

Uitkomsten Praktijktest Chemelot Limburg 2017/2018

Hoe behouden we binnen de Omgevingswet
de voordelen van een koepelconcept?



Colofon

De 'Uitkomsten Praktijktest Chemelot Limburg 2017/2018'
is een uitgave met medewerking van het programma Aan de slag met de Omgevingswet.

@aandeslagmetdeomgevingswet.nl
Informatiepunt Omgevingswet: 088-7970790

Het programma Aan de slag met Omgevingswet is een samenwerkingsverband van gemeenten (VNG), provincies (IPO), waterschappen (UvW) en het Rijk. Het programma ondersteunt overheden, maatschappelijke partners, bedrijven, initiatiefnemers en belanghebbenden bij het werken met de wet.

Teksten
RLoC
Cezanne
Ir. J.L.M. Weerts CEng, RUDZL
M.A.J. Michon-Dütz, Provincie Limburg

Foto's
P. Ridderhof
Studie Gemini
M. Schols
MCM productions
E. Kottier

Voor meer informatie over de Pilot Omgevingswet Praktijktest Chemelot Limburg 2017/2018 kunt u contact opnemen met Bert Achten, procesmanager pilot praktijktesten Chemelot Provincie Limburg
tel: 06-21235552 | e-mail: hjm.achten@prvlimburg.nl

Uitgave | Provincie Limburg
bezoekadres: Limburglaan 10 Maastricht | postadres: Postbus 5700 MA Maastricht
tel: +31 (0)43 389 99 99 | e-mail postbus@prvlimburg.nl | www.limburg.nl



Uitkomsten Praktijktest Chemelot Limburg 2017/2018

Hoe behouden we binnen de Omgevingswet
de voordelen van een koepelconcept?







Inhoud

9	Voorwoord
11	Inleiding
15	Samenwerken, koepelconcept, omgevingsvergunning en omgevingsplannen
37	Twaalf inzichten 'lessons learned' uit de pilot Omgevingswet Praktijktest Chemelot Limburg 2017/2018
41	Artikel: Betrokken partijen anticiperen op de nieuwe Omgevingswet
47	Nieuwsbericht DG Omgevingswet Erik Jan van Kempen bezoekt Chemelot
51	Pilotdefinities

Deelnemende partners



Voorwoord

Nog zo'n duizend dagen voordat de Omgevingswet een feit is. Minder dan duizend dagen om onze organisaties omgevingswet proof te maken. Het is de meest ingrijpende herstructurering van het wettelijk kader op het terrein van het omgevingsrecht. De Omgevingswet verplicht gemeenten, provincies en het Rijk om een omgevingsvisie op te stellen.

Ruim drie jaar geleden is het besef gekomen dat er onderzocht moet worden hoe in de nieuwe situatie ruimte gegeven kan worden aan de duurzame ontwikkeling van het bedrijventerrein Chemelot. Dit in samenhang met een veilige en gezonde leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit voor omwonenden in het omliggende gebied.

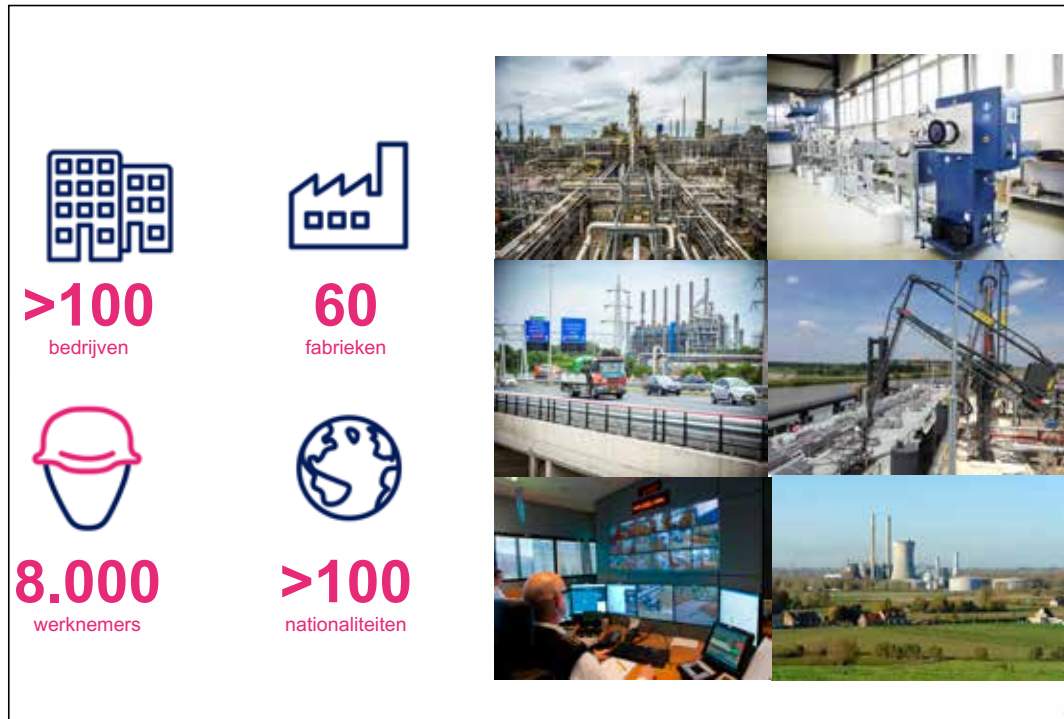
In 2017 is in samenwerking met het Rijk, het Waterschap Limburg (bevoegd gezag voor Water), de gemeenten Sittard-Geleen, Beek, Stein, DSM Nederland B.V., Chemelot Site Permit B.V., de Provincie Limburg en de uitvoeringsorganisatie Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg de pilot Omgevingswet Praktijktest Chemelot Limburg gestart. Uitgangspunt was en is te onderzoeken of het koepelconcept én de daarmee verbonden voordelen, die recentelijk door de Onderzoeksraad voor Veiligheid zijn benadrukt en erkend, in het nieuwe wettelijk stelsel van de Omgevingswet afdoende kunnen worden gewaarborgd. Met de kennis van nu toetsen of Chemelot ook onder het stelsel van de Omgevingswet verantwoord kan functioneren en toekomstbestendig is. Het was een boeiende reis van 1,5 jaar. Elkaar leren kennen, samenwerken in het proefproject en daarbuiten, bewustwording dat de nieuwe wet complex is.

We hebben niet alleen veel samen geleerd over de inhoud maar zeker ook over de wijze van samenwerking. Zijn we er nu al uit? Nee, nog niet, maar de uitkomsten van deze pilot geven geen eindsignaal maar een startsein. We gaan samen een vervolgproces in om onze gezamenlijke ambities te realiseren!

Ik wil iedereen bedanken die meegewerkt heeft aan deze pilot.

Mirella Wolfs-Partouns
Manager Chemelot Affairs
Provincie Limburg

Chemelot: industriële site, zeer complex en uniek in Nederland



Inleiding

De Omgevingswet treedt met ingang van 1 januari 2021 in werking. Het is de meest ingrijpende herstructurering van het wettelijk kader op het terrein van het omgevingsrecht. Veel gemeenten, provincies en waterschappen experimenteren - al dan niet met steun van het Rijk - al met de nieuwe mogelijkheden die de Omgevingswet biedt. De industriële site en de omgeving van Chemelot is zeer complex en uniek in Nederland in relatie tot de nieuwe mogelijkheden en instrumenten van de Omgevingswet.

In augustus 2016 werd geadviseerd om in praktijktesten te gaan toetsen hoe de Omgevingswet werkt. In 2017 is een proefproject pilot Omgevingswet Praktijktest Chemelot Limburg 2017/2018 gestart in samenwerking met o.a. het Rijk, het Waterschap (bevoegd gezag voor Water), de gemeenten Sittard-Geleen, Beek, Stein, DSM Nederland B.V. en Chemelot Site Permit B.V., Provincie Limburg en de uitvoeringsorganisatie RUDZL.

Doel was in samenwerking tussen de bedrijven op Chemelot en de overheden de Omgevingswet verkennen. Het opdoen van praktische ervaring aan de hand van fictieve, maar realistische testen. Inventariseren van onduidelijkheden in de bekende wetsteksten en waar mogelijk de wetgever voorzien van adviezen uit de uitvoeringspraktijk.

Uitgangspunt was dat de voordelen van het koepelconcept, onder de Omgevingswet, konden blijven bestaan en te bezien in hoeverre het nieuwe stelsel hiaten vertoont en/of kansen biedt. Indien dit niet het geval is kan dit grote gevolgen hebben voor:

- ⊙ de exploitatie van het bestaande industrieterrein en eventuele uitbreidingsmogelijkheden
- ⊙ de beoogde campusontwikkeling en -uitbreiding (blijft dat mogelijk?) waarbij synergie verloren gaat
- ⊙ en de bedrijfsvoering wordt wellicht onmogelijk (wat sanering tot gevolg heeft).



Wat maakt Chemelot zo uniek?

- ⊙ Grootte van het bedrijventerrein: ruim 800 ha
- ⊙ 150.000 mensen in het invloed gebied, 25.000 ook in België en Duitsland!
- ⊙ Grote aantal chemische processen, met name elkaar opvolgend!
- ⊙ 30 Brzo (petro)chemische installaties en nog 4 RIE 4 (chemie) installaties
- ⊙ Uniek voor NL: ACN, Caprolactam (4 installaties), 1-4 DAB, 2 Nylon 4-6 (STANYL™), UHMWPE, grondstof voor DYNEEMA™ vezel
- ⊙ Hoge mate van delen van infrastructuur, intern spoorwegemplacement met vervoer gevaarlijke stoffen en eigen binnenhaven met gevaarlijke stoffen
- ⊙ Combinatie van Campus (zelf RIE4) en veel andere chemische industrie

Chemelot: Brandweer en Bedrijfsnoodorganisatie

Met Koepelvergunning:

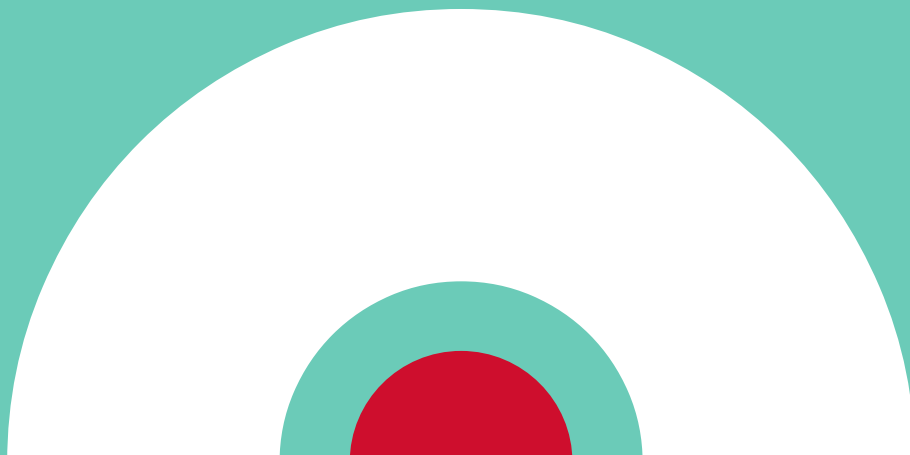
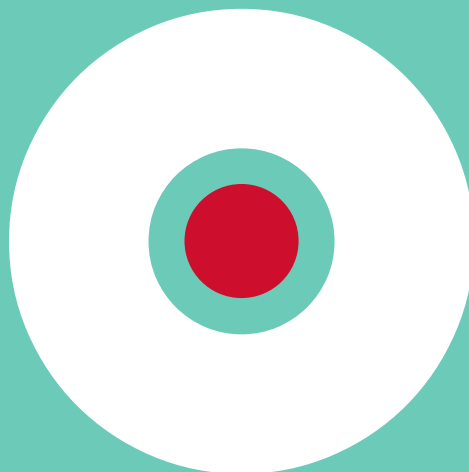
Eén Centrale Bedrijfsbrandweer
plus BedrijfsNoodOrganisatie

Zonder Koepelvergunning:

Mix van inzet diverse Bedrijfsbrandweer
aanwijzingen en Overheidsbrandweer

- | | |
|----------------------------|---------------------------------|
| ⊙ Korte aanrijdtijd: 6 min | ⊙ Aanrijdtijd: divers |
| ⊙ Eén aanspreekpunt | ⊙ Verschillende aanspreekpunten |
| ⊙ Hoge kwaliteit | ⊙ Kwaliteit is een vraagteken |

Internationale en grensoverschrijdende afspraken zijn gemaakt met België en Duitsland over één inrichting en veiligheidsaspecten (Verdrag van Helsinki)



Samenwerken, koepelconcept, omgevingsvergunning en omgevingsplannen

Aanpak praktijktesten

In de periode van november 2017 tot en met april 2018 zijn door de Provincie Limburg in samenwerking met de gemeenten, overheden, bedrijven en de RUDZL 5 praktijktestdagen rondom Chemelot georganiseerd. Aan deze dagen hebben vanuit 20 organisaties maar liefst 75 personen deelgenomen. Deze bijeenkomsten zijn mede mogelijk gemaakt vanuit het Programma Aan de slag met de Omgevingswet.

Centraal in elke praktijktest stond een - fictieve - casus, over ontwikkelingen, die met name ook voor de toekomstige ontwikkelingen op en rond het Chemelot terrein belangrijk waren. Uiteenlopende aspecten van de fysieke leefomgeving op en rond Chemelot kwamen daarbij aan de orde. Testen (fictieve situaties) zijn uitgevoerd naar een campusuitbreiding, een nieuwe plastic recycler, een uitbreiding woonwijk en een uitbreiding van een BRZO installatie.

In plenaire werksessies zijn de ontwikkelingen en nieuwe regels toegelicht en besproken. De brede, multidisciplinaire samenstelling van de deelnemers, droeg in belangrijke mate bij aan een levendige discussie over de mogelijke gevolgen van de Omgevingswet voor Chemelot in haar omgeving, vanuit alle relevante invalshoeken.

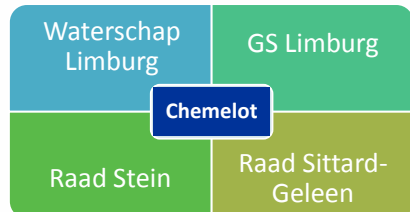
De deelnemers waren natuurlijk zeer uiteenlopend ingevoerd in het omvangrijke pakket wetsteksten van de Omgevingswet en uitvoeringsbesluiten d.d. juni 2017. Waardevol waren de inleidingen en de bijdragen van wetgevingsauteurs vanuit het Rijk. Al doende werden de deelnemers door de relevante nieuwe regels en veranderingen voor die specifieke casus geleid. Niet alle wetgeving en hulpmiddelen (denk aan staalkaarten voor omgevingsplannen) waren gereed. Met name naar de nieuwe geluid-regelgeving, de Omgevingsregeling en de concrete impact van de beleidsvernieuwing Externe Veiligheid wordt nog reikhalzend uitgezien.

Figuur 3: Overzicht van besproken regelgeving

- Naast de al vastgestelde Omgevingswet is gewerkt met de volgende concept regels (juni 2017):
- ⦿ Besluit activiteiten leefomgeving (Bal), met inhoudelijke regels gericht op bedrijven
 - ⦿ Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl), met inhoudelijke regels gericht op overheden: voor het omgevingsplan (instructieregels) en de omgevingsvergunning (beoordelingsregels)
 - ⦿ Omgevingsbesluit (Ob), voor algemene en procedurele bepalingen en instrumentuitwerking
 - ⦿ Invoeringswet, met aanvullingen op de Omgevingswet en lijnen van het overgangsrecht

Bij elke praktijktest zijn constatering en vragenpunten genoteerd, die uiteenliepen van nog ontbrekende wetsteksten, mogelijke verschillen in interpretatie van de wetsteksten en regeldetails tot werkprocessen onder de Omgevingswet. In dit verslag leest u de hoofdlijnen uit de vijf praktijkdagen en kijken we daarnaast vooruit. De volgende paragraaf benoemt de belangrijkste bevindingen en de 'lessons learned'. Ten slotte staan aanbevelingen vermeld in een gespecificeerde matrix met gespecificeerde actiepunten voor het Rijk, voor Chemelot (bedrijven) en de betrokken overheden in de omgeving van het totale Chemelot terrein.

Hoofdrospelers pilot Omgevingwet: Praktijktest Chemelot Limburg 2017/2018

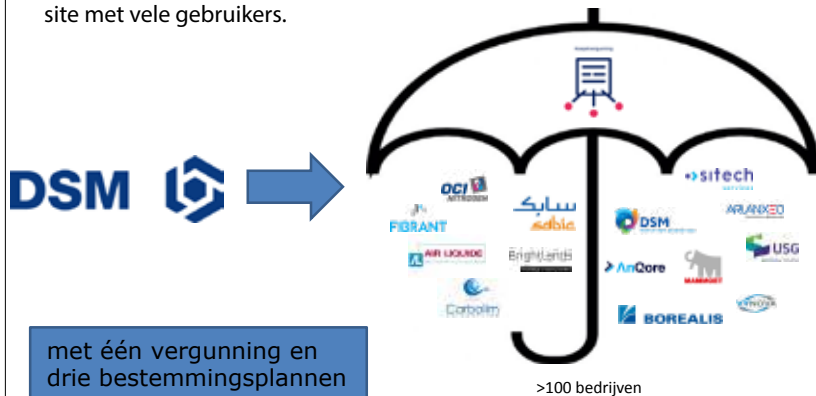


Zorgvuldige aanpak

- ◉ Doorlooptijd: december 2016 tot en met 3 juli 2018
- ◉ Deelnemers: 20 organisaties, totaal 75 deelnemers, hele traject
- ◉ Vier praktijktesten uitgevoerd
- ◉ Vijf afstemmingsbijeenkomsten met het programmateam eenvoudig beter
- ◉ Expertmeetings over:
 - Water, omzetting van de Watervergunning onder de Ow
 - Onderbouwing Chemelot als één Seveso Inrichting
 - Uitwisseling resultaten met HTC Eindhoven en TU Eindhoven
 - Klankborden met VNO NCW en VNCI
 - Onderzoeken normadressaat en intern salderen

Mono-user site → Multi-user site

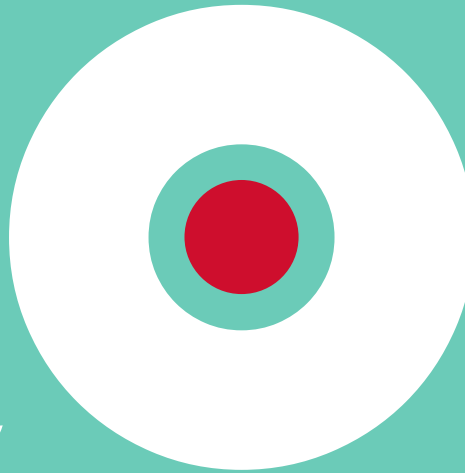
Chemelot ligt op het terrein van de voormalige Staatsmijnen. Vervolgens heeft de DSM zich hier gevestigd en is vanaf 2002 sprake van een multi-user site met vele gebruikers.



Spoorboekje Pilot Omgevingswet

- conclusies over koepelconcept
- voorlopige conclusies over Omgevingsvergunning
- conclusies over Omgevingsvisie
- conclusies over drie omgevingsplannen

Samenwerken, koepelconcept, omgevingsvergunning en omgevingsplannen



Chemelot Site Permit B.V.

- Alle site bewoners op Chemelot vormen tezamen één inrichting conform Wabo.
- Alle site bewoners zijn aandeelhouder van CSP B.V.
- CSP treedt met mandaat van de aandeelhouders op als vergunninghouder van de **Wabo** omgevingsvergunning, complexvergunning **Kernenergiewet**, **Broeikasgasemissievergunning** en vergunning **Wet natuurbescherming**.
- "Zeggenschap" en aansprakelijkheid zijn in het "Management Handboek CSP B.V." (publiekrechtelijk) en in de "Aandeelhoudersovereenkomst CSP B.V." (privaatrechtelijk) vastgelegd met betrekking tot de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van CSP B.V. respectievelijk de primaire site bewoners.
- Het Management Handboek CSP is belangrijk onderdeel van de koepelvergunning

Privaatrechtelijke
afspraken die
Publiekrechtelijk
zijn vastgelegd.

of

Publiekrechtelijke
afspraken die
Privaatrechtelijk
zijn vastgelegd.



Bevindingen voor Chemelot en omgeving

De bevindingen uit de praktijktesten voor Chemelot in haar omgeving zijn hieronder in hoofdlijnen gebundeld rond de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet, waarmee de partijen in de toekomst met name van doen hebben.

Per instrument staan de meest opmerkelijke aandachtspunten en de 'lessons learned' opgetekend.

Koepelconcept versus gesplitste omgevingsvergunningen voor meerdere milieubelastende activiteiten

De belangrijkste vraag was en is of en hoe de voordelen van het huidige koepelconcept voor de Chemelot-site onder de Omgevingswet overeind kan blijven. Een wezenlijk kenmerk van het koepelconcept is het hybride karakter, waarbij diverse privaatrechtelijke afspraken ook publiekrechtelijk zijn vastgelegd.

In twee praktijkdagen van de eerste casus 'uitbreiding van de Campus' zijn aan de hand van conceptuele vergunningaanvragen de voor- en nadelen uitgebreid besproken, waarbij de voordelen voor de huidige overkoepelende omgevingsvergunning voor milieu fors - ook anno 2018 - de overhand hebben.

Een fundamentele conclusie is, dat het koepelconcept waardevol is en blijft voor de Chemelot-site en toekomstgericht dient te zijn: het biedt de basis voor een eenduidige en effectieve toedeling van milieuruimte, een heldere toezichtstructuur, het vereenvoudigt regeltechnisch en stroomlijnt de uitwisseling van informatie tussen bedrijven en overheden. Daarnaast is het belangrijk voor de omgevingsveiligheid en voor nieuwe initiatieven rondom circulaire economie en klimaat op de site Chemelot.

Figuur 4: Voordelen en nadelen koepelconcept

Bestaande 'koepel'vergunning-structuur voor de activiteiten milieu

- ⊙ Chemelot is één inrichting, met ca. 60 deelinrichtingen: de afzonderlijke bedrijfsactiviteiten
- ⊙ Chemelot Site Permit B.V. (CSP) is samen met de site-users houder van de omgevingsvergunning voor de activiteit milieu
- ⊙ CSP heeft centrale zeggenschap voor de site, en ziet toe op de naleving van voorschriften en verplichtingen vanuit de Brzo wetgeving
- ⊙ Privaatrechtelijke afspraken: CSP-volmacht, lease agreement met DSM en site usage agreement

Voordelen

- ⊙ Duidelijke kaders voor Chemelot én omgeving
- ⊙ Bevordert en vereenvoudigt de samenwerking op de Chemelot site
- ⊙ Eén uniform veiligheids- en milieubeleid
- ⊙ Biedt flexibiliteit in verdeling milieuruimte binnen de site voor m.n. geluid en veiligheid
- ⊙ Bevordert het overzicht voor de overheid als toetser en handhaver
- ⊙ Biedt optimale milieu- en veiligheidsinvesteringen, zoals één bedrijfsbrandweer en centrale noodorganisatie met bevoegdheden
- ⊙ Bevordert nieuwe ontwikkelingen door snelle toetsing vestigingsopties en besluitvorming

Nadelen

- ⊙ Meerdere rollen voor CSP als vergunninghouder, uitvoerder en toezichthouder
- ⊙ De structuur vergt veel communicatie voor nieuwe (buitenlandse) investeerders

Het koepelconcept is zowel inhoudelijk als juridisch getoetst. Vanuit de beoogde integraliteit - op het terrein zelf en voor het beheersen van effecten in de naaste omgeving - is het behoud van een koepelvergunning met een site-interne koepelbeheerorganisatie wenselijk. Juridische vraagpunten liggen met name op het vlak van het van toepassing zijn van de Seveso-inrichting, wie is de normadressaat van de omgevingsvergunning en de exacte werking en toepassing van toetsingskaders.

Koepelconcept en de Seveso-Inrichting, genoemd in het Bal

De juridische discussie of de Chemelot-site onder de Omgevingswet als één Seveso-inrichting geldt is besproken, ook in overleg met het Rijk. Dat concept blijft ook onder de Omgevingswet mogelijk, het oordeel daarover is uiteindelijk aan de Provincie Limburg, als bevoegd gezag voor de Omgevingsvergunning.

Dit is vooral van belang omdat het begrip 'inrichting' (al vele jaren bekend uit de Hw, Wabm, Wm en Wabo) verder onder de Omgevingswet vervalt, en bedrijven zonder overkoepelende omgevingsvergunning zullen / kunnen uiteenvallen in meerdere -afzonderlijk te beoordelen- milieubelastende activiteiten.

Verschillende Normadressaten

Zowel de site-users als CSP zijn nu bestuursrechtelijk verantwoordelijk voor het naleven van de gespecificeerde delen van de omgevingsvergunning voor milieu. Juridische duidelijkheid is vooraf noodzakelijk. Dat dit uitgangspunt uit het Omgevingsrecht én de Brzo regelgeving ook onder de Omgevingswet inderdaad zo mogelijk blijft. De huidige uitgangspunten hebben sinds het verlenen van de site Chemelot vergunning in juni 2005 al dertien jaren naar tevredenheid gewerkt.

Toetsingskaders omgevingsvergunning

De bedrijven op Chemelot krijgen onder de Omgevingswet te maken met de toetsingskaders van het Bal (algemene regels), Bkl (beoordelingsregels), omgevingsplannen en mogelijk met de omgevingsverordening van de Provincie Limburg en ook de toekomstige waterschapverordening.

Met name de relatie met de omgevingsplannen van de gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Stein wordt sterker, zowel waar het gaat om de bedrijfslocaties op Chemelot, als om fysieke leefomgeving in de naaste omgeving. Belangrijke onderwerpen zijn:

- ⦿ Externe veiligheid is nu geregeld via interne 'housing rules' op het Chemelot terrein, de inwaartse zonering in het bestemmingsplan van DSM Geleen en plaatsgebonden risicocontouren en straks aandachtsgebieden voor brand, explosie en giftige gaswolken;
- ⦿ De toetsing van industrielawaai is nu geregeld zowel via de beperkingen van deelvergunningen voor geluid als via toetsing aan de geluidscontour voor Chemelot in Sittard-Geleen als in het Haven Stein deel;
- ⦿ De benodigde en gewijzigde toekomstige energiehuishouding van de totale site Chemelot.

Intern salderen van de beperking van milieubelasting

De huidige regels maken dat intern salderen op de site Chemelot niet expliciet onmogelijk is. Welke mogelijkheden of onmogelijkheden er zijn voor verandering en uitwisseling van milieuruimte op deelinrichtingsniveau of tussen deelinrichtingen onderling moet nog verder worden onderzocht. CSP is daarvoor de spin in het web. De gemeenten zullen (vooraf) moeten bedenken welke kwaliteiten in hun omgevingsplan kunnen of moeten worden opgenomen, welke (omgevings)kwaliteitsniveaus worden voorgestaan, en hoe zich dat vertaalt naar beoordelingsregels. Er komt beduidend meer op de

gemeente af, zoals de vraag naar de waardering en beoordeling van cumulatieve (gezondheid)effecten. Aandacht is en blijft bovendien gevraagd voor toetsbare en handhaafbare regels, in het belang van bedrijven en omwonenden.

Gevolgen van het loslaten van één overkoepelende omgevingsvergunning milieu

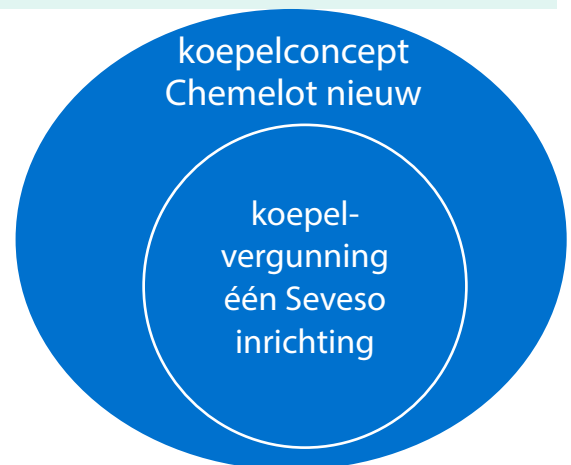
- ⊙ In geval van een 'ingeperkte' Seveso-inrichting met afzonderlijke milieubelastende activiteiten op de Chemelot site, ontstaat er een 'cascade' van afbakenings- en toedelingsvraagstukken:
 - allereerst bij de formele afbakening van activiteiten en bevoegdheden: is bijvoorbeeld Brightlands Chemelot Campus wel één milieubelastende activiteit of is dit elk gebouw apart? De gemeente Sittard-Geleen wordt dan bij opsplitsing van het huidige terrein voor veel afzonderlijke milieubelastende activiteiten mogelijk het bevoegd gezag, indien de Campus niet meer zou behoren tot de Seveso-inrichting;
 - de dynamiek op de Campus is erg hoog: de pilotplant voor SABIC maakt de Campus een RIE 4 deelinrichting;
 - de inhoudelijke milieuruimte beoordeling en -toedeling op de site is dan niet meer aan CSP toebedeeld;
 - herijking van de huidige regelingen van gemeenschappelijke voorzieningen: van de bedrijfs-brandweer, de terreinbeveiliging, de interne verkeersontsluiting tot aan de zuiveringsinstallatie IAZI in de buurgemeente Stein: is een privaatrechtelijke regeling voldoende sluitend? Zijn handhaafbare regels in het omgevingsplan daarvoor geëigend?
 - 'dubbele' overgangssituatie: omschakeling van zowel de huidige regels naar de Omgevingswet (met het reguliere overgangsrecht), als van de koepelvergunning naar individuele beoordeling (hoe wordt bijvoorbeeld de geluidruimte van de huidige deelinrichtingen herverdeeld?). Daarmee is niet meteen sprake van een 'eenvoudig en beter' omgevingsrecht.
- ⊙ De komst van de Omgevingswet is wel een goede aanleiding om te kijken naar de huidige kaders en afspraken over Chemelot in haar omgeving, die straks (deels) kunnen landen in de omgevingsplannen. Te denken is aan geluid, externe veiligheid, luchtkwaliteit, energie en verkeerstromen en transport van gevaarlijke stoffen van en naar het terrein.
- ⊙ Vanuit toezicht en handhaving is goede samenwerking van groot belang. Het bevoegd gezag voor de milieubelastende activiteit, verantwoordelijk voor de toelaatbaarheid van het bedrijf, zal zich bij een gemeentegrensoverschrijdende situatie rekenschap moeten geven van immissie-

waarden in het omgevingsplan van de buurgemeente. Bovendien kunnen klachten van bewoners uit de buurgemeente een aanleiding zijn om bedrijfsactiviteiten in de andere gemeente te toetsen. Dat is vooral bij meldingsplichtige activiteiten (algemene Rijksregels) een extra aandachtspunt.

- ⊙ Aandacht wordt gevraagd voor eenduidige definities en begrippen in de wetgevingsteksten. Allereerst rondom het 'koepelconcept' en de 'koepelvergunning' en 'complexen van bedrijven'. Het juist interpreteren van de kernactiviteit blijkt soms een hele klus, bijvoorbeeld in de test van de plasticverwerker rondom de indeling als 'recycling' en 'afvalverwerking'.

Conclusies over koepelconcept

- ⊙ Aanvankelijk: Chemelot als één 'Seveso inrichting' (Bal) is een oplossing
- ⊙ Optie onvoldoende toekomstbestendig voor transitie Chemelot site
- ⊙ Nog gezocht: juridische harde formulering Chemelot als blijvend één geheel, koepelconcept voor ook het toekomstige terrein:
 - 8 juni 2018 verdieping van onze externe juridische adviseurs, samen met het Rijk
- ⊙ Waterdeel omgevingsvergunning Omgevingswet:
 - Continuering van huidige aanpak lozingen op IAZI en externe lozingen



Voorlopige conclusies over Omgevingsvergunning

De 'volledige' inhoud vergunning onder de Omgevingswet nog onvoldoende duidelijk;
Waarom?

- Beschikbare regelgeving is nog niet volledig beschikbaar.
- Met name :
 - Omgaan met geluid op een gezoneerd terrein als Chemelot
 - Uitwerking beleidsvernieuwing EV, Safety 8.0, nieuwe aandachtsgebieden
- Verdeling van 'milieuonderwerpen' tussen omgevingsplan en omgevingsvergunning is nog onvoldoende duidelijk
- Geluid , (externe) veiligheid, handhaafbaarheid en toezicht belangrijk!
- Het systeem op Chemelot, mede gebaseerd op een advies van de Landsadvocaat in 2004, werkt al dertien jaren goed voor de overkoepelende Chemelot terrein vergunning en bij toezicht & handhaving, door de BRZO partners

Uitdrukkelijk wordt erop gewezen, dat de projectgroep zich realiseert, dat elders in Nederland voor complexe bedrijven, om andere moverende redenen gewerkt wordt met andere juridische systemen.

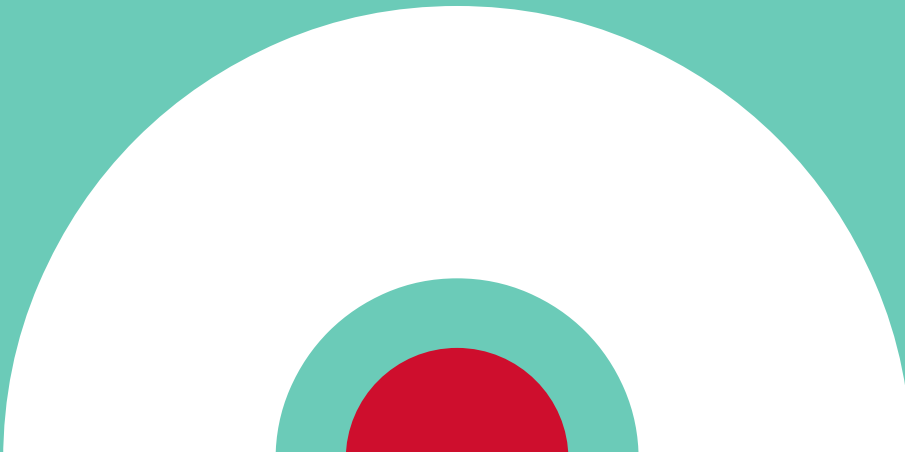
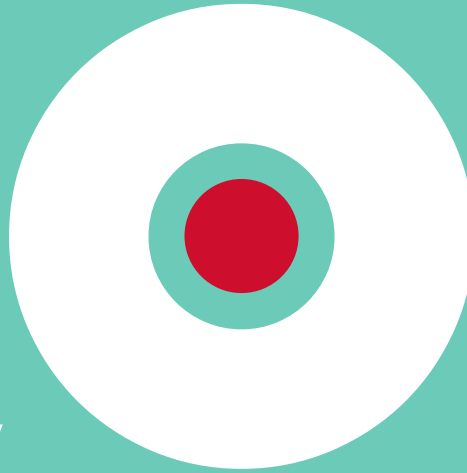
Aanbevelingen

- ⊙ De veranderingen van de Omgevingswet werken door in de unieke situatie van Chemelot, met haar vele verbindingen tussen bedrijven en de grote verwevenheid met de omgeving. De Omgevingswet biedt kansen voor vernieuwing en verbetering. Integraliteit en flexibiliteit zijn sleutelbegrippen. Het koepelconcept biedt daarvoor een beheersbaar kader, de wettelijke regels behoren dit beproefde concept te ondersteunen.
- ⊙ Aanbeveling is met alle bij de vergunningverlening betrokken partijen in een aparte bijeenkomst concreet ervaring op te doen met de toepassing van Omgevingswetbepalingen voor vergunning-aanvragen, zodra alle relevante besluiten en Omgevingsregeling beschikbaar zijn.
- ⊙ De privaatrechtelijke structuren en afspraken Chemelot (met name positie en taken van CSP) verdienen herijking in het licht van de Omgevingswet en de daaruit volgende nieuwe kaders.



Praktijkfestival en bestuurdersdag omgevingswet te Den Haag d.d. 10 september 2018. Veel belangstelling voor de praktijktesten Chemelot in het kader van de Omgevingswet. Fotografie Erik Kottier.

**Samenwerken,
koepelconcept,
omgevingsvergunning
en omgevingsplannen**



Omgevingsvisie

Uit de praktijkdagen komt naar voren dat nauwe samenwerking tussen Chemelot en overheden over de toekomstige ontwikkelmogelijkheden van de site en de kwaliteit in de omgeving zeer gewenst is. De site Chemelot en de effecten ervan vallen binnen drie gemeenten en zeker twee buitenlandse gemeenten, terwijl de Provincie Limburg het bevoegd gezag voor de activiteiten op de site Chemelot is.

Wijzigingen in beschermingsniveau en/of benodigde ontwikkelruimte behoren tijdig met elkaar afgestemd te worden. Logische aanleidingen daarvoor zijn de voorbereidingen van de verschillende omgevingsvisies van de gemeenten Sittard-Geleen, Beek, Stein en Provincie Limburg. De vraag is uit de praktijktesten opgeworpen of dit pleit voor een breed gedragen regiovisie op industrie, wonen, verkeer en leefkwaliteit in dit dichtbevolkte gebied. De meningen over dit onderwerp verschillen bij de diverse deelnemers, zodat een nadere afstemming hierover gewenst is. Recentelijk, juni 2018, heeft de Onderzoeksraad voor de Veiligheid een advies uitgebracht over de gewenste bestuurlijke vernieuwing op het gebied van de beheersing van de veiligheidsrisico's voor de omgeving van de site Chemelot.

Conclusies

- ⦿ De beleidsvernieuwing voor externe veiligheid grijpt zowel bij de Chemelot bedrijven als de naaste omgeving in. Breed gedragen is de wens om onder de Omgevingswet een toekomstbestendige regeling voor externe veiligheid rondom Chemelot te hebben, waarbij er 'ademruimte' is binnen de geldende plaatsgebonden risicocontour (10^{-6}). De risicocontour geeft de kans op overlijden van één op een miljoen per jaar aan als grenswaarden. De mogelijke maatregelen zijn: aanwijzing van een risicogebied, fysieke maatregelen binnen aandachtsgebieden en begrenzing van het voorschriftengebied. Deze mogelijkheden kunnen alleen goed in onderlinge samenwerking en in het licht van andere ontwikkelingen in omgeving worden overwogen.
- ⦿ Ook voor geluid ligt er een opgave om in samenwerking de bestaande geluidszone om te zetten naar een gewenst en gedragen toekomstgericht geluidsbeheer voor de totale site Chemelot (uniform voor de gemeenten Sittard-Geleen, Stein en Beek). Vernieuwende aspecten zijn de integrale beoordeling in samenwerking met andere ontwikkelingen in omgevingsplannen (emissie- en immissiewaarden) en de geluidtoedeling op het terrein zelf (binnen het 'nieuwe' geluidproductieplafondconcept).
- ⦿ In geval het koepelconcept (deels) zou worden losgelaten ontstaat er nog meer urgentie voor het herijken en anderszins optuigen van de kwaliteitsborging en -bewaking en toezicht en handhaving van de geluidbelasting binnen en om het Chemelot terrein.

Conclusies over Omgevingsvisie

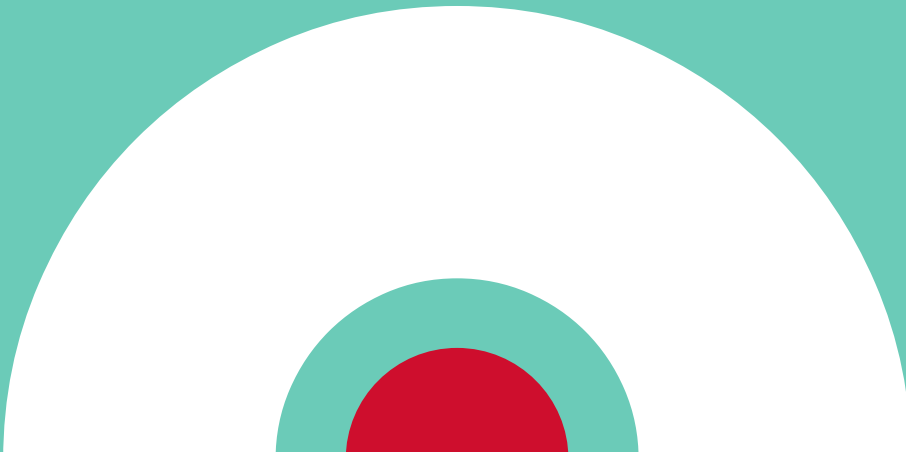
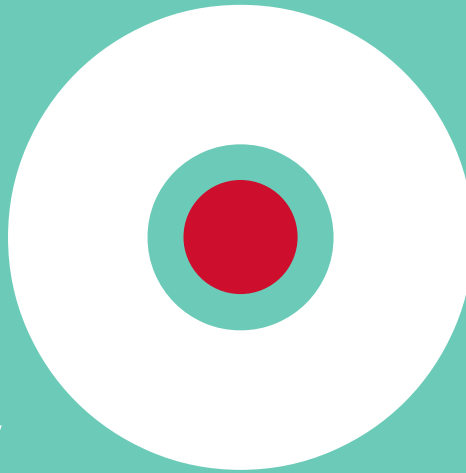
- ⊙ Nu: diverse ruimtelijke visies in het gebied rond de site Chemelot
- ⊙ Ruimtelijke visies zijn nog onvoldoende afgestemd om voldoende richting te geven aan vraagstukken vanuit de Omgevingswet voor de site Chemelot en omgeving
- ⊙ Wordt aan gewerkt maar is een zeer complexe materie op allerlei fronten!
- ⊙ Kansen, voorbeelden:
 - het later kunnen opheffen van bestaande ongewenste combinaties van functies
 - plaatsen en voorwaarden voor grootschalige evenementen rondom het Chemelot terrein

Aanbevelingen

- ⊙ De periode tot aan het in werking treden van de Omgevingswet (2021) kunnen partijen goed gebruiken om voor te sorteren op de nieuwe mogelijkheden en regels. Dan is er nog gelegenheid voor onderzoek en experiment. Nieuwe initiatieven kunnen dan meteen hiervan gebruik maken, en is geen ad hoc of ingewikkeld overgangsbeleid nodig.
- ⊙ Voor de goede orde wordt erop gewezen dat bij Chemelot – mede n.a.v. een advies van de landsadvocaat – vanaf 2005 gewerkt wordt met een koepelvergunning. Dit systeem werkt goed bij Chemelot vanwege het unieke karakter van deze site en haar geschiedenis. Uitdrukkelijk wordt erop gewezen dat wij ons realiseren dat om andere moverende redenen elders gewerkt wordt met andere juridische systemen. Vanaf het begin was en is het niet de bedoeling van de projectgroep om een systeem te ontwikkelen voor heel Nederland, maar is louter en alleen gekeken naar de (toekomst) van de site Chemelot en van daaruit aanbevelingen te doen.
- ⊙ Dan kunnen ook vroegtijdig de relaties met gezondheid (GGD) in de omgeving van de site Chemelot worden verdiept; ook een taakopdracht vanuit de Omgevingswet aan de gemeente (art. 2.1 lid 4 Ow).

- ⊙ In dit perspectief is ook aandacht gevraagd voor de burgerparticipatie. Bij het herijken van de kaders voor de omgevingskwaliteit behoort de bevolking actief te worden betrokken. Een tijdige uitwisseling met de omwonenden kan kansen opleveren en problemen voorkomen.
- ⊙ De suggestie is gedaan om in de toekomst ook de perspectieven vanuit Rijkswaterstaat Directie Verkeer te verdiepen, gelet op de snel-, vaar- en spoorwegen en grote infrastructuurprojecten in de omgeving van de site Chemelot.
- ⊙ Onderling afgestemde kaders voor inpassing van de site in haar omgeving behoren – onderling afgestemd in de verschillende omgevingsvisies - hun beslag te krijgen, als effectieve basis voor de omgevingsplannen.

**Samenwerken,
koepelconcept,
omgevingsvergunning
en omgevingsplannen**



Omgevingsplan(nen)

De gemeenten Sittard-Geleen, Stein en Beek krijgen op grond van de Omgevingswet de taak vanuit een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' onder andere bepaalde milieuaspecten te regelen in haar omgevingsplannen, zoals immissienormen voor geluid, trillingen en geur, positionering van risicovolle en kwetsbare functies en beschermende maatregelen.

De gemeenten krijgen daarbij meer eigen afwegingsruimte maar ook meer bestuurlijke verantwoordelijkheden. Zolang dat nog niet is gebeurd in het kader van de nieuwe Omgevingswet gelden bestaande regels (met 'bruidsschat' uit het overgangsrecht van de Ow).

Nieuwe ontwikkelingen worden bij voorkeur in de nieuwe context beoordeeld. Het Rijk biedt met de instructieregels in het Bkl een **basisbeschermingsniveau** voor bepaalde milieuaspecten, waarvan de gemeente in het omgevingsplan kan afwijken. Ook kan de gemeente andere lokale (omgevings)waarden in het omgevingsplan regelen, zoals bij voorbeeld lichthinder.

Hiermee ontstaan er nieuwe toetsingskaders, waarmee ook bij de provinciale vergunningverlening rekening gehouden zal moeten worden. De provincie kan in haar omgevingsverordening instructieregels voor omgevingsplannen m.n. ten behoeve van bovengemeentelijke, complexe bedrijven opnemen en daarmee sturing geven aan de inhoud van de omgevingsplannen.

Aangezien de Chemelot-site en de gevoelige gebieden binnen drie gemeenten liggen, is afstemming over de invulling van de nieuwe toetsingskaders nodig, om mogelijke tegenstrijdigheden of grote verschillen in toetsingswaarden te vermijden. Hierover zijn praktische vragen, zoals;

- ⦿ In hoeverre kunnen nieuwe immissiewaarden in het omgevingsplan voor het woongebied van de buurgemeente een belemmering vormen voor een nieuwe bedrijfsmatige activiteit op de site?
- ⦿ Als er zware milieubelastende activiteiten worden vergund aan de rand van de site nabij een gevoelige omgeving, kan dit toekomstige ontwikkelingen, al dan niet vastgesteld in het omgevingsplan, belemmeren?

Voor een toekomstbestendige regelstructuur in de omgevingsplannen van de gemeenten Sittard-Geleen, Stein en Beek, is de samenwerking tussen alle overheden onderling en de bedrijven op Chemelot en andere partners zeer gewenst, zo niet onmisbaar.

Conclusies

- ⊙ Gemeenten krijgen meer ruimte voor eigen ambities, waarbij de provincie met regels in de omgevingsverordening wel sturend kan optreden. Opvallend is dat bij het omgevingsplan de ruimtelijke ambities meteen stevig kunnen worden neergezet, maar dat het voor de milieu-ambities nog zoeken is. Een constatering vanuit gemeenten is dat milieukennis 'op afstand staat' bij hun ondersteuningsdienst RUDZL, terwijl juist diepgaandere kennis nodig lijkt voor de integrale benadering vanuit de Omgevingswet. Aandacht is daarom gevraagd voor het blijven samenwerken tussen de expertises milieu en ruimte van de diverse overheidspartners.
- ⊙ De verdergaande ambities vanuit gezondheidsoptiek, gecombineerd met gezondheidsdata van de GGD, kunnen goede prikkels vormen om in de planvorming tot bewustere keuzes te komen.
- ⊙ Het Bkl als vertrekpunt geeft een te beperkt zicht op mogelijke ambities, want dit is vooral gericht op standaardwaarden en afwijkmogelijkheden. Veel aspecten zijn beleidsneutraal uit huidige wetgeving overgenomen of soms geschrapt.
- ⊙ Handvatten en inspiratiekaders voor omgevingsplannen voorzien in een grote behoefte, om het voor gemeenten 'eenvoudig beter' te maken. De 'Bkl-checklist' met overzicht van instructieregels (staalkaart voor omgevingsplan buiten centrum) is bijvoorbeeld als nuttig ervaren.
- ⊙ Een constatering is dat de staalkaarten nog volop in ontwikkeling zijn en een verdiepingsslag nodig hebben. Tijdens de praktijkdagen kon men nog te weinig uit de voeten met de beschikbare informatie uit de gebruikte staalkaarten.
- ⊙ Concrete regelmogelijkheden voor het omgevingsplan zijn weinig aan de orde gekomen. De verbrede regelmogelijkheden in het omgevingsplan vereisen meer specifieke kennis van de nieuwe regeltechniek.
- ⊙ De gemeente mag eigen omgevingswaarden aanwijzen in het omgevingsplan, te denken is aan bij voorbeeld lichthinder of de emissie van roet. De gemeente moet dan wel zelf in staat zijn invulling daaraan te geven. Lichthinder bijvoorbeeld behoort niet als omgevingswaarde te worden vastgelegd, als de maatregelen hoofdzakelijk in de buurgemeente op de Chemelot-site gerealiseerd zouden moeten worden.
- ⊙ Het omgevingsplan regelt in hoofdlijn de immissiekant (kwaliteit, gevoeligheid van de omgeving), het Bal de emissiekant (uitstoot van het bedrijf). Het Rijk wijst daarom op het belang van een 'naadloze' aansluiting tussen de regels in de vergunning en de regels in het omgevingsplan. In de huidige situatie beheert CSP uniform de interne toedeling van bedrijfsactiviteiten (emissie-ruimte, cumulatie) binnen de site. Onduidelijk blijft nog in hoeverre het omgevingsplan voor deze toedeling een soortgelijk praktisch en flexibel, en bruikbaar voor toezicht en handhaving kader kan bieden, zeker indien het koepelconcept mocht komen te vervallen.

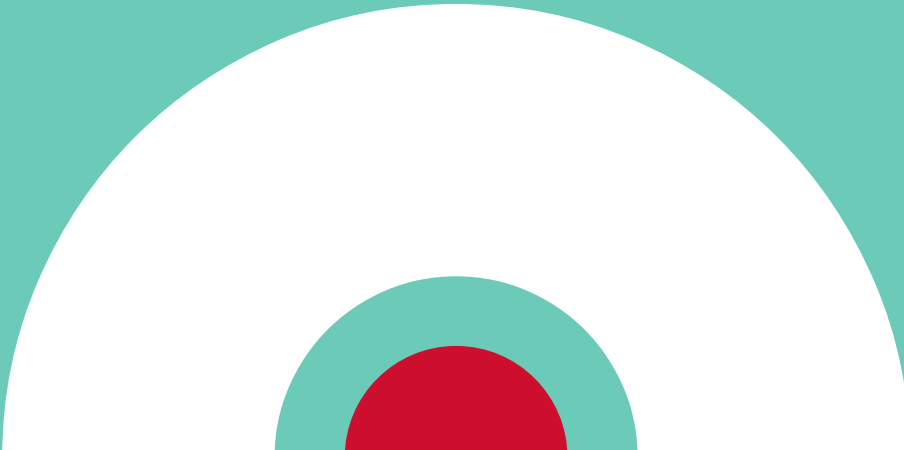
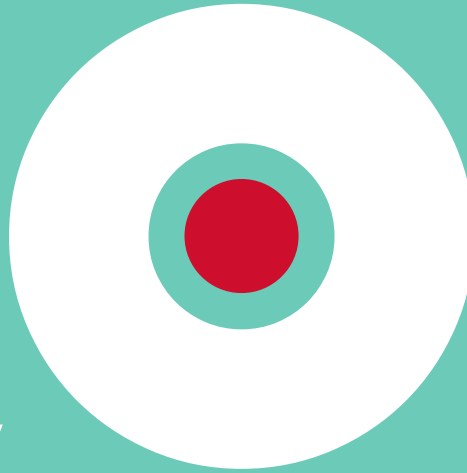
Conclusies over drie omgevingsplannen

- ⊙ Vroegtijdig afstemmen is zeer nuttig en noodzakelijk!
- ⊙ Proces vergroot onderling vertrouwen en het Zuid-Limburg netwerk
- ⊙ Het nieuwe thema gezondheid
 - Informatie en adviezen van GGD bruikbaar voor bescherming en bevordering gezondheid in planvorming
- ⊙ Hoe start je een Omgevingsplan op?
 - Begin met gedeelde visie, ambitie en doelen voor gebied
 - Dan pas verfijnen met waarden uit Bkl, kijk wat kan of stel bij

Aanbevelingen

- ⊙ Een aanbeveling is de regelmogelijkheden voor het omgevingsplan in een bijeenkomst van plannenmakers en milieudeskundigen gezamenlijk concreet nader te verkennen en te onderzoeken. Aandacht is gevraagd voor de beoordeling van de ketentoeepasbaarheid van die regels. Dit kan bij voorbeeld in het kader van een vervolgproject voor een deel omgevingsplan Chemelot + directe omgeving.
- ⊙ De Rijksregels zijn nog niet toegespitst op belangrijke lokale opgaven als klimaatadaptatie, toekomstige energievoorziening en circulair bouwen. Zowel inhoudelijk als regeltechnisch is er nog sprake van een tekort. Het zou een gemiste kans zijn als gemeenten in het kader van de Omgevingswet niet hierop kunnen sturen.
- ⊙ Overigens hoeft niet tot 2021 gewacht te worden met regelvernieuwingen. De Crisis- en herstel wet en de komende Transitiewet bieden gemeenten ruime mogelijkheden om te experimenteren met meer integrale regelkaders, zoals het bestemmingsplan met verbrede reikwijdte.
- ⊙ Geparkeerd is het overgangsrecht: hoe om te gaan met de samenloop van bestaande en nieuwe regels na de invoering van de Omgevingswet. De veranderingen kunnen / zullen ingrijpen in de huidige koepelvergunning, andere vergunningen en bestemmingsplannen. Aanbevolen is hieraan een aparte - juridische - bijeenkomst te wijden, zodra het concept Invoeringsbesluit beschikbaar is.

**Samenwerken,
koepelconcept,
omgevingsvergunning
en omgevingsplannen**



Algemene aanbevelingen

- ⊙ Allereerst wordt geconstateerd dat het veranderende omgevingsrecht momentum biedt voor het tegen het licht houden van de bestaande situatie rondom Chemelot en de mogelijke verbeteringen daarin voor zowel inhoud, regels als werkprocessen.
- ⊙ Een succesfactor voor de integrale benadering van de leefomgeving, gericht op duurzame en toekomstgerichte ontwikkeling, is het vroegtijdig samenwerken tussen de vele verschillende organisaties en disciplines. Samen werken en denken over de mogelijkheden onder de Omgevingswet schept ruimte voor bredere oplossingen. Omgevingswetinstrumenten gaan dit faciliteren, maar blijven slechts hulpmiddelen daarbij.
- ⊙ Vroegtijdige samenwerking tussen overheden en Chemelot over een toekomstbestendige regelstructuur speelt in verschillende stadia: vooruitlopend op omgevingsvisies (onderzoek en experiment), bij omgevingsvisies (afstemmen van de kaders en ontwikkelingen van de site en zijn naaste omgeving), en bij omgevingsplannen (afstemmen van regels) en omgevingsvergunningen en toezicht (heldere beheerstructuur).
- ⊙ De praktijkdagen, vooruitlopend op de nieuwe wetgeving, boden de betrokken partijen ruimte voor een vrije uitwisseling van standpunten, belangen, vraagpunten en ideeën. Dit droeg bij aan het begrip voor elkaars posities, en aan wederzijdse verbindingen. Hiermee kunnen partijen de komende tijd gezamenlijk en gericht aan de slag gaan.
- ⊙ Met de invulling van de praktijkdagen zijn bruggen geslagen tussen de verschillende bevoegde gezagen: provincie, gemeenten, waterschap, veiligheidsregio, Rijkswaterstaat (Water en Verkeer) en bedrijfsleven en tussen de verschillende disciplines van ruimtelijke ordening, milieu, water, veiligheid en gezondheid.
- ⊙ Waar in het land de afstand tussen ruimte (gemeenten) en milieu (OD's) vaak nog te groot is, is deze tijdens de praktijkdagen in belangrijke mate verder verbeterd voor Chemelot en omgeving. Samenhang en afstemming over de leefomgeving blijkt nodig tussen de beleidsterreinen ('horizontaal'), maar ook in de keten tot en met toezicht en handhaving ('verticaal'). Dat zal ook nodig zijn voor een goede toepassing van de Omgevingswet.
- ⊙ Deelname door mede-auteurs van wet-teksten aan de praktijktesten blijkt zeer waardevol voor een snel inzicht in de veranderingen en in de toepassingsmogelijkheden. Deze ondersteuning - selectief - vanuit het Rijk blijft wenselijk.

Twaalf inzichten 'lessons learned' uit de pilot Omgevingswet Praktijktest Chemelot Limburg 2017/2018

Lessons learned

Ruim 1,5 jaar samenwerken, echt met elkaar aan de slag gaan. Vele bijeenkomsten, overleggen, wetteksten doorspitten, discussies voeren, verdieping zoeken heeft tot een groot aantal 'lesson learned' geleid. We delen twaalf inzichten uit de pilot Omgevingswet Praktijktest Chemelot Limburg 2017/2018.



“Je gaat het pas zien als je het doorhebt” (Johan Cruijff)

Vooraf

- 1 Rijk: betrek de uitvoerende partijen nog eerder (ca. 25 complexe bedrijven en 37 campussen) in het wetgevingsproces
- 2 Groep samenstelling: evenwichtige samenstelling in groep (RO, Milieu, generalist, specialist, adviseur)
- 3 Startpunt van het proces: zorgen voor een vergelijkbaar kennisniveau: vooraf, intro Rijk was heel bruikbaar

Tijdens

- 4 Groepsgrootte max. 20 , met rollen voorzitter, proces en verslag
- 5 Competenties: samenbindend vermogen, open, respectvol, gelijkwaardigheid, nieuwsgierig, oplossingsgericht
- 6 Veel profijt van extern ingehuurde expertises: juridisch / maken van deelrapporten
- 7 Gebruik je benchmark: Dow Terneuzen, Tata Steel Noord- Holland en HTC Eindhoven en TU Eindhoven
- 8 Graag meer continuïteit in menskracht bij het Rijk
- 9 Rijk: meer eenduidig begrippenkader en meer transparantie in het vervolg van het wetgevingsproces en de verandermogelijkheden van het volgende wetgevingsproces (Invoeringswet Geluid, Invoering van de beleidsvernieuwing Externe Veiligheid, Invoeringsbesluit, eventueel Veegbesluit?)

Nazorg

- 10 Projectgroep: zorg voor goede terugkoppeling!
- 11 Projectgroep: houd het netwerk in stand!
- 12 Plan voortzetting, voortbouwend op pilot resultaten

Geen eindsignaal, maar een startsein: voorgesteld vervolgtraject

Deze pilot heeft aangetoond dat een vervolgprogramma rond Chemelot en omgeving met de volgende onderdelen / bouwstenen nodig is:

- ⊙ Integrale Omgevingsvisie van formele partijen
- ⊙ Ontwikkel deel omgevingsplan Chemelot en Omgeving in drie gemeenten + provincie + Ministerie BZK + Eindhoven
- ⊙ Voortgezet samenwerken in het opgebouwde netwerk!
- ⊙ Blijven werken aan veranderingsproces :
 - bij bedrijven, bestuurders, management, medewerkers en burgers / omwonenden
- ⊙ Concretiseren van de burgerparticipatie
- ⊙ Aparte projectaanpak voor tweetrapsverandering voor geluidproductieplafonds
- ⊙ Ook omgevingsvergunning Chemelot nieuwe stijl verder uitwerken
- ⊙ Blijven Leren van ervaringen in andere projecten, elders in het land
- ⊙ Aansluiten bij de ontwikkelingen van het Digitaal Stelsel Omgevingswet
- ⊙ Blijven samenwerken in de geest van de Omgevingswet en de uitdaging aangaan om buiten de vaste geëigende kaders te treden.



Betrokken partijen anticiperen op de nieuwe Omgevingswet

Het is een dag die in menig agenda al met rood omcirkeld staat: 1 januari 2021. Op die datum treedt de Omgevingswet in werking. Met 'nog maar' krap drie jaar te gaan, wordt er door overheden, gemeenten en bedrijven die met de nieuwe wet te maken krijgen hard gewerkt. Ook in Limburg. De Provincie Limburg neemt zijn rol als verbinder en facilitator en brengt al in een vroeg stadium partijen samen om gezamenlijk de kansen en beperkingen van de nieuwe Omgevingswet in kaart te brengen. De focus ligt hierbij op het terrein van het Industrial Park en de Campus van Chemelot. Het chemische bedrijventerrein grenst aan verschillende Limburgse gemeenten en telt meer dan 100 bedrijven. De Provincie brengt samen met een breed scala aan betrokken partijen, met fictieve praktijktests, de reikwijdte van de nieuwe wet in kaart. Een traject waarbij samenwerking voorop staat.



CEZANNE
CONCEPT & COPY

De Omgevingswet is een basis voor het nieuwe stelsel van regelgeving voor de fysieke leefomgeving. Het stelsel bundelt de regels voor bijvoorbeeld ruimte, wonen, infrastructuur, milieu, natuur en water. De wetgevingsoperatie heeft gevolgen voor overheden die verantwoordelijk zijn voor het beheer van de fysieke leefomgeving. Ook burgers, bedrijven en andere initiatiefnemers die activiteiten willen uitvoeren in de fysieke leefomgeving, krijgen te maken met deze wet.

Provincie neemt haar rol

De komst van de Omgevingswet vraagt om een gedegen voorbereiding. De Provincie Limburg neemt hierin haar rol. Het project rondom de pilots valt onder zowel het Chemelot 2025 programma als onder 'Expeditie Ruimte', een verbetertraject van de overheid. Voor de Provincie Limburg is deze case een goed voorbeeld van intensieve en constructieve samenwerking, geïnitieerd en geregistreerd door de provincie. Sinds september 2016 werken de Provincie Limburg, de gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Stein en de uitvoeringsorganisatie RUDZL aan de opzet en uitvoering van vier verschillende pilotsituaties die moeten uitwijzen of de Omgevingswet inzetbaar, toepasbaar en toereikend is voor Chemelot en de haar omringende gemeenten.

'Koepelvergunning' Chemelot

Chemelot bestaat uit een Industrial park en de Brightlands Chemelot Campus, het is een multi-user site met meer dan 100 bedrijven. Er staan ca. 60 fabrieken, voornamelijk chemische industrie. Op de campus is een groot aantal dienstverlenende bedrijven gevestigd. Het terrein ligt op het grondgebied van de gemeenten Sittard-Geleen en Stein en grenst aan de gemeente Beek. Het terrein – van oorsprong van DSM (daarvoor nog vanaf 1926 De Staatsmijn Maurits) - heeft een koepelvergunning / multi-user vergunning en is daarmee juridisch gezien voor de Wet algemene bepalingen Omgevingsrecht één inrichting.



“De samenwerking in de pilot is positief. De partijen weten zich sneller en beter te vinden. Door vroegtijdig de kansen, beperkingen en knelpunten in kaart brengen, weten we waar we aan toe zijn en welke stappen er nog gezet moeten worden in de komende jaren. Dit kan de uiteindelijke overgang soepeler maken. Goed is om te zien dat de leerervaringen van pilots in Nederland gedeeld worden. Daar doen wij ook ons voordeel mee bij andere ontwikkelingen in Limburg.”

Hans Teunissen, gedeputeerde van de Provincie Limburg

De vergunning is in 2005 verleend door het college van GS van de Provincie Limburg. Door intensieve samenwerking - destijds tussen onder andere de betrokken gemeenten, het waterschap, de provincie, Rijkswaterstaat en het Ministerie van VROM - komt het via de inpassing van een duidelijk advies van de landsadvocaat tot een koepelvergunning / multi-user vergunning.

Uitgangspunt praktijktests: kracht koepelconcept behouden

Belangrijk uitgangspunt bij de praktijktests is de instandhouding van de voordelen van het concept van één vergunning voor het gehele terrein van Chemelot. Dit omdat de koepelvergunning al ruim twaalf jaar werkt, voor zowel voor de betrokken gemeenten en overheden als voor de bedrijven op Chemelot zelf. Een goed voorbeeld hiervan is het stilleggen van fabrieken eind 2017. Er was een storing was in het centrale watersysteem waarbij 45 fabrieken stilgelegd moesten worden. Dankzij de goede afspraken en heldere verantwoordelijkheden bij het koepelconcept verliep dit proces snel en vlekkeloos omdat iedereen duidelijk wist waar zij aan toe waren. Ook zijn de tests een goede gelegenheid om de ontwikkelingsambities van Chemelot en de gevolgen hiervan voor de leef-omgeving al vooraf in gezamenlijke samenwerking te toetsen.

Onafhankelijk procesbegeleider

Betrokken bij de praktijktests zijn onder andere de omliggende gemeenten, de bedrijven op Chemelot, het Waterschap Limburg, Rijkswaterstaat Directie Zuid, de GGD Zuid-Limburg en de Veiligheidsregio Zuid-Limburg. De Provincie Limburg levert na overleg met alle partijen de onafhankelijk facilitator van het proces. Bert Achten, procesmanager van de Provincie Limburg, neemt deze rol op zich. Hij vertelt: "Een traject als dit vraagt om een procesbegeleider. Iemand die boven de partijen staat, inhoudelijk op de hoogte is, modereert, verbindt en de planning en de focus in het oog houdt."

Praktijktests: reële scenario's

De vier tests focussen ieder op een ander aspect van de Omgevingswet. Er is bewust gekozen voor zo reëel mogelijke casussen, om een eerlijk en zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de mogelijke kansen en toekomstige knelpunten. De eerste praktijktest draait om een uitbreiding van een proef-fabriek (pilot plant) op de campus. De tweede heeft als onderwerp de ingebruikname van een grote, nieuwe plastic recycler. Een actueel onderwerp, omdat Chemelot sterk inzet op duurzame innovatie en hergebruik van materialen. De derde test focust op een uitbreiding van de woonwijk Bramert Noord

en heeft met name betrekking op de leefomgeving van deze nieuwe wijk. De vierde belicht een uitbreiding bij één van de chemische fabrieken op het Industrial Park van Chemelot. Per praktijktest komt een groep betrokkenen samen en buigt zich over de juridische en uitvoeringskant van de instrumenten van de Omgevingswet. De instrumenten zijn met name een of meerdere omgevingsplannen en de omgevingsvergunning voor de nieuwe activiteit.

Resultaat op meerdere fronten

De resultaten van de praktijktests laten ook zien op welke fronten de Omgevingswet toereikend is, en waar nog werk verzet moet worden. Maar naast de feitelijke uitkomsten doet deze manier van samenwerken veel voor de onderlinge relaties. Daarnaast is er een praktische invulling over de wijze waarop de wet proefondervindelijk beleefd kan worden en wat de gevolgen kunnen zijn voor de toekomst.



“Er is tijdens de praktijktests gelegenheid om naar elkaars standpunten te luisteren en deze te bespreken. Natuurlijk zijn we allemaal van verschillende organisaties – publiek en privaat, maar we voeren op een respectvolle manier de dialoog en dat is waardevol voor de toekomst.”

**Denise Bakker, manager business unit environmental permitting van Sitech,
de beheerder van de koepelvergunning op Chemelot**

Waardevol buiten provinciegrenzen

De waarde van dit traject reikt verder dan de provinciegrenzen. Ook soortgelijke terreinen elders in Nederland kunnen leren van de Limburgse aanpak. Er is al een nauwe samenwerking met de HTC Eindhoven en de overheden, gemeente Eindhoven en de ODZOB. Met name de resultaten van de eerste pilot zijn ook met hen gedeeld. Op deze manier kennis delen, vergroot de waarde van het project. Zo profiteren meer gemeenten, instellingen en bedrijven in Nederland van de resultaten.

Geen eindsignaal maar startsein

Partijen zijn zeer positief over deze manier van samenwerken. De uitkomsten zijn geen eindsignaal maar een startpunt voor verdere gesprekken en – latere – onderhandelingen om te komen tot het uitvoeren van de taken onder de Omgevingswet. Genoemd kunnen worden de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening, afgestemde Omgevingsplannen rond het Chemelot terrein en een nieuwe Omgevingsvergunning voor het Chemelot terrein. De praktijktests laten ook zien op welke punten de Omgevingswet nog niet toereikend is en waar voor de landelijke overheid werk aan de winkel is. De opzet en uitvoering van deze tests laat het zien dat het uitvoeren van de taken onder de Omgevingswet kan. Met onze verschillende achtergronden en belangen kan op een constructieve manier samengewerkt worden aan een gemeenschappelijke toekomst.

DG Omgevingswet Erik Jan van Kempen bezoekt Chemelot

Op donderdag 12 juli bracht Erik Jan van Kempen, programma-directeur-generaal Omgevingswet, een bezoek aan industrieterrein Chemelot in het Limburgse Sittard-Geleen. Een ochtend in het teken van de pilot Omgevingswet 'Praktijktest Chemelot', de koepelvergunning, veiligheid en interbestuurlijke samenwerking. Van Kempen: 'Goed om te zien dat de gezamenlijke aanpak die de Omgevingswet beoogt hier in de praktijk werkt.'



Grote verbondenheid tussen bedrijven

Executive director Robert Claasen presenteerde Chemelot aan de brede delegatie. Chemelot is een hechte gemeenschap van meer dan 150 grote en kleine (chemie)bedrijven die profiteren van elkaars nabijheid en knowhow. Dé opgave voor de komende jaren is de transitie naar een klimaatneutraal Chemelot in 2050. Door het gebruik van groene energie, door grondstofvergroening, door hergebruik van afvalstoffen. Een extra uitdaging vormt de ruimtelijke inpassing van de opwekkers van de groene energie, waaronder windmolens.

De energietransitie is in de eerste plaats een samenwerkingsopgave, stelt Claasen. En daarin loopt Chemelot voorop. Technisch en organisatorisch zijn de bedrijven met elkaar verbonden door middel van pijpleidingen, asphalt, vergunningen en een gezamenlijke visie. Op het gebied van veiligheid, milieuprestaties, een goede buur zijn en concurrentiekracht werken ze intensief samen.

De grote mate van verbondenheid tussen de bedrijven biedt een enorme kans, maar vergt ook veel coördinatie. De organisatie Chemelot is het loket dat samenwerkingspartners ondersteunt en ontzorgt bij vragen over onder meer vergunningen en financiering, en ook bij calamiteiten.



“Alleen ga je sneller, samen kom je verder”

Robert Claasen, directeur Chemelot

De bedrijfsnoodorganisatie, veiligheid en een goede buur zijn

Het beperken en beheersen van (zware) ongevallen en de bescherming van werknemers, burgers en milieu is één van de grote uitdagingen in het dagelijks werk op de site. Uniek is de eigen bedrijfsnoodorganisatie (BNO) met kennis over de gevaarlijke stoffen die op de site aanwezig zijn.

Er is één bedrijfsbrandweer voor de hele site. De juridische basis daarvoor is artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's. Via de Invoeringswet van de Omgevingswet is gewaarborgd dat er één bedrijfsbrandweer blijft voor het hele terrein.

De delegatieleden nemen zelf plaats aan de crisistafel en ervaren in een crisissimulatie aan den lijve de complexiteit en weerbarstigheid van het werk van de BNO.

De Omgevingswetpilot 'Praktijktest Chemelot'

Tijdens de voorbereiding van de Omgevingswet en haar AMvB's is veel gesproken over het fenomeen koepelvergunning. Bij een koepelvergunning vraagt een groep bedrijven samen één milieuvergunning aan voor hun gezamenlijke activiteiten. De kern is dat de bedrijven als één partij richting de overheid opereren. Bij Chemelot doen ze dat door samen een rechtspersoon te vormen: de Chemelot Site Permit B.V.

In 2017 werd een pilot gestart om de mogelijkheden en instrumenten van de Omgevingswet voor Chemelot te verkennen. Doel: onderzoeken of en hoe het werken met een koepelvergunning voor Chemelot onder de Omgevingswet kan voortbestaan en hoe de koepelvergunning dan werkt. Deelnemers van de pilot zijn de Provincie Limburg, het waterschap, de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg, de gemeenten Sittard-Geleen, Beek en Steijn, DSM Nederland B.V. en Chemelot Site Permit B.V. Het eindresultaat van de pilot wordt kort na de zomer verwacht.



Fotografie: Ilse Leijten

“Hoe word je goed in iets wat je zelden doet? Het enige antwoord is door te oefenen”

Jan Starmans, coördinator bedrijfsnoodorganisatie

Voor de pilot ontvingen de partijen een subsidie van het programma Aan de slag met de Omgevingswet. Medewerkers van de programmadirectie Eenvoudig Beter hebben gedurende een jaar actief kennis en kunde ingebracht. Ook BZK vindt het belangrijk dat bedrijven ook met de Omgevingswet samen een vergunning kunnen aanvragen en ziet de pilot als een belangrijke toets voor de uitvoerbaarheid van de regelgeving.

Gezamenlijke aanpak werkt

Vooruitlopend op de eindresultaten van de pilot was het voor DG Van Kempen en zijn delegatie goed om te zien dat de betrokken stakeholders hebben gekozen voor een gezamenlijke aanpak. Daarmee is deze aanpak helemaal in de geest van de Omgevingswet. De pilot is de eerste stap in de richting van implementatie van de Omgevingswet in de betrokken provincie en gemeenten. De partijen hebben al aangekondigd samen ook het Omgevingsplan en de Omgevingsvisie ter hand te willen nemen.

Pilotdefinities

Een definitie is een samenvattende omschrijving van de kenmerken van een begrip, zodat het niet met een ander verward kan worden. Onderstaand zijn definities omschreven die gehanteerd zijn in de praktijktesten. Deze definities zijn niet juridisch getoetst en hieraan kunnen geen rechten worden ontleend.

Overkoepelende omgevingsvergunning

Overkoepelende omgevingsvergunning (milieu) voor het samenhangende bedrijventerrein Chemelot, waarin de cumulatieve milieueffecten van het bedrijventerrein op een transparante wijze worden beheerd en beheerst en gerapporteerd naar overheden en omwonenden. Het betreft m.n. de milieu-aspecten totale geluidbelasting, risico's voor omwonenden en de luchtkwaliteit als gevolg van de totale emissies van stoffen naar de lucht op het bedrijventerrein. Via privaatrechtelijke én publiekrechtelijke afspraken is vastgelegd wie verantwoordelijk is voor de activiteiten op een huisbaasgebied en welke milieubelasting deze activiteiten mogen opleveren, zowel als eigen onderdeel van de vergunning als in relatie tot de totale milieubelasting van het multi-user bedrijventerrein Chemelot.

Voor de goede orde wordt erop gewezen dat bij het bedrijventerrein Chemelot – mede n.a.v. een advies van de landsadvocaat – vanaf 2005 gewerkt wordt met een koepelvergunning. Dit systeem werkt al dertien jaren goed bij Chemelot vanwege het unieke karakter van deze site en haar geschiedenis.

Uitdrukkelijk wordt erop gewezen, dat wij ons realiseren dat elders in Nederland voor complexe bedrijven, om andere moverende redenen, gewerkt wordt met andere juridische systemen. Vanaf het begin van dit project was en is het niet de bedoeling van de projectgroep om een systeem te ontwikkelen voor heel Nederland, maar is louter en alleen gekeken naar de toekomst van het bedrijventerrein Chemelot en van daaruit aanbevelingen te doen.

Verdere verduidelijking

Zowel de geluidbelasting als de emissies naar de lucht worden per bron aan de BBT (Best Beschikbare Techniek) voorwaarden getoetst, er wordt dus zeker geen onnodige milieuruimte vergund! Chemelot Site Permit B.V. doet het voorwerk voor de geluidboekhouding en de veiligheidsrisico's, maar Gedeputeerde Staten van Limburg zijn bevoegd gezag voor de formele geluidzone boekhouding en de vergunde externe veiligheidsrisico's met risico-beperkende maatregelen. Gedeputeerde Staten van Limburg hebben deze publiekrechtelijke taken gemandateerd aan de RUD Zuid Limburg. Ook de bewaking van de luchtkwaliteit is een publiekrechtelijke taak, gemandateerd aan de RUDZL. Deze dienst beschikt sinds begin 2018 ook over een vast opgesteld, continu metend meetstation voor het meten van lage concentraties van uitgestoten Vluchtige Organische Stoffen in de directe omgeving van Chemelot, m.n. ook 1-3 butadien, benzeen en monovinyldichloride als niet limitatieve voorbeelden.

Koepelconcept

Behoud en waar mogelijk nog versterken van de voordelen en uitgangspunten van de bovenstaande overkoepelende omgevingsvergunning in de nieuwe instrumenten van de Omgevingswet, omgevingsplannen en deelvergunningen van de overkoepelende omgevingsvergunning. Hoe dit in de toekomst handhaafbaar moet worden vormgegeven, met maximale bescherming voor de omwonenden is een punt van nader onderzoek. Aandachtspunten hierbij zijn: effectieve mogelijkheid voor publiekrechtelijk optreden bij toezicht en handhaving, snel en adequaat optreden van het bevoegd gezag bij incidenten en calamiteiten en effectieve nazorg van milieuklachten bij verstoringen in de productieprocessen op Chemelot.

Integrale afweging

Veel activiteiten, waaronder ook de Chemelot Campus, zijn Richtlijn Industriële Emissie Installaties, waarvoor een Europese vergunningplicht geldt, waarvoor integrale milieu afwegingen dienen te worden gemaakt. Het bijzondere van het Chemelot terrein is, dat er op dit terrein zo'n 35 RIE installaties aanwezig zijn, waarvan enkele uniek voor Nederland zijn. Overkoepelend kijkend naar de milieubelasting van al deze samenhangende bedrijven, kun je dus ook nog integrale afwegingen maken over deze installaties heen, waar de milieuwinst het meest kosteneffectief te realiseren is. Dit principe noemen de Chemelot bedrijven intern salderen en voor externe veiligheid is dit beter bekend onder inwaartse zonering van meer gevaarlijke installaties op een bedrijventerrein.

Complex van bedrijven

Bedrijventerrein met een groter aantal niet samenhangende bedrijven. Denk daarbij in Limburg aan bedrijventerreinen als Beatrixhaven in Maastricht, Heide Roerstreek in Roermond, Trade Port in Venlo en Smakterheide in Venray als niet limitatieve voorbeelden.

Complex bedrijf

In omvang groter bedrijf, bestaande uit meerdere installaties, vaak RIE installaties, die meerdere technische, functionele en soms ook organisatorische bindingen hebben. Denk in Nederland niet limitatief aan: Dow Terneuzen, Shell Moerdijk, Akzo Delfzijl, Chemische bedrijven in Emmen, Tata Steel IJmuiden, zeven raffinaderijen in Nederland, chemie in de haven in Rotterdam en chemie in de haven in Amsterdam.

Campus

Bedrijventerrein voor meerdere functies, vaak onderzoek en ontwikkeling, hoger onderwijs en testfaciliteiten voor proefproducties. Deze faciliteiten worden meestal ondersteund door gemeenschappelijke faciliteiten als een bedrijvenrestaurant, gemeenschappelijke opslagvoorzieningen, utilities (stroom, warmte, stoom, e.a.) en milieuparken voor het gescheiden afvoeren van bedrijfsafvalstoffen als niet limitatieve voorbeelden.

