



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS-Voorstel

Besluitnummer

PZH-2018-666606498 (DOS-2018-0001063)

Status
A-Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten
30 oktober 2018

Eindtermijn
5 oktober 2018

Onderwerp

Beslissing op bezwaar van CTT Rotterdam B.V. van 9 februari 2018 tegen het aanwijzingsbesluit van 3 januari 2018

Advies:

1. In afwijking van het advies van de bezwarencommissie de bezwaren van CTT Rotterdam B.V. van 9 februari 2018 tegen het besluit van 3 januari 2018 tot aanwijzing van de inrichting aan de Butaanweg 17 te Rotterdam als potentieel domino-relevante inrichting in het kader van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 ongegrond te verklaren en het bestreden besluit van 3 januari 2018 met kenmerk 999953739_9999395913 te handhaven.
2. De brief met de beslissing op bezwaar aan CTT Rotterdam B.V. vast te stellen.
3. De publiekssamenvatting over de beslissing op de bezwaren van CTT Rotterdam B.V. van 30 oktober 2018 vast te stellen.

Besluit GS:

vastgesteld conform advies.

Bijlagen:

- Advies van de bezwarencommissie, inclusief verslag van de hoorzitting
- Brief met de beslissing op bezwaar

1 Toelichting voor het College

Inleiding

Op grond van artikel 8, eerste lid, van het Besluit Risico Zware Ongevallen 2015 (hierna: Brzo 2015) moeten Gedeputeerde Staten beoordelen of inrichtingen of groepen van inrichtingen aangewezen moeten worden, waarvoor het risico op een zwaar ongeval of de gevolgen daarvan, ten gevolge van de geografische ligging van die inrichtingen ten opzichte van elkaar en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in die inrichtingen, groter kunnen zijn dan op grond van de in die afzonderlijke inrichtingen aanwezige hoeveelheden kan worden verwacht. Op grond van dit artikel hebben Gedeputeerde Staten de taak om inrichtingen aan te wijzen met mogelijke domino-effecten op andere inrichtingen. Informatie over domino-effecten is van belang voor de veiligheidsregio bij de voorbereiding en vaststelling van rampenplannen.

Er zijn twee soorten zogenaamde domino-relevante inrichtingen:

- een inrichting die relevante effecten kan veroorzaken, die in potentie kunnen leiden tot een domino-effect bij een of meer andere inrichtingen (de veroorzakende inrichting);
- een inrichting die kan gelden als ontvanger van relevante effecten op haar inrichting vanuit een of meer andere inrichtingen (de blootgestelde inrichting).

In januari 2018 zijn 80 inrichtingen door de DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna: DCMR) namens Gedeputeerde Staten aangewezen als potentieel domino-relevant. Bij deze aanwijzing(en) is er bewust voor gekozen om niet nader te bepalen of sprake is van een mogelijk domino-veroorzakende inrichting of van een mogelijk domino-blootgestelde inrichting. Dit wordt namelijk tot de eigen verantwoordelijkheid van de betrokken bedrijven gerekend.

In artikel 7 van de Regeling risico's zware ongevallen (hierna: de Regeling) is de mogelijkheid gecreëerd om groepen van inrichtingen aan te wijzen die zijn gelegen binnen een op grond van artikel 14 van het Besluit externe veiligheid vastgestelde veiligheidscontour.

Alle 80 aangewezen inrichtingen zijn gelegen binnen zo'n veiligheidscontour. De in januari 2018 genomen aanwijzingsbesluiten hebben geleid tot 15 bezwaarschriften van de (14) aangewezen bedrijven. Naar aanleiding van deze bezwaarschriften heeft de DCMR op 17 april 2018 aanvullende informatie over de domino-aanwijzing verstrekt aan de bedrijven die bezwaar hebben ingediend. In deze brief is onder meer verduidelijkt waarom deze bedrijven zijn aangewezen, welke verplichtingen op de aangewezen bedrijven rusten en op welke wijze deze bedrijven kunnen bepalen wat voor categorie domino-relevant bedrijf zij zijn. Tot slot is in deze brief een indicatie gegeven of het bedrijf door de DCMR wordt gezien als een potentieel veroorzakende inrichting en/of als een potentieel blootgestelde inrichting.

Na de brief van 17 april 2018 hebben acht bedrijven hun bezwaarschriften ingetrokken.

CTT Rotterdam B.V. (hierna: CTT) is één van de zes bedrijven die besloten hebben om het ingediende bezwaarschrift niet in te trekken. Bij één bedrijf gaat het om twee vestigingen, die elk een aanwijzing hebben gekregen en waartegen (afzonderlijk) bezwaar is gemaakt. In totaal dient uw college zeven beslissingen op bezwaar te nemen. In uw vergadering van 28 september jl. is reeds één van de beslissingen op bezwaar aan de orde geweest. Op uw vergadering van 30 oktober worden de overige zes te nemen beslissingen aan uw college voorgelegd.

CTT is een inrichting die valt onder de werkingssfeer van het Brzo 2015. Aangezien de inrichting

van CTT is gelegen binnen de op 4 februari 2014 vastgestelde veiligheidscontour Botlek-Vondelingenplaat is CTT per besluit van 3 januari 2018 aangewezen als een potentieel domino-relevante inrichting. In de brief van 17 april 2018 aan CTT is te kennen gegeven dat zij beschouwd wordt als een potentieel (mogelijk) domino-veroorzakende inrichting.

De gevolgen van het aanwijzingsbesluit voor CTT zijn onder meer, dat zij met de andere, binnen de veiligheidscontour gelegen inrichtingen informatie moet uitwisselen die noodzakelijk is om rekening te houden met de aard en omvang van het risico van een zwaar ongeval ten behoeve van het preventiebeleid voor zware ongevallen, het veiligheidsbeheerssysteem en, indien van toepassing, het veiligheidsrapport en het interne noodplan.

In haar bezwaarschrift heeft CTT het volgende aangevoerd:

- Er is onvoldoende invulling gegeven aan artikel 8, eerste lid van het Brzo 2015. De aanwijzing is slechts gedaan op basis van geografische ligging en er is niet onderzocht of de inrichtingen daadwerkelijk een domino-effect kunnen veroorzaken.
- Er is ten onrechte aangegeven dat CTT geen zienswijze heeft ingediend.
- In de zienswijzebrief, die bij het bezwaar is overgelegd, is aangegeven dat CTT in het kader van het vergunningentraject een QRA-rapport heeft laten opmaken waarbij expliciet is onderbouwd hoe de veiligheidscontouren van CTT zich verhouden tot de vastgestelde veiligheidscontour van Botlek-Vondelingenplaat. Daarbij is geconstateerd dat het extern veiligheidsrisico voor CTT is berekend voor een doorzet van tankcontainers, gebaseerd op een beoordeling van wat ongeveer het maximaal haalbare is voor zowel de brandbare gassen als de toxische vloeistoffen. De grenswaarde van het plaatsgebonden risico (PR) blijft net binnen de vastgestelde veiligheidscontour. Het groepsrisico is kleiner dan de gestelde oriëntatiewaarde. CTT meent dan ook dat zij niet als potentieel domino-relevant bedrijf kan worden aangemerkt.

In de beslissing op bezwaar wordt hierover onder meer opgemerkt dat de toetsing van het PR geen directe relatie heeft met het kunnen optreden van een scenario waarbij een installatie bij een buurbedrijf faalt en dat het voldoen aan de norm voor het PR dus niet automatisch leidt tot de gevolgtrekking dat de inrichting geen domino-inrichting kan zijn.

In dit GS-voorstel wordt verder ingegaan op de voor alle zeven beslissingen op bezwaar geldende overwegingen van de bezwarencommissie. In de bijgevoegde (concept) brief aan CTT met de beslissing op bezwaar wordt ingegaan op de hiervoor opgesomde bezwaargronden van CTT. Kortheidshalve wordt voor de reactie op de specifieke bezwaargronden van CTT daarnaar verwezen.

Advies bezwarencommissie

Op 6 juni 2018 heeft de hoorzitting van de bezwarencommissie plaatsgevonden.

Op 18 juni 2018 heeft de commissie advies uitgebracht.

In het advies van de bezwarencommissie wordt, separaat van de bezwaargronden van CTT, door de bezwarencommissie vooral ingegaan op de vraag of Gedeputeerde Staten op grond van artikel 8 Brzo 2015 wel de bevoegdheid hebben om inrichtingen als potentieel domino-relevant aan te wijzen en op de vraag of bij deze aanwijzingen volstaan kan worden met louter het gegeven dat een Brzo-inrichting is gelegen binnen een veiligheidscontour.

De bezwarencommissie is van oordeel dat het Brzo 2015, in combinatie met de Seveso III-richtlijn, zodanig uitgelegd dient te worden, dat Gedeputeerde Staten aan de hand van de aanwezige informatie dienen te beoordelen in hoeverre een domino-effect zich in de werkelijkheid voor kan doen. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van onder andere gegevens uit de QRA en de

kennisgeving die de inrichting op grond van het Brzo 2015 dient te overleggen aan het bevoegde gezag. De bezwarencommissie is daarbij van mening dat Gedeputeerde Staten ook bij een groepsaanwijzing dienen te beoordelen in hoeverre een domino-effect zich in werkelijkheid voor kan doen. Volgens de bezwarencommissie volgt uit de betrokken regelgeving niet, dat de Nederlandse of de Europese wetgever de bedoeling heeft gehad dat, wanneer een bedrijf binnen een veiligheidscontour is gelegen, zonder de beoordeling van aanwezige gevaarlijke stoffen, het bedrijf kan worden aangewezen als een potentieel domino-relevante inrichting.

Verder is de bezwarencommissie van oordeel dat Gedeputeerde Staten niet de bevoegdheid hebben om inrichtingen als potentieel domino-relevant aan te wijzen. De bezwarencommissie merkt hierover het volgende op: *“Slechts wanneer naar beoordeling van het bevoegde gezag blijkt dat deze (domino) effecten zich voor kunnen doen, bestaat er een bevoegdheid voor uw college een inrichting aan te wijzen als domino-relevant zoals bedoeld in artikel 8, eerste lid van het Brzo. De door uw college gepretendeerde bevoegdheid tot het aanwijzen van potentieel domino-relevante inrichtingen, waarbij de inrichtingen zelf dienen te beoordelen of zij domino-relevant zijn, bestaat derhalve niet. Uw college was dan ook niet bevoegd tot het aanwijzen van de inrichting als potentieel domino relevante inrichting.”*

Opmerkingen over het advies van de bezwarencommissie ter onderbouwing van het voorgestelde, van het advies afwijkende besluit

Over het advies van de bezwarencommissie dient, in verband met de aan Gedeputeerde Staten voorgestelde besluiten in deze beslissing op bezwaar, het volgende te worden opgemerkt:

De basis om bedrijven aan te wijzen als domino-relevant is gelegen in artikel 8, eerste lid Brzo 2015. In dit artikel is verwoord dat het bevoegd gezag, op basis van alle beschikbare informatie, inrichtingen of groepen van inrichtingen aanwijst, waarvoor het risico op een zwaar ongeval of de gevolgen daarvan, ten gevolge van de geografische ligging van die inrichtingen ten opzichte van elkaar en de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen in die inrichtingen, groter kunnen zijn, dan op grond van de in die afzonderlijke inrichtingen aanwezige hoeveelheden kan worden verwacht.

Artikel 7 van de Regeling is een uitwerking van artikel 8 Brzo 2015. In artikel 7 van de Regeling is opgenomen dat onder groepen van inrichtingen, als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van het Brzo 2015, inrichtingen kunnen worden verstaan die gelegen zijn binnen een op grond van artikel 14 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen vastgestelde veiligheidscontour.

Dit betekent, dat binnen deze contour gelegen Brzo 2015-bedrijven, die immers alle beschikken over een aanzienlijke hoeveelheid gevaarlijke stoffen, als groep potentieel domino-relevante bedrijven aangewezen kunnen worden.

De opvatting van de bezwarencommissie dat Gedeputeerde Staten ook bij een groepsaanwijzing dienen te beoordelen in hoeverre een domino-effect zich in werkelijkheid voor kan doen, lijkt ook te worden weersproken door de toelichting bij artikel 7 van de Regeling. Hier wordt namelijk opgemerkt dat: *“Indien voor een industrieterrein met meerdere hogedrempel- of lagedrempelinrichtingen een veiligheidscontour is vastgesteld als bedoeld in artikel 14 van het Bevi, is het goed mogelijk dat een zwaar ongeval domino-effecten tussen inrichtingen kan veroorzaken. Daarom kunnen inrichtingen die zijn gelegen binnen een dergelijke veiligheidscontour worden aangemerkt als groepen van inrichtingen met mogelijke domino effecten.”*

Daar in deze toelichting expliciet gesproken wordt over groepen van inrichtingen met mogelijke domino-effecten, blijkt dat Gedeputeerde Staten ook de mogelijkheid hebben om potentieel domino-relevante groepen van bedrijven die gelegen zijn binnen een veiligheidscontour, aan te wijzen, waarbij het aan deze inrichtingen zelf is om te bepalen of sprake is van een potentieel domino-

relevante inrichting of slechts van een mogelijk potentieel blootgestelde inrichting, en niet aan de overheid.

Hoewel uit het Brzo 2015 duidelijk blijkt dat Gedeputeerde Staten groepen van inrichtingen als potentieel domino-relevant aan kunnen wijzen, is, mede vanwege het advies van de bezwarencommissie en de ingediende bezwaargronden voor de bezwaar makende bedrijven (waaronder CTT) op basis van de beschikbare informatie aanvullend onderzoek gedaan en zijn enkele berekeningen uitgevoerd. De uitkomst van dit aanvullende onderzoek is dat CTT gekwalificeerd dient te worden als veroorzakende inrichting ten aanzien van drie andere Brzo 2015-inrichtingen en als blootgestelde inrichting ten aanzien van drie andere Brzo 2015-inrichtingen. De conclusie die hieruit getrokken kan worden, is dat CTT terecht is aangewezen als potentieel domino-relevante inrichting.

Financieel en fiscaal kader:

Het nemen van deze beslissing op bezwaar heeft geen financiële of fiscale gevolgen voor de provincie. Indien CTT in beroep gaat tegen deze beslissing op bezwaar, komen de kosten hiervan voor rekening van de DCMR.

Juridisch kader:

In het bijgevoegde advies van de bezwarencommissie en in de brief met de beslissing op bezwaar staan mogelijk gegevens waardoor belanghebbenden, op grond van artikel 6, vijfde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, mogelijk gegronde bezwaren hebben tegen de actieve openbaarheid van deze documenten. Om die reden worden alleen het GS-voorstel en de publiekssamenvatting gepubliceerd. De besluitvorming is hiermee transparant, zonder dat mogelijke belangen van derden worden geschaad.

Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht. Daarnaast kan een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend bij de Voorzieningenrechter van deze rechtbank.

2 Proces

Zie onder 1.

3 Communicatiestrategie

De publiekssamenvatting en het GS-voorstel worden gepubliceerd op de website van de provincie. In de brief met de beslissing op bezwaar wordt dit aan CTT gemeld. Het GS-voorstel en de publiekssamenvatting worden als bijlage meegestuurd.