

Vergaderjaar 2010–2011

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding

Nr. 96

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2011

Tijdens het speeddebat op 13 januari jl. over de brand bij Chemie-Pack (Handelingen II 2010/11, nr. 39, item 7, blz. 21–60) heb ik diverse onderzoeken toegezegd. In deze brief informeer ik u over de nu beschikbare onderzoeksresultaten. Voorts ga ik – op verzoek van uw Kamer en naar aanleiding van een besluit van de Vaste Commissie voor Infrastructuur en milieu – in op de situatie bij het bedrijf Dow Chemicals in Terneuzen en de Brzo-situatie in de gemeente Oosterhout.

1. Gezamenlijk onderzoek van VROM-Inspectie (VI), Inspectie verkeer en waterstaat (IVW) en Arbeidsinspectie (AI)

Dit onderzoek is aangekondigd in de brief van 12 januari 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 956, nr. 75). Het onderzoek van de VI, IVW en AI is gericht op de vergunningensituatie bij het bedrijf Chemie-Pack te Moerdijk en de uitgevoerde handhavingsactiviteiten. Het onderzoek bestrijkt een periode tot de calamiteit op 5 januari 2011. Wat betreft het toezicht gaat het onderzoek terug over de afgelopen vijf jaar, tot aan 1 januari 2006. Het volledige rapport is als bijlage bij deze brief gevoegd.¹

De verantwoordelijkheid voor het milieutoezicht op Chemie-Pack ligt bij de gemeente Moerdijk. In opdracht van de gemeente Moerdijk wordt het Brzo²-toezicht op de milieu- en externe veiligheidscomponenten uitgevoerd door de Regionale Milieudienst West-Brabant (RMD). De RMD werkt hierin samen met de Brandweer West en Midden Brabant als bevoegd gezag voor de rampenbestrijding en de Arbeidsinspectie Major Hazard Control als bevoegd gezag voor de werknemersveiligheid.

De VI is wettelijk adviseur voor de Brzo-bedrijven en zij beoordeelde vanuit die rol selectief en globaal de ontwerpbeslissing op de aanvraag om een vergunning. Daarnaast is de VI tot 1 januari 2012 belast met het interbestuurlijk toezicht op gemeenten.

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

² Besluit risico's zware ongevallen.

Belangrijkste conclusies

De door de gemeente Moerdijk verstrekte milieuvergunningen (revisievergunning 2009 en veranderingsvergunning 2010) geven het bedrijf Chemie-Pack veel ruimte in het omgaan met stoffen. Niet altijd is duidelijk wat vergund is.

De afgelopen vijf jaar zijn bij Chemie-Pack diverse overtredingen geconstateerd en hebben overheden sanctiemiddelen gebruikt om het bedrijf tot naleving van regels te dwingen. Dit betreft zowel het geven van waarschuwingen, het opleggen van eisen, processen-verbaal en dwangsomprocedures. Chemie-Pack wordt door toezichthouders gekenschetst als een reactief bedrijf.

Volgens de planning van de gemeente moet Chemie-Pack ieder jaar integraal worden gecontroleerd op de naleving van de vergunningen. In 2010 is geen controle uitgevoerd.

Het toezicht op de naleving van de regels uit het Brzo 1999 is wel, overeenkomstig de wettelijk eis, jaarlijks uitgevoerd.

Volgens het gemeentelijke bestemmingsplan mocht het bedrijfsperceel voor 60% van de oppervlakte worden bebouwd. Chemie-Pack heeft deze ruimte volledig benut. In de bouw- en milieuvergunningen zijn niet eenduidige eisen gesteld aan de brandwerendheid tussen verschillende gebouwdelen.

Deze rapportage zal door de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) gebruikt kunnen worden in het eigen onderzoek.

Het Openbaar Ministerie voert een strafrechtelijk onderzoek uit naar de oorzaak van de brand.

2. Vervolgonderzoek PGS 15-bedrijven

De VI heeft de afgelopen jaren onderzoeken uitgevoerd naar de brandveiligheid bij bedrijven waar grote hoeveelheden verpakte gevaarlijke stoffen worden opgeslagen. Deze bedrijven worden in jargon PGS 15-bedrijven genoemd.

Er was bij deze bedrijven een hardnekkig nalevingstekort. Uw Kamer is daarover regelmatig geïnformeerd.

Op 8 oktober 2010 heeft de voormalige minister van VROM, mevrouw Huizinga, uw Kamer geïnformeerd over de resultaten van de door de VI ondernomen acties. Er resteerden toen nog 12 gemeenten waar geen of onvoldoende actie op het gebied van de vergunning of het toezicht was toegezegd. De VI is bij deze gemeenten juridische procedures gestart om dit af dwingen en inmiddels zijn al deze gemeenten bezig om de vergunning dan wel de handhaving op orde te brengen. De VI blijft deze gemeenten nauwgezet volgen.

Daarnaast heeft de VI nader onderzoek gedaan bij alle gemeenten en provincies die vorig jaar hebben toegezegd de vergunning te actualiseren dan wel een toezichtactie in gang te zetten.

Het ging hierbij om 196 gevallen en het blijkt dat bij 73 gemeentelijke én provinciale bedrijven de toezegging niet is waargemaakt. Op de peildatum 25 februari 2011 was over 19 gevallen nog geen recente informatie ontvangen. Het betrof op dat moment 10 gemeenten en 1 provincie. Ik merk hierbij op dat dit beeld aan verandering onderhevig is, omdat voortdurend druk wordt uitgeoefend om informatie te verstrekken.

In iets minder dan de helft van deze 73 gevallen betreft het bedrijven waar een inspectierapport voor de brandbeveiligingsinstallatie was afgegeven met een zogeheten «NEE conclusie».

Dat betekent dat er sprake is van een tekortkoming in de installatie waardoor geen goedkeuring voor de installatie kon worden afgegeven. Indien sprake is van een inspectierapport met een «NEE conclusie», moet het bevoegd gezag gaan handhaven om tot een «JA conclusie» te kunnen komen. Indien het bevoegd gezag niet uit eigen beweging hier toe overgaat, dient de VI een verzoek tot handhaving in bij het bevoegd gezag.

3. Quickscan risicobedrijven

De Kamer heeft mij verzocht bij motie van de leden Van Tongeren, Kuiken, Ouwehand, Paulus Jansen en Dijkstra.(nr. 80, 26 956) door middel van een quickscan de actuele veiligheidssituaties bij bedrijven met dezelfde gevaarzetting als Chemie-Pack in kaart te brengen.

In deze brief informeer ik u over het eerste deel van de motie Van Tongeren.

Over het tweede deel, het beoordelen van de crisis- en communicatieplannen zal ik u, samen met de minister van Veiligheid en Justitie, voor het zomerreces van 2011 informeren.

Beschikbare informatie

De quickscan is uitgevoerd op basis van beschikbare informatie uit de landelijke database die onderdeel is van de zogeheten Inspectieruimte Brzo. De gegevens uit deze database zijn bedoeld ter ondersteuning van de Brzo-inspectieteams en niet zozeer om vergelijkende uitspraken te doen over de mate van naleving van het Brzo door de bedrijven.

Niettemin geeft de quickscan hier een beeld van; en dan in het bijzonder de mate waarin het veiligheidbeheersysteem (VBS) van de bedrijven functioneert. De bevindingen zijn gebaseerd op de inspectieresultaten uit 2009 en 2010 die op 15 februari 2011 waren opgenomen in deze inspectie-database.

Voor de quickscan zijn alle Brzo-bedrijven in Nederland genomen.

Bedrijven die als zodanig zijn aangemerkt, zijn primair zelf verantwoordelijk voor de veiligheid met betrekking tot het omgaan met gevaarlijke stoffen binnen de eigen organisatie. Alle Brzo-bedrijven moeten volgens de wet een veiligheidbeheer-systeem (VBS) hebben.

Beoordelingscriteria

In deze quickscan is gekeken naar de mate waarin het VBS van de bedrijven is geïmplementeerd. Voor de quickscan zijn vijf van de in totaal acht elementen van het VBS onderzocht die het meest relevant worden geacht voor het doen van uitspraken over de (borging van de) veiligheid.

Dit zijn de volgende vijf elementen:

- Identificatie gevaren/beoordeling risico's
- Beheersing van de uitvoering
- Wijze waarop wordt gehandeld bij wijzigingen
- Planning voor noodsituaties
- Toezicht op de prestaties.

Er is daarbij uitsluitend gekeken naar de mate waarin maatregelen en procedures van het VBS zijn geïmplementeerd.

Resultaten quickscan

Op 15 februari 2011 waren er 416 Brzo-bedrijven geregistreerd. Van 29 bedrijven was in de inspectiedatabase over de jaren 2009 en 2010 geen informatie beschikbaar.

De resultaten: bedrijven die

- op alle vijf elementen redelijk of goed scoorden: 13
- op vier elementen redelijk of goed scoorden: 28
- op drie elementen redelijk of goed scoorden: 50
- op verschillende elementen wisselend hebben gescoord: 225

Bedrijven die op één of meer elementen slecht scoorden

Er zijn 71 bedrijven die op één of meer van de vijf elementen het oordeel «slecht» scoorden. Van deze 71 bedrijven scoorden er 25 op twee of meer van de vijf onderzochte elementen slecht.

Ik constateer op basis van deze grove onderzoeksmethodiek dat in ieder geval bij de groep van 25 bedrijven ten tijde van de inspectie sprake was van een niet optimale borging van de veiligheid. Ik merk hierbij op dat er sprake is van een momentopname. Het is mogelijk dat een bedrijf naar aanleiding van de inspectieresultaten in 2009 en 2010 en eventuele handhavingsacties van het bevoegd gezag inmiddels verbeteringen heeft doorgevoerd. De resultaten van de quickscan moeten, in afstemming met de «Landelijke Aanpak Toezicht (LAT)¹ Risicobeheersing Bedrijven», dus eerst geverifieerd te worden alvorens hieraan consequenties verbonden kunnen worden.

Fase 2 van de quickscan richt zich met name op deze 25 bedrijven. Daarnaast zal onderzocht worden of er eventueel nog andere bedrijven aan de selectie toegevoegd moeten worden, onder andere uit de groep van 29 bedrijven waarvan geen informatie over 2009 en 2010 beschikbaar was.

4. Verzoek Tweede Kamer

Op 3 februari jl. is mij gevraagd is in te gaan op de situatie bij het bedrijf Dow Chemicals in Terneuzen en de Brzo-situatie in de gemeente Oosterhout alsmede een overzicht te geven van andere bedrijven waar zich soortgelijke situaties als bij Dow Chemicals voordoen.

Dow Chemicals

Begin februari 2011 is in de pers bericht over een uitgevoerd strafrechtelijk onderzoek bij het chemieconcern DOW Benelux B.V. Vanuit haar interbestuurlijke toezichtsrol heeft de VI een inventariserend onderzoek ingesteld naar het actuele Brzo-toezicht door de provincie Zeeland op de naleving door het bedrijf. In het onderzoek zijn de jaren 2008, 2009 en 2010 beschouwd.

Uit het onderzoek blijkt dat de provincie Zeeland het Brzo-toezicht aan de hand van het landelijk «Toezichtmodel BRZO «99» programmeert. Dit toezicht is in 2008, 2009 en 2010 volgens het programma en systematisch uitgevoerd.

Voor de programmering en uitvoering van het toezicht werkt de provincie Zeeland samen met de Arbeidsinspectie Major Hazard Control, de Veiligheidsregio Zeeland en de provincie Noord-Brabant en Limburg.

¹ De LAT gaat het toezicht verbeteren op alle grote risicobedrijven in Nederland en bouwt verder op de successen van voorgangers VT Chemie en LAT BRZO.

Het strafrechtelijk onderzoek is inmiddels afgerond en het dossier is op 1 februari 2011 naar het functioneel parket gezonden. Het Openbaar Ministerie moet nu de beslissing nemen of tot vervolging kan worden overgegaan.

Gemeente Oosterhout

Na de brand in Moerdijk op 5 januari 2011 besteedde regionaal dagblad BN/De Stem vanaf 6 januari 2011 enige malen aandacht aan Brzo-bedrijven in de regio en de rol van de gemeente daarbij.

Binnen de gemeente Oosterhout zijn vijf Brzo-bedrijven gevestigd, waarvan vier bedrijven onder het Wm bevoegd gezag van de gemeente vallen en één bedrijf onder de bevoegdheid van de provincie.

Vanuit haar interbestuurlijke toezichtsrol houdt de VI sinds 2009 verscherpte controle op de gemeente Oosterhout. In 2009 heeft de gemeente een deel van de taken op het gebied van Brzo-toezicht overgedragen aan de RMD.

De gemeente beoordeelt in die periode nog wel zelf de Brzo-plicht en het veiligheidsrapport. Daarnaast is de gemeente verantwoordelijk voor de feitelijke handhaving indien tijdens inspecties overtredingen worden geconstateerd.

De VI wordt regelmatig over de voortgang geïnformeerd en constateert verbetering.

In 2011 geeft de gemeente de RMD opdracht om naast het Brzo ook op de naleving van de Wet milieubeheer toezicht te houden. Verder worden besprekingen gevoerd met de RMD over een opdracht om structureel toezicht te houden op 20 risicovolle bedrijven (waaronder de Brzo-bedrijven).

Overzicht soortgelijke situaties

Inzake het verzoek van uw Kamer een overzicht te geven van met Dow Chemicals vergelijkbare bedrijven, verwijs ik u naar het vervolgonderzoek PGS 15-bedrijven en de quickscan risicobedrijven.

5. Ontwikkelingen externe veiligheid en vorming van Regionale

Uitvoeringsdiensten (RUD's) Overheid en bedrijfsleven hebben de afgelopen decennia vele inspanningen op het terrein van de veiligheid gedaan en voortgang gerealiseerd. Op het gebied van wetgeving, vergunningverlening, toezicht en handhaving maar ook als het gaat om het inrichten van overheidsorganisaties om deze processen te ondersteunen, zijn belangrijke resultaten behaald op het gebied van veiligheid. Externe veiligheidscontouren zijn verankerd in de ruimtelijke ordening. Er is dus grote vooruitgang op het gebied van veiligheid geboekt, maar nog niet over de hele linie kan worden gesproken van een adequate taakuitvoering door gemeenten en provincies bij zowel vergunningverlening, toezicht en handhaving. Dat blijkt zowel uit de bovengenoemde PGS 15-onderzoek en het Chemie-Pack-onderzoek als uit eerdere themaonderzoeken van de rijksinspecties en casuïstiek waar deze inspecties bij betrokken zijn, waaronder een aantal recente incidenten. Ook het advies van de commissie Mans over de herziening van het handhavingsstelsel van het omgevingsrecht uit 2008 wijst op het bestaan van een handhavingstekort, niettegenstaande alle inspanningen om de handhaving te verbeteren.

De toenmalige minister van VROM, mevrouw Cramer, heeft in de Negende voortgangsrapportage inzake het externe veiligheidsbeleid ten aanzien van het zogenaamde verbeterprogramma Brzo aangegeven dat

alle bij het Brzo betrokken partijen hebben aangegeven de samenwerking te willen continueren en dat zij zal bezien op welke wijze dit kan plaatsvinden.

Omdat het grote aantal betrokken overheden bij het toezicht op het Brzo vraagt om gerichte coördinatie en afstemming is in 2006 het landelijk platform LAT BRZO ingesteld. Het LAT BRZO wordt gevormd uit vertegenwoordigers van de Arbeidsinspectie, de brandweer (NVBR), de VNG, de beleidsdepartementen (BZK, SZW, VROM) en het IPO als voorzitter.

Recent, 26 januari 2011, is het LAT BRZO met het programma Vernieuwend Toezicht Chemie samengegaan in het programma «Landelijke Aanpak Toezicht (LAT) Risicobeheersing Bedrijven». Doel van dit nieuwe programma is om tot integrale samenwerking van alle toezichthouders bij BRZO en de grote chemiebedrijven te komen.

Oogmerk van dit programma is een landelijke regie: eenzelfde aanpak voor alle risicobedrijven in het land. In het kader van dit programma zijn er onder meer vier landsdelige programma's tot stand gebracht voor de coördinatie en afstemming van het toezicht op Brzo-bedrijven door alle betrokken instanties.

Deze landsdelige programma's voeren echter niet het daadwerkelijke toezicht op Brzo-bedrijven uit. Daarvoor is de vorming van de RUD's (Regionale Uitvoeringsdiensten) van belang. Het milieutoezicht op BRZO-bedrijven van gemeenten en provincies valt onder het basistakenpakket van de RUD's.

Onder regie van de provincies moet de komende tijd een verbinding worden gemaakt tussen enerzijds de vier landsdelige programma's voor de coördinatie en afstemming van het toezicht op BRZO-bedrijven/Chemie en anderzijds de RUD's die gespecialiseerd zullen zijn in de uitvoering van de vergunningtaken en het milieutoezicht op BRZO-bedrijven en Chemie.

In mijn brief van 21 februari jl. heb ik de colleges van Gedeputeerde Staten van de provincies gemeld dat het Rijk uiterlijk eind juni 2011 er van overtuigd wil zijn dat er daadwerkelijk een landsdekkend netwerk van robuuste RUD's tot stand komt. Tevens heb ik gemeld dat, indien die overtuiging onvoldoende is, per provincie wordt bezien of en op welke wijze er vanuit het Rijk moet worden geïntervenieerd.

Op de (taakuitvoering door de) RUD's zijn de Kwaliteitseisen 2.0 van december 2009 van toepassing. Dat betekent dat de RUD's onder meer moeten voldoen aan de Maatlat externe veiligheid (onderdeel van de Kwaliteitscriteria 2.0). Nu al staat vast dat niet alle RUD's voldoende kritieke massa zullen hebben voor bijvoorbeeld de uitvoering van de Brzo-taken.

Bestuurlijk is op 26 januari 2011 vastgesteld dat het nodig is dat een beperkt aantal RUD's zich specialiseert op de majeure risicobedrijven (zoals BRZO en Chemie) om aan de kwaliteitscriteria te kunnen voldoen. Momenteel wordt onder regie van de provincies gewerkt aan de vormgeving van hierop gespecialiseerde RUD's (c.q. de vormgeving van de benodigde samenwerking tussen RUD's).

6. Vervolgacties

Het bovenstaande geeft mij aanleiding tot de volgende vervolgacties:

1. Ten aanzien van de groep risicovolle bedrijven zal ik een verkenning uitvoeren naar de mogelijkheden om op rijksniveau de grip op de veiligheids situatie bij risicovolle bedrijven te kunnen versterken, met inachtneming van de totstandkoming van een landsdekkend netwerk van robuuste RUD's.
2. De VI intervenueert bij de gemeenten en provincies die vorig jaar met betrekking tot de PGS 15-bedrijven hebben toegezegd over te gaan

- tot actualisering van de vergunning dan wel tot het in gang zetten van een toezichtactie, maar dat niet hebben gedaan.
3. Waar nodig worden door de VI juridische procedures gestart om het bevoegde gezag formeel te verzoeken de vergunning te actualiseren dan wel adequaat te handhaven.
 4. De VI zal op basis van de huidige bevindingen het bevoegd gezag van de 25 Brzo-bedrijven die in de quickscan op basis van informatie uit 2009 en 2010 slecht scoorden, aanschrijven met het verzoek informatie te verstrekken over de actuele naleving van het Brzo bij deze bedrijven en de in de gang gezette handhavingsacties. Mede op basis van deze informatie zal worden bepaald bij welke bedrijven eventuele vervolgacties, waaronder mogelijke interventie, nodig zijn.

Bovengenoemde acties, inclusief de ontwikkelingen op het gebied van de vorming van Regionale Uitvoeringsdiensten, beogen een belangrijke bijdrage te leveren aan de verbetering van de kwaliteit van de uitvoering bij gemeenten en provincies als het gaat om vergunningverlening, toezicht en handhaving bij risicobedrijven. Ik zal de vorderingen nauwlettend volgen.

Op basis van die vorderingen én op basis van de inhoudelijke onderzoeksresultaten zal ik mij dan beraden of het veiligheidsbeleid voor de risicobedrijven in de huidige en beoogde vorm in stand kan blijven, danwel aanpassingen nodig zijn, uiteraard met behoud van de primaire verantwoordelijkheid van de ondertoezicht staande bedrijven voor de veiligheid. Ik zal uw Kamer daarover informeren spoedig na het verschijnen van het rapport van de OvV.

De staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
J. J. Atsma