

Met de komst van de Omgevingswet komt het begrip 'inrichting' als centraal aangrijpingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten na ruim 145 jaar trouwe dienst te vervallen. In dit artikel wordt op de valreep van de huidige wettelijke regeling stilgestaan bij een recente uitspraak van de Raad van State waarin het inrichtingbegrip nog een prominente rol speelt.

## Inrichting en (in)directe hinder

**A**l sinds de Hinderwet van 2 juni 1875 vormt het begrip 'inrichting' het centrale aanknopingspunt voor de regulering van milieubelastende activiteiten. Artikel 1 van de Hinderwet luidde: 'Het is verboden inrichtingen, welke gevaar, schade of hinder kunnen veroorzaken, op te rigten zonder vergunning, welke, behoudens de bij deze wet gemaakte uitzonderingen, door het gemeentebestuur wordt gegeven'.

De Hinderwet heeft het als milieuwet meer dan honderd jaar volgehouden en is (pas) per 1 maart 1993 vervangen door de Wet milieubeheer (Wm). In de Wet milieubeheer was het begrip inrichting 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'. Het moest dus gaan om:

- een bedrijvigheid (geen hobbymatig karakter);
- de bedrijvigheid moet bedrijfsmatig of in een bedrijfsmatige omvang worden verricht (dus geen activiteiten in particuliere huishoudens);
- de bedrijvigheid pleegt te worden verricht (niet incidenteel of eenmalig en in kort tijdsbestek afgerond);
- de bedrijvigheid dient binnen een zekere begrenzing plaats te vinden.

### Wabo

In de per 1 oktober 2010 in werking getreden Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is het begrip 'inrichting' verder ingeperkt. Onder de Wabo gaat het om een inrichting die behoort tot een bij algemene maatregel van bestuur (het Besluit omgevingsrecht) aangewezen omgevingsvergunningplichtige categorie. Met de komst van de Wabo is de vergunningsystematiek ingrijpend gewijzigd. De voorheen in afzonderlijke wetten, zoals de Woningwet (bouwvergunning) of de Wet milieubeheer (milieuvergunning) opgenomen vergunningstelsels, zijn in de Wabo samengevoegd tot een geïntegreerde omgevingsvergunning.

In die systematiek vormt het inrichtingbegrip nog steeds een centrale rol. Zo bepaalt artikel 2.1, lid 1, onderdeel e van de Wabo: 'Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het oprichten, het veranderen of veranderen van de werking of het in werking hebben van een inrichting of mijnbouwwerk'.

Voorts geldt sinds 2008 als hoofdregel dat de regulering van de milieugevolgen van inrichtingen plaatsvindt door middel van algemene regels, waarvan de belangrijkste het Activiteitenbesluit

is. De vergunningplicht geldt nog maar voor een beperkt aantal in het Besluit omgevingsrecht (Bor) aangewezen inrichtingen.

### (In)directe hinder

Uit de jurisprudentie blijkt, dat de aanvrager van een vergunning in beginsel zelf kan aangeven waar de grens van de inrichting is gelegen. Die inrichtingsgrens wordt dus niet altijd bepaald door de ligging van een kadastrale grens, een gebouw of een hekwerk. De begrenzing van de inrichting is bepalend voor de kwalificatie van de hinder als directe of indirecte hinder. Indirecte hinder is die hinder die niet wordt veroorzaakt door activiteiten of installaties binnen de inrichting, maar die wel aan de inrichting is toe te rekenen. Denk bijvoorbeeld aan transportverkeer van en naar een inrichting.

Hierbij geldt wel een beperking van de reikwijdte. De reikwijdte voor geluidhinder is veelal beperkt tot dat gebied waarbinnen de voertuigen van en naar de inrichting nog niet zijn opgenomen in het heersende verkeersbeeld. Voor de beoordeling van geluidhinder, veroorzaakt door wegverkeer, is door het voormalige ministerie van VROM op 29 februari 1996 een circulaire opgesteld (de zogeheten 'schrikkelcirculaire'). Andere vormen van indirecte hinder worden beschreven in de eveneens door het voormalige ministerie van VROM opgestelde Handreiking industrielaawaai en vergunningverlening d.d. oktober 1998.

Uit de jurisprudentie van de bestuursrechter blijkt dat indirecte hinder, in de vorm van verkeersbewegingen op de openbare weg van en naar een inrichting, niet in alle gevallen hoeft te worden getoetst aan de geldende geluidnormen. Dit is het geval bij een gezoneerd industrieterrein, waar niet hoeft te worden getoetst aan de voor de inrichting geldende equivalente en piekgeluid grenswaarden. Wanneer dit wel zou gebeuren, zou namelijk het speciale regiem van de Wet geluidhinder worden doorkruist.

Uit een uitspraak van de Raad van State uit 2007 blijkt, dat eenzelfde benadering geldt wanneer het gaat om de geluidimmissie vanwege scheepvaartverkeer op een vaarweg van en naar een inrichting op een gezoneerd industrieterrein. Wel moeten middelvoorschriften ten aanzien van de scheepvaartbewegingen worden gesteld, indien dit noodzakelijk en in redelijkheid te vergen is ter voorkoming dan wel beperking van geluidhinder (ABRvS 10-1-2007,200601869/1).

### Casus Schiedam

En op een gezoneerd industrieterrein gelegen bedrijf gericht op het ontwerpen, construeren en op schepen monte-

ren van zware werktuigen en hijs- en hefinstallaties, heeft in 2016 voor het onderdeel milieu een zogeheten revisievergunning verkregen op grond van de Wabo. Blijkens de aanvraag ligt de inrichtingsgrens van het aan een haven grenzende bedrijf langs de kademuur. Een deel van de bedrijfsactiviteiten werd echter uitgeoefend op de langs de kade afgemeerde schepen. De met deze werkzaamheden verbonden geluidbelasting werd als directe hinder meegenomen in het akoestisch rapport behorende bij de vergunningaanvraag.

De indirecte hinder, ten gevolge van de hotelfunctie van het afgemeerde schip (ook wel aangeduid als nestgeluid), werd gedurende de periode dat geen werkzaamheden op of aan het schip werden uitgeoefend, niet meegenomen in de vergunningaanvraag. Dat nestgeluid (veroorzaakt door een continue draaiende sloopmotor ten behoeve van de noodzakelijke stroomvoorziening op het schip) werd overeenkomstig het gestelde in paragraaf 5.10.4 van de Handreiking industrielaawaai aangemerkt als indirecte hinder, waarover het bedrijf in de regel geen zeggenschap heeft.

In beroep oordeelde de rechtbank Rotterdam dat – gelet op de inrichtingsgrenzen volgens de aanvraag – de schepen voor de kade geen onderdeel uitmaken van de inrichting waarvoor vergunning is gevraagd. De rechtbank onderschreef het standpunt van het bevoegd gezag, dat het geluid van de afgemeerde schepen, dat wordt toegerekend aan de zogeheten hotelfunctie, niet kan worden betrokken bij de bepaling van het directe geluid van de inrichting. De rechtbank was dan ook van oordeel, dat het treffen van bronmaatregelen in zoverre niet tot de mogelijkheden behoorde.

### Omvang inrichting

Dit oordeel vond evenwel geen genade in de ogen van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Zij heeft in hoger beroep geoordeeld, dat de vergunningaanvraag niet eenduidig was omtrent de omvang van de inrichting. Enerzijds heeft de aanvraag, gelet op de daarin weergegeven begrenzing, geen betrekking op een inrichting waarvan afgemeerde schepen deel uitmaken en anderzijds heeft deze, gelet op de daarin beschreven activiteiten, daarop juist wel betrekking.

Omdat de aanvraag deel uitmaakte van de vergunning, is ook de verleende vergunning niet eenduidig over de omvang van de inrichting. Volgens de Raad van State liggen de afgemeerde schepen ofwel binnen ofwel buiten de grenzen van de inrichting. Het ontbreken van duidelijkheid daarover staat aan een goede beoordeling van de milieugevolgen in de weg. Het besluit is daarom in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht niet zorgvuldig voorbereid. Het hoger beroep om wononenden werd gegrond verklaard en de uitspraak van de rechtbank werd vernietigd (ABRvS 22-1-2020, 201807456/1).

Deze uitspraak sluit aan op de eerdere uitspraak van de Raad van State d.d. 17 april 2019, nummer 201801930/1 waarin in een handhavingszaak met betrekking tot hetzelfde bedrijf werd geoordeeld, dat wanneer schepen binnen de grens van de inrichting zijn gelegen, de verleende omgevingsvergunning ook van toepassing is op de milieugevolgen van de zogeheten hotelfunctie van die schepen. Het geluid veroorzaakt door die functie moet in dat geval voldoen aan de geluidvoorschriften. Liggen de afgemeerde schepen buiten de grenzen van de vergunde inrichting, dan zijn de daarop door het bedrijf uitgevoerde activiteiten die tot haar representatieve bedrijfssituatie behoren, niet vergund.



Mr. M. (Michiel) Bos is advocaat-partner bij Van Iersel Luchtman Advocaten op de vestiging in 's-Hertogenbosch. Hij is specialist op het gebied van het ruimtelijk bestuursrecht en milieurecht en maakt deel uit van de sectie Omgeving & Milieu. Michiel is tevens lid van het brancheteam Afval & Recycling.

Tel. 088-9080800

E-mail: [m.bos@vil.nl](mailto:m.bos@vil.nl)

Website: [www.vil.nl/afval-recycling](http://www.vil.nl/afval-recycling)

### Conclusie

Hiermee is duidelijk geworden, dat een flexibele inrichtingsgrens (schip alleen tijdens werkzaamheden onderdeel van de inrichting) niet wordt geaccepteerd. Afgemeerde schepen moeten in het vervolg, vaker dan tot nu toe het geval is geweest, worden aangemerkt als onderdeel van de inrichting. De milieugevolgen van die afgemeerde schepen vallen dan onder de omgevingsvergunning voor de desbetreffende wal-inrichting.

Dit kan de nodige knelpunten opleveren op het gebied van vergunningverlening en handhaving. Niet in alle gevallen is er bijvoorbeeld voldoende geluidruimte. In de Schiedamse casus wordt de oplossing gezocht in de vaststelling van een geluidreductieplan voor het gezoneerde industrieterrein. Ook het ontbreken van reële zeggenschap van het bedrijf op de kade over het afgemeerde schip en de door het schip veroorzaakte milieubelasting (geluid, stank, luchtverontreiniging) kan problemen opleveren.

### Komend recht

De discussie omtrent de begrenzing van de inrichting zal zich in de nabije toekomst niet meer in deze vorm voordoen. In de nieuwe Omgevingswet, die naar verwachting per 1 januari 2021 in werking zal treden, keert het inrichtingbegrip als centraal aanknopingspunt niet meer terug. De Omgevingswet gaat uit van een vergunningplicht voor het verrichten van 'een milieubelastende activiteit'. Die omvat de kernactiviteit en eventueel op dezelfde locatie uitgevoerde functioneel ondersteunende activiteiten. Op die nieuwe systematiek zal in deze rubriek te zijner tijd nader worden ingegaan.