



VROM-Inspectie
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Brandveiligheid bij opslagen van gevaarlijke stoffen

Resultaten landelijke inventarisatie 2010

Datum 10 september 2010
Status Definitief

Colofon

VROM-Inspectie
Directie Uitvoering
Prioritaire Bedrijven
Rijnstraat 8
Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Publicatienummer VI-2010-16

Deze publicatie is een
uitgave van de VROM-
Inspectie en is ook te
downloaden via
www.vrominspectie.nl

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	7
1.1 Borging van brandveiligheid	7
1.2 Eerdere onderzoeken	7
1.3 Overige acties	7
1.4 Leeswijzer	8
2 Opdracht en onderzoeksmethodiek	9
2.1 Opdracht	9
2.2 Onderzoeksmethodiek	9
2.3 Toetsingskader	10
2.4 Afbakening	10
3 Bevindingen	12
3.1 Gemelde situatie	12
3.2 Voorgenomen actie door bevoegd gezag	13
3.3 Overige bevindingen	14
3.3.1 Provincies versus gemeenten	14
3.3.2 Voortgang dossiers 2007 en 2009	15
3.3.3 BRZO-bedrijven en brancheorganisaties	15
3.3.4 Eigen verantwoordelijkheid	16
3.3.5 Uitgangspuntendocument	16
3.3.6 Bedrijfsbrandweer	16
3.3.7 Kennis	16
3.3.8 Defensie-inrichtingen	17
4 Conclusies	18
5 Aanbevelingen	20
Bijlage 1. Risico's rond bedrijven	21
Bijlage 2. PGS 15 en uitgangspuntendocument	22

Samenvatting

Aanleiding

Sinds 1990 zijn in landelijke richtlijnen eisen gesteld aan de veilige opslag van verpakte gevaarlijke stoffen. Die eisen, oorspronkelijk vastgelegd in de zogenoemde CPR 15-serie, zijn sinds 2005 te vinden in nummer 15 van de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen, de PGS 15. Grote opslagen van verpakte gevaarlijke stoffen worden dan ook vaak PGS 15-opslagen genoemd. De richtlijn stelt het hoogste beschermingsniveau vast voor opslagen van meer dan 10 ton verpakte gevaarlijke stoffen met het grootste risico. Brand in deze opslagen kan namelijk grote consequenties hebben voor de directe omgeving van het bedrijf. Het vereiste beschermingsniveau, dat beschermingsniveau 1 wordt genoemd, bestaat uit een automatische brandbeveiligingsinstallatie, branddetectie en bluswateropvang in combinatie met bouwkundige- en organisatorische maatregelen. Door deze voorschriften in de milieuvergunning van een bedrijf op te nemen, kan hierop door het bevoegd gezag worden gehandhaafd.

In twee onderzoeken van de VROM-Inspectie (VI) in 2007 en 2009 werd op basis van representatieve steekproeven vastgesteld dat de vergunningverlening en de handhaving door het bevoegd gezag bij bedrijven met beschermingsniveau 1 op grote schaal onder de maat was. De VI is vervolgens meerdere juridische procedures gestart om de aangetroffen situaties te verbeteren.

Ook bleek dat er bij de betrokken bedrijven onvoldoende verantwoordelijkheid werd genomen voor het implementeren en naleven van de richtlijn. Noodzakelijke inspecties werden vaak niet uitgevoerd en tevens bleken regelmatig stoffen te worden opgeslagen die niet door de betreffende installatie geblust konden worden. Daarmee wordt het risico op een onbeheersbare brand vergroot. Door de VI is destijds geconcludeerd dat de veiligheidsmaatregelen uit de PGS 15 nog onvoldoende waren geïmplementeerd.

Onderzoek

De toenmalige minister van VROM kondigde daarom tijdens een Algemeen Overleg op 10 november 2009 in de Tweede Kamer aan dat zij op korte termijn een verbetering van deze situatie wilde bereiken. De VI heeft daarop in de periode van januari tot en met mei 2010 een onderzoek uitgevoerd. Het doel van dit onderzoek was om een landelijk beeld te verkrijgen van de mate van borging van de brandveiligheid. Daarvoor is gekeken naar de aanwezigheid van enkele specifieke veiligheidsvoorschriften uit de PGS 15 in de milieuvergunning van de betreffende bedrijven. Ook zijn de acties van het bevoegd gezag in beeld gebracht om waar nodig de vergunning te actualiseren of te starten met handhaving. Deze informatie is door het bevoegd gezag zelf aangeleverd door middel van een meldingsformulier op de VI-website.

In dit onderzoek wordt onder "borging van de brandveiligheid" verstaan dat de bedrijven beschikken over een milieuvergunning waarin specifieke artikelen uit de CPR 15/PGS 15 zijn overgenomen en dat deze vergunning vervolgens ook wordt nageleefd. Er is onderzocht of in de vergunning is voorgeschreven dat er tenminste jaarlijks een onafhankelijke inspectie van de brandbeveiligingsinstallatie door een zogenoemde inspectie A-instelling moet worden uitgevoerd. Indien dit is

voorgeschreven, is vervolgens gekeken of dit voorschrift ook werd nageleefd of, als dat niet het geval was, of daarop is gehandhaafd door het bevoegd gezag.

Resultaten

Er zijn door het bevoegd gezag in totaal 350 bedrijven gemeld met opslagen van meer dan 10 ton verpakte gevaarlijke stoffen met beschermingsniveau 1. Hiervan hebben er tien een bedrijfsbrandweer waardoor er in het onderzoek 340 relevante bedrijven resteren.

De voorschriften uit de CPR 15/PGS 15 zijn volgens het bevoegd gezag bij 84% van de bedrijven in de vergunning opgenomen. De implementatie van de PGS 15 in milieuvergunningen blijft dus achter bij 16% van de bedrijven. Zonder de juiste voorschriften in de milieuvergunning kan handhaving niet plaatsvinden. Van de helft van de bedrijven met een adequate vergunning heeft het bevoegd gezag aan de VI een recent en goedkeurend inspectierapport overlegd.

Van het totaal van 340 relevante bedrijven meldt het bevoegd gezag in 42% van de gevallen dat de Wm-vergunning adequaat is én kan het tevens een recent goedkeurend inspectierapport van het bedrijf overleggen. Alleen bij deze bedrijven is de brandveiligheid aantoonbaar geborgd.

Hieruit volgt dat bij 58% van de bedrijven de brandveiligheid onvoldoende is geborgd, omdat ofwel de vergunning niet adequaat is ofwel geen recent goedkeurend inspectierapport kan worden overlegd. Deze cijfers komen in grote lijnen overeen met de resultaten van onderzoek van de VI in 2007 en 2009.

In meer dan de helft van de gevallen waarbij de brandveiligheid onvoldoende is geborgd gaat het bevoegd gezag over tot handhaving of tot actualisatie van de vergunning. In een twintigtal gevallen wordt echter aangegeven dat geen actie zal worden ondernomen om de vergunning of de naleving op orde te brengen. Daarnaast wordt in een dertigtal gevallen door het bevoegd gezag gesteld dat actualisering van de vergunning of handhaving "niet van toepassing" is. In vrijwel alle gevallen is dit niet verder toegelicht.

Er zijn op basis van dit onderzoek geen opvallende verschillen gebleken tussen bedrijven onder gemeentelijk- of provinciaal bevoegd gezag, tussen bedrijven die zijn aangesloten bij een brancheorganisatie en niet aangesloten bedrijven of tussen bedrijven die vallen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) en bedrijven die daar niet onder vallen.

Conclusies

Uit het onderzoek blijkt dat de vergunningverlening bij deze bedrijven niet het grootste struikelblok vormt. De naleving laat echter veel te wensen over: bij de helft van de bedrijven is door het ontbreken van een goedkeurend inspectierapport sprake van een hardnekkig nalevingstekort.

Er is gebleken dat het bevoegd gezag onder druk van de VI wel degelijk in actie komt. In vrijwel alle gevallen die door de VI in 2007 en 2009 zijn aangeschreven is de kwaliteit van de vergunning en de naleving flink verbeterd. Het heeft echter niet geleid tot actie van het betreffende bevoegd gezag bij de andere PSG 15-bedrijven waarvoor zij verantwoordelijk is. Alleen door langdurige en intensieve aandacht lijkt

een verbetering van de brandveiligheid bij alle bedrijven met grote opslagen van gevaarlijke stoffen bereikt te kunnen worden.

Naar aanleiding van de huidige inventarisatie kondigt het bevoegd gezag in veel gevallen acties aan om de situatie te verbeteren. Daar waar dat niet het geval is, zal de VI nagaan of, en zo ja welke verklaringen door het bevoegd gezag worden gegeven om niet in actie te komen.

Omdat er geen duidelijke verschillen zijn vastgesteld tussen gemeenten en provincies voor wat betreft het niveau van vergunningverlening en handhaving lijkt een adequate uitvoering niet afhankelijk te zijn van de omvang van de organisatie. De bedrijven nemen nog in onvoldoende mate hun verantwoordelijkheid voor het laten uitvoeren van jaarlijkse inspecties. Het is opvallend dat de situatie voor bedrijven die zijn aangesloten bij een brancheorganisatie of vallen onder de werking van het BRZO niet beter is dan voor de overige bedrijven.

Aanbevelingen

Het bevoegd gezag dient meer prioriteit te geven aan de borging van brandveiligheid bij grote opslagen van verpakte gevaarlijke stoffen. De acties om vergunningen aan te passen aan de veiligheidsvoorschriften uit de PGS15 en om vooral de handhaving te verbeteren dienen waar nodig met spoed te worden gestart en voortvarend te worden afgerond.

Het rapport van de geaccrediteerde inspectie A-instelling over de brandbeveiligingsinstallatie dient standaard bij het bevoegd gezag aanwezig te zijn. Daarnaast dient het bedrijfsleven nadrukkelijker verantwoordelijkheid te nemen voor de naleving en daarop, indien nodig, aangesproken te worden door het bevoegd gezag. Door VROM dient onderzocht te worden of centrale registratie en/of openbaarmaking van de rapporten van de zogenoemde inspectie A-instellingen kan bijdragen aan dat verantwoordelijkheidsbesef.

Door bundeling van expertise kan de vergunningverlening en de handhaving voor deze groep bedrijven verbeterd worden. Er dienen minimumcriteria vastgesteld te worden voor organisaties die verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening en toezicht op deze groep relatief complexe bedrijven.

De beschikbare informatie voor het bevoegd gezag over toepassing van de PGS 15 dient juist, actueel en goed toegankelijk te zijn. De handreiking PGS15 en de Wegwijzer Externe Veiligheid in de milieuvergunning dienen daarom op korte termijn geactualiseerd te worden.

1 Inleiding

1.1 Borging van brandveiligheid

Brand in opslagen van verpakte gevaarlijke stoffen groter dan 10 ton kan grote consequenties hebben voor de directe omgeving. Alleen door het treffen van de juiste veiligheidsmaatregelen kan het brandrisico voor de omgeving worden gereduceerd en kunnen bedrijven tot op een afstand van 20 meter vanaf woningen en andere kwetsbare objecten worden gesitueerd (zie bijlage 1).

In dit onderzoek is vastgesteld of een belangrijk deel van de borging van de brandveiligheid bij de opslagen van gevaarlijke stoffen van meer dan 10 ton afdoende is geregeld. Deze borging bestaat tenminste uit opname van enkele voorschriften in de vergunning Wet milieubeheer (Wm) die zijn gebaseerd op paragraaf 4.8.2 van de PGS 15. Die voorschriften moeten er onder andere toe leiden dat er tenminste jaarlijks een goedkeurend inspectierapport (IR) van een onafhankelijke en geaccrediteerde inspectie A-instelling wordt afgegeven. Dit wordt in het toetsingskader in paragraaf 2.3 verder uitgewerkt.

1.2 Eerdere onderzoeken

De afgelopen jaren voerde de VI gerichte activiteiten uit om de brandbeveiliging bij opslagen van gevaarlijke stoffen te verbeteren. In 2007 verscheen het rapport "Dieper duiken in het schuim", waarin de resultaten van een onderzoek bij 26 opslagen met een Hi-Ex schuimblusinstallatie werden gepresenteerd. In 2008 werden meerdere nazorgacties verricht. In 2009 verscheen het rapport "Geen garantie op brandveiligheid" van het onderzoek bij 58 bedrijven waarin ook werd gekeken naar andere soorten automatische brandbeveiligingsinstallaties.

De resultaten van deze beide onderzoeken toonden het volgende aan:

- De voorschriften in de Wm-vergunningen waren vaak niet actueel en toereikend.
- Voor de brandbeveiligingsinstallatie ontbrak vaak een uitgangspuntendocument (UPD) met eisen ten aanzien van ontwerp, aanleg, onderhoud en beheer.
- Inspecties van de installaties door onafhankelijke inspectie A-instellingen werden in veel gevallen niet uitgevoerd.
- Er werd onvoldoende handhavend opgetreden door het bevoegd gezag.
- De werking van de brandbeveiligingsinstallatie van de opslagen kon door deze redenen niet gegarandeerd worden.

In meerdere gevallen heeft de VI vervolgens formele verzoeken tot handhaving of actualisatie van de Wm-vergunning bij het bevoegd gezag ingediend om deze situaties te verbeteren. Dat heeft na vaak langdurige trajecten in alle gevallen resultaat opgeleverd.

1.3 Overige acties

In juni en november 2009 zijn door de VI twee expertbijeenkomsten met direct betrokken partijen georganiseerd. Op deze bijeenkomsten werd gezocht naar de

achterliggende oorzaken van bovenstaande constatering. Door bevoegd gezag, inspectie A-instellingen, brandweer en het bedrijfsleven zijn daarna verschillende acties in gang gezet om de brandveiligheidsituatie te verbeteren.

Deze acties hebben onder andere geleid tot een werkgroep PGS 15 onder de vlag van het Landelijk Regieteam BRZO, meer openbare informatie over de blusbaarheid van specifieke stoffen, een standaardmodel voor een UPD en enkele provinciale uitvoeringsprojecten. Daarnaast wordt momenteel gewerkt aan de actualisering van de PGS 15 en de Wegwijzer Externe Veiligheid in de milieuvergunning.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de opdracht aan de VROM-Inspectie en de aanpak van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 3 beschrijft de resultaten van het onderzoek. In hoofdstuk 4 worden de conclusies van het onderzoek gepresenteerd en tenslotte worden in hoofdstuk 5 enkele aanbevelingen gedaan.

2 Opdracht en onderzoeksmethodiek

2.1 Opdracht

Tijdens het Algemeen Overleg Externe Veiligheid op 10 november 2009 in de Tweede Kamer stelde toenmalig minister Cramer dat de borging van de veiligheid bij grote opslagen van gevaarlijke stoffen uiterlijk 1 juli 2010 duidelijk verbeterd moest zijn ten opzichte van de resultaten van twee eerdere onderzoeken van de VI in 2007 en 2009. Zij stuurde vervolgens op 4 februari 2010 een brief aan alle gemeenten en provincies waarin zij aandrang op het in gang zetten van de benodigde acties. Zij verzocht de VI om haar voor de zomer van 2010 over de resultaten te informeren.

Dit rapport beschrijft de resultaten van het landelijk onderzoeksproject dat de VI vervolgens heeft uitgevoerd. Dit project is onder de naam "Brandveiligheid PGS 15 opslagen" opgenomen in het VI-jaarplan 2010 en is uitgevoerd als onderdeel van het Programma Prioritaire Bedrijven.

2.2 Onderzoeksmethodiek

Gelijktijdig met de brief van de minister van 4 februari 2010 werd op de website van de VI een digitaal meldingsformulier beschikbaar gesteld waarmee elk bevoegd gezag informatie diende aan te leveren over de lokale situatie. Het bevoegd gezag had vervolgens tot 15 maart de tijd om dit formulier in vullen en te retourneren. In niet alle gevallen was het voor het bevoegd gezag duidelijk dat het IR ook opgestuurd diende te worden. De VI heeft nog gedurende enkele weken telefonisch en via mail ontbrekende informatie verzameld. Op deze wijze is uiteindelijk van ieder bevoegd gezag informatie ontvangen (100% respons).

De gegevens van het bevoegd gezag zijn vergeleken met de informatie uit het landelijk Register Risicosituaties Gevaarlijke Stoffen (RRGS). Er is ook gebruik gemaakt van informatie uit de eerdere twee onderzoeken van de VI en van databestanden die bij het bedrijfsleven zijn opgevraagd. Tenslotte heeft de VI in meerdere gevallen telefonisch contact opgenomen met de bedrijven om informatie op te vragen die niet bij het bevoegd gezag aanwezig was.

Daarnaast zijn ook andere gegevens over de bedrijven verzameld om na te gaan of er een verklaring is voor eventueel beter of juist slechter presteren. Het gaat daarbij om de vraag of een bedrijf valt onder de werking van het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO) en de vraag of het bedrijf is aangesloten bij een brancheorganisatie. Er is nagegaan of deze bedrijven, die over het algemeen beter op de hoogte kunnen zijn van de regelgeving, ook meer eigen verantwoordelijkheid nemen voor een goede borging van de brandveiligheid.

De informatie uit deze bestanden is gecombineerd, geanalyseerd en verwerkt om te komen tot een bestand met informatie over de bedrijven in Nederland met een opslag van verpakte gevaarlijke stoffen van meer dan 10 ton met een beschermingsniveau 1.

De VI heeft tenslotte ook bij twee relevante defensie-inrichtingen de situatie beoordeeld waarvoor het ministerie van VROM zelf het bevoegd gezag is.

2.3 Toetsingskader

Op het meldingsformulier diende het bevoegd gezag in te vullen welke voorschriften zijn opgenomen in de milieuvergunning van het betreffende bedrijf, of het bevoegd gezag aantoonbaar toeziet op de naleving van deze voorschriften door de bedrijven en waar nodig, welke actie door het bevoegd gezag zal worden ondernomen.

Het toetsingskader is voor een groot deel gebaseerd op paragraaf 4.8.2 uit de PGS 15 (zie bijlage 2). De essentie van deze paragraaf was ook reeds opgenomen in de voorganger van PGS 15, de CPR 15-2. Het betreft het laten aanleggen van een automatische brandbeveiligingsinstallatie op basis van een goedgekeurd UPD en het periodiek laten inspecteren van de automatische blusinstallatie door een geaccrediteerde inspectie A-instelling. Indien deze paragraaf is voorgeschreven en wordt nageleefd in combinatie met meer algemene PGS 15 vereisten, is een minimumniveau van veiligheid bij de opslag van gevaarlijke stoffen geborgd.

De criteria voor het onderzoek waren daarbij de volgende:

1. In de Wm-vergunning dient te zijn vastgelegd dat het bedrijf moet voldoen aan beschermingsniveau 1 (BN1). Dit betekent dat er een combinatie van automatische brandbeveiligingsinstallatie, branddetectie en bluswateropvang aanwezig moet zijn.
2. In de Wm-vergunning dient te zijn voorgeschreven dat er tenminste jaarlijks inspecties worden uitgevoerd door een geaccrediteerde inspectie A-instelling. Impliciet betekent dit dat er ook een goedgekeurd UPD aanwezig dient te zijn, aangezien dat een vereiste vormt voor een inspectie door een inspectie A-instelling.
3. Indien de vergunning op deze punten niet voldoet dient deze op korte termijn en uiterlijk eind dit jaar te zijn aangepast.
4. Indien tenminste jaarlijks door een inspectie A-instelling geïnspecteerd wordt, dient er een goedkeurend inspectierapport, een rapport met een zogenoemde "JA-conclusie", beschikbaar te zijn dat bovendien niet ouder is dan één jaar.
5. Indien het inspectierapport ontbreekt dient er op korte termijn handhavend wordt opgetreden. Bij een "NEE-conclusie" voldoet de installatie niet aan de eisen en dient er afhankelijk van de achterliggende reden door het bedrijf actie te worden ondernomen.

Daarmee is de aanwezigheid van de genoemde voorschriften in de vergunning in combinatie met een recent en goedkeurend inspectierapport als maat gebruikt voor de borging van de brandveiligheid bij de bedrijven.

De VI is echter van mening dat een bedrijf vooral ook haar eigen verantwoordelijkheid dient te nemen. Ook bij het eventueel ontbreken van het voorschrift in de vergunning dient een bedrijf jaarlijks een inspectie te laten uitvoeren op basis van een actueel en goedgekeurd UPD.

2.4 Afbakening

Het onderzoek geeft een beeld van de mate waarin automatische brandbeveiligingsinstallaties en onafhankelijke inspecties in de Wm-vergunning zijn voorgeschreven en van de mate waarin deze installaties ook daadwerkelijk worden geïnspecteerd door de geaccrediteerde inspectie A-instellingen. Het onderzoek geeft daarmee een beeld van het minimumniveau van de *borging* van de brandveiligheid.

De andere vereisten uit de PGS 15, zoals diverse bouwkundige en organisatorische maatregelen, zijn in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

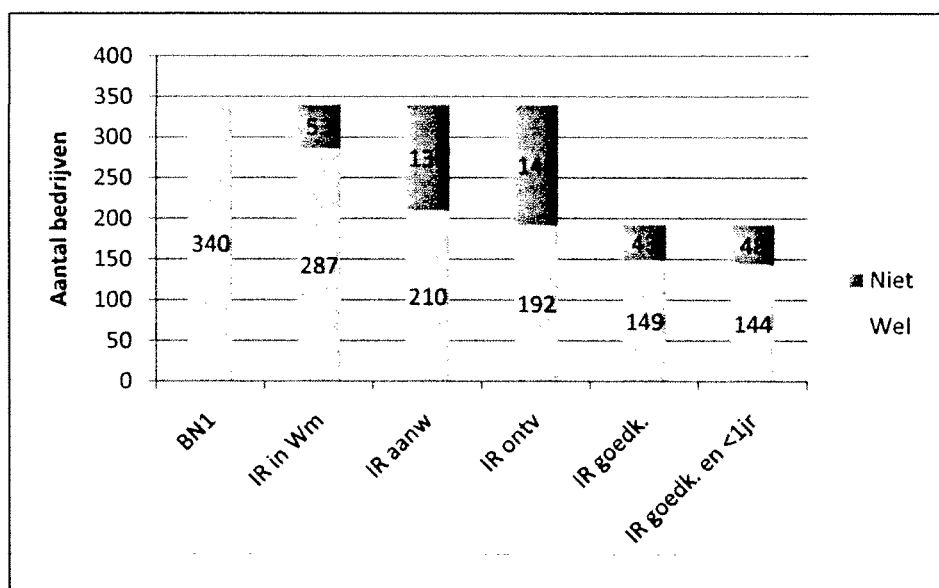
Daarnaast beschrijft het rapport de mate waarin het bevoegd gezag op dit moment in actie is gekomen of op korte termijn zal komen indien de vergunning niet toereikend is of wanneer er handhavend opgetreden dient te worden.

De uitspraken en conclusies in dit rapport berusten voor het grootste deel op informatie die door het bevoegd gezag is aangeleverd. Daarbij is alle informatie gebruikt die uiterlijk 9 juli 2010 was ontvangen. Informatie die na deze datum is ontvangen is niet meer verwerkt in de resultaten. Er zijn door de VI geen bedrijfscontroles uitgevoerd om na te gaan of de informatie juist en volledig was.

3 Bevindingen

3.1 Gemelde situatie

In figuur 1 staan de belangrijkste resultaten weergegeven zoals gemeld door het bevoegd gezag. Een verklaring van de gebruikte afkortingen is opgenomen in de onderstaande tekst.



Figuur 1: Aantal bedrijven dat wel/niet voldoet aan het genoemde criterium.

- **BN1:** in totaal zijn door het bevoegd gezag 350 bedrijven gemeld met één of meer opslagen gevaarlijke stoffen groter dan 10 ton en waarvoor een beschermingsniveau 1 (BN1) in de vergunning is voorgeschreven. Daarvan beschikken tien bedrijven niet over een automatische brandbeveiligingsinstallatie maar over een bedrijfsbrandweer. Er resteren dus 340 relevante bedrijven.
- **IR in Wm:** van de 340 bedrijven is bij 287 bedrijven voorgeschreven dat er voor alle opslagen een goedkeurend inspectierapport (IR) van een geaccrediteerde inspectie A-instelling aanwezig moet zijn.
- **IR aanw:** daarvan heeft het bevoegd gezag gemeld dat in 210 gevallen ook van alle opslagen een inspectierapport beschikbaar is.
- **IR ontv:** de VI heeft van die 210 rapporten er 192 ook daadwerkelijk ontvangen.
- **IR goedk:** de 192 rapporten die zijn ontvangen blijken in 149 gevallen een "JA-conclusie" te bevatten. Dit wil zeggen dat de installatie voldoet aan de hiervoor opgestelde uitgangspunten.
- **IR goedk. en <1jr:** van de 149 rapporten zijn er vijf ouder dan één jaar. Er zijn dus 144 inspectierapporten ontvangen die niet ouder zijn dan één jaar en die vaststellen dat de installatie voldoet aan de vastgestelde uitgangspunten.

De voorschriften uit de CPR 15/PGS 15 zijn volgens het bevoegd gezag bij 287 bedrijven (= 84%) in de vergunning opgenomen. De implementatie van de PGS 15 in milieuvergunningen blijft dus achter bij 16% van de bedrijven. Alleen met de juiste voorschriften in de milieuvergunning kan adequate handhaving plaatsvinden.

Van de helft van de bedrijven met een adequate Wm-vergunning heeft het bevoegd gezag een recent en goedkeurend inspectierapport overlegd: 144 van de 287. Deze 144 bedrijven beschikken dus over de combinatie van een adequate Wm-vergunning én een actueel en goedkeurend inspectierapport. Op een totaal van 340 bedrijven is dat 42%. Dit betekent dus dat bij 58% van de bedrijven niet kan worden aangetoond dat de brandveiligheid afdoende is geborgd.

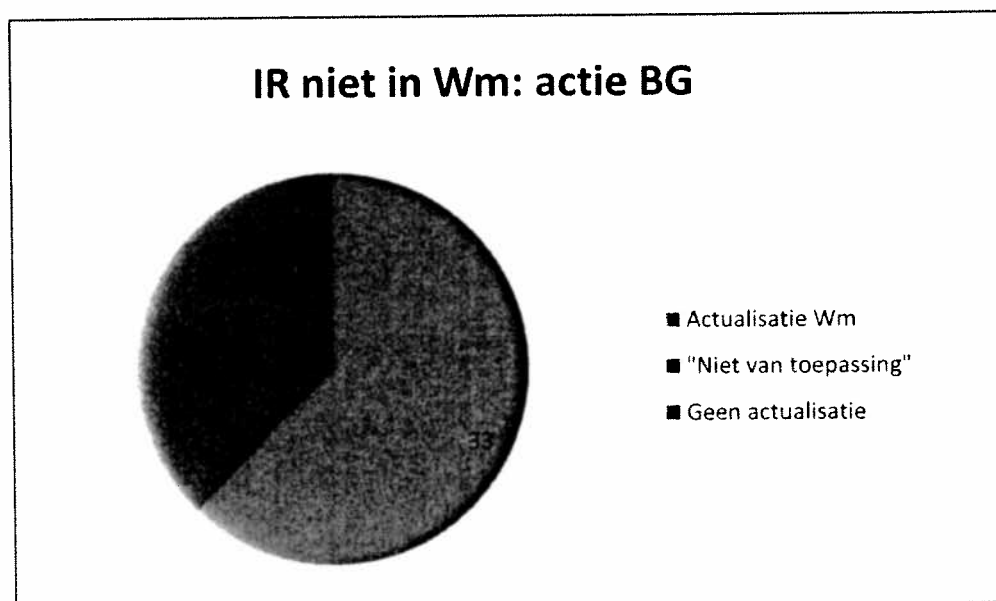
Indien de rapporten die volgens het bevoegd gezag wel aanwezig zijn, maar niet door de VI zijn ontvangen allemaal recente en goedkeurende rapporten zijn, zou het aantal bedrijven 'op orde' nog met 18 kunnen toenemen tot maximaal 162 bedrijven (48%). Het aantal 'niet op orde' zou dan afnemen tot 52%, zodat het totaal aantal bedrijven 'niet op orde' tussen de 52-58% ligt.

Daarnaast zijn er 31 inspectierapporten ontvangen die niet in de vergunning waren voorgeschreven. Vanwege het ontbreken van voorschriften in de vergunning kan een inspectie echter niet door het bevoegd gezag worden afgedwongen wanneer deze een volgende keer niet zou worden uitgevoerd. Hier is de brandveiligheid onvoldoende geborgd en deze gevallen zijn dus ook niet meegeteld als 'op orde'.

3.2 Voorgenomen actie door bevoegd gezag

Vergunning

In figuur 2 is weergegeven wat het bevoegd gezag meldt te gaan ondernemen indien in de Wm-vergunning van het bedrijf de relevante voorschriften ontbreken.



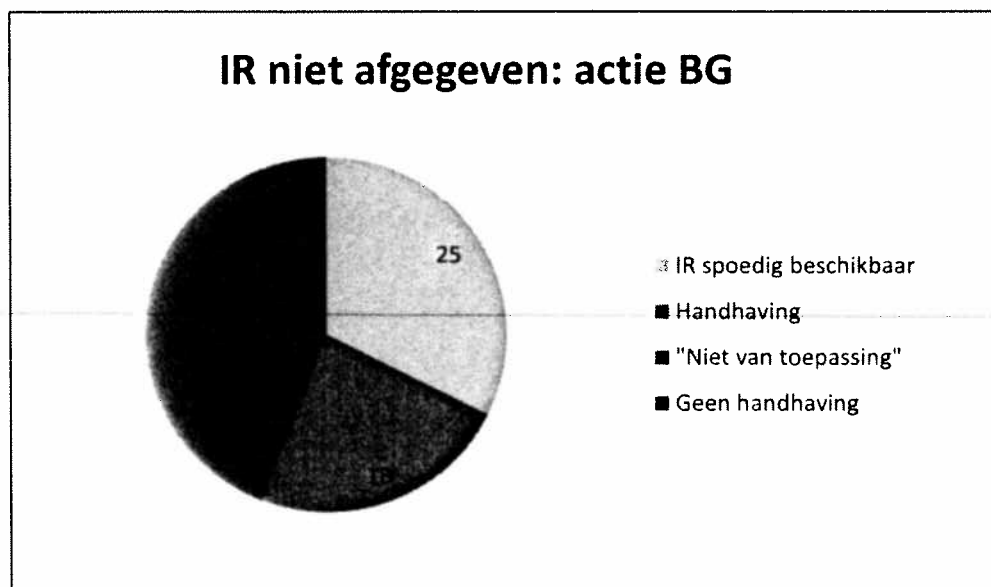
Figuur 2: Voorgenomen actie door bevoegd gezag bij ontbreken van het voorschrift voor een inspectierapport.

In 53 gevallen is een IR niet in de milieuvergunning voorgeschreven en zou het bevoegd gezag tot actualisatie moeten overgaan. In 33 gevallen is aangegeven dat de vergunning ook wordt geactualiseerd. In 17 gevallen wordt zonder verdere toelichting "niet van toepassing" ingevuld. In 3 gevallen wordt de vergunning niet geactualiseerd. Ook daarvoor worden geen redenen genoemd.

Handhaving

In onderstaande figuur 3 is weergegeven welke actie het bevoegd gezag meldt te gaan ondernemen indien een IR wel is voorgeschreven, maar desondanks niet beschikbaar is. Dit is voor 77 bedrijven het geval.

In 25 gevallen wordt het IR op korte termijn verwacht, zodat er voor 52 rapporten actie ondernomen dient te worden. Daarvan wordt bij 18 bedrijven een handhavingstraject gestart. In 15 gevallen wordt gemeld dat handhaving "niet van toepassing" zou zijn en in 19 gevallen wordt niet gehandhaafd. Daarmee gaat het bevoegd gezag dus bij 34 bedrijven niet over tot handhaving, hoewel de vergunning voorschrijft dat er een inspectierapport aanwezig dient te zijn. Het bevoegd gezag geeft geen redenen op waarom er niet gehandhaafd wordt.



Figuur 3: Voorgenomen actie door bevoegd gezag bij ontbreken van het inspectierapport.

3.3 Overige bevindingen

3.3.1 Provincies versus gemeenten

- Van de 340 relevante bedrijven die zijn gemeld zijn er 277 waarvoor een gemeente het bevoegd gezag is (81%) en 63 (19%) waarvoor de provincie het bevoegd gezag is. Van de 138 betrokken gemeenten zijn er 79 die voor één bedrijf het bevoegd gezag zijn en nog eens 32 zijn voor twee bedrijven het bevoegd gezag. De overige 27 gemeenten hebben meer dan twee bedrijven in portefeuille.
- Er zijn maar kleine verschillen geconstateerd tussen de prestaties van gemeenten en provincies. Het voorschrift voor een jaarlijkse inspectie is in 81% van de gevallen aangetroffen bij de provinciale vergunningen en in 85% bij de

gemeentelijke vergunningen. Daar waar het IR in de vergunning is voorgeschreven geven de provincies in 68% van de gevallen aan dat dit ook aanwezig is tegenover 72% van de gemeenten. De VI heeft 85% van de beschikbare inspectierapporten van de provincies ontvangen en 91% van de gemeenten.

3.3.2 *Voortgang dossiers 2007 en 2009*

In de eerdere onderzoeken in 2007 en 2009 is destijds door de VI van een aantal bedrijven de vergunning en de naleving onderzocht. In deze paragraaf wordt gekeken naar de huidige situatie bij deze reeds bekende bedrijven.

Het onderzoek in 2007 betrof 26 bedrijven waarvan er nu 24 zijn gemeld. Het onderzoek in 2009 betrof 58 bedrijven en daarvan zijn er nu 50 gemeld. De niet gemelde bedrijven ontbreken om verschillende redenen in dit onderzoek: de vergunning is aangepast naar een lager beschermingsniveau, het bedrijf is overgenomen en daardoor van naam veranderd of het bedrijf bestaat niet langer.

De 24 bedrijven uit het onderzoek uit 2007 hebben nu in alle gevallen een toereikende vergunning. In één geval loopt nog een revisietraject, maar daar is inmiddels al wel een goedkeurend IR afgegeven. Van 19 bedrijven is een IR beschikbaar en daar waar dat niet beschikbaar is, wordt dat op korte termijn verwacht of zal door het bevoegd gezag handhavend worden opgetreden. Bij deze bedrijven zal de brandveiligheid uiteindelijk afdoende zijn geborgd.

Van de 50 bedrijven uit het onderzoek uit 2009 hebben er nu 43 een toereikende vergunning. Van de 7 overige bedrijven worden 6 vergunningen op korte termijn geactualiseerd. De actualisatie van de vergunningen is hier dus vrijwel afgerond. Van de 43 bedrijven met een toereikende vergunning zijn 32 IR afgegeven. Van 4 bedrijven zonder toereikende vergunning is toch een IR ontvangen, 4 verwachten op korte termijn nog dit rapport op te kunnen leveren en bij 5 bedrijven wordt een handwingstraject gestart. Ook op het gebied van naleving en handhaving is de situatie hier aanmerkelijk beter dan landelijk gemiddeld.

Er zijn 55 gemeenten of provincies eerder betrokken geweest bij onderzoek door de VI naar de brandveiligheid van PGS 15 opslagen. Dit bevoegd gezag meldt nu in totaal 196 bedrijven. In 80% van de gevallen is de onafhankelijke inspectie van de brandbeveiligingsinstallatie in de vergunning voorgeschreven; landelijk gemiddeld is dat in 84% van de gevallen. De combinatie van de juiste vergunning en een goedkeurend IR is in 49% van de gevallen aanwezig. Dat ligt iets hoger ten opzichte van de 42% voor het landelijk gemiddelde. De situatie bij deze bedrijven wijkt dus niet opvallend af van het landelijk gemiddelde. Het aanspreken door de VI van een bevoegd gezag op één dossier leidt dus niet automatisch tot actie van dat bevoegd gezag op andere vergelijkbare dossiers.

3.3.3 *BRZO-bedrijven en brancheorganisaties*

Van de 340 bedrijven vallen er 105 onder het BRZO. Hiervan beschikt 82% over een adequate vergunning en 44% over zowel een adequate vergunning als over een recent goedkeurend inspectierapport.

Van de 340 bedrijven zijn er 90 aangesloten bij één of meerdere van de vier volgende brancheorganisaties: Vereniging Nederlandse Chemische Industrie (VNCI),

Vereniging Handelaren in Chemische Producten (VHCP), Vereniging Nederlandse Chemische Warehousing bedrijven (VNCW) of Vereniging van Verf- en Drukinktfabrikanten (VVFV). Hiervan beschikt 78% over een adequate vergunning en 38% over zowel een adequate vergunning als over een recent goedkeurend inspectierapport.

De resultaten van BRZO-bedrijven en van bedrijven die zijn aangesloten bij een brancheorganisatie wijken niet opvallend af van het landelijk gemiddelde cijfer.

3.3.4 *Eigen verantwoordelijkheid*

Voor 31 bedrijven is ondanks het ontbreken van een expliciet voorschrift voor een inspectierapport in de Wm-vergunning toch recent een inspectierapport afgegeven. Bij 22 bedrijven was dit een inspectierapport met een "JA-conclusie". Ongeveer de helft van deze bedrijven is een BRZO-bedrijf en eveneens ongeveer de helft is aangesloten bij een brancheorganisatie.

3.3.5 *Uitgangspuntendocument*

In meerdere gevallen ontbrak een UPD van de brandbeveiligingsinstallatie. Er zijn inspectierapporten ontvangen waarin een oordeel over installatie wordt uitgesproken, zonder dat dit is gebaseerd op een goedgekeurd UPD.

In verschillende inspectierapporten wordt door de inspectie A-instelling de opmerking gemaakt dat het UPD van de betreffende brandbeveiligingsinstallatie niet meer actueel is. In sommige gevallen wordt zelfs gesteld dat het UPD "...in belangrijke mate afwijkt van de huidige inzichten en voorschriften". In de PGS 15 is inmiddels opgenomen dat een UPD iedere 5 jaar beoordeeld moet worden op actualiteit.

De VI heeft veel inspectierapporten ontvangen die zijn gebaseerd op een UPD of vergelijkbaar document dat is opgesteld door een inspectie A-instelling. Door de Raad voor Accreditatie wordt deze werkwijze niet langer toegestaan.

3.3.6 *Bedrijfsbrandweer*

Een bedrijfsbrandweer wordt in enkele gevallen opgevoerd als manier om te voldoen aan BN1. De PGS 15 biedt weliswaar deze mogelijkheid, maar verbindt daaraan strikte voorwaarden. Hoewel dit nog niet nader is onderzocht heeft de VI de indruk dat niet altijd aan deze voorwaarden wordt voldaan.

3.3.7 *Kennis*

Ondanks de acties van de VI om informatie zo goed mogelijk bekend en toegankelijk te maken, is er nog steeds sprake van gebrek aan kennis bij het bevoegd gezag en het bedrijfsleven. Uit telefoongesprekken en uit ontvangen informatie blijkt dat het niet altijd duidelijk is hoe de procedure tot een goedgekeurde brandbeveiligingsinstallatie dient te verlopen, welke partijen daarbij zijn betrokken en welke rol zij daarbij hebben.

3.3.8 *Defensie-inrichtingen*

Bij twee defensie-inrichtingen waarvoor VROM zelf bevoegd gezag is, is vastgesteld dat de relevante voorschriften waren opgenomen in de vergunning, maar dat de vergunning in beide gevallen was gebaseerd op de CPR 15-2. Beide vergunningen zullen worden geactualiseerd.

Voor één inrichting werden halfjaarlijkse inspecties uitgevoerd en was een recent en goedkeurend inspectierapport aanwezig. Bij de andere inrichting werden wel inspecties uitgevoerd, maar niet door een inspectie A-instelling. Hier is handhavend opgetreden en zal een inspectie A-instelling de inspecties gaan uitvoeren.

4 Conclusies

Op basis van de resultaten van het onderzoek concludeert de VI dat de problematiek rond het borgen van de brandveiligheid bij de grootste opslagen van verpakte gevaarlijke stoffen onverminderd urgent blijft. Bij 58% van de in totaal 340 bedrijven heeft het bevoegd gezag de brandveiligheid onvoldoende geborgd.

De implementatie van de PGS 15 in de milieuvergunning blijft achter bij 16% van de gemelde bedrijven. Zonder de juiste voorschriften in de milieuvergunning kan er geen handhaving plaatsvinden. Daar waar de vergunningvoorschriften wel in orde zijn kan door het bevoegd gezag toch in de helft van de gevallen geen actueel en goedkeurend inspectierapport worden overlegd. Er is daarbij geen opvallend verschil geconstateerd tussen de prestaties van gemeenten en provincies. Een adequate uitvoering lijkt daarmee niet afhankelijk te zijn van de omvang van de organisatie. De kennis en ervaring van de medewerkers zullen daarbij van veel groter belang zijn.

Er lijkt wel sprake te zijn van een landelijke bewustwording van het belang van dit onderwerp. Het bevoegd gezag kondigt in veel gevallen acties aan om op korte termijn de situatie te verbeteren: de milieuvergunning zal worden geactualiseerd of de betreffende voorschriften zullen worden gehandhaafd. Echter in 22 gevallen geeft het bevoegd gezag aan niet in actie te zullen komen om vergunningen of naleving op orde te brengen. Bovendien wordt in 32 gevallen gemeld dat aanpassing van de vergunning of handhavend optreden "niet van toepassing" zou zijn. Bij deze gevallen zal de VI nagaan of daarvoor door het bevoegd gezag een goede verklaring gegeven kan worden.

De uitkomsten van het huidige onderzoek, waarbij elk bevoegd gezag gegevens heeft gemeld, wijken nauwelijks af van de twee eerdere onderzoeken van de VI uit 2007 en 2009. Er kan wel geconcludeerd worden dat de interventies van de VI in de afgelopen jaren tot verbetering hebben geleid. Van de bedrijven die in 2007 en 2009 zijn onderzocht is nu sprake van 100% respectievelijk 84% juiste vergunningen. Qua naleving/handhaving is de score 100% respectievelijk 72%. Al met al blijkt er sprake van een langzaam proces van verbetering.

Er zou verwacht mogen worden dat een bevoegd gezag dat in 2007 of 2009 door de VI is aangeschreven voor één specifiek bedrijf nu beter zou scoren dan landelijk gemiddeld. Het is immers al eerder geattendeerd op de problematiek en is in veel gevallen gesommeerd om aan de slag gegaan met de actualisatie van een vergunning of met de handhaving. De resultaten tonen echter aan dat dit niet het geval is. De conclusie is dus dat het aanspreken van het bevoegd gezag door de VI niet automatisch leidt tot een actie bij andere vergelijkbare PSG 15 bedrijven. Alleen door langdurige en intensieve aandacht lijkt voortgang geboekt te kunnen worden bij het verbeteren van de brandveiligheid bij bedrijven met grote opslagen van gevaarlijke stoffen.

De bedrijven nemen in onvoldoende mate hun verantwoordelijkheid voor het laten uitvoeren van jaarlijkse inspecties. Het is opvallend dat de situatie bij bedrijven die zijn aangesloten bij een brancheorganisatie of vallen onder de werking van het BRZO niet beter is dan bij de overige bedrijven.

De VI acht onafhankelijke inspecties essentieel voor een goede borging van de brandveiligheid. De jaarlijkse inspectierapporten zouden daarom standaard aan het

bevoegd gezag toegezonden dienen te worden. Op dit moment is in veel vergunningen voorschreven dat deze rapporten op het bedrijf aanwezig dienen te zijn. Daardoor ontbreekt bij het bevoegd gezag een eenvoudige check op naleving door de bedrijven.

De partijen die voor een brandbeveiligingsinstallatie zijn betrokken bij ontwerp, vergunningverlening, certificering, toezicht en handhaving weten elkaar nog onvoldoende te vinden. Ondanks verschillende acties die voortkwamen uit de twee expertbijeenkomsten in 2009 is er nog steeds sprake van gebrek aan kennis bij het bevoegd gezag en het bedrijfsleven.

5 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies doet de VI de volgende aanbevelingen:

- Het bevoegd gezag dient meer prioriteit te geven aan de borging van brandveiligheid bij opslagen van grote hoeveelheden verpakte gevaarlijke stoffen. De aangekondigde acties om vergunningen aan te passen en om vooral de handhaving te verbeteren dienen met spoed te worden afgerond.
- Voor het verbeteren van de toezichts- en handhavingsaanpak worden in opdracht van het Landelijk Regieteam BRZO momenteel instrumenten ontwikkeld. Deze instrumenten dienen na vaststelling zo snel mogelijk in de praktijk te worden toegepast. Ook voor de PGS 15 bedrijven die niet onder het BRZO vallen kunnen deze instrumenten worden gebruikt.
- Analoot aan de instrumenten voor verbetering van het toezicht dienen er instrumenten ontwikkeld te worden voor verbetering van de vergunningverlening. De reeds beschikbare informatie voor het bevoegd gezag over toepassing van de PGS 15 dient juist, actueel en goed toegankelijk te zijn. De Handreiking PGS 15 en de Wegwijzer Externe Veiligheid in de milieuvergunning dienen daarom op korte termijn in opdracht van VROM geactualiseerd te worden.
- Het rapport van de geaccrediteerde inspectie A-instelling over de brandbeveiligingsinstallatie dient standaard bij het bevoegd gezag aanwezig te zijn. Op deze wijze is het voor het bevoegd gezag eenvoudiger om zicht te houden op de resultaten van uitgevoerde inspecties. Dit kan worden gerealiseerd door in de PGS 15 en vervolgens in de milieuvergunning op te nemen dat de inspectierapporten moeten worden toegezonden aan het bevoegd gezag.
- Het bedrijfsleven dient nadrukkelijker aangesproken te worden op de eigen verantwoordelijkheid. Door VROM dient onderzocht te worden of centrale registratie en/of openbaarmaking van de rapporten van de inspectie A-instellingen daaraan kan bijdragen.
- Door bundeling van expertise kan de vergunningverlening en de handhaving voor deze groep bedrijven verbeterd worden. Er dienen minimumcriteria vastgesteld te worden voor organisaties die verantwoordelijk zijn voor vergunningverlening en toezicht op deze groep relatief complexe bedrijven.
- De samenhang tussen ontwerp, vergunningverlening, certificering en handhaving dient versterkt te worden. De VI zal nagaan of, en zo ja welke acties daarvoor mogelijk zijn.

De vertegenwoordigers van IPO, VNG, brandweer, BRZO-partners en verschillende brancheorganisaties die sinds 2009 actief betrokken zijn, zullen door de VI en VROM worden betrokken bij de noodzakelijke verbeteringen en nazorgacties.

Bijlage 1. Risico's rond bedrijven

Brandveiligheid van opslagen van gevaarlijke stoffen is cruciaal voor een land als Nederland, waar de beschikbare ruimte beperkt is en waar met iedere vierkante meter gewoekerd moet worden. Door het aanbrengen van een goede brandbeveiligingsinstallatie in een opslag worden de risico's voor de directe omgeving beperkt en kan er dus meer ruimte rondom een dergelijk bedrijf benut worden. De onderstaande afbeeldingen van een fictieve situatie illustreren dit. De eerste afbeelding geeft met de rode contour het berekende plaatsgebonden risico¹ weer van een bedrijf met een goed werkende brandbeveiligingsinstallatie.



De tweede afbeelding geeft met de buitenste rode contour het berekende plaatsgebonden risico weer van hetzelfde bedrijf met een installatie die niet functioneert. Het rood gekleurde oppervlak geeft de toename van het berekende risico weer.



¹ Het plaatsgebonden risico is de kans per jaar dat een persoon, die zich continu en onbeschermd op een bepaalde plaats in de omgeving van een inrichting met een opslag van gevaarlijke stoffen bevindt, overlijdt als gevolg van een ongeval met gevaarlijke stoffen binnen die inrichting. De norm voor het plaatsgebonden risico voor het opslaan van gevaarlijke stoffen is vastgesteld op 10^{-6} per jaar (een kans van 1 op 1.000.000 per jaar).

Bijlage 2. PGS 15 en uitgangspuntendocument

PGS 15

In juni 2005 is door het Ministerie van VROM, samen met het Ministerie van SZW en het Ministerie van VenW, de richtlijn Publicatierreeks Gevaarlijke Stoffen 15, kortweg: PGS 15 uitgegeven. Deze richtlijn voor de opslag van verpakte gevaarlijke stoffen is een herziening van de CPR 15 richtlijnen en vervangt deze voor nieuwe situaties. In deze richtlijnen is aangegeven welke voorzieningen in de milieuvergunning voorgeschreven moeten worden door het bevoegd gezag. Een belangrijk onderdeel van de voorschriften ziet toe op het laten uitvoeren van inspecties van de brandbeveiligingsinstallatie. Voor de borging van de kwaliteit van deze inspecties wordt gebruik gemaakt van accreditatie.

Aan de hand van de aard, hoeveelheid en verpakkingswijze van de opgeslagen gevaarlijke stoffen kan bepaald worden welk beschermingsniveau in de opslagvoorziening moet zijn gerealiseerd. Hiervoor zijn in PGS 15 grenswaarden opgenomen die zijn ingedeeld op basis van de ADR klassen en het vlampunt van de gevaarlijke stoffen. Bij opslagplaatsen waar beschermingsniveau 1 moet zijn gerealiseerd zijn de voorschriften van toepassing uit paragraaf 4.8.2 over de beoordeling, certificatie en goedkeuring van de brandbeveiligingsinstallatie.

Hieronder zijn de voorschriften van § 4.8.2 van PGS 15 overgenomen. Deze tekst geldt sinds het erratum van PGS 15 d.d. 11 december 2008. Vóór dit erratum was de beoordeling van het uitgangspuntendocument (UPD) door een inspectie A-instelling niet voorgeschreven. De goedkeuring door het bevoegd was al wel vereist. Overigens zal de PGS 15 nog in 2010 worden geactualiseerd. Het is dan ook mogelijk dat er nog wijzigingen in de onderstaande paragrafen worden doorgevoerd.

Tekst PGS 15

§ 4.8.2 Beoordeling, certificatie en goedkeuring van de brandbeveiligingsinstallatie

- 4.8.2.1 De uitgangspunten voor ontwerp, aanleg, onderhoud, beheer, opleveringsinspectie en periodieke inspectie van de brandbeveiligingsinstallatie moeten zijn beoordeeld door een op basis van NEN-EN-ISO/EC 17020 door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerde inspectie-instelling. Bij deze beoordeling moet worden nagegaan of de uitgangspunten in overeenstemming zijn met de voor de betreffende brandbeveiligingsinstallatie geldende ontwerpnorm. Het uitgangspuntendocument alsmede de beoordeling ervan moet zijn goedgekeurd door het bevoegd gezag, voordat met de aanleg van de brandbeveiligingsinstallatie wordt begonnen. Het uitgangspuntendocument moet iedere 5 jaar door een op basis van NEN-EN-ISO/EC 17020 door een door de Raad voor Accreditatie geaccrediteerde inspectie-instelling op actualiteit worden beoordeeld. De resultaten van deze beoordeling moeten binnen inrichting aanwezig zijn.
- 4.8.2.2 Een opslagvoorziening voor verpakte gevaarlijke stoffen mag niet eerder in gebruik worden genomen dan nadat een goedkeurend inspectierapport door een voor deze verrichting geaccrediteerde inspectie A-instelling is afgegeven of nadat een certificaat door een daartoe op basis van EN 45011 door de Raad voor Accreditatie¹ geaccrediteerde certificatie-instelling is afgegeven. De inspectie-instelling moet op basis van NEN-EN-ISO/IEC 17020 zijn geaccrediteerd door de Stichting Raad voor Accreditatie. Uit het goedkeurend inspectierapport of het certificaat moet blijken dat de brandbeveiligingsinstallatie is aangelegd en opgeleverd conform de door het bevoegd gezag goedgekeurde uitgangspunten als bedoeld in voorschrift 4.8.2.1. Het goedkeurend inspectierapport of het certificaat moet binnen de inrichting aanwezig zijn.

- 4.8.2.3 Iedere twaalf maanden, of korter indien de ontwerpnorm dat voorschrijft, na aanleg van de brandbeveiligingsinstallatie moet door een inspectie-instelling als bedoeld in voorschrift 4.8.2.2 worden beoordeeld of de brandbeveiligingsinstallatie functioneert en is onderhouden conform de door het bevoegd gezag goedgekeurde uitgangspunten. De inspectierapporten zijn binnen de inrichting aanwezig. Een opslagvoorziening mag niet in gebruik zijn indien uit een inspectierapport blijkt dat een brandbeveiligingsinstallatie niet voldoet aan de door het bevoegd gezag goedgekeurde uitgangspunten.

Om te borgen dat de UPD's kwalitatief voldoende zijn om betrouwbare inspecties te kunnen garanderen zijn de voorschriften in PGS 15 in december 2008 aangepast. In de voorschriften is een beoordeling van het uitgangspuntendocument door een inspectie A-instelling geïntroduceerd. Ook moet het uitgangspuntendocument iedere vijf jaar opnieuw op actualiteit worden beoordeeld.

Milieuvergunningen voor opslagplaatsen waarin de brandveiligheid transparant is geborgd volgens de oude CPR richtlijnen worden als voldoende actueel beschouwd op twee uitzonderingen na. Bij IPPC bedrijven is de PGS richtlijn expliciet aangewezen als minimumstandaard. Bij bedrijven met een Hi-Ex inside air installatie moet de vergunning geactualiseerd worden, zodat rekening gehouden wordt met beschikbaar komende nieuwe inzichten over de blussende werking bij sommige soorten stoffen.

Uitgangspuntendocument

In PGS 15 (paragraaf 4.8.2.1) is gesteld dat 'uitgangspunten ten aanzien van ontwerp, aanleg, onderhoud, beheer, opleveringsinspectie en periodieke inspectie van de brandbeveiligingsinstallatie door het bevoegd gezag moeten worden vastgesteld'. Ook in CPR 15-2 (paragraaf 4.3.7) is aangegeven dat 'mede in verband met de omgevingscriteria die in een aantal gevallen een rol spelen bij de keuze van het systeem, het ontwerp aan het bevoegd gezag moet worden voorgelegd'. Dit document wordt in dit rapport het uitgangspuntendocument genoemd. In de praktijk worden ook de termen Programma van Eisen, Basisdocument Brandbeveiliging of Integraal Plan Brandveiligheid gebruikt. Het Programma van Eisen is een onderdeel van het uitgangspuntendocument. Een Basisdocument Brandbeveiliging of een Integraal Plan Brandveiligheid is juist een uitwerking van het uitgangspuntendocument. Deze documenten kunnen niet in de plaats treden van een uitgangspuntendocument.

Het uitgangspuntendocument moet alle gegevens bevatten van de opslaglocatie en de brandbeveiligingsinstallatie die relevant zijn voor het uitvoeren van inspecties. Hiermee is dit document de kern voor de eerste en volgende periodieke beoordelingen van de situatie. Om te zorgen voor een goed vertrekpunt voor de inspecties van brandbeveiligingsystemen horen de volgende onderwerpen in het uitgangspuntendocument te zijn ingevuld:

- het gebruik van het te beveiligen object;
- de ruimtelijke reikwijdte van de beveiliging door het brandbeveiligingssysteem;
- de randvoorwaarden voor de hoeveelheid en soorten gevaarlijke stoffen die beveiligd worden;
- de standaardnorm(en) voor het ontwerp waarop de installatie is gebaseerd;
- de invulling van eventuele variabelen of keuzen die volgen uit de standaardnorm(en) voor het ontwerp;
- de normen voor en samenhang met de brandmeld- en ontruimingsinstallatie;
- de uitgangspunten voor beheer en onderhoud;
- criteria voor inspecties.

Vergaderjaar 2009–2010

30 373

Vervoer gevaarlijke stoffen

Nr. 38

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 9 december 2009

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft op 10 november overleg gevoerd met minister Cramer van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over:

- de brief van de minister d.d. 2 april 2009 met een kabinetsreactie op het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) «Onzekere veiligheid, verantwoordelijkheden rond fysieke veiligheid» en op het advies van de Gezondheidsraad «Voorzorg met rede» (28 089, nr. 23);
- de brief van de minister d.d. 2 juni 2009 bij de Tweede Voortgangsrapportage Security Convenant Kunstmest (28 385, nr. 147);
- de brief van de minister d.d. 5 juni 2009 over de risiconormering voor aardgastransportleidingen (26 018, nr. 12);
- de brief van de minister d.d. 5 juni 2009 met het kabinetsstandpunt AGS adviezen «Risicobeleid en rampenbestrijding» en «Brandweeradvisering» (29 517, nr. 35);
- de brief van de minister d.d. 29 juni 2009 bij het rapport van de VROM-Inspectie «Externe Veiligheid, weten, verbeteren en borgen» (27 801, nr. 67);
- de brief van de minister d.d. 19 augustus 2009 over het Programma Spoorzoneontwikkeling en het Basisnet Spoor voor het vervoer van gevaarlijke stoffen (30 373, nr. 37);
- de brief van de minister d.d. 25 augustus 2009 bij het rapport «Brandbeveiliging bij opslagen voor gevaarlijke stoffen» (28 325, nr. 112);
- de brief van de minister d.d. 27 augustus 2009 met de aanbieding van de rapportage van de evaluatie van het BeterZOO programma (27 801, nr. 68);
- de brief van de minister d.d. 31 augustus 2009 bij het rapport van de VROM-Inspectie «Onderzoek oorzaak leidinglekage Heinenoord» (26 018, nr. 14);
- de brief van de minister d.d. 21 september 2009 bij het verslag van de toetsingsconferentie van het Gezamenlijk Verdrag inzake de veiligheid en het beheer van bestraalde splijtstof en inzake de veiligheid van het radioactief afval (25 422, nr. 72);

¹ Samenstelling:

Leden: Van Gent (GroenLinks), Van der Staaij (SGP), Poppe (SP), Snijder-Hazelhoff (VVD), ondervoorzitter, Depla (PvdA), Van Bochove (CDA), Koopmans (CDA), voorzitter, Spias (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vietsch (CDA), Aptroot (VVD), Samsom (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Roefs (PvdA), Neppérus (VVD), Van Leeuwen (SP), Jansen (SP), Van der Burg (VVD), Van Heugten (CDA), Ouwehand (PvdD), Bilder (CDA), Wiegman-van Meppelen Scheppink (ChristenUnie), Linhard (PvdA) en De Mos (PVV).
Plv. leden: Vendrik (GroenLinks), Van der Vlies (SGP), Polderman (SP), Remkes (VVD), Jacobi (PvdA), Pieper (CDA), Koppejan (CDA), Ormel (CDA), Koşar Kaya (D66), Leijten (SP), Schreijer-Pierik (CDA), De Krom (VVD), Vermeij (PvdA), Waalkens (PvdA), Vos (PvdA), Zijlstra (VVD), Langkamp (SP), Gerkens (SP), Elias (VVD), Schermers (CDA), Thieme (PvdD), Algra (CDA), Ortega-Martijn (ChristenUnie), Smeets (PvdA) en Agema (PVV).

veel aan gelegen is om die scheepvaart nu ook eens mee te nemen in de vaart der volkeren als het gaat om verbetering op milieugebied.

Voorzitter: Boelhouwer

Minister **Cramer**: Voorzitter. Het rapport Brandbeveiliging bij opslag van gevaarlijke stoffen van de VROM-Inspectie geeft opnieuw een zorgwekkend beeld van de brandveiligheid bij de opslag van gevaarlijke stoffen. De kwaliteit van de vergunningen is onvoldoende, veel installaties zijn niet goedgekeurd en het bevoegd gezag treedt in veel gevallen niet handhavend op. Er is hier dus sprake van een langdurig nalevings- en veiligheids tekort. De heer Boelhouwer gaf dat ook aan. Ik geef dat nu zelf ook aan. Zo langzamerhand begint mijn geduld ook op te raken. Ik moet het grotendeels natuurlijk overlaten aan de gemeenten om te handelen, maar als ze het niet doen – het is net zo als met de legionella-aanpak, waar we ook in de Kamer diverse keren over gediscussieerd hebben – worden op gegeven moment de touwtjes aangetrokken. Het is niet anders, want het is echt een gevaarlijke situatie. Ik wil twee sporen volgen. Ten eerste blijft de VROM-Inspectie de gemeenten en provincies formeel verzoeken de vergunningen op orde te brengen, dus weer opnieuw aandacht hiervoor te vragen, en waar nodig ook te handhaven. Het komende jaar zal de VROM-Inspectie zwaar inzetten op het verbeteren van de situaties die uit de onderzoeken naar voren zijn gekomen en indien nodig kan een «naming and shaming»-aanpak worden gekozen.

Dat dus ten eerste: je zet de mensen op een lijst, want op een gegeven moment is het schlüss. Als we drie keer hebben gezegd dat het niet in orde is, dan zet je ze maar op een lijst, die openbaar wordt gemaakt. Ten tweede voer ik momenteel overleg met alle partijen uit bedrijfsleven en overheid om na te gaan waar de oorzaken liggen van de problematiek. Ik kan natuurlijk inderdaad strenger op gaan treden, maar ik moet ook kijken hoe ik de mechanismen verander die zorgen dat dit elke keer weer gebeurt. Hiertoe is inmiddels het nodige in gang gezet en is er een zevental verbeteracties opgestart. Alle partijen opereren hier gezamenlijk in en de tussentijdse resultaten zijn zeker bemoedigend. Ik ga ervan uit dat alle partijen hun verantwoordelijkheid nemen en dat deze verbeteracties vóór de zomer 2010 gereed zijn en dat daarmee een belangrijk deel van de knelpunten kan worden weggenomen. Ik zal op dat moment, zomer 2010, besluiten wat mijn vervolgstappen zijn. Indien de resultaten van de verbeteracties teleurstellend zijn, sluit ik niet uit dat bepaalde onderdelen via algemene regels van toepassing worden verklaard. Een andere optie is om het formele VROM-Inspectiespoor te bewandelen, zoals ik zojuist heb genoemd en dat ik daarmee nog een verdere intensiveringslag ga maken en nog meer handhavend ga optreden. Maar dat kost ook ons allemaal menskracht. Dus op gegeven moment zeg ik: gemeenten, neem nu gewoon die verantwoordelijkheid, handhaaf, zorg dat je gemeente veilig is. Zomer volgend jaar is het afgelopen en dan moet ik zo handhavend optreden dat er ook forse boetes moeten worden uitgereikt. Dan komen mensen niet zomaar weg door te zeggen: ach, het is nog niet helemaal op orde. Samenvattend: samen polderen naar een betere situatie, allemaal mooi en aardig, maar polderen heeft zijn grenzen. Tegelijkertijd wil ik dus het formele toezichtspoor bewandelen en een stok achter de deur gebruiken als de partijen hun verantwoordelijkheid niet nemen. Ik doe het nu zo omdat ik hiermee aankondig dat ik aan ga scherpen, «naming and shaming», nog sterker handhaven. Dat weet men nu. Deze boodschap geef ik de Kamer mee, maar ook de gemeenten in het land.

Mevrouw **Neppérus** (VVD): Ik vind het goed dat de minister nu handelend wil gaan optreden, nadat ik dit al drie jaar heb gehoord. Ik neem aan dat de minister dan aan de Kamer zal rapporteren in juni. Zou dan, los van «naming and shaming», certificaten, het intrekken van vergunningen,

wellicht ook strafrechtelijk optreden een punt kunnen zijn, als mensen structureel gevaar veroorzaken?

Minister Cramer: Mevrouw Neppérus krijgt vóór de zomer 2010 schriftelijk de uitkomst van alles wat we nu in gang zetten en vanzelfsprekend gaan we dan ook de punten die zij noemt om de zaak aan te scherpen, in gang zetten.

Mevrouw Neppérus (VVD): Dus ook die mogelijkheid van strafrechtelijk optreden? Daar gaat het me ook even om.

Minister Cramer: De strafrechtelijke lijn zetten we nu in. Als daar meer acties nodig zijn, treed ik in contact met de minister van Justitie om te bezien wat ik nog meer kan doen om die strafrechtelijke lijn verder aan te zetten. We zullen deze aanpak ook communiceren met de gemeenten en ook landelijk bekend maken zodat het geen verrassing is waarmee we nu aan de slag gaan.

Voorzitter: We kunnen door met het laatste onderwerp waarover vragen gesteld zijn: de buisleidingen en met name de aardgastransportleidingen, maar ook breder het Basisnet en het ammoniaktransport. Allereerst de risiconormering voor aardgastransportleidingen: in het advies «Samen voor de buis» van de heer Enthoven uit 2004 werd de conclusie getrokken dat er ernstige tekortkomingen zijn in het buisleidingendossier. In 2005 was dat reden voor het kabinet om de primaire verantwoordelijkheid voor het buisleidingendossier over te dragen van de ministers van EZ en Verkeer en Waterstaat naar de minister van VROM, met als doel de geconstateerde tekortkoming op te heffen, een wettelijke basis te creëren en het beleid in lijn te brengen met externe veiligheid voor inrichtingen. Ik wil vooraf zeggen dat dat nu allemaal is geregeld. Het dossier loopt van 2005 tot nu. Mijns inziens hebben we nu met alles wat we ook in gang hebben gezet, een groot deel van die problematiek aangepakt zoals voorgesteld in het rapport Enthoven. Daarmee komt het beleid voor hoofdtransportleidingen voor gevaarlijke stoffen in lijn met het generieke beleid voor externe veiligheid.

Een andere belangrijke tekortkoming in het dossier die Enthoven constateerde, was het ontbreken van regelgeving. Dit wordt met het nu voorliggende ontwerpbesluit externe veiligheid buisleidingen ook opgelost en ingelost. Dus dit besluit externe veiligheid buisleidingen (BEVB) omvat de geconstateerde ontbrekende regelgeving om de externe veiligheid voor buisleidingen in lijn te brengen met die voor inrichtingen. Er is ook een advies van de heer Alders. Het advies dat ik 5 juni jl. aan de Kamer heb gestuurd, had betrekking op een aantal zaken die nog resteerden. Ik heb daarbij benadrukt dat ook voor buisleidingen logischerwijs het generieke externeveiligheidsbeleid gaat gelden. Dat was ook in lijn met mijn voorganger, de heer Van Geel, die daarover in een brief d.d. 9 februari 2007 een en ander al aan de Kamer had gerapporteerd. Het externeveiligheidsbeleidskader, inclusief de risicobenadering, geldt nu ook voor de buisleidingen. Er zijn nog een aantal andere punten die verband houden met plaatsgebonden risico en groepsrisico, en dat is allemaal conform de aanpak van het externeveiligheidsbeleid. Ik heb in nauwe samenwerking met andere departementen mijn verantwoordelijkheid genomen en het ontwerpbesluit externe veiligheid buisleidingen op 19 augustus dus ook aan de Kamer voorgelegd. Ik hoop dat ik met alles wat er nu gestuurd is, ook kan rekenen op de steun van de Kamer. De komende periode wil ik het buisleidingendossier zo spoedig mogelijk afronden. Het was een gerichte taak die ik heb uitgevoerd. Er komen voorlichtingsbijeenkomsten voor gemeenten en exploitanten. Er komen ook een aantal consequentieonderzoeken voor andere buisleidingen dan hogedruk aardgasleidingen, en ook die worden spoedig afgerond. Dan is er nog de Structuurvisie buisleidingen, die voor mij onlosmakelijk met het ontwerpbesluit externe