordt het aspect van bodembescherming aldus dominant geacht, nu aldus de mogelijkheid om andere aspecten van milieubelasting via de Wm te reguleren wordt prijsgegeven.<sup>222</sup>

Daarnaast bevat de Wbb regels over de wijze waarop de bodem dient te worden gesaneerd. Een belangrijk element van die saneringsregeling betreft de vraag welke bodemkwaliteit door uitvoering van de sanering moet worden bewerkstelligd. Andere bij een bodemsanering betrokken vormen van milieubelasting (stank, lawaaï, stofoverlast) worden niet in het kader van de Wbb gereguleerd.

#### *Product-eisen ingevolge de Wet inzake de luchtverontreiniging en de Wet geluidhinder*

Zowel de Wet inzake de luchtverontreiniging (Wlv) als de Wet geluidhinder (Wgh) bieden de basis voor voorschriften waarbij eisen worden gesteld aan de emissie van luchtverontreinigende stoffen respectievelijk geluid van bepaalde toestellen. Kenmerkend voor de hier bedoelde voorschriften is dat zij geen omgevingsgerelateerde normering bevatten. In het kader van het onderhavige onderzoek kunnen bijvoorbeeld worden genoemd het op de Wlv gebaseerde Besluit typegoedkeuring luchtverontreiniging trekkers en motoren voor mobiele machines en het op grond van de Wgh gebaseerde Besluit geluidproductie grondverzetmachines. Beide besluiten stellen eisen aan machines die ook buiten het verband van de inrichting kunnen worden ingezet. Over de vraag op welk tijdstip de machines met het oog op geluidhinderaspecten mogen worden ingezet, zeggen dit soort regelingen echter niets.

---

222 Zie aldus ook de Nota van Toelichting bij het Besluit tot wijziging van het Ivb, Stb. 1998, 406 p. 4-5, waarin nog wel wordt gewezen op de mogelijkheid van regulering op grond van de Arboret.

### *Zonering op grond van de Wet geluidhinder*

Een belangrijk instrument ter voorkoming van geluidoverlast vormt voorts de zonering langs wegen en spoor-, tram- en metrowegen op grond van de Wgh.<sup>223</sup> Bij zonering wordt beoogd de geluidoverlast te voorkomen of te beperken door afstand tussen milieubelastende activiteiten en geluidgevoelige objecten te creëren. Het zoneringsinstrument is aldus van belang in verband met geluidhinder die wordt veroorzaakt door niet als inrichting aangemerkte bronnen als de genoemde auto-, spoor-, tram- en metrowegen.

## 6.3 Decentrale reguleringsmogelijkheden

### 6.3.1 Inleiding

In deze paragraaf zal worden gezien in hoeverre op provinciaal of gemeentelijk niveau kan worden voorzien in regulering van milieubelastende activiteiten die niet onder het bereik van de inrichtingsregulering vallen. Bij regulering op decentraal niveau kan in dit verband zowel aan autonome regulering als aan medebewindsregulering worden gedacht. Bij medebewindsregulering bevat de wet zelf ter zake een expliciete grondslag. Voor beantwoording van de vraag in hoeverre autonome regulering mogelijk is, zijn de artikelen 118 Provinciewet en 121 Gemeentewet van belang. In deze bepalingen is vastgelegd dat de verordeningsbevoegdheid van de desbetreffende organen in stand blijft ten aanzien van onderwerpen waarin door wetten of amvb's wordt voorzien, voor zover de verordeningen daarmee niet in strijd zijn. Daarbij is van belang in hoeverre het motief dat aan de desbetreffende wet ten grondslag ligt, hetzelfde is als het motief met het oog waarop de verordening tot stand wordt gebracht. Uitgaande van eenzelfde motief, bescherming van het milieu, dient aldus te worden gezien in hoeverre de Wm en de andere relevante milieuwetten, autonome aanvulling op decentraal niveau toelaten.

### 6.3.2 Provinciale regelgeving

In artikel 1.2 Wm is bepaald dat Provinciale Staten ter bescherming van het milieu een verordening vaststellen, de provinciale milieuverordening (PMV). De Wm bevat terzake dus een bevoegdheid tot regelgeving in medebewind. De bedoeling van de wetgever bij het introduceren van de PMV in de Wm was dat alle provinciale milieuregels in de PMV zouden worden opgenomen en dat van een autonome provinciale verordeningsbevoegdheid op het terrein van het milieu geen sprake (meer) zou zijn.<sup>224</sup>

In dit verband kan ook worden signaleerd dat artikel 21.7 Wm waarin de bevoegdheid tot aanvulling van de Wm is genoemd, geen betrekking heeft op de bevoegdheid van de provincie. Ook in de artikelen 96 Wbb, 97 Wlv en 180 Wgh wordt de provincie niet genoemd.

In de verordening kunnen in ieder geval regels worden opgenomen met het oog op de waterwinning in bij de verordening aangewezen gebieden (waterwin- en grondwaterbeschermingsgebieden) en inzake het voorkomen of beperken van geluidhinder in bij de verordening aangewezen gebieden (stiltegebieden). Van belang is vooral dat meer in het algemeen is bepaald dat in de PMV ter bescherming van het milieu regels worden gesteld die van meer dan gemeentelijk belang zijn. Regels met betrekking tot de samenstelling of eigenschappen van pro-

---

223 De Wgh kent ook zonering rond industrieterreinen; daar is echter ook weer sprake van inrichtingsregulering.

224 Zie aldus onder verwijzing naar de parlementaire stukken: J. Kramer, toelichting bij artikel 1.2, p. B 2 1.2-6 in: Th.G. Drupsteen e.a. (red.), *Wet milieubeheer: commentaar*, Den Haag: Elsevier (losbl.).

dukten zijn niet toegestaan. Een andere voor het onderhavige onderzoek relevante beperking is dat geen regels mogen worden gesteld met betrekking tot de agrarische bedrijfsvoering in door de Minister van VROM in overeenstemming met de Minister van LNV aangewezen gebieden.

#### *Voorbeelden uit de model-PMV van het IPO*

In de model-PMV van het IPO zijn in titel 5.5 rechtstreeks werkende regels voor gedragingen in milieubeschermingsgebieden geformuleerd. In artikel 5.5.2 wordt verwezen naar een bijlage (bijlage 10) met allerlei voorschriften. Zo wordt bijvoorbeeld in onderdeel A ter voorkoming of beperking van geluidhinder in bepaling 2.1 verboden om toestellen te gebruiken waardoor de ervaring van natuurlijke geluiden kan worden verstoord. In bepaling 3.1 is evenwel een algemene vrijstelling opgenomen voor de uitoefening van land-, tuin- of bosbouw of beroepsmatige visserij of ten behoeve van onderhoud van het gebied of van daarin aanwezige bouwwerken en andere constructies. In onderdeel B zijn regels opgenomen ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning. In de bepalingen 2.2.1 en 3.2.1 worden daartoe allerlei gedragingen buiten inrichtingen verboden (bijvoorbeeld meststoffen op of in de bodem brengen, boorputten oprichten, wegen, parkeerterreinen etc. aanleggen, hebben of reconstrueren).

De PMV kan gelet op het voorgaande met name van belang zijn voor de regulering van activiteiten die plaatsvinden in speciale gebieden. De in bepaling 3.1 van de model-PMV opgenomen algemene uitzondering voor de uitoefening van land-, tuin-, of bosbouw of beroepsmatige visserij, vormt evenwel een belangrijke beperking in de praktische betekenis voor de activiteiten die in het onderhavige onderzoek aan de orde zijn. Aangezien in artikel 1.2 lid 3 Wm uitdrukkelijk is aangegeven dat de regeling bij PMV van meer dan gemeentelijk belang moet zijn, zal voorts voor veel overlast-aspecten per saldo eerder regulering op gemeentelijk niveau zijn aangewezen.

#### 6.3.3 Gemeentelijke regelgeving

Titel 10.4 Wm bevat regels met betrekking tot de gemeentelijke afvalstoffenverordening. Ook hier is dus sprake van medebewind. Op grond van de Wm dient een verordening te worden opgesteld waarin regels met betrekking tot de verwijdering van huishoudelijke afvalstoffen zijn opgenomen. Voor het overige is in artikel 21.7 Wm bepaald dat de (autonome) verordeningbevoegdheid ten aanzien van het onderwerp van hoofdstuk 10 (Afvalstoffen) gehandhaafd blijft, voor zover de verordeningen niet met het bij of krachtens deze wet bepaalde in strijd zijn. Doordat de bepaling is toegesneden op hoofdstuk 10, zou daaruit a-contrario redenerend kunnen worden afgeleid dat ten aanzien van andere onderwerpen geen aanvullende regelgevingsbevoegdheid voor de gemeente meer bestaat. Ons inziens dient een dergelijke redenering niet te worden gehanteerd, maar moet artikel 21.7 Wm worden gelezen in het licht van de verplichtende regeling van de gemeentelijke verordeningbevoegdheid die in hoofdstuk 10 is opgenomen; artikel 21.7 Wm beoogt juist ook ten aanzien van hoofdstuk 10 Wm de aanvullende verordeningbevoegdheid uitdrukkelijk te erkennen en daarmee aan te geven dat hoofdstuk 10 niet uitputtend is bedoeld.

Nu ons inziens uit artikel 21.7 Wm niet kan worden afgeleid hoe de wetgever de aanvullende verordeningbevoegdheid van het gemeentebestuur ziet buiten het bereik van hoofdstuk 10, is het de vraag in hoeverre de gemeente op het terrein van de bescherming van het milieu een aanvullende verordeningbevoegdheid bezit. Uit het feit dat in en op basis van hoofdstuk 8 Wm een omvattende regulering van inrichtingen plaatsvindt, waarbij in artikel 1.2 Wm is aangegeven in hoeverre op provinciaal niveau nog regels met betrekking tot inrichtingen mo-

gen worden gesteld, leiden wij af dat de inrichtingsregulering uitputtend is bedoeld, zodat ten aanzien daarvan geen aanvullende verordnungsbevoegdheid van het gemeentebestuur bestaat. Activiteiten die buiten het bereik van de inrichtingsregulering vallen, worden evenwel – buiten hoofdstuk 10 Wm, terzake waarvan de aanvullende verordnungsbevoegdheid uitdrukkelijk is erkend – niet door de Wm gereguleerd. Dit niet-reguleren dient ons inziens echter niet aldus te worden uitgelegd dat de wetgever niet heeft gewild dat dergelijke activiteiten niet met het oog op het milieubelang worden gereguleerd. Vooralsnog is slechts regulering in Wm-verband uitgebleven. Om die reden menen wij dat het gemeentebestuur bevoegd is ten aanzien van dergelijke activiteiten met het oog op het milieubelang een regeling te treffen.

Ten slotte zij opgemerkt dat ook in de artikelen 96 Wbb, 97 Wlv en 180 Wgh de aanvullende verordnungsbevoegdheid van het gemeentebestuur is vastgelegd.

#### *Voorbeelden uit de model-APV van de VNG*

In de model-APV van de VNG is in hoofdstuk 4 “Bescherming van het milieu en het natuurschoon en zorg voor het uiterlijk aanzien van de gemeente” een bepaling opgenomen met betrekking tot geluidhinder. Ingevolge artikel 4.1.7 lid 1 van de model-APV is het verboden “toestellen of geluidsapparaten in werking te hebben of handelingen te verrichten op een zodanige wijze dat voor een omwonende of overigens voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt”.<sup>225</sup> Burgemeester en wethouders kunnen een ontheffing van dit verbod verlenen (lid 2 artikel 4.1.7) die kan worden voorzien van voorschriften.<sup>226</sup>

Op grond van artikel 4.4.1 van de model-APV is verontreiniging van de weg ten gevolge waarvan (onder andere) hinder kan ontstaan of het milieu nadelig kan worden beïnvloed, verboden behoudens ontheffing (waaraan ter bescherming van het milieu voorschriften kunnen worden verbonden). Deze bepaling beoogt gemeenten een instrument te geven illegale stortingen tegen te gaan die niet via afvalstoffen-bepalingen of andere regelgeving kunnen worden tegengegaan.<sup>227</sup> Het verbod geldt niet voorzover de Wm, de Meststoffenwet, de Destructiewet, de Bestrijdingsmiddelenwet, de Kernenergiewet, de Wet Bodembescherming of de PMV voorziet in de beoogde bescherming van het milieu (artikel 4.4.1 lid 6).

Voorts kan worden gewezen op artikel 4.7.1 van de model-APV, waarin in het eerste lid de mogelijkheid is opgenomen dat B en W in de open lucht, buiten de weg gelegen plaatsen aanwijzen, waar het verboden is om bepaalde voorwerpen of stoffen op te slaan anders dan met inachtneming van door B en W te stellen regels. Op grond van deze bepaling kan bijvoorbeeld de opslag van onbruikbare (onderdelen van) voertuigen of vaartuigen worden aangepakt, maar ook mestopslag, gierkelders, verzamelplaatsen voor ingekuild gras en andere landbouwproducten, afbraakmaterialen, oude metalen en andere afvalstoffen. Deze bepaling geldt niet voor zover de Wm, de WRO of de PMV daarop van toepassing is. En op grond van artikel 4.7.1a van de model-APV kan het, ter voorkoming van stankoverlast door gebruik van dierlijke meststoffen, op bepaalde bijzondere dagen worden verboden om mest uit te rijden of op te brengen.

Ten slotte kan worden gewezen op de zogenaamde evenementenregeling, die is opgenomen in artikel 2.2.2 van de model-APV. Onder meer in het belang van het voorkomen of beperken van overlast kan voor het houden van een evenement met een vergunningstelsel worden gewerkt.

De geschetste voorbeelden maken duidelijk dat op gemeentelijk niveau allerlei aspecten van

---

225 In de toelichting is het gebruik van bouwmachines een van de voorbeelden die worden genoemd waarop deze bepaling van toepassing is.

226 Het bouwterrein als geheel wordt niet genormeerd, slechts één aspect/onderdeel.

227 Toelichting model-APV van de VNG, 1a-4.4.1-1.

overlast (lawaai, stank, trilling, stof, afval) die door activiteiten die niet binnen het verband van een inrichting plaatsvinden, kunnen worden gereguleerd. Gemeentelijke verordeningen zijn daarmee een mogelijk belangrijke categorie van regelgeving om hobbymatige activiteiten, evenementen, bouwwerkzaamheden, tijdelijke verkooppunten, overslagactiviteiten en werkzaamheden op landerijen te reguleren. Voorts kunnen in gemeentelijke verordeningen bepalingen worden opgenomen die betrekking hebben op activiteiten op de openbare weg of op openbaar water.

#### 6.4 Bevindingen

Voor veel activiteiten waarvan in de hoofdstukken 2 en 4 is geconstateerd dat zij buiten de inrichtingsregulering vallen, blijken wel enige reguleringsmogelijkheden voorhanden te zijn. Met name activiteiten met afvalstoffen worden op het eerste oog via de Wm voldoende, want in beginsel *integraal*, gereguleerd. Het begrip ‘inrichting’ is hier vooral van belang voor de afbakening van de verschillende reguleringsregimes. Hetzelfde geldt voor de (toekomstige) regulering van mobiele puinbrekers. De afgrenzingsproblematiek ligt hier in zoverre iets anders dat activiteiten met een tijdsbeslag van ten hoogste drie maanden door het (ontwerp) besluit mobiel breken bouw- en sloopafval nader worden genormeerd en dat langer durende activiteiten zijn verboden, tenzij ze onder het bereik van de inrichtingsregulering vallen.

Daarnaast zijn op nationaal niveau enkele deel-aspecten van bepaalde activiteiten gereguleerd. Met het oog op het bodembeschermingsbelang zijn met name bepalingen van toepassing op bepaalde activiteiten op landerijen, toepassing van bouwstoffen en het uitvoeren van bodemsaneringswerkzaamheden. Voor een beperkt aantal toestellen die ook buiten inrichtingen kunnen worden ingezet, gelden producteisen met het oog op luchtverontreiniging en geluidsoverlast. Zoals gezegd is hier echter geen sprake van omgevingsgerelateerde normering. Voorts is het zoneringsinstrumentarium van belang voor de regulering van geluidsoverlast van auto-, spoor-, tram- en metrowegen.

Daarnaast zouden verordeningen van provincies en gemeenten belangrijke aanknopingspunten kunnen bevatten voor regulering van activiteiten die niet binnen het kader van een inrichting plaatsvinden. Bij provinciale regelingen ligt dan het accent op regulering van activiteiten in bijzondere gebieden. Gemeentelijke verordeningen kunnen meer in het algemeen bepalingen bevatten die zien op allerlei met name overlast-aspecten van activiteiten buiten inrichtingen. Bedacht dient te worden dat inherent aan regulering in decentraal verband is, dat bepaalde vormen van milieubelasting of bepaalde activiteiten binnen Nederland niet op uniforme wijze zijn gereguleerd. Aan dit aspect zal uiteraard in onze beschouwingen in hoofdstuk 7, waarin oplossingsrichtingen voor verschillende knelpunten worden besproken, aandacht worden besteed.





## 7 Conclusies, beschouwingen en aanbevelingen

### 7.1 Inleiding

Een belangrijk aanknopingspunt in de Wm om met het oog op de bescherming van het milieu eisen te kunnen stellen aan potentieel milieubelastende activiteiten, vormt de inrichtingsregulering van hoofdstuk 8 Wm. Een ‘inrichting’ wordt in artikel 1.1, eerste lid, Wm gedefinieerd als ‘elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht’. Voor inrichtingen die in het Ivb zijn aangewezen, geldt in beginsel een vergunningplicht (zie artikel 8.1, eerste lid, Wm). Op grond van artikel 8.1, tweede lid, juncto artikel 8.40 Wm kan die vergunningplicht voor bepaalde categorieën van inrichtingen worden vervangen door de plicht te voldoen aan algemene regels die zijn opgenomen in een amvb. Het object van de vergunningplicht en van de genoemde regels is daarbij steeds ‘de inrichting’; er worden eisen gesteld aan de vormgeving van de inrichting en aan de activiteiten die in de inrichting plaatsvinden om de nadelige gevolgen die de inrichting voor het milieu kan hebben, te voorkomen respectievelijk zoveel mogelijk te beperken. In wezen wordt door het aanknopen van de regulering bij ‘de inrichting’ een cluster van met elkaar samenhangende activiteiten als geheel genormeerd. Weliswaar kan in de normering aandacht worden besteed aan de onderscheiden activiteiten die in dat geheel plaatsvinden, de uiteindelijke beoordeling van de milieubelastende gevolgen en de met het oog daarop noodzakelijk te achten regulering is gericht op het geheel (bij de verschillende elementen van het toetsingskader, beschreven in artikel 8.8 Wm, wordt steeds aan het geheel, ‘de inrichting’ gerefereerd).<sup>228</sup>

Het begrip ‘inrichting’, dat al lang voor de Wm – niet nader gedefinieerd - in de milieuwetgeving voorkwam, is in eerste aanzet bedoeld als een ruim begrip; het omvat allerlei menselijke bedrijvigheid in de ruimste zin van het woord (zelfs situaties waarin geen activiteit – meer – plaatsvindt, maar die door menselijk toedoen zijn ontstaan, eerder aangeduid als ‘toestandsinrichtingen’). Maar hoe ruim ook, het begrip ‘inrichting’ heeft enige beperkingen. In de voorliggende hoofdstukken zijn deze beperkingen, die zijn gerelateerd aan verschillende elementen van het begrip ‘inrichting’, nader geanalyseerd.

In paragraaf 7.2 zullen de belangrijkste bevindingen aangaande de vraag welke activiteiten buiten het bereik van de inrichtingsregulering vallen, worden samengevat. Daarbij zal vervolgens worden ingegaan op de consequenties van de geconstateerde beperkingen en op de vraag in hoeverre het mogelijk en wenselijk is dat aanpassingen in de reikwijdte van de inrichtingsregulering plaatsvinden. Om daarover uitspraken te kunnen doen, is het uiteraard noodzakelijk om niet slechts de inrichtingsregulering als blikveld te hanteren, maar te bezien welke andere (regulerings)mogelijkheden in de rede zouden kunnen liggen. Daartoe is in hoofdstuk 6 onderzocht welke andere reguleringsmogelijkheden in de milieuwetgeving zich (zouden kunnen) aandienen om activiteiten die niet in het kader van een inrichting plaatsvinden te re-

---

228 In de bekende GEP-uitspraak van 25 augustus 2000, M en R 2000, 118 m.nt. Van Gestel lijkt dit uitgangspunt door de Afdeling bestuursrechtspraak enerzijds te worden onderschreven, voor zover zij oordeelt dat het opnemen van emissievoorschriften met jaarvrachten voor de gehele inrichting in beginsel mogelijk is, indien het gehanteerde beschermingsniveau voldoende is vastgelegd. Anderzijds oordeelt de Afdeling echter ook dat voor de afzonderlijke emissiebronnen binnen de inrichting moet zijn vastgelegd dat wordt voldaan aan het gekozen beschermingsniveau, omdat anders verschuivingen van emissies tussen de verschillende bronnen zou kunnen plaatsvinden. Alsdan lijkt echter niet meer de inrichting *als geheel* te worden gereguleerd.

guleren. De bevindingen uit die verkenning zullen bij het bespreken van mogelijke oplossingsrichtingen in het onderhavige hoofdstuk worden betrokken doordat zal worden bezien in hoeverre aanpassingen in het bereik van de inrichtingsregulering *in vergelijking met andere mogelijkheden* voor de hand liggen.

Door het aanknopen bij een ‘cluster van activiteiten’ in plaats van bij afzonderlijke activiteiten sluit de inrichtingsregulering aan, zo kan worden (en is waarschijnlijk) verondersteld, bij de maatschappelijke realiteit, waarin bepaalde handelingen – bijvoorbeeld in het kader van een specifiek productieproces – in samenhang moeten worden bezien en niet als afzonderlijke handelingen moeten worden beoordeeld. Met het oog hierop is in artikel 1.1 lid 4 Wm aangegeven welk samenhangend geheel als één inrichting moet worden gezien. De bevindingen uit hoofdstuk 3 aangaande de jurisprudentie over deze bepaling worden in paragraaf 7.3 besproken. Vervolgens zal worden nagegaan in hoeverre het gewenst is dat de wettelijke regeling wordt aangepast.

Ook langs andere lijnen dan het begrip ‘inrichting’ zou echter een samenhang tussen activiteiten kunnen worden gezien die eveneens bij de maatschappelijke realiteit aansluit. Zo zou ook als uitgangspunt voor het aannemen van samenhang kunnen worden gekozen voor het feit dat verschillende activiteiten – al dan niet op verschillende locaties – door dezelfde onderneming of hetzelfde concern worden uitgevoerd (concern-benadering) of zouden de activiteiten van een bepaalde branche onderwerp van regulering kunnen zijn (branche-benadering). Ook zou een conglomeraat van bedrijven op een bedrijventerrein als reguleringsobject kunnen worden gehanteerd. In hoofdstuk 5 is nagegaan in hoeverre de systematiek van de inrichtingsregulering in de Wm alsmede de uitgangspunten van IPPC-richtlijn aan het hanteren van deze andere benaderingen in de weg staan. In paragraaf 7.3 zullen ook onze bevindingen over deze problematiek worden besproken, waarna wij zullen ingaan op de vraag of, en zo ja welke wettelijke voorziening in de Wm nodig is om verschillende activiteiten gezamenlijk te normeren.

## 7.2 Beperkingen in de reguleringsmogelijkheden van (potentieel) milieubelastend handelen

### 7.2.1 Bedrijfsmatige bedrijvigheid of in een bedrijfsmatige omvang

Een eerste beperking in de reikwijdte van het begrip ‘inrichting’ is gelegen in het feit dat het moet gaan om een bedrijvigheid die ‘bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang’ wordt verricht. Bij de invulling van het begrip ‘bedrijfsmatig’ wordt met name gekeken naar de vraag of met de desbetreffende activiteiten winst wordt beoogd respectievelijk behaald. De omvang van de activiteiten is in dit verband op zichzelf niet relevant, al zal voor rentabiliteit van activiteiten vaak wel een zekere omvang noodzakelijk zijn. De omvang van de activiteiten wordt wél relevant op het moment dat de activiteiten niet als bedrijfsmatig kunnen worden gekwalificeerd. Van een inrichting is alsdan sprake indien de activiteiten plaatsvinden in een *omvang* alsof zij bedrijfsmatig waren; uit deze formulering spreekt nogmaals dat bij bedrijfsmatige activiteiten een zekere omvang wordt verondersteld. Blijkens de jurisprudentie wordt bij de invulling van dit criterium, naast de omvang ook gekeken naar de regelmaat of de continuïteit van de activiteiten. Uit de analyses van de jurisprudentie over dit criterium en de reacties uit de praktijk dienaangaande, veroorzaakt dit onderdeel van de definitie in ieder geval een rechtszekerheidsprobleem, doordat op voorhand geen volstrekke duidelijkheid bestaat of een bepaalde activiteit onder het inrichtingenregime van hoofdstuk 8 Wm valt.

Gelet op de omvang van de jurisprudentie die op de afgrenzingsproblematiek betrekking heeft, is het ons inziens zinvol om voor deze problematiek naar oplossingen te zoeken. In het verleden is daartoe al wel eens gesuggereerd dat bij de omschrijving van activiteiten in het Ivb, die als ‘inrichting’ worden aangemerkt, kwantitatieve ondergrenzen kunnen worden op-

genomen (bijvoorbeeld aangeven dat bij het houden van meer dan drie paarden sprake is van een inrichting). Uit de in hoofdstuk 1 geschetste systematiek van de inrichtingsregulering in de Wm blijkt evenwel dat bij instandhouding van de huidige tekst van de Wm niet kan worden volstaan met het aanpassen van het Ivb door bij een aantal categorie-omschrijvingen kwantitatieve elementen in te voegen.<sup>229</sup> In de huidige systematiek van de Wm dient namelijk eerst te worden bepaald of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1; pas daarna wordt op grond van het derde lid van artikel 1.1 bekeken of die inrichting ook is aangewezen in het Ivb als een inrichting die nadelige gevolgen voor het milieu kan veroorzaken. In deze systematiek komt de ondergrens uit het Ivb pas in beeld wanneer het ‘inrichtingskarakter’ al is vastgesteld. Om deze oplossing te realiseren, zal dus ook de systematiek van de Wm op dit punt moeten worden aangepast. In het oorspronkelijke wetsvoorstel, waarin een afzonderlijke definitie van het begrip ‘inrichting’ ontbrak en enkel het huidige derde en vierde lid van artikel 1.1 waren opgenomen, zou het werken met kwantitatieve grenzen wel de gevraagde scherpe afbakening geven. Op de vraag of een terugkeer naar die systematiek wenselijk is, zal hierna verder worden ingegaan. Eerst zal echter nog kort worden ingegaan op het bereik van de inrichtingsregulering

In hoofdstuk 2 is gesignaleerd dat de inrichtingsregulering niet van toepassing is op gevallen waarin milieubelasting (overlast) wordt veroorzaakt door hobbymatige activiteiten die niet in een bedrijfsmatige omvang plaatsvinden. Uit de reacties uit de praktijk van bestuursorganen blijkt evenwel dat men niet van mening is dat daardoor een voor het milieu belastende situatie ontstaat; het gaat om kleinschalige activiteiten waarvan de gevolgen vooral kunnen worden gekenschetst als overlast voor de omgeving. Bovendien kwam in hoofdstuk 6 aan de orde dat met name in gemeentelijke verordeningen regels kunnen worden gesteld met betrekking tot activiteiten die overlast veroorzaken. Daarmee lijkt er op het eerste gezicht weinig aanleiding om het bereik van de inrichtingsregulering uit te breiden. De vraag naar de ondergrens van de inrichtingsregulering dient bij het nader uitwerken van voorstellen echter wel steeds voor ogen te worden gehouden.

Men zou overigens ook een systeem kunnen ontwerpen waarbij voor beantwoording van de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van artikel 1.1 lid 1 Wm in concreto wordt gelet op de milieubelasting die door een activiteit wordt veroorzaakt. Daarbij zou het voor de hand liggen dat in eerste instantie in algemene zin (dus in het Ivb) wordt bepaald welke activiteiten potentieel milieubelastend zijn en dus als inrichting zouden moeten worden gekwalificeerd. Vervolgens zou dan door het bevoegde bestuursorgaan in concreto moeten worden bezien of deze milieubelasting zich voordoet, op basis van welk oordeel dan moet worden beslist of er sprake is van een inrichting in de zin van de Wm.<sup>230</sup> Een dergelijk systeem heeft in ieder geval het voordeel dat alleen activiteiten waarvan daadwerkelijk kan worden aangenomen dat ze milieubelasting veroorzaken, ook onder het bereik van de inrichtingsregulering vallen. Daarmee zou het in de rede liggen om met ruime aanduidingen in het Ivb te werken. Het introduceren van een dergelijk systeem heeft evenwel een aantal belangrijke nadelen. In de eerste plaats wordt de gewenste scherpe afbakening van het begrip ‘inrichting’ door een dergelijk systeem niet gebracht, omdat een beoordeling in concreto nodig is. Bezwaarlijk achten wij bovenal dat de wijze waarop een bedrijvigheid wordt

---

229 Een aantal categorie-omschrijvingen bevat overigens al kwantitatieve elementen, zie bijvoorbeeld categorie 2 onder 2.3, categorie 7 onder 7.2 en 7.3, categorie 9 onder 9.2 etc.

230 In deze opzet zou dus de algemene omschrijving van het begrip ‘inrichting’ in artikel 1.1 lid 1 Wm in ieder geval voor het onderdeel ‘bedrijfsmatig of in een omvang alsof zijn bedrijfsmatig was’ vervallen. Bepaald zou moeten worden dat als een inrichting in de zin van de Wm worden aangemerkt de inrichtingen die in het Ivb als zodanig zijn aangewezen en naar het oordeel van het bevoegd gezag nadelige gevolgen voor het milieu kunnen veroorzaken.

opgezet in dit systeem bepalend zou kunnen zijn voor de vraag of al dan niet sprake is van een inrichting (want daardoor is er al dan niet sprake van milieubelasting). Daarmee komt men als het ware in een cirkel terecht; als een bedrijvigheid immers zodanig zou worden ingericht als zou worden verlangd in het kader van de inrichtingsregulering teneinde milieubelasting te voorkomen, zou geen sprake meer zijn van een inrichting waaraan de betreffende eisen worden opgelegd. Het systeem van de inrichtingsregulering is er evenwel juist op gericht dat een beoordeling van de voorgenomen bedrijvigheid kan plaatsvinden en dat daaraan ter voorkoming van milieubelasting eisen worden gesteld waarvan de naleving ook door de overheid kan worden afgedwongen. Ter verduidelijking van dit punt moge het volgende voorbeeld dienen. Stel een exploitant van een inrichting die in het Ivb als potentieel milieubelastend is aangewezen, bijvoorbeeld een hondenkennel, richt zijn bedrijfsvoering zodanig in dat mogelijk nadelige gevolgen voor het milieu worden voorkomen. Er worden geluidwerende voorzieningen aangebracht en de afvoer van afvalstoffen is op milieuhygiënisch verantwoorde wijze verzekerd. Bij de beoordeling in concreto moet daarom worden vastgesteld dat het bedrijf geen onaanvaardbare milieuhygiënische gevolgen veroorzaakt, zodat het bedrijf niet moet worden aangemerkt als ‘inrichting’ in de zin van de Wm. Wanneer de geluidwerende voorzieningen worden weggehaald, treedt evenwel onaanvaardbare geluidsoverlast op. In dit geval heeft het bestuur niet de mogelijkheid om met behulp van bijvoorbeeld een last onder dwangsom af te dwingen dat de voorzieningen (weer) worden aangebracht; het hebben van de voorzieningen vormt immers in dit stelsel geen directe verplichting voor de exploitant. Het bestuur kan dan slechts optreden terzake van het zonder vergunning in werking hebben van een – door het ontbreken van de desbetreffende voorzieningen vergunningplichtige – inrichting. Indirect kan een dergelijk optreden natuurlijk voor de exploitant wel aanleiding zijn om de desbetreffende voorzieningen (opnieuw) te treffen; alsdan valt hij immers weer niet onder de inrichtingsregulering. Deze indirecte handhavingsmogelijkheid achten wij evenwel niet ideaal. Al met al achten wij een dergelijke ‘tweetraps’-beoordeling daarom niet wenselijk.

Zoals gezegd, heeft de Wm een tweeledig beoordelingssysteem als het gaat om de kwalificatie van een bedrijvigheid als inrichting. De verwachte milieubelasting van de bedrijvigheden speelt – zij het indirect – bij die beide beoordelingsmomenten een rol. In de eerste plaats wordt beoordeeld of een activiteit bedrijfsmatig of in bedrijfsmatige omvang plaatsvindt (art. 1.1 lid 1). De introductie van de zinsnede ‘bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was’ is blijkens de parlementaire geschiedenis met name ingegeven om te voorkomen dat activiteiten binnen particuliere huishoudens als zodanig onder het bereik van de inrichtingsregulering zouden komen te vallen, tenzij deze activiteiten het bedrijfsmatig karakter in omvang zouden benaderen. Vervolgens dient te worden beoordeeld of een categorieomschrijving van het Ivb op de activiteit van toepassing is. Ook in de omschrijving van verschillende categorieën bedrijvigheden zijn echter soms weer beperkingen opgenomen om te voorkomen dat activiteiten binnen particuliere huishoudens onder de inrichtingsregulering van de Wm vallen (zie bijvoorbeeld bij categorie 7 van het Ivb de onderdelen 7.2 en 7.3). De vraag is nu of niet alle gewenste beperkingen in de omschrijvingen van het Ivb zouden kunnen worden opgenomen. Wanneer dan de zinsnede ‘bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang’ in de tekst van art. 1.1 lid 1 wordt geschrapt, zou op het punt van de omvang van de bedrijvigheid het Ivb bepalend zijn voor de afbakening van het begrip ‘inrichting’.

Zoals hiervoor werd aangegeven, zijn bij een aantal categorieën in het Ivb al kwantitatieve elementen aanwezig. Bij de uit het onderhavige onderzoek naar voren komende ‘probleemcategorieën’ is dit echter niet het geval: het betreft hoofdzakelijk de categorieën 8 (activiteiten met dieren) en 13 (activiteiten met motorvoertuigen etc.). Ons inziens is het heel wel mogelijk om ook aan deze categorieën een zinvolle kwantitatieve invulling te geven, waarbij de kwan-

titatieve aanduiding overigens niet alleen betrekking hoeft te hebben op de aantallen dieren of aanwezige motorvoertuigen; ook bepaalde voorzieningen (bijv. huisvestingsmogelijkheden en capaciteit van de mestopslag bij dieren) kunnen in de aanduiding worden betrokken

In maart 1998 is door Arcadis een onderzoek gepresenteerd waarin wordt gewerkt met 'vee-eenheden' als maatstaf voor het bepalen van de overlast van verschillende activiteiten met dieren.<sup>231</sup> Uit dit onderzoek blijkt dat een rationele afgrenzing tussen wel en niet-inrichtingen is te maken. In een schrijven van 8 oktober 1999 heeft de directeur-generaal Milieubeheer aan de gemeenten bericht het niet mogelijk te achten om met de gegevens uit het betreffende onderzoek een richtlijn op te stellen waarmee kan worden uitgemaakt of al dan niet sprake is van een bedrijfsmatige of in een bedrijfsmatige omvang verrichte activiteit. Aanleiding voor dit ons inziens juiste standpunt vormt de huidige systematiek van de Wm, waarin de mate van milieubelasting geen rol speelt bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van een activiteit die bedrijfsmatig of in een omvang alsof ze bedrijfsmatig is plaatsvindt. De gegevens uit het onderzoek van Arcadis zouden echter ook kunnen worden gebruikt in het kader van het door ons voorgestane systeem, waarin het Ivb met kwantitatieve elementen wordt aangevuld.

Natuurlijk is het zo dat een dergelijk systeem grover is dan met de huidige regeling het geval is, maar het 'maatwerk' vormt in het huidige systeem nu juist ook een van de probleempunten (rechtsonzekerheid).

Wanneer niet meteen voor alle categorieën van het Ivb afdoende kwantitatieve beperkingen kunnen worden geformuleerd, zijn eventueel ook nog tussenoplossingen denkbaar. Zo zou men er voor kunnen kiezen om de zinsnede 'bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang' in de wettekst te schrappen, maar bij categorie-omschrijvingen in het Ivb waarvoor nog geen kwantitatieve omschrijvingen kunnen worden geformuleerd, op te nemen. Ook is denkbaar om de wettekst vooralsnog te handhaven, maar expliciet te bepalen dat wanneer in het Ivb kwantitatieve omschrijvingen zijn opgenomen, deze omschrijvingen bepalend zijn voor beantwoording van de vraag of sprake is van een bedrijfsmatige of in bedrijfsmatige omvang plaatsvindende bedrijvigheid. Voor beide suggesties geldt dat de thans gesignaleerde rechtsonzekerheid aldan voor de categorieën waaraan geen kwantitatieve omschrijving is gekoppeld, nog in stand blijft. Uiteindelijk verdient het dan ook aanbeveling om over de gehele linie met kwantitatieve omschrijvingen te werken.

Bij het overdenken van het voorstel omtrent de kwantitatieve omschrijvingen komt men in wezen uit bij de kernvraag wat het ambitieniveau van de Wm is respectievelijk zou moeten zijn. Zou men menen dat de inrichtingsregulering in de Wm alle bedrijvigheid zou moeten bestrijken die mogelijk in enige mate milieubelasting kan veroorzaken, zodat dergelijke bedrijvigheid landelijk op uniforme wijze wordt gereguleerd,<sup>232</sup> dan ligt het in de rede de kwantitatieve grens zo laag mogelijk te leggen (dit spreekt in zekere zin uit de huidige regeling waar voor sommige onderdelen geen kwantitatieve aanduidingen zijn gegeven; juist daarom is om het bereik van de inrichtingsregulering niet te ver te laten doorschieten een zinsnede als 'bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang' nodig).

Verdedigd kan echter ook worden dat de inrichtingsregulering in de Wm niet moet worden

---

231 Arcadis Heijdemij Advies, Toepassing van de Wet milieubeheer op het kleinschalig houden van dieren, 18 maart 1998 (682/CE98/1231/12795).

232 Aangetekend zij dat de *inhoud* van de normering binnen de bandbreedten van de beoordelingsvrijheid van het bestuur in het kader van vergunningverlening kan variëren. Wanneer wordt gekozen voor algemene regels is ook dat niet het geval; dan moet er echter wel sprake zijn van een homogene categorie van inrichtingen.

ingezet voor het uniform reguleren van *elke* potentieel milieubelastende bedrijvigheid, maar alleen die soorten van bedrijvigheid die voor een enigszins bovenmatige milieubelasting verantwoordelijk zijn. Alsdan ligt het in de rede om in meer gevallen in het Ivb kwantitatieve grenzen op te nemen.

Ten slotte kan nog van belang zijn in hoeverre voor bepaalde activiteiten algemene regels kunnen worden geformuleerd. Wanneer kleinschalige activiteiten met beperkte milieugevolgen onder het bereik van de inrichtingsregulering zouden vallen, terwijl daarvoor het instrument van de vergunning moet worden ingezet omdat daarvoor geen algemene regels zijn op te stellen, is het de vraag of zulks wel wenselijk is.<sup>233</sup>

Wanneer voor een hoge ondergrens wordt gekozen, valt niet uit te sluiten dat er potentieel milieubelastende activiteiten buiten het bereik van de inrichtingsregulering vallen. Die activiteiten zouden evenwel nog in een ander kader voorwerp van regulering kunnen zijn. Wanneer men bijvoorbeeld ervoor kiest om activiteiten die niet zozeer schadelijk zijn voor het milieu, maar waarvan de gevolgen meer als ‘overlast’ moeten worden geduid, niet onder het bereik van de inrichtingsregulering te laten vallen, kan terzake regulering op decentraal niveau plaatsvinden. Een dergelijke benadering past bij het streven naar decentralisatie dat in de Nota ‘Met recht verantwoordelijk’ ten aanzien van een aantal onderwerpen (niet het onderhavige) wordt uitgewerkt: ‘lokaal doen wat lokaal kan’. Daarbij dient men zich wel rekenschap te geven van het feit dat, zoals ook in hoofdstuk 6 is aangegeven, inherent aan regulering op decentraal niveau is dat alsdan bepaalde vormen van milieubelasting of bepaalde activiteiten binnen Nederland niet op uniforme wijze worden gereguleerd. Ook dient te worden bezien of het uit het oogpunt van efficiency wel aantrekkelijk is wanneer allelei decentrale overheidsorganen apart regelingen voor een bepaalde problematiek moeten treffen.

Wanneer regulering op decentraal niveau om deze redenen niet wenselijk wordt geacht, maar toepasselijkheid van de inrichtingsregulering te vergaand wordt gevonden, kan ook nog worden gedacht aan een landelijk uniforme regeling in hoofdstuk 11 Wm. Zoals hiervoor in het kader van het al dan niet kiezen voor inrichtingsregulering is opgemerkt, is ook in dat verband van belang in hoeverre met algemene regels bepaalde activiteiten kunnen worden gereguleerd.

### **Aanbeveling 1**

Laat het Ivb ten aanzien van de omvang van de bedrijvigheid bepalend zijn voor de vraag of sprake is van een inrichting in de zin van de Wm door uit de definitie van het begrip ‘inrichting’ in artikel 1.1 lid 1 Wm de woorden ‘bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was’ te verwijderen. Overweeg aan welke categorie-omschrijvingen in het Ivb kwantitatieve elementen moeten worden toegevoegd om een ongewenst toepassingsbereik van de inrichtingsregulering te voorkomen.

---

233 Deze overweging speelde bijvoorbeeld een rol bij de omschrijving van categorie 5 van het Ivb. In de toelichting is aangegeven dat het Ivb bij deze categorie een ruimer toepassingsbereik dan het Hinderbesluit kent, waardoor ook olietanks in gebruik bij particulieren onder de inrichtingsregulering vallen. Omdat terzake algemene regels gelden wordt dit evenwel niet problematisch geacht.

## 7.2.2 Het voortdurende en stationaire karakter van de bedrijvigheid: bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht

Een volgende beperking in het begrip ‘inrichting’ betreft het feit dat het moet gaan om een bedrijvigheid met een zekere continuïteit en een stationair karakter. In artikel 1.1, eerste lid, Wm heet het dat de bedrijvigheid ‘binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht’. Uit de analyse van (de jurisprudentie over) deze beperking komen verschillende problemen naar voren.

### *Activiteiten op openbare locaties*

Wanneer activiteiten plaatsvinden op openbaar terrein (de openbare weg, openbaar vaarwater), dient sprake te zijn van een exclusieve aanspraak op dat terrein om de bedrijvigheid als inrichting te kunnen kwalificeren; deze beperking leidt ertoe dat terzake van volstrekt vergelijkbare activiteiten soms wel en soms geen sprake is van een inrichting, naar gelang de desbetreffende activiteiten al dan niet op openbaar terrein plaatsvinden waarbij de exploitant over de vereiste exclusieve aanspraak beschikt (vgl. de voorbeelden van de modelvliegtuigsport-terreinen).

De ratio voor deze beperking is naar wij aannemen gelegen in het feit dat degene die de bedrijvigheid verricht, het in zijn macht moet hebben om al het handelen dat op de locatie waar zijn bedrijvigheid zich afspeelt, te beheersen en te controleren. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat bij activiteiten op openbaar terrein daarom een onderscheid is te zien tussen een bedrijvigheid die door de vormgeving en/of de gebruikte middelen in wezen als vanzelf een fysieke afbakening heeft (die bedrijvigheid is in beginsel als inrichting te kwalificeren) en een bedrijvigheid die zich naar haar aard moeilijk als vanzelf laat afgrenzen (bij een dergelijke bedrijvigheid komt de eis van de ‘exclusieve aanspraak’ naar voren). Bij dit soort moeilijk af te grenzen activiteiten is namelijk, als een exclusieve aanspraak ontbreekt, niet eenduidig vast te stellen welke op de desbetreffende locatie plaatsvindende handelingen als onderdeel van de activiteiten van de ‘inrichting’ zouden moeten worden gekwalificeerd. De desbetreffende locatie is immers in het kader van de openbaarheid voor eenieder toegankelijk, mits men daarvan maar ‘het normale gebruik’ maakt.

Dat de wetgever<sup>234</sup> en de rechter<sup>235</sup> oog hebben voor de bijzondere positie van de exploitant van zodanige bedrijvigheid, achten wij gelet op het voorgaande terecht. Wij hebben ons evenwel afgevraagd of deze problematiek er ook toe dwingt dat zodanige bedrijvigheid in het geheel niet in het kader van de inrichtingsregulering wordt genormeerd. Ons inziens is het, rekening houdend met de beperkingen in het beheers-vermogen van de exploitant, op zichzelf wel mogelijk om zodanige bedrijvigheid in het kader van de inrichtingsregulering te normeren. Uitgangspunt bij die regulering dient te zijn dat de voorschriften ook daadwerkelijk het handelen van de desbetreffende exploitant betreffen. Dat betekent dat het stellen van *immis-siegrenzen* (bijvoorbeeld ten aanzien van geluid of stank) problematisch is, omdat niet met zekerheid is uit te maken dat de immis-sie afkomstig is van de inrichting. Emissiegrenzen zijn echter wel hanteerbaar, mits deze niet zijn gerelateerd aan de ‘grens van de inrichting’ (want die is in de geschetste gevallen niet geheel scherp), maar aan de bronnen die in die inrichting voor die emissie verantwoordelijk zijn. Nu zou men kunnen tegenwerpen dat dan eigenlijk geen sprake meer is van inrichtingsregulering, maar van regulering van afzonderlijke activiteiten of bronnen. Bij die regulering kan echter ook rekening worden gehouden met de samenhang tussen de verschillende bronnen waarvoor de exploitant verantwoordelijk is, zodat

234 In het Ivb is bijvoorbeeld in categorie 13.2 bepaald dat parkeerterreinen die deel uitmaken van de openbare weg etc. buiten beschouwing blijven. Zie ook categorie 19.1 sub g.

235 In de jurisprudentie wordt ten aanzien van bedrijvigheden op openbaar terrein de eis gesteld dat de betrokken exploitant een exclusieve aanspraak op dat terrein(gedeelte) moet hebben, wil er sprake zijn van een inrichting in de zin van de Wm.

menhang tussen de verschillende bronnen waarvoor de exploitant verantwoordelijk is, zodat er ons inziens per saldo toch van een – zij het enigszins bijzonder ingerichte – inrichtingsregulering sprake is.

Een voorbeeld van een situatie waarin om de hier geschetste redenen niet tot een inrichting werd geconcludeerd biedt een geval waarin langs een door boeien gemarkeerde route waterski-activiteiten op openbaar vaarwater plaatsvonden. Omdat in het desbetreffende gedeelte van het openbaar vaarwater ook andere gebruikers kunnen varen, is het stellen van geluidgrenswaarden die gelden voor de ‘begrenzing’ van de route problematisch. Wel zou echter bijvoorbeeld kunnen worden voorgeschreven dat men met het oog op het voorkomen van geluidoverlast niet met meer dan twee waterski-boten tegelijk mag varen.

Denkbaar is om voor activiteiten op de openbare terreinen die in eigendom zijn van de overheid de milieubelasting te reguleren in het kader van de privaatrechtelijke toestemming die moet worden verleend voor het bijzondere gebruik dat door die activiteiten van het openbare terrein wordt gemaakt. Deze oplossing is ons inziens echter niet aantrekkelijk. Het privaatrecht moet dan worden gebruikt ter behartiging van een algemeen belang, waarvoor, betref het geen openbaar terrein, een daarop toegesneden publiekrechtelijk kader beschikbaar is. Bovendien wordt daarmee nog niet de regulering bestreken van activiteiten die plaatsvinden op openbare terreinen met een particuliere eigenaar.

Een andere reguleringsmogelijkheid zou kunnen worden gerealiseerd met bepalingen in een lokale verordening (zie ook hetgeen hierover bij hiervoor besproken probleem is gezegd). Maar anders dan bij hetgeen hiervoor werd besproken, waar het ging om de mogelijkheid om voor een *bepaalde categorie* van bedrijvigheid (kleinschalige activiteiten die overlast veroorzaken) niet de Wm in te zetten, ontstaat hier dan niet een aan de milieubelasting gerelateerde scheiding tussen hetgeen via de inrichtingsregulering van de Wm dan wel via een verordening wordt gereguleerd, maar een scheiding die te maken heeft met een aspect dat voor de milieubelasting als zodanig niet relevant is. Om die reden wijzen wij ook deze variant van de hand.

Hoewel wij hiervoor hebben uiteengezet dat wij enige mogelijkheden zien om voor activiteiten op openbare locaties de inrichtingsregulering in te zetten, is bij de bespreking daarvan ook gebleken dat de invulling van die regulering een enigszins afwijkend karakter zou moeten hebben. Kenmerkend bij de inrichtingsregulering is immers dat ervan uitgegaan wordt dat degene die de activiteiten verricht ook controle heeft over de gehele locatie waarop deze plaatsvinden. Bij activiteiten op openbare locaties is dat in beginsel niet het geval. Verdedigbaar is dat daarmee zo'n essentieel element voor toepasselijkheid van de inrichtingsregulering ontbreekt, dat daarom regeling in ander verband is aangewezen. Ons inziens dient dan te worden gekozen voor het opnemen van een regeling in de Wm. In het nieuwe hoofdstuk 11 van de Wm bepalingen zouden dan bepalingen moeten worden opgenomen die betrekking hebben op activiteiten op openbare locaties. Daarmee zouden zowel de witte vlekken die door de jurisprudentie worden veroorzaakt als die door de beperkende categorie-omschrijvingen uit het Ivb voortvloeien op landelijk uniforme wijze kunnen worden afgedekt.

Ten slotte zij er op gewezen dat ook nog in een zekere regulering wordt voorzien doordat aan toestellen die (ook) op openbare locaties worden gebruikt, bepaalde producteisen kunnen worden gesteld. In hoofdstuk 6 is er evenwel op gewezen dat daarmee niet in een specifiek omgevingsgerelateerde normering wordt voorzien. Dergelijke producteisen kunnen echter wel een soort basis-beschermingsniveau bieden.



## Aanbeveling 2

Tref voor activiteiten op openbare locaties een regeling in hoofdstuk 11 Wm.

### *Kortdurende activiteiten*

Bedrijvigheden die niet gedurende een periode van tenminste circa zes maanden op dezelfde locatie plaatsvinden, vallen blijkens de jurisprudentie niet onder het bereik van de inrichtingsregulering.

Doordat op grond van artikel 1.1 lid 1 Wm zelfstandig plaatsvindende bedrijvigheden pas als inrichting worden gekwalificeerd indien zij gedurende een bepaalde periode binnen de begrenzing van dezelfde locatie worden verricht, vallen allerlei tijdelijke activiteiten (puinbreken en bouwwerkzaamheden; bodemsanering; gevelreiniging; overslagactiviteiten; tijdelijke verkoopactiviteiten) niet onder het bereik van de inrichtingsregulering. Ten aanzien van zogenaamde ‘mobiele installaties’ is dit tijdens de parlementaire behandeling ook nadrukkelijk onder ogen gezien.

Voor de duidelijkheid: tijdelijke activiteiten die in het kader van een inrichting plaatsvinden, worden gereguleerd door het voor die inrichting geldende regime. Bij het onderhavige probleem gaat het om tijdelijke activiteiten die zelfstandig, dus los van een bestaande inrichting, plaatsvinden.

In hoofdstuk 6 is gebleken dat de genoemde activiteiten thans deels in ander verband kunnen worden gereguleerd. Zo kunnen bouwactiviteiten thans in lokale verordeningen gereguleerd, met name ten aanzien van de daardoor veroorzaakte overlast. Hetzelfde geldt voor tijdelijke verkoopactiviteiten en overslagactiviteiten. Bij bodemsanering wordt de bescherming van de bodem en de afvoer van verontreinigde grond gereguleerd in het kader van het saneringsplan; geluid en stank zijn daarin echter niet gereguleerd. Voor gevelreiniging gelden regels omtrent de lozingen, maar ook daar is de overlast verder niet gereguleerd al kunnen ook hierover in lokale verordeningen bepalingen worden opgenomen.

Een belangrijke aanvulling in de reguleringsmogelijkheden voor mobiele installaties voor het breken van bouw- en sloopafval biedt het nieuwe artikel 10.52 Wm. Op grond van deze bepaling is inmiddels een Ontwerp-besluit mobiel breken bouw- en sloopafval tot stand gebracht.<sup>236</sup> Het ontwerp-besluit ziet op mobiele puinbrekers buiten inrichtingen (en op mobiele puinbrekers binnen inrichtingen, voor zover het niet gaat om inrichtingen die al over een inrichtingsvergunning beschikken waarin het is toegestaan om met een mobiele puinbreker bouw- en sloopafval te bewerken.)

Ten slotte kan nog worden gewezen op de mogelijkheid om op grond van de Wlv en de Wgh eisen te stellen aan toestellen die bij de hier bedoelde tijdelijke activiteiten worden ingezet. Zoals gezegd, speelt het karakter van de omgeving bij dergelijke normering evenwel geen rol.

Hoewel aldus kan worden geconstateerd dat de door dit onderdeel van het begrip ‘inrichting’ buiten de inrichtingsregulering vallende activiteiten niet met het oog op de bescherming van het milieu kunnen worden gereguleerd, is het van belang om te onderzoeken waaróm voor de meeste van de hier genoemde activiteiten regulering in het kader van de Wm vooralsnog is uitgebleven.

De verklaring voor de onderhavige beperking in het begrip ‘inrichting’ moet ons inziens in de eerste plaats worden gezocht in het instrumentarium dat als hoofdregel wordt ingezet voor de regulering van bedrijvigheid die onder het begrip ‘inrichting’ valt. Als hoofdregel gaat de Wm uit van regulering door vergunningverlening; in daarvoor in aanmerking komende geval-

---

236 Zie Staatscourant 15 maart 2002, nr. 53, p. 10

len kan als alternatief door middel van algemene regels regulering plaatsvinden. Dat activiteiten die op een bepaalde locatie gedurende een kortere periode dan 6 maanden plaatsvinden niet als inrichting worden gekwalificeerd, heeft naar wij aannemen vooral te maken met het feit dat een procedure tot vergunningverlening, waarvoor de wet een termijn van 6 maanden rekent, niet als een geschikt reguleringsinstrument voor dergelijke activiteiten wordt gezien. De tijd die tevoren met het afgeven van een vergunning is gemoeid, wordt dan als het ware als een disproportionele last gezien, gelet op de tijd die de activiteit zelf in beslag neemt. Wanneer het accent in het instrumentarium verschuift van vergunningverlening naar regulering door algemene regels, neemt het gewicht van dit argument in betekenis af. Dat neemt evenwel niet weg dat, zeker wanneer niet voor alle categorieën van tijdelijke bedrijvigheid algemene regels kunnen worden geformuleerd, de geschiktheid van het vergunningeninstrument een punt van aandacht is en eventueel zelfs aanleiding zou kunnen zijn om voor zodanige activiteiten een ander beoordelingskader dan hoofdstuk 8 Wm te hanteren (omdat in dat hoofdstuk de vergunning voorop staat). Daarop zal hierna verder worden ingegaan. Overigens zou ook nog kunnen worden gezien in hoeverre het invoeren van een verkorte vergunningverleningsprocedure voor tijdelijke activiteiten soelaas zou kunnen bieden.<sup>237</sup>

Een ander relevant aspect voor beantwoording van de vraag of tijdelijke bedrijvigheid al dan niet zou moeten worden onderscheiden van meer continue bedrijvigheid (die als inrichting wordt aangemerkt), is de vraag of de milieubelasting bij tijdelijke bedrijvigheid anders zou moeten worden beoordeeld respectievelijk gewaardeerd dan bij continue bedrijvigheid. Wellicht zou op het eerste gezicht kunnen worden geoordeeld dat dit ten aanzien van sommige soorten van milieubelasting, bijvoorbeeld geluidsoverlast en stank (dus vooral de overlastproblematiek), inderdaad het geval is. Ten aanzien van de emissie van schadelijke stoffen (m.n. voor zover deze boven-locale effecten hebben), het zuinig gebruik van energie en grondstoffen en de problematiek van het ontstaan en de verwijdering van afvalstoffen, is dit ons inziens echter niet het geval. Het lijkt ons daarom aangewezen dat voor tijdelijke bedrijvigheid, zeker wanneer de laatstgenoemde aspecten gelet op de aard van de activiteiten een rol van betekenis kunnen spelen, een adequaat reguleringsinstrumentarium in Wm-verband bestaat.

Ook hier speelt de kernvraag van het ambitieniveau van de Wm weer een belangrijke rol. Wanneer het wenselijk wordt geacht dat de Wm een ruim bereik heeft, zodat zoveel mogelijk bedrijvigheid die milieubelasting kan veroorzaken daaronder valt – ook tijdelijke bedrijvigheid – ligt het in de rede te zoeken naar mogelijkheden om zoveel mogelijk van de genoemde activiteiten in Wm-verband te reguleren. Wij schetsen hierna enkele mogelijkheden voor regulering van tijdelijke activiteiten in de Wm. Bij de uitwerking van de mogelijkheden kan vervolgens zowel voor een ruim als voor een eng toepassingsbereik van de Wm worden gekozen.

Voor regulering in het kader van hoofdstuk 8 Wm zou de beperking in het begrip inrichting die ziet op een zekere voortdurendheid van de activiteit op dezelfde locatie moeten worden geschrapt: kortlopende bedrijvigheid valt dan – in beginsel, zie hierna – onder het begrip inrichting. Voor zover voor categorieën van kortlopende activiteiten algemene regels kunnen worden geformuleerd (bijvoorbeeld voor mobiele verkooppunten, overslagactiviteiten, gevelreiniging lijkt ons dit goed mogelijk), lijken daartegen sowieso geen bezwaren te bestaan. Voor zover de kortlopende activiteiten niet onder het bereik van algemene regels kunnen worden gebracht, geldt dan het verbod van artikel 8.1 Wm dat kan worden opgeheven door

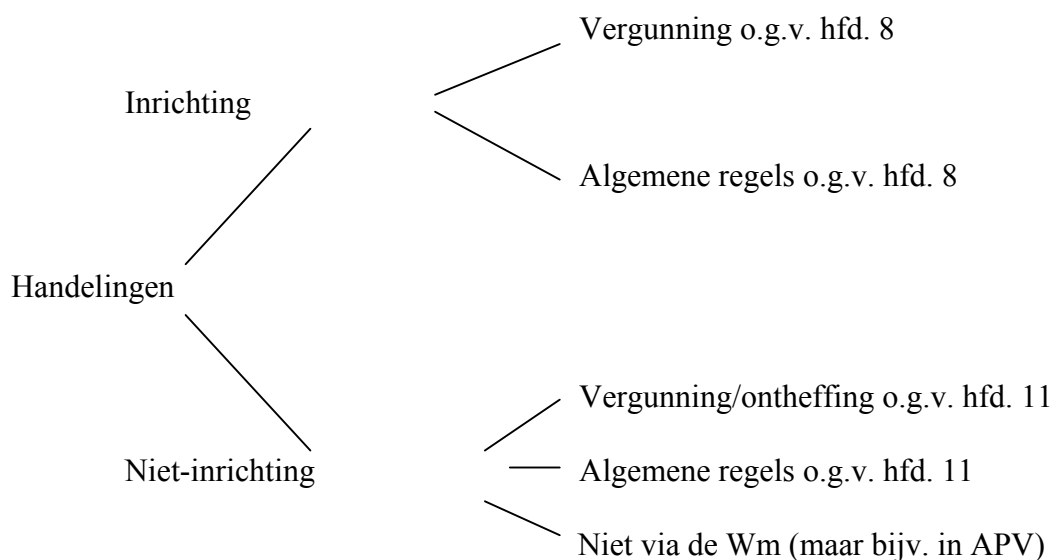
---

237 Het onderzoeken van de mogelijkheid om een verkorte vergunningprocedure in te voeren wordt ook aanbevolen in het kader van een onderzoek naar de mogelijkheden om de noodzaak tot gedogen terug te brengen. Zie: F.C.M.A. Michiels, G.T.J.M. Jurgens, J.J. Vermeulen, M.A.M. Dieperink en H. Grafhorst, 'Gedogen met beschikkingen', Den Haag 2002, aanbeveling 5.

een – eventueel na een verkorte procedure te verlenen – vergunning. Denkbaar is overigens dat in de omschrijving van inrichtingen in het Ivb ook een tijdsbepaling wordt opgenomen (bijvoorbeeld inhoudende dat sprake is van een inrichting indien gedurende meer dan een maand een standplaats ten behoeve van de verkoop van etenswaren wordt ingenomen). Ten aanzien van verschillende soorten bedrijvigheid kunnen dan ook, gerelateerd aan de soort van milieubelasting die potentieel wordt veroorzaakt, verschillende tijdsperioden gehanteerd worden om al dan niet te spreken van een inrichting. Opgemerkt zij dat voor zover activiteiten niet onder het bereik van de inrichtingsregulering worden gebracht, altijd nog de mogelijkheid bestaat dat terzake regulering op lokaal niveau (in de APV) tot stand wordt gebracht.

Een alternatief zou kunnen zijn gelegen in een specifieke regeling voor bepaalde tijdelijke activiteiten die niet onder het begrip ‘inrichting’ vallen in een afzonderlijk hoofdstuk van de Wm (hoofdstuk 11: Andere handelingen). Zoals hiervoor reeds aan de orde kwam, zijn algemene regels het meest in de rede liggende reguleringsinstrument voor tijdelijke activiteiten. In of op grond van hoofdstuk 11 zouden dan algemene regels voor bepaalde categorieën tijdelijke activiteiten moeten worden geformuleerd (dat zou dan bijvoorbeeld een regeling voor mobiele installaties (bijvoorbeeld een grondwasinstallatie) kunnen opleveren die deels op hoofdstuk 11 Wm is gebaseerd en deels op hoofdstuk 8, met in beginsel dezelfde inhoudelijke regels). In de rede ligt alsdan om ook de regeling inzake de mobiele puinbreekinstallaties in hoofdstuk 11 onder te brengen. Het verschil met regulering in het kader van het begrip ‘inrichting’ is, dat tijdelijke activiteiten die niet onder het bereik van de algemene regels van een dergelijk hoofdstuk 11 zijn gebracht alsdan in beginsel niet in Wm-verband worden gereguleerd. Dit geldt natuurlijk niet indien in een dergelijk hoofdstuk een algemene verbodsbepaling tot het verrichten van potentieel milieubelastende activiteiten (of een andere, vergelijkbaar ruime omschrijving) behoudens vergunning wordt opgenomen, maar dan kopieert men in wezen het systeem van hoofdstuk 8. Alsdan ligt het meer in de rede de reikwijdte van hoofdstuk 8 te verruimen. Voorstelbaar is ook nog dat voor niet inrichtingsgerelateerde activiteiten wordt gewerkt met een algemene zorgplicht (een algemene gebodsbepaling) bij het verrichten van activiteiten die mogelijk belastend zijn voor het milieu. Er zij echter op gewezen dat een dergelijke zorgplichtbepaling een beperkt gedragsregulerend karakter heeft; zij vormt vooral een kapstok voor optreden achteraf.

Hieronder zijn de verschillende mogelijkheden schematisch weergegeven:



### **Aanbeveling 3**

Overweeg om (bepaalde) tijdelijke bedrijvigheid in het kader van de Wm te reguleren ofwel door de reikwijdte van hoofdstuk 8 te verruimen ofwel door op dit punt een invulling te geven aan hoofdstuk 11 Wm. Besteed daarbij aandacht aan de vraag in hoeverre het, gelet op de aard van de gevolgen van de verschillende tijdelijke activiteiten, gewenst is om al dan niet tot regulering van de desbetreffende activiteiten in Wm-verband over te gaan. Ga na in hoeverre het wenselijk is dat, voor zover geen algemene regels terzake van tijdelijke activiteiten kunnen worden geformuleerd, daarvoor een algemeen verbod behoudens vergunning geldt.

#### **7.2.3 Niet tot de inrichting behorende onderdelen van een bedrijvigheid**

In hoofdstuk 4 is nagegaan welke onderdelen van een bepaalde bedrijvigheid niet vallen onder het bereik van de inrichtingsregulering die in beginsel op die bedrijvigheid van toepassing is. Uit de analyse van de jurisprudentie komen twee categorieën naar voren: activiteiten in het kader van een bedrijvigheid die op openbaar terrein plaatsvinden en activiteiten die plaatsvinden op de landerijen bij een agrarisch bedrijf. Ten aanzien van de eerste categorie kan worden gewezen op hetgeen daarover in paragraaf 7.2.2 meer in het algemeen is gezegd over activiteiten op openbare locaties.

Ten aanzien van de landerijen zij het volgende opgemerkt. Zoals in hoofdstuk 4 is aangegeven, wordt in de jurisprudentie betekenis toegekend aan het feit dat de gronden die ten behoeve van de inrichting worden gebruikt, niet noodzakelijkerwijs in de nabijheid van de inrichting behoeven te liggen. In gevallen waarin zulks – toevallig – wel het geval is, is er naar het oordeel van de Afdeling dan ook geen aanleiding om de inrichtingsregulering daarop betrekking te laten hebben. Wanneer het gebruik van bij de inrichting liggende gronden wel noodzakelijkerwijs bij de bedrijfsvoering van die inrichting behoort, acht de Afdeling de inrichtingsregulering daarop wel van toepassing.

De redenering die hier door de Afdeling wordt gehanteerd, komt ons valide voor. Daarmee wordt immers voorkomen dat de toepasselijkheid van de inrichtingsregulering op landerijen ervan afhangt of het agrarisch bedrijf ten behoeve waarvan die grond wordt gebruikt al dan niet in de buurt ligt. Uit wetssystematisch oogpunt is een dergelijk willekeurig onderscheid immers niet fraai. Een aanpassing van het begrip ‘inrichting’ die ertoe zou leiden dat in voorkomende gevallen nabij de inrichting gelegen gronden in alle gevallen tot de inrichting behoren, ligt ons inziens dan ook niet in de rede.

Uit hoofdstuk 6 blijkt dat er verschillende andere reguleringsmogelijkheden ten aanzien van de activiteiten op landerijen bestaan. Op rijksniveau is met name de regulering die ziet op de bescherming van de bodem in dit verband van belang. Daarnaast kunnen in decentrale verordeningen bepalingen worden opgenomen die op andere aspecten (bijvoorbeeld geluid en stank) betrekking hebben. Daarbij zij aangetekend dat in de model-PMV van het IPO in de bepalingen die betrekking hebben op de verstoring van natuurlijke geluiden in milieubeschermingsgebieden een algemene vrijstelling voor de uitoefening van land-, tuin- of bosbouw is opgenomen. Van integrale regulering van activiteiten op landerijen is hoe dan ook geen sprake. Zoals hiervoor ook al met betrekking tot verschillende andere activiteiten die buiten de inrichtingsregulering vallen is overwogen, zou, indien centrale regulering ten aanzien van de verschillende aspecten wenselijk wordt geacht, voor activiteiten op landerijen regulering in hoofdstuk 11 in de rede liggen.

### **Aanbeveling 4**

Breid de inrichtingsregulering niet uit tot alle landerijen nabij agrarische bedrijven. Overweeg om activiteiten op landerijen integraal te reguleren in hoofdstuk 11 Wm.

## 7.3 Mogelijkheden tot regulering van een complex van activiteiten

### 7.3.1 Inleiding

Bij de bestudering van de mogelijkheden om een complex van activiteiten als geheel te normeren, zijn twee van elkaar te onderscheiden vragen van belang. In de eerste plaats is de vraag aan de orde of de ‘bovengrens’ van het begrip ‘inrichting’ in de Wm daarvoor onwenselijke of onlogische beperkingen meebrengt. Daartoe is de jurisprudentie met betrekking tot deze ‘bovengrens’ geanalyseerd. In de tweede plaats dient te worden bezien hoe ‘hard’ die ‘bovengrens’ eigenlijk is. In dit verband is de vraag aan de orde in hoeverre het binnen het wettelijke systeem of met aanpassing daarvan mogelijk is dat verschillende inrichtingen door middel van een gezamenlijke vergunning worden gereguleerd. Bij de beantwoording van beide vragen is van belang te bezien welke eisen de IPPC-richtlijn ten aanzien van het reguleringsobject stelt. Daarop zal hieronder dan ook eerst worden ingegaan.

### 7.3.2 Welke eisen stelt de IPPC-richtlijn aan het object van regulering?

Uitgangspunt van de IPPC-richtlijn is een vergunningplicht voor installaties, zie artikel 4 (hoewel in artikel 1 wordt gesproken over ‘activiteiten’; in de bijlage zijn echter de bij de activiteiten behorende installaties benoemd).

Onder ‘installatie’ wordt verstaan: een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I vermelde activiteiten en processen alsmede andere daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging.

Een ‘vergunning’ is: het gedeelte van (een) schriftelijk(e) besluit(en) of dat besluit (die besluiten) in zijn (hun) geheel waarbij machtiging wordt verleend om een installatie of een gedeelte daarvan te exploiteren onder bepaalde voorwaarden die moeten garanderen dat de installatie voldoet aan de eisen van deze richtlijn. Een vergunning kan betrekking hebben op een of meer installaties of delen van installaties die zich op dezelfde locatie bevinden en die door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd.

Met exploitant wordt bedoeld op: elke natuurlijke of rechtspersoon die de installatie exploiteert of bezit, of, indien de nationale wetgeving in die mogelijkheid voorziet, aan wie de economische beschikkingsmacht over de technische werking is overgedragen.

Uit deze bepalingen vloeit voort dat de vergunning betrekking kan hebben op een enkele installatie, maar ook op meerdere installaties. In het laatste geval stelt de IPPC-richtlijn evenwel twee beperkingen:

- de verschillende installaties moeten zich op dezelfde locatie bevinden
- de verschillende installaties moeten door dezelfde (rechts)persoon worden geëxploiteerd dan wel deze (rechts)persoon moet de economische beschikkingsmacht over de technische werking hebben.

De betekenis van de zinsnede ‘economische beschikkingsmacht over de technische werking’ is niet erg duidelijk. Volgens Becker<sup>238</sup> wordt daarmee bedoeld op zeggenschap over het technisch functioneren van de installatie. Om als exploitant van een installatie te worden aangemerkt, is het met andere woorden niet nodig dat de desbetreffende (rechts)persoon bevoegd is om in juridische zin over de installatie te beschikken in die zin dat hij gerechtigd is om die

---

238 B.Becker, Integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung (IVU/IPPC), Losblatig commentaar, Starnberg 2000, Commentaar op artikel 2, p. 77-78.

installatie bijvoorbeeld te verkopen. Voldoende is dat betrokkene zeggenschap heeft (dus bevoegd/gerechtigd is) tot het verrichten van handelingen die het functioneren van de installatie betreffen.

Zoals in hoofdstuk 5 is aangegeven, is niet met zekerheid te zeggen of de bepaling dat een vergunning onder bepaalde voorwaarden ook ten behoeve van meerdere installaties kan worden afgegeven, ook betekent dat een beoordeling van de toelaatbaarheid gericht kan zijn op die combinatie van installaties. Wij gaan er evenwel vooralsnog van uit dat aan deze bepaling niet de restrictieve uitleg moet worden gegeven dat enkel is beoogd aan te geven dat de normering voor de verschillende installaties in één document kan worden vastgelegd. Voor het hanteren van een aanpak waarbij in een vergunning meerdere installaties op dezelfde locatie als geheel worden genormeerd, is binnen zekere begrenzings op grond van de IPPC-richtlijn ons inziens dus ruimte. Op grond van de IPPC-richtlijn is evenwel in ieder geval geen ruimte aanwezig voor een branche- of concernaanpak, althans voor zover het onder de IPPC-richtlijn vallende installaties betreft, omdat alsdan veelal geen sprake zal zijn van installaties die zich op dezelfde locatie bevinden. Bij de analyse van de reikwijdte van het begrip inrichting op grond van de Wm en bij het verkennen van de mogelijkheden om meerdere inrichtingen door middel van een vergunning te normeren, zal hierna met deze beperkingen rekening worden gehouden.

### 7.3.3 Wanneer is er sprake van één inrichting?

Artikel 1.1, vierde lid, Wm geeft aan welk geheel van activiteiten in het kader van de Wm als één inrichting moet worden beschouwd en daarmee als zodanig onderwerp van regulering is. Het moet volgens deze bepaling gaan om ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties die onderling technische, organisatorische of functionele bindingen hebben en in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen’.

Het vereiste dat de verschillende onderdelen van een inrichting in elkaars onmiddellijke nabijheid moeten zijn gelegen is met name zinvol in verband met het reguleren van milieubelasting die een lokaal karakter heeft. Wanneer men zou kunnen differentiëren tussen inrichtingen die enkel voor lokale milieubelasting zorgen en inrichtingen die enkel bovenlocale milieubelasting veroorzaken, zou voor de laatste categorie dit criterium niet als harde eis hoeven te worden gehanteerd. Doorgaans zullen bedrijfsactiviteiten *in ieder geval ook* voor lokale milieubelasting zorgen; het lijkt daarom niet in de rede te liggen dit aspect niet in de inrichtingsregulering te houden. Bovendien wordt in de IPPC-richtlijn het nabijheidscriterium als harde beperking gesteld om te kunnen werken met één vergunning. Zou men willen werken met een andere reguleringsvorm dan inrichtingsregulering voor bovenlocale milieubelasting, dan zal deze *naast* een vorm van inrichtingsregulering dienen te worden gehanteerd (bijvoorbeeld verhandelbare rechten voor Nox of CO<sub>2</sub>), waarbij bovendien verzekerd dient te zijn dat het beschermingsniveau dat de IPPC-richtlijn voor installaties verlangt wordt verzekerd. Aangezien deze materie buiten het bereik van het onderhavige onderzoek valt, zal daarop niet verder worden ingegaan.

Uit analyse van de jurisprudentie is gebleken dat het criterium ‘de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties’ soms als zelfstandig criterium wordt ingevuld (dan wordt met name belang gehecht aan de vraag of één (rechts)persoon zeggenschap heeft over de verschillende activiteiten; dit aspect wordt echter ook vaak in het kader van ‘de organisatorische binding’ beoordeeld). Veel vaker wordt echter alleen gekeken naar de vraag of sprake is van ‘organisatorische, technische of functionele binding’. Gelet op het feit dat zelfs in de gevallen waarin afzonderlijk wordt ingegaan op het criterium ‘de tot eenzelfde onderneming of instel-

ling behorende installaties', geen nieuwe elementen aan de beoordeling worden toegevoegd (maar per saldo de organisatorische binding wordt beoordeeld) mag worden geconcludeerd dat deze zinsnede in de omschrijving van het begrip 'inrichting' kan worden gemist. Daar komt bij dat de formulering 'eenzelfde onderneming of instelling' suggereert dat sprake zou moeten zijn van onderdelen die tot hetzelfde bedrijf/rechtspersoon behoren. Blijkens de jurisprudentie blijkt dit evenwel niet nodig te zijn. Ook op grond van de IPPC-richtlijn is het niet per se nodig dat de verschillende installaties aan één rechtspersoon toebehoren. Voldoende is dat één rechtspersoon zeggenschap heeft over het functioneren van de verschillende installaties. De mogelijke verwarring die aldus door deze zinsnede kan rijzen, is daarmee een reden te meer om tot verwijdering daarvan over te gaan.

### **Aanbeveling 5**

Verwijder de zinsnede 'de tot eenzelfde onderneming of instelling behorende installaties' uit de omschrijving van artikel 1.1 lid 4 Wm.

De kernvraag die moet worden beantwoord om tot één inrichting te concluderen is derhalve of er sprake is van 'technische, organisatorische of functionele bindingen' tussen de onderscheiden activiteiten/locaties. In de beoordeling van de Afdeling moet er over het geheel genomen een voldoende mate van binding zijn; in het algemeen is daarbij voldoende dat deze binding op twee van de drie genoemde aspecten aanwezig is. Met name aan het bestaan van organisatorische binding wordt evenwel veel betekenis toegekend. Zoals gezegd, is daarnaast de 'onmiddellijke nabijheid' van de verschillende activiteiten/locaties tot elkaar van belang. Met enige voorzichtigheid kan ten aanzien daarvan worden geconcludeerd dat naarmate de nabijheid geringer is, de bindingen groter moeten zijn om nog van één inrichting te kunnen spreken.

De jurisprudentie van de Afdeling is – noodzakelijkerwijs – sterk toegesneden op de casuïstiek. Kritiek is evenwel mogelijk op het feit dat uit de jurisprudentie niet geheel duidelijk wordt welke gegevens, feiten of omstandigheden van belang zijn bij de beoordeling van de verschillende bindingen. Bovendien worden bepaalde gegevens in het ene geval ter invulling van de ene soort binding gehanteerd en in een ander geval van een ander soort binding. Het is in ieder geval wenselijk dat de Afdeling haar jurisprudentie op dit punt van een strakkere lijn voorziet en beter motiveert welke gegevens, feiten of omstandigheden bij de beoordeling van welk aspect een rol spelen (zie hierna paragraaf 7.4).

Dat, ingeval meerdere (rechts)personen activiteiten uitvoeren, sprake kan zijn van één inrichting zonder dat er van enige organisatorische binding tussen deze (rechts)personen sprake zou zijn, achten wij onwenselijk. Alsdan worden verschillende actoren in samenhang genormeerd zonder dat zij daarop invloed kunnen uitoefenen door al dan niet organisatorische samenwerking te zoeken.<sup>239</sup> Ons inziens dient daarom in ieder geval enige organisatorische binding altijd aanwezig te zijn.

### **Aanbeveling 6**

De wettekst dient zodanig te worden geformuleerd dat duidelijk wordt dat in een situatie waarin meerdere (rechts)personen met elkaar functioneel of technisch samenhangende activiteiten uitvoeren, slechts sprake kan zijn van één inrichting indien tussen deze verschillende (rechts)personen ook een organisatorisch verband bestaat. Met andere woorden: de drie bindingen dienen niet op één lijn te staan, maar het organisatorisch verband dient als dwingende

---

239 Opgemerkt zij dat we ons eigenlijk niet goed voorstellen dat er wel sprake is van voldoende technische en functionele bindingen zonder enige organisatorische binding. Dat in de jurisprudentie soms tot het ontbreken van organisatorische binding wordt geconcludeerd, lijkt vooral te verklaren omdat die binding wordt ingevuld als 'totale zeggenschap'.

eis te gelden.

In de jurisprudentie inzake de organisatorische binding wordt als het gaat om de vraag of verschillende (rechts)personen één inrichting kunnen drijven, als hoofdregel gehanteerd dat er in ieder geval één (rechts)persoon zeggenschap moet hebben over alle activiteiten binnen het geheel (er zijn evenwel enkele uitzonderingen: de Givaudan-zaak en de Zendinstallatie-zaak!). Deze regel staat er niet aan in de weg dat binnen het verband van een inrichting door meerdere (rechts)personen activiteiten worden verricht. Daarbij kan dan sprake zijn van een situatie waarin er een (rechts)persoon is die zeggenschap heeft over het geheel en een aantal andere (rechts)personen die slechts over een gedeelte van de inrichting zeggenschap hebben (hier verder aangeduid als ‘deeldrijvers’). Ook is voorstelbaar dat meerdere (rechts)personen zeggenschap hebben over het geheel (hier verder aangeduid als ‘mededrijvers’).

Evenals het geval is bij de in paragraaf 7.2 besproken activiteiten op openbare terreinen, lijkt de lijn in de jurisprudentie waarin doorslaggevende betekenis wordt toegekend aan de zeggenschap van ten minste één (rechts)persoon over het geheel, te zijn ingegeven door de vraag of de exploitant van het geheel in staat is om alle in dat geheel plaatsvindende activiteiten te beheersen/controleren. Het is de vraag of het mogelijk is om aan de ‘zeggenschap over het geheel’ minder gewicht toe te kennen.

Zoals hierboven uit de analyse van de bepalingen uit de IPPC-richtlijn is gebleken, heeft voor IPPC-installaties als harde eis te gelden dat alleen met één vergunning voor verschillende installaties kan worden gewerkt, indien deze worden geëxploiteerd door een en dezelfde (rechts)persoon dan wel zodanige (rechts)persoon zeggenschap heeft over het functioneren van die installaties. Daarmee dient in ieder geval voor IPPC-installaties de eis van ‘zeggenschap over het geheel’ als harde eis te worden gehanteerd.

Wanneer sprake zou kunnen zijn van één inrichting zonder dat één (rechts)persoon zeggenschap heeft over het geheel, is in wezen sprake van een inrichting die enkel wordt geëxploiteerd door een aantal ‘deeldrijvers’. De vraag is wat er moet gebeuren indien in een dergelijke inrichting de voorschriften niet worden nageleefd. Wanneer de (bestuurlijke of strafrechtelijke) handhavende autoriteiten in zo’n geval zouden moeten uitzoeken wie voor de naleving van de desbetreffende voorschriften verantwoordelijk is, legt dit een zware hypotheek op de handhaving. Het introduceren van een dergelijke complicerende factor lijkt ons niet wenselijk. Wanneer evenwel zou worden aangenomen dat in zo’n geval alle betrokken (rechts)personen als het ware hoofdelijk op de naleving van de voorschriften kunnen worden aangesproken (zoals de rechter aanneemt in de Givaudan-uitspraak), wordt in het kader van de handhaving de verantwoordelijkheid voor de naleving – mede – neergelegd bij (rechts)personen die daarop niet daadwerkelijk zijn aan te spreken (in zo’n geval zou bijvoorbeeld het opleggen van een last onder dwangsom weer kunnen afstuiten op de jurisprudentiële eis dat de overtreder het in zijn macht moet hebben aan de last te voldoen; evenmin ligt het echter in de rede om een (rechts)persoon te bestraffen die niet daadwerkelijk strafbaar heeft gehandeld). Op grond van deze overwegingen menen wij dan ook dat het meer in het algemeen noodzakelijk is om ‘totaalzeggenchap van één (rechts)persoon’ in alle gevallen als harde eis te hanteren. Dat neemt niet weg dat het *daarnaast* zinvol kan zijn om het bestaan van ‘deeldrijvers’ aan te nemen, die, wanneer dat voor het handhavend gezag duidelijk is, kunnen worden aangesproken op de naleving van de voorschriften in het gedeelte van de inrichting waarover zij zeggenschap hebben. De (rechts)persoon of (rechts)personen die zeggenschap over het geheel hebben, zijn echter hoe dan ook altijd op de naleving aanspreekbaar.



## Aanbeveling 7

In de wettekst dient tot uitdrukking te worden gebracht dat in het organisatorisch verband dat dient te bestaan om tot één inrichting te kunnen concluderen, minstens één (rechts)persoon zeggenschap moet hebben over de gehele inrichting. Daarmee is deze (rechts)persoon altijd op de naleving van de voor de inrichting geldende voorschriften aanspreekbaar.

Naast eisen aan ‘het organisatorisch verband’, waarover wij hierboven nadere voorstellen tot aanscherping hebben gedaan, spelen in de huidige regeling de technische en functionele binding tussen de verschillende bedrijfsonderdelen een rol om te kunnen uitmaken of sprake is van één inrichting in de zin van de Wm. In verband daarmee kan de vraag worden gesteld hoe hard deze eisen, naast het organisatorisch verband, zouden moeten gelden. In wezen zou met het laten vervallen van de eisen van technische en functionele bindingen een ruim ‘inrichtingsbegrip’ kunnen worden gecreëerd. Op deze kwestie zal worden ingegaan in paragraaf 7.3.5, waarin de vraag centraal staat of het met het oog op de mogelijkheid om verschillende bedrijvigheden gezamenlijk te normeren wenselijk is de inrichtingsregulering een zo ruim mogelijk bereik te geven dan wel daarvoor, bovenop de inrichtingsregulering, een aparte voorziening in het wettelijke systeem te creëren.

### 7.3.4 In hoeverre eist de Wm dat regulering op het niveau van de inrichting plaatsvindt?

Uit hetgeen hiervoor is besproken, blijkt dat het mogelijk is om verschillende, ook op zichzelf als afzonderlijke inrichtingen aan te merken entiteiten, gezamenlijk door een vergunning te normeren *indien dat geheel is aan te merken als één inrichting*. Daarbij is ook ingegaan op de vraag wanneer dat het geval is respectievelijk zou moeten zijn. In de onderhavige paragraaf is de vraag aan de orde in hoeverre het op grond van de Wm mogelijk is om regulering niet op het niveau van de inrichting te laten plaatsvinden.

Deze vraag kan naar positief recht vrij eenvoudig ontkennend worden beantwoord. Uitgangspunt is regulering op het niveau van de inrichting. Weliswaar kunnen ‘entiteiten’ die eventueel ook als afzonderlijke inrichting zouden kunnen worden gekwalificeerd in bepaalde gevallen (zie hiervoor) als één inrichting worden aangemerkt. Als evenwel niet tot het bestaan van één inrichting kan worden geconcludeerd, biedt de Wm geen aanknopingspunten om verschillende bedrijvigheden als geheel te normeren. Wanneer de mogelijkheden van artikel 1.1 lid 4 Wm ruimhartig worden ingevuld en er dus snel van één inrichting kan worden gesproken, hoeft geen voorziening te worden getroffen om buiten het kader van de inrichtingsregulering een gezamenlijke normering van een conglomeraat van bedrijven mogelijk te maken. Wanneer niet voor een dergelijke ruime hantering van artikel 1.1 lid 4 Wm wordt gekozen, zou, binnen de randvoorwaarden van de IPPC-richtlijn, in de Wm een voorziening kunnen worden opgenomen die ertoe strekt het mogelijk te maken dat ook voor verschillende inrichtingen één vergunning wordt verleend. Daarbij gelden, zoals ook eerder al bleek, als harde eisen dat de verschillende onderdelen van het te normeren geheel in elkaars onmiddellijke nabijheid zijn gelegen en dat er minstens één (rechts)persoon zeggenschap heeft over het te normeren geheel.

Zo zou bijvoorbeeld kunnen worden voorzien in de mogelijkheid dat voor een bedrijventerrein waarop een tiental als zelfstandige inrichtingen aan te merken bedrijven (zonder onderlinge technische en functionele bindingen) zijn gevestigd, één vergunning wordt verleend. Daardoor ontstaat dan onder de ‘stolp’ van de in die vergunning toegekende ruimte een zekere mogelijkheid om onderling tot uitruil van vervuilingsrechten over te gaan. In zo’n geval zou wel steeds één (rechts)persoon bevoegd moeten zijn om milieumaatregelen in de verschillende inrichtingen af te dwingen. Daarover zouden harde afspraken moeten worden gemaakt. Het lijkt ons vooralsnog niet

noodzakelijk dat de exacte inhoud van zodanige afspraken in een wettelijke regeling worden verankerd; essentieel is evenwel dat de zeggenschap over het geheel is verzekerd.

### 7.3.5 Ruime inrichtingsregulering of aparte voorziening voor gezamenlijke normering?

Naar aanleiding van paragraaf 7.3.3 kan de vraag worden gesteld of het zin heeft om een organisatorisch verband dat verder geen technische of functionele binding heeft, als geheel te normeren. Deze vraag lijkt bevestigend te kunnen worden beantwoord indien men vooral beoogt om de milieubelasting van een organisatorisch geheel aan banden te leggen en het verder aan dat geheel wil overlaten waar het zijn prioriteiten legt. Of men dat geheel dan ook zonder meer als inrichting zou moeten kwalificeren, is echter maar de vraag. Voorstelbaar is om voor het door middel van één vergunning normeren van verschillende inrichtingen die niet de vereiste functionele of technische bindingen hebben om als één inrichting te kunnen worden aangemerkt, een aparte voorziening in de Wm op te nemen. Anderzijds kan men veronderstellen dat bij het bestaan van een organisatorisch verband ook al snel tot het aannemen van enkele functionele of technische bindingen kan worden geconcludeerd. Men zal immers doorgaans in ieder geval van bepaalde gezamenlijke voorzieningen gebruik maken, die als zodanig kunnen worden geduid. Wanneer de aanwezigheid van technische en functionele bindingen niet essentieel wordt geacht, is het evenwel zuiverder om dit criterium uit artikel 1.1 lid 4 Wm te verwijderen.

Een punt van aandacht bij de regulering van een conglomeraat van bedrijvigheid als één inrichting, is wel de vraag onder welke aanduiding van inrichtingen in het Ivb zodanig conglomeraat moet worden gecategoriseerd. Een mogelijkheid is om in het Ivb een aparte categorie-aanduiding voor bedrijventerreinen (een soort verzamelinrichting) op te nemen. Door introductie van zo'n categorie, zal de rechter naar verwachting ook gemakkelijker concluderen dat het geheel als één inrichting moet worden gezien. Daarnaast zal in het Ivb moeten worden geregeld dat bij zodanige inrichtingen in de vergunningaanvraag informatie wordt opgenomen over de rechtsverhouding tussen de (rechts)persoon die claimt zeggenschap over het geheel te hebben en de (rechts)personen die de verschillende activiteiten uitvoeren. Daaruit zou in ieder geval moeten blijken dat eerstgenoemde (rechts)persoon daadwerkelijk toezicht kan houden op de verschillende activiteiten en toegang tot de relevante bedrijfsinformatie heeft. Ook zal deze (rechts)persoon zonodig moeten kunnen ingrijpen in de bedrijfsvoering van de deelnemers dan wel stillegging van de activiteiten kunnen bewerkstelligen. Voor wijzigingen van de deelnemende (rechts)personen zou eventueel in de vergunning een voorschrift met een meldingsplicht kunnen worden opgenomen.

Een andere mogelijkheid om het gezamenlijk normeren van verschillende bedrijvigheden mogelijk te maken, is het opnemen van een aparte voorziening daarvoor in de Wm, bovenop de inrichtingsregulering. Als argument voor het creëren van zo'n aparte voorziening zou kunnen worden aangevoerd dat het systematisch niet fraai is om het begrip 'inrichting' zodanig op te rekken dat er ook conglomeraten van bedrijven onder vallen. Bij dit argument wordt grote betekenis toegekend aan het idee dat het begrip 'inrichting' toch nauw zou moeten aansluiten bij bedrijvigheid door afzonderlijke ondernemingen. Zoals de analyse van de jurisprudentie heeft laten zien, sluit dit idee echter niet aan bij de invulling die thans reeds aan het begrip 'inrichting' is gegeven.

Een ander argument dat zowel voor als tegen het ruimhartig uitleggen van het begrip 'inrichting' kan worden gehanteerd, is het feit dat hantering van dit begrip neerkomt op een systeem waarvoor geldt: men is het of men is het niet! Wanneer men bedrijven de keuze zou willen laten of men al dan niet voor een gezamenlijke vergunning opteert, lijkt een dergelijk systeem

op het eerste gezicht niet aantrekkelijk. Dit bezwaar kan echter sterk worden gerelativeerd omdat de keuze van bedrijven om op een gezamenlijke vergunning in te zetten, feitelijk wordt gemaakt bij de beslissing om het daartoe vereiste samenwerkingsverband aan te gaan. Wanneer zodanig verband bestaat, *is* men ook één inrichting en *moet* er één vergunning worden verleend. In een dergelijk geval is het voor het bestuur dus ook mogelijk om het indienen van één vergunningaanvraag te eisen. Keerzijde voor het bestuur is echter ook dat men zich niet op het standpunt kan stellen dat het, omdat daarmee meer milieurendement zou worden behaald, voor alle onderdelen afzonderlijke vergunningen wil verlenen.

Bij het invoeren van een aparte voorziening om een gezamenlijke normering van verschillende inrichtingen te bewerkstelligen, is de vrijheid zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid om daar al dan niet gebruik van te maken groter. Daarbij achten wij het wel aangegeven dat in de wettelijke regeling wordt bepaald in welke gevallen het bestuur het gebruik maken van deze voorziening kan afwijzen. Die weigeringsgrond zou bijvoorbeeld kunnen inhouden dat het milieu door het gezamenlijk normeren van de bedrijven minder wordt beschermd dan wanneer afzonderlijke vergunningen worden afgegeven. De achterliggende gedachte om het gezamenlijk normeren mogelijk te willen maken, is immers dat daardoor aan het geheel per saldo eisen kunnen worden gesteld die minstens de bescherming bieden die ook door eisen voor afzonderlijke bedrijven worden gehaald, maar waarbij het voor het bedrijfsleven aantrekkelijk kan zijn om door het zoeken van samenwerking het behalen van milieurendement economisch aantrekkelijker te maken.

### **Aanbeveling 8**

Overweeg om in de Wm het gezamenlijk normeren van verschillende bedrijvigheden mogelijk te maken ofwel door de definitie van het begrip inrichting in artikel 1.1 lid 4 Wm te verruimen (schrappen van de vereiste van technische en functionele bindingen) ofwel door daartoe een extra voorziening in de Wm te creëren.

#### 7.4 Slotbeschouwing

Schieten de reguleringsmogelijkheden voor milieubelastend handelen met het begrip ‘inrichting’ nu ernstig tekort? Wij menen dat dit in het algemeen niet het geval is. De analyse van de jurisprudentie laat zien dat er weliswaar op een aantal punten activiteiten buiten het bereik van de inrichtingsregulering vallen. Voor veel van die gevallen is echter wel langs andere wegen regulering mogelijk. Daarbij dient ons inziens te worden onderkend dat de inrichtingsregulering nooit bedoeld is als het enige instrument voor de regulering van milieubelastend handelen. De inrichtingsregulering moet als belangrijk onderdeel van een meer omvattend pakket aan reguleringsmogelijkheden worden gezien. Waar wij in dit onderzoek op grenzen van het begrip ‘inrichting’ zijn gestuit, zijn dit veelal ook rationele beperkingen in die zin dat het concept van de inrichtingsregulering voor de activiteiten die daar niet onder vallen ook niet zonder meer hanteerbaar is.

Wel blijkt de ‘ondergrens’ van het begrip ‘inrichting’ in een aantal situaties voor problemen te zorgen; problematisch is met name de rechtsonzekerheid die het ontbreken van een scherpe kwantitatieve omschrijving in een aantal gevallen met zich brengt. Daarvoor kunnen evenwel, binnen het kader van de inrichtingsregulering, oplossingen worden gevonden.

Daarnaast levert de analyse van (de jurisprudentie over) de reikwijdte van het begrip ‘inrichting’ ook een aantal suggesties op voor de invulling van hoofdstuk 11 Wm. Zoals is aangegeven, kan bij het uitwerken van al deze suggesties desgewenst steeds ook enige ruimte voor regulering op decentraal niveau worden gelaten.

De ruimte om verschillende bedrijvigheden met één milieuvergunning te reguleren is op grond van de Wm thans beperkt tot gevallen waarin van één inrichting kan worden gesproken.

De huidige jurisprudentie daarover blinkt niet uit in eenduidigheid en consistentie. De praktijk zou ermee gediend zijn wanneer de rechter duidelijker aangeeft welke gegevens een rol spelen bij de beoordeling van de verschillende onderdelen die voorkomen in de definitie van artikel 1.1 lid 4 Wm.

Zoals in de inleiding op dit onderzoek is aangegeven, vormde een van de aanleidingen om tot dit onderzoek over te gaan de wens om te bezien in hoeverre de Wm mogelijkheden dan wel beperkingen kent om tot één vergunning voor verschillende bedrijvigheden te komen. Wij menen dat het concept van de milieuvergunning voor een bedrijventerrein op korte termijn een haalbare optie kan zijn, omdat dit concept het dichtst tegen de huidige inrichtingsregulering aanligt en bovendien ook onder het huidige regime van de IPPC-richtlijn mogelijk lijkt te zijn. Voor het realiseren van de bedrijventerrein-vergunning zijn twee mogelijkheden geschetst: oprekken van het begrip ‘inrichting’ dan wel creëren van een extra voorziening in de Wm. Van beide mogelijkheden zijn enige voor- en nadelen geschetst. Wanneer evenwel zou worden overwogen om bij wijze van experiment het gezamenlijk normeren mogelijk te maken, ligt het creëren van een extra voorziening ons inziens het meest in de rede, omdat daarmee het huidige systeem – in afwachting van de uitkomsten van het experiment – in stand wordt gelaten.

## **Bijlage: lijst van gesprekspartners**

DCMR

mw.mr. W.A.M. van Mill  
mw.mr. B.M.R.D. Menting  
mw.mr. F.C. Polet

DHV

mr.drs. G.J.J. van den Hof

FME/CWM

mr.drs. E.C. Alders

Milieudienst Amsterdam

mw.mr. E.W. Beukenhorst  
mw.mr. K.M. Hoogerwerf

Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn

mr. H.J.M. Besselink

Provincie Utrecht

mr. B.G. Ronteltap