

Antwoord

van Gedeputeerde Staten op vragen van

B.K. Potjer (GroenLinks), W.M. Bakx (50PLUS), H.W.H. Groenendijk (PVV) en B. Canton (PvdD)

(d.d. 7 december 2016)

Nummer

3251

Onderwerp

Openheid risico's petrochemische industrie

Aan de leden van Provinciale Staten

Toelichting

Deze week pleiten experts industriële veiligheid Stoop en Meissen voor transparantie over veiligheidsrisico's naar aanleiding van het in Zuid-Holland georganiseerde jaarcongres van het Koninklijk Instituut van Ingenieurs KIVI over "Leven met risico's"¹. Ook het Europese Hof van Justitie sprak vorige week ook uit dat openbaarheid van milieu-informatie gewenst is en het belang van openbaarheid zwaarder weegt dan eventuele commerciële belangen².

Deze zomer rapporteerde het College aan Provinciale Staten dat in Zuid-Holland nog niet de helft van de grote risicovolle (BRZO) bedrijven zich aan de regels houdt³, dit bij de olie-industrie nog minder is en dat de afgelopen vier jaar ook zo was⁴.

1. *Kan het College per raffinaderij in een beknopt overzicht (bijvoorbeeld in tabelvorm) aangeven:*
 - a. *Welke overtredingen de afgelopen vijf jaar zijn geconstateerd;*
 - b. *Welke sancties hiervoor zijn opgelegd en/of andere acties het bevoegd gezag ondernomen of afgedwongen om deze overtreding te beëindigen en nieuwe overtredingen te voorkomen;*
 - c. *Welke (zeer) zorgwekkende stoffen er voorkomen;*
 - d. *De productieomvang van de productielocatie (aantal liters olie per jaar),*
 - e. *Het jaar waarop productie op die locatie is gestart;*
 - f. *Wie de eigenaar is, tot welk concern de productielocatie behoort;*
 - g. *Wie de schade betaalt in het (hopelijk theoretische) geval van een incident en liquidatie van het bedrijf?*

¹ Andre Oerlemans, Eigenlijk moet soms een hele wijk tegen de vlakte, 28-november 2016, AD Rivierenland

² Joop Bouma, Hof: Geheimhouden milieu-informatie mag niet, 24-11-2016, Joop Bouma, Trouw

³ Lid GS Brief, Rapportage BRZO Inspecties Provincie Zuid-Holland 2015, 5 juli 2016

⁴ DCMR Jaarrapportage 2015, 2016

Toelichting bij de beantwoording

U heeft een aantal verschillende vragen gesteld over bedrijven in de branches petrochemie, chemie en op- en overslagbedrijven. Gedeputeerde Staten zijn het bevoegd gezag voor 107 Brzo-bedrijven in deze branches. Vanwege het detailniveau van uw vragen en het grote aantal bedrijven waarop de vragen betrekking hebben, heeft het langer dan gebruikelijk geduurd om deze zorgvuldig te kunnen beantwoorden. Op 22 december 2016 en 14 februari 2017 zijn de vragenstellers namens Gedeputeerde Staten geïnformeerd over de voortgang en het verwachte tijdsplan voor beantwoording. Tevens heeft gedeputeerde Janssen op 23 februari 2017 in een brief aan Provinciale Staten een toelichting gegeven over het proces rondom de beantwoording en verder zijn de vragenstellers op 9 mei 2017 door de griffie geïnformeerd over de laatste stand van zaken.

In de procedure voor de beantwoording van de statenvragen geldt op grond van de jurisprudentie van de Raad van State dat wij ten aanzien van de mogelijke bezwaren tegen de actieve openbaarheid van toezicht en handavingsgegevens dezelfde procedure in acht hebben te nemen als bij een Wob-verzoek. Om die reden is aan de betrokken 107 bedrijven gevraagd of zij mogelijk bezwaar hebben tegen de openbaarheid die het gevolg is van de beantwoording van de statenvragen. Van zeventien bedrijven zijn dergelijke bezwaren c.q. zienswijzen ontvangen. Alle ontvangen zienswijzen zijn vervolgens inhoudelijk beoordeeld en door Gedeputeerde Staten zijn de zienswijzen beantwoord in de vorm van een formeel besluit. In die besluiten is steeds gemotiveerd dat wij het belang van openbaarheid zwaarder vinden wegen dan de door de bedrijven ingebrachte zienswijzen en daarom de informatie openbaar gaan maken. Tegen die besluiten kunnen bedrijven bezwaar maken en verder kan de openbaarheid opgeschort worden door binnen 14 dagen een voorlopige voorziening te vragen bij de Rechtbank. Gedurende deze 14 dagen mogen wij de betreffende informatie daarom nog niet openbaar maken. Na 1 juni 2017 is deze periode verstreken en daarom kunnen wij u nu de gevraagde informatie verschaffen.

Ons college wil in Nederland voorop lopen in het transparant maken van de provincie en wij investeren daartoe in onze ICT-infrastructuur en werkprocessen die een grotere transparantie mogelijk maken. In onze brief van 18 april 2017 over de Impuls Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH) hebben wij twee verwante projecten toegelicht die specifiek betrekking hebben op transparantie en openbaarmaking van VTH informatie. Het gaat om het Digitale Stelsel Omgevingswet (DSO) en de uitvoering van uw motie 668, 'voorlichting omwonenden BRZO-bedrijven'. Wij streven ernaar informatie met betrekking tot BRZO-bedrijven beter inzichtelijk en online toegankelijker te maken voor burgers en andere belanghebbenden. Omdat wij hierbij zoveel als mogelijk aansluiten bij een landelijk uniforme aanpak, zijn wij voor de uitvoering afhankelijk van de wijze waarop het DSO wordt vormgegeven en de mate waarin onze wens voor een geheel digitaal vergunningstelsel daarin wordt meegenomen.

Vanaf medio 2014 worden samenvattingen van de Brzo inspectierapporten inclusief de geconstateerde overtredingen actief openbaar gemaakt op de landelijke website www.brzoplus.nl. Aangezien uw vraag zich ook richt op de periode daarvoor heeft het verzamelen en vrijgeven van de historische data voor publicatie langer geduurd, mede vanwege de genoemde eisen en termijnen die de wet stelt aan actieve openbaarmaking.

Antwoord op vraag 1a. en 1b.

Jaarlijks ontvangen Provinciale Staten de rapportage Brzo inspecties Provincie Zuid-Holland. Deze rapportage geeft inzicht in het toezicht, de naleving en de handhaving bij de Brzo bedrijven onder bevoegd gezag van Gedeputeerde Staten.

Uit de rapportage over het kalenderjaar 2015, die u op 5 juli 2016 heeft ontvangen, blijkt dat:

- Bij 46% van de Brzo bedrijven geen enkele overtreding van de Brzo-wetgeving is geconstateerd;
- Bij 40% van de bedrijven uitsluitend overtredingen in de lichtste categorie 3 (zeer geringe dreiging) zijn vastgesteld;
- Bij één van de vier petrochemische raffinaderijen is geen enkele overtreding geconstateerd;
- Bij geen van de bedrijven, binnen het Wabo domein waarvoor de provincie bevoegd gezag is, een overtreding in categorie 1 (onmiddellijke dreiging) is vastgesteld;
- Bij twee bedrijven een categorie 1 overtreding op het gebied van arbeidsveiligheid is vastgesteld, deze overtredingen zijn daarom opgevolgd door het daartoe bevoegde gezag, de Inspectie SZW.

In bijlage 1a vindt u een overzicht van de geconstateerde overtredingen van het Brzo bij de vijf raffinaderijen in Zuid-Holland over de periode 2011-2015. In bijlage 1b vindt u het overzicht van de daarop volgende sancties. Alle geconstateerde overtredingen zijn inmiddels beëindigd.

Teneinde u inzicht te geven in de zwaarte van de overtredingen hebben wij de categorie-indeling toegevoegd zoals die sinds 2014 landelijk wordt gebruikt. Hierbij staat categorie 1 voor overtredingen met een onmiddellijke dreiging op een zwaar ongeval. Categorie 2 en 3 staan voor respectievelijk verhoogde en zeer geringe dreiging. Voor de jaren waarin de categorie-indeling nog niet beschikbaar was, is categorie 0 gerapporteerd.

De afspraak met de Brzo+ partners is dat elk bevoegd gezag pas data over het afgelopen kalenderjaar publiceert nadat de landelijke rapportage daarover (Brzo Monitor 2016) is aangeboden aan de Tweede Kamer. Daarom is nu gerapporteerd over de kalenderjaren 2011-2015. Kort na de publicatie van de landelijke Brzo Monitor 2016 ontvangen Provinciale Staten medio 2017 de rapportage Brzo inspecties Zuid-Holland 2016.

Antwoord op vraag 1c en 2c.

Tot 2016 werd bij vergunningverlening van emissies naar de lucht het kader gevolgd van de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR). De minimalisatieplicht gold alleen voor een limitatieve lijst van ruim honderd stoffen. Per 1 januari 2016 geldt op grond van het Activiteitenbesluit de minimalisatieverplichting voor alle zeer zorgwekkende stoffen (zsz). Bij vergunningplichtige activiteiten levert een bedrijf informatie aan over de emissie van zsz (informatieverplichting). Vervolgens neemt het bevoegd gezag in de vergunning voorschriften op voor emissiebeperking en continue verbetering, dan wel is het Activiteitenbesluit rechtstreeks van toepassing.

Sinds 2016 wordt voor de definitie van zzs in de Nederlandse wetgeving aangesloten bij de criteria uit de Reach verordening (Registratie, Evaluatie, Authorisatie en restrictie van Chemische stoffen). Een stof dient als zzs te worden aangemerkt als de stof voldoet aan de criteria van artikel 57 van de Europese Reach verordening, hetzij doordat de stof op basis van harmonisatie in EU-verordeningen is geclassificeerd of op basis van zelfclassificatie. Het aantal stoffen waarvoor een minimalisatieverplichting geldt is toegenomen van ruim honderd naar ten minste de ruim 1400 stoffen op de zzs lijst van het RIVM (<https://rvs.rivm.nl/zoeksysteem/ZZSlijst/TotaleLijst>). Deze lijst is echter niet-limitatief, volgens de Nederlandse wetgeving dient elke stof die voldoet aan de eerder genoemde criteria uit de Reach beschouwd te worden als zzs conform deze verordening.

Het beleid rond zzs is nog in ontwikkeling en de operationele inkadering is landelijk nog verre van uitgekristalliseerd. Voor het gewenste 'level playing field' en de uitvoeringspraktijk van omgevingsdiensten is verduidelijking onontbeerlijk.

Gezien het voorgaande is een compleet en actueel overzicht van alle voorkomende zzs bij alle Brzo inrichtingen nu nog niet te geven.

Specifiek voor aardolie en aardoliederivaten bij raffinaderijen geldt dat zzs daar veelal niet in pure vorm voorkomen, maar dat er sprake is van complexe mengsels van stoffen waarin ook zzs voorkomen. De samenstelling van ruwe olie verschilt per soort, maar kan honderden verschillende soorten koolwaterstoffen bevatten. Deze vallen in de categorieën alkanen (paraffinen), cycloalkanen (naftenen), aromaten en bitumen. Daarnaast bevat aardolie nog zouten, water, zwavel, stikstof, zuurstof en metalen. De belangrijkste zzs stoffen in aardolie zijn benzeen en butadieën. Het Activiteitenbesluit maakt echter onvoldoende duidelijk bij welk percentage zzs een mengsel van stoffen in zijn geheel als zzs dient te worden aangemerkt.

Het RIVM en het ministerie van Infrastructuur en Milieu zijn op dit moment bezig een definitie en standpunt te formuleren over mengsels met zzs. Zonder een heldere definitie over zzs in mengsels is een complete toets nu niet door ons uit te voeren.

Bij raffinaderijen zijn twee soorten emissies van zzs naar de lucht te onderscheiden:

- Emissies van zzs die vrijkomen vanuit puntbronnen. Voorbeelden hiervan zijn de schoorstenen welke de rookgassen afvoeren die afkomstig zijn uit de verschillende stookinstallaties op de raffinaderij. Hierbij gaat het om zware metalen zoals nikkel, lood, arseen en chroom, polyaromatische koolwaterstoffen (PAK's), dioxines, pcb's en furanen.
- Emissies van zzs die diffuus vrijkomen uit bijvoorbeeld opslagtanks of van raffinaderij installaties zoals pompen of compressoren. Hierbij gaat het om zzs als benzeen en butadieën.

Alle Zuid Hollandse raffinaderijen zijn sinds 2010 overgeschakeld van olie naar gas als brandstof voor de stookinstallaties. Hiermee zijn de emissies van zware metalen zoals nikkel en lood en polyaromatische koolwaterstoffen (zogenaamde PAK's) vanuit de puntbronnen aanmerkelijk verminderd. Zowel de raffinaderijen als de DCMR voeren met betrekking tot diffuse emissies een actief beleid voor de opsporing en reductie van diffuse emissies.

In het kader van de voorjaarsnota 2017 is voorzien in een impulsprogramma van 50 miljoen euro. Binnen dit programma is 1 miljoen gereserveerd voor het programma intensivering VTH. Binnen dit programma is een project gestart om de uitvoering van de VTH taken met betrekking tot zzs te evalueren en waar nodig te intensiveren.

Bij elke vergunningprocedure wordt opnieuw getoetst of er emissies aangevraagd worden voor zzs stoffen en welke voorschriften daarvoor zo nodig aan de vergunning moeten worden verbonden. Bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de identificatie van de zzs in hun productieproces. Onze inzet is er onder meer op gericht om bedrijven te verplichten een actuele lijst aan het bevoegd gezag te leveren van de stoffen die voldoen aan de zzs criteria uit de Reach verordening. Deze informatie kan vervolgens gebruikt worden bij de jaarlijkse actualisatietoets van het vergunningenbestand en bij de prioritering van revisievergunningen en ambtshalve wijzigingen.

De provincie Zuid-Holland geeft hier gedurende 2017 samen met DCMR als coördinerende Brzo-RUD uitvoering aan. Hiervoor is inmiddels samenwerking met de wetgever het ministerie van Infrastructuur en Milieu, de tweedelijns toezichthouder Inspectie Leefomgeving en Transport en het RIVM gezocht.

Als eerste stap heeft DCMR namens Gedeputeerde Staten aan een dertigtal chemiebedrijven in mei 2017 een brief gestuurd waarmee een actueel overzicht van de gebruikte zzs wordt opgevraagd. De ontvangen informatie zal gebruikt worden om te bepalen welke vergunningen mogelijk geactualiseerd dienen te worden. Na verwerking van de respons zal deze aanpak verder toegepast worden bij alle relevante bedrijven onder bevoegd gezag van Gedeputeerde Staten.

Het project dient te resulteren in een praktisch uitgewerkt voorstel voor implementatie van een werkbare en breed gedragen zzs aanpak in het jaarprogramma 2018 van de omgevingsdiensten en een scenario voor de meerjarige doorwerking van de ontwikkelde aanpak.

Antwoord op vraag 1d. en 1e.

In bijgaande tabel vindt u de uit open bronnen afkomstige verwerkingscapaciteit in tonnen olie per jaar en het jaar van oprichting van de vijf Zuid-Hollandse raffinaderijen die onder de werkingssfeer van het Brzo vallen.

Raffinaderijen in Zuid-Holland	Jaar van oprichting	Capaciteit in ton/jaar
BP Raffinaderij Rotterdam B.V.	1967	19 miljoen
ExxonMobil Botlek	1960	10 miljoen
Gunvor Petroleum Rotterdam B.V.	1963	4.5 miljoen
Neste Netherlands B.V. ⁵	2011	1 miljoen
Shell Nederland Raffinaderij B.V.	1936	20 miljoen

Opgemerkt dient te worden dat het jaar van oprichting door continue nieuwbouw en renovatie niet automatisch bepalend is voor de leeftijd van de aanwezige installaties.

⁵ Neste is een producent van hernieuwbare biodiesel die in de Brzo rapportage 2015 is ingedeeld onder de branche chemie en inmiddels als raffinaderij is ingedeeld. Bij Neste is geen emissie van zzs vastgesteld.

In het Brzo 2015 is veroudering van installaties en corrosie ('ageing') als nieuw aandachtspunt opgenomen. Hiertoe is een instrument ontwikkeld om effectief op het thema 'ageing' te kunnen inspecteren bij de reguliere inspecties op arbeidsveiligheid, brandveiligheid en milieuveiligheid. Vanaf 2017 gaan de BRZO+ inspecteurs met behulp van dit instrument inspecteren op dit thema.

Antwoord op vraag 1f.

Het Wabo bevoegd gezag richt zich bij de uitoefening van zijn VTH taken tot de drijver of exploitant van de inrichting. Gegevens over de eigendomsstructuur wordt daarom niet door de omgevingsdiensten vastgelegd omdat die informatie niet past bij het uitoefenen van de rol als bevoegd gezag. De Kamer van Koophandel is de instantie die deze informatie bijhoudt en op aanvraag kan leveren.

Antwoord op vraag 1g.

Het college gaat uit van het principe dat de vervuiler betaalt. Het bestuursrecht biedt bij niet-naleving voldoende instrumenten om een overtreding te doen beëindigen, herhaling te voorkomen en de gevolgen van een overtreding zoveel als mogelijk ongedaan te maken. Ook om een exploitant zo nodig te dwingen de gevolgen van incidenten ongedaan te maken, biedt de Wet milieubeheer instrumenten.

Bij incidenten als een lekkage is de drijver van de inrichting verantwoordelijk voor het op zijn kosten (laten) opruimen van de vervuiling. Een passende last onder dwangsom is hiertoe een effectief instrument gebleken. In het uiterste geval kan bestuursdwang worden toegepast waarbij het bevoegd gezag zelf maatregelen neemt en de kosten daarvan verhaalt op de overtreder.

In geval van een faillissement is de curator verantwoordelijk om zich te houden aan milieu wet- en regelgeving. In de Omgevingswet is een grondslag opgenomen voor een bevoegdheid om financiële zekerheid te verlangen voor majeure risicobedrijven. Het instrument financiële zekerheidsstelling is bedoeld om niet-verhaalbare milieuschade te minimaliseren en te borgen dat eventuele saneringskosten na bedrijfsbeëindiging gedekt zijn zodat deze niet afgewenteld worden op de maatschappij.

Om de uitvoerbaarheid te vergroten en landelijk een gelijk speelveld te bevorderen heeft ons college er bij de rijksoverheid op aangedrongen om de in de Omgevingswet voorgestelde bevoegdheid voor het bevoegd gezag tot het verlangen van financiële zekerheid uit te breiden naar een wettelijke verplichting. Op basis van een uniform en transparant model kan per bedrijf de hoogte van de te stellen financiële zekerheid worden bepaald aan de hand van onder meer parameters als de omvang van de opslagvoorzieningen en het type opgeslagen stoffen. De vorm waarin de financiële zekerheidsstelling wordt gegoten, is aan de bedrijven zelf. Met een dergelijke aanpassing van de regelgeving in de Omgevingswet kan ons inziens beter voorkomen worden dat publiek geld besteed moet worden aan privaat falen.

2. *Kan het College eenzelfde overzicht geven voor de overige (petro)chemische bedrijven (inclusief op- en overslagbedrijven) die onder provinciaal gezag vallen en waar de afgelopen vijf jaar overtredingen zijn geconstateerd?*

Antwoord op vraag 2a. en 2b.

Er zijn thans in Zuid-Holland 102 Brzo inrichtingen binnen de sectoren chemie en op- en overslag. Sinds 1 januari 2016 zijn Gedeputeerde Staten het bevoegd gezag voor alle Brzo inrichtingen, voor die datum viel een deel van de Brzo inrichtingen onder bevoegd gezag van het college van Burgemeester en Wethouders.

In bijlage 2a vindt u een overzicht van de geconstateerde overtredingen van het Brzo bij de 102 Brzo inrichtingen in de sectoren chemie en op- en overslag over de periode 2011-2015. In bijlage 2b vindt u het overzicht van de daarop volgende sancties.

Antwoord vraag 2c.

Zie de beantwoording van vraag 1c.

Antwoord vraag 2d. en 2e.

Uw vraag naar de productieomvang van de productielocatie (aantal liters olie per jaar) valt voor deze groep van 102 bedrijven niet eenduidig te beantwoorden.

Chemiebedrijven produceren veelal een breed scala aan producten in verschillende kwaliteiten voor verschillende markten terwijl bij op- en overslagbedrijven geen productie plaatsvindt. Gegevens hierover en over het jaar van oprichting worden niet door de omgevingsdiensten vastgelegd omdat die informatie niet past bij het uitoefenen van de rol als bevoegd gezag.

Antwoord vraag 2f.

Zie de beantwoording van vraag 1f.

Antwoord vraag 2g.

Zie de beantwoording van vraag 1g.

3. *Welke ervaringen heeft het bevoegd gezag met het verhalen van de kosten op veroorzakers van vervuiling bij incidenten zoals lekkages?*

Antwoord

Zie de beantwoording van vraag 1g.

4. *Welke mogelijkheden ziet het College om (BRZO) bedrijven ertoe aan te zetten zich beter aan de regels houden en veiliger te opereren? (Hoe) wil zij het in de begroting gereserveerde aanvullend budget hiervoor inzetten?*

Antwoord

Bedrijven zijn primair zelf verantwoordelijk voor de naleving van wet- en regelgeving en het waarborgen van de veiligheid. De overheid heeft de taak door middel van vergunningverlening, toezicht en handhaving er op toe te zien dat de bedrijven deze

