



VROM-Inspectie
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Stand van zaken brandveiligheid bij opslagen van gevaarlijke stoffen

Actualisatie 2011

Juni 2011

Colofon

VROM-Inspectie
Directie Uitvoering
Programma Prioritaire bedrijven

Nieuwe Uitleg 1
2514 BP Den Haag

Postbus 16191
2500 BD Den Haag

Publicatienummer: VI-2011-95

Deze publicatie is te downloaden via www.vrominspectie.nl

Inhoud

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Borging van brandveiligheid	6
1.2 Landelijke inventarisatie 2010	6
1.3 Leeswijzer	6
2 Opdracht en onderzoeksmethodiek	7
2.1 Opdracht.....	7
2.2 Onderzoeksmethodiek	7
2.3 Toetsingskader	7
2.4 Afbakening	8
3 Resultaten	9
3.1 Doelgroep	9
3.2 Voortgang ten opzichte van 2010.....	9
3.3 Onvoldoende voortgang	11
3.4 Juridische interventie.....	11
3.5 Eigen verantwoordelijkheid	12
3.6 Uitgangspuntendocument en inspectierapport.....	12
3.7 Defensie-inrichtingen.....	12
4 Conclusies	14
Bijlage 1: Onvoldoende voortgang.....	15
Bijlage 2: Rol van het UPD	17
Bijlage 3: PGS 15 paragraaf 4.8.2	18

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 Publicatierreeks Gevaarlijke Stoffen, de PGS 15. Grote opslagen van verpakte gevaarlijke stoffen worden dan ook vaak PGS 15-opslagen genoemd. De PGS-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 werknemers en 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. Deze brandbeveiligingsinstallatie dient ten minste jaarlijks door een geaccrediteerde inspectie A-instelling te worden geïnspecteerd. De resultaten van deze inspectie worden vastgelegd in een inspectierapport. Door deze voorschriften in de omgevingsvergunning van een bedrijf op te nemen, kan hierop door het bevoegd gezag worden gehandhaafd.

In 2010 rapporteerde de VROM-Inspectie (VI) over de landelijke situatie bij deze opslagen. Dat rapport is op 8 oktober 2010 aan de Tweede Kamer aangeboden.

Naar aanleiding van de grote brand in Moerdijk bij het bedrijf Chemie-Pack is op 13 januari 2011 in de Tweede Kamer een spoeddebat gehouden. Daarbij is door staatssecretaris Atsma toegezegd dat voor de zomer van 2011 een actualisatie van het onderzoek van de VI uit 2010 naar de brandveiligheid bij PGS 15-opslagen zou plaatsvinden. In zijn brief van 18 maart 2011 aan de Tweede Kamer heeft staatssecretaris Atsma aangekondigd dat de VI intervenueert bij gemeenten en provincies die vorig jaar hebben toegezegd over te gaan tot actualisering van de vergunning of tot handhaving, maar dat niet hebben gedaan.

Onderzoek

In dit onderzoek wordt onder "borging van de brandveiligheid" verstaan dat de bedrijven beschikken over een omgevingsvergunning waarin specifieke artikelen uit de CPR 15/PGS 15 zijn overgenomen en dat deze vergunning vervolgens ook wordt nageleefd. Er is nagegaan in welke mate de situatie op 1 juni 2011 is verbeterd ten opzichte van de situatie in het onderzoek van de VI in 2010. De resultaten van het onderzoek zijn in dit rapport opgenomen.

Resultaten

Uit dit onderzoek blijkt dat er 351 bedrijven zijn met een opslag voor meer dan 10 ton verpakte gevaarlijke stoffen, waarvoor beschermingsniveau 1 is voorgeschreven in de vergunning. Om dat beschermingsniveau te realiseren beschikken 13 bedrijven over een bedrijfsbrandweer. Het onderzoek heeft zich vervolgens gericht op de overige 338 bedrijven die beschikken over een automatische brandbeveiligingsinstallatie.

Het opnemen van de relevante voorschriften uit de PGS 15 in de omgevingsvergunning was in 2010 bij 84% van de bedrijven adequaat. In dit onderzoek is er sprake van een lichte toename tot 86%. Dit betekent dat bij 14% van de bedrijven de juiste voorschriften nog steeds ontbreken.

De combinatie van een adequate vergunning én een actueel en goedkeurend inspectierapport werd in 2010 bij 42% van de bedrijven aangetroffen. Op dit moment is dat bij 57% van de bedrijven het geval, een toename dus van 15%.

Bij 43% ofwel 146 bedrijven kan op dit moment door het bevoegd gezag of de bedrijven niet worden aangetoond dat de brandveiligheid afdoende is geborgd. In de meeste gevallen zijn door het bevoegd gezag wel formele procedures gestart om waar nodig de vergunning te actualiseren of handhavend op te treden. Echter bij 24 van deze 146 bedrijven wordt onvoldoende voortgang geboekt. Vanwege het ontbreken van een afdwingbare termijn bestaat daar geen zekerheid dat de noodzakelijke borging van de brandveiligheid op korte termijn gerealiseerd zal worden.

De VI constateert dat de werkwijze van de inspectie A-instellingen op enkele punten afwijkt van de accreditatie-eisen. Het betreft inspectierapporten waarbij een uitgangspuntendocument ontbreekt of sterk verouderd is. Daarnaast zijn er inspectierapporten afgegeven die zijn gebaseerd op een document met ontwerpeisen dat is opgesteld door een inspectie A-instelling.

Conclusies

Op basis van de resultaten van dit onderzoek concludeert de VI dat er sinds 2010 vooruitgang is geboekt door het bevoegd gezag en de bedrijven, maar dat een adequate uitvoering en naleving van de regelgeving voor de borging van de brandveiligheid nog niet is bereikt.

Bij 14% van de bedrijven ontbreken nog steeds de juiste voorschriften in de omgevingsvergunning. Zonder de juiste voorschriften in de omgevingsvergunning kan er geen handhaving plaatsvinden.

De naleving vertoont een grotere achterstand. Bij 43% ofwel 146 bedrijven kan door het bevoegd gezag of het bedrijf niet worden aangetoond dat de brandbeveiligingsinstallatie is goedgekeurd. Vanwege het feit dat er in veel gevallen formele procedures zijn gestart om waar nodig de vergunning te actualiseren of handhavend op te treden, lijkt daar wel verbetering in te komen. Bij 24 van deze 146 bedrijven wordt nog steeds onvoldoende voortgang geboekt.

Door inspectie A-instellingen wordt in sommige gevallen gewerkt in afwijking van de accreditatie-eisen. Deze werkwijze wordt niet gesanctioneerd door de Raad voor Accreditatie.

Ondanks een verbetering van de situatie ten opzichte van 2010 blijkt het voor de bedrijven en het bevoegd gezag een langdurig proces om te komen tot een adequate borging van de brandveiligheid bij alle bedrijven.

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. Door het treffen van de juiste veiligheidsmaatregelen kan het brandrisico voor de omgeving worden gereduceerd.

In het onderzoek van de VROM-Inspectie (VI) in 2010 is nagegaan of een belangrijk deel van de borging van de brandveiligheid bij de opslagen van verpakte gevaarlijke stoffen van meer dan 10 ton afdoende was geregeld. Het betreft het aanleggen en onderhouden van een automatische brandbeveiligingsinstallatie op basis van een goedgekeurd uitgangspuntendocument (UPD) en het periodiek laten inspecteren van deze installatie door een geaccrediteerde inspectie A-instelling. Daarmee is de aanwezigheid van de genoemde voorschriften in de omgevingsvergunning in combinatie met een recent en goedkeurend inspectierapport als toetsingskader gebruikt voor de borging van de brandveiligheid bij de bedrijven. Dit wordt in het toetsingskader in paragraaf 2.3 verder uitgewerkt.

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

In dit onderzoek is vastgesteld in hoeverre de situatie is verbeterd ten opzichte van de situatie die door de VI in 2010 is gerapporteerd. De bedrijven met een PGS 15-opslag die beschikken over een bedrijfsbrandweer zijn in deze actualisatie buiten beschouwing gelaten. Hierover zal later afzonderlijk worden gerapporteerd.

1.2 Landelijke inventarisatie 2010

In 2010 is vastgesteld dat er 350 bedrijven waren met een opslag van verpakte gevaarlijke stoffen, waar in de vergunning een beschermingsniveau 1 was voorgeschreven. Van deze 350 bedrijven hadden er 10 een bedrijfsbrandweer, waardoor er 340 resteerden. Van deze 340 bedrijven had de VI van 144 bedrijven een actueel en goedkeurend inspectierapport van een geaccrediteerde inspectie A-instelling ontvangen. Bij de overige 196 bedrijven was een actie van het bevoegd gezag of het bedrijf nodig om de vereiste borging van brandveiligheid te realiseren.

Voor meer informatie over de landelijke inventarisatie 2010 wordt verwezen naar de rapportage "Brandveiligheid bij opslagen van gevaarlijke stoffen. Resultaten landelijke inventarisatie 2010", die beschikbaar is via de website www.vrominspectie.nl.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de opdracht en de aanpak van het onderzoek beschreven. Hoofdstuk 3 geeft de resultaten van het onderzoek weer. Ten slotte worden in hoofdstuk 4 de conclusies van het onderzoek gepresenteerd.

2 Opdracht en onderzoeksmethodiek

2.1 Opdracht

Tijdens een spoeddebat met de Tweede Kamer op 13 januari 2011 heeft staatssecretaris Atsma toegezegd dat de VI zal nagaan in hoeverre het bevoegd gezag de borging van de brandveiligheid sinds 2010 hebben verbeterd. In de brief 'Majeure risicobedrijven' van 18 maart 2011 heeft hij de eerste resultaten van de actualisatie aan de Tweede Kamer gemeld. Daarbij heeft hij aangekondigd dat de VI intervenieert bij de gemeenten en provincies die hun toezegging om vergunningen te actualiseren of handhavend op te treden niet zijn nagekomen.

2.2 Onderzoeksmethodiek

Voor de actualisatie is in twee inventarisatieronden informatie bij het bevoegd gezag opgevraagd. De resultaten van de eerste inventarisatie met peildatum 27 februari 2011 zijn opgenomen in de hierboven genoemde brief van 18 maart 2011 aan de Tweede Kamer. De resultaten van de tweede inventarisatie met peildatum 1 juni 2011 worden beschreven in dit rapport.

De VI heeft de aandacht bij deze actualisatie vooral gericht op de 196 bedrijven waar de brandveiligheid in 2010 nog onvoldoende was geborgd. Van de 144 bedrijven die in 2010 wel over de vereiste borging beschikten is aangenomen dat dit nog steeds het geval is. Immers, de juiste voorschriften waren opgenomen in de vergunning en het bedrijf liet periodieke inspecties door een inspectie A-instelling uitvoeren.

2.3 Toetsingskader

Voor deze actualisatie is beoordeeld in welke mate de borging van de brandveiligheid bij de bedrijven sinds 2010 is verbeterd.

Het toetsingskader komt overeen met het toetsingskader dat is gehanteerd in het onderzoek in 2010. Dit is voor een groot deel gebaseerd op paragraaf 4.8.2 uit de PGS 15. 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 Uitgangspuntendocument (UPD, zie bijlage 2) en het periodiek laten inspecteren van de automatische blusinstallatie door een geaccrediteerde inspectie A-instelling. Indien deze paragraaf is voorgeschreven in de vergunning en in combinatie met meer algemene PGS 15 vereisten ook wordt nageleefd, is een minimumniveau van veiligheid bij de opslag van gevaarlijke stoffen geborgd.

De criteria voor het onderzoek zijn daarbij de volgende:

1. In de omgevingsvergunning dient te zijn vastgelegd dat het bedrijf moet voldoen aan beschermingsniveau 1 (BN1). Dit betekent dat er een combinatie van automatische brandbeveiligingsinstallatie, branddetectie en een product- en bluswateropvang aanwezig moet zijn.

2. In deze vergunning dient tevens 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 te worden 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 handhavend te worden opgetreden door het bevoegd gezag. 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.

2.4 Afbakening

Het onderzoek geeft een beeld van de mate waarin bij de bedrijven met een PGS 15-opslag en beschermingsniveau 1 de automatische brandbeveiligingsinstallaties en onafhankelijke inspecties in de omgevingsvergunning 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 in actie is gekomen indien de vergunning niet toereikend is of wanneer er handhavend opgetreden dient te worden.

De uitspraken en conclusies in dit rapport berusten op de informatie die door het bevoegd gezag is aangeleverd. Daarbij is alle informatie gebruikt die uiterlijk 1 juni 2011 was ontvangen. Er zijn door de VI geen bedrijfscontroles uitgevoerd om na te gaan of de informatie juist en volledig was.

3 Resultaten

3.1 Doelgroep

Het onderzoek is gericht op de bedrijven met een PGS 15 opslag van meer dan 10 ton gevaarlijke stoffen, die om te voldoen aan beschermingsniveau 1 beschikken over een automatische brandbeveiligingsinstallatie. Per 1 juni 2011 zijn dat 338 bedrijven.

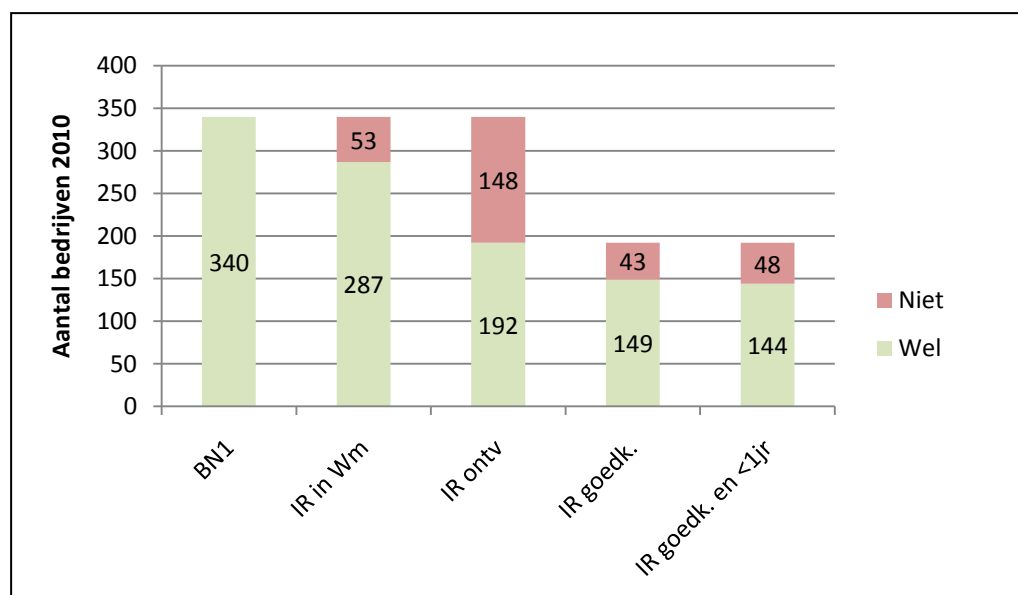
Hiervan vallen er 60 onder het Wabo bevoegd gezag van de provincie en 278 onder het Wabo bevoegd gezag van de gemeente.

Er zijn 103 bedrijven die vallen onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen 1999 (Brzo): 64 bedrijven die een Veiligheidsrapport moeten opstellen, de VR-bedrijven, en 39 bedrijven die alleen een Preventiebeleid zware ongevallen hoeven te voeren, de Pbzo-bedrijven.

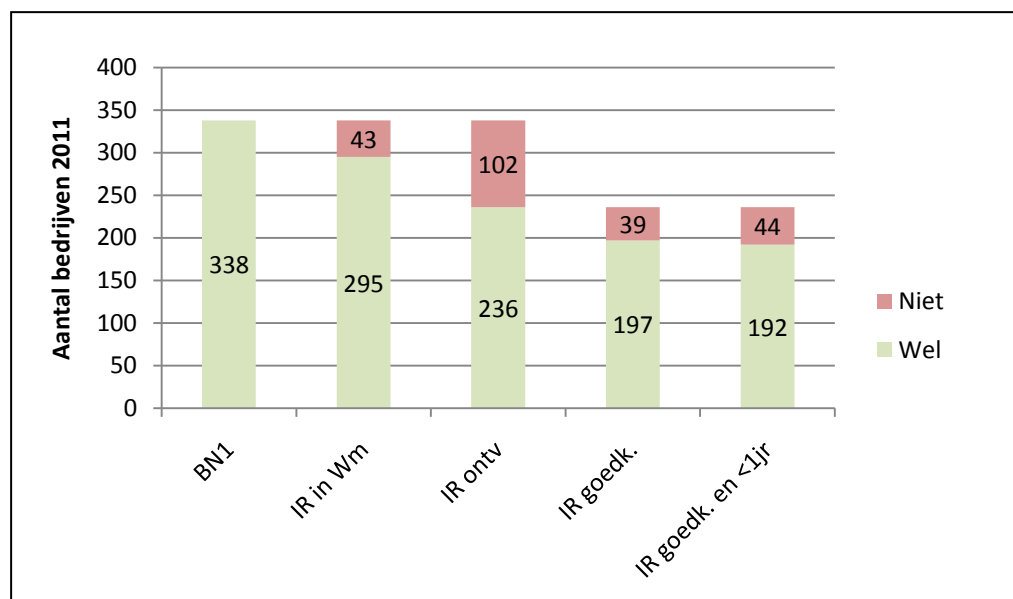
Er zijn 87 bedrijven aangesloten bij een van de brancheorganisaties VNCI, VNCW, VVVF of VHCP.

3.2 Voortgang ten opzichte van 2010

In figuur 1 staan de belangrijkste resultaten weergegeven zoals gemeld door het bevoegd gezag in het onderzoek van 2010. In figuur 2 worden de resultaten van de actualisatie gegeven. Een verklaring van de gebruikte afkortingen is opgenomen in de tekst onder de figuren.



Figuur 1. Aantal bedrijven dat wel/niet voldeed aan het genoemde criterium in 2010.



Figuur 2. Aantal bedrijven dat wel/niet voldoet aan het genoemde criterium in 2011.

- **BN1:** in totaal zijn in de actualisatie 351 bedrijven betrokken met één of meer opslagen gevaarlijke stoffen groter dan 10 ton en waarvoor een beschermingsniveau 1 (BN1) in de vergunning is voorgeschreven. Dat is één bedrijf meer dan in 2010 door het bevoegd gezag werd aangemeld. Van die 351 bedrijven blijken nu dertien bedrijven over een bedrijfsbrandweer te beschikken om invulling te geven aan het BN1. In 2010 waren dat er nog tien. Daarmee resteren er voor de actualisatie 338 relevante bedrijven.
- **IR in Wm:** van de 338 bedrijven is bij 295 bedrijven in de omgevingsvergunning voorgeschreven dat er voor alle opslagen een goedkeurend inspectierapport (IR) van een geaccrediteerde inspectie A-instelling aanwezig moet zijn.
- **IR ontv:** IR ontvangen. De VI heeft 236 van de inspectierapporten die zijn voorgeschreven in de vergunning ook daadwerkelijk ontvangen.
- **IR goedk:** goedkeurend IR. Deze 236 rapporten blijken in 197 gevallen een 'JA-conclusie' te bevatten. Dit wil zeggen dat de installatie voldoet aan de hiervoor opgestelde uitgangspunten.
- **IR goedk. en <1jr:** tenslotte zijn er van deze 197 rapporten vijf ouder dan één jaar. Er zijn dus 192 inspectierapporten ontvangen die zijn voorgeschreven in de vergunning, die niet ouder zijn dan één jaar en die vaststellen dat de installatie voldoet aan de vastgestelde uitgangspunten. Ten opzichte van de situatie in 2010 is het aantal bedrijven dat voldoet aan de relevante eisen uit de PGS 15 toegenomen met 48 bedrijven, ofwel 14%.

De voorschriften uit de CPR 15/PGS 15 zijn volgens het bevoegd gezag bij 295 van de 338 bedrijven, ofwel 86% in de vergunning opgenomen. De implementatie van PGS 15 in vergunning blijft dus achter bij 14% van de bedrijven. Alleen met de juiste voorschriften in de omgevingsvergunning kan adequate handhaving plaatsvinden.

Van 65% van de bedrijven met een adequate omgevingsvergunning heeft het bevoegd gezag een recent en goedkeurend inspectierapport overlegd: 192 van de 295. Deze bedrijven beschikken dus over de combinatie van een adequate

vergunning én een actueel en goedkeurend inspectierapport. Op een totaal van 338 bedrijven is dat 57%. Dit betekent dus dat op 1 juni 2011 bij 146 bedrijven (43%) niet kan worden aangetoond dat de brandveiligheid afdoende is geborgd.

Daarnaast zijn er 24 inspectierapporten ontvangen die nog niet in de vergunning zijn voorgeschreven. Vanwege het ontbreken van voorschriften in de vergunning kan een inspectie door een geaccrediteerde inspectie A-instelling 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'.

3.3 Onvoldoende voortgang

De groep van 146 bedrijven, waar niet kan worden aangetoond dat de brandveiligheid afdoende is geborgd, is nader geanalyseerd. Voor deze bedrijven is nagegaan of er door het bevoegd gezag formele procedures zijn opgestart om waar nodig de vergunning te actualiseren of handhavend op te treden. Als criterium voor een formele procedure zijn de volgende documenten gehanteerd:

Actualisatie van vergunning:

- Aanvraag vergunning.
- Ontwerpvergunning.
- Definitieve vergunning die nog niet onherroepelijk is.

Handhaving

- Voornemen last onder dwangsom of opgelegde last onder dwangsom met afdwingbare termijnen.

Bij 122 bedrijven is er sprake van een lopende procedure met vastgestelde en afdwingbare termijnen. Het is aannemelijk dat hier een adequate borging gerealiseerd zal worden.

Indien er geen formele procedure is opgestart is het oordeel 'onvoldoende voortgang' gegeven. Vanwege het ontbreken van een afdwingbare termijn bestaat er geen zekerheid dat de noodzakelijke borging van de brandveiligheid op korte termijn gerealiseerd zal worden. Op basis van dit criterium zijn er 24 situaties waar op 20 juni 2011 onvoldoende voortgang is geconstateerd. Deze situaties worden vermeld in bijlage 1.

3.4 Juridische interventie

De VI heeft na de resultaten van het onderzoek 2010 in veertien gevallen op grond van de Algemene wet bestuursrecht een schriftelijk handhavingsverzoek bij het bevoegd gezag ingediend. In alle gevallen heeft het bevoegd gezag aangegeven aan het verzoek te zullen voldoen. Er zijn afspraken gemaakt over de voortgang en de te ondernemen acties. Op 1 juni 2011 waren drie trajecten afgerond, twee vrijwel afgerond en waren in de overige negen gevallen acties in gang gezet.

3.5 Eigen verantwoordelijkheid

Voor 24 bedrijven is ondanks het ontbreken van een expliciet voorschrift voor een inspectierapport in de omgevingsvergunning toch recent een inspectierapport afgegeven. Bij 17 bedrijven was dit een inspectierapport met een 'JA-conclusie'. Van deze bedrijven vallen er 7 onder het Brzo. De helft van deze 24 bedrijven is aangesloten bij een brancheorganisatie.

3.6 Uitgangspuntendocument en inspectierapport

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

Er is geconstateerd dat goedkeurende IR's in een aantal gevallen gebaseerd zijn op verouderde UPD's. Dit kan tot gevolg hebben dat de beveiliging ondanks een goedkeurend IR niet meer voldoet aan de stand der techniek. Om dat te voorkomen dient in de vergunningen voor dergelijke installaties de actuele versie van paragraaf 4.8.2.1 van de PGS 15 opgenomen te worden (erratum van 11 december 2008, zie bijlage 3). Op deze wijze zullen IR's in de toekomst gebaseerd zijn op actuele UPD's en geeft een IR met 'JA-conclusie' ook de garantie dat de situatie voldoet aan de stand der techniek.

Niet van alle bedrijven zijn de UPD's opgevraagd. Uit de beschikbare gegevens blijkt dat 112 UPD's voldoen aan de meest recente paragrafen van de PGS 15: deze UPD's zijn niet ouder dan 5 jaar. Van 96 bedrijven is het UPD ouder zijn dan 5 jaar en van 49 bedrijven is de ouderdom van het UPD onbekend.

De VI heeft meerdere inspectierapporten ontvangen die zijn gebaseerd op een UPD of vergelijkbaar document dat is opgesteld door een inspectie A-instelling. Dit is in strijd met de accreditatie-eisen. Echter, door de Raad voor Accreditatie wordt deze werkwijze niet gesanctioneerd. De VI heeft de inspectie A-instellingen verzocht deze handelwijze direct te staken en het bevoegd gezag hierop geattendeerd.

Uit recent ontvangen inspectierapporten blijkt dat inspectie-instellingen rapporten afgeven die zowel een 'JA-conclusie' als een 'NEE-conclusie' kunnen bevatten. Dit wordt veroorzaakt door een onderscheid in de werking van de installatie en het voldoen aan het eisenpakket. De 'JA-conclusie' kan er dan bijvoorbeeld op duiden dat de brandbeveiligingsinstallatie voldoet aan het doel waarvoor deze is aangelegd, namelijk het bestrijden van een brand. Toch kan tevens een 'NEE-conclusie' worden gegeven omdat de brandbeveiligingsinstallatie niet voldoet aan de goedgekeurde uitgangspunten volgens welke de installatie is ontworpen, aangelegd en gecertificeerd. Door deze werkwijze is het voor het bevoegd gezag en het bedrijf niet duidelijk of de installatie wel of niet voldoet aan de eisen.

3.7 Defensie-inrichtingen

Bij twee defensie-inrichtingen, waarvoor het ministerie van I&M bevoegd gezag is, is in 2010 vastgesteld dat de relevante voorschriften waren opgenomen in de vergunning. De vergunning was in beide gevallen gebaseerd op de CPR 15-2 en dus niet actueel. Inmiddels is één vergunning geactualiseerd en is voor de andere inrichting een vergunningaanvraag ingediend.

Eén inrichting is in het bezit van een goedkeurend inspectierapport van een geaccrediteerde inspectie A-instelling. Bij de andere inrichting werden wel inspecties uitgevoerd maar niet door een inspectie A-instelling. Na handhavend optreden door de VI heeft een inspectie A-instelling de inspecties alsnog uitgevoerd.

4 Conclusies

Op basis van de resultaten van dit onderzoek naar de voortgang bij de borging van brandveiligheid bij PGS 15-opslagen concludeert de VI het volgende.

- Sinds 2010 is vooruitgang geboekt door het bevoegd gezag en de betrokken bedrijven, maar een adequate borging van de brandveiligheid conform de PGS 15 is nog niet bereikt.
- De implementatie van de PGS 15 in de omgevingsvergunning was in 2010 bij 84% van de 340 bedrijven adequaat. Het huidige onderzoek bij 338 bedrijven toont aan dat er sprake is van een lichte toename tot 86%. Dit betekent dat bij 14% van de bedrijven de juiste voorschriften nog steeds ontbreken. Zonder de juiste voorschriften in de omgevingsvergunning kan er geen handhaving plaatsvinden.
- De combinatie van een adequate vergunning én een actueel en goedkeurend inspectierapport werd in 2010 bij 42% van de bedrijven aangetroffen. In deze actualisatie is dat bij 57% van de bedrijven het geval, een toename van 15%.
- Bij 43% ofwel 146 bedrijven kan door het bevoegd gezag en het bedrijf niet worden aangetoond dat de brandveiligheid afdoende is geborgd. In de meeste gevallen zijn er nu door het bevoegd gezag wel formele procedures gestart om waar nodig de vergunning te actualiseren of handhavend op te treden.
- Echter bij 24 van deze 146 bedrijven wordt onvoldoende voortgang geboekt. Daar zijn nog geen formele procedures gestart die een borging binnen afzienbare tijd kunnen garanderen.
- De VI constateert dat de werkwijze van de inspectie A-instellingen op enkele punten afwijkt van de accreditatie-eisen. Het betreft inspectierapporten waarbij het UPD ontbreekt of niet meer actueel is en daarnaast inspectierapporten die zijn gebaseerd op een document met ontwerp-eisen dat is opgesteld door een inspectie A-instelling. Door de Raad voor Accreditatie wordt deze werkwijze niet gesanctioneerd.
- Uit recent ontvangen inspectierapporten blijkt dat inspectie A-instellingen rapporten afgeven die zowel een 'JA-conclusie' als een 'NEE-conclusie' bevatten. De VI acht dit een onwenselijke situatie omdat het voor het bevoegd gezag en het bedrijf dan niet duidelijk is of de brandbeveiligingsinstallatie voldoet aan de eisen.

Bijlage 1: Onvoldoende voortgang

Indien door het bevoegd gezag geen formele procedure is opgestart, is het oordeel 'onvoldoende voortgang' gegeven. In die gevallen bestaat er vanwege het ontbreken van vastgestelde en afdwingbare termijnen geen zekerheid dat de noodzakelijke borging van de brandveiligheid op korte termijn gerealiseerd zal worden.

Op basis van dit criterium zijn er 24 situaties waarbij op 20 juni 2011 onvoldoende voortgang is geconstateerd.

Nr.	Bedrijf	Bevoegd gezag	IR in verg.	IR ontvangen	< 1 jaar	Goedkeur	Handhaving	Brzo
1	Agrowin B.V.	Winterswijk	ja	ja	nee	nee	nee	
2	Akzo Nobel Car Refinishes B.V. (Sassenheim)	Prv. Zuid-Holland	ja	ja	ja	nee	nee	
3	Avery Dennison Materials Nederland B.V.	Alphen aan den Rijn	ja	nee	nee	nee	nee	
4	CAV Agrotheek B.V. (locatie Middenmeer)	Wieringermeer	ja	ja	ja	nee	nee	
5	Cerexagri B.V.	Prv. Zuid-Holland	ja	nee	nee	nee	nee	VR
6	De Rijke Act B.V.	Spijkenisse	ja	nee	nee	nee	nee	VR
7	Dusseldorp Gevaarlijk Afval B.V.	Gelderland	ja	nee	nee	nee	nee	
8	Foseco Nederland B.V.	Hengelo	ja	nee	nee	nee	nee	
9	Gewasbeschermingsmiddelenhandel Theunisse B.V.	Steenbergen	ja	nee	nee	nee	nee	
10	Greif Nederland B.V.	Prv. Zuid-Holland	ja	nee	nee	nee	nee	
11	Katwijk Chemie B.V.	Katwijk	ja	ja	nee	nee	nee	
12	Kluthe Benelux B.V.	Alphen aan den Rijn	nee	ja	nee	nee	nee	
13	Mavom B.V.	Prv. Zuid-Holland	ja	ja	ja	nee	nee	
14	Nuplex Resins B.V.	Prv. Noord-Brabant	ja	ja	ja	nee	nee	VR
15	PPG Coatings B.V. (Tiel)	Prv. Gelderland	ja	ja	ja	nee	nee	Pbzo
16	ProDelta Distriport Benelux B.V.	Rotterdam	ja	ja	nee	nee	nee	
17	Robertus' Zaadhandel B.V.	Eemsmond	ja	nee	nee	nee	nee	
18	Spectro B.V.	Oss	ja	nee	nee	nee	nee	
19	Stahl Europe B.V.	Prv. Noord-Brabant	ja	nee	nee	nee	nee	VR
20	Van Gent Van der Meer Nuyens B.V. (Julianadorp)	Den Helder	ja	ja	ja	nee	nee	
21	Van Noordenne Coatings B.V.	Breda	nee	nee	nee	nee	nee	
22	Van Opzeeland B.V.	Maasdriel	ja	nee	nee	nee	nee	
23	Van Overloop Gewasbeschermingsmiddelen B.V.	Sluis	ja	nee	nee	nee	nee	
24	WPA Zeker en Vast B.V. (Westerbork)	Midden-Drenthe	ja	ja	ja	nee	nee	VR

IR in verg.: in de omgevingsvergunning is het inspectierapport (IR) voorgeschreven.

IR ontvangen: VI heeft het inspectierapport ontvangen.

< 1 jaar: het IR is niet ouder dan 1 jaar (na 1 juni 2010).

Goedkeur: in het IR wordt de brandbeveiligingsinstallatie goedgekeurd.

Handhaving: BG is opgetreden met ten minste een voornemen last onder dwangsom met termijnen.

Brzo: het bedrijf valt onder het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo) en is VR-plichtig of Pbzo-plichtig.

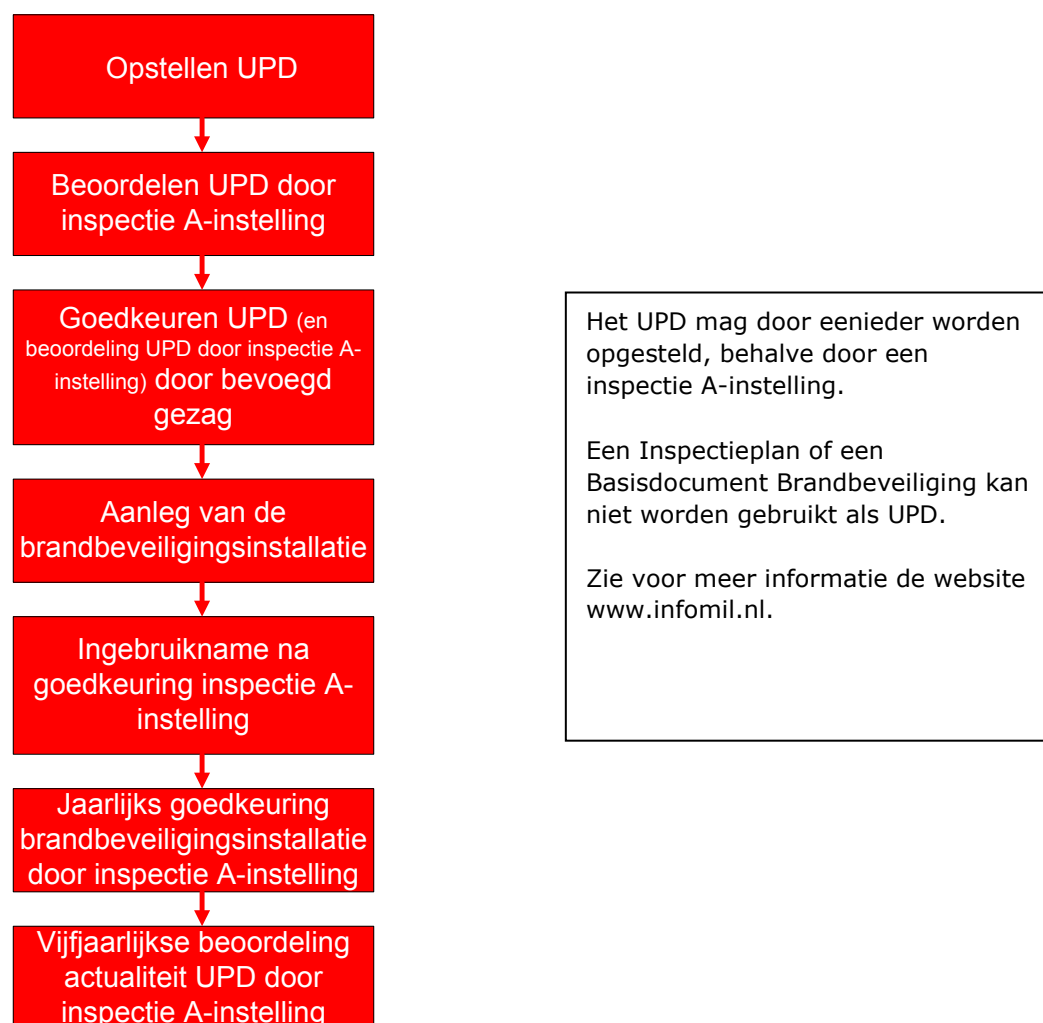
Bijlage 2: Rol van het UPD

De centrale rol van het UPD

In het uitgangspuntendocument (UPD) zijn de eisen opgenomen voor onder andere het ontwerp, aanleg, gebruik, onderhoud en periodieke inspectie van een brandbeveiligingsinstallatie van een opslagvoorziening voor meer dan 10 ton gevaarlijke stoffen. Dit is een van de eisen van PGS 15. Het UPD heeft een belangrijke functie bij vergunningverlening en het toezicht op naleving van de gestelde eisen.

Het Wabo-bevoegd gezag milieu moet in de omgevingsvergunning duidelijke voorschriften opnemen. Zowel in het overleg om te komen tot een goede aanvraag om vergunning als bij de start van de bouw van de opslagvoorziening, het plaatsen van de brandbeveiligingsinstallatie en de fasen van onderhoud en inspectie door een inspectie A instelling van de installatie, speelt het UPD een centrale rol.

Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft samen met vertegenwoordigers van overheden en bedrijfsleven een blauwdruk ontwikkeld die als standaard voor een op te stellen UPD kan worden gebruikt. Transparante communicatie tussen de verschillende betrokken organisaties is erg belangrijk. De rol van het UPD is hieronder in een schema opgenomen.



Bijlage 3: PGS 15 paragraaf 4.8.2

Erratum PGS 15 d.d 11 december 2008

Paragraaf 4.8.2.1 komt te luiden:

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.

Toelichting:

In CPR 15-2 werd in plaats van "uitgangspunten" de term "Programma van Eisen" gebruikt. Momenteel wordt door betrokken partijen en in overleg met de Raad voor de Accreditatie een nieuwe accreditatie- en certificatiemethodiek voorbereid. Zodra deze methodiek in de praktijk werkt, zal de terminologie in deze voorschriften worden aangepast. De uitgangspunten moeten onder meer zijn gebaseerd op de ontwerpnorm die voor de betreffende brandbeveiligingsinstallatie van toepassing is. Als het bevoegd gezag de uitgangspunten heeft goedgekeurd, stelt zede houder van de inrichting daarvan schriftelijk op de hoogte. Bijlage 6 bevat een overzicht van ontwerpnormen voor brandbeveiligingsinstallaties.

Met dit erratum is aan voorschrift 4.8.2.1 een bepaling toegevoegd dat, voordat het uitgangspuntendocument aan het bevoegd gezag ter goedkeuring wordt voorgelegd, er een beoordeling door een geaccrediteerde inspectie-instelling moet plaatsvinden. De beoordeling heeft als doel dat wordt nagegaan of het uitgangspuntendocument in overeenstemming is met de voor de brandbeveiligingsinstallatie geldende ontwerpnorm.

Met dit erratum is voorschrift 4.8.2.1 in overeenstemming gebracht met de soortgelijke bepaling (voorschrift 5.2 van bijlage 1) in het Vuurwerkbesluit over sprinklerinstallaties in vuurwerkopslagplaatsen. Tevens is met dit erratum toegevoegd dat het uitgangspuntendocument elke 5 jaar op actualiteit moet worden beoordeeld. In het Vuurwerkbesluit is dit niet expliciet in voorschrift 5.2 opgenomen maar in de onderliggende ontwerpnorm memorandum 60. Omdat het in PGS 15 om meerdere soorten brandbeveiligingsinstallaties gaat, en dus om veel meer ontwerpnormen, is deze vijfjaarlijkse beoordelingsplicht in voorschrift 4.8.2.1 vastgelegd. Het is mogelijk dat op basis van deze beoordeling het bevoegd gezag van mening is dat een nieuw uitgangspuntendocument moet worden opgesteld. Een dergelijk nieuw uitgangspuntendocument kan in goed overleg met het bedrijf tot stand komen, dan wel bijvoorbeeld met een wijziging van de vergunning op basis van artikel 8.23 Wm worden verplicht gesteld.

Een nieuw uitgangspuntendocument zal volgens de stappen beschreven in voorschrift 4.8.2.1 weer moeten leiden tot beoordeling, goedkeuring, mogelijke aanpassing van de installatie en inspectie.