

Chemie in samenwerking - Veiligheid op het industriecomplex Chemelot

d.d. 09-09-2019

Publicatiedatum rapport: 21 juni 2018

1. Over het rapport

Naar aanleiding van vier voorvallen in 2016 op het industriecomplex Chemelot, waarvan één voorval met dodelijke afloop, heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoek gedaan naar hoe partijen op Chemelot de veiligheid beheersen en welke tekortkomingen en kwetsbaarheden er zijn. De Raad concludeerde in zijn onderzoek dat groeiambities van het Limburgse industriecomplex Chemelot een hoger veiligheidsniveau vereisen. Ook de ligging dichtbij verschillende woonwijken en het grote aantal aanwezigen op de Campus zijn aanleiding om ambitieuzer te zijn op het vlak van veiligheid. De Raad stelde vast dat het in de plannen voor de groei en de ontwikkeling van Chemelot ontbrak aan een ambitieus strategisch veiligheidsbeleid voor de toekomst van Chemelot als geheel. Naleving van wet- en regelgeving is dan niet voldoende. Groei vergt het voortdurend streven naar het verbeteren van de veiligheid. Om dit te bereiken, moeten partijen op Chemelot de bestaande samenwerking beter benutten.

2. Aanbevelingen

In het rapport doet de Onderzoeksraad zeven aanbevelingen. Deze betreffen twee onderwerpen:

- het uitwerken van een ambitieuze visie op de veiligheid van Chemelot en zijn omgeving
- algemene lessen voor het Brzo-toezicht.

De geadresseerde partijen zijn: de Brzo-bedrijven op Chemelot, Chemelot Site Permit B.V (hierna: CSP), de Stichting Chemelot¹, Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg, de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de deelnemers van het samenwerkingsprogramma BRZO+.

Alle geadresseerde partijen hebben een reactie gestuurd op de (opvolging van) de aanbevelingen (zie bijlagen). Daarnaast hebben alle partijen gesprekken gevoerd met de Onderzoeksraad om de opvolging van de aanbevelingen nader toe te lichten en/of vragen daarover te stellen. Bij de provincie Limburg en het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat hebben deze gesprekken geleid tot een tweede brief aan de Onderzoeksraad over de opvolging van de aanbevelingen.

Hieronder volgt eerst de algemene beoordeling van de opvolging. Daarna volgt per aanbeveling een nadere toelichting.

3. Algemeen beeld opvolging

De Raad wil met zijn aanbevelingen bedrijven en overheidspartijen aanzetten tot het realiseren van een hoger veiligheidsniveau voor het industriecomplex Chemelot en de omgeving. Dat is noodzakelijk vanwege de vele chemische fabrieken op het complex, de ligging en de omvang van Chemelot, de aanwezigheid van de Campus en de groeiambities van Chemelot. Van essentieel belang is dat bedrijven en overheid intensief samenwerken. Opvolging van de aanbevelingen moet

¹ Deze stichting heeft als doel het realiseren van de *Visie Chemelot 2025*.

er toe leiden dat de bedrijven hun verantwoordelijkheid voor een hoog veiligheidsniveau op Chemelot waarmaken en dat de overheidspartijen de bedrijven daar scherp op houden.

De algemene conclusie is dat alle partijen – met uitzondering van het ministerie van IenW – bezig zijn om de aanbevelingen op te volgen, maar dat ze het beoogde doel van de aanbevelingen nog lang niet hebben bereikt.

Het valt op dat bij het formuleren van een ambitieuze visie en doelstellingen voor de veiligheid, een onbalans is ontstaan tussen de voortvarendheid van Chemelot-partijen² en die van de overheid. De bedrijven op Chemelot hebben inmiddels een ambitieuze visie en doelen geformuleerd. De provincie Limburg heeft echter een jaar na publicatie van het onderzoeksrapport nog geen visie zoals de Raad die heeft aanbevolen. Daarmee ontbreekt de noodzakelijke samenhang in de te bereiken doelen voor een hoog veiligheidsniveau op en rond Chemelot. De Raad is bezorgd dat overheidspartijen nog onvoldoende het momentum benutten dat door incidenten op het industriecomplex en het onderzoek van de Raad is ontstaan.






De Raad verwacht meer voortgang in het laten zien van concrete resultaten, zowel bij de Chemelot-partijen als bij de overheid. Dit betreft onder meer de noodzakelijke extra aandacht voor de gezamenlijke veiligheidsrisico's en de risico's van verouderde ontwerpen van chemische installaties (*ageing*). De daarvoor ontwikkelde veiligheidsaanpak van de Chemelot-partijen moet zich nog meer in de praktijk bewijzen. De provincie Limburg heeft nog geen visie op hoe ze Chemelot-partijen kan aanspreken op het beheersen van gezamenlijke risico's. Verder zit er te weinig voortgang in het navolgbaar en expliciet afwegen van het belang van uitbreiding of aanpassing van Chemelot of de Campus en de veiligheidsrisico's voor mensen die daar aanwezig zijn. De directie en aandeelhouders van de Campus en de provincie Limburg laten nog niet zien dat ze op dit punt concrete resultaten boeken.

De aanbevelingen voor het Brzo-toezicht krijgen vrijwel geen opvolging. Overheidspartijen – in bijzonder het ministerie van IenW – laten goede kansen liggen om lessen uit het onderzoek te benutten voor het verbeteren van de veiligheid op en rond multi-user industriecomplexen met een koepelvergunning. Het ministerie van IenW zorgt niet voor een instrumentarium dat er specifiek op gericht is om via vergunningverlening, toezicht en handhaving te sturen op de beheersing van onderlinge risico's op multi-user industriecomplexen. Het samenwerkingsverband Brzo+ realiseert de aanbevolen extra aandacht in het toezicht voor risico's van verouderde ontwerpen van installaties nog niet zoals bedoeld door de Raad.

4. Opvolging per aanbeveling

Onderstaande tabel geeft een kort overzicht van de beoordeling van de opvolging van alle aanbevelingen. Daarna volgt een nadere toelichting per aanbeveling.

² CSP, stichting Chemelot en gezamenlijke Brzo-bedrijven op Chemelot.

Thema	Aanbevelingen aan	Kern aanbeveling	Opvolging
			 nee deels ja
Ambitieuze visie op veiligheid	Brzo-bedrijven Chemelot, CSP B.V., Stichting Chemelot	1. Formuleer ambitieuze veiligheidsdoelstellingen voor het industriecomplex Chemelot en maak deze integraal onderdeel van Visie Chemelot 2025	
		2. Implementeer een veiligheidsaanpak om invulling te geven aan de veiligheidsambities van Chemelot als geheel.	
		3. Versterk de aansturing van Chemelot door het toevoegen van een kritische en onafhankelijke vorm van <i>checks and balances</i> aan het bestuur van Chemelot	
	Directie en aandeelhouders van Brightlands Chemelot Campus en CSP B.V.	4. Implementeer een expliciet en navolgbaar proces voor de afweging tussen het belang van uitbreiding of aanpassing van niet-industriële activiteiten op Chemelot (Campus) en de veiligheidsrisico's voor de mensen die er aanwezig zijn.	
	Provincie Limburg	5. Formuleer ambitieuze en uitgewerkte visie om de veiligheid op Chemelot en voor de omgeving te bevorderen.	
Algemene lessen Brzo-toezicht	Minister IenW	6. Zorg voor instrumentarium om via toezicht en handhaving te sturen op onderlinge risico's op multi-user industriecomplexen	
	BRZO+	7. Bevorder dat Brzo-toezichthouders meer aandacht geven aan ageing en de risico's van verouderdere ontwerpen van installaties	

Aanbeveling 1

Aan de Brzo-bedrijven op Chemelot, Chemelot Site Permit B.V en de Stichting Chemelot

Formuleer ambitieuze veiligheidsdoelstellingen voor het industriecomplex Chemelot en maak deze integraal onderdeel van de Visie Chemelot 2025. Die doelstellingen gaan verder dan het streven naar naleving van wet- en regelgeving op het gebied van veiligheid en moeten in lijn zijn met de ambitie om de meest duurzame chemiesite van West-Europa te worden.

Deze aanbeveling is opgevolgd.

Volgens de geadresseerde partijen hebben ze in de afgelopen jaren ‘een aantal nieuwe ervaringen op het gebied van veiligheid opgedaan’. Deze ervaringen en het onderzoek van de Onderzoeksraad hebben volgens de partijen geleid tot een ‘additionele reflectie’ op de verdere ontwikkeling van Chemelot.

Ze hebben hun visiedocument Chemelot 2025 – met daarin de ambitie om de meest duurzame en competitieve industriële site van West-Europa te worden – aangevuld met de ambitie om ook de meest veilige site van West-Europa te worden.

Concreet zijn de doelstellingen daarvoor:

- frequentie index voor persoonlijke veiligheid < 0,1 per 200.000 gewerkte uren
- frequentie index voor proces veiligheid < 0,1 per 200.000 gewerkte uren

Deze ambitie en doelstellingen vormen de basis voor de veiligheidsaanpak.

Conclusie over opvolging

Door het formuleren van een ambitieuze visie en concrete veiligheidsdoelstellingen die verder gaan dan naleving van wet- en regelgeving, hebben de geadresseerde partijen de aanbeveling opgevolgd.

Aanbeveling 2

Aan de Brzo-bedrijven op Chemelot, Chemelot Site Permit B.V en de Stichting Chemelot

Implementeer een veiligheidsaanpak om invulling te geven aan de veiligheidsambities van Chemelot als geheel. Deze aanpak moet leiden tot een praktische uitwerking om proactief de gedeelde, onderlinge en gezamenlijke veiligheidsrisico's op Chemelot te identificeren, te evalueren en zoveel mogelijk te verkleinen. Het resultaat van deze veiligheidsaanpak dient in ieder geval te zijn dat:

- De risico's die samenhangen met verouderde ontwerpen van chemische installaties worden beoordeeld en dat wordt nagegaan hoe de procesveiligheid kan worden verbeterd door de installaties aan te passen aan de actuele stand van de techniek en met behulp van de nieuwste kennis te innoveren.
- Het lerend vermogen op het gebied van procesveiligheid wordt verbeterd door een Chemelot-brede, systematische benadering van ongevalsanalyse, ongevalsrapportage en opvolging van aanbevelingen, en door evaluatie van het lerend vermogen op het gebied van procesveiligheid op Chemelot.

Deze aanbeveling wordt deels opgevolgd.

Vanaf de zomer 2018 is op Chemelot het programma *Samen Bewust Veilig* gestart. Binnen dit programma wordt met inzet van meer dan 200 medewerkers, afkomstig vanuit de verschillende bedrijven op de Chemelot site (inclusief de daar werkzame *contractors*), gewerkt aan verbeteringen op drie hoofdthema's:

- leiderschap;
- aansturing en processen;
- ontwerpen en bedrijven van fabrieksinstallaties.

Het programma wordt uitgevoerd onder leiding van de Chemelot Board, bestaande uit de directieleden van de grootste site users op Chemelot. In zeventien werkgroepen worden de gestelde ambities verwezenlijkt met als belangrijke input het rapport *Chemie in Samenwerking*, aldus de geadresseerde partijen. De onderwerpen van de werkgroepen omvatten diverse aspecten van de gedeelde, onderlinge en gezamenlijke veiligheidsrisico's op Chemelot, met de bedoeling om deze beter te identificeren, te evalueren en op basis daarvan verbeteracties uit te voeren. Het verbeteren van de procesveiligheid door nieuwe kennis in relatie tot ouder wordende installaties is één van de belangrijke onderdelen in het programma, evenals het verbeteren van het lerend vermogen voor procesveiligheid. Een aantal voorbeelden van de uitwerking van de aanpak via *Samen Bewust Veilig* staat vermeld in de reactie van de Brzo-bedrijven op Chemelot, Chemelot Site Permit B.V en de Stichting Chemelot (zie bijlage).

Vanuit het programma worden verbetervoorstellen en acties gedefinieerd die beoordeeld worden door de Chemelot Board alvorens tot implementatie over te gaan. Het programma is van start gegaan begin 2019 en zal meerjarig doorlopen en uiteindelijk verankerd worden in de governance.

Conclusie over opvolging

De geadresseerde partijen volgen de aanbeveling deels op. De specifieke aandacht voor risico's die samenhangen met verouderde ontwerpen zou meer prioriteit moeten krijgen. Verder dient te worden aangetekend dat de implementatie van de veiligheidsaanpak nog concreet gestalte moet krijgen. Dan zal ook blijken in hoeverre alle beoogde resultaten van de aanpak worden bereikt. Dat geldt in het bijzonder voor de beheersing van risico's die samenhangen met verouderde ontwerpen en de verbetering van het lerend vermogen op het gebied van procesveiligheid.

Aanbeveling 3

Aan de Brzo-bedrijven op Chemelot, Chemelot Site Permit B.V en de Stichting Chemelot

Versterk de aansturing van Chemelot door het toevoegen van een kritische en onafhankelijke vorm van *checks and balances* aan het bestuur van Chemelot, met als doel om de samenwerkende partijen op Chemelot scherp houden op het daadwerkelijk realiseren van de ambitieuze veiligheidsdoelstellingen.

Deze aanbeveling wordt deels opgevolgd.

De geadresseerde partijen geven in hun reactie aan dat met de aanstelling van de Chemelot Executive Director (CED) in 2017 naast CSP, een tweede coördinatiefunctie is geïnstalleerd. Het voornemen van partijen is om deze CED ook toe te laten treden tot de directie van CSP, waarbij daarnaast ook expliciet een onafhankelijke adviseur met mandaat naast het bestuur aangesteld wordt. De doelstelling is om in samenspraak met bevoegd gezag in 2020 de nieuwe vorm te hebben doorgevoerd.

Conclusie over de opvolging

De geadresseerde partijen stellen weliswaar een onafhankelijk adviseur met mandaat aan, maar ten eerste treedt die pas in 2020 toe tot de directie van CSP en ten tweede blijft onduidelijk hoe zijn onafhankelijkheid concreet geborgd wordt en welke maatregelen worden genomen om er voor te zorgen dat deze vorm van *checks and balances* ook in de praktijk de samenwerkende partijen daadwerkelijk scherp kan houden op het realiseren van de ambitieuze veiligheidsdoelen. De aanbeveling wordt deels opgevolgd.

Aanbeveling 4

Aan de directie en aandeelhouders van Brightlands Chemelot Campus en Chemelot Site Permit B.V

Implementeer een expliciet en navolgbaar proces voor de afweging tussen het belang van uitbreiding of aanpassing van niet-industriële activiteiten op Chemelot (met name op de Chemelot Campus) en de veiligheidsrisico's voor de mensen die er aanwezig zijn. Zorg hierbij ook voor dat de synergie met de activiteiten op het Industrial Park wordt versterkt zodat de gekozen locatie van de Campus op het industriecomplex functioneel is en vanuit veiligheidsperspectief verantwoord kan worden.

Deze aanbeveling is deels opgevolgd.

Voor de Brightlands Chemelot Campus hebben de geadresseerde partijen een – volgens hen – expliciet en navolgbaar afwegingsproces opgesteld wat de leidraad is bij de beoordeling van (nieuwe) activiteiten op de Campus. Het afwegingsproces houdt rekening met de Campus als risicobron en ook als potentieel effectgebied van risico's in de omgeving. Via een gestructureerd *Management of Change* proces³ kan volgens de partijen een verantwoorde veiligheidsafweging gemaakt worden voor een geplande (nieuwe) activiteit, zoals nieuwbouw, nieuwe campusbewoners en bezoekers. Het Campusdeel met de hoogste risicocontouren (oostelijke zijde) wordt gereserveerd voor mens-extensieve activiteiten (bijvoorbeeld *pilot plants* dan wel proeffabrieken). Hiermee worden volgens de betrokken partijen bovenwettelijke maatregelen genomen om de veiligheid voor mensen op de Campus op een nog hoger plan te brengen. Het afwegingsproces wordt al toegepast op de Campus en is gedeeld met het bevoegd gezag (provincie Limburg).

³ Zie schema bij de reactiebrief van CSP (bijlage).

Het afgelopen jaar hebben de betrokken partijen ook gewerkt aan de synergie-versterking tussen de Campus en de overige industriële activiteiten op Chemelot. In hun brief geven de partijen daar enkele voorbeelden van.

Verder werken de geadresseerde partijen samen met de provincie en omliggende gemeenten, aan een bovenwettelijk, navolgbaar afwegingskader voor de vestiging van objecten op korte afstand van de Chemelot site (zie ook aanbeveling 5).

Conclusie over de opvolging

De praktische toepassing van het afwegingskader moet uitwijzen of het functioneert zoals bedoeld bij het toetsen van plannen voor uitbreiding of vernieuwing op de Campus in relatie tot de te beheersen veiligheidsrisico's. Inmiddels zijn er concrete plannen voor uitbreiding van de Campus. De geadresseerde partijen stellen dat het afwegingsproces al wordt toegepast, maar ze geven daar geen concrete voorbeelden van. Het is dan ook niet duidelijk in hoeverre het proces inderdaad expliciet en navolgbaar is in de praktijk. De aanbeveling is deels opgevolgd.

Aanbeveling 5

Aan Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg

Formuleer in samenwerking met de omliggende gemeenten een ambitieuze en uitgewerkte visie om de veiligheid op Chemelot en voor de omgeving te bevorderen. Deze visie moet ook als leidraad dienen voor de uitvoering van de ruimtelijke ordening door de omliggende gemeenten. Als uitgangspunt hierbij geldt het streven naar een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau dat verder gaat dan de wettelijke normen voor veiligheid. Zorg ervoor dat de geformuleerde veiligheidsambities leidend zijn in alle rollen die de provincie vervult ten aanzien van Chemelot. Besteed in de visie in ieder geval specifiek aandacht aan:

- Het aantoonbaar maken door de Brzo-bedrijven dat zij de gezamenlijke veiligheidsrisico's van de chemische procesinstallaties beheersen. Zowel de individuele bedrijven op Chemelot als CSP moeten hierop kunnen worden aangesproken.
- De criteria voor veiligheid die worden gehanteerd om te toetsen welke (niet-industriële) activiteiten worden toegestaan zowel op Chemelot (met name op de Chemelot Campus) als in de directe omgeving. Streef hierbij naar om de aanwezigheid van mensen zoveel mogelijk te beperken en maak de verdere ontwikkeling van Chemelot afhankelijk van de mate waarin aan de verhoogde veiligheidsambities inhoud wordt gegeven.

Deze aanbeveling is zeer ten dele opgevolgd.

Reactie Gedeputeerde Staten provincie Limburg

Gedeputeerde Staten (GS) geven aan welk doel zij hebben met hun veiligheidsvisie die ook het vertrekpunt is voor hun strategie. Samengevat moet die visie zorgen voor een veilige inrichting van Chemelot en omgeving door een navolgbare, brede en integrale belangenafweging omtrent de

veiligheidsrisico's van Chemelot. Daarbij willen GS de maatschappelijke (economische) meerwaarde van bedrijfsactiviteiten op en rond Chemelot afwegen tegen het gevaar en de schade die daarmee gepaard gaan. Als uitgangspunt daarbij geldt het streven naar een zo hoog mogelijk veiligheidsniveau, dat verder gaat dan de wettelijke normen voor veiligheid.

Voor de strategie lichten GS drie aspecten nader toe:

1. *Integrale aanpak*: de visie komt tot stand door afstemming en samenwerking met omliggende gemeenten, RUD Zuid-Limburg, Veiligheidsregio Zuid-Limburg, Inspectie SZW, GGD Zuid-Limburg en omwonenden van Chemelot.
2. *Rol van de provincie zelf*: naast uitvoering van wettelijke taken in vergunningverlening, toezicht en handhaving, zien GS voor zichzelf een *verbindende rol* (samenwerking tussen partijen stimuleren) en een *regierol* (mede richting geven aan veiligheidsvisie, gemeentelijk beleid en bevoegdheden op het gebied van ruimtelijke ordening).
3. *Zorgvuldige belangenafweging*: inrichten van een bestuurlijk arrangement waar nieuwe aanvragen die leiden tot een hoger plaatsgebonden risico en het opnieuw verantwoord van het groepsrisico⁴, navolgbaar besproken worden en na zorgvuldige weging van alle betrokken belangen tot bestuurlijke keuzes leidt.

Vervolgens gaan GS in op drie onderwerpen die ze voor hun aanpak van belang vinden:

- A. Kwaliteitsslagen in vergunningverlening en ruimtelijke ordening: het uitwerken van aandachtsgebieden⁵ t.b.v. afwegingen bij het toestaan van risicovolle activiteiten, het opstellen van (vestigings)criteria voor de Campus (o.a. rekening houden met risico's), transparantie en *checks & balances* (o.a. omtrent beheersing van gezamenlijke risico's) en een 'bufferzone' rondom Chemelot waarin zich geen kwetsbare objecten bevinden.
- B. Toezicht en handhaving: CSP aanzetten tot leren van (bijna-)incidenten en ongewone voorvallen en extra aandacht voor *ageing*.
- C. Communicatie: risicocommunicatie (rol gemeenten, Limburgse Risicokaart, verantwoording over risicoafwegingen richting bevolking, handelingsperspectief bieden) en crisiscommunicatie (afspraken met Veiligheidsregio en omliggende gemeenten, afstemming met 'tweede schil' van andere gemeenten, Veiligheidsregio Limburg-Noord en gemeenten over de grens, herintroductie meetnetwerk, instandhouding Waarschuwings- en Alarmeringssysteem).

Vervolg

GS geven aan dat de geschetste aandachtspunten worden verwoord in een strategische visie en tot op operationeel niveau worden uitgewerkt. De strategische lijn zal naar verwachting in het derde kwartaal van 2019 gereed zijn en na vaststelling van de strategische aanpak (en daar parallel aan), volgt uitwerking van de operationele lijn.

⁴ Bijvoorbeeld starten risicovolle activiteiten of plaatsen van kwetsbaar object binnen risico-contour.

⁵ Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet moeten aandachtsgebieden aangewezen worden als invulling van het groepsrisico en voorschriftengebieden aangewezen worden in het omgevingsplan. Dit zijn aandachtsgebieden voor brand, explosie en gifwolk. Het werken met aandachtsgebieden is een andere manier voor de invulling van het groepsrisico.

Vooruitlopend hierop wordt volgens GS veiligheid op dit moment al expliciet en transparant gewogen in lijn met de reeds geschetste strategie en aanpak, met bijzondere aandacht voor (bijna-) incidenten en criteria voor de Campus. GS noemen in hun brief ook een voorbeeld daarvan.

Conclusie over de opvolging

Gedeputeerde Staten van de provincie Limburg laten zien dat ze werk willen maken van het opvolgen van de aanbeveling. Daarbij besteden ze ook aandacht aan de specifieke aandachtspunten die de Raad in de aanbeveling heeft meegegeven.

Tegelijkertijd blijkt dat er ruim een jaar na publicatie van het onderzoek nog geen ambitieuze en uitgewerkte visie van GS klaar is om de veiligheid op Chemelot en voor de omgeving te bevorderen. Vooral nog is er sprake van goede intenties, een uitgebreide voorbereiding met betrokken partijen, een omvangrijke procesaanpak en een voorlopig afwegingskader.

De Raad stelde in zijn rapport dat de provincie Limburg als bevoegd gezag van Chemelot, een cruciale rol speelt in de behartiging van het publieke belang van de veiligheid op Chemelot. GS lijken zich bewust te zijn van deze rol, maar ze hebben nog niet concreet vastgelegd naar welk niveau van veiligheid zij streven. Dit gaat ook nog enige tijd duren. Pas nadat duidelijk is wat de uitgewerkte en ambitieuze visie van GS precies inhoudt (op zijn vroegst derde kwartaal 2019), kan de opvolging nader beoordeeld worden. De totstandkoming van de visie bij GS houdt geen gelijke tred met het proces bij de Chemelot-partijen, waar reeds een ambitieuze visie is geformuleerd. De aanbeveling aan GS is op dit moment nog onvoldoende opgevolgd. Van belang is dat GS het momentum niet verliezen. Er is meer urgentie en voortvarendheid nodig om het doel te bereiken wat met de aanbeveling is beoogd.

Aanbeveling 6

Aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat

Zorg voor instrumentarium om via vergunningverlening, toezicht en handhaving te sturen op het beperken van onderlinge risico's bij activiteiten binnen multi-user industriecomplexen zoals Chemelot. Het gaat daarbij in ieder geval om:

- De beheersing van risico's op domino-effecten tussen bedrijven op een vergelijkbare wijze als tussen individuele Brzo-bedrijven.
- Het beperken van activiteiten binnen multi-user industriecomplexen, die niet noodzakelijkerwijs daar hoeven plaats te vinden.

Deze aanbeveling wordt niet opgevolgd

Reactie staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat

De staatssecretaris stelt in haar reactie dat het veiligheidsrapport dat op grond van het Brzo 2015 verplicht is, alle scenario's voor alle deelrichtingen met effect op de veiligheid moet omvatten, dus

ook de onderlinge risico's van de installaties binnen de inrichting. De wetgeving op dit gebied is in dit opzicht eenduidig, aldus de staatssecretaris.

Waar de Raad spreekt van een gebrek aan overzicht over de risicoscenario's op Chemelot, is volgens de staatssecretaris vooral sprake van een gebrek aan transparantie met betrekking tot de installatieveiligheidsrapporten, waardoor volgens haar terechte zorgen kunnen ontstaan. De staatssecretaris heeft hierover overleg gehad met de provincie Limburg (zie ook hierboven) en de Regionale Uitvoeringsdienst Zuid-Limburg (RUD ZL). De installatieveiligheidsrapporten zijn onderliggende documenten van de deelrevisievergunningen. Deze vormen de basis voor het Brzo-toezicht door de RUD ZL. De staatssecretaris concludeert dat daarmee de onderlinge risico's tussen de installaties binnen Chemelot goed in beeld zijn bij de vergunningverlener, de toezichthouder en de bedrijven binnen Chemelot. In voorbereiding op de revisie van de omgevingsvergunning zijn de provincie Limburg en de RUD ZL met Chemelot begonnen aan de actualisatie van de veiligheidsrapporten van de verschillende installaties. Het is volgens de staatssecretaris waarschijnlijk dat dit leidt tot een revisie van de omgevingsvergunning.

De staatssecretaris meent verder dat de regelgeving voldoende instrumenten biedt om zeker te stellen dat alle risicoscenario's, ook die het gevolg zijn van onderlinge risico's, bekend zijn. Wat betreft transparantie (communicatie tussen bedrijven en omwonenden) verwacht ze initiatieven van het programma Duurzame Veiligheid 2030.

Met betrekking tot de Campus ziet de staatssecretaris geen aanleiding om in de bevoegdheid van de provincie te treden. De adviesbevoegdheid van het waterschap, gemeente, veiligheidsregio en Inspectie Leefomgeving en Transport bij vergunningverlening aan majeure risicobedrijven is volgens haar adequaat. Tot slot zegt de staatssecretaris te hebben geconstateerd dat Chemelot maatregelen heeft genomen – en neemt – om de risico's voor bezoekers van de Campus verder te beperken.

Conclusie over opvolging

In haar reactie neemt de staatssecretaris afstand van de aanbeveling door te stellen dat het bestaande instrumentarium toereikend is. Verder spreekt ze positieve verwachtingen uit over verbeteringen vanuit andere partijen, onder meer door revisie van de omgevingsvergunning, door initiatieven vanuit het programma *Duurzame Veiligheid 2030* en door maatregelen die Chemelot zelf neemt om de risico's voor bezoekers van de Campus verder te beperken.

De constatering van de staatssecretaris dat de transparantie van scenario's over onderlinge risico's nu wordt verbeterd, is een eerste stap in de goede richting. Transparantie is echter onvoldoende om het achterliggende doel van de dominoregelgeving in de Seveso-richtlijn⁶ te behalen, namelijk een actieve uitwisseling van gegevens over en inzicht in de onderlinge risico's tussen verschillende bedrijven. Door de overkoepelende vergunning is de betreffende regelgeving juridisch niet van toepassing tussen bedrijven op Chemelot, maar het hierboven genoemde doel blijft onverminderd

⁶ De Europese Seveso-richtlijn is gericht op het beheersen van de risico's op, en de gevaren van zware ongevallen door het werken met gevaarlijke stoffen. Voor Nederland is deze richtlijn geïmplementeerd in het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo).

van belang om aanwezige risico's zoveel mogelijk te beheersen. Weliswaar kan het bevoegd gezag besluiten om via de omgevingsvergunning transparantie of gegevensuitwisseling te bevorderen, maar dit is geen robuuste oplossing.

Om te waarborgen dat het doel van de dominoregelgeving in de Seveso-richtlijn bij alle bedrijven met een overkoepelende vergunning wordt bereikt, moet het Brzo en het daarbij behorende instrumentarium van de toezichthouder worden aangepast. Deze taak ligt bij de minister als systeemverantwoordelijke voor de uitvoering van de Seveso-richtlijn. Hiermee wordt het voor alle bevoegde gezagen en bedrijven duidelijk dat het ook voor bedrijven op huidige en toekomstige multi-user industriecomplexen noodzakelijk is om gegevens over onderlinge risico's uit te wisselen en aantoonbaar te beheersen.

Voor wat betreft het beperken van activiteiten binnen multi-user industriecomplexen die niet noodzakelijkerwijs daar hoeven plaats te vinden, neemt de staatssecretaris niet de kans en de verantwoordelijkheid om op dit thema via wettelijk instrumentarium concrete handvatten te geven voor vergunningverlening, toezicht en handhaving door het bevoegd gezag (provincie). Daarmee blijft bijvoorbeeld de situatie bestaan dat veiligheidscontouren van de omliggende fabrieken niet van invloed zijn op de toelaatbaarheid van voorzieningen en activiteiten op de Chemelot Campus, terwijl die locatie beschouwd moet worden als een kwetsbaar object in relatie tot de risicovolle activiteiten van de Brzo-bedrijven op Chemelot.

De staatssecretaris zorgt niet voor het instrumentarium zoals in de aanbeveling is genoemd en laat het initiatief om het veiligheidstekort weg te nemen bij andere partijen. De aanbeveling wordt niet opgevolgd.

Aanbeveling 7

Aan de deelnemers van het samenwerkingsprogramma BRZO+

Bevorder dat toezichthouders in de Brzo-inspecties binnen het thema ageing expliciet aandacht geven aan de risico's van verouderde ontwerpen van installaties. Denk hierbij aan het laten identificeren door Brzo-bedrijven van deze risico's en een stappenplan om bestaande installaties te innoveren op het gebied van procesveiligheid met behulp van de laatste stand van de techniek.

Deze aanbeveling wordt deels opgevolgd

Reactie BRZO+

De deelnemers aan BRZO+ onderschrijven het belang van ageing voor de procesindustrie en opslagbedrijven. Sinds de tweede helft van 2017 loopt er een verkenning van dit onderwerp bij de verschillende inspectiediensten. Daarbij ligt de focus nu voornamelijk op de beheersing van de risico's bij bestaande installaties en niet op het verbeteren van het ontwerp. Op dit moment is volgens BRZO+ onduidelijk of het juridisch mogelijk is om bedrijven te verplichten tot innovatie.

BRZO+ ziet mogelijkheden om in het licht van het nationaal Klimaatakkoord met bedrijven het gesprek over innovatie van installaties aan te gaan tijdens controles.

In het *Voorstel voor hoofdlijnen van het Klimaatakkoord* van 10 juli 2018 zijn de ambities en voorgestelde aanpak van diverse “sectortafels” opgenomen. Vanuit de sectortafel Industrie is een transitie benoemd naar een circulaire industrie die blijvend internationaal concurreert en waar de uitstoot van broeikasgassen nagenoeg nul is. Elektrificatie, efficiëntie van processen en warmtegebruik en circulair gebruik van grondstoffen zijn hierbij grote thema’s.

BRZO+ zal in het toezichtprogramma van 2020 de Brzo-bedrijven gaan bevragen over innovatie in relatie tot het vervangen van verouderde installaties. Deze bevraging van bedrijven leidt tot een nulmeting van waaruit de benodigde acties bepaald kunnen worden. Daarnaast zal onderzocht worden wat de (juridisch) mogelijke interventies zijn om te kunnen sturen op de innovatie van installaties. Over de resultaten van de nulmeting en de mogelijke interventies hierop hoopt BRZO+ in de eerste helft van 2021 nader te kunnen informeren.

Conclusie over opvolging

Uit de reactie blijkt dat BRZO+ aandacht aan het onderwerp ageing wil besteden in het kader van de energietransitie. De bedoeling van de Raad is dat in het toezicht extra aandacht aan ageing en verouderde ontwerpen wordt besteed in het kader van veiligheid. Hoewel er kansen liggen in het proces van verduurzaming, maakt BRZO+ de aanpak van risico’s van ageing en verouderde ontwerpen afhankelijk van de ontwikkelingen in de energietransitie. De aanpak wordt dus niet in gang gezet vanuit primaire aandacht voor veiligheid. Bovendien zijn concrete acties en de eerste resultaten in het kader van de energietransitie, pas in 2020 en 2021 te verwachten. De opvolging van de aanbeveling is maar beperkt in lijn met de bedoeling van de Raad.

5. Overige reacties op het onderzoek

Beleidsreactie aan Tweede Kamer

In haar brief aan de Tweede Kamer over het rapport, geeft de staatssecretaris, mede namens haar ambtgenoot van SZW, een overzicht van de reacties van de geadresseerde overheidspartijen en een aantal lopende of voorgenomen initiatieven. Wat daarbij opvalt, is de positieve beoordeling van deze reacties en de optimistische verwachtingen over wat het ministerie en andere partijen (zeggen te) gaan doen, bijvoorbeeld in het kader van programma’s als Duurzame Veiligheid 2030, Circulaire Economie, Safe by Design en Smart Industry. De positieve beoordeling van de reacties van de andere geadresseerde partijen contrasteert met de beoordeling van de Raad van de opvolging van de aanbevelingen. Ook gaat de staatssecretaris voorbij aan het feit dat de aanbeveling aan de minister van IenW, niet wordt opgevolgd.

Nadere reactie staatssecretaris IenW

Op 9 juli 2019 ontving de Raad van de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een tweede brief in reactie op het onderzoek. Zij onderschrijft daarin de stellingname van de Raad dat een chemiecluster zoals Chemelot de plicht heeft om alles in het werk te stellen om de veiligheid voor

zijn omgeving te verzekeren, ook als dat niet uit wettelijke verplichtingen volgt. Een gezamenlijke ambitie en strategie kunnen daarom van chemieclusters verwacht worden, aldus de staatssecretaris. Vervolgens gaat ze in op een aantal hier aan gerelateerde onderwerpen en op de reacties van de Chemelot-partijen en GS van de provincie Limburg op de aan hen gerichte aanbevelingen (zie brief in de bijlage). Wat echter ontbreekt is een reflectie op de opvolging van de aanbeveling aan de minister van IenW.

Reactie Veiligheid Voorop

De stichting Veiligheid Voorop, waarin de samenwerkende petrochemische industrie is vertegenwoordigd, heeft in een schriftelijke reactie op het rapport aan de Raad laten weten zich te willen committeren aan de aanbevelingen en waar mogelijk de implementatie, dan wel toepassing daarvan zal faciliteren en respectievelijk stimuleren.