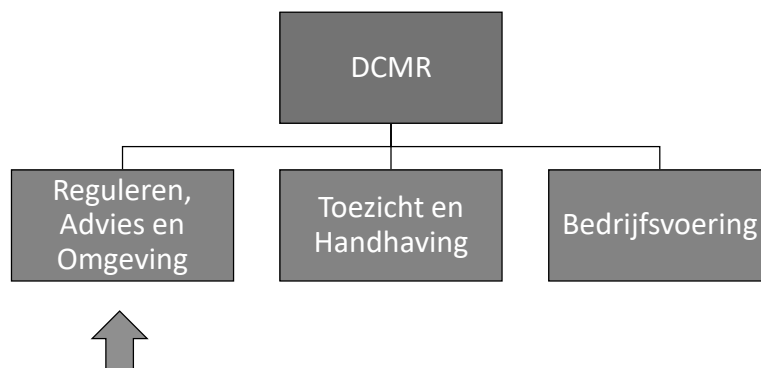


SEVESO VS. IPPC: EEN (MBA-)DUEL MET OPEN EINDE?

Veerle van der Kooij, jurist omgevingsrecht
(vergunningverlening)



1



2



WERKGEBIED DCMR MILIEUDIENST RIJNMOND

DCMR werkt zowel voor de Provincie Zuid-Holland als voor de 12 gemeenten in het Rijnmondgebied en gemeente Goeree-Overflakkee aan een gezonde, veilige en duurzame leefomgeving.

Ook werkt DCMR voor de Provincie Zeeland en de provincie Zuid-Holland aan vergunningverlening, toezicht en handhaving van de risicovolle bedrijven (Seveso-bedrijven)



3

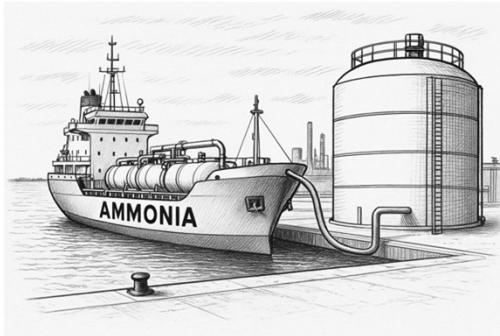
Agenda

- Casus
- MBA Seveso-inrichting
- IPPC-installatie (MBA Basischemie)
- Opties bevoegd gezag?
- Stellingen: winnaar MBA-duel

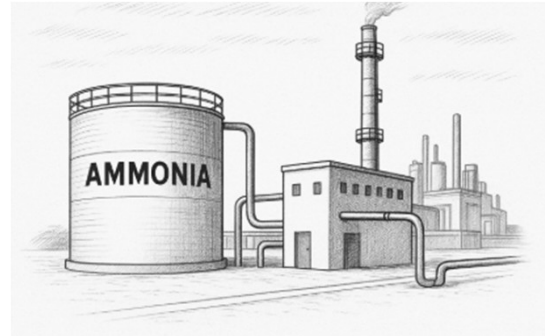
4

Beide bedrijven zijn chemische bedrijven. Bedrijf 1 ligt aan de kade en verzorgt de op- en overslag van ammoniak voor bedrijf 2 dat ernaast ligt.

BEDRIJF 1

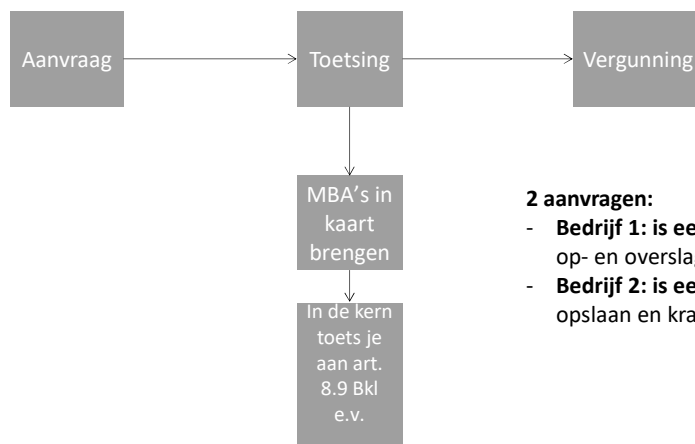


BEDRIJF 2



5

Beknopte schematische weergave vergunningverlening



2 aanvragen:

- **Bedrijf 1: is een bestaand bedrijf** en vraagt de op- en overslag van ammoniak aan.
- **Bedrijf 2: is een nieuw bedrijf** en vraagt het opslaan en kraken van ammoniak aan.

6

Welke MBA's van toepassing?

De activiteiten van deze bedrijven vallen in ieder geval onder Afdeling 3.3 "Complexe bedrijven", o.a.:

- § 3.3.1. Seveso-inrichting
- § 3.3.8. Basischemie (exploiteren van een IPPC-installatie)

Seveso-richtlijn

Het doel van de richtlijn is om ernstige ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken te voorkomen en de gevolgen ervan voor mens en milieu te beperken

Richtlijn Industriële Emissies (RIE)

De RIE geeft milieueisen voor de meest milieubelastende installaties in de EU. De RIE is gericht op het integraal reguleren van de preventie en bestrijding van milieuverontreiniging van IPPC (Integrated Pollution Prevention and Control)-installaties.

7

Seveso-inrichting (1)

Bal

Artikel 3.50 (aanwijzing milieubelastende activiteiten)

1. Als milieubelastende activiteit als bedoeld in artikel 2.1 wordt aangewezen **het exploiteren van een Seveso-inrichting**, als een gevaarlijke stof als bedoeld in artikel 3, tiende lid, van de Seveso-richtlijn aanwezig is of mag zijn of kan ontstaan bij verlies van controle over de processen, in een hoeveelheid van ten minste de drempelwaarde, bedoeld in bijlage I, deel 1, of deel 2, bij de Seveso-richtlijn, met inachtneming van de aantekeningen bij die bijlage.
2. Onder de aanwijzing vallen niet: "..."

Artikel 3.51 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen)

1. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten, **geldt voor de milieubelastende activiteit**, bedoeld in artikel 3.50.

8

OUD

Definitie (Stb. 2018, 293):

Seveso-inrichting: een of meer Seveso-installaties op een locatie, met inbegrip van de daarbij behorende infrastructuur en activiteiten;

9

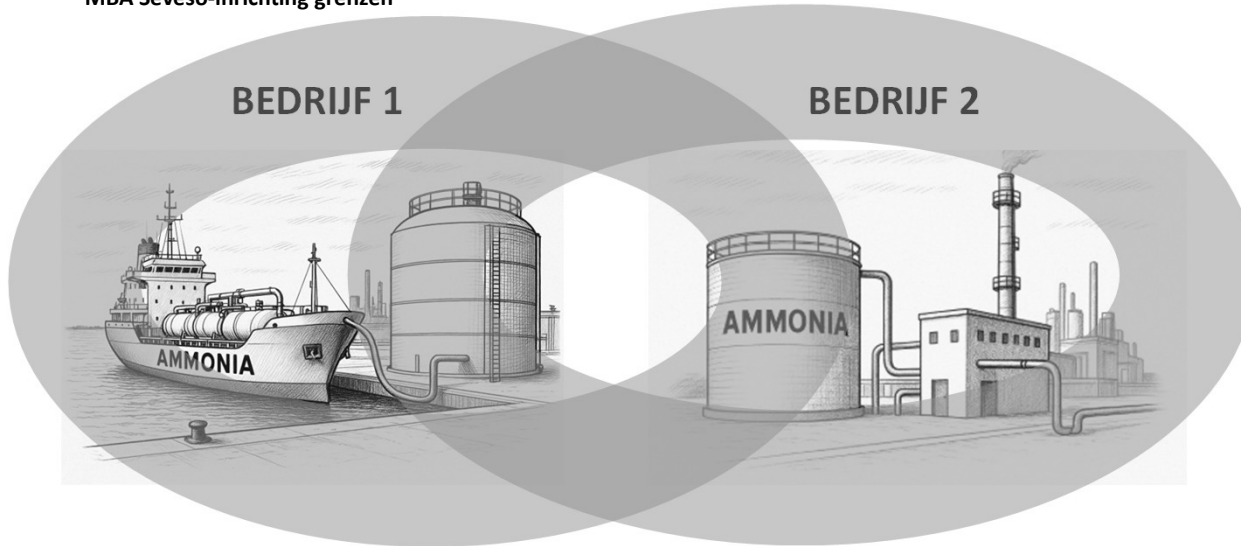
Seveso-inrichting (2)

Bijlage 1 Bal (definities):

Seveso-installatie: technische eenheid binnen een Seveso-inrichting, waar een gevaarlijke stof als bedoeld in artikel 3, tiende lid, van de Seveso-richtlijn wordt gemaakt, gebruikt, verwerkt of opgeslagen, met inbegrip van de uitrusting, leidingen, machines, gereedschappen, private spoorwegemplacements, laadkades, loskades, aanlegsteigers, pieren, depots of andere constructies die voor de werking daarvan nodig zijn;

10

MBA Seveso-inrichting grenzen



11

Seveso-inrichting (3)

Bijlage 1 Bal (definities):

Seveso-inrichting: volledige **door degene die de Seveso-inrichting exploiteert beheerde locatie,** waar gevaarlijke stoffen aanwezig zijn in een of meer Seveso-installaties, met inbegrip van:

- a. gemeenschappelijke of bijbehorende infrastructuur of activiteiten; en
- b. activiteiten die met het exploiteren van de Seveso-inrichting rechtstreeks samenhangen, in technisch verband staan en de kans op en de gevolgen van een zwaar ongeval kunnen vergroten, waarbij wordt verstaan onder:

gevaarlijke stoffen: gevaarlijke stoffen als bedoeld in artikel 3, tiende lid, van de Seveso-richtlijn; en

aanwezig zijn van gevaarlijke stoffen: werkelijke of verwachte aanwezigheid van gevaarlijke stoffen of van gevaarlijke stoffen waarvan redelijkerwijs kan worden voorzien dat ze kunnen ontstaan bij verlies van controle over de processen, in een hoeveelheid van ten minste de drempelwaarde, bedoeld in bijlage I, deel 1, kolom 2, of deel 2, kolom 2, bij de Seveso-richtlijn, met inachtneming van de aantekeningen bij die bijlage;

12

Seveso-inrichting (4)

Artikel 3, Seveso-richtlijn (definities):

Exploitant: iedere natuurlijke of rechtspersoon die een inrichting of installatie exploiteert of die de controle daarover heeft, of aan wie, indien daarin door de nationale wetgeving is voorzien, de economische zeggenschap of beslissingsmacht over het technisch functioneren van de inrichting of installatie is overgedragen;

13

Normadressaat (3)

(NvT, Invoeringsbesluit Ow, p. 428)

Met de zinsnede «volledig door degene die de Seveso-inrichting exploiteert beheerde locatie» wordt tot uitdrukking gebracht dat alle activiteiten, Seveso-installaties, infrastructuur etc. die op de locatie worden verricht of zich daarop bevinden onder het begrip «Seveso-inrichting» vallen. Degene die de Seveso-inrichting exploiteert is normadressaat van de regels en verantwoordelijk om deze na te leven. Die verantwoordelijkheid strekt zich uit tot de hele locatie en alles wat zich daarop bevindt. In lijn met wat daarover al is gesteld in de nota van toelichting bij het Bal (Stb. 2018, nr. 293) heeft degene die de activiteit verricht (in dit geval degene die de Seveso-inrichting exploiteert) zeggenschap over die activiteit. Daarbij gaat het zowel om het daadwerkelijk kunnen starten van die activiteit als het zo nodig aanpassen of zelfs staken daarvan. Omdat het exploiteren van een Seveso-inrichting locatiegebonden is, heeft degene die de Seveso-inrichting exploiteert ook zeggenschap over de locatie. Van zeggenschap kan ook sprake als de activiteiten door verschillende privaatrechtelijke rechtspersonen worden verricht en een van die rechtspersonen de zeggenschap heeft over de activiteiten die door een andere rechtspersoon worden verricht.

14

MBA Seveso-inrichting grenzen

BEDRIJF 1



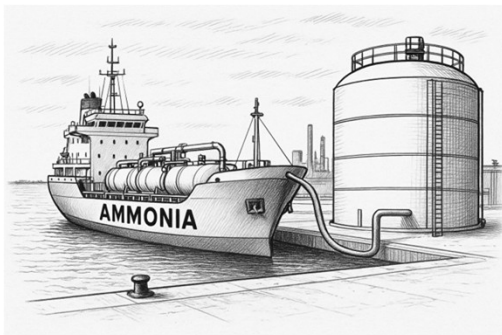
BEDRIJF 2



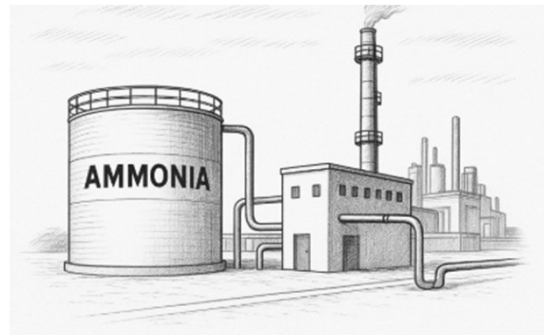
15

Beide bedrijven zijn chemische bedrijven. Bedrijf 1 ligt aan de kade en verzorgt de op- en overslag van ammoniak voor bedrijf 2 dat ernaast ligt.

BEDRIJF 1



BEDRIJF 2



16

MBA Basischemie

Bal

Artikel 3.72. (aanwijzing milieubelastende activiteiten)

1. Als milieubelastende activiteiten als bedoeld in artikel 2.1 worden aangewezen:
 - a. het exploiteren van een ippc-installatie voor het maken van organisch-chemische producten, bedoeld in categorie 4.1 van bijlage I bij de richtlijn industriële emissies;
 - b. het exploiteren van een ippc-installatie voor het maken van anorganisch-chemische producten, bedoeld in categorie 4.2 van bijlage I bij de richtlijn industriële emissies;
 - “ ... ”
2. De aanwijzing omvat ook andere milieubelastende activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die dat exploiteren functioneel ondersteunen.

Artikel 3.73. (aanwijzing vergunningplichtige gevallen)

1. Het verbod, bedoeld in artikel 5.1, tweede lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een milieubelastende activiteit te verrichten, geldt voor de milieubelastende activiteiten, bedoeld in artikel 3.72.

17

IPPC-installatie (1)

Bijlage bij artikel 1.1 Ow:

IPPC-installatie: installatie als bedoeld in artikel 3, onder 3, van de richtlijn industriële emissies, voor zover daarin een activiteit als bedoeld in bijlage I bij die richtlijn wordt verricht;

Artikel 3, onder 3, RIE:

Installatie: een vaste technische eenheid waarin een of meer van de in bijlage I of in deel 1 van bijlage VII vermelde activiteiten en processen alsmede andere op dezelfde locatie ten uitvoer gebrachte en daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden die technisch in verband staan met de in die bijlagen vermelde activiteiten en die gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging;

18

IPPC-installatie (2)

Europese guidance over het installatiebegrip

1. De installatie is een technische eenheid

“Uitrusting, pijpleidingen, machines, gereedschap, niet openbare rangeersporen, dokken, laad- en loswallen, aanlegsteigers, opslagruimtes of vergelijkbare structuren, en faciliteiten voor inname, opslag, overslag, en voorbewerking van grondstoffen en producten, en voor het controleren, meten en registreren van de milieueffecten”.

2. De technische eenheid is vast:

“Als geheel stationair, maar onderdelen ervan mogen bewegen. Bijv. transport heftrucks kan een onderdeel zijn.”

3. De technische eenheid is bedoeld voor een aangegeven activiteit

“het exploiteren van een installatie voor...”

4. De installatie omvat ook andere activiteiten op dezelfde locatie

“Dit betekent vooral dat andere activiteiten in de *nabijheid* van de technische eenheid moeten worden verricht om tot de installatie gerekend te kunnen worden.”

19

IPPC-installatie (3)

Europese guidance over het installatiebegrip

5. De andere activiteiten moeten rechtstreeks met de aangegeven activiteit samenhangen.

“Een activiteit hangt alleen rechtstreeks samen als de uitvoering van de andere activiteit in operationele zin nauw samenhangt met de aangegeven activiteit. Zou niet worden uitgevoerd als de aangegeven activiteit niet zou worden uitgevoerd.”

6. De andere activiteiten moeten technisch in verband staan met de aangegeven activiteit

“Een technisch verband betekent niet automatisch dat er een fysieke verbinding moet zijn, zoals een pijpleiding of lopende band. Als die fysieke verbinding aanwezig is, is er waarschijnlijk automatisch een technisch verband.

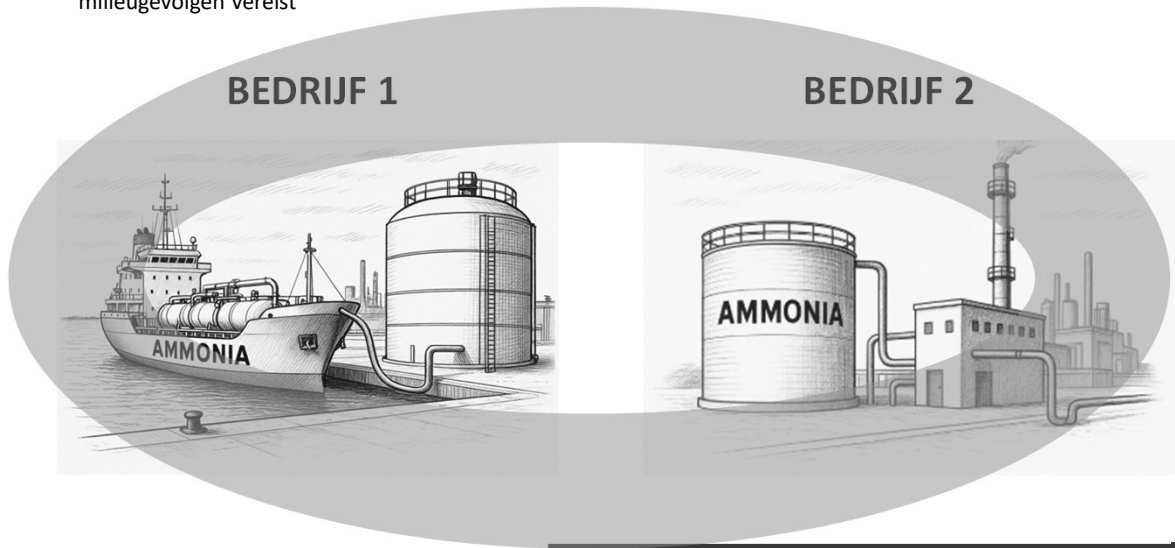
-> Vb. kantoorgebouw niet, elektriciteitscentrale wel.”

7. De andere activiteiten moeten gevolgen kunnen hebben voor de emissies en verontreiniging.

“De bedoelde gevolgen kunnen van de aangegeven activiteit komen, van de rechtstreeks samenhangende activiteit, of van de interactie tussen de twee. Niet alleen feitelijke emissies, maar ook milieugevolgen van incidenten meewegen.”

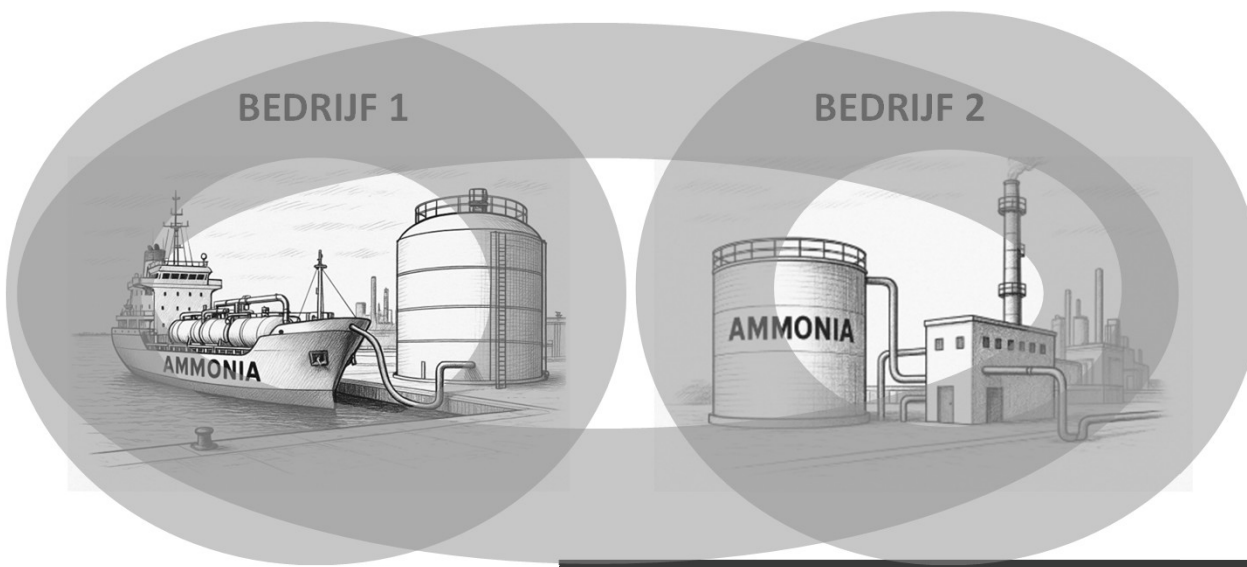
20

MBA BASISCHEMIE: bij vergunningverlening IPPC-installatie is een integrale beoordeling van de milieugevolgen vereist



21

Conclusie



22

IPLO (1)

Om te beginnen over de 2 seveso-inrichtingen: een onderdeel van de definitie hiervan, is dat het gaat om de "door degene die de Seveso-inrichting exploiteert beheerde locatie". Hier is wat dat betreft duidelijk sprake van 2 locaties (ook al liggen ze naast elkaar), die door 2 partijen worden beheerd. Er zijn hier dus 2 mba's waar 2 vergunningen voor nodig zijn.

Dan de het IPPC-installatiebegrip. Een onderdeel hiervan is dat ook onderdeel van de installatie zijn: "andere activiteiten die worden verricht op dezelfde locatie die met die activiteit rechtstreeks samenhangen, in technisch verband staan en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en verontreiniging". Het valt op basis van deze definitie te verdedigen dat er hier sprake is van één ippc-installatie, waar zowel de kraker als de verlading onder vallen.

23

IPLO (2)

Dan is er dus een probleem in die zin dat het niet doenlijk is om 1 vergunning voor de ippc-installatie op te stellen en 2 voor de Seveso-inrichtingen. Alleen al omdat onder de definitie van Seveso-inrichting het volledige terrein valt, dus ook de IPPC-installatie.

Omdat wij er verder geen 100%-uitspraken over kunnen doen, zal het bevoegd gezag zelf de knoop moeten doorhakken. Wij zien geen manier om zowel volledig recht te doen aan het installatiebegrip van de IPPC-richtlijn als aan de definitie van Seveso-inrichting. Waarschijnlijk is het het meest praktisch om de lijn van de bedrijven te volgen en te werken met 2 vergunningen, voor elke bedrijf 1.

24

Opties bevoegd gezag? (1)

Artikel 5.37 Ow (normadressaat omgevingsvergunning en aanwijzing vergunninghouder)

1. Een omgevingsvergunning geldt voor degene die de activiteit verricht waarop zij betrekking heeft. Diegene is vergunninghouder en draagt zorg voor de naleving van de vergunningvoorschriften.

25

Opties bevoegd gezag? (2)

(Stb. 2018, 293, p. 503 - 504)

“De wet en dit besluit bevatten geen nadere duiding aan welke criteria «degene die de activiteit verricht» in een concreet geval zou moeten voldoen. Zo bevatten de wet en het besluit bijvoorbeeld geen bepalingen over welke vorm van zeggenschap diegene over de activiteit moet hebben, of welke rechtsvorm er wel of niet onder valt. Het mag ook zonder een regeling in de wet of het besluit duidelijk zijn, dat degene die de activiteit verricht (economische) zeggenschap over die activiteit zal moeten hebben. Daarbij gaat het zowel om het daadwerkelijk kunnen starten van die activiteit als het zo nodig aanpassen of zelfs staken daarvan.

...

Voorgaande betekent niet dat het bevoegd gezag bij elke activiteit die plaatsvindt steeds zelf moet achterhalen wie normadressaat is.

...

Door het aanvragen van een vergunning, het doen van een melding of het verstrekken van gegevens wordt voor het bevoegd gezag dus in beginsel duidelijk, wie degene is die de activiteit zal verrichten.”

26

Opties bevoegd gezag? (3)

In dit geval 2 exploitanten, 1 activiteit

(MvT, Invoeringswet Omgevingswet, p. 75):

“De milieugevolgen van een ippc-installatie moeten op grond van de RIE geïntegreerd worden beoordeeld in het kader van de vergunningprocedure voor die installatie.

Dat betekent dat meerdere, niet organisatorisch verbonden, initiatiefnemers die gezamenlijk een ippc-installatie exploiteren, ook gezamenlijk één vergunning voor deze installatie moeten aanvragen.

Dit heeft ertoe geleid dat bij dit wetsvoorstel wordt voorgesteld om artikel 4, derde lid, van de RIE te implementeren in een nieuw artikel van de Omgevingswet, **artikel 5.37a.**”

27

Opties bevoegd gezag? (4)

Artikel 5.37a Ow (verantwoordelijkheidsverdeling vergunninghouders)

1. In afwijking van artikel 5.37, eerste lid, kan het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning bepalen dat een vergunninghouder alleen zorg draagt voor de naleving van de vergunningvoorschriften voor de activiteit die of het deel van de activiteit dat hij verricht, voor zover de activiteit of het deel van de activiteit te onderscheiden is, tenzij het gaat om een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen geval.
2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen nadere regels worden gesteld over de toepassing van het eerste lid.

28

Opties bevoegd gezag? (5)

(MvT, Invoeringswet Omgevingswet, p. 75):

“Dat artikel geeft kort gezegd aan het bevoegd gezag de bevoegdheid om in de omgevingsvergunning een nadere verantwoordelijkheidsverdeling tussen vergunninghouders per activiteit of een deel van een activiteit aan te brengen.

Dit dient overigens te gebeuren binnen het algemene bestuursrechtelijke principe dat beslist moet worden op grondslag van de aanvraag.

Verdeling van verantwoordelijkheden in de omgevingsvergunning is dus alleen mogelijk op verzoek of met instemming van aanvragers en kan niet ambtshalve door een bevoegd gezag worden toegepast.”

29

Opties bevoegd gezag? (6)

Resumé:

- 2 exploitanten met zeggenschap over een gedeelte van de activiteit
- 2 Seveso-inrichtingen = 2 vergunningen
- 1 IPPC-installatie = 1 vergunning
- Bevoegd gezag kán verantwoordelijkheidsverdeling in 1 vergunning opnemen, mits grondslag aanvraag niet verlaten en/of op verzoek of met instemming aanvragers.

30

Oplossingsrichtingen

1. De activiteiten bij bedrijven 1 en 2 kunnen niet worden gezien als één IPPC-installatie, daarmee is de casus af.

2. Ervan uitgaande dat het één IPPC-installatie is, zijn de aanvragen onvolledig. De aanvragen kunnen (na het vragen om aanvullende gegevens die onvoldoende zijn aangevuld) buiten behandeling worden gesteld. RIE is leidend.

3. Grondslag van de aanvraag en Seveso-inrichting zijn leidend. Er zijn twee vergunningen (MBA-Seveso) die elk een deel van een IPPC-installatie omvatten.

Anders?