



## **KENNISDOCUMENT VEILIGHEID MULTI-FUEL TANKSTATIONS**

Programma Impuls Omgevingsveiligheid (IOV)

Versie 29 januari 2021

Dit kennisdocument is tot stand gekomen in een gezamenlijk project onder het IOV, met het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) als trekker van het project en participatie via een begeleidingscommissie van het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Rijkswaterstaat, het RIVM, meerdere veiligheidsregio's en omgevingsdiensten, het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), de Nederlandse Organisatie voor de Energiebranche (NOVE), Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), de belangenvertegenwoordiger van de zelfstandige tankstation ondernemer (BETA), de netbeheerder Stedin, het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN), de Bond van Automobielhandelaren en Garagehouders (BOVAG) en het Waterstof Veiligheid en Innovatie Programma (WVIP).

## Samenvatting

Dit Kennisdocument Veiligheid Multi-fuel Tankstations is een overkoepelende synopsis en beschrijft de samenwerking binnen een project uit het interbestuurlijke programma Impuls Omgevingsveiligheid 2020. Daarmee richt het zich op externe veiligheidsvraagstukken rondom multi-fuel tankstations (MFT), anticiperend op de Omgevingswet.

Binnen dit project zijn vier deelstudies uitgevoerd, waarmee kennis is ontwikkeld over de bijkomende veiligheidsaspecten bij het combineren van het aanbod van diverse brandstoffen op één locatie (MFT), onderlinge afstanden tussen verschillende faciliteiten, het uitvoeren van kwantitatieve risicoanalyses, veiligheidsvoorzieningen, aandachtspunten voor het hebben van verschillende eigenaren van faciliteiten op één locatie en tot slot de gevolgen van transportstromen van (nieuwe) energiedragers op het Basisnet.

Dit Kennisdocument en de deelstudies zullen worden ingebracht bij de Programmaraad PGS/NEN om input te vormen voor een op te stellen PGS-multi-fuel tankstations en beschikbaar zijn voor de uitvoeringspraktijk vooruitlopend op de PGS-richtlijn.

## Inhoudsopgave

<b>1. Inleiding</b>	3
<b>2. Aanleiding</b>	3
<b>3. Doel en reikwijdte</b>	3
<b>4. Samenwerking</b>	4
<b>5. Verkenningen</b>	5
<b>6. Conclusies en aanbevelingen</b>	6
<b>6.1 Lay-out multi-fuel tankstations</b>	6
<b>6.2 Veiligheidseffecten van de afzonderlijke brandstoffen</b>	6
<b>6.3 Bijkomende veiligheidsaspecten bij MFT's</b>	6
<b>6.4 Onderlinge afstanden van verschillende faciliteiten</b>	7
<b>6.5 Externe veiligheidsafstanden</b>	7
<b>6.6 Veiligheidsvoorzieningen</b>	9
<b>6.7 Verschillende eigenaren</b>	9
<b>6.8 Transportstromen (nieuwe) energiedragers</b>	10
<b>7. Vervolgstappen</b>	11

## Bijlagen

Bijlage 1: Juridische Aspecten

Bijlage 2: G.M.H. Laheij, C.E. Pompe, C. Thijssen, P.A.M. Uijt de Haag. Interne en externe afstanden voor multi-fuel tankstations. RIVM briefrapport 2021-0010, 2021

Bijlage 3: Instituut Fysieke Veiligheid – Veiligheidsaspecten van multifuel tankstations, 2021

Bijlage 4: Panteia – Multi Fuel Tankstations: Effecten op Basisnet, 2020

## 1. Inleiding

Dit kennisdocument is als overkoepelende synopsis tot stand gekomen door onderzoek van samenwerkende partijen binnen het programma Impuls Omgevingsveiligheid (IOV) naar de veiligheid van multi-fuel tankstations. Aanleiding voor dit project is de transitieperiode naar het gebruik van enkel duurzame brandstoffen in mobiliteit, waarbinnen naast duurzame brandstoffen ook conventionele brandstoffen worden aangeboden op eenzelfde locatie. Dit document biedt inzicht in de huidige kennis rondom de veiligheid van multi-fuel tankstations (MFT's) en is daarmee relevant voor o.a. vergunningverlening, ruimtelijke ordening, brandpreventie- en bestrijding, alsook voor de tankstation ondernemer.

In dit kennisdocument worden de opzet, belangrijkste conclusies en aanbevelingen van de binnen dit project uitgevoerde verkenningen van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Instituut Fysieke Veiligheid (IFV), Panteia en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) gepresenteerd. De bijlage bevat de afzonderlijke rapportages. In dit kennisdocument wordt de adressant bij een aantal aanbevelingen aan IenW aangepast in IenW/Programmaraad PGS/NEN om zo beter aan te sluiten bij het vervolgtraject, waarbij de deelstudies en het kennisdocumentinput zijn voor een op te stellen PGS-richtlijn multi-fuel tankstations waarnaar in het Besluit activiteiten leefomgeving verwezen zal worden.

## 2. Aanleiding

Op dit moment ligt het totaal aantal tankstations in Nederland rond de 4.000. De verwachting is dat er in Nederland in 2030 circa 120 MFT's zullen zijn. Naar aanleiding daarvan zijn er vragen vanuit het veld naar kennisdeling op het gebied van de veiligheid van de energietransitie.

Tijdens de transitie naar het gebruik van duurzame brandstoffen in mobiliteit, is een periode ontstaan waarin ook conventionele brandstoffen worden aangeboden op dezelfde locatie. Het aanbod op een MFT bestaat (potentieel) uit brandstoffen als diesel en benzine, maar ook uit tenminste één 'alternatieve brandstof' zoals LNG, CNG, waterstof. Daarnaast kan er laadinfrastructuur aanwezig zijn voor elektrische auto's.

In februari 2020 heeft IenW een gezamenlijk IOV-voorstel ingediend om met belanghebbende partijen te komen tot een 'kennisdocument veiligheid multi-fuel tankstations'. Het IOV staat voor Impuls Omgevingsveiligheid en is een interbestuurlijk programma op het gebied van externe veiligheid, anticiperend op de Omgevingswet. Onderdeel hiervan is het ontwikkelbudget voor nieuwe prioriteiten, wat de mogelijkheid biedt aan het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) om steun te verlenen aan initiatieven en onderzoeken die in de pioniersfase zitten en om acute prioriteiten aan te pakken.<sup>1</sup>

## 3. Doel en reikwijdte van het project

Voor individuele brandstoffen is er regelgeving en zijn er PGS-richtlijnen<sup>2</sup>, met dit project is gekeken naar mogelijke bijkomende veiligheidsaspecten bij de combinatie met alternatieve brandstoffen op één locatie en in hoeverre de regelgeving daarop aansluit. In de deelverkenningen komen de volgende thema's aan de orde:

- Veiligheidsaspecten van afzonderlijke brandstoffen
- Bijkomende veiligheidsaspecten bij het combineren van het aanbod van verschillende brandstoffen, inclusief laadinfrastructuur, op één locatie

<sup>1</sup> Impuls Omgevingsveiligheid 2020 (versie november 2019)

<sup>2</sup> PGS = Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen

- Het hanteren van onderlinge afstanden van verschillende faciliteiten
- De risico's van diverse activiteiten ten opzichte van elkaar
- Het uitvoeren van een QRA<sup>3</sup> en het hanteren van vaste afstanden
- Veiligheidsvoorzieningen bij en tussen verschillende brandstoffen
- Bijkomende aandachtspunten door het hebben van verschillende eigenaren van de faciliteiten op één locatie
- De gevolgen van transportstromen van (nieuwe) energiedragers op het Basisnet weg

Verschillende betrokken partijen bij het IOV-project zijn binnen hun eigen organisatie ook bezig met onderzoeken die relevant zijn voor de ontwikkeling rondom MFT's. Zo heeft het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat een tweeledige onderzoek aanvraag ingediend voor het Technical Support Instrument van de Europese Commissie. Een onderdeel van deze aanvraag is een onderzoek naar de kans van (in)directe ontsteking van waterstof met bepaalde effecten tot gevolgen. De aanvraag is onder voorbehoud goedgekeurd. In februari krijgt het ministerie te horen of de aanvraag definitief is goedgekeurd. Indien goedgekeurd zal de OESO het onderzoek uitvoeren met een looptijd van een jaar. De primaire onderzoeksvraag naar de ontstekingskans is als volgt geformuleerd: welke kans(en) zijn realistisch voor het directe of indirecte ontsteking van lekkend waterstofgas in verschillende situaties.

#### **Europese richtlijn multi-fuel tankstations**

*CEN and CENELEC develop European Standards (EN) and other publications, including Technical Specifications (TS), Technical Reports (TR) and Workshop Agreements (CWA). To accelerate the development of alternative fuels CEN and CENELEC, developed. A Working Group Multifuel stations was launched to draft this Guide. For the development of this Guide CEN/TC 301, CLC/TC 69X, eMCG, CEN/TC 268 CEN/TC 326 and CEN/TC 408, CEN/TC 286 and CEN/TC 393 and relevant European Associations (Fuels Europe, Europe's Independent Fuel Suppliers, Liquid Gas Europe, NGVA Europe) were involved.*

*The Guide<sup>37</sup> provides guidance on multifuel stations. It was prepared to facilitate the integration of alternative fuels in existing fuelling stations and to facilitate the design, authorization and operation of multifuel stations with different fuels in support of the Directive 2014/94/EU of the European Parliament and of the Council of 22 October 2014 on the deployment of alternative fuels infrastructure (AFID).*

*This Guide:*

- *compares the terms and definitions used in a selection of standards applicable to each fuel: electricity, hydrogen, compressed and liquefied natural gas, LPG, diesel and petrol.*
- *compares the requirements addressed in these standards for each fuel.*
- *describes the internal and external separation distances applied for different fuels.*
- *gives guidance on the design and operation of Emergency Shut Down systems and on combined activities.*

*The Guide is expected to be published in Q2 2021.*

#### **4. Samenwerking binnen het IOV-project**

Het kennisdocument is tot stand gekomen door vier deelverkenningen, welke zijn uitgevoerd door het IFV, het RIVM, Panteia en IenW.<sup>4</sup> Ten behoeve van het project is een begeleidingscommissie ingesteld van verschillende belanghebbende partijen. Deze bestond uit

<sup>3</sup> QRA = Quantitative risk assessment/kwantitatieve risicoanalyse

<sup>4</sup> De verkenning van de juridische aspecten in Bijlage 1 is uitgevoerd door IeW in samenwerking met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

vertegenwoordigers van verschillende directies binnen IenW<sup>5</sup>, het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK), Rijkswaterstaat, het RIVM, meerdere veiligheidsregio's en omgevingsdiensten<sup>6</sup>, het IFV, de Nederlandse Organisatie voor de Energiebranche (NOVE), Vereniging Nederlandse Petroleum Industrie (VNPI), de belangenvertegenwoordiger van de zelfstandige tankstation ondernemer (BETA), de netbeheerder Stedin, het Nederlands Normalisatie Instituut (NEN), de Bond van Automobielhandelaren en Garagehouders (BOVAG) en het Waterstof Veiligheid en Innovatie Programma (WVIP).

Zij vormden samen de begeleidingscommissie van 23 vaste personen met wie in totaal 6 bijeenkomsten hebben plaatsgevonden tussen mei en december 2020 om het projectplan vast te stellen, deelonderzoeken uit te zetten, de (tussentijdse) resultaten te bespreken en tot het kennisdocument en de onderliggende rapporten te komen.

IenW heeft in dit project de rol van initiator en projectleider op zich genomen. De provincie Zuid-Holland heeft de rol van secretaris van het programma IOV vervuld en was daarmee de formele opdrachtverlener van dit project.

## 5. Verkenningen

De begeleidingscommissie heeft 11 deelvragen opgesteld. Deze in onderling overleg zijn verdeeld over het IFV, het RIVM, Panteia en IenW. De (deel)resultaten zijn voorgelegd aan en besproken met de begeleidingscommissie. De vragen die IenW heeft opgepakt zijn juridisch van aard en uitgewerkt in Bijlage 1. Het RIVM-rapport in Bijlage 2 gaat in op de veiligheidseffecten van afzonderlijke brandstoffen, interne afstanden en externe veiligheidsafstanden. Het IFV-rapport in Bijlage 3 kijkt naar de lay-out van MFT's, bijkomende veiligheidsaspecten, veiligheidsvoorzieningen en het hebben van verschillende eigenaren van faciliteiten op één MFT-locatie. Tot slot heeft Panteia een korte verkennende studie uitgevoerd naar de gevolgen voor het Basisnet weg van de transportstromen van (nieuwe) energiedragers naar MFT's (Bijlage 4). Met deze verkenningen zijn de volgende vragen beantwoord:

	<b>Partij</b>	<b>Vraag</b>	<b>Bijlage</b>
1.	IFV	Enkele voorbeelden van de lay-out van een multi-fuel tankstation (welke dienen als uitgangspunt voor de onderzoeksvragen)	3
2.	RIVM	Wat zijn de veiligheidseffecten van de afzonderlijke brandstoffen? Hierbij wordt gekeken naar (i) de effecten die kunnen optreden en (ii) de bijbehorende effectafstanden op basis van de criteria voor brand- en explosie-aandachtsgebieden (10 kW/m <sup>2</sup> , 35 kW/m <sup>2</sup> voor een vuurbal, 0,1 bar overdruk).	2
3.	IFV	Zijn er bijkomende veiligheidsaspecten bij het combineren van het aanbod van verschillende brandstoffen (inclusief laadinfrastructuur) op één locatie, zoals domino effecten?	3
4.	RIVM	Zijn er suggesties voor het hanteren van onderlinge (interne) afstanden van de verschillende faciliteiten?	2
5.	RIVM	Wat zijn de "overall" externe veiligheidsafstanden (de afstanden tot PR 10 <sup>-6</sup> ) voor multi-fuel tankstations als de risico's van de verschillende activiteiten worden opgeteld?	2
6.	IenW	(vervolg op 5) Welke externe veiligheidsafstanden moeten worden gehanteerd bij multi-fuel tankstations: moeten de risico's van de diverse activiteiten bij elkaar worden opgeteld of te allen tijden afzonderlijk van elkaar worden beschouwd?	1

<sup>5</sup> Omgevingsveiligheid & Milieurisico's en Duurzame Mobiliteit

<sup>6</sup> Veiligheidsregio Haaglanden, Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond, DCMR Milieudienst Rijnmond, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Omgevingsdienst Zuid-Holland Zuid

7.	IenW	In welke gevallen moet, mag of kan in plaats van vaste afstanden een QRA worden uitgevoerd?	1
8.	IFV	Hoe behoren de veiligheidsvoorzieningen van verschillende brandstoffen met elkaar samen te werken?	3
9.	IFV	Wat is het effect van het hebben van verschillende eigenaren van de faciliteiten op één locatie voor bijvoorbeeld onderhoud?	3
10.	IenW	(vervolg op 9) Wat zijn de juridische implicaties?	1
11.	Panteia	Welke gevolgen zijn er vanwege de transportstromen van (nieuwe) energiedragers voor het basisnet en de gemeentelijk of provinciaal vastgestelde routes?	3

## 6. Conclusies en aanbevelingen

Per vraag worden in dit document de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit de deelverkenningen compact verwoord. Voor duiding daarvan zijn de bijlagen te raadplegen.

### 6.1 Lay-out multi-fuel tankstations

Over het algemeen is er geen 'rode draad' te destilleren van posities van verschillende installaties ten opzichte van elkaar. In de praktijk wordt geen vaste lay-out gehanteerd. MFT's komen in verschillende varianten en ontwerpen voor. Ook brandstoffen en laadpunten op een MFT komen in allerlei verschillende combinaties en posities ten opzichte van elkaar voor. In de praktijk zijn bepalend voor het ontwerp van een MFT: PGS-richtlijnen, ATEX-voorschriften, aansluitvoorwaarden van de netbeheerder, kennis en kunde van ontwikkelaar/adviseurs en adviezen van de veiligheidsregio. Sommige ontwikkelaars hanteren standaard ontwerpprincipes op basis van een uniforme werkwijze met 'standaard'-equipment. Bij het aanbod van waterstof en LNG zien we ook bovengrondse tanks terug. Er is geen eenduidige plaatsing/positie van laadpunten op een MFT. Meer uniformiteit in lay-out/ontwerpprincipes kan bijdragen aan een veilige eenduidige uitvoeringspraktijk.

#### *Aanbevelingen*

##### Aan NEN(NPR) en Ontwikkelaar MFT:

- Ontwikkel een handreiking met (standaard) ontwerpprincipes en een uniforme ontwerpwijze ter bevordering van uniformiteit voor het ontwerp van MFT.

### 6.2 Veiligheidseffecten van de afzonderlijke brandstoffen

De effecten van de afzonderlijke brandstoffen zijn bepaald voor warmtestraling en overdruk. De grootste effecten treden op voor het verladen van LPG en LNG door het falen van de tankauto.

### 6.3 Bijkomende veiligheidsaspecten bij MFT's

Op basis van de analyse van het IFV blijkt dat er zowel sprake is van 'technische' bijkomende veiligheidsaspecten, als 'organisatorische' bijkomende veiligheidsaspecten.

Als gevolg van de combinatie van verschillende brandstoffen/elektrisch laden van voertuigen zijn zes combinatiescenario's in beeld gekomen. De conclusie van Scandria2act<sup>7</sup> wordt onderschreven dat er bij correcte toepassing van de geldende voorschriften enz. in beginsel geen belemmeringen zijn om (nieuwe/duurzame) brandstoffen (incl. het opladen van elektrische voertuigen) met elkaar of met andere brandstoffen te combineren in een MFT. Bij uitbreiding van MFT's ontbreekt het vaak aan een integrale veiligheidsbeschouwing ten opzichte van de bestaande situatie.

<sup>7</sup> Het onderzoek *Technical Support Document Multifuel energy stations for cars, buses and trucks* (2018) van Scandria2act is gebruikt als vertrekpunt van het IFV-onderzoek

Het IFV concludeert dat de 'versnippering' van wet- en regelgeving in combinatie met de complexiteit van het goed toepassen van de wetgeving de kans vergroot op het maken van fouten en om zaken over het hoofd te zien. Dit kan ertoe leiden dat een MFT op onderdelen uiteindelijk niet aan wet- en regelgeving voldoet, hetgeen impact op de veiligheid kan hebben. De 'versnippering' van wet- en regelgeving wordt versterkt door de niet-integrale beoordeling van een MFT. De beoordeling vindt plaats door verschillende instanties/personen. Het ontbreekt daarbij aan een integraal document zoals een PGS-multi-fuel. Dit vergroot de kans dat onderdelen 'tussen wal en schip' vallen, waardoor een MFT op onderdelen uiteindelijk niet aan wet- en regelgeving voldoet, hetgeen impact op de veiligheid kan hebben. De kennis m.b.t. de afzonderlijke onderdelen op een MFT zit verspreid over verschillende personen bij verschillende organisaties en wordt behandeld in verschillende PGS-richtlijnen. Er is veel individuele deskundigheid over afzonderlijke brandstoffen. Integrale deskundigheid van een MFT is soms de ontbrekende factor. Bovendien is het ter plaatse krijgen van voldoende expertise bij een calamiteit een aandachtspunt voor MFT's.

#### *Aanbevelingen*

##### Aan ontwerpers (MF)T-stations

- Houd rekening met de ATEX-richtlijnen in het geval van bijplaatsing van een alternatieve brandstof, zowel met betrekking tot het nieuwe installatie-onderdeel als tot de reeds aanwezige installatie-onderdelen.
- Zorg voor voldoende afstand tussen afvoerputten voor gemorst vloeistof en de LNG-installaties.
- Zorg dat brandbare gassen zich niet op kunnen hopen onder de luifel.

##### Aan Programmaraad PGS/NEN

- Schrijf een 'individuele brandstof-overstijgende PGS' waarin integraliteit/afstemming tussen de brandstoffen/effekten op MFT's wordt geregeld. Neem daarin ook laadpunten, transformatorhuisjes en gaskasten mee. Dit bevordert de uniformiteit in de uitvoering van MFT's en beperkt de plaatselijke interpretatieruimte.
- Breng consistentie aan in de wijze waarop de diverse veiligheidsafstanden en berekeningen van de diverse PGS-richtlijnen tot stand komen. Een integrale PGS over MFT's is een mogelijk middel om hieraan invulling te geven.

##### Aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat/(Programmaraad PGS/NEN)

- Zie erop toe dat bij een MFT standaard een explosieveiligheidsdocument wordt opgesteld, waarin ook het elektrisch laden van voertuigen in de risicobeoordeling wordt meegenomen.

## **6.4 Onderlinge afstanden van verschillende faciliteiten**

In de PGS-richtlijnen voor de afzonderlijke brandstoffen zijn interne veiligheidsafstanden opgenomen om de kans op escalatie te verkleinen. De interne afstanden zijn gebaseerd op gangbare grenswaarden voor warmteflux (10 en 35 kW/m<sup>2</sup>) en gangbare faalfrequenties (bandbreedte 10<sup>-5</sup> - 10<sup>-3</sup>/jaar). De PGS-richtlijnen zijn onlangs weer geactualiseerd en worden geacht de actuele stand van de techniek te beschrijven. Er is geen reden specifiek voor MFT's andere interne veiligheidsafstanden te hanteren dan die de PGS-richtlijnen reeds voorschrijven voor de afzonderlijke installaties (faciliteiten) waaruit een MFT is samengesteld.

## **6.5 Externe veiligheidsafstanden**

Uitgangspunt van zowel de huidige wetgeving als de Omgevingswet is dat de wetgeving zich in eerste instantie richt op de maximale beheersing van de veiligheid binnen de begrenzing van een tankstation. Dit uitgangspunt betreft allereerst de interne afstanden die binnen de begrenzing van het tankstation moeten worden aangehouden ten opzichte van gebouwen of andere installaties op dezelfde locatie. Het gaat daarbij om afstanden die zijn opgenomen in een

deskundigenrichtlijn uit de PGS-reeks waarnaar in het Activiteitenbesluit respectievelijk het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wordt verwezen. Deze regels gelden voor degene die de inrichting drijft respectievelijk degene die de activiteit verricht. Daarnaast bevatten het Activiteitenbesluit en het Bal regels over afstanden in verband met de externe veiligheid. Zo bevat het Bal afstanden voor het tanken van LPG en CNG. In het Bal geldt het uitgangspunt dat de exploitant binnen de begrenzing van de locatie waar de activiteit wordt verricht (bijvoorbeeld een tankstation) aan de in het Bal vastgestelde afstanden voor externe veiligheid moet voldoen. Als inachtneming van de afstand binnen de begrenzing van het tankstation niet mogelijk is, bijvoorbeeld door de geringe omvang van de locatie, dan gelden deze afstanden tot beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn toegelaten.

Voor een aantal activiteiten met externe veiligheidsrisico's, waaronder het tanken van waterstof en LNG, zijn in bijlage VII bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) afstanden voor onder meer het plaatsgebonden risico vastgesteld of is in dat besluit bepaald dat de afstand waarbij wordt voldaan aan het plaatsgebonden risico  $10^{-6}$  per jaar moet worden berekend met toepassing van het rekenvoorschrift dat daartoe in de Omgevingsregeling is vastgesteld. In die gevallen is in het Bkl geregeld dat het bevoegd gezag bij het vergunnen van de desbetreffende activiteit of het toelaten van ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van die activiteit, de berekende afstand in acht moet nemen voor kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen en daarmee rekening moet houden voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties.

Voor MFT's is van belang dat er vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico gelden voor het tanken van LPG, CNG respectievelijk waterstof. Voor LNG geldt een te berekenen afstand voor het plaatsgebonden risico. Voor waterstof en LNG gelden daarnaast vaste afstanden voor het brandaandachtsgebied. Het huidige recht voorziet niet in de mogelijkheid om voor een LPG-tankstation een berekening uit te voeren in plaats van het hanteren van vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico. Ook het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) of Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) bevat die mogelijkheid niet voor tankstations voor zover voor het tanken vaste afstanden gelden, behoudens de hierna te noemen mogelijkheid voor toepassing van een kleinere afstand in verband met toestemming voor het treffen van een gelijkwaardige maatregel. Bij een MFT gelden dus per deelactiviteit binnen het tankstation vaste of te berekenen afstanden voor het plaatsgebonden risico.

Uit de Omgevingswet<sup>8</sup> volgt dat degene die een activiteit verricht, bijvoorbeeld de exploitant van een LPG-tankstation, in plaats van een voorgeschreven maatregel na voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag een gelijkwaardige alternatieve maatregel mag treffen. Als het bevoegd gezag toestemming verleent voor het treffen van de gelijkwaardige maatregel, kan het bevoegd gezag voor zover het gaat om activiteiten als bedoeld in bijlage VII, onder A bij het Bkl, in het omgevingsplan een kleinere afstand voor het plaatsgebonden risico toepassen als in samenhang met de gelijkwaardige maatregel aan het in het Bkl voorgeschreven beschermingsniveau wordt voldaan. Om een goede beoordeling mogelijk te maken van een aanvraag om toestemming voor een gelijkwaardige alternatieve maatregel voor zover die betrekking heeft op de aan te houden afstand voor het plaatsgebonden risico, zal de exploitant bij de aanvraag de gevolgen van de maatregel voor het plaatsgebonden risico door middel van een berekening of anderszins moeten onderbouwen.

Binnen het RIVM-onderzoek is bekeken wat de risico- en effectafstanden zijn voor multi-fuel tankstations, en in hoeverre het risico van een multi-fuel tankstation groter is dan het risico van de afzonderlijke tankstations. Daarnaast is onderzocht welke interne veiligheidsafstanden

<sup>8</sup> De regeling in artikel 4.7 van de Omgevingswet over gelijkwaardigheid heeft betrekking op maatregelen die in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn voorgeschreven (regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1) en die degene die de activiteit verricht moet treffen.



toegepast kunnen worden. Het RIVM concludeert dat voor multi-fuel tankstations dezelfde interne veiligheidsafstanden gehanteerd kunnen worden als de afstanden die de PGS-richtlijnen reeds voorschrijven voor de afzonderlijke installaties (faciliteiten) waaruit een multi-fuel tankstation is samengesteld. De effectafstanden variëren per type brandstof, waarbij de grootste effectafstand wordt veroorzaakt door de scenario's waarbij de tankauto faalt. De effectafstanden zijn aanzienlijk groter dan de interne veiligheidsafstanden doordat de interne veiligheidsafstanden gebaseerd zijn op scenario's met een faalfrequentie binnen de bandbreedte 10<sup>-5</sup> - 10<sup>-3</sup>/jaar. De effectafstanden van de afzonderlijke brandstofinstallaties zijn echter gebaseerd op scenario's die relevant zijn voor de omgevingsveiligheid (bandbreedte 10<sup>-7</sup> - 10<sup>-5</sup>/jaar). De externe veiligheidsafstanden tot de plaatsgebonden risicocontour van 10<sup>-6</sup> per jaar zijn groter dan de afstanden van de afzonderlijke brandstoffen. De risicocontouren zijn afhankelijk van de doorzet. Bij gelijke doorzet voor alle brandstoffen wordt de externe veiligheidsafstand tot 10<sup>-6</sup> per jaar bepaald door LPG, in het 'optimistische' scenario door LNG. De risicoberekeningen zijn uitgevoerd voor twee verschillende brandstofmixen. In beide gevallen blijkt één type brandstof bepalend voor de externe veiligheidsafstand tot PR 10<sup>-6</sup> per jaar. Het is echter niet duidelijk of er toch praktijksituaties kunnen optreden waarbij dit niet het geval is. Dit zou bijvoorbeeld kunnen als de doorzet van LNG en LPG qua grootte orde vergelijkbaar zijn.<sup>9</sup>

#### *Aanbevelingen*

##### Aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

- Verken of er praktijksituaties kunnen optreden waarbij de externe veiligheidsafstanden tot de PR 10<sup>-6</sup> significant groter zijn dan de afstanden van de afzonderlijke brandstoffen.

## **6.6 Veiligheidsvoorzieningen**

Op dit moment ontbreken voorschriften voor de combinatie van noodstopvoorzieningen bij meerdere brandstofinstallaties op één tankstation. Er is interpretatie mogelijk hoe de noodstopvoorzieningen worden ontworpen en met elkaar geïntegreerd worden. In de praktijk kan er een noodzaak zijn om noodstopvoorzieningen te koppelen. Dit hangt af van onder meer soorten brandstof en uitvoering installaties, onderlinge afstand en genomen veiligheidsmaatregelen, en moet per locatie beoordeeld worden. Er kunnen wel algemene voorschriften gemaakt worden wanneer het nodig is om noodstopvoorzieningen te koppelen. Een belangrijke randvoorwaarde bij het ontwerp van de noodstopvoorzieningen is dat voor hulpverleningsdiensten duidelijk is welke installaties tijdens een incident in veilige stand staan, en wat dat betekent.

#### *Aanbevelingen*

##### Aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat/Programmaad PGS/NEN

- Het definiëren van de voorschriften voor (het koppelen van) noodstopvoorzieningen bij het combineren van meerdere brandstofinstallaties op één tankstation zou moeten gebeuren in een multidisciplinair team met daarin kennis van de werking van een tankstation, en van arbeidsveiligheid, brandveiligheid, bodemveiligheid. Op die manier kan in goed overleg een balans gezocht worden tussen veiligheid en werkbaarheid.

##### Aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat/Programmaad PGS/NEN

- Voor een goede en duidelijke werking van de noodstopvoorzieningen op een MFT-station is het aan te raden om hiervoor wettelijke (doel)voorschriften te maken.

## **6.7 Verschillende eigenaren**

Afhankelijk van de nabijheid van de installaties tot elkaar, de uitvoering van de installaties en de

---

<sup>9</sup> Zie p.27 van bijlage 2, G.M.H. Laheij, C.E. Pompe, C. Thijssen, P.A.M. Uijt de Haag. Interne en externe afstanden voor multi-fuel tankstations. RIVM briefrapport 2021-0010, 2021

toegepaste veiligheidsvoorzieningen kunnen bij onderhoud of calamiteiten installaties mogelijk van invloed zijn op elkaar. Om veiligheidsrisico's in deze gevallen te beperken is het noodzakelijk dat op onderdelen regie is ten aanzien van onderhoud, bevoorraden, koppelen noodstopvoorzieningen en het handelen bij calamiteiten.

Onder de Omgevingswet is de normadressaat degene die de activiteiten verricht. Voor vergunningplichtige MFT's is de vergunninghouder in beginsel de normadressaat. Voor niet vergunningplichtige MFT's, waarvoor alleen algemene regels gelden, is degene die de activiteit gaat verrichten de normadressaat. Via het doen van een melding aan een bevoegd gezag wordt in beginsel duidelijk wie als normadressaat moet worden aangemerkt. Voor MFT's wordt de normadressaat dus in beginsel bepaald door de partij(en) die de aanvraag voor de vergunning of de melding verrichten.

Er zijn verschillende varianten denkbaar met betrekking tot de vraag tot wie de normen uit het Bal zich richten als er sprake is van meerdere eigenaren en exploitanten op een MFT:

- a) één tankstation-activiteit met één hoofdverantwoordelijke (vergelijkbaar met één inrichting onder de Wet milieubeheer/Wabo)
- b) één tankstation-activiteit met gedeelde verantwoordelijkheid (was ook mogelijk met één inrichting onder de Wet milieubeheer/Wabo). N.B. Splitsing van verantwoordelijkheden zoals in geval van vergunningplicht maakt de Omgevingswet bij algemene regels nog niet mogelijk.
- c) Twee of meer tankstation activiteiten op een gedeelde locatie/kavel, met twee of meer normadressaten (vergelijkbaar met twee inrichtingen onder de Wet milieubeheer/Wabo).

#### *Aanbevelingen*

##### Aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat/Programmaraad PGS/NEN

- Aanbevolen wordt om de verplichting van regie op een MFT te regelen in een PGS en daarna door middel van wettelijke voorschriften. Er zou daarbij gekeken moeten worden of deze een plek dienen te krijgen in het Omgevingsrecht of in de Arboretgeving.

## **6.8 Transportstromen (nieuwe) energiedragers**

Panteia stelt, op basis van haar berekeningen<sup>10</sup>, dat de verwachting is dat de externe veiligheid rond het basisnet afneemt door het vervoer van brandstoffen naar MFT's. Dit lijkt overal wel binnen de wettelijke grenzen te blijven. Panteia werkt met verschillende toekomstscenario's voor het gebruik van brandstoffen die aan MFT's geleverd zullen worden in 2030. Hierbij wordt gesteld dat zelfs in het scenario waarbij de referentieaantallen van het Basisnet voor GF3 worden overschreden, dit niet hoeft te duiden op een probleem voor de externe veiligheid. Dit komt doordat de verwachting is dat de PR  $10^{-6}$  contour overal in Nederland binnen de grenzen blijft. Uitvalswegen rondom zeehavens blijven een aandachtspunt voor veiligheidsrisico's.

De verwachting is dat er in 2030 circa 120 MFT's zullen zijn in Nederland. Een deel van deze stations zal waterstof leveren. Aan het begin van de waterstoftransitie zal het merendeel worden beleverd met tubetrailers. Panteia verwacht dat deze stations 2-3 keer per week beleverd zullen worden met tubetrailers met een capaciteit van 1.200 kg waterstof in 2030. Naarmate de waterstoftransitie vordert, verwacht Panteia dat waterstof per buisleiding geleverd zal worden of lokaal geproduceerd wordt. Dit zal een positief effect hebben op de externe veiligheid rondom basisnet.

#### *Aanbevelingen*

##### Aan het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

<sup>10</sup> Het Panteia-rapport *Multi Fuel Tankstations: Effecten op Basisnet* (Bijlage 4) gaat in haar berekeningen uit van een voorlopige aanname van de indeling van waterstof als stofcategorie GF3 (de zwaarste risicoklasse) bij de risicoanalyse vervoer van gevaarlijke stoffen. Het RIVM kijkt op dit moment naar de mogelijkheden van het doorrekenen van LNG en waterstof. Een indeling in stofcategorieën wordt in Q2 2021 verwacht.

- Volg de ontwikkelingen in het kader van RIVM-gevaarzetting bij vervoer van waterstof. Deze aanbeveling kan bepalend zijn voor de vraag of er sprake is van knelpunten op Basisnet.

#### Aan veiligheidsregio's en omgevingsdiensten

- Onderzoek hoe tankstations in de toekomst bevoorraad kunnen worden. Wees daarin leidend en ontwikkel samen met omgevingsdiensten, veiligheidsregio's, industriële partijen, BETA, BOVAG, NOVE en VOTOB een visie op hoe de transportlijnen van waterstof eruit moeten zien.

#### Aan lokale overheden

- Werk met het oog op MFT's in de gemeente, een gemeentelijk routeringsplan uit voor additioneel gevaarlijke stoffen transport over de weg van met name waterstof. Zorg dat de transportroutes druk bevolkte gebieden zo veel als mogelijk vermijden, teneinde knelpunten met het groepsrisico te vermijden.

## **7. Vervolgstappen**

Dit Kennisdocument en de deelstudies zullen worden ingebracht bij de Programmaraad PGS/NEN om input te vormen voor een op te stellen PGS-multi-fuel tankstations. Daarbij zal gezorgd worden dat de stukken vooruitlopend op het gereedkomen van die PGS al beschikbaar zijn voor de uitvoeringspraktijk om zo bij te dragen aan de gedeelde kennis met betrekking tot omgevingsveiligheidsvraagstukken in relatie tot multi-fuel tankstations.

## Bijlage 1 - Juridische aspecten

Samen met de begeleidingscommissie van het IOV-project zijn drie vragen opgesteld die juridisch van aard zijn. Deze zijn verkend door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat in samenspraak met het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De verkenning gaat in op het hanteren van externe veiligheidsafstanden, het uitvoeren van een kwantitatieve risicoanalyses en de juridische implicaties van een MFT met verschillende eigenaren op één locatie.

1. Welke externe veiligheidsafstanden moeten worden gehanteerd bij multi-fuel tankstations: moeten de risico's van de diverse activiteiten bij elkaar worden opgeteld of te allen tijde afzonderlijk van elkaar worden beschouwd?
2. In welke gevallen moet, mag of kan in plaats van vaste afstanden een QRA worden uitgevoerd? Mag er voor een multi-fuel tankstation in het kader van gelijkwaardigheid ook gerekend worden in plaats van een vaste afstand?
3. Wat zijn de juridische implicaties van een multi-fuel tankstation met verschillende eigenaren op één locatie? Tot wie richten de normen uit het Bal zich als sprake is van meerdere eigenaren en exploitanten op een multi-fuel tankstation?

### **Vraag 1) Welke externe veiligheidsafstanden moeten worden gehanteerd bij multi-fuel tankstations: moeten de risico's van de diverse activiteiten bij elkaar worden opgeteld of te allen tijde afzonderlijk van elkaar worden beschouwd?**

Uitgangspunt van zowel de huidige wetgeving als de Omgevingswet is dat de wetgeving zich in eerste instantie richt op de maximale beheersing van de veiligheid binnen de begrenzing van een tankstation. Dit uitgangspunt betreft allereerst de interne afstanden die binnen de begrenzing van het tankstation moeten worden aangehouden ten opzichte van gebouwen of andere installaties op dezelfde locatie. Het gaat daarbij om afstanden die zijn opgenomen in een deskundigenrichtlijn uit de PGS-reeks waarnaar in het Activiteitenbesluit respectievelijk het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) wordt verwezen. Deze regels gelden voor degene die de inrichting drijft respectievelijk degene die de activiteit verricht. Daarnaast bevatten het Activiteitenbesluit en het Bal regels over afstanden in verband met de externe veiligheid. Zo bevat het Bal afstanden voor het tanken van LPG en CNG. In het Bal geldt het uitgangspunt dat de exploitant binnen de begrenzing van de locatie waar de activiteit wordt verricht (bijvoorbeeld een tankstation) aan de in het Bal vastgestelde afstanden voor externe veiligheid moet voldoen. Als inachtneming van de afstand binnen de begrenzing van het tankstation niet mogelijk is, bijvoorbeeld door de geringe omvang van de locatie, dan gelden deze afstanden tot beperkt kwetsbare, kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en beperkt kwetsbare en kwetsbare locaties die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn toegelaten.

Voor een aantal activiteiten met externe veiligheidsrisico's, waaronder het tanken van waterstof en LNG, zijn in bijlage VII bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) afstanden voor onder meer het plaatsgebonden risico vastgesteld of is in dat besluit bepaald dat de afstand waarbij wordt voldaan aan het plaatsgebonden risico  $10^{-6}$  per jaar moet worden berekend met toepassing van het rekenvoorschrift dat daartoe in de Omgevingsregeling is vastgesteld. In die gevallen is in het Bkl geregeld dat het bevoegd gezag bij het vergunnen van de desbetreffende activiteit of het toelaten van ruimtelijke ontwikkelingen in de omgeving van die activiteit, de berekende afstand in acht moet nemen voor kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen en daarmee rekening moet houden voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties.

Op grond van artikel 4.7 van de Ow kan het bevoegd gezag toestemming verlenen om in plaats van een in het Bal voorgeschreven maatregel een gelijkwaardige maatregel toe te passen. Met de gelijkwaardige maatregel moet ten minste hetzelfde resultaat worden bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.

Een verschil met de huidige situatie is dat onder de Omgevingswet het bieden van gelegenheid voor het tanken van LPG niet langer vergunningplichtig is; in plaats daarvan geldt een meldingsplicht. Wel is van belang dat in de zogeheten bruidsschat (rijksregels die bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet van rechtswege deel uitmaken van het tijdelijk deel van het omgevingsplan) het bieden van gelegenheid voor het tanken van LPG aan voertuigen of werktuigen is aangewezen als een vergunningplichtige milieubelastende activiteit. Dit brengt mee dat de gemeente er voor kan kiezen om de vergunningplicht over te nemen in het permanente omgevingsplan of kan vervangen door eigen op de lokale situatie toegesneden beoordelingsregels.

Naast de algemene regels die in de milieuwetgeving zijn opgenomen zijn er voor tankstations nog relevante regels opgenomen in de warenwetgeving en de Arbo-regelgeving. Het gaat dan om de implementatie van de Atex richtlijnen (1999/92: aanwijzing explosiegevaarlijke gebieden en 2014/34: eisen aan installaties).

Het waarborgen van de externe veiligheid is op dit moment geregeld in het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi). Als het gaat om tankstations is het toepassingsgebied van het Bevi beperkt tot besluiten over LPG-tankstations waar de doorzet van LPG meer bedraagt dan 50 m<sup>3</sup> per jaar, en de opslagcapaciteit voor LPG niet meer bedraagt dan 50 ton. Het gaat hier om een zogenaamde categoriale inrichting, waarvoor vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico gelden die het bevoegd gezag in acht moet nemen ten opzichte van kwetsbare objecten in de omgeving en waarmee het rekening moet houden ten opzichte van beperkt kwetsbare objecten in de omgeving. Daarnaast moet het groepsrisico in beeld worden gebracht en verantwoord.

In de huidige wetgeving (Bevi; Activiteitenbesluit) wordt gesproken van 'kwetsbaar object' en 'beperkt kwetsbaar object'. Deze begrippen komen inhoudelijk vrijwel overeen met de begrippen zoals die in bijlage VI bij het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) zijn gedefinieerd (beperkt kwetsbare en kwetsbare gebouwen en locaties; zeer kwetsbare gebouwen). Met de begrippen beperkt kwetsbaar, kwetsbaar en zeer kwetsbaar gebouw wordt aangesloten bij de terminologie en gebruiksfuncties zoals die in het Besluit bouwwerken leefomgeving voor bouwwerken worden gehanteerd.

Onder de Omgevingswet bevat het Besluit kwaliteit leefomgeving instructieregels en beoordelingsregels voor het bevoegd gezag met het oog op het waarborgen van de veiligheid, waaronder het beheersen van de externe veiligheidsrisico's van activiteiten met gevaarlijke stoffen zoals het bieden van gelegenheid voor het tanken van voertuigen of werktuigen. De regels voor het plaatsgebonden risico zijn in essentie gelijk aan de regeling in het Bevi.

Voor kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen als bedoeld in bijlage VI bij het Bkl die op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit zijn toegelaten, geldt een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van 10<sup>-6</sup> per jaar.

Voor beperkt kwetsbare gebouwen en locaties als bedoeld in bijlage VI bij het Bkl die op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit zijn toegelaten, geldt een standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico van 10<sup>-6</sup> per jaar. Het begrip standaardwaarde in het Bkl vervangt het in het Bevi gehanteerde begrip richtwaarde. Dit houdt in dat het bevoegd gezag bij het uitoefenen van de bevoegdheden waarvoor de standaardwaarde geldt met deze waarde rekening moet houden. In het stelsel van de Omgevingswet houdt deze wijze van normeren in dat gemotiveerd afwijken mogelijk is na een zorgvuldige inhoudelijke belangenafweging.

Nieuw is dat voor het groepsrisico gewerkt wordt met zogeheten aandachtsgebieden (brand, explosie, gifwolk). Het gaat daarbij om een belangrijke accentverschuiving, namelijk van een abstracte reken-technische benadering van het groepsrisico met een verantwoording achteraf naar een bestuurlijk begrijpelijke benadering met een afweging vooraf in het ruimtelijke besluitvormingsproces.

Voor multi-fuel tankstations is van belang dat er vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico gelden voor het tanken van LPG, CNG respectievelijk waterstof (bijlage VII, onder A, onder 1a en 2 respectievelijk onder B, onder 5, bij het Bkl). Voor LNG geldt een te berekenen afstand voor het plaatsgebonden risico (bijlage VII, onder E, onder 10, bij het Bkl). Voor waterstof en LNG gelden daarnaast vaste afstanden voor het brandaandachtsgebied (bijlage VII, onder B, onder 5 respectievelijk onder E, onder 10, bij het Bkl).

De afstanden voor het plaatsgebonden risico zijn zowel in het huidige recht als onder de Omgevingswet gebaseerd op de afzonderlijke risico's van een ongewoon voorval met de betreffende stof; er gelden geen afstanden op basis van gesommeerde risico's. Bij de berekening van het groepsrisico onder het Bevi wordt uitgegaan van alle maatgevende ongevalsscenario's (brand, explosie en gifwolken) voor gevaarlijke stoffen binnen de inrichting. In het Bkl zijn de afstanden voor de aandachtsgebieden gebaseerd op berekeningen waarbij voor de afzonderlijke bij de desbetreffende stof behorende scenario's warmtestraling, drukgolf en concentratie giftige stof nog letale gevolgen kunnen optreden voor mensen die binnenshuis verblijven. In de nieuwe benadering van het groepsrisico worden dus niet alle scenario's rekenkundig gecombineerd.

Concluderend: er gelden afhankelijk van de (deel)activiteit vaste dan wel te berekenen afstanden voor het plaatsgebonden risico en, voor zover van toepassing, voor de aandachtsgebieden. Risico's worden niet bij elkaar opgeteld.

**Vraag 2) In welke gevallen moet, mag of kan in plaats van vaste afstanden een QRA<sup>11</sup> worden uitgevoerd? Mag er voor een multi-fuel tankstation in het kader van gelijkwaardigheid ook gerekend worden in plaats van een vaste afstand?**

Het huidige recht voorziet niet in de mogelijkheid om voor een LPG-tankstation een berekening uit te voeren in plaats van het hanteren van vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico. Ook het Bal of Bkl bevat die mogelijkheid niet voor tankstations voor zover voor het tanken vaste afstanden gelden. Bij een MFT gelden per deelactiviteit binnen het tankstation vaste of te berekenen afstanden voor het plaatsgebonden risico.

De regeling in artikel 4.7 van de Omgevingswet over gelijkwaardigheid heeft betrekking op maatregelen die in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn voorgeschreven (regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1) en die degene die de activiteit verricht moet treffen. Om het risico voor de omgeving dat resteert na het treffen van de voorgeschreven maatregelen te beheersen, gelden voor een aantal risicovolle activiteiten op grond van het Bal vaste afstanden die ten opzichte van de omgeving in acht genomen moeten worden of waarmee rekening gehouden moet worden.

Uit artikel 4.7 Ow volgt dat degene die een activiteit verricht, bijvoorbeeld de exploitant van een LPG-tankstation, in plaats van een voorgeschreven maatregel na voorafgaande toestemming van het bevoegd gezag een alternatieve maatregel mag treffen als daarmee ten minste hetzelfde resultaat wordt bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd. Als het bevoegd gezag toestemming geeft voor het treffen van de gelijkwaardige maatregel, en de maatregel er toe leidt dat ook met een kleinere afstand wordt voldaan aan het in het Bkl voorgeschreven beschermingsniveau (PR  $10^{-6}$ /jaar), dan kan die kleinere afstand ook in het omgevingsplan worden toegepast.<sup>12</sup> Dit is geregeld in artikel 5.8, tweede lid, onder a van het Bkl voor activiteiten als bedoeld in bijlage VII, onder A van het Bkl. In onderdeel A van bijlage VII zijn de huidige in het Activiteitenbesluit geregelde activiteiten met externe veiligheidsrisico's aangewezen waarvoor relatief kleine, vaste afstanden voor het plaatsgebonden risico gelden. In het Invoeringsbesluit Omgevingswet is aan onderdeel A van

<sup>11</sup> QRA = Quantitative risk assessment/kwantitatieve risicoanalyse

<sup>12</sup> Om een goede beoordeling mogelijk te maken van een aanvraag om toestemming voor een gelijkwaardige alternatieve maatregel voor zover die betrekking heeft op de aan te houden afstand voor het plaatsgebonden risico, zal de exploitant bij de aanvraag de gevolgen van de maatregel voor het plaatsgebonden risico door middel van een berekening of anderszins moeten onderbouwen.

bijlage VII het tanken van LPG als meldingsplichtige activiteit toegevoegd (met onder meer afstanden voor het plaatsgebonden risico). Daarnaast bevat onderdeel A afstanden voor het plaatsgebonden risico voor het tanken van CNG. Het tanken van waterstof en LNG zijn als vergunningplichtige activiteiten niet geregeld in onderdeel A, maar in onderdeel B respectievelijk onderdeel E van bijlage VII. Voor het tanken van waterstof gelden vaste afstanden zonder rekenmogelijkheid; voor het tanken van LNG moet het plaatsgebonden risico worden berekend.

De mogelijkheid van het toepassen van een kleinere dan de vastgestelde afstand in samenhang met een gelijkwaardige maatregel geldt dus niet voor waterstof. Voor LNG lost de vraag naar de ruimtelijke gevolgen van een eventuele gelijkwaardige maatregel zich op in de toetsing van de uitkomsten van de risicoberekening aan de grenswaarde en standaardwaarde voor het plaatsgebonden risico.

## Relevante wettelijke bepalingen

### Omgevingswet

#### Artikel 4.7 (gelijkwaardigheid)

Als regels als bedoeld in paragraaf 4.1.1 voorschrijven dat een maatregel moet worden getroffen, kan op aanvraag toestemming worden verleend om, in plaats daarvan, een gelijkwaardige maatregel te treffen. Met de gelijkwaardige maatregel wordt ten minste hetzelfde resultaat bereikt als met de voorgeschreven maatregel is beoogd.

### Bkl (Stb. 2018, 292)

#### Artikel 5.7 (plaatsgebonden risico: kwetsbare gebouwen en locaties en zeer kwetsbare gebouwen)

1. In een omgevingsplan wordt een grenswaarde voor het plaatsgebonden risico van een activiteit in acht genomen van ten hoogste 1 op de 1.000.000 per jaar voor kwetsbare en zeer kwetsbare gebouwen en kwetsbare locaties.

[...]

#### Artikel 5.8 (plaatsgebonden risico: afstanden)

1. Aan artikel 5.7 wordt voldaan door inachtneming van de volgende afstanden voor de activiteiten, aangegeven in de daarbij aangegeven onderdelen van bijlage VII:

- a. de onderdelen A en B: de afstand, aangegeven bij die activiteit;
- b. onderdeel C: de afstand tot de locaties die bij ministeriële regeling zijn aangewezen; en
- c. de onderdelen D en E: een berekende afstand.

2. In afwijking van het eerste lid, aanhef en onder a, kunnen de volgende afstanden in acht worden genomen voor de activiteiten aangegeven in de daarbij aangegeven onderdelen van bijlage VII:

- a. onderdeel A: de afstand waarvoor toestemming als bedoeld in artikel 4.7 van de wet is verleend, als de toestemming gaat om een gelijkwaardige maatregel die betrekking heeft op die afstand; en
- b. onderdeel B, onder 2 of 3: een berekende afstand.

Nota van toelichting bij het Bkl (Stb. 2018, 292), artikelsgewijs

#### *Artikel 5.8*

##### *Tweede lid*

Onderdeel a van het tweede lid houdt rekening met de mogelijkheid dat bij een activiteit een gelijkwaardige maatregel wordt getroffen die zo veilig is, dat een iets kortere afstand kan worden aangehouden dan de afstand die het Besluit activiteiten leefomgeving voorschrijft. Als daarvoor toestemming is verleend, kan ook in het omgevingsplan uitgegaan worden van die kortere afstand. Volgens onderdeel b kan voor bepaalde activiteiten worden gekozen voor berekening in plaats van het toepassen van de vaste afstand van het eerste lid, aanhef en onder a. Het gaat hier om bepaalde typen opslag van propaan of propane en opslagen van verpakte gevaarlijke stoffen waar PGS 15 op van toepassing is. Voor deze activiteiten kan de

variatie in de wijze van opslag aanleiding geven tot toepassing van andere, berekende afstanden, in plaats van de vaste afstanden, bedoeld in bijlage VII, onder B. Deze mogelijkheid bestaat nu ook onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen.

**Vraag 3) Wat zijn de juridische implicaties van een multi-fuel tankstation met verschillende eigenaren op één locatie? Tot wie richten de normen uit het Bal zich als sprake is van meerdere eigenaren en exploitanten op een multi-fuel tankstation?**

Er zijn verschillende varianten denkbaar met betrekking tot de vraag tot wie de normen uit het Bal zich richten als er sprake is van meerdere eigenaren en exploitanten op een MFT:

- a) één tankstation-activiteit met één hoofdverantwoordelijke (vergelijkbaar met één inrichting onder de Wet milieubeheer/Wabo)
- b) één tankstation-activiteit met gedeelde verantwoordelijkheid (was ook mogelijk met één inrichting onder de Wet milieubeheer/Wabo). N.B. Splitsing van verantwoordelijkheden zoals in geval van vergunningplicht maakt de Omgevingswet bij algemene regels nog niet mogelijk.
- c) twee tankstation-activiteiten op een gedeelde locatie/kavel, met twee normadressaten (vergelijkbaar met twee inrichtingen onder de Wet milieubeheer/Wabo).

Hieronder worden deze varianten nader toegelicht.

**a) één tankstation-activiteit met één hoofdverantwoordelijke (vergelijkbaar met één inrichting onder de Wet milieubeheer/Wabo)**

In deze variant neemt een van de exploitanten de hoofdverantwoordelijkheid op zich, en verstrekt de gegevens en bescheiden, bedoeld in artikel 3.299 van het Bal:

**Artikel 3.299 (gegevens en bescheiden)**

1. Ten minste vier weken voor het begin van de activiteit, bedoeld in artikel 3.296, worden aan het bevoegd gezag, bedoeld in afdeling 2.2, gegevens en bescheiden verstrekt over:
  - a. de begrenzing van de locatie waarop de activiteit wordt verricht; en
  - b. de verwachte datum van het begin van de activiteit.
2. Ten minste vier weken voordat de begrenzing wijzigt, worden de gewijzigde gegevens verstrekt aan het bevoegd gezag.

Door het daarbij verstrekken van de algemene gegevens en bescheiden bedoeld in artikel 2.18, maakt de exploitant zich bekend bij de overheid (zie geel gemarkeerd deel).

**Artikel 2.18 (algemene gegevens bij het verstrekken van gegevens en bescheiden)**

Als gegevens en bescheiden worden verstrekt aan het bevoegd gezag, bedoeld in afdeling 2.2, worden die ondertekend en voorzien van:

- a. de aanduiding van de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 3;
- b. als het gaat om een activiteit als bedoeld in hoofdstuk 4: de aanduiding van die activiteit;
- c. de naam en het adres van degene die de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 3, verricht;
- d. het adres waarop de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 3, wordt verricht; en
- e. de dagtekening.

In deze variant omvat de begrenzing bedoeld in het eerste lid onder a) van artikel 3.299 hierboven het gehele tankstation, dus alle activiteiten/installaties van meerdere exploitanten.

De zogenoemde richtingaanwijzer in artikel 3.298 verwijst naar de paragrafen uit hoofdstuk 4 waarin de inhoudelijke regels staan voor verschillende deelactiviteiten die kenmerkend zijn voor een tankstation:

**Artikel 3.298 (algemene regels)**

1. Bij het verrichten van de activiteit, bedoeld in artikel 3.296, wordt voldaan aan de regels



over:

- a. het tanken en opslaan van LPG, bedoeld in paragraaf 4.35;
  - b. het tanken en opslaan van LNG, bedoeld in paragraaf 4.36;
  - c. het tanken van CNG, bedoeld in paragraaf 4.37;
  - d. het tanken en opslaan van waterstof, bedoeld in paragraaf 4.38;
  - e. het kleinschalig tanken, bedoeld in paragraaf 4.39;
  - f. het grootschalig tanken, bedoeld in paragraaf 4.40; en
  - g. een wasstraat of wasplaats, bedoeld in paragraaf 4.44.
2. Ook wordt voldaan aan de regels over energiebesparing, bedoeld in paragraaf 5.4.1, tenzij de activiteit of een deel van de activiteit als vergunningplichtig is aangewezen in artikel 3.297.

Van de meeste van die activiteiten moet ook een melding worden gedaan. Dit volgt uit de paragrafen van hoofdstuk 4 waar artikel 3.298 naar verwijst.

Voorbeelden van artikelen in hoofdstuk 4 die een melding vereisen is artikel 4.482 uit paragraaf 4.37, Tanken van CNG:

**Artikel 4.482 (melding)**

1. Het is verboden de milieubelastende activiteit, bedoeld in artikel 4.481, te verrichten zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan te melden.
2. Een melding bevat de coördinaten van de tankzuil en de bufferopslag.
3. Ten minste vier weken voordat de activiteit op een andere manier wordt verricht dan overeenkomstig die gegevens, wordt een melding gedaan.
4. Dit artikel is niet van toepassing als de activiteit als vergunningplichtig is aangewezen in hoofdstuk 3.

en artikel 4.503 uit paragraaf 4.40, Grootschalig tanken:

**Artikel 4.503 (melding)**

1. Het is verboden de milieubelastende activiteit, bedoeld in artikel 4.502, te verrichten zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan te melden.
2. Dit artikel is niet van toepassing als de activiteit als vergunningplichtig is aangewezen in hoofdstuk 3.

Bij die meldingen moeten naast eventuele in bovenstaande artikelen vermelde gegevens ook de algemene gegevens worden verstrekt bedoeld in artikel 2.17.

**Artikel 2.17 (algemene gegevens bij een melding)**

Een melding wordt ondertekend en bevat ten minste:

- a. de aanduiding van de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 4;
- b. de naam en het adres van degene die de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 3, verricht;
- c. het adres waarop de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 3, wordt verricht; en
- d. de dagtekening.

Gelet op het geel gemarkeerde deel in onderdeel b) moet de melding door degene worden gedaan die de gegevens en bescheiden heeft verstrekt bedoeld in artikel 3.299 hierboven. In deze variant dus de hoofdverantwoordelijke.

Voor sommige activiteiten van het tankstation kan een vergunning nodig zijn. Dit volgt uit artikel 3.297:

**Artikel 3.297 (aanwijzing vergunningplichtige gevallen)**

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 3.296, voor zover het gaat om het tanken van voertuigen of werktuigen met:

- a. LNG; of
- b. waterstof.

Als voor een activiteit een vergunning vereist is, hoeft geen melding te worden gedaan. Dit wordt steeds bij het meldingsartikel aangegeven. Zie bijvoorbeeld het tweede lid van bovenstaand artikel 4.482. Mocht sprake zijn van vergunningplicht, dan zal die in deze variant door de hoofdverantwoordelijke worden aangevraagd.

Naast de deelactiviteiten uit de richtingaanwijzer kunnen bij een tankstation ook activiteiten plaatsvinden die niet specifiek voor een tankstation zijn, maar bij meerdere activiteiten uit verschillende bedrijfstakken worden verricht. Dergelijke "bedrijfstakoverstijgende activiteiten" zijn in het Bal ondergebracht in afdeling 3.2. Bij een tankstation zullen met name de volgende bedrijfstakoverstijgende activiteiten aan de orde zijn:

- Stookinstallatie, paragraaf 3.2.1
- Opslagtank voor gassen, paragraaf 3.2.7
- Opslagtank voor vloeistoffen, paragraaf 3.2.8
- Opslaan van gevaarlijke stoffen in verpakking, paragraaf 3.2.9.

Bij deze activiteiten behoeven geen gegevens en bescheiden te worden verstrekt over de begrenzing. Er wordt namelijk van uitgegaan dat deze activiteiten onderdeel zijn van een andere activiteit (zoals in dit geval het tankstation) en de begrenzing al bij die activiteit is doorgegeven. Maar ook bij deze activiteiten bevatten de regels in hoofdstuk 3 een richtingaanwijzer die verwijst naar inhoudelijke regels van hoofdstuk 4, en die bevatten meestal een meldingsplicht. Ook die melding moet in deze variant door de hoofdverantwoordelijke worden gedaan.

**Vraag:** Moet de hoofdverantwoordelijke in deze variant de verantwoordelijkheid voor deelactiviteiten binnen het tankstation (bijv. het tanken van waterstof, LNG of CNG) doorleggen aan de desbetreffende exploitanten (civielrechtelijke afspraken) of zijn deze deelexploitanten sowieso - naast de hoofdverantwoordelijke - aan te merken als degene die de activiteit verricht en daarmee ieder voor zijn deel verantwoordelijk voor de naleving van de desbetreffende algemene regels uit hoofdstuk 4?

**Antwoord:** De "hoofdverantwoordelijke" is in deze variant degene die vanuit hoofdstukken 2-5 wordt gezien als normadressaat. Hij moet ervoor zorgen dat eventuele werknemers of andere bedrijven die binnen de activiteit deelactiviteiten verrichten (in zijn opdracht of met zijn medeweten) bekend zijn met de relevante regels, en ook andere randvoorwaarden creëren zodat die de regels kunnen naleven. Binnen zijn mogelijkheden moet die er ook op toezien dat de regels nageleefd worden. Immers, als dat niet het geval is, kan die erop (mede) worden aangesproken bij toezicht en handhaving. De regels geven niet expliciet aan op welke wijze degene die de activiteit verricht dit organiseert, en dus ook niet dat het moet met civielrechtelijke afspraken.

De anderen die binnen het tankstation activiteiten verrichten worden in deze variant (alleen de hoofdverantwoordelijke heeft zich bij de overheid bekendgemaakt via het verstrekken van gegevens en bescheiden over de activiteit) binnen hoofdstukken 2-5 van het Bal niet gezien als degene die de activiteit verricht. Mochten er maatwerkvoorschriften komen dan zijn deze tot de hoofdverantwoordelijke gericht.

Zie in de bijlage de tekst van de NvT bij het Bal over het begrip normadressaat. Dit volgt uit de specifieke zorgplicht.

Overigens is dit niet anders dan in een situatie dat de hoofdverantwoordelijke onder de Wet milieubeheer melding zou doen van de inrichting tankstation.

## **b) één tankstation-activiteit met gedeelde verantwoordelijkheid**

Deze variant werkt net als variant a) met als enige verschil dat het verstrekken van gegevens en bescheiden en het melden door alle exploitanten gezamenlijk plaatsvindt. Ze zijn in deze variant dus in beginsel steeds gedeeld verantwoordelijk, ook al voert de één een deel van de activiteiten uit, en de ander(en) de rest.

De Omgevingswet bevat een bepaling die het in geval van een vergunningplichtige activiteit die door meerdere exploitanten wordt verricht mogelijk maakt de verantwoordelijkheden te splitsen:

**Artikel 5.37 (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.

2. Als een aangevraagde of verleende omgevingsvergunning zal gaan gelden voor een ander dan de aanvrager of de vergunninghouder, informeert de aanvrager respectievelijk de vergunninghouder ten minste vier weken van tevoren het bevoegd gezag daarover. Bij ministeriële regeling worden regels gesteld over de gegevens die daarbij worden verstrekt.

3. In afwijking van het eerste lid, eerste zin, kan het bevoegd gezag in de omgevingsvergunning bepalen dat deze alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend, als de persoon van de vergunninghouder van belang is voor de toepassing van de regels over het verlenen of weigeren van de omgevingsvergunning.

**Artikel 5.37a (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.

Een vergelijkbare mogelijkheid voor het bevoegd gezag om de verantwoordelijkheid te verdelen ontbreekt bij algemene regels, omdat die niet noodzakelijk werd geacht.<sup>13</sup>

**c) twee tankstation-activiteiten op een gedeelde locatie/kavel**

Het Bal stuurt niet heel strak op wat als één activiteit moet worden gezien, tenzij dat wenselijk is vanuit Europees recht (zoals het geval is bij het installatiebegrip van de Richtlijn industriële emissies en de Seveso-richtlijn).

Het is gelet daarop niet uitgesloten om een locatie waar een exploitant gelegenheid biedt tot het tanken van conventionele brandstoffen (benzine, diesel en/of lpg) en in directe nabijheid daarvan een andere exploitant gelegenheid biedt tot het tanken van 'alternatieve brandstof' te zien als een locatie waar twee afzonderlijke tankstation-activiteiten worden verricht.

Dat biedt de mogelijkheid dat beide exploitanten zich via het verstrekken van gegevens en bescheiden (zie artikel 3.299 in samenhang 2.18 hierboven bij variant a) bekendmaken als exploitant van een "eigen" tankstation, en vervolgens melding doen van de activiteiten uit hoofdstuk 4 die ze binnen dat tankstation verrichten.

Het is daarbij ook niet uitgesloten als de twee activiteiten bepaalde voorzieningen, zoals de kassa of het toiletgebouw, zouden delen. Beiden moeten die gezamenlijke voorzieningen binnen de begrenzing opnemen. De begrenzingen overlappen daardoor enigszins, maar dat is niet bezwaarlijk.

Deze keuze kan wel gevolgen hebben voor bepaalde regels in het Bal, zoals de regels die uitgaan van het hanteren van een veiligheidsafstand tot de begrenzing van de locatie waarop

<sup>13</sup> Dit is een aandachtspunt voor eventuele toekomstige aanpassingen, mocht daar in de praktijk behoefte aan bestaan.

de activiteit, bedoeld in hoofdstuk 3, wordt verricht. In de variant a) wordt gekeken naar de begrenzing van het gehele tankstation. In variant c) naar de begrenzing van het "eigen tankstation".

Overigens was het onder de Wet milieubeheer ook niet uitgesloten om twee inrichtingen te melden.

**Vraag:** In het rapport van het Instituut voor Fysieke Veiligheid over MFT wordt een aanbeveling gedaan over het voeren van regie op de veiligheid van de verschillende activiteiten binnen een multi-fuel tankstation vanwege mogelijke onderlinge beïnvloeding (bijv. gelijktijdig leveren van waterstof en LPG, dus met twee tankauto's; noodstopvoorzieningen bij een ongeval bij een deelactiviteit om domino-gevolgen te voorkomen). Ook vanuit de veiligheidsregio wordt er voor gepleit de voordelen van het inrichtingenbegrip (het waarborgen van een samenhangende veiligheidsbenadering) te behouden. In hoeverre biedt het Bal hiervoor ruimte?

**Antwoord:** Variant a) en b) voorzien hierin, feitelijk verschillen ze niet of nauwelijks van hoe met een tankstation onder het inrichtingenbegrip wordt omgegaan. Het tankstation wordt in deze varianten gezien als één milieubelastende activiteit.

Mochten diegenen die activiteiten verrichten kiezen voor variant c) dan bieden de ruime maatwerkmogelijkheden binnen het Bal alle ruimte om zo nodig aanvullende regels op de Bal regels te stellen, proactief als maatwerkregel voor één of beide locaties in het omgevingsplan, of reactief als maatwerkvoorschrift aan een of beide normadressaten, om eventuele ongewenste creativiteit te voorkomen of te corrigeren.

### **Bijlage 1: Nota van Toelichtingen bij het Bal (Stb. 2018, 293) over het begrip normadressaat**

#### **2.3.2 Normadressaat**

De regels van dit besluit zijn gericht tot degene die de activiteit verricht waarop die regels betrekking hebben. Diegene moet zorg dragen voor de naleving van de regels die over de activiteit gelden. Voor vergunningvoorschriften volgt dat uit artikel 5.37 van de wet, dat de vergunninghouder verplicht om er zorg voor te dragen dat de voorschriften van de vergunning worden nageleefd, en voor algemene regels volgt dat uit de artikelen van dit besluit die bepalen wie normadressaat is. Deze plicht houdt ook in, dat de normadressaat ervoor zorgt, dat eventuele werknemers of andere bedrijven die binnen de activiteit in opdracht van de normadressaat deelactiviteiten verrichten, zoals onderhoud van bepaalde installaties, de regels naleven. Dat geldt ook voor eventuele regels die als maatwerkvoorschrift over de activiteit zijn gesteld, en voor het bij de activiteit eventueel gebruiken van een gelijkwaardige maatregel.

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. Degene die de activiteit verricht kan zowel een natuurlijke persoon zijn, als een rechtspersoon.

De meeste activiteiten die dit besluit regelt zijn locatiegebonden, wat impliceert dat degene die de activiteit verricht een vorm van zeggenschap over de locatie moet hebben die hem het recht geeft de activiteit op die locatie te verrichten. Veelal zal degene die de activiteit verricht eigenaar of huurder zijn van het perceel waarop de activiteit wordt verricht.

In andere gevallen kunnen activiteiten feitelijk door een ieder plaatsvinden, zonder zeggenschap over de locatie, zoals het geval is bij een deel van de activiteiten in het voor een

ieder toegankelijk deel van het beperkingengebied van een weg of een waterstaatswerk in beheer bij het Rijk, of bij activiteiten in de nabijheid van rijksmonumenten, die nadelige gevolgen voor het rijksmonument zouden kunnen hebben. Het is bij die activiteiten zo, dat (tenzij er sprake is van ongewone voorvallen) degene die ze verricht het in zijn macht heeft om de activiteiten direct aan te passen of te staken, zodat geen strijd met de regels ontstaat.

Voorgaande betekent niet dat het bevoegd gezag bij elke activiteit die plaatsvindt steeds zelf moet achterhalen wie normadressaat is. In de meeste gevallen zal dit namelijk blijken uit een omgevingsvergunning, een melding of uit het op een andere manier verstrekken van informatie aan het bevoegd gezag. Als de regels gelden voor een vergunningplichtige activiteit is de vergunninghouder degene die de activiteit verricht. Als voor een activiteit geen vergunningplicht geldt wordt in de algemene regels van dit besluit in veel gevallen bepaald, dat degene die de activiteit gaat verrichten – de normadressaat – het bevoegd gezag voorafgaand aan het starten daarvan moet informeren, of een melding moet doen. 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. Die wordt dan als normadressaat gezien en is aanspreekpunt voor bijvoorbeeld overleg over actualiseren of reviseren van de omgevingsvergunning, over het zo nodig stellen van een maatwerkvoorschrift, of bij een waarschuwing voorafgaand aan handhaving. Voor zover de Seveso-richtlijn of richtlijn industriële emissies van toepassing zijn, wordt degene die de activiteit verricht ook gezien als exploitant in de zin van die richtlijnen.

Gedurende het verloop van de activiteit kan degene die de activiteit verricht wijzigen. Dat is allereerst het geval als een activiteit waarop de omgevingsvergunning betrekking heeft vanaf een gegeven moment wordt verricht door een ander dan door wie de vergunning is aangevraagd of aan wie die is verleend. De meeste vergunningen onder de Omgevingswet hebben een zaaksgebonden karakter en maken dus een verandering in degene die de activiteit verricht zonder een nieuwe vergunningsprocedure mogelijk. Het kan bijvoorbeeld zijn dat tijdens de vergunningprocedure of na het verlenen van de vergunning het bedrijf wordt overgenomen door een ander bedrijf. Om er voor te zorgen dat ook in dat geval het bevoegd gezag weet wie de vergunninghouder is, bevat het tweede lid van artikel 5.37 van de wet een plicht om het bevoegd gezag op de hoogte te brengen van wie voortaan vergunninghouder zal zijn.

Een vergelijkbare plicht geldt in situaties waarin geen vergunningplicht geldt maar algemene regels van toepassing zijn die een meldingsplicht of een andere informatieverplichting bevatten. Dit besluit bevat de plicht om als de normadressaat in die gevallen wijzigt hierover het bevoegd gezag te informeren.

In het besluit is bepaald dat een open bodemenergiesysteem vergunningplichtig is, en zijn ook algemene regels opgenomen die voor dat systeem naast de vergunning gelden. Deze algemene regels bevatten onder andere een plicht om jaarlijks bepaalde gegevens aan het bevoegd gezag te verstrekken. De vergunninghouder zal hiervoor zorg moeten dragen. Dat is degene aan wie de vergunning is verleend, tenzij deze aan het bevoegd gezag heeft gemeld dat vanaf een in de melding aangegeven moment een ander de vergunninghouder is. Voor gesloten bodemenergiesystemen is in de meeste gevallen geen vergunning vereist, maar gelden alleen algemene regels. Die bevatten onder andere een plicht om het aanleggen en gebruiken van een gesloten bodemenergiesysteem vooraf te melden. Als later degene die het gesloten bodemenergiesysteem gebruikt wijzigt, bijvoorbeeld als gevolg van de verkoop van het gebouw waarin dat systeem is geïnstalleerd, moet het bevoegd gezag over de wijziging van de normadressaat worden geïnformeerd.

In sommige gevallen is het mogelijk dat verschillende rechtspersonen als normadressaat zouden kunnen optreden. Dat kan aan de orde zijn in situaties van "getrapte verantwoordelijkheid", bijvoorbeeld als een landelijk opererend bedrijf een nieuwe lokale

vestiging opent. In die gevallen kan men een keuze maken over wie de vergunning aanvraagt of de vereiste informatie voorafgaand aan de start van die vestiging aan het bevoegd gezag verstrekt. Dat kan de hoofdvestiging van het landelijk opererend bedrijf zijn, maar ook degene die de economische zeggenschap heeft over de lokale vestiging. Degene die uiteindelijk de vergunning aanvraagt, melding doet of informatie verstrekt zal vanaf dat moment als degene die de activiteit verricht worden beschouwd.

Ook kan een aantal bedrijven besluiten om als één geheel richting de overheid te opereren en organisatorische voorzieningen treffen om al één normadressaat te worden gezien, zoals het geval kan zijn bij een campus of een groot industrieel complex. Bij de totstandkoming van de wet en dit besluit is in dit verband gesproken over "complexen van bedrijven".

Bij een deel van de activiteiten bevat het besluit geen vergunningplicht en ook geen informatieplicht of meldingsplicht. Dat is enerzijds aan de orde bij activiteiten waarvan de gevolgen voor de leefomgeving beperkt zijn en de administratieve verplichtingen niet rechtvaardigen, en anderzijds bij een aantal bepalingen die zich tot een ieder richten, en waarbij gelet op de aard van de activiteit een vergunningplicht of meldingsplicht niet voor de hand ligt. Het bevoegd gezag heeft bij deze activiteiten dus geen voorafgaande informatie over wie in het specifieke geval normadressaat is. In de praktijk is echter wel duidelijk, wie bij die activiteiten als normadressaat kan worden aangesproken.

Dat geldt overigens ook in situaties waarin wel een vergunningplicht, meldingsplicht of informatieverplichting geldt, maar deze door degene die de activiteit verricht niet wordt nageleefd.

Een voorbeeld van een activiteit met beperkte gevolgen voor de leefomgeving is het lozen van afstromend hemelwater van een verhard oppervlak op rijkswater. Voor dit lozen geldt alleen de specifieke zorgplicht. Mocht die zorgplicht worden overtreden bijvoorbeeld omdat het oppervlak bovenmatig verontreinigd is met stoffen die richting het oppervlaktewater afspoelen dan wordt in beginsel de eigenaar of gebruiker van het verhard oppervlak – het perceel – aangesproken.

Dit besluit bevat ook een verbod om rijksmonumenten te beschadigen of te vernielen. Er zijn vele manieren denkbaar waarbij een dergelijk verbod wordt overtreden. Zo kan het zijn dat een voorbijganger graffiti op het monument spuit. Hij zal dan degene zijn die op het beschadigen van het rijksmonument zal worden aangesproken.

Mocht een open bodemenergiesysteem zonder vergunning in bedrijf zijn dan is er geen sprake van een vergunninghouder en zal het bevoegd gezag moeten bepalen wie op het verrichten van de activiteit zonder de vereiste omgevingsvergunning moet worden aangesproken. Dat is degene met zeggenschap (degene die het feitelijk of juridisch voor het zeggen heeft/in zijn macht heeft de overtreding te beëindigen). Vaak zal het de eigenaar of huurder van het perceel/pand zijn. Die heeft zeggenschap over het wel of niet installeren van een dergelijk systeem op het perceel en is ook degene die voor het installeren van het systeem de vereiste vergunning kon aanvragen. Hij is veelal ook degene die een aannemer de opdracht heeft gegeven het systeem aan te leggen.

Bovenbeschreven wijze van omgaan met normadressaat bouwt voort op het omgaan met normadressaat in voorafgaand aan dit besluit geldende regelgeving.