



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS-Voorstel

Besluitnummer

PZH-2019-700855974 DOS-2019-
0000234

Status
A-Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten

Eindtermijn
2 augustus 2019

Onderwerp

Beslissing op bezwaar Shell Raffinaderij Nederland BV van 10-01-2019 tegen besluit van 30-11-2018 tot het opleggen van een last onder dwangsom

Advies

1. Vast te stellen de bezwaren van Shell Nederland Raffinaderij B.V. van 10 januari 2019, tegen het besluit van 30 november 2018 tot het opleggen van een last onder dwangsom, conform het advies van de bezwarencommissie, ongegrond te verklaren en het bestreden besluit te handhaven met aanvulling van de motivering ten aanzien van de hoogte van de dwangsom, waarbij tevens de hoogte van de dwangsom is aangepast.
2. Vast te stellen de brief met de beslissing op bezwaar aan (de gemachtigde van) Shell Nederland Raffinaderij B.V.
3. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de beslissing op de bezwaren van Shell Nederland Raffinaderij B.V.

Besluit GS

Bijlagen

1. Advies Shell Nederland Raffinaderij BV inzake opgelegde last onder dwangsom inclusief verslag
2. Brief beslissing op bezwaar Shell Nederland Raffinaderij B.V.
3. Publiekssamenvatting

1 Toelichting voor het College

Inleiding

Shell Nederland Raffinaderij B.V. (verder: 'SNR') is een inrichting voor de raffinage, verwerking, op- en overslag van ruwe aardolie en aardolieproducten. Op 27 april 2010 is aan SNR een vergunning verleend voor deze activiteiten. Aan de vergunning is onder meer voorschrift 3.1 verbonden. In dit voorschrift is opgenomen dat SNR "van elk ongewoon voorval dat zich voordoet of heeft voorgedaan binnen de inrichting en dat (mogelijk) een gevaarlijke situatie buiten de inrichting, grotere overlast binnen de inrichting of grotere milieugevolgen kan veroorzaken, zo spoedig mogelijk doch uiterlijk binnen 15 minuten een CIN-melding doet".

Handhavingstraject

Op 20 augustus 2018 heeft zich een incident voorgedaan binnen de inrichting van SNR. Rond 16:15 uur is de Cat Cracker 2-installatie (hierna: katalytische kraakinstallatie) getript bij een te hoge temperatuur in de reactor.

Om 16:24 heeft SNR dit gemeld middels een bedrijfsmelding bij de Meldkamer van de DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna: 'DCMR'). Vanaf 17:24 uur zijn er bij de DCMR klachten binnen gekomen over stofoverlast. Uit onderzoek bleek dat dit werd veroorzaakt door het trippen van de katalytische kraakinstallatie. Van het incident had, volgens voorschrift 3.1 van de omgevingsvergunning, geen bedrijfsmelding maar een CIN-melding dienen te worden gedaan. Om 22:31 uur heeft SNR alsnog een CIN-melding gedaan.

Gedurende twee momenten op 20 augustus 2018 werden aanzienlijke hoeveelheden stof geëmitteerd. De schatting is dat er bij de twee pieken circa 130 kilogram catalyst is geëmitteerd.

Eerder op 17 februari 2017 heeft een incident bij SNR plaatsgevonden dat eveneens niet op juiste wijze is gemeld bij de Meldkamer van de DCMR. Voorts geldt dat in 1995, in 2007 en in 2008 bij SNR incidenten hebben plaatsgevonden met (de voorganger van) de katalytische kraakinstallatie waarbij grote stofoverlast is ontstaan voor de omgeving.

Gezien de incidenten die in het verleden hebben plaatsgevonden, en de aanschrijving aan SNR in 2017 vanwege een soortgelijke overtreding, is voor de overtreding op 20 augustus 2018 een last onder dwangsom opgelegd aan SNR. De kans op herhaling van de overtreding is reëel, aangezien ongewone voorvallen nu eenmaal plaatsvinden in de inrichting van SNR.

In de last onder dwangsom van 30 november 2018 is opgenomen dat een dwangsom van € 50.000,-, wordt verbeurd per constatering dat SNR niet aan voorschrift 3.1 van de vergunning voldoet met een maximum van € 200.000,-.

Bezwaarschrift

Tegen het handhavingsbesluit van 16 april 2018 hebben mevrouw mr. M.G.J. Maas-Cooymans en mevrouw mr. L. Hoeben van Ploum advocaten- en notarissenkantoor te Rotterdam, namens SNR, op 10 januari 2019 bezwaar aangetekend. De namens SNR aangevoerde bezwaren luiden samengevat:

Er is geen sprake van overtreding van voorschrift 3.1, omdat niet kan worden bewezen dat de stofoverlast afkomstig is van SNR. Voorschrift 3.1 van de omgevingsvergunning is onduidelijk en rechtsonzeker. SNR meent dat onduidelijk is wat dient te worden verstaan onder 'grotere milieugevolgen' en 'grotere overlast'. De stofemissie was op 20 augustus 2018 niet hoger dan aan SNR vergund. Als al sprake is van overtreding van voorschrift 3.1 van de omgevingsvergunning dan meent SNR dat handhaving onevenredig is omdat wél is voldaan aan artikel 17.1 van de Wet milieubeheer. Het milieu is niet geschaad door het doen van een bedrijfsmelding in plaats van een CIN-melding. Het doel, namelijk het inlichten van het bevoegd gezag, is met de bedrijfsmelding bereikt. SNR stelt zich voorts op het standpunt dat voorschrift 3.1 nooit aan de vergunning had mogen worden verbonden omdat dit in strijd is met de systematiek van de Wet milieubeheer. De vrees voor herhaling van de overtreding is ongegrond omdat SNR zeer veel, goed en bij twijfel altijd meldt. De hoogte van de dwangsombedragen staat volgens SNR niet in verhouding tot het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom.

Advies bezwarencommissie

Op 9 mei 2019 heeft de hoorzitting van de bezwarencommissie plaatsgevonden. Op 20 juni 2019 heeft de commissie advies uitgebracht.

De bezwaarschriftencommissie adviseert de bezwaren ongegrond te verklaren en het bestreden besluit onder nadere motivering van de hoogte van de dwangsom te handhaven.

Zij komt daartoe op grond van het volgende:

Volgens SNR is met het onderzoeksrapport dat bij het verweerschrift is toegevoegd uitgebreid toegelicht dat de stofoverlast afkomstig is van de inrichting van SNR. Dit is geen geschilpunt meer voor SNR. De bezwarencommissie heeft overwogen dat om meer duidelijkheid te bieden over het melden van ongewone voorvallen een gedragslijn is vastgesteld. De bezwarencommissie stelt vervolgens vast dat in de toelichtingen bij de CIN-melding en de bedrijfsmelding in de gedragslijn nader wordt aangegeven wanneer welke melding moet worden gedaan.

Volgens de bezwarencommissie gaat het bij een bedrijfsmelding om een ongewoon voorval ná een bewuste handeling, bijvoorbeeld mogelijke stank-, lawaai-, licht- of stofaspecten bij het openen, spoelen of testen van apparatuur. Bij een CIN-melding gaat het om een situatie die ontstaat door een omstandigheid die niet is veroorzaakt door een bewuste handeling, maar om een niet-geplande situatie, bijvoorbeeld gasontsnapping of explosie.

Bij het ongewone voorval op 20 augustus 2018 is de katalytische kraakinstallatie getript op een te hoge temperatuur in de reactor, waardoor de fakkel is aangesproken. Bij deze omschrijving volgt volgens de bezwarencommissie dat niet een bedrijfsmelding, maar een CIN-melding moest worden gedaan. In de gedragslijn is op pagina 16 als voorbeeld van een situatie waarbij een CIN-melding moet worden gedaan opgenomen: 'sterk verhoogde fakkel door uitval/procesontregeling'.

In de bedrijfsmelding die door SNR is gedaan, is bij de omschrijving ingevuld: 'Als gevolg van de trip kan er extra fakkelaanbod zijn en verhoogde stofuitstoot via schoorsteen van de catcracker.' Deze omschrijving lijkt sterk op het voorbeeld in de gedragslijn op pagina 16 bij een CIN-melding: 'sterk verhoogde fakkel door uitval/procesontregeling'. Dit is bovendien geen omstandigheid die

veroorzaakt wordt door een bewust handelen, aldus de bezwarencommissie. De bezwarencommissie is daarom van oordeel dat SNR in het voorliggende geval kon en moest weten dat er een CIN-melding gedaan moest worden.

Dat achteraf is gebleken dat de stofemissie binnen een vergunde norm is gebleven, doet er volgens de bezwarencommissie bovendien niet aan af dat het ongewone voorval toch gemeld moest worden. Voorschrift 3.1 van de vergunning is door SNR overtreden.

Volgens de bezwarencommissie is handhavend optreden niet onevenredig. Daarbij is van belang dat het voor het milieu wel degelijk uitmaakt welke melding wordt gedaan. Voorts geldt dat het niet is uitgesloten dat zich in de toekomst wederom ongewone voorvallen voordoen bij SNR. Vrees voor herhaling van overtreding van voorschrift 3.1 is daarom aanwezig.

De bezwarencommissie heeft voorts aangegeven dat de inhoud van voorschrift 3.1 van de vergunning volgens jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geen doorkruising van de Wet milieubeheer oplevert.

Tot slot meent de bezwarencommissie dat noch in de last onder dwangsom, noch tijdens de hoorzitting de hoogte van de dwangsom voldoende is gemotiveerd. De opmerking dat de dwangsom een prikkel moet zijn en dat voor het vaststellen van de dwangsom gekeken wordt naar de financiën van SNR, de ernst van de overtreding en de impact op de omgeving is te algemeen en onvoldoende en dient nader te worden gemotiveerd. De bezwarencommissie is daarom van oordeel dat de hoogte van de dwangsom bij de beslissing op bezwaar nader dient te worden gemotiveerd.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW : n.v.t.
Programma : n.v.t. (dit betreft een extern belegde taak bij DCMR)
Financiële risico's : Geen. Indien het bedrijf in beroep gaat tegen deze beslissing op bezwaar, komen de eventuele kosten van deze procedure ten laste van de DCMR.

Juridisch kader

In het bijgevoegde advies van de bezwarencommissie en in de brief met de beslissing op bezwaar staan mogelijk gegevens waardoor belanghebbenden, op grond van artikel 6, vijfde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, mogelijk gegronde bezwaren hebben tegen de actieve openbaarheid van deze documenten. Om die reden worden alleen het GS-voorstel en de publiekssamenvatting gepubliceerd. De besluitvorming is hiermee transparant, zonder dat mogelijke belangen van belanghebbenden en derden worden geschaad. In deze stukken zijn de gegevens op basis van de AVG geanonimiseerd.

Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de Rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht. Daarnaast kan een verzoek om voorlopige voorziening worden gevraagd bij de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag.

2 Voorafgaande besluitvorming

Op 30 november 2018 is aan SNR een last onder dwangsom opgelegd voor de overtreding van vergunningvoorschrift 3.1 van haar vigerende omgevingsvergunning van 27 april 2010.

3 Proces

Geen bijzonderheden.

4 Participatie

Niet van toepassing op dit besluit.

5 Communicatiestrategie

De uitgebreide publiekssamenvatting en het GS-voorstel worden gepubliceerd op de website van de provincie. In de brief met de beslissing op bezwaar wordt dit aan SNR gemeld en worden het GS-voorstel en de publiekssamenvatting als bijlage meegestuurd.