

Vergaderjaar 2018–2019

28 663

Milieubeleid

33 118

Omgevingsrecht

Nr. 73

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 januari 2019

In de periode februari 2017 – juni 2018 heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid (hierna de Raad) onderzoek gedaan op en naar het chemiecluster Chemelot. Aanleiding voor het onderzoek is een aantal incidenten dat in 2015 en 2016 plaatsvond binnen het cluster. Een van de incidenten in 2016 had een dodelijke afloop. In het onderzoeksrapport *Chemie in samenwerking – Veiligheid op het industriecomplex Chemelot* dat de Raad op 21 juni 2018 heeft gepubliceerd, heeft de Raad een aanbeveling aan mij gedaan. Mijn reactie op de aanbeveling heb ik op 19 december 2018 aan de Raad gestuurd. Een afschrift treft u hierbij aan¹. Tevens deed de Raad aanbevelingen aan de Provincie Limburg en aan het samenwerkingsverband van Brzo-inspecties, BRZO+. In overeenstemming met de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid hebben gedeputeerde staten van Limburg en BRZO+ inmiddels hun reactie aan mij gestuurd². De reactie van Chemelot op de aanbeveling die aan het chemiecluster is gedaan, dient voor 21 juni 2019 aan de Raad te worden gestuurd.

In deze brief ga ik, mede namens de Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, in op mijn reactie aan de Raad en tevens op de reacties van gedeputeerde staten van Limburg en BRZO+. Wij concluderen dat het voeren van beleid dat is gericht op de versterking van de omgevingsveiligheid van chemieclusters nodig is en kansen biedt. Deze conclusie is tevens gebaseerd op de resultaten het programma *Duurzame Veiligheid 2030* waar u eerder over geïnformeerd bent³. Waar dat mogelijk is, zetten wij in op verzilvering van deze kansen.

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

³ Kamerstuk 28 663, nr. 66

Hoofdconclusie van het onderzoek Chemie in samenwerking

De Raad heeft vastgesteld dat de beheersing van de veiligheidsrisico's op Chemelot zich beperkt tot de naleving van bestaande normen en wettelijke verplichtingen. De Raad verwacht echter voor Chemelot een grotere inspanning van bedrijven en overheid. Chemelot onderscheidt zich namelijk door de situering in een dichtbevolkt gebied, de ontwikkeling van een enkel bedrijf (DSM) naar een multi-user industriecomplex en de aanwezigheid van een campus voor chemie gerelateerd onderzoek en onderwijs. De Raad vraagt van de overheid en het bedrijfsleven een integrale visie op het te bereiken veiligheidsniveau en de wijze waarop dat niveau bereikt moet worden. Die visie ontbreekt nu. Daardoor mist de Raad oog voor de onderlinge risico's tussen de activiteiten op Chemelot, zowel tussen risicovolle bedrijven onderling als ten opzichte van de Chemelot Campus. Ook mist de Raad de urgentie om de actuele stand van de techniek te gebruiken, voordat de technische staat van installaties daartoe aanleiding geeft.

GS Limburg geeft in zijn reactie aan de regie te gaan nemen voor het opstellen van deze visie, gezamenlijk met de omliggende gemeenten, de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg, de Veiligheidsregio Zuid-Limburg, de GGD Zuid-Limburg en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid. GS Limburg kondigt aan daarbij, vooruitlopend op de invoering van de Omgevingswet, de aandachtsgebieden voor brand, explosie en toxiciteit in kaart te zullen brengen. De directe zichtbaarheid van deze gebieden op een plankaart zullen volgens GS Limburg de leidraad geven voor een goede ruimtelijke inrichting van de omgeving op en rondom Chemelot. De visie zal tevens het afwegingskader met criteria omvatten dat bij nieuwe vergunningen zal worden gebruikt. Op deze manier kan een transparante bestuurlijke afweging worden gemaakt die recht doet aan de complexe veiligheidsvraagstukken die ook door de Raad worden benoemd. GS Limburg zal mij hier later dit jaar over informeren.

De beschreven aanpak van de provincie Limburg stemt positief. De complexiteit van de veiligheidsvraagstukken rond een industriecomplex als Chemelot kan niet zonder het betrekken en de betrokkenheid van een groot aantal partijen, publiek en privaat. Daarnaast is het goed om aan te geven dat mijn collega van Sociale Zaken en Werkgelegenheid hier ook uitgebreid aandacht voor heeft, zoals ook aangegeven in haar brief van 31 oktober 2018⁴. In het regeerakkoord zijn heldere politieke keuzes voor het toezicht op gezond, veilig en eerlijk werk en bestaanszekerheid gemaakt. Er wordt 50 miljoen euro per jaar vrijgemaakt voor de handhavingssketen van de Inspectie SZW (conform het Inspectie Controle Framework). In de aankomende jaren wordt hiermee onder andere het inspectiebereik bij Brzo-bedrijven vergroot evenals de aanpak op onder meer blootstelling aan gevaarlijke stoffen.

Hieronder ga ik verder in op de door de Raad onderscheiden thema's.

Onderlinge risico's

De risicovolle bedrijven op Chemelot, waaronder 11 BRZO-bedrijven, maken gebruik van een overkoepelende omgevingsvergunning en een aantal deelvergunningen. De koepelvergunning is een bestaande praktijk waarbij in een cluster bedrijven samenwerken. Daarbij is er één overkoepelende rechtspersoon die voor de activiteiten van deze bedrijven vergunning aanvraagt. Deze rechtspersoon wordt daarmee vergunninghouder. In zijn aanbeveling stelt de Raad dat het systeem van een

⁴ Kamerstuk 29 544, nr. 846

overkoepelende vergunning en deelvergunningen voor de risicovolle bedrijven op Chemelot het zicht op de onderlinge risico's, waaronder domino-effecten, beperkt. Als gevolg daarvan zouden incidenten kunnen optreden, die niet zijn voorzien. De vergunningverlener, de provincie Limburg, geeft echter aan dat de onderlinge risico's binnen het onderliggende integrale Veiligheidsrapport zijn geïdentificeerd en vastgelegd. In overeenstemming met het Brzo is het Veiligheidsrapport openbaar en beschikbaar. De onderlinge risico's zijn opgenomen in de Installatieveiligheidsrapporten: een Installatieveiligheidsrapport voor elke Brzo-installatie. Deze zijn onderdeel van het Veiligheidsrapport, maar niet openbaar vanwege de aard van die informatie. De juistheid van deze documenten wordt jaarlijks bij de diverse site-users gecontroleerd middels inspecties in het kader van het Brzo. De onderlinge risico's zijn dus niet uit het zicht van toezichthouders verdwenen.

In mijn brief van 19 november 2018 over de resultaten van de beleidsaanpak voor milieurisico's en omgevingsveiligheid⁵, heb ik u bericht over de acties die binnen het programma Duurzame Veiligheid 2030 zijn genomen met betrekking tot de communicatie tussen bedrijven en omwonenden. Het vertrouwen van omwonenden gaat omhoog als bedrijven open communiceren en bereikbaar zijn. Versterking van de communicatie is dan ook een doel van het programma. Ook GS Limburg heeft aangekondigd aandacht te besteden aan de openbaarheid van de relevante gegevens, als onderdeel van de voor 2019 geplande actualisering van het veiligheidsrapport.

Tenslotte merk ik op dat de Raad heeft geconcludeerd dat de koepelvergunning met deelvergunningen voor het multi-user complex een goed werkend instrument is, dat bijdraagt aan de veiligheid van Chemelot als cluster van risicovolle bedrijven. De koepelvergunning houdt onder andere in dat de vergunninghouder, Chemelot Site Permit, waarvan de grote bedrijven op Chemelot aandeelhouder van zijn, mede toezicht houdt op de naleving van de vergunningsvereisten. De koepelvergunning is daarmee de basis voor op veiligheid gerichte samenwerking binnen het cluster. In het bijzonder wanneer deze samenwerking verder gaat dan de naleving van wettelijke eisen, leidt dit tot versterking van de omgevingsveiligheid. Het werken met een koepelvergunning blijft ook onder de Omgevingswet mogelijk. Daarvoor verwijs ik naar de brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 20 december 2018⁶.

Chemelot Campus

De Campus omvat onderzoeks- en onderwijsactiviteiten, waarbij de Raad vraagtekens zet bij de wenselijkheid van de onderlinge nabijheid van deze kwetsbare activiteiten en de risicovolle activiteiten van het industrieel complex van Chemelot. De wet biedt hierin afwegingsruimte aan het bevoegd gezag, binnen het kader van het basisveiligheidsniveau. In zijn reactie gaat GS in op de afweging die is gemaakt. Uit de gemaakte risicoanalyse is gebleken dat voor de Campus, in het bijzonder het Center Court, het risico van een toxische gaswolk bestaat. Echter heeft GS op grond van genomen maatregelen, waaronder bouwkundige voorzieningen en gebruiksvoorschriften, geoordeeld dat het risico beheersbaar is. De adviezen van de Veiligheidsregio ZL, de Inspectie Leefomgeving en Transport en de gemeente Sittard-Geleen, die op grond van de Wet Algemene bepalingen omgevingsrecht zijn gegeven, zijn bij de besluitvorming betrokken.

⁵ Kamerstuk 28 089, nr. 95

⁶ Kamerstuk 33 118, nr. 114

Voor de toekomst is het voornemen van GS Limburg om de regie te nemen voor een integrale en ambitieuze visie op veiligheid, zoals door de Raad wordt gevraagd, van groot belang. De visie zal de basis zijn voor transparante bestuurlijke afwegingen die recht doen aan complexe veiligheidsvraagstukken en die steeds opnieuw gemaakt moeten worden. De visie kan inspiratie zijn voor de andere chemieclusters in Nederland.

Veroudering van chemische installaties

De aanbeveling die de Raad doet aan het samenwerkingsverband BRZO+ heeft betrekking op de risico's van veroudering van chemische installaties. Het ontwerp van de installaties dateert ten dele van vijf tot zes decennia geleden. De techniek heeft sinds die tijd niet stil gestaan. In het bijzonder zijn er nu mogelijkheden om processen continu te monitoren en om geautomatiseerd in te grijpen wanneer dat noodzakelijk is. Mogelijkheden die er eerder niet waren. De Raad vraagt BRZO+ hier aandacht aan te besteden. BRZO+ zal hierover dan ook met bedrijven het gesprek aan gaan. Ook het klimaatakkoord biedt kansen. De transitie naar een concurrerende en circulaire industrie die de sectortafel Industrie heeft benoemd, vraagt al om innovatie en investeringen. Veiligheid daarbij betrekken, ligt voor de hand. BRZO+ kondigt ten slotte aan om in het toezichtprogramma van 2020 de Brzo-bedrijven te bevragen over innovatie in relatie tot het vervangen van verouderde installaties. Ik ben positief over dit voornemen.

Voor Chemelot kan daarbij voortgebouwd worden op de samenwerking die al bestaat. Ook bieden andere transitie-agenda's kansen. Voorbeelden zijn Circulaire Economie, Safe by Design en Smart Industry. Innovatie is tevens onderdeel van het programma van Topsector Chemie. Een voorstel vanuit het bedrijfsleven voor een Safety Deal voor procesinnovatie zou ik verwelkomen. Ik ga daarover in gesprek.

Programma Duurzame Veiligheid 2030

Het programma Duurzame Veiligheid 2030, het samenwerkingsprogramma van bedrijfsleven, overheid en wetenschap heeft de versterking van de omgevingsveiligheid in de chemie- en petrochemiesector als doel. Duurzaam beheer van installaties en beleid voor chemie- en petrochemieclusters zijn onderdeel van het programma. Een nulmeting van de staat van installaties heeft plaatsgevonden, evenals een inventarisatie van collectieve veiligheidsmaatregelen die al binnen clusters genomen worden. De inventarisatie heeft 23 goede praktijken opgeleverd⁷. De lijst illustreert de potentie binnen clusters om de veiligheid te versterken.

Het rapport Chemie in samenwerking van de Onderzoeksraad voor Veiligheid versterkt onze inzet om samenwerking binnen de chemie- en petrochemieclusters te stimuleren. Daarbij maken wij gebruik van samenwerkingskaders met bedrijfsleven en wetenschap om ook de aanbevelingen van de Raad ter harte nemen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
S. van Veldhoven-van der Meer

⁷ DV2030.nl