

Vergaderjaar 2010–2011

26 956

Beleidsnota Rampenbestrijding

Nr. 108

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 juli 2011

In mijn brief van 18 maart 2011 aan uw Kamer inzake majeure risicobedrijven (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 956 nr. 96), tijdens het Algemeen Overleg Externe Veiligheid en gevaarlijke stoffen op 23 maart 2011 (kamerstuk 27 801, nr. 76) (en het daarop volgende Verslag Algemeen Overleg op 6 april 2011 (Handelingen II 2010/11, nr. 70, item 5, blz. 32–37)) en tijdens het Algemeen Overleg Waterkwantiteit op 20 juni 2011 heb ik een aantal acties en vervolgonderzoeken aangekondigd.¹ Het betreft:

1. Quick Scan risico bedrijven 2^e fase
2. Stand van zaken brandveiligheid bij opslagen van gevaarlijke stoffen (PGS 15)
3. Meer grip vanuit het Rijk op de veiligheidssituatie van majeure risicobedrijven
4. Voortgangsrapportage Externe Veiligheid 2010–2011
5. Overstromingsrisico's Dijkkring 14 in relatie tot Brzo-bedrijven
6. Onderzoek naar tijdelijke vergunningen

Mede namens mijn ambtgenoten van het Ministerie van SZW en het Ministerie van V&J informeer ik u onderstaand over de resultaten.

1. Quick scan majeure risicobedrijven

Na de brand bij het bedrijf Chemie-Pack in Moerdijk op 5 januari 2011 is door uw Kamer een spoeddebat aangevraagd. Tijdens dit spoeddebat op 13 januari 2011 (Handelingen II 2010/11, nr. 39, item 7, blz. 21–60) is een motie aangenomen (motie 80 van het lid Van Tongeren) waarin wordt verzocht om via een quickscan snel in kaart te brengen op welke plekken het risico van een soortgelijke brand als in Moerdijk aanwezig is en of de crisisplannen en de handhaving daar op orde zijn.

Voor het uitvoeren van de quickscan zijn de bedrijven onderzocht die onder de werking van het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (Brzo) vallen. De Brzo-bedrijven zijn de meest risicovolle bedrijven, de criteria

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

voor aanwijzing van een Brzo-bedrijf zijn op Europees niveau vastgesteld. Deze bedrijven zijn verplicht om op basis van een veiligheidsbeheerssysteem geschikte procedures op te stellen en te implementeren om deze risico's beheersbaar te maken en te houden. Als deze borging ontbreekt of onvoldoende is, is er sprake van grotere risico's.

De quickscan is in twee fasen uitgevoerd.

Quickscan fase 1

In fase 1 is op basis van de toezichtinformatie gekeken hoe de Brzo-bedrijven naar het oordeel van toezichthouders de belangrijkste regels met betrekking tot het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) naleven. Deze informatie is gebaseerd op de landelijke database waarin het bevoegde gezag toezichtinformatie betreffende het Brzo vastlegt. Deze landelijke database is onderdeel van de zogeheten Inspectieruimte Brzo. Uit de analyse bleek dat bij 25 bedrijven de naleving van ten minste 2 kritische elementen van het VBS door het bevoegde gezag in 2009 en/of 2010 als slecht zijn beoordeeld. De uitkomsten van fase 1 heb ik aan uw Kamer gerapporteerd bij brief van 18 maart 2011 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 956 nr. 96).

Quickscan fase 2

In het Algemeen Overleg van 23 maart 2011 heb ik u toegezegd in fase 2 van de quickscan nader te onderzoeken hoe het bevoegde gezag tegen deze overtredingen handhavend heeft opgetreden en in hoeverre hierdoor de overtredingen zijn beëindigd. Het betreft hier handhaving door het Wabo-bevoegd gezag (provincies en gemeenten), de brandweer en Arbeidsinspectie.

In fase 2 is eerst nagegaan of nog andere bedrijven aan de selectie van 25 bedrijven moesten worden toegevoegd. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een selectie van 27 bedrijven.

Informatie over de handhaving door het bevoegd gezag wordt niet vastgelegd in de Inspectieruimte Brzo. De vereiste handhavinginformatie van de Arbeidsinspectie is wel centraal beschikbaar. Omdat de handhavinginformatie van gemeenten en provincies niet landelijk centraal beschikbaar is, heeft de VI, zoals aangegeven in mijn brief van 18 maart 2011, het Wabo-bevoegd gezag van de 27 bedrijven aangeschreven met het verzoek deze informatie te verstrekken. De Arbeidsinspectie heeft daarnaast de beschikbare handhavinginformatie van de 27 bedrijven aangeleverd.

Op basis van de daaruit verkregen informatie heeft de VI, in samenwerking met de overheidsorganisaties die deelnemen in het programma LAT Risicobeheersing Bedrijven¹ (LAT RB), onderzocht welke handhavende acties door het bevoegd gezag in gang zijn gezet en of de overtredingen uit 2009 en 2010 aantoonbaar zijn opgeheven.

De resultaten geven een beeld van de borging van de veiligheid van deze Brzo-bedrijven in de onderzochte periode.

Daarnaast heeft de Inspectie Openbare Orde en Veiligheid (IOOV) als onderdeel van fase 2 onderzoek uitgevoerd naar de rampbestrijdingsplannen en de communicatieplannen (onderdeel van de crisisplannen). Dit maakt deel uit van een breder onderzoek in alle veiligheidsregio's, dat zich richt op de voorbereiding van de brandbestrijding, de rampenbestrijding en crisisbeheersing ten aanzien van de inrichtingen die in het kader van

¹ De Arbeidsinspectie, het Wabo-bevoegd gezag milieu, de brandweer en de waterkwaliteitsbeheerders werken samen met de brancheorganisaties van de bedrijven in het programma «Landelijke Aanpak Toezicht (LAT) Risicobeheersing Bedrijven» aan de optimalisering van het toezicht bij bedrijven met gevaarlijke stoffen.

artikel 31 van de Wet veiligheidsregio's (Wvr) kunnen worden aangewezen als bedrijfsbrandweerplichtig.

De resultaten van de quickscan fase 2 zijn opgenomen in de bijgevoegde rapportage.

Conclusies quick scan fase 2

Toezichtinformatie over Brzo-bedrijven is centraal beschikbaar in de Inspectieruimte Brzo. Dat is echter niet het geval voor informatie over de handhaving door het bevoegd gezag. Daarmee ontbreekt de mogelijkheid om snel een actueel en landelijk beeld te presenteren van de naleving door en handhaving bij deze bedrijven.

Een oordeel «slecht» van het Brzo-inspectieteam leidt tot het benoemen van een overtreding door het bevoegd gezag. Vervolgens leiden alle overtredingen tot de inzet van handhaving. Daarmee wordt door het bevoegd gezag gehandeld conform de landelijk afgesproken toezichtmethodiek.

Van de 27 bedrijven met overtredingen zijn er nog 12 bedrijven waar het handhavingstraject nog niet afgerond is en er nog acties van het bevoegd gezag lopen.

De op basis van door het bevoegd gezag aangereikte informatie geconstateerde overtredingen zijn te omschrijven als tekortkomingen in het VBS. Geconstateerd zijn onder andere een niet actueel noodplan, een onvolledige risico-identificatie, het ontbreken van een onderhoudsmanagementsysteem en het ontbreken van een procedure voor analyse van ongevallen en «bijna-ongevallen». Dit leidt tot de conclusie dat het betreffende bedrijf de risico's onvoldoende in beeld heeft of onvoldoende beheerst.

De overtredingen waren van dien aard dat het bevoegd gezag veelal is gestart met de inzet van relatief lichte handhavingsinstrumenten, zoals een waarschuwing, een eis of een ambtelijke handhavingbrief. In een aantal gevallen zijn ook zwaardere instrumenten ingezet, zoals een dwangsom, preventieve stillegging of een proces-verbaal.

Bij 9 van de 14 bedrijven waarvoor een rampbestrijdingsplan door de veiligheidsregio moet worden opgesteld, is dat ook daadwerkelijk beschikbaar.

Specifieke risico- en crisiscommunicatieplannen voor Brzo-bedrijven zijn nog niet beschikbaar. Deze plannen dienen uiterlijk op 1 oktober 2011 op basis van de Wvr door de veiligheidsregio's te zijn vastgesteld. Tot dan mogen de bestaande rampenplannen gebruikt worden.

Vervolgacties

De VI zal waar nodig interveniëren bij de 12 onderzochte bedrijven waar in 2009 en 2010 geconstateerde overtredingen nog niet zijn beëindigd. Dit zal de VI doen door bij de bevoegde gemeenten en provincies een handhavingverzoek in te dienen. De AI heeft inmiddels alle controlebezoeken gepland en sommige al uitgevoerd.

De IOOV rapporteert in het najaar van 2011 over de resultaten van het onderzoek in alle veiligheidsregio's naar de toepassing van art. 31 Wvr.

2. Stand van zaken brandveiligheid bij opslagen van gevaarlijke stoffen (PGS 15)

In mijn brief van 18 maart 2011 aan uw Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 2010–2011, 26 956 nr. 96) heb ik aangekondigd dat de VI interverteert bij de gemeenten en provincies die in 2010 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.

De VI heeft daartoe onderzocht in welke mate de situatie ten opzichte van de peildatum 9 juli 2010 is verbeterd. Daarnaast is beoordeeld de mate waarin het bevoegd gezag in actie is gekomen indien de vergunning niet toereikend is of wanneer er handhavend opgetreden dient te worden. Het onderzoek is gericht op de bedrijven met een PGS 15-opslag, die beschikken over een automatische brandbeveiligingsinstallatie (beschermingsniveau 1).

Het onderzoek geeft een beeld van de mate waarin:

- periodieke inspecties van de automatische brandblusinstallaties door geaccrediteerde inspectie-instellingen in de omgevingsvergunning zijn voorgeschreven;
- deze installaties ook daadwerkelijk worden geïnspecteerd door geaccrediteerde inspectie-instellingen;
- de brandbeveiligingsinstallaties zijn goedgekeurd.

Het onderzoek geeft daarmee een beeld van het minimumniveau van de borging van de brandveiligheid. De andere vereisten uit PGS 15, zoals diverse bouwkundige en organisatorische maatregelen, zijn in het onderzoek buiten beschouwing gelaten.

In totaal zijn in de actualisatie 351 bedrijven betrokken met één of meer opslagen voor gevaarlijke stoffen van meer dan 10 ton en waarvoor een beschermingsniveau 1 in de vergunning is voorgeschreven.

De bedrijven met een PGS 15-opslag die beschikken over een bedrijfsbrandweer zijn in deze rapportage buiten beschouwing gelaten. De VI en de IOOV voeren hiernaar een gezamenlijk onderzoek uit. Hierover wordt na de zomer afzonderlijk gerapporteerd.

Conclusies

Sinds 2010 is vooruitgang geboekt door het bevoegd gezag en de bedrijven, maar een adequate uitvoering en naleving van de regelgeving voor de borging van de brandveiligheid is nog niet bereikt. Er is geen landelijk uniforme aanpak van de handhaving bij opslagen voor gevaarlijke stoffen.

Bij 14% van de bedrijven ontbreken nog steeds de juiste voorschriften voor de brandbeveiligingsinstallatie in de omgevingsvergunning. Zonder de juiste voorschriften in de omgevingsvergunning kan niet handhavend worden opgetreden.

Bij 43% ofwel 146 bedrijven kan door het bevoegd gezag of het bedrijf niet worden aangetoond dat de brandbeveiligingsinstallatie is goedgekeurd. Daar lijkt wel verbetering in te komen, omdat in veel gevallen formele procedures zijn gestart om de vergunning te actualiseren of om handhavend op te treden. Bij 24 van deze 146 bedrijven wordt echter onvoldoende voortgang geboekt.

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

Vervolgacties

De VI zal interveniëren bij het bevoegd gezag van de 24 bedrijven waar nog geen formele procedure is gestart om de situatie te verbeteren. Tevens blijf ik de afhandeling van de tekortkomingen bij de 146 bedrijven door het bevoegd gezag monitoren.

Ik zal de Raad voor Accreditatie vragen nauwlettend toe te zien op de juiste werkwijze door de geaccrediteerde inspectie-instellingen.

3. Meer grip vanuit het Rijk op de veiligheidssituatie van majeure risicobedrijven

In mijn brief van 18 maart 2011 heb ik aangegeven dat ik een verkenning zou doen naar de mogelijkheden om op rijksniveau de grip op de veiligheidssituatie op de groep risicovolle bedrijven te versterken, met inachtneming van de totstandkoming van een landsdekkend netwerk van robuuste RUD's.

Mede gelet op de bevindingen uit de in deze brief genoemde VI-rapportages zijn de bewindslieden van SZW, V&J en I&M van mening dat ook de rijksoverheid inspanningen zal moeten doen om de borging van de veiligheid bij majeure risicobedrijven te verbeteren.

Daartoe wil ik allereerst een aantal zogenaamde «no regret» maatregelen nemen. Deze sluiten aan bij de afspraken die de stakeholders (Rijk, VNG, IPO, bedrijfsleven, inspecties) in het programma LAT RB reeds op vrijwillige basis hebben gemaakt en waarvoor draagvlak bestaat. Het gaat daarbij om (meer) centrale sturing van de vergunningverlening aan, het toezicht op en de handhaving bij majeure risicobedrijven. De maatregelen zijn:

- het wettelijk borgen dat de reeds in de uitvoeringspraktijk ontwikkelde kwaliteitscriteria ten aanzien van deskundigheid en ervaring van de inspecteurs, kritische massa en schaalgrootte van de organisaties daadwerkelijk worden toegepast;
- het borgen (zo mogelijk wettelijk) dat de momenteel in ontwikkeling zijnde landelijke handhavingsstrategie overal in het land uniform wordt toegepast door ieder bevoegd gezag bij handhavend optreden; een dergelijke strategie zal vanzelfsprekend regelmatig worden herijkt;
- om een landelijk beeld te kunnen krijgen over de mate van borging van de veiligheidssituatie bij majeure risicobedrijven is het onder meer nodig dat toezicht en handhavingsinformatie betrouwbaar, actueel en toegankelijk voor mij beschikbaar is. Ik zal daarom in samenwerking met mijn collega van SZW en V&J onderzoeken op welke wijze ook handhavingsinformatie kan worden geregistreerd. Het LAT RB heeft onlangs hiervoor het initiatief genomen. Vervolgens wil ik borgen dat alle bij toezicht en handhaving betrokken instanties gebruik gaan maken van deze aan de Brzo-inspectiedatabase toe te voegen functionaliteit.
- Ik zal het programma LAT RB vragen om I&M, SZW en V&J jaarlijks te rapporteren over de naleving door en de handhaving bij alle majeure risico bedrijven. Op basis van die jaarlijkse rapportage ontstaat een landelijk actueel beeld van de naleving van het Brzo bij alle Brzo-bedrijven. Deze informatie kan dan worden gebruikt om na te gaan of aanvullende acties nodig zijn bij bedrijven die achterblijven.

Ik ga na de zomer samen met SZW en V&J verkennen of voor een optimaal stelsel van toezicht en handhaving voor majeure risicobedrijven nog aanvullende maatregelen nodig zijn om de directe grip vanuit het Rijk te verstevigen. Ik wil in elk geval IPO, VNG en het bedrijfsleven daarbij betrekken. De resultaten van het onderzoek van de Onderzoeksraad voor Veiligheid en van de IOOV naar de brand bij Chemie-Pack, alsmede het landelijke onderzoek van de IOOV naar de toepassing van art. 31 Wvr (mogelijke aanwijzing bedrijfsbrandweer) spelen daarbij een belangrijke rol. Die resultaten zijn naar verwachting eind 2011 beschikbaar. In het voorjaar van 2012 zal ik u over de uitkomsten informeren.

4. Voortgangsrapportage Externe Veiligheid 2010–2011

Conform de toezegging door mij gedaan in het AO Externe Veiligheid en gevaarlijke stoffen van 23 maart doe ik u bijgaand toekomen de Voortgangsrapportage Externe Veiligheid 2010–2011.

5. Overstromingsrisico's van «Dijkkring 14» in relatie tot Brzo-bedrijven

Naar aanleiding van het AO Waterkwantiteit van 16 juni 2011 en het VAO van 20 juni heeft mevrouw Van Tongeren mij verzocht in te gaan op de gevolgen van een mogelijke (grootschalige) overstroming met betrekking tot de Brzo-bedrijven aanwezig binnen Dijkkring 14. Zoals ik al eerder bij de beantwoording op vragen gesteld op 16 juni 2011 in de eerste termijn aangaf, zijn de verwachte gevolgen van een overstroming in dijkkring 14, in termen van slachtoffers, directe schade en maatschappelijke ontwrichting, groot. Vanwege de grote risico's in dijkkring 14 geldt voor dit gebied het strengste beschermingsniveau tegen overstromingen, namelijk 1 op 10 000.

Vanuit Europese regelgeving wordt gestreefd naar een integrale benadering van overstromingsrisico's. Sinds 2007 is de Europese Richtlijn Overstromingsrisico's (ROR) van kracht. Het hoofddoel van de richtlijn is de beperking van de gevolgen van overstromingen voor de gezondheid van mens, milieu, cultureel erfgoed en economische bedrijvigheid. De verplichtingen vanuit de richtlijn zijn in 2009 opgenomen in de Waterwet. Vanaf 2010 werken de verantwoordelijke organisaties voor hoogwaterbescherming, ruimtelijke planning en crisisbeheersing (Rijk, waterschappen, provincies, veiligheidsregio's en gemeenten) samen aan de implementatie van de ROR. In 2013 komen de overstromingsgevaar- en overstromingsrisicokaarten, en in 2015 de overstromingsrisicobeheerplannen, publiekelijk beschikbaar.

Overstromingsrisicokaarten tonen de mogelijke gevolgen van overstromingen, zoals een indicatie van het aantal getroffen, het type economische bedrijvigheid van het getroffen gebied, inclusief transport en opslag van gevaarlijke stoffen, specifieke bedrijventerreinen en brandgevaar en de aanwezigheid van vervuilende installaties en beschermde gebieden.

In de overstromingsrisicobeheerplannen zal ook aandacht besteed worden aan de specifieke gevaarsaspecten bij een overstroming die gelden voor Brzo-bedrijven in die gebieden. Het nationale Deltaprogramma biedt het kader voor eventuele nieuwe beleidskeuzen die kunnen leiden tot additionele beheersmaatregelen op dit terrein.

6. Onderzoek tijdelijke vergunningen

Naar aanleiding van het AO Externe Veiligheid en gevaarlijke stoffen van 23 maart 2011 heeft mevrouw Ouwehand een motie ingediend waarin zij de regering verzoekt om de invoering van een systeem van tijdelijke vergunningen te onderzoeken, als instrument om naleving van de

voorschriften af te dwingen bij (Brzo-)bedrijven (Kamerstukken II, 2010/11. 26 956, nr. 98). Naar aanleiding van deze motie heb ik toegezegd om het instrument van de tijdelijke vergunning te laten onderzoeken «zo snel mogelijk en als het enigszins kan voordat wij het vervolgdebat, het definitieve debat over de RUD-vorming krijgen». (Handelingen Tweede Kamer, 70, 6 april 2011, 10-5-32/37). Medio juni 2011 is door I&M opdracht verleend voor het desbetreffende onderzoek.

Het onderzoek ziet op het in kaart brengen van de voor- en nadelen van een tijdelijke vergunning, met als achtergrond de beperkte mogelijkheden of toepassing van de mogelijkheden voor het bevoegd gezag om een vergunning in te trekken bij niet naleving van de vergunningvoorschriften. Als gevolg hiervan heeft dit onderzoek een dubbele doelstelling:

1. Inzicht verschaffen in de mogelijkheden om een inrichting, waarin als gevolg van niet naleving van voorschriften van de omgevingsvergunning een gevaarlijk situatie ontstaat voor mens en milieu, te sluiten.
2. Inzicht verschaffen in de voor- en nadelen van een tijdelijke omgevingsvergunning.

Het onderzoek zal toegespitst worden op de omgevingsvergunningen voor de bedrijven waartoe een installatie behoort als bedoeld in bijlage I van de IPPC-richtlijn en Brzo-bedrijven. SZW en V&J worden hierbij betrokken.

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