



RECESMANDAAT

(art. 2 lid 3 Mandaatbesluit 2019 RM01)

Status

Datum vergadering Gedeputeerde Staten

Eindtermijn

A-Openbaar

2 augustus 2019

Onderwerp

Beslissing op bezwaarschrift Shell tegen opleggen last onder dwangsom voor affakkelen

Advies

1. Conform het advies van de bezwarencommissie, de bezwaren van Shell Nederland Raffinaderij B.V., van 26 februari 2019, aangevuld op 2 april 2019, tegen het besluit van 21 januari 2019 tot het opleggen van een last onder dwangsom, ongegrond te verklaren.
2. Het bestreden besluit te handhaven onder aanvulling van de motivering ten aanzien van de hoogte van de dwangsom.
3. Vast te stellen de brief met de beslissing op bezwaar aan (de gemachtigde van) Shell Nederland Raffinaderij B.V.
4. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de beslissing op de bezwaren van Shell Nederland Raffinaderij van 26 februari 2019.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

1. Brief beslissing op bezwaar Shell Nederland Raffinaderij BV LOD affakkelen
2. RB-2019-000024 advies bezwarencommissie inzake Shell Nederland Raffinaderij B.V. LOD
3. RB-2019-000024 Shell Nederland Raffinaderij verslag hoorzitting

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 omgevingsvergunning verleend voor deze activiteiten. Aan de vergunning is onder meer voorschrift 8.4 verbonden. In dit voorschrift is bepaald dat in de fakkeltop van een koolwaterstoffakkel stoom en in een H₂S-fakkel automatisch stookgas moet worden geïnjecteerd, zodat een rook- en reukloze verbranding wordt verkregen.

Handhavingstraject

Op 21 augustus 2018 heeft het opstarten van de Catcracker 2-installatie (hierna katalytische kraakinstallatie) geleid tot klachten ten gevolge van overlast door de fakkel. Bij het fakkelen is aanzienlijke roetvorming opgetreden. Geconstateerd is dat onvoldoende stoom is bijgezet om een roetloze verbranding van de aangeboden koolwaterstoffen te bewerkstelligen.

Eerder, op 14 en 15 oktober 2017 is een zeer groot aantal geurklachten ontvangen. Door DCMR Milieupiket en de DCMR Meldkamer is destijds vastgesteld, dat de geur die tot overlast leidde, afkomstig was van de in gebruik zijnde fakkels tijdens het uit bedrijf nemen van enkele installaties bij SNR. Ook op 2 september 2016 was sprake van geuroverlast, op die datum als gevolg van te veel doseren van stoom bij een fakkel.

In alle gevallen was sprake van overtreding van voorschrift 8.4 van de omgevingsvergunning van 27 april 2010.

Naar aanleiding van deze overtredingen is op 21 januari 2019 een last onder dwangsom opgelegd.

In deze last is opgenomen dat een dwangsom van € 20.000,-- wordt verbeurd per constatering dat SNR niet voldoet aan het gestelde in voorschrift 8.4 van de vigerende omgevingsvergunning milieu, met een maximum van € 100.000,--

Bezwaarschrift

Tegen het handhavingsbesluit van 21 januari 2019 hebben mevrouw mr. M.G.J. Maas-Cooymans en mevrouw mr. L. Hoeben van Ploum advocaten- en notarissenkantoor te Rotterdam, namens SNR, op 26 februari 2019 bezwaar aangetekend. De namens SNR aangevoerde bezwaren luiden samengevat:

- er was geen sprake van overtreding van voorschrift 8.4 op 21 augustus 2018 omdat het geen situatie was onder normale omstandigheden van in- en uitbedrijfsname in de zin van het vergunningvoorschrift;
- al meer dan 2,5 jaar zijn geen klachten meer ingediend over de fakkel waar zich het incident op 2 september 2016 had voorgedaan;
- ook het incident in augustus 2017 heeft zich niet meer herhaald, mede omdat het systeem robuuster is en een alarmering is geïnstalleerd;
- de opgelegde last is dubbelzinnig en niet naleefbaar omdat niet de garantie kan worden gegeven voor een rook- en reukloze verbranding;

- SNR is niet een bedrijf dat door een last onder dwangsom hoeft te worden gestimuleerd om overtredingen te voorkomen;
- in de last is niet gemotiveerd waaruit de mogelijke vrees voor herhaling bestaat;
- handhaving is onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen. Het is onmogelijk om in alle gevallen aan het voorschrift te voldoen. Het voldoen aan het voorschrift heeft andere nadelige gevolgen waarmee geen rekening is gehouden. Er is gezien het voorgaande sprake van bijzondere omstandigheden;
- de verwijzing naar het verscherpt toezicht is een bijzondere en niet overtuigende motivering waardoor het besluit een bestraffend karakter lijkt te krijgen.

Advies bezwarencommissie

Op 23 mei 2019 heeft de hoorzitting van de bezwarencommissie plaatsgevonden. Op 21 juni 2019 heeft de commissie advies uitgebracht.

De bezwarencommissie 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:

De bezwarencommissie stelt vast dat het herstarten van de katalytische kraakinstallatie op 21 augustus 2018 plaatsvond na het trippen van de installatie. Het trippen zelf en het vervolgens opstarten van de installatie moeten volgens de bezwarencommissie los van elkaar worden gezien. Er was geen sprake van trippen tijdens het herstarten. Het herstarten vond daarom plaats in een normale situatie. Nu er geen sprake was van rookloze verbranding onder normale omstandigheden betreft het in dit geval overtreding van het betreffende vergunningvoorschrift. Ten aanzien van de incidenten medio oktober 2017 en 2 september 2016 stelt de bezwarencommissie vast dat bezwaarde niet ontkent dat er sprake was van overtreding van voorschrift 8.4.

De bezwarencommissie overweegt naar aanleiding van het bezwaar dat het voorschrift dubbelzinnig en niet-naleefbaar is het volgende. SNR is niet in beroep gegaan tegen de destijds verleende vergunning. Het besluit is daarmee rechtens onaantastbaar geworden. Niet is gebleken dat SNR heeft verzocht om aanpassing van het vergunningvoorschrift wegens onduidelijkheid, tegenstrijdige werkwijzen en/of onvoldoende naleefbaarheid.

SNR stelt dat het voldoen aan het voorschrift andere nadelige gevolgen kan hebben. Zij geeft aan dat door te voldoen aan voorschrift 8.4 op 17 maart 2019 geluidsklachten zijn gemeld. Die klachten zijn echter na dato van de opgelegde last en niet is gebleken dat het eerder voldoen aan het voorschrift heeft geleid tot handhaving vanwege andere voorschriften. Dit kan derhalve niet als bijzondere omstandigheid worden beschouwd.

De bezwarencommissie stelt dat de overtreding van voorschrift 8.4 niet eenmalig is geweest. Tussen de overtreding uit 2017 en 2018 zit minder dan een jaar. Ook uit de waarschuwing die SNR heeft ontvangen in 2016 blijkt dat er niet op mocht worden vertrouwd dat niet zou worden gehandhaafd op overtreding van voorschrift 8.4. De bezwarencommissie is van oordeel dat er na

de overtreding in 2018 ook niet te lang is gewacht met het opleggen van een last. Het gaat in de beschreven gevallen om dezelfde soort overtredingen, namelijk overtreding van voorschrift 8.4. Nu er sprake is geweest van overtredingen, heeft de last geen preventief karakter in de zin van artikel 5:7 van de Awb.

De toevoeging in het bestreden besluit dat SNR onder verscherpt toezicht staat, maakt volgens de bezwarencommissie niet dat de last niet mocht worden opgelegd of dat het reparatoire karakter daaraan ontvalt.

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

Het besluit waarop dit bezwaar betrekking heeft, betreft een last onder dwangsom die op 21 januari 2019 is opgelegd aan SNR voor de overtreding van voorschrift 8.4 van de vigerende omgevingsvergunning.

3 Proces

Zie onder 1.

4 Participatie

Niet van toepassing op dit besluit.

5 Communicatiestrategie

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