17017796

Provincie Zeeland

Gedeputeerde Staten

Provinciale Staten
T.a.v. Voorzitter

onderwerp	kenmerk	behandeld door	verzonden
Advies Commissie Samsom	17018201	M.M.C. Buuron +31 118 631032	23 augustus 2017

Middelburg, 23 augustus 2017

Geachte leden van Provinciale Staten,

Zojuist hebben wij het advies van de Commissie Samsom ontvangen, zoals deze aan de Tweede Kamer wordt aangeboden. Dhr. Samsom heeft aangegeven bereid te zijn dit advies op korte termijn aan u te komen toelichten.

Wij zullen op korte termijn in overleg gaan met het Kabinet over dit advies. Aangezien wij ook nog maar net kennis hebben genomen van het advies beperken wij onze reactie, wanneer daarom wordt gevraagd, vanuit GS tot onderstaande kort statement.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

PROVINCIE ZEELAND
AFD. SG
AFD. TERMIJN
AMBT pb - sta
DATUM 23 AUG. 2017
DOC.NR.
ZAAK NR.
CLASS.

Bijlagen: Advies Commissie Samsom en aanbiedingsbrief Commissie Samsom aan minister van Financiën.

Statement
1. Het is goed dat de commissie Samsom heel snel met een advies is gekomen. De noodzaak voor een oplossing voor Thermphos is hoog.
2. Het is een stevig en indringend advies. Er wordt een forse bijdrage van de provincie verwacht: bijna € 28 miljoen, bovenop de bijdrages die we al gereserveerd en of betaald hebben. Terwijl we al te weinig kunnen investeren in de Zeeuwse economie.
3. Daarom gaan we over de haalbaarheid van het advies op korte termijn in overleg met kabinet.

Provinciehuis Abdij 6 4331 BK Middelburg | Postbus 6001 4330 LA Middelburg | 0118 - 63 10 11 www.zeeland.nl | KvK 20168636 IBAN NL08 BNGH 0285010557

Ministerie van Financiën
Ir. J.R.V.A. Dijsselbloem
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Commissie onderzoek sanering Thermphos
Ir. D.M. Samsom

Den Haag, 15 augustus 2017

Betreft: Aanbiedingsbrief rapport onderzoek sanering Thermphos – 'Saneren doe je Samen'

Geachte heer Dijsselbloem,

Bijgaand treft u het rapport 'Saneren doe je Samen' met daarin een advies over een solide aanpak van de sanering van het Thermphos-terrein in het havengebied van Vlissingen-Oost. Dit naar aanleiding van uw opdracht mede namens de bewindspersonen van BZK, I&M en EZ van 30 juni jl..

Vooropgesteld moet worden dat de sanering van een thermische fosforfabriek een complexe en kostbare onderneming is. Nergens ter wereld is een dergelijke sanering eerder verricht, althans niet met inachtneming van de strenge milieuregels zoals die in Nederland gelden. De sanering is daarbij nog verder bemoeilijkt, omdat voorafgaand aan en tijdens de afwikkeling van het faillissement van Thermphos operationele beslissingen zijn genomen die de sanering nog lastiger maakten. Zo zijn er extra afvalstoffen gegenereerd en is een verantwoorde verwerking daarvan door het abrupt stilleggen van de installaties, ernstig bemoeilijkt.

Dat de sanering nu, bijna 5 jaar na het faillissement, slechts voor een klein deel is voltooid, is echter aan meer te wijten dan de technische complexiteit van de saneringsoperatie. Bijgaand rapport laat zien dat de sanering van Thermphos vanaf het begin is gehinderd door een combinatie van ontoereikende financiën, een onpraktische saneringsaanpak, juridisering van de verhoudingen tussen de betrokken partijen en een onduidelijke en onvolledige vergunningensituatie. Inmiddels is er sprake van een patstelling tussen partijen en dreigt de sanering volledig stil te vallen.

Om de impasse te beëindigen dient te worden afgestapt van de aanpak waarbij iedere partij het deel waarvoor zij verantwoordelijk is juridisch zoveel mogelijk tracht te beperken. Succes is alleen mogelijk als vanaf nu door alle partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid wordt genomen voor de volledige saneringsopgave.

Dat betekent dus ook dat een benadering waarbij eerst minutieus wordt uitgezocht welke (financiële) verantwoordelijkheid de Provincie Zeeland en Zeeland Seaports precies hebben cq precies maximaal kunnen dragen, om vervolgens als Rijk het laatste resterende deel in te vullen, geen vruchtbare oplossing is. Het betekent een voortzetting van de langdurige (juridische) strijd die nu al enige tijd de sanering lamlegt. De verdeling die uit deze benadering voortvloeit staat niet op voorhand vast, de uitkomst wel: een langer voortdurende patstelling en nog hogere kosten.

Een andere benadering kan wel tot succes leiden. Dat is een gelijke verdeling van de kosten op basis van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en een gezamenlijk belang. En daarbij oog houden voor de draagkracht van alle partijen. Provincie, Zeeland Seaports én Rijk dragen dan in gelijke mate bij aan de resterende opgave van € 83 miljoen en dragen ook in gelijke mate bij aan het restrisico (en delen in gelijke mate eventuele meevallers). Gesprekken met betrokkenen en onderzoek naar de draagkracht van ZSP en PZ wijzen uit dat zo'n bijdrage voor beide organisaties zeker niet eenvoudig te dragen is, maar dat het voor beide mogelijk is.

Vervolgens kan en moet de aanpak van de sanering ook praktisch vorm krijgen in een integraal plan van aanpak, een slagvaardige organisatie en een eenduidige vergunningensituatie. Dit rapport bevat adviezen hoe dat te realiseren. In het laatste hoofdstuk van het rapport geef ik nog enkele overwegingen mee om problemen zoals bij Thermphos, in de toekomst te voorkomen.

Tot slot geef ik u in overweging om op de kortst mogelijke termijn te besluiten over de voortzetting van de sanering van Thermphos. Alleen al de milieu- en veiligheidssituatie vraagt daarom, maar ook de doorlopende kosten en de voorgenomen fusie met de haven van Gent, zijn redenen om niet langer dan nodig te wachten met het doorhakken van knopen.

Met grote dankzegging aan het secretariaat van de commissie Michelle Heuer en Josée Nan en aan alle betrokkenen voor hun coöperatieve opstelling, waardoor dit onderzoek in een maand kon plaatsvinden, rond ik met het aanbieden van het eindrapport dit onderzoek af. Uiteraard ben ik beschikbaar voor aanvullende vragen of discussie, mocht daar behoefte aan zijn.

Met vriendelijke groet,

Diederik Samsom

Saneren doe je Samen

Onderzoek naar de sanering van het voormalige Thermphos-terrein

Commissie onderzoek sanering Thermphos
Ir. D.M. Samsom

Saneren doe je Samen

Onderzoek naar de sanering van het voormalige Thermphos-terrein

Den Haag, augustus 2017

Inhoudsopgave

Lijst van gebruikte afkortingen 5

Inleiding 6

1. Voorgeschiedenis faillissement en sanering Thermphos 7

1.1 Overeenkomst met de curatoren en eerste fase sanering 7
1.2 Overeenkomst PZ en ZSP en tweede fase sanering 8
1.3 Uitvoeringsfase 9
1.4 Aanvullend budget en een nieuw Plan van Aanpak 9

2. Huidige situatie 11

2.1 Toezicht en vergunningen 11
2.2 Oplopende beheerskosten en fusie met de haven van Gent 12

3. Hoofdoorzaken patstelling 13

3.1 Tekort aan financiële middelen en de keuze voor 'gedeeltelijke sanering' 13
3.2 Juridisering van verhoudingen leidt tot patstelling 14
3.3 Onduidelijke organisatie en vergunningencomplex leidt tot extra vertraging 15
3.4 Vergunningensituatie verouderd en incompleet 16

4. Één aanpak, één rekening, één organisatie, één vergunning: gezamenlijke verantwoordelijkheid 17

4.1 Één rekening, gezamenlijk betaald 17
4.2 Één plan, gezamenlijk uitgevoerd 18
4.3 Één organisatie, gezamenlijk bestuurd 19
4.4 Één vergunning, gecoördineerd gehandhaafd 19
4.5 Vanaf hier verder, voortvarendheid is geboden 20

5. Aanbevelingen 21

5.1 Regelgeving en faillissement in relatie tot bedrijfseconomische aspecten 21
5.2 Financiële zekerheid saneringskosten 21
5.3 Centraliseren BRZO toezicht 22

Bijlagen 23

Annex A	Overzicht kostenramingen	24
Annex B	Berekening resterende € 83 miljoen	25
Annex C	Draagkracht PZ	26
Annex D	Jaarverslag 2015 ZSP	29
Annex E	Overzicht van de vergunningensituatie	30
Annex F	Brief ILT over BRZO status	33
Annex G	Openbare samenvatting Plan van Aanpak	35
Annex H	Instellingsbesluit Commissie onderzoek sanering Thermphos	40
Annex I	Kamerbrief instelling Commissie onderzoek sanering Thermphos	43
Annex J	Gesproken instanties en personen	45
Annex K	Betrokken departementen	46
Annex L	Geraadpleegde documenten	47

Lijst van gebruikte afkortingen

ANVS	Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
DCMR	Milieudienst Rijnmond
DS	Decontamination Services B.V.
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIN	Ministerie van Financiën
GS	Gedeputeerde Staten van Zeeland
KEW	Kernenergiewet
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
I&M	Ministerie van Infrastructuur en Milieu
ISZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
PS	Provinciale Staten van Zeeland
PZ	Provincie Zeeland
RUD	Regionale Uitvoeringsdienst Zeeland
RvB	Raad van Bestuur
RvC	Raad van Commissarissen
TKO	Turn-key Overeenkomst
VCB	Van Citters Beheer B.V.
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingswet
ZSP	Zeeland Seaports

Inleiding

Het kabinet heeft op 30 juni jl. besloten de commissie Onderzoek sanering Thermphos in te stellen om onderzoek te doen naar de complexe situatie rondom de sanering van de failliete fosforfabriek Thermphos in Zeeland. Het onderzoek dient ertoe om inzage te krijgen in de technische en financiële aspecten alsook om de betrokken partijen te adviseren over een solide aanpak van de sanering.

De opdracht komt voort uit herhaalde verzoeken van de provincie Zeeland om hulp bij de sanering. De fosforfabriek is in 2012 failliet gegaan. In 2015 is met de sanering van de fabriek gestart. Door technische, vergunningstechnische en operationele problemen, is de sanering echter flink vertraagd. Daarnaast bleken de kosten van de sanering hoger te liggen dan oorspronkelijk geraamd. Op 21 oktober 2016 stuurden Gedeputeerde Staten van Zeeland een brief aan de ministers van Infrastructuur en Milieu (I&M), Economische Zaken (EZ), Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en Financiën (FIN) met de vraag welke mogelijkheden het Rijk kon bieden om te helpen bij de sanering. Hierop heeft het Rijk expertise aangeboden voor de technische beoordeling van een nieuw Plan van Aanpak voor een volledige sanering. Volgens het Rijk was financiële ondersteuning niet aan de orde, omdat de verantwoordelijkheid voor het oplossen van de problematiek bij de grondeigenaar Zeeland Seaports ligt.

In april 2017 deden de Provincie en Zeeland Seaports samen nogmaals een oproep aan de toenmalige informateur, mevr. E. Schippers, om een bijdrage te verlenen in de orde van grootte van € 80 miljoen. Het nieuwe Plan van Aanpak, maakte duidelijk dat met een integrale benadering van de sanering hoge kosten waren gemoeid die niet kunnen worden terugverdiend met heruitgifte van het terrein. Kosten die volgens de betrokken partijen de draagkracht van de Zeeuwse regio te boven gaan. Vervolgens ontving het kabinet berichten dat er een impasse was ontstaan tussen de partijen, waarbij geen zicht was op een oplossing. Met dit onderzoek wordt beoogd de impasse te doorbreken en de sanering op gang te helpen.

De commissie is op 1 juli van start gegaan. In de maand juli heeft de commissie twee werkbezoeken gebracht aan Zeeland, gesproken met de betrokken partijen, en heeft zich ter plekke op de hoogte gesteld van de situatie bij Thermphos. Daarnaast is gesproken met personen die bij (het toezicht op) Thermphos zijn betrokken, daarvan kennis hebben of kennis hebben van de provincie Zeeland; zie Annex J voor een lijst van de gesprekspartners. De vier betrokken departementen (BZK, EZ, FIN en I&M) waren vertegenwoordigd in de Klankbordgroep, die twee keer bij elkaar is gekomen om de voortgang en resultaten van het onderzoek te bespreken.

In dit rapport wordt na een schets van de voorgeschiedenis (H1) en beschrijving van de huidige situatie (H2) ingegaan op de oorzaken van het moeizame verloop van de sanering (H3). Deze oorzaken moeten worden weggenomen, wil de complexe saneringsoperatie kunnen slagen. Hiervoor wordt een voorstel gedaan in H4. Tot slot bevat het laatste hoofdstuk van dit rapport een aantal aanbevelingen op grond van de ervaringen die in het dossier Thermphos zijn opgedaan.

1. Voorgeschiedenis faillissement en sanering Thermphos

In 1968 wordt de fosforfabriek geopend. De fabriek maakt dan onderdeel uit van Hoechst Holland, dat een onderdeel is van de Duitse chemie-multinational Farbwerke Hoechst AG. Vanaf 1992 wordt vanuit Kazachstan op grote schaal fosfor op de markt gedumpt, waardoor de prijzen dalen en de positie van het bedrijf onder druk komt te staan. Door het wegvallen van andere West-Europese fabrieken wordt de positie van het bedrijf echter weer sterker. In 1997 worden alle fosforactiviteiten gebundeld in het nieuwe bedrijf, Thermphos International BV (hierna Thermphos). Thermphos wordt verkocht in 2003 aan de Kazachstaanse investeerder Nahum Galmor, tevens eigenaar van het fosforconcern Kazphosphate. Het bedrijf komt in 2010 in opspraak als gevolg van de uitstoot van vervuilende stoffen. In 2012 komt Thermphos in financiële problemen door een verslechtering van de markt voor fosforproducten en de noodzaak om te investeren in installaties om de uitstoot van gevaarlijke stoffen te beperken.

Thermphos heeft op 24 september 2012 uitstel van betaling aangevraagd en gekregen. Vervolgens wordt in november 2012 toch faillissement aangevraagd. Er wordt geprobeerd een gehele doorstart van de onderneming te bereiken, inclusief de dochterbedrijven. In januari 2013 blijkt dit niet te lukken en de curator verkoopt de dochterbedrijven. De boedel bedraagt op dat moment ongeveer € 61 miljoen.

Er wordt een overleg gevormd tussen het Ministerie van Economische Zaken (EZ), Provincie Zeeland (PZ) en het havenbedrijf en tevens grondeigenaar Zeeland Seaports (ZSP). Verder wordt er een expertgroep voor Milieu- en Veiligheidsrisico's gevormd onder leiding van PZ voor het maken van een Plan van Aanpak voor deze risico's. In de expertgroep nemen experts van EZ, ZSP en PZ deel. Ook ex-Thermphos medewerkers worden betrokken voor inhoudelijke en technische informatie.

De ministeries van EZ, I&M en de Provincie onderzoeken een doorstart met groene fosfor, samen met het Oostenrijkse bedrijf Kalogeo. Daartoe wordt in juli 2013 een Letter of Intent opgesteld. De businesscase blijkt niet haalbaar te zijn, waardoor ook deze doorstart niet plaatsvindt.

1.1 Overeenkomst met de curatoren en eerste fase sanering

Na het mislukken van de groene doorstart wordt er besloten om te starten met saneren. ZSP is betrokken bij de sanering als eigenaar van de gronden en de Provincie als bevoegd gezag voor de omgevingsvergunningen. Het Rijk is betrokken als bevoegd gezag voor de kernenergiewet (KEW). De juridische vraag speelt of de milieuschuld kwalificeert als boedelschuld. Het Rijk is van mening dat dit inderdaad het geval is en trekt zich na advies van de landsadvocaat terug. Daarnaast eisen schuldeisers van Thermphos in een kort geding een verbod op het sluiten van een deal tussen curatoren, Provincie en ZSP dat in het voordeel van de eisers wordt beslecht. In september 2014 volgt de uitspraak dat de deal redelijk is en kan worden gesloten.

In oktober 2014 sluiten de curatoren, de Provincie Zeeland en ZSP uiteindelijk een overeenkomst. In opdracht van de curatoren heeft het onderzoeksbureau ERM onderzoek gedaan naar de saneringskosten. ERM raamt deze kosten op € 76 miljoen tot € 96 miljoen. Het expertrapport van PZ, ZSP en EZ komt uit op een bedrag van ruim € 70 miljoen.

De sanering houdt naast het verwijderen van alle fosfor en fosforhoudend materiaal ook het verwijderen van andere gevaarlijke stoffen in, zoals licht radioactief materiaal en asbest. Voor de totale sanering moeten ook de gebouwen, installaties en alle infrastructuur worden verwijderd van het terrein en moet de bodem worden gesaneerd.

Uit de boedel is een bedrag van € 35 miljoen beschikbaar, dat de helft betreft van de totaal benodigde fondsen. Daarom wordt alleen de eerste fase van de sanering in een tender uitgezet; het verwijderen van fosfor, fosforhoudend materiaal en de radioactieve bronnen. De opdracht wordt verstrekt aan Decontamination Services B.V. (DS) in de vorm van een Turn-key Overeenkomst (TKO); een vast bedrag waarbij de risico's bij de aannemer zijn ondergebracht. DS is een samenwerkingsverband tussen Sagro (sloper) en Mourik (processor/cleaner).

Na afronding van de eerste fase van de sanering zou de site fosforvrij moeten zijn. Dit betekent dat alle fosfor uit de binnen de TKO opgenomen systemen is verwijderd en verwerkt. Er is dan geen spontaan ontbrandingsgevaar meer waardoor de beheerslast vermindert. De beheerskosten bedragen namelijk ruim € 0,7 miljoen per maand voor de Provincie.

Voor de begeleiding en toezicht van de sanering heeft ZSP een dochtermaatschappij opgezet: Van Citters Beheer B.V. (VCB). VCB is de projectorganisatie die toezicht houdt op de uitvoering van de werkzaamheden. ZSP is de enige aandeelhouder en de Provincie is lid van de Raad van Commissarissen. De curatoren hebben de opdracht (TKO) overgedragen aan Van Citters Beheer.

Voor de eerste fase van de sanering was € 41 miljoen beschikbaar. Dit betreft de bijdrage uit de boedel van € 35 miljoen, € 3 miljoen van de Provincie en € 3 miljoen van het Ministerie van I&M voor bodemsanering (bijdrage via het provinciefonds).

1.2 Overeenkomst PZ en ZSP en tweede fase sanering

Naast de overeenkomst met de curatoren sluiten de Provincie en ZSP een separate overeenkomst in oktober 2014 over de sanering van het Thermphos-terrein. De overeenkomst geeft aan wat de taken van de partijen zijn voor de sanering, om een situatie te bereiken die zo veilig mogelijk is en blijft voldoen aan de toepasselijke bestuursrechtelijke milieuvoorschriften. Ook staan in de overeenkomst enkele afspraken over de vervolgsanering. In de overeenkomst is geregeld dat de Provincie zich garant stelt voor de meerkosten voor het veiligstellen van het Thermphos-terrein in het geval dat de bijdrage door de curatoren uit de boedel onvoldoende is en voor de kosten van de organisatie van begeleiding en toezicht (beheerskosten van VCB).

Na afronding van de eerste fase van de sanering was voorzien dat ZSP zelf de vervolgsanering op zich zou nemen. Dit betreft een sanering zodanig dat het terrein weer beschikbaar komt voor industriële doeleinden. ZSP zou de kosten uit deze fase dekken door de opbrengsten van de heruitgifte van gronden.

Tussen ZSP en de Provincie is een discussie ontstaan over de werkzaamheden die wel of niet tot de eerste fase van de sanering behoren. Dit betreft met name de ontmanteling van de fosforovens, waarbij kosten worden gemaakt voor het verwijderen van de fosfor en voor het ontmantelen zelf. Beide partijen hebben in het voorjaar van 2017 juridisch advies ingewonnen voor welk deel van de sanering de partijen verantwoordelijk zijn. Daarnaast is er geprobeerd om er via bemiddeling uit te komen. Op het moment dat het onderzoek van de commissie startte, had dit nog niet tot resultaten geleid.

1.3 Uitvoeringsfase

In oktober 2014 wordt met de sanering gestart. Vanaf het begin wordt door de Raad van Commissarissen van VCB toezicht gehouden op de aannemer DS en de uitvoering, vanwege het complexe en innovatieve proces. Het lukt de aannemer niet om snel genoeg te komen tot de verwerkingstechniek en –procedure. Dit heeft geleid tot onder meer een splitsing binnen de aannemerscombinatie en een wijziging in de organisatie- en managementstructuur bij de aannemer. De in de TKO geplande einddatum van de werkzaamheden van 9 mei 2016 wordt niet gehaald. Door technische, vergunningstechnische (Wabo en KEW) en operationele oorzaken, is de aannemer dan nog bezig met de inregelprocedure voor de daadwerkelijke verbranding van het fosforslik.

De verwerking van het fosforslik gebeurt via voorbewerking in een filterpers (scheiding zuivere fosfor) en verbranding in een calciner (verbrandingsoven). Hoewel de gekozen methodiek volgens externe deskundigen de best mogelijke is, ligt het tempo waarin de verwerking vordert veel lager dan verwacht. Eind 2016 is 30% van ruim 3400 ton fosfor en slik verwerkt. Dit komt mede doordat tank 5, waarin ongeveer 50% van de totaal te verwerken hoeveelheden aan fosforslik zit, ondoordringbaar slik van verschillende samenstelling bevat. Dit als gevolg van het uitschakelen van systemen tijdens de periode rondom het faillissement. Nieuwe technologieën moeten ontwikkeld worden om het slik los te krijgen en te verwerken.

Daarnaast is bijna 1100 ton aan fosforslik van een fosforoven uit het Franse Epierre naar Thermphos gestuurd, dat na het faillissement nog voor een deel op het terrein stond en nog verwerkt moet worden. Bovendien zijn in de installaties naast fosfor ook radioactief materiaal en asbest aanwezig. Op veel plaatsen zijn alle drie de elementen aanwezig en dit maakt de uitvoering zeer complex.

1.4 Aanvullend budget en een nieuw Plan van Aanpak

In de planning van VCB was voorzien dat de beheerskosten van € 0,7 miljoen per maand geleidelijk konden worden afgebouwd en dat de eerste fase van de sanering voor eind oktober 2016 zou zijn afgerond. Omdat de beheerskosten langer door zullen lopen, vraagt VCB om aanvullende middelen van de Provincie. De Provincie acht het noodzakelijk dat er eerst een nieuw Plan van Aanpak wordt geschreven met een aangepaste planning. Dit Plan van Aanpak moet 15 december 2016 gereed zijn.

Uiteindelijk wordt het Plan van Aanpak 31 maart 2017 opgeleverd, onder andere omdat onzekerheden meer uitzoekwerk vergen om tot een gedegen planning te komen. Voor het opleveren van een nieuw Plan van Aanpak is tevens een nieuwe algemeen directeur aangesteld, die deze taak voor maximaal zes maanden op zich zou nemen.

Het Plan van Aanpak presenteert een integraal plan waarbij fase 1 en fase 2 zoals hierboven beschreven, zijn samengepakt. Zie Annex G voor de publiekssamenvatting. Er worden vier deelprojecten onderscheiden:

1. Het fosfor veiligstellen van de installatie. Dit houdt in het verwerken van al het fosfor en fosforslik in tanks, leidingen, procesinstallaties en de fosforovens.
2. Het veilig afvoeren van alle zich op het terrein bevindende reststoffen.
3. De sloop van alle gebouwen, installaties en infrastructuur op het terrein.
4. De integrale sanering van het terrein, met name bodemsanering (ca. 57 ha).

De afronding van het fosfor veiligstellen van het terrein is voorzien in mei 2018. De gehele sanering is op zijn vroegst in 2020 gereed. Dit is mede afhankelijk van de benodigde vergunningen en de formele deelgoedkeuringen in het kader van de Kernenergiewet (KEW). In het Plan van Aanpak zijn de gevolgen van de nieuwe wetgeving van de KEW nog niet opgenomen, maar wel in de risicoramingen. De nieuwe wetgeving verlaagt de grenswaarden voor radioactief afval, waardoor de verwerkingskosten hoger kunnen worden.

De kostenraming in het Plan van Aanpak is tot stand gekomen op basis van controles op de ramingen die door derden zijn gemaakt, waaronder de expertgroep en het adviesbureau ERM. De raming gaat ervan uit dat VCB de werkzaamheden zoveel mogelijk in eigen regie uitvoert met de bestaande gekwalificeerde bezetting en volgens de beproefde methodieken. Ook zal een deel van de werkzaamheden worden uitbesteed. De kosten voor het vervolg van de sanering worden ingeschat tussen de € 91,5 miljoen (meest waarschijnlijke scenario) en € 134,6 miljoen (worst case scenario). De ramingen zijn hoger dan bij de start van de sanering, onder andere door de doorlopende beheerskosten, inflatie, veranderende markt en aangescherpte wetgeving.

Ondertussen ontbindt VCB op 17 maart 2017 de overeenkomst met aannemer DS voor het deel dat nog moet worden uitgevoerd. VCB heeft de saneringswerkzaamheden vervolgens zelf opgepakt, met inhuur van deskundigen die al met de sanering bezig waren. Ook is er wederom een nieuwe algemeen directeur aangetrokken. Tussen DS en VCB lopen gesprekken over de financiële afwikkeling van het ontbinden van de TKO, waarbij wederzijdse claims op tafel zijn gelegd.

2. Huidige situatie

Op 1 april 2017 was ca. 41% van het fosforslib verwerkt. Tijdens het werkbezoek van de commissie op 4 juli lagen de saneringswerkzaamheden stil omdat bij een BRZO-inspectie was gebleken dat keuringsrapporten ontbraken. VCB heeft op grond van deze constatering besloten de werkzaamheden te staken en is bezig om de relevante rapporten en documenten weer op orde te krijgen na het vertrek van DS. Door het vertrek van DS liggen ook andere, voorbereidende werkzaamheden nagenoeg stil doordat er strijd is over de financiële afwikkeling van investeringen in installaties die DS heeft gedaan om de sanering te doen slagen.

2.1 Toezicht en vergunningen

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) voert voorjaar/zomer 2017 een interbestuurlijk toezichtsonderzoek uit naar de wijze waarop de Provincie de toezichts- en handhavingstaken heeft uitgevoerd. Tot dit onderzoek was besloten vanwege diverse signalen van collega inspecties (ANVS, ISZW), de constatering dat het toezicht nog niet is ondergebracht bij een BRZO omgevingsdienst maar is belegd bij de Regionale Uitvoeringsdienst (RUD) Zeeland en door het streven van de Provincie om de BRZO status van het Thermphos-terrein af te halen. Op een ontwerpbeschikking van Gedeputeerde Staten (GS) waarin wordt voorgesteld om de BRZO-verplichtingen stop te zetten na fase 1 adviseerde de ILT de BRZO-status te handhaven (zienswijze van 4 november 2016). Belangrijke overweging bij dit advies is dat de ovens niet buiten beschouwing mogen worden gelaten: de ovenintegriteit kan in de loop der tijd achteruitgaan waardoor er geen sprake meer is van een gesloten systeem. Een ander punt van zorg is dat er gewerkt wordt op basis van een oude Wabo-vergunningen uit 1993 en 1994 met tal van aanvullingen en wijzigingen. Volgens de ILT zou een revisievergunning en een actueel veiligheidsrapport passend bij de activiteiten de greep op de veiligheid rondom de sanering en de effectiviteit in handelen sterk bevorderen. Vanwege de haast die men met de sanering wil maken werd afgezien van een dergelijk traject.

Die haast lijkt ook ingegeven door het nieuwe Besluit basisveiligheidsnormen stralingsbescherming dat in februari 2018 zal ingaan. De grenswaarden voor radioactief materiaal worden verlaagd waardoor de verwerkingskosten van dit materiaal aanzienlijk kunnen toenemen. Of dit ook echt het geval zal zijn voor Thermphos is nog onduidelijk. Daarvoor moet aanvullend onderzoek worden gedaan. De ANVS is nauw betrokken bij Thermphos en kijkt mee naar de mogelijke gevolgen van de wetswijziging.

VCB heeft een Kernenergiewetvergunning aangevraagd voor de totale sanering van het terrein over een periode van 20 jaar. Het gaat bij deze aanvraag om het veiligstellen van de installaties, de verwijdering van bronnen, sloop van radioactief besmette installaties en gebouwen en de vrijgave van radioactief besmette grond. Een dergelijke vergunning kan worden verleend als er een financiële waarborg is dat alle radioactieve materialen ook daadwerkelijk kunnen worden afgevoerd of hergebruikt. Zolang er onduidelijkheid blijft over de financiële dekking van het Plan van Aanpak kan de ANVS geen beëindigingsvergunning verlenen.

2.2 Oplopende beheerskosten en fusie met de haven van Gent

Zoals in de voorgeschiedenis is uiteengezet heeft de Provincie zich garant gesteld voor mogelijke meerkosten voor het passief veiligstellen en voor de kosten van begeleiding en toezicht gedurende deze fase. Door de opgelopen vertraging hebben GS op meerdere momenten Provinciale Staten (PS) om extra budget moeten vragen. PS hebben ingestemd met het beschikbaar stellen van deze extra middelen (totaal € 12,3 miljoen aan beheerskosten en € 4,3 miljoen voor de verwijdering en verwerking van het fosfor). Tegelijkertijd hebben PS in april 2017 via een motie die statenbreed werd ondersteund aan GS opgedragen een totaaldeal (Thermphosdeal) te sluiten tussen ZSP, Rijksoverheid, Europese Unie en de Provincie, inclusief een sluitende financiële paragraaf en sluitende afspraken vanuit ieders rol.

PS hebben daarnaast de besluitvorming over de fusie tussen ZSP en de haven van Gent afhankelijk gesteld aan de inspanning die ZSP levert aan de sanering van Thermphos. Op 7 november 2016 is op de top Bourgeois-Rutte een intentieverklaring getekend om de mogelijkheden voor een fusie van het Zeeuwse en Gentse havenbedrijf te onderzoeken. Dit sluit ook aan op de aanbeveling in het rapport van de Commissie Structuurversterking en werkgelegenheid Zeeland (commissie Balkenende), waarin wordt genoemd dat de Zeeuwse havens zich als relatief kleine speler een positie dienen te verwerven binnen grotere havenplannen.

In juni 2017 werd door de directies van de havenbedrijven met instemming van de Raden van Commissarissen een fusieprotocol opgeleverd, waarin staat beschreven hoe de fusie vorm zou kunnen krijgen. Het fusieprotocol gaat uit van een fusie op basis van gelijkwaardigheid van beide bedrijven. Deze ‘merger of equals’ wordt mogelijk beïnvloed door de sanering van Thermphos.

3. Hoofdoorzaken patstelling

De sanering van Thermphos is vanaf het begin gekenmerkt door vertragingen en tegenvallers. Dat is op zich niet ongewoon bij complexe saneringsoperaties, zeker in faillissementssituaties.

In het geval van de sanering van het Thermphos-terrein zijn er echter naast deze normale tegenvallers vier specifieke hoofdoorzaken aan te wijzen waardoor de sanering buitengewoon moeizaam verloopt en inmiddels zelfs volledig vast dreigt te lopen. Een succesvolle afronding van de werkzaamheden is slechts mogelijk als deze hoofdproblemen worden opgelost.

3.1 Tekort aan financiële middelen en de keuze voor 'gedeeltelijke sanering'

Vanaf het begin van de saneringsoperatie was duidelijk dat de beschikbare middelen vanuit het faillissement en de toegezegde bijdragen van Rijk en Provincie (samen 41 miljoen) niet toereikend zouden zijn voor een volledige sanering van de locatie. De eerste inschattingen van het adviesbureau ERM kwamen in december 2012 uit op € 76 tot € 96 miljoen en de expertgroep van PZ, ZSP en het Rijk kwam op een beste schatting van ongeveer € 70 miljoen. Zie Annex A voor de diverse kostenramingen van de sanering.

Alle partijen wisten daarmee dat voor een volledige sanering aanvullende middelen moesten worden gevonden. Maar Curatoren, PZ en ZSP (het Rijk was inmiddels niet meer betrokken) besloten om de omvang van de sanering aan te passen aan de beschikbare financiën, in plaats van andersom. Er werd gekozen voor een 'gedeeltelijke sanering' (fase 1). Daarbij werd er vanuit gegaan dat op een later moment fase 2 van de sanering gefinancierd kon worden via de opbrengsten van heruitgifte van de grond, door steeds een deel van het terrein heruitgifte gereed te maken en de sanering in delen uit te voeren.

Een 'gedeeltelijk sanering' betekent dat het terrein niet geheel wordt opgeruimd en gesaneerd, maar dat gewerkt wordt naar een 'zo veilige mogelijke situatie'. Een situatie waarbij het terrein zodanig wordt ontruimd en gereinigd dat er geen directe bedreiging meer is voor de omgeving. Verwijdering van de installaties en volledige verwijdering van het fosfor is bij gedeeltelijke sanering niet nodig, er mag zo'n 50 ton fosfor achterblijven. Zodra er minder dan 50 ton fosfor aanwezig is, kan de BRZO status van de locatie worden ingetrokken en kunnen de torenhoge beheerskosten flink worden teruggebracht. Bij volledige sanering (fase 1 en 2) worden installaties ontmanteld en alle vervuiling opgeruimd tot op het punt dat het haventerrein weer geschikt gemaakt kan worden voor uitgifte aan nieuwe bedrijven.

De keuze voor gedeeltelijke sanering is weliswaar begrijpelijk vanuit financieel oogpunt, maar het zal betrokken partijen vanaf het begin duidelijk moeten zijn geweest dat de sanering daarmee niet was afgerond. 'Gedeeltelijke sanering' betekent immers het laten staan van vervuilde en aan verval onderhevige installaties met radioactief materiaal, asbest en fosfor op een terrein midden in de haven van Zeeland. Dat kan voor ZSP en PZ, die beiden groot belang hebben bij economische ontwikkeling van de haven, geen acceptabele eindsituatie zijn. Dit laat nog onverlet dat het achterlaten van gevaarlijke installaties met fosfor, asbest en radioactief materiaal in een land als Nederland maatschappelijk niet geaccepteerd wordt.

Een volledige sanering zal dus te allen tijden moeten volgen op de 'gedeeltelijke sanering' om tot een maatschappelijk aanvaardbare situatie en nieuwe economische ontwikkeling te komen. Toch zijn er nergens specifieke afspraken gemaakt over de uitvoering en financiering van zo'n vervolgsanering. Alleen de overeenkomst tussen PZ en ZSP van 10 oktober 2014 over de gedeeltelijke sanering bevat één verwijzing naar een 'mogelijke gedeeltelijke of gehele vervolgsanering' zonder verdere uitwerking. Wellicht meende men indertijd dat de business case van heruitgifte van het terrein zo goed was, dat ZSP vanzelfsprekend de kosten van de resterende sanering kon terugverdienen en er dus geen harde afspraken nodig waren. Dat is echter een veel te optimistische inschatting gebleken.

Met de keuze voor een gedeeltelijke sanering zonder sluitende afspraken en financiële dekking van de 'resterende sanering' is de basis gelegd voor veel van de juridische en technische problemen die later zouden opspelen. Een gedeeltelijke sanering is technisch namelijk lastiger uit te voeren dan een integrale ontmanteling van de installaties. Daarnaast bleek dat de grenzen van een 'gedeeltelijke sanering' zich in de praktijk niet scherp laten bepalen.

3.2 Juridisering van verhoudingen leidt tot patstelling

De verantwoordelijkheidsverdeling voor de sanering was vanaf het begin een complex juridisch vraagstuk. De vraag of curatoren verplicht konden worden de boedel in te zetten voor de sanering speelde. ZSP betwistte dat zij als grondeigenaar de verantwoordelijkheid voor de vervuiling automatisch over moest nemen nadat de erfpacht en opstal waren vervallen door het faillissement van Thermphos. Ook over de exacte begrenzing van de verantwoordelijkheid van PZ als bevoegd gezag bestond geen overeenstemming. Een kluwen van slepende juridische kwesties dreigde.

In eerste instantie hebben betrokken partijen nog met enig succes geprobeerd om met een aantal privaatrechtelijke overeenkomsten een verdere onnodige juridisering van de afwikkeling van het faillissement te voorkomen. De gekozen strategie van 'gedeeltelijke sanering' en het feit dat de papieren afspraken zich maar matig verhielden tot de weerbarstige realiteit van de sanering hebben er echter toe geleid dat over de uitleg van die privaatrechtelijke afspraken inmiddels weer nieuwe en hardnekkige conflicten zijn ontstaan.

PZ houdt vast aan de beperkte definitie van 'gedeeltelijk saneren' en stelt zich op het standpunt dat ze vanuit haar rol als bevoegd gezag voor het BRZO-bedrijf Thermphos alleen verantwoordelijk is voor werkzaamheden die leiden tot beëindiging van de BRZO-status. ZSP stelt dat PZ een bredere verantwoordelijkheid heeft voor het saneren van de overige gevaarlijke installaties en verontreiniging.

Het conflict over de verantwoordelijkheid heeft een verlammende werking op de uitvoering van de sanering. Zolang niet duidelijk is wie voor welk deel van de werkzaamheden verantwoordelijk is en betaalt, kan veel werk niet gedaan worden en wordt onnodig vertraging opgelopen.

Het strikt toedelen van bepaalde werkzaamheden aan PZ respectievelijk ZSP is dan ook vooral een papieren werkelijkheid. Het is niet mogelijk om de BRZO-gerelateerde stoffen uit de installaties te verwijderen zonder een deel van die installaties te ontmantelen. De ILT geeft in haar brief van 4 november 2016 bijvoorbeeld aan dat in ieder geval een cruciaal onderdeel van de installaties, de ovens, ontmanteld dienen te worden alvorens de BRZO status opgeheven kan worden. Zie Annex F, de brief van de ILT aan PZ. Sloopwerkzaamheden, sanering en veiligstellen moeten dus deels gezamenlijk ter hand worden genomen en kunnen niet financieel, juridisch of praktisch geheel van elkaar worden gescheiden.

Verder is slecht uit te leggen dat een terrein dat weliswaar niet meer de BRZO status bezit, maar waarop zich nog wel grote installaties en vele tonnen aan zuiver fosfor en radioactieve stoffen bevinden, 'gewoon' wordt achtergelaten. De opvatting van PZ dat het dan geen zaak van de Provincie meer is, omdat de gemeente Vlissingen vanaf dat moment de verantwoordelijkheid overneemt als bevoegd gezag, is wederom juridisch juist. Maar de gemeente Vlissingen opzadelen met de afweging of en op welke manier tot verdere sanering moet worden overgegaan brengt een oplossing eerder verder weg dan dichterbij.

Beide partijen staan weliswaar in hun recht om voor hun eigen belangen op te komen, maar de juridische strijd is kostbaar, tijdrovend en verhindert het bereiken van het door iedereen gewenste resultaat: een haventerrein waarop weer economische ontwikkeling kan plaatsvinden. Beide partijen erkennen dit ook, maar blijven tegelijk vasthouden aan hun eigen positie. De angst om verantwoordelijk te worden voor een groter deel van de rekening dan men kan betalen wint het van de noodzaak er gezamenlijk uit te komen. Dat is deels verklaarbaar omdat de resterende kosten groter zijn dan beide partijen kunnen dragen. Maar ook opmerkelijk omdat de patstelling uiteindelijk slechts tot hogere kosten leidt. Een probleem dat te groot is voor beide partijen wordt nooit opgelost, door het naar elkaar toe te blijven duwen.

Ook het Rijk heeft hier een verantwoordelijkheid. Het Rijk was vlak na het faillissement betrokken en hielp bij het zoeken naar doorstartmogelijkheden. Toen die mislukten trok het Rijk zich terug met de redenering dat de sanering uitsluitend een zaak is van PZ als bevoegd gezag en ZSP als grondeigenaar. ANVS en ISZW zijn betrokken als toezichthouder en het Ministerie van I&M heeft een bijdrage van € 3 miljoen verstrekt specifiek voor de bodemsanering, maar verder laat ze de uitvoering van de sanering, de vergunningverlening en de handhaving onder de Wabo aan de Provincie.

Ook dit is vanuit strikt juridisch oogpunt een te verdedigen stellingname, maar de vraag dringt zich op of het bestuurlijk ook verstandig was. Het Rijk was in het eerste stadium wel inhoudelijk betrokken bij het saneringsplan en wist dus vanaf het begin dat de sanering van Thermphos duurder was en had kunnen bedenken dat het bekostigen van de volledige sanering uit de opbrengsten van heruitgifte bijzonder lastig zou zijn. Daarnaast is het Rijk vanuit haar toezichtrol al enige tijd op de hoogte dat de sanering ook (milieu)technisch een zeer ingewikkelde opgave is die de kracht van de betrokken partijen te boven lijkt te gaan. Het ontbreken van een aanpak die tot een volledige sanering zou leiden, had tot slot het Rijk als toezichthouder kunnen alarmeren en betrekken bij het vinden van een echte oplossing. Hulp bieden bij de sanering van een van Nederlands meest complexe vervuilingen, was - hoewel strikt genomen wellicht niet haar taak - in dat verband goed te verdedigen geweest.

Het Rijk had er achteraf goed aan gedaan de angst voor financiële betrokkenheid of precedentwerking ondergeschikt te maken aan de verantwoordelijkheid voor het adequaat saneren van een van de meest complexe en gevaarlijke installaties in ons land.

3.3 Onduidelijke organisatie en vergunningencomplex leidt tot extra vertraging

Ook de organisatie van de sanering op het terrein zelf is verre van optimaal. Het oprichten van de Special Purpose Vehicle voor de sanering van het terrein was een goede eerste stap, maar deze organisatie is de afgelopen jaren feitelijk onderdeel gebleven van ZSP en heeft dus alleen in theorie een eigenstandige verantwoordelijkheid gekregen.

Daarnaast heeft de op zich verstandige constructie van een Turn-key Overeenkomst met de aannemer Decontamination Services (met risico voor de aannemer DS) voor de gedeeltelijke sanering niet kunnen verhinderen dat - meer dan een jaar na de afgesproken opleverdatum - de afgesproken sanering voor slechts een klein deel is afgerond, de Turn-key Overeenkomst is beëindigd en de aannemer niet is aangesproken op zijn verplichtingen. De contractuele afspraken en vooral de voortgangsbewaking vanuit VCB zijn daarvoor blijkbaar niet stevig genoeg geweest.

Na het vertrek van DS is de situatie op het terrein nog onoverzichtelijker geworden. Claims over en weer dreigen, expertise is verdwenen, het eigendom en gebruik van installaties wordt betwist tussen VCB en DS en veiligheidsdocumentatie is meegenomen door DS.

VCB heeft de werkzaamheden nu in eigen hand genomen, maar leunt relatief zwaar op zelfstandigen op contractbasis, heeft nog een onduidelijke organisatiestructuur en werkt met een - ten gevolge van het conflict tussen ZSP en PZ - onduidelijke opdracht. De onlangs aangestelde nieuwe directeur van VCB is reeds begonnen met het verstevigen en stroomlijnen van de organisatie, maar het is duidelijk dat hier nog een grote achterstand moet worden ingelopen.

3.4 Vergunningensituatie verouderd en incompleet

De uitvoering van de werkzaamheden door VCB wordt nog eens extra belemmerd doordat vergunningen zijn verouderd, onderling onsamenhangend zijn of nog niet verleend kunnen worden.

Het meest treffende voorbeeld van een niet verleende vergunning betreft de beëindigingsvergunning in het kader van de kernenergiewet. Die kan pas worden verleend nadat er een garantstelling is voor de benodigde financiering van de noodzakelijke werkzaamheden. De vooralsnog ontoereikende financiën leiden er in dit geval dus toe dat met belangrijke werkzaamheden niet eens begonnen kan worden.

Voor veel van de opruimwerkzaamheden werkt VCB onder de oude vergunningen. Dat betekent voor de sinterfabriek een vergunning onder de Hinderwet uit 1993 en voor de fosforfabriek een vergunning uit 1994. De vergunningen gaan over een fabriek in vol bedrijf, terwijl de situatie nu een geheel andere is. Bij toezichthouders groeit inmiddels het ongemak dat het huidige vergunningencomplex de situatie niet dekt. Gebouwen en installaties worden nu al lange tijd niet onderhouden en boeten aan integriteit in. Werkzaamheden zijn vergund onder de oude vergunningen, maar worden in de huidige situatie op een andere manier uitgevoerd. Dat maakt handhaving lastiger dan nodig in een toch al ingewikkelde situatie.

Handhaving van de milieuvergunningen gebeurt door de RUD Zeeland, die daarvoor ondergemandateerd was door de wettelijk aan Zeeland toegewezen dienst voor BRZO-handhaving, de DCMR. Dergelijke ‘ondermandatering’ mag sinds 1 juli 2017 niet meer, in verband met de wens om de complexe BRZO handhaving echt door gespecialiseerde omgevingsdiensten te laten uitvoeren. In praktijk is hieraan echter nog geen gevolg gegeven. Dat verhindert vooralsnog een verdere optimale handhaving. Zie ook Annex E voor een overzicht van de vergunningensituatie van Thermphos op dit moment.

4. Één aanpak, één rekening, één organisatie, één vergunning: gezamenlijke verantwoordelijkheid

Het is duidelijk dat de sanering van Thermphos alleen tot een goed einde kan worden gebracht als in ieder geval de in hoofdstuk 3 genoemde oorzaken van de nu opgetreden patstelling worden weggenomen. Daarvoor is een aantal besluiten nodig:

4.1 Één rekening, gezamenlijk betaald

Een belangrijk, zo niet het belangrijkste obstakel voor een effectieve sanering vormen de totale kosten en de verdeling daarvan over de betrokken partijen. Tot nu toe hebben PZ, ZSP en Rijk ieder compromisloos hun eigen standpunt ingenomen over hun maximale bijdrage. Het is duidelijk dat die bijdragen gezamenlijk de kosten van een volledige sanering lang niet dekken.

Het Plan van Aanpak van VCB is gevalideerd door Fakton. Afgaand op de kosten zoals realistisch ingeschat door Fakton en de bijdragen die tot nu toe zijn gedaan of toegezegd resteert nog een gat van € 83 miljoen. Zie Annex B voor een berekening van de resterende kosten voor een volledige sanering. De kans dat de kosten binnen het dan beschikbare budget blijven is reëel, omdat de risico's in dit scenario redelijk ruim genomen zijn (middenscenario) en er een betere inschatting van de kosten mogelijk is dan voordat het werk aanving, omdat er al met het saneringswerk is gestart. Maar er blijft een risico op verder oplopende kosten.

Voor verdeling van de nog niet ingevulde € 83 miljoen zijn verschillende benaderingen mogelijk.
De ene benadering is om te proberen te bepalen wie van de betrokken partijen er precies voor welk deel verantwoordelijk is en vervolgens te bezien hoeveel PZ en ZSP maximaal van die verantwoordelijkheid kunnen dragen zonder in onoverkomelijke problemen te komen.
Het eerste deel van deze benadering is een voortzetting van de langdurige (juridische) strijd die nu al enige tijd de sanering lamlegt. Het tweede deel zal leiden tot een nieuwe (juridische) strijd over bijvoorbeeld de waardering van ZSP en draagkracht van de Provincie. De verdeling die uit deze benadering voortvloeit staat niet op voorhand vast, de uitkomst wel: een langer voortdurende patstelling en nog hogere kosten.

Een andere benadering is daarmee nodig. Dat is een gelijke verdeling van de kosten op basis van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en een gezamenlijk belang. En daarbij oog houden voor de draagkracht van alle partijen. Provincie, ZSP én Rijk dragen dan in gelijke mate bij aan de € 83 miljoen en dragen ook in gelijke mate bij aan het restrisico (en delen in gelijke mate eventuele meevallers). Gesprekken met betrokkenen en onderzoek naar de draagkracht van ZSP en PZ wijzen uit dat een bijdrage van € 27,7 miljoen zeker niet eenvoudig te dragen is, maar dat het voor beide mogelijk is.

Voor PZ geldt dat een bijdrage van die omvang pijnlijke consequenties zal hebben (bijv. belastingverhoging naar niveau Zuid Holland en/of inzet van een deel van de beleidsreserve die was toebedacht aan versterking van de economie) maar wel gedragen kan worden.
Zie Annex C: draagkracht PZ.

Voor ZSP geldt dat een bijdrage van € 27,7 miljoen nog binnen de garantieregeling geleend kan worden (zie D: analyse jaarrekening 2015 ZSP), maar wel invloed heeft op haar vermogenspositie. Dat heeft mogelijk gevolgen voor de door alle partijen zeer gewenste fusie met de haven van Gent, waarbij een merger of equals wordt beoogd. Een extra bijdrage aan Thermphos zal een onderwerp zijn bij de afronding van die fusiebesprekingen. Dat zijn separate onderhandelingen waarvan de uitkomst niet te voorspellen is. Er is echter goede reden om aan te nemen dat de bijdrage ingepast kan worden in het lopende fusieproces en uiteindelijk de fusie niet in de weg zal staan.

Voor het Rijk geldt dat een bijdrage van € 27,7 miljoen strikt genomen buiten haar verantwoordelijkheid valt. Niettemin kan worden betoogd, zoals eerder in dit rapport, dat de Rijksoverheid in dit specifieke geval wel degelijk een betrokkenheid had en heeft en zeker ook een belang heeft dat deze zeer gevaarlijke installaties en stoffen worden opgeruimd. Wel geeft dit aanleiding om na te denken over regelgeving voor BRZO-bedrijven. Van die bedrijven moet een financiële zekerheid worden verlangd, waardoor zoveel als mogelijk kan worden voorkomen dat sanering op kosten van de overheid moet gebeuren. Zie daarvoor de paragraaf aanbevelingen.

Bovenstaande overwegingen laten zien dat het gelijkelijk verdelen van de benodigde bijdrage aan de sanering tussen ZSP, PZ en het Rijk mogelijk is. Deze benadering is dan ook duidelijk te verkiezen boven de verder juridisering van het proces. Door voor het resterend risico eveneens een gezamenlijke evenredige verantwoordelijkheid te laten gelden, wordt maximaal geborgd dat iedereen zich inspant om overschrijding te vermijden en wordt voorkomen dat opnieuw een conflict ontstaat over verantwoordelijkheden bij overschrijding van de € 83 miljoen.

Uiteraard zijn er na afloop ook mogelijke opbrengsten van een gesaneerd terrein. De berekening van Fakton, zie Annex A, laat zien dat de opbrengst zeer onzeker is, gezien de grote investeringen die nodig zijn om het terrein na sanering gereed te maken voor uitgifte en de mogelijke inkomsten, die afhankelijk zijn van bijvoorbeeld het uitgiftetempo en het realiseerbare opbrengstenniveau van de grond (havengelden en/of erfpacht). Dat maakt het niet mogelijk om die opbrengst op voorhand te verrekenen. Het is dus verstandig om met de drie partijen afspraken te maken over hoe de eventuele opbrengst na afloop verdeeld moet worden.

Overigens geldt voor de bijdragen van Provincie en Rijk dat er staatssteunregels kunnen gelden. Vanwege het geldend veiligheids- en milieubelang is niet te verwachten dat dit onoverkomelijke bezwaren oplevert, maar formele goedkeuring daarvoor komt van de Europese Commissie (en laat lang op zich wachten). Mogelijk zijn hier uitzonderingen op, die goed moeten worden uitgezocht.

4.2 Één plan, gezamenlijk uitgevoerd

Wanneer de rekening verdeeld is, kan ook de strategie van slechts ‘gedeeltelijke sanering’ en bijbehorende conflicten over precieze verdeling van werkzaamheden, worden losgelaten en worden overgegaan tot volledige en integrale sanering als een gezamenlijke opdracht van alle betrokken partijen.

Voor die totale aanpak zijn diverse redelijk uitgewerkte plannen gemaakt, recentelijk nog in maart 2017, en zijn de technische aspecten en kostenramingen zo goed als mogelijk bekeken en gevalideerd. Uiteraard wordt ook daarin prioriteit gegeven aan het verwerken van fosfor en veiligstellen van het radioactief materiaal. Maar met een geïntegreerde benadering kunnen andere activiteiten zoals de sloop van gebouwen en ontmanteling van installaties tegelijk plaatsvinden als dat synergie of kostenvoordelen oplevert. Zie Annex G met de samenvatting van het Plan van Aanpak.

4.3 Één organisatie, gezamenlijk bestuurd

Het valt buiten de scope van dit advies om de exacte juridische samenwerkingsvorm te adviseren. De samenwerkingsvorm tussen de drie partijen moet in ieder geval de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het slagen van de saneringsopdracht, de kostenverdeling en de beheersing van de risico's maximaal vormgeven.

Op dit moment is dat niet het geval. Het voor de sanering opgerichte Special Purpose Vehicle, VCB is nu nog een 100% dochter van ZSP, met één lid van GS in de RvC. Er is geen betrokkenheid van het Rijk. Gegeven het grote belang dat deze sanering vanaf nu ook echt als een gezamenlijke opdracht wordt aanvaard en uitgevoerd, dient een organisatievorm te worden gekozen die bij het gezamenlijk belang past.

Het is bij dit soort grote en complexe saneringen gebruikelijk dat risicolopende partijen gezamenlijk een aandeel nemen in het Special Purpose Vehicle. Zo kunnen alle partijen hun gezamenlijk belang om kosten en risico's te beheersen maximaal vormgeven. Er zijn echter ook andere organisatievormen mogelijk, zoals een projectorganisatie waarin PZ, ZSP en het Rijk gezamenlijk deelnemen en de projectorganisatie vormen. De projectorganisatie fungeert dan als opdrachtgever voor de sanering.

Wanneer de saneringstrategie, de financiering en de organisatiestructuur bekend is, kan en moet VCB haar organisatie snel inrichten op het effectief uitvoeren van de gehele sanering. Minder ad hoc en op korte termijn aangestuurd, minder consultants, maar een vast team van experts en operators dat gedurende enkele jaren gestaag kan werken naar de gewenste eindsituatie. Ook zal VCB met urgentie haar relatie met de weggestuurde aannemer, DS, opnieuw helder moeten definiëren. Dreigende onderlinge claims, onduidelijkheid over eigendom van installaties en verdwenen expertise en documentatie hinderen het proces nu te veel.

4.4 Één vergunning, gecoördineerd gehandhaafd

Een volledige financiering van de sanering lost tegelijk ook het probleem op van het uitblijven van de cruciale beëindigingsvergunning onder de Kernenergiewet. Daarvoor is immers een financiële garantstelling vereist.

Maar voor een effectieve aanpak dienen ook de andere vergunningen te worden gestroomlijnd. Gesprekken met handhavende en vergunningverlenende instanties maken duidelijk dat er behoefte is aan een eenduidige en op maat gesneden revisievergunning voor het gehele complex. Daarin kan de huidige situatie adequaat worden beschreven, inclusief een actueel veiligheidsrapport, evenals de activiteiten die nodig zijn om tot ontmanteling van installaties en sanering te komen. Dan hoeft niet meer gewerkt te worden met de verouderde vergunningen die de situatie én activiteiten niet adequaat beschrijven. VCB zou het aanvragen van deze vergunning met prioriteit ter hand moeten nemen, zonder de nu lopende werkzaamheden overigens stil te leggen.

Handhaving wordt vergemakkelijkt als de vergunning eenduidig en actueel is. Maar bij een saneringsoperatie als bij Thermphos blijven zich talloze situaties voordoen waarbij regels geen uitsluitsel bieden. Niets is zo vertragend als onzekerheid of een bepaalde activiteit wel of niet uitgevoerd mag worden. Het blijft dus noodzakelijk dat diverse handhavers hun werkzaamheden zo goed mogelijk blijven coördineren - dat gebeurt op dit moment naar tevredenheid - en het mandaat krijgen om in situaties waarbij de regelgeving geen uitsluitsel biedt, snel te kunnen beslissen.

Tot slot is het moment van een eenduidige vergunning ook een goed moment om de uitvoering van vergunningsverlening, toezicht en handhaving ook daadwerkelijk onder te brengen bij de daartoe aangewezen omgevingsdienst DCMR.

4.5 Vanaf hier verder, voortvarendheid is geboden

Er is al veel onnodige vertraging opgelopen dus voortvarendheid is gewenst in het vervolgtraject. Rijk, PZ en ZSP zullen op de kortst mogelijke termijn moeten bepalen of zij zich kunnen vinden in de voorgestelde financiële bijdrage en hun respectievelijke deelneming in VCB. Afhankelijk daarvan zal een privaatrechtelijk overeenkomst - evt aangevuld met bestuursrechtelijke afspraken (in geval van een bijdrage aan medeoverheid) - tussen alle partijen nodig zijn, waarin de gezamenlijke aanpak richting volledige sanering van het Thermphos-terrein wordt vastgelegd.

In de tussentijd zal VCB haar organisatie slagvaardiger moeten maken en inrichten op het uitvoeren van een volledige sanering. Ze zal haar relatie met aannemer DS moet herzien en met prioriteit moeten gaan werken aan een revisievergunning. En onderwijl kan er doorgewerkt worden aan de activiteiten die, zij het moeizaam, nog voortgang boeken. Dit alles om geen tijd te verliezen.

Het goede nieuws is dat veel, zo niet bijna alle ingrediënten hiervoor aanwezig zijn en dat alle partijen de urgentie voelen om er gezamenlijk uit te komen. Het minder goede nieuws is dat de sanering, ook als iedereen optimaal samenwerkt en de belemmeringen zijn weggenomen, een buitengewoon ingewikkelde technische operatie blijft waarin er nog altijd veel mis kan gaan. Deze operatie slaagt alleen als realisme, voortvarendheid en een gedeeld gevoel van verantwoordelijkheid vanaf nu de werkwijze bepalen.

5. Aanbevelingen

Uit de ontwikkelingen rond het faillissement van Thermphos kan ook in algemene zin een aantal lessen worden getrokken om dergelijke problemen in de toekomst te vermijden.

5.1 Regelgeving en faillissement in relatie tot bedrijfseconomische aspecten

Om het faillissement te vermijden heeft Thermphos in de laatste periode van haar operatie een aantal processen aangepast om kosten te kunnen besparen. Zo zijn de filters uitgeschakeld, waardoor een deel van de reststoffen niet meer teruggevoerd kon worden in het proces en er op die manier veel meer fosforhoudend afval is ontstaan. Provisorische opslag daarvan in tanks leidde later tot veel van de problemen. Ook het aantrekken van Epierre-afval had wellicht bedrijfseconomische voordelen, maar leidt nu tot grote verwerkingskosten.

Tot slot is in het afwikkelen van het faillissement door de curatoren besloten de installaties uit te zetten. Iedere hoogoven-operator kan vertellen dat dat het laatste is wat je met dit type installaties moet doen. Een gestolde massa in de ovens, een reeks aan tussenproducten in de installaties en het wegnemen van de mogelijkheid om deze nog in de ovens te verwerken is het gevolg. Het spreekt voor zich dat dit de kosten van de sanering ernstig heeft verhoogd.

Het verdient aanbeveling om de regelgeving voor dit soort bedrijven aan te scherpen zodat dit type beslissingen ook gewogen kan worden tegen de milieu- en saneringsgevolgen ervan. Op dit moment is dat nog te beperkt mogelijk. Dat geldt zeker in geval van faillissement. Faillissementswetgeving en BRZO regelgeving moeten hierop worden aangescherpt.

5.2 Financiële zekerheid saneringskosten

Financiële zekerheidstelling is een mechanisme om ervoor te zorgen dat de samenleving niet achterblijft met de restrekening bij een ontmanteling die niet meer door de eigenaar kan worden betaald. Op dit moment is financiële zekerheidstelling verplicht voor vergunningshouders van kernreactoren, vanuit de gedachte dat de ontmantelingskosten voor kerncentrales buitengewoon hoog kunnen worden en de samenleving daarvan gevrijwaard moet worden.

Thermphos maakt duidelijk dat er ook een categorie BRZO bedrijven is waarvoor dezelfde overweging moet gelden. Het is nodig om de werkingssfeer van de financiële zekerheidstelling uit te breiden naar deze categorie bedrijven. In de Omgevingswet en het (voorgenomen) Omgevingsbesluit is een mogelijkheid opgenomen waarbij het bevoegd gezag (veelal de provincie) aan een vergunning voor zogenaamde majeure risicobedrijven de verplichting kan voorschrijven om financiële zekerheid te regelen. Ook hier toont Thermphos aan dat dat een te vrijblijvende afweging is. Bovendien is het maar de vraag of het lokale bestuur met deze afweging belast moet worden.

5.3 Centraliseren BRZO toezicht

In het verlengde van de laatste afweging uit de vorige alinea, verdient het aanbeveling om de vergunningsverlening en handhaving van de gevaarlijkste categorie bedrijven te versterken. Op dit moment worden daar stappen in gezet door concentratie van vergunningverlening en handhaving voor BRZO- en RIE-4 bedrijven (grote chemische bedrijven) onder te brengen bij enkele gespecialiseerde omgevingsdiensten zoals de DCMR. Formeel blijft echter de Provincie het bevoegd gezag waardoor telkenmale gezocht moet worden naar constructies, zoals deelname van Provincies in de betreffende gespecialiseerde omgevingsdienst, om recht te doen aan die formele positie.
De zaak bij Thermphos maakt bovendien duidelijk dat er ondanks de afspraken nog altijd verschillende interpretaties van de wet mogelijk zijn, in Zeeland was nu juist toezicht en handhaving van Thermphos niet aan de DCMR doorgemandateerd.

Een volgende stap in de versterking van het toezicht kan zijn om voor de gevaarlijkste bedrijven de Rijksoverheid het bevoegd gezag te laten zijn. Daarmee wordt recht gedaan aan het feit dat er enkele installaties zijn, waarvan de risico's naar hun aard een landelijk karakter hebben.

Bijlagen

Annex A	Overzicht kostenramingen
Annex B	Berekening resterende € 83 miljoen
Annex C	Draagkracht PZ
Annex D	Jaarverslag 2015 ZSP
Annex E	Overzicht van de vergunningensituatie
Annex F	Brief ILT over BRZO status
Annex G	Openbare samenvatting Plan van Aanpak
Annex H	Instellingsbesluit Commissie onderzoek sanering Thermphos
Annex I	Kamerbrief instelling Commissie onderzoek sanering Thermphos
Annex J	Gesproken instanties en personen
Annex K	Betrokken departementen
Annex L	Geraadpleegde documenten

Annex A Overzicht kostenramingen

In december 2012 heeft het onderzoeksbureau ERM in opdracht van de curatoren onderzoek gedaan naar de saneringskosten. ERM raamt deze kosten op **€ 76 miljoen tot € 96 miljoen**.

In mei 2013 doet de expertgroep Thermphos, bestaande uit RUD, PZ, ZSP en EZ, onderzoek naar de kosten van sanering. Een "functionele sanering" raamt de expertgroep op **€ 70,6 miljoen** met een bandbreedte van -10% tot +10%. Deze sanering houdt in het direct en volledig opruimen en saneren van het Thermphos-terrein, zodanig dat het terrein zonder verdere restricties weer bruikbaar is als industrieterrein. Daarvoor worden reststoffen afgevoerd, de bestaande gebouwen en installaties die een risico vormen voor de omgeving gesloopt en waar nodig de bodem gesaneerd.

In het Plan van Aanpak van VCB (maart 2017) worden de kosten geraamd op **€ 91,5 miljoen** volgens een waarschijnlijk scenario en **€ 134,6 miljoen** volgens het hoge scenario. Zie ook Annex G voor de samenvatting van het Plan van Aanpak.

Aan Fakton is gevraagd de opgestelde kostenramingen te valideren en een businesscase uit te werken voor de heruitgifte van het terrein. Fakton onderscheidt drie fases:

1. Veiligstellen: veilig opruimen van de site inclusief permanente beveiligingsmaatregelen;
2. Saneren: bouwgereed maken (slopen) van opstallen en saneren van de bodem van de site;
3. Heruitgifte: nieuwe gebruiker vinden en de site gereedmaken, inclusief terrein en kade-aanpassingen.

Fakton kwam in het overleg met VCB tot de conclusie dat het meest waarschijnlijke scenario een optimaal scenario betreft (best case) en dat een reëel scenario eerder € 106,5 miljoen aan directe kosten bedraagt. Fakton neemt dit als 'base case'. Als bij de base case rekening wordt gehouden met het zich voordoen van risico's volgens een gemiddelde inschatting (€ 17,8 miljoen) bedragen de resterende, directe kosten voor de uitvoering van fase 1 en 2 van de sanering € 124,3 miljoen.
Er wordt uitgegaan van een middenscenario voor de risico's, omdat er mitigerende maatregelen worden genomen om de risico's te verminderen. Omdat de kosten zich uitspreiden over de jaren 2017 t/m 2020 is een index toegepast. De kosten van de base case komen dan uit op **€ 129,5 miljoen**. Deze base case wordt in dit rapport als uitgangspunt genomen.

De mogelijke **opbrengst** van het terrein schat Fakton in op **€ 18 miljoen** voor het base case scenario. Dat is het verschil tussen de kosten die in fase 3 moeten worden gemaakt voor het bouwrijp maken van het terrein, de aanleg van verharding/groen, de aanleg van een kademuur en voor het verwijderen van opstallen/installaties van voormalige gebruikers en de opbrengsten van de heruitgifte van het terrein. De mogelijke inkomsten zijn afhankelijk van de aannames inzake uitgiftetempo, startjaar van uitgifte, opbrengstenniveau erfpachten en havengelden en de gehanteerde discontovoet. Afhankelijk van de aannames die worden gehanteerd en verschillende business cases zoals het plaatsen van windmolens, kan de opbrengst tussen de € -7,2 en € 30,5 miljoen variëren.

Annex B Berekening resterende € 83 miljoen

Annex A geeft weer dat de geïndexeerde saneringskosten volgens de base case € 129,5 miljoen bedragen. De Provincie en ZSP hebben al middelen gereserveerd, waardoor het resterende bedrag op € 83 miljoen uitkomt:

	x € 1 mln.
Totale kosten fase 1 en 2 (base case Fakton)	**129,5**
Bijdrage Provincie Zeeland (alleen fase 1)	**26,6**
- Passief veilig maken	14,3
- Beheerskosten	12,3
Bijdrage ZSP	**20,0**
Resteert	**82,9**

De kosten voor de afronding van de saneringswerkzaamheden in fase 1 worden geraamd op € 14,3 miljoen. Voorzichtigheidshalve is de Provincie voor de inschatting van de kosten uitgegaan van het hoge scenario uit het Plan van Aanpak. VCB beschikt nog over een bedrag van € 9.989.081 aan liquiditeiten afkomstig uit de boedel van Thermphos. In de jaarrekening 2016 van de Provincie is daarom een voorziening gevormd van de resterende € 4,3 miljoen. Het totaal van de te maken kosten voor het bereiken van de situatie van de zogenaamde 'passieve veiligstelling' is hiermee afgedekt.

Om te kunnen voldoen aan de beheerskosten in fase 1 heeft de Provincie gelden onttrokken aan de algemene reserve en aan de budgettaire ruimte voor 2017 en 2018. De Provincie gaat er hierbij vanuit dat fase 1 medio mei 2018 zal zijn afgerond. Het gaat om € 8,5 miljoen in 2017 en € 3,75 miljoen in 2018, totaal € 12,3 miljoen.

ZSP heeft 20 miljoen gereserveerd voor de sanering.

Annex C Draagkracht PZ

Notitie Financiële positie Zeeland (samenvatting)
Datum: 25 juli 2017
Van: BZK/Bestuur en Financiën/Financiële regelgeving en toezicht

De commissie heeft gevraagd wat de financiële consequenties zijn van een bijdrage van de Provincie Zeeland aan het oplossen van de problematiek rond Thermphos. Gevraagd is voor twee scenario's aan te geven wat het effect is voor de financiële positie van Zeeland; een bijdrage van € 20 miljoen of van € 40 miljoen. Deze bijdrage komt bovenop hetgeen waar Zeeland in de begroting rekening mee houdt. In deze notitie wordt de financiële positie van Zeeland beschreven en een inschatting gemaakt van het effect van de genoemde bijdragen. De analyse neemt de begroting van de Provincie Zeeland als uitgangspunt en daarmee de taken voor Zeeland zoals die door Zeeland zijn geformuleerd.
Er is niet gekeken naar ombuigingsmogelijkheden binnen de begroting.

De financiële positie van Zeeland
De financiële positie van Zeeland is relatief ongunstig.
In de Zomernota van Zeeland sluit de begroting 2017-2020 jaarlijks ongeveer op nul. Het totaal van structurele en incidentele baten en lasten zijn met elkaar in evenwicht. In de jaren 2017 en 2018 wordt er respectievelijk € 49 miljoen en € 11 miljoen onttrokken aan de reserves van Zeeland.
De schuldquote (120%) en de solvabiliteit (29%) bevinden zich in de middelste risicocategorie. Uitgezonderd Zuid-Holland staan alle andere provincies er beter voor (landelijk gemiddelde schuldquote bedraagt minus 171% en de solvabiliteit 65%). Het weerstandsvermogen (1,8) is voldoende en de belastingen zitten nog rond het landelijke gemiddelde.
Wijzigingen in inkomsten door een wijziging in de hoogte van of een herverdeling van de middelen in het provinciefonds zijn onzekerheden voor de toekomst. PZEM (voorheen DELTA) heeft aangegeven de komende jaren geen dividend uit te zullen keren. Ook de verkoopopbrengst van twee bedrijfsonderdelen zal naar de huidige inzichten binnen de onderneming blijven teneinde reeds nu bekende maar ook toekomstige risico's op te vangen. De RvB van PZEM wordt hierin gesteund door de RvC.

Zeeland heeft ruimte gecreëerd voor investeringen ten behoeve van structuurversterking.
Mede vanwege het wegvallen van het DELTA-dividend zag Zeeland zich genoodzaakt in 2016 de begroting door te lichten (zerobased budgetting). Daarmee werd ruimte gecreëerd om invulling te geven aan de adviezen van de Commissie Structuurversterking en werkgelegenheid Zeeland.
Er is € 40 miljoen gereserveerd voor een investeringsagenda en er zijn middelen voor maatschappelijke opgaven ten behoeve van de structuurversterking vrijgemaakt. Minister Kamp heeft op 20 juni aan de Tweede Kamer gemeld € 25 miljoen bij te dragen (DGBI-DR / 17055075) aan projecten waar de Zeeuwse regio zelf € 38 miljoen aan toevoegt. De provincie stelt middelen uit de investeringsagenda beschikbaar.

Zeeland heeft mogelijkheden voor een extra bijdrage aan het dossier Thermphos.
Er zijn mogelijkheden om een extra bijdrage te leveren vanuit Zeeland[1] . Het gaat dan om de inzet van de algemene reserve[2] (deze bedraagt circa € 20 miljoen), de onbenutte belastingcapaciteit van maximaal € 13,5 miljoen[3] per jaar (een belastingverhoging naar 120% van het landelijke gemiddelde[4] levert jaarlijks € 6,8 miljoen op) en de mogelijkheid om beleid te temporiseren of te schrappen.

[1] *Zeeland heeft in de begroting reeds rekening houden met een verwachte bijdrage aan de saneringskosten van Thermphos (beheerskosten t/m mei 2018 en een voorziening van € 4,3 miljoen.)*
[2] *Zeeland hanteert de norm dat de algemene reserve minimaal de omvang van haar risico's dient te hebben (€ 19 miljoen. stand zomernota 2017)*
[3] *De onbenutte belastingcapaciteit is het verschil tussen de opbrengsten bij het door Zeeland gehanteerde tarief voor de opcenten motorrijtuigenbelasting (MRB) van 82,3 en de opbrengsten bij het maximale tarief van 111.*
[4] *120% is het minimum belastingniveau dat wordt gehanteerd bij gemeenten om toegang te krijgen tot het financiële vangnet voor gemeenten (artikel 12).*

In het kader van die laatste optie heeft Zeeland reeds een stelpost in de Zomernota opgenomen van cumulatief € 31 miljoen. De besluitvorming over voorstellen voor € 25 miljoen aan uitgaven en investeringen ten behoeve van de structuurversterking (te dekken uit die stelpost) is uitgesteld tot het najaar in verband met de risico's rond Thermphos. Daarnaast kan ruimte gevonden worden op de bestemmingsreserves investeringsagenda, incidentele doelstellingen en meerjarige projecten (totaalsaldo eind 2020 € 30 miljoen[5].) door beleid te temporiseren of te schrappen.
Zeeland beschikt niet over stille reserves die op korte termijn te gelde kunnen worden gemaakt.

De effecten van een bijdrage aan Zeeland
In de wet is opgenomen dat de begroting van provincies structureel en reëel in evenwicht moet zijn. Er is geen vangnetvoorziening bij provincies, zoals die met artikel 12 wel bestaat bij gemeenten. Bij artikel 12 gemeenten worden eisen gesteld aan het belastingniveau (minimaal 120% van het landelijke gemiddelde, de inzet van reserves bezien en mogelijkheden om te bezuinigen die in kaart worden gebracht door te vergelijken met referentiegemeenten). Een dergelijk afwegingskader bestaat niet voor provincies. In deze exercitie wordt het effect van een bijdrage van Zeeland op de financiële positie van Zeeland in kaart gebracht aan de hand van financiële kengetallen en een vergelijking met andere provincies.

Een bijdrage van € 20 miljoen kan zonder gevolgen voor het beleid, als de belastingen worden verhoogd.
Voor een bijdrage zal Zeeland een lening moeten aangaan. Deze drukt met name op de schuldquote en het weerstandsvermogen. De schuldquote (130%) en het weerstandsvermogen[6] (0,79) komen in de hoogste van drie risicocategorieën. Het ligt in de rede dat er maatregelen worden genomen om de weerstandscapaciteit te herstellen en de schuldquote terug te brengen. Bij een belastingverhoging van € 5 miljoen gedurende vier jaar kan herstel van schuldquote en weerstandscapaciteit per 2020 worden gerealiseerd. In dat geval is er geen effect op de taken van de provincie. Zonder belastingverhoging zullen taken moeten worden getemporiseerd, bijvoorbeeld door de stelpost in te zetten om weerstandsvermogen en schuldquote te herstellen. Een belastingverhoging van € 5 miljoen leidt tot een belastingniveau, vergelijkbaar met het huidige niveau van Drenthe en Zuid-Holland, de provincies met nu het hoogste belastingniveau. Het belastingniveau blijft nog onder 120% van het landelijk gemiddelde. Voor een gemiddelde autobezitter nemen de kosten met € 29 per jaar toe[7] .

Een bijdrage van € 40 miljoen heeft een grotere impact op de financiële positie van Zeeland en kan alleen als het beleid wordt getemporiseerd of belastingen met € 10 miljoen worden verhoogd.
Bij een bijdrage van € 40 miljoen komt naast de schuldquote (140%) en het weerstandsvermogen (-0,26) ook de solvabiliteit (18%) in de hoogste risicocategorie. Bij een belastingverhoging van € 5 miljoen gedurende vier jaar is inzet (een deel van) de stelpost van € 31 miljoen nodig.
Dit betekent dat beleid wordt getemporiseerd. Herstel doet zich voor in 2020 voor solvabiliteit en schuldquote. Weerstandscapaciteit herstelt zich in 2021. Bij een belastingverhoging van meer dan € 10 miljoen per jaar gedurende vier jaar is inzet van de stelpost niet nodig en gaat herstel niet ten koste van de taken die Zeeland wil uitvoeren. Bij een belastingverhoging van € 10 miljoen heeft Zeeland het hoogste belastingniveau (129% van het landelijk gemiddelde).

[5] Op basis van zomernota 2017.
[6] Bij de berekening is geen rekening gehouden met mogelijke wijzigingen in het risicoprofiel die zich voor kunnen doen doordat bijvoorbeeld bij het afronden van de sanering van Thermphos een aantal risico's wegvallen of doordat er nieuwe risico's bijkomen.
[7] De Zeeuwse autobezitter moet voor het gebruik van de Westerscheldetunnel €5 per passage betalen.

Conclusie

De financiële positie van Zeeland is minder gunstig dan die van de meeste andere provincies. Zeeland heeft mogelijkheden voor een extra bijdrage aan Thermphos. Een bijdrage aan Thermphos heeft een negatief effect op met name de schuldquote en weerstandsvermogen. Om deze te herstellen moeten de belastingen omhoog, of moet ruimte op de begroting worden gecreëerd, bijvoorbeeld door (een deel van) de stelpost van € 31 miljoen uit de begroting in te zetten. Een bijdrage van € 20 miljoen kan zonder inzetten van de stelpost en dus zonder effect op het beleid van Zeeland als de belastingen met € 5 miljoen worden verhoogd. Een bijdrage van € 40 miljoen kan bij een belastingverhoging van € 5 miljoen en inzet van de stelpost uit de begroting. Dat betekent dat beleid wordt getemporiseerd of geschrapt. Een bijdrage van € 40 miljoen kan alleen zonder effect op beleid als belastingen met € 10 miljoen worden verhoogd. In dat laatste geval heeft Zeeland het hoogste belastingniveau van alle provincies.

Annex D Jaarverslag 2015 ZSP

Uit het jaarverslag 2015 van ZSP blijkt het volgende:

- De financiële positie van het havenbedrijf ontwikkelt zich positief: het eigen vermogen is in 2015 gestegen en de (kortlopende) schuldpositie is gedaald.
- Het havenbedrijf heeft een positieve operationele kasstroom, die nu vooral gebruikt wordt om de schuldpositie terug te brengen.
- Het havenbedrijf heeft in totaal 1240 hectare grond in eigendom, waarvan 587 hectare nog niet is uitgegeven.
- Er is een garantieregeling met de aandeelhouders afgesloten voor korte en langlopende schulden. Voor de garantieregeling geldt een looptijd tot 2028. Binnen het schuldplafond is nog ruimte van €77 miljoen (stand 31-12-2015).

Bovenstaande punten kunnen worden ingezet voor de bekostiging van de sanering van Thermphos:

- De positieve kasstroom kan ingezet worden voor het bekostigen van de sanering, naast het aflossen van de schulden.
- Het havenbedrijf kan ervoor kiezen om meer grond uit te geven. Grondopbrengsten uit verkoop kan dan ingezet worden voor bekostiging van de sanering. Het is echter onduidelijk of het strategische grond betreft en of verkoop op korte termijn kan plaatsvinden.
- Er kan voor gekozen worden om de garantieregeling met de aandeelhouders te wijzigen door meer geld te lenen onder het garantieplafond en/of door de looptijd op te rekken. Uiteraard kan dit alleen als dit ook mogelijk is voor de aandeelhouders en hun respectievelijke financiële positie (aandeelhouders PZ en gemeenten Vlissingen (art.12 gemeente), Borsele en Terneuzen).

Fusie haven Gent

- De fusie met de haven van Gent gebeurt op basis van een merger of equals. Het bekostigen van de sanering van het Thermphos-terrein heeft effect op de financiële positie van ZSP, omdat het een negatieve business case betreft. Door de sanering komt er echter wel een strategisch gelegen haventerrein vrij.

Annex E Overzicht van de vergunningensituatie

Opgesteld door RUD Zeeland

1) Algemeen
Vergunningen

Nr.	Beschikkingsdatum	soort	Omschrijving
1	14-02-1997	Revisieverg.	Vergunning ex-IPV
2	12-02-2002	Wijzigingsverg.	Ambtshalve wijziging geluidvoorschriften[1)]
3	18-03-2008	Wijzigingsverg.	Het verwerken van afvalstoffen binnen de inrichting[1)]
4	04-08-2012	Reguliere verg	Verwijderen asbesthoudende beplating
5	21-12-2011	Reguliere verg	Verwijderen asbesthoudende beplating
6	20-03-2012	Reguliere verg	Opslag fosforslak
7	26-06-2012	Reguliere verg	Zeven van cokes
8	30-10-2012	Wijzigingsverg.	Het verlengen van de lozingsvergunning

[1)] *Geldt alleen voor de sinter- en fosforfabriek*

Meldingen

Nr.	Beschikkingsdatum	omschrijving
1	12-02-2004	Wasplaats voor voertuigen
2	18-09-2009	Het formaliseren van een olieopslag in werkplaats P
3	22-09-2009	Het opslaan van LPG flessen bij de Havenloods.

2) Sinterfabriek
Vergunningen

Nr.	Beschikkingsdatum	soort	omschrijving
1	27-04-1993	Rev.	Revisievergunning Sinterfabriek
2	14-07-1995	Wijzigingsverg.	Wijzigingen voorschriften m.b.t. calcinaatopslag
3	07-04-1998	Wijzigingsverg	Stofemissie en fosfine
4	14-12-1998	Wijzigingsverg	Gritfacilitieten sinterfabriek
5	26-10-1999	Wijzigingsverg	Drogen, opslaan calcinaat in containers
6	21-10-2002	Wijzigingsverg	Aanpassen emissievoorschriften i.v.m. ertsproblematiek
7	02-11-2010	Wijzigingsverg	Het wijzigen van de voorschriften voor zware metalen en dioxines
8	05-07-2011	Wijzigingsverg	Ambtshalve wijzigen van de voorschriften mbt geur, bedrijfsbeeindiging en externe veiligheid
9	23-10-2012	Wijzigingsverg	Ambtshalve wijzigien van de voorschriften mbt PAK-PCB-Benzeen

Meldingen

Nr.	Datum van kracht	omschrijving
1	10-12-1992	Silo voor retourproduct
2	26-12-1992	Inzet dicalciumfosfaat als grondstof
3	26-12-1992	Verwerken materiaal uit afvalwaterketels.
4	16-12-1994	Centraal afzuigsysteem
5	07-01-1996	Sinter 3
6	10-05-1997	Cokesdrogen met zoetwatersysteem
7	20-04-1998	Verwerken filterkoek via band 13
8	08-05-2003	Gezamenlijke meetkamer met fosforfabriek
9	04-11-2006	Inzet van vlees- en beendermeelas
10	08-01-2008	Inzetten fosfaathoudend slib dat vrij komt bij de zuiveringsstations
11	14-04-2009[3)]	Het plaatsen van een cokesbreker
12	26-06-2009[3)]	Het plaatsen van een cokesbreker

[3)] *beschikkingsdatum*

3) Fosforfabriek

Vergunningen

Nr.	Beschikkingsdatum	soort	omschrijving
1	12-09-1994	Rev.	Revisievergunning fosforfabriek plus AW-station
2	24-03-2005	Wijzigingsverg.[2)]	Verzoek tijdelijke wijziging vergunde emissies
3	05-12-2006	Uitbreidingsverg.	Het uitbreiden met 2 fosfaattanks.

[2)] *Gedeeltelijk vervallen. Onderdeel betreffende Sinterfabriek*

Meldingen

Nr.	Datum van kracht	omschrijving
1	09-01-1995	Afvoer zand uit ijzerbedden
2	29-02-1996	Leveren Fosforovengas aan EPZ
3	09-04-1996	Defosfateringsinstalleatie
4	20-02-1998	Rookvrij beladen
5	12-09-1999	Inzet koolstofsteen
6	12-04-2002	Verplaatsing RA-containers.
7	07-08-2003	Lossen van fosfor via spoor- of tankcontainer in een fosfortank
8	05-09-2003	Aanpassen opslag P-container/vatenopslag aan CPR 15-2
9	04-07-2007	Het plaatsen van een waterbuffertank bij de fosforverlading.

4) PA&PP (Phosphoric Acid & Phosphate Plant)
(natzuurreinigingsfabriek, (fosfor)zuurfabrieken en zoutfabrieken)
Vergunningen

Nr.	Beschikkingsdatum	soort	omschrijving
1	29-07-2008	Rev.	Revisievergunning voor de natzuurreinigingsfabriek, (fosfor)fabrieken en zoutfabrieken

Meldingen

Nr.	Beschikkingsdatum	omschrijving
1	08-07-2009	Uitbreiding opslag retourzuur

5) Vergunningen Van Citters Beheer B.V.
Vergunningen

Nr.	Beschikkingsdatum	soort	omschrijving
1	11-05-2015	Wijzigingsverg.	Aanpassen indirecte lozing
2	30-07-2015	Wijzigingsverg.	Stoomketel + aanpassing inrichtingstekening
3	21-10-2016	Wijzigingsverg.	Buffertank bij calciner
4	09-01-2017	Wijzigingsverg.	Functiewijziging tank 12
5	26-01-2017	Wijzigingsverg.	Calciner om fosforslik weg te werken

Goedkeuringsbesluiten

Nr.	Beschikkingsdatum	soort	omschrijving
1	02-06-2015	Goedkeuringsbesluit	Nadere termijn bodemonderzoek
2	26-08-2015	Goedkeuringsbesluit	Goedkeuring verbrandingsproef
3	26-08-2015	Goedkeuringsbesluit	Goedkeuring persproef
4	03-12-2015	Goedkeuringsbesluit	Goedkeuring aanvulling persproef
5	02-05-2016	Goedkeuringsbesluit	Verlengen termijn persproef
6	12-05-2016	Goedkeuringsbesluit	Aanpassen luchtdeel persproef
7	21-02-2017	Goedkeuringsbesluit	Afvoeren fosforzuur

Meldingen

Nr.	Beschikkingsdatum	omschrijving
1	08-01-2016	Wijzigen activiteit opslag Havenloods
2	divers	Sloopmeldingen voornamelijk asbest gerelateerd

Annex F Brief ILT over BRZO status

Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

> Retouradres Postbus 16191 2500 BD Den Haag

Het College van Gedeputeerde Staten van Zeeland
p/a RUD Zeeland
Postbus 35
4530 AA Terneuzen

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Industrie en Ruimte
Postbus 16191
2500 BD Den Haag
www.ilent.nl

Contactpersoon
Meld- en Informatiecentrum
T 088 489 00 00

Ons kenmerk
139083

Uw kenmerk
W-AOV160366

Datum 4 november 2016
Betreft Zienswijze op ontwerpbeschikking omgevingsvergunning Van Citters Beheer BV (uw zaaknummer W-AOV160366)

Geacht College,

Op 30 september j.l. ontving ik van u de ontwerpbeschikking voor wijziging van de omgevingsvergunning van Van Citters Beheer BV betreffende de voormalige Thermphos-inrichting op Europaweg Zuid 4 te Ritthem.
De wijzigingen van de vergunning bestaan uit (i) het intrekken van de onderdelen die gerelateerd zijn aan fosforproductie en op- en overslag/verlading van zuivere fosfor, en (ii) het stopzetten van BRZO-verplichtingen.
Naar aanleiding van deze ontwerpbeschikking heb ik de volgende zienswijze.

Intrekking vergunningonderdelen

Aangezien de werkzaamheden van de vergunninghouder, Van Citters Beheer (verder VCB), geheel en alleen gericht zijn op ten eerste het veiligstellen van het terrein en ten tweede het volledig saneren en geschikt maken van het terrein voor nieuwe uitgifte, is het intrekken van alle aan fosforproductie en –verlading gerelateerde vergunningonderdelen een logische stap.
Echter, het stopzetten van de BRZO-verplichtingen kan mijns inziens niet als een daarmee onlosmakelijk samenhangende stap worden gezien.

BRZO-status

In uw ontwerpbeschikking komt u tot de conclusie dat voor VCB de BRZO-status niet langer aan de orde is (pag. 10: *...Hiermee vervalt de BRZO status van VCB.*). Echter, dit is gebaseerd op een onvoldoende en onjuiste beoordeling van de beschikbare informatie, een onjuiste interpretatie van het BRZO en het niet meewegen van schattingen aangaande aanwezigheid van fosfor in de ovens.

Naar mijn mening is uw BRZO-analyse op de volgende punten niet correct (de details zijn uitgewerkt in de bijlage bij deze brief):

- U accepteert het ontbreken van een gedegen BRZO-analyse in de aanvraag van VCB, en u verricht ook zelf geen BRZO-analyse op het door VCB in de aanvraag gegeven register van gevaarlijke stoffen. Hierdoor ontstaat het beeld dat er in het kader van het BRZO in het geheel geen aandacht is besteed aan het register met gevaarlijke stoffen.

- VCB verstrekt een onjuiste kennisgeving inzake BRZO 2015. Deze kennisgeving wordt door u zonder nadere beschouwing geaccepteerd.
- U laat de ovens buiten beschouwing bij het bepalen van de BRZO-status. Mijns inziens berust dat op een onjuiste interpretatie van het BRZO. Een nadere inschatting van de aanwezigheid van fosfor in de ovens is wel van belang voor het vaststellen van het benodigde veiligheidsregime.

Ten gevolge van deze omissies is het u ontgaan dat het vergunnen van de in het register genoemde stoffen BRZO-consequenties kan hebben en dat de in de ovens aanwezige witte fosfor ervoor zorgt dat het BRZO voor VCB wel aan de orde is.

ILT
Afval, Industrie en Bedrijven
Handhaving Industrie en Ruimte

Ons kenmerk
139083

Veiligheid

De huidige BRZO-infrastructuur bij VCB blijft noodzakelijk gelet op de risico's die met name de aanwezige hoeveelheden fosfor met zich meebrengen. Mede relevant is daarbij dat de integriteit van de ovens in de loop der tijd achteruit kan gaan, waardoor de ovens geen gesloten systemen vormen. Aangezien VCB een lange periode voorziet voor beheerswerkzaamheden (getuige de 20 jaar waarvoor recentelijk bij de ANVS een nieuwe vergunning is gevraagd in het kader van de Kernenergiewet), is het optreden van zo'n achteruitgang van de ovenintegriteit een reële optie.
Het niet langer in stand houden van het BRZO-regime in de gegeven omstandigheden kan leiden tot onveilige situaties. Een goed toezicht (indringend en frequent) op de met de BRZO-status samenhangende verplichtingen is dan ook van groot belang.

Advies

Het BRZO is rechtstreeks werkend. Gezien de (praktijk)situatie ter plaatse, kan de conclusie niet anders zijn dan dat het BRZO voor VCB zonder meer aan de orde is. Ik adviseer u om uw conclusie ten aanzien van de BRZO-status van VCB te herzien.

Hoogachtend,
DE INSPECTEUR-GENERAAL LEEFOMGEVING EN TRANSPORT,
namens deze,
DE INSPECTEUR ILT/AFVAL, INDUSTRIE EN BEDRIJVEN,



ir. J.I. Walpot

Annex G Openbare samenvatting Plan van Aanpak

Publiekssamenvatting
Plan van Aanpak vervolg sanering Thermphos
Opgesteld door Van Citters Beheer B.V.

Inleiding
De saneringswerkzaamheden voor de voormalige fosforfabriek Thermphos zijn in het faillissement door de curatoren met een Turn Key Overeenkomst (TKO) opgedragen aan de aannemerscombinatie Decontamination Service (DS). De Turn Key Overeenkomst is daarmee overgegaan naar de nieuw opgerichte vennootschap Van Citters Beheer BV (VCB), dochter van Zeeland Seaports. VCB vroeg de Provincie Zeeland om een extra financiële bijdrage, daarop vroeg de Provincie VCB om een gedetailleerd Plan van Aanpak te maken voor het vervolg van de sanering.

Aandachtspunt
De risico's van fosfor en fosforslik zijn een belangrijk aandachtspunt in het Plan van Aanpak. Daarnaast dient ook rekening te worden gehouden met het feit dat de installaties op veel plaatsen radioactief zijn. Verder is nagenoeg overal asbest aanwezig op het terrein. Op veel plaatsen zijn alle drie de elementen aanwezig en dit maakt de uitvoering van de saneringswerkzaamheden zeer complex. De sanering valt onder het BRZO-regime waardoor er een zwaar veiligheidsregime van kracht is.

Planning
Voor het Ovenhuis, de fosforslik, de sloop en de bodemsanering is een activiteitenplanning gemaakt. Het fosfor veiligstellen van het terrein is voorzien in mei 2018. De gehele sanering is op zijn vroegst in 2020 gereed. Dit is nog sterk afhankelijk van de startdatum, de benodigde vergunningen en de formele deel-goedkeuringen in het kader van de Kernenergiewet (KEW). Er is nog geen helder beeld voor de mogelijke consequenties van nieuwe wetgeving KEW. Met de beschikbare vergunningen kunnen we beginnen met het fosforveilig stellen en opschalen naar het fosforveilig stellen van het ovenhuis. Dit met uitzondering van de ovens waar een nieuwe vergunning van de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming (ANVS) voor nodig is. Deze vergunningaanvraag wordt bij de ANVS met prioriteit behandeld. De voorbereidingen voor het sloopplan en de ontmanteling van de ovens gaan op volle kracht verder.

Kostenraming
De kostenraming is tot stand gekomen - gegeven de beperkte tijd - op basis van zoveel mogelijk checks op de ramingen die door derden, waaronder de expertgroep, zijn gemaakt.
De raming is gebaseerd op het deels in eigen regie uitvoeren van werkzaamheden met de bestaande gekwalificeerde bezetting volgens beproefde methodieken en het deels uitbesteden van werkzaamheden. Kosten voor het vervolg van de sanering zoals in het Plan van Aanpak beschreven worden ingeschat op 91,5 miljoen euro. Dat is een reële schatting. Daarnaast is er een 'worst case' scenario waarin alle mogelijke risico's zijn meegerekend. In het slechtste geval gaat het dan om een totaalbedrag van 134,6 miljoen euro. De ramingen zijn hoger dan bij de start van de sanering.
Dat heeft onder meer te maken met inflatie, veranderende markt en aangescherpte asbest- en KEW-wetgeving.

Organisatie
De keuze van de organisatie is geënt op de nieuwe situatie zonder aannemer DS. VCB neemt voor alle werkzaamheden, behoudens sloop en bodemsanering, de regie en stuurt met een eigen projectorganisatie de werkzaamheden aan. De fosforslikverwerking wordt bij een contractor neergelegd of wordt in eigen beheer uitgevoerd. Het fosforveilig stellen inclusief ovenhuis wordt door eigen personeel uitgevoerd met ondersteuning van specifieke disciplines. De sloop en de bodemsanering worden aanbesteed.

De fosforslikverwerking werkt in een volcontinu 5 ploegen systeem. De verwerking van de fosforslik vaten gebeurt in een verlengde dagdienst. Voor de sloop en bodemsanering is voorzien om te werken in dagdienst. In de loop van het project, bijvoorbeeld na afronding van het fosforveilig stellen, zal de organisatie worden aangepast.

Aannemer
Het contract met DS is per 17-3-2017 om moverende redenen gedeeltelijk ontbonden. VCB neemt de regie over alle werkzaamheden in eigen hand en zal haar eigen organisatie waar nodig opschalen.

Stand van zaken per 1 april 2017
Na veel tegenvallers en experimenten is het proces van de verwerking van fosforslik in februari 2017 pas echt goed op gang gekomen. Op dit moment legt VCB de laatste hand aan enkele verbeteringen die de verwerkingscapaciteit nog verder moet verbeteren.

Het op gang brengen van een grote voorraadtank (T5) is hierin een kritieke stap. Deze tank met fosforslik in gestolde toestand is door de curatoren overgedragen aan VCB. Van de oorspronkelijk ingeschatte hoeveelheid fosforslik van circa 3.400 ton is tot nu toe cumulatief circa 41% verwerkt. Dit komt neer op circa 1.382 ton. Hiervan is 350 ton pure fosfor afgevoerd. 207 van de in totaal 1100 stuks z.g. Epierre vaten met fosforslik zijn verwerkt.

De werkvoorbereiding voor het fosfor veiligstellen van het ovenhuis is gestart zodat er geen kostbare tijd verloren gaat. Het ovenhuis vormde het hart van de fosforproductie en bestaat uit drie fosforovens. Het wachten is op de diverse vergunningen, waaronder de KEW-vergunning.

Plan van Aanpak
Het Plan van Aanpak bestaat uit 4 onderdelen (deelprojecten):
1. Fosfor veiligstellen van de installatie. Dit houdt in het verwijderen en verwerken van alle fosfor en fosforslik in tanks, leidingen, procesinstallaties en fosforovens.
2. Afvoer van gevaarlijke stoffen en overtollige grond- en hulpstoffen
3. Decommissioning, d.w.z.de ontvlechting,ontmanteling en sloop van alle installaties, gebouwen en ondergrondse infra structuur op het terrein.
4. Integrale bodemsanering van het terrein circa 57 hectare groot.

Het plan is ontwikkeld op basis van een aantal belangrijke uitgangspunten.
De focus van het plan ligt op een zo kort mogelijke doorlooptijd. Dit is noodzakelijk omdat de KEW drempelwaarden met ingang van 1-2-2018 naar beneden worden bijgesteld.
De norm van de besmettingen met radioactiviteit gaat dan met een factor 100 naar beneden.
Dit maakt de reiniging en afvoer van radioactieve producten zeer moeilijk en zeer kostbaar.
Dit betekent dat het fosfor- en het radioactief- veilig maken in het plan voor 1 februari 2018 gereed moet zijn omdat de kosten daarna exponentieel zullen stijgen.

Er moet naar schatting er een equivalent van 10.000 ton radioactief staal gereinigd worden.
De werkelijke hoeveelheid zal pas duidelijk worden gedurende de uitvoering. Daarnaast is de verkoop van licht radioactief besmet schroot (voldoen aan de norm) nog niet duidelijk.
De in de drie ovens aanwezige Kobalt 60 (radioactieve isotoop) bronnen worden eveneens versneld afgevoerd om het risico van de site te verlagen en de kosten niet te laten stijgen. Daarnaast moeten we er rekening mee houden dat het veiligheidsregime ten aanzien van het omgaan met radioactief besmet materiaal, aangescherpt kan of moet gaan worden. De praktische invulling daarvan is nog niet geheel duidelijk.

Op dit moment beschikt VCB over voldoende ervaren operators en leidinggevenden met kennis van de installaties, die ingezet (kunnen) worden in de diverse gebieden. Op termijn wordt verwacht dat deze groep geleidelijk aan kleiner zal gaan worden.
We verliezen dan wel de ervaring en praktische kennis. De verwerkingsinstallatie die nu nog gebruikt wordt, zal bij een veel langer gebruik vervangen moeten worden.

Ovenhuis
In het ovenhuis staan drie fosforovens. Het ovenhuis omvat verder voor iedere oven een fosfor-verzamelsysteem en een gaswas-systeem. Het fosforslik dat uit deze systemen komt, werd vroeger tijdens bedrijf gerecycled naar de ovens. Ervaren ex-Thermphos operators helpen bij het afbreken van de ovens. Zij hebben daarmee ervaring want in de tijd dat Thermphos operationeel was, werd ongeveer om de drie jaar één oven uitgeruimd.
Voor het fosforveilig maken van de ovens is een nieuwe vergunning nodig. De aanvraag van de vergunning heeft prioriteit. Deze kan wellicht een verkort traject doorlopen. Toch gaat het nog wel enkele weken duren voordat de gehele procedure is doorlopen.

Zodra de beëindigingsvergunning van de KEW binnen is, kan de rest van het ovenhuis en de gehele site worden ontmanteld en verwijderd. Een voorwaarde voor het afgeven van de benodigde vergunning is, dat er voldoende garanties zijn gesteld door de eigenaar van de grond en opstallen. In verband hiermee staat, dat de verwijdering van het fosforslik versneld moet worden om gelijke tred te kunnen houden met het schoonmaken van de installaties.

Fosforslik verwerking
De verwerkingsoperatie van het slik is recent verbeterd en willen we maximaliseren naar een gemiddelde capaciteit van 100 ton slik per week. De verwerkingsunit bestaat uit een tweetal filtratiestappen en een zogenaamde Calciner. Uit de filtratie komt pure fosfor. Het restant wordt met de vaste stoffen toegevoerd naar de Calciner. Uit de Calciner komt Calcinaat en Fosforoxide die in de zuurfabriek worden omgezet in fosforzuur. Het fosforzuur wordt na een eventuele nabehandeling verkocht. Het Calcinaat is licht radioactief door de natuurlijk aanwezige straling en kan afgevoerd worden naar de door de overheid aangewezen en gecontroleerde deponie in Rotterdam.
Na het aanscherpen van de wetgeving per 1-2-2018 —worden de kosten voor het afvoeren en opslaan exponentieel hoger. Het materiaal kan dan alleen nog worden afgevoerd naar de COVRA.
Beide situaties zijn wat betreft de RA veiligheid goede en erkende oplossingen.

Sloop van gebouwen en installaties
Het slopen van de gebouwen en installaties is onderdeel van de beëindigingsvergunning.
Deze vergunning is weliswaar ingediend, maar deze wordt pas afgegeven als er voldoende garanties worden afgegeven voor het definitief saneren. Een voorwaarde is dat de beëindigingsvergunning aanwezig is. In het plan is ervan uitgegaan dat de sloop en de bodemsanering openbaar (Europees) moeten worden aanbesteed. Als onderdeel van de KEW-beëindigingsvergunning is voor elke sloopactiviteit vooraf toestemming nodig. Het is sterk aan te bevelen om met de openbare aanbesteding te wachten totdat de beëindigingsvergunning afgegeven is.

Bodemsanering
Het terrein is op veel plaatsen verontreinigd. Voornamelijk met zware metalen en radioactief lood (Pb210). Er zijn veel onderzoekrapporten beschikbaar. Op basis van die rapporten heeft RoyalHaskoningDHV een eindrapport geschreven, waarin de te saneren gebieden begroot zijn.
Dit jaar is op basis van de laatste eindrapportages en enkele nieuwe onderzoeken, een update gemaakt voor de saneringskosten. Er zijn geen nieuwe inzichten bekend geworden en de raming was nog steeds correct. Na de sloop zijn nieuwe onderzoeken nodig waarbij we verwachten dat er meer verontreinigde gebieden bekend zullen worden. Daarom is er een grote veiligheidsmarge opgenomen. Ook hier dienen we voor 1 februari 2018 bepaalde radioactief besmette gebieden voorrang te verlenen om de kosten beheersbaar te kunnen houden.
Naast de normale vergunningen is vooraf toestemming nodig in het kader van de KEW.

Vergunningen
Vanuit de KEW zijn drie vergunningen nodig:
1. De beheersvergunning voor het op de goede manier mogen omgaan met radioactief besmet materiaal. Deze vergunning loopt door tot en met einde sanering.
2. De vergunning voor de verwerking van het fosforslik. Deze loopt op 1 juli 2017 af.
   Een nieuwe aanvraag is ingediend. De vergunning wordt snel vervangen door een vergunning met een uitbreiding van het uitruimen van de ovens.
3. Voor de ontmanteling is een beëindigingsvergunning nodig. Deze vergunning wacht op een garantiestelling.

Zonder deze beëindigingsvergunning kunnen sloop en bodemsanering niet plaatsvinden.
De vergunning is een paraplu vergunning, dit houdt in dat voorafgaand aan alle sloop- en saneringswerkzaamheden, toestemming van de ANVS vereist is.

VCB is in het bezit van alle benodigde operationele vergunningen voor het verwerken van het fosforslik. Doordat het proces continu wordt aangepast aan de eigenschappen van het slik, is het nodig om regelmatig meldingen en vergunning aan te vragen om de operatie binnen de wet- en regelgeving te houden. Intensief overleg met de gezagen blijft essentieel en wordt op de plant richting proactief handelen uitgebreid. Het is evident dat VCB zich aan de vigerende vergunningen houdt. VCB is een z.g. BRZO-bedrijf en heeft een VBS en PBZO document. Alle vereiste veilig-werk procedures zijn aanwezig en worden opgelegd aan alle aannemers en service verlenende bedrijven.

Een afvalwatervergunning is aanwezig. Deze is krap maar is naar verwachting voldoende.
In verband met de aanwezige radioactieve besmettingen op de site, zijn speciale procedures van kracht. Het toezicht is vanuit de KEW door permanent aanwezige stralingsspecialisten geborgd.

Voor de aanwezige asbest op diverse plaatsen in de gebouwen en installaties, zijn in overleg met de Arbeidsinspectie (ISZW) speciale werk procedures overeengekomen en wordt er gewerkt volgens de vigerende wet en regelgeving. Deze procedures worden strikt gehandhaafd. Het toezicht is door een ingehuurde en geaccrediteerde inspecteur geborgd.

Afvoer reststoffen
Op het terrein zijn diverse radioactieve producten aanwezig. In het kader van de nieuwe KEW en de daarmee gepaard gaande extra kosten, moeten deze producten versneld worden afgevoerd.
Er zijn stappen gezet om met het afvoeren van de reststoffen van het terrein te beginnen.
Prioriteit hierbij hebben de radioactief besmette stoffen. Vanaf de start van VCB zijn diverse niet radioactief besmette stoffen aanwezig. Voor beide groepen stoffen zijn inventarisaties gemaakt en is een (afval)stoffen-bureau ingeschakeld om snel een juiste weg te vinden, die voldoet aan alle wet en regelgeving. Geprobeerd wordt om nog zoveel mogelijk waarde te generen. Het is op een bepaald moment noodzakelijk een logistiek operator aan te stellen om deze toch omvangrijke en gevaarlijke stoffen van het terrein op een verantwoorde wijze af te laten afvoeren. Tijdens de sloop komt er een grote hoeveelheid RA besmet staal vrij die nog schoongemaakt moet worden zodat het staal gerecycled kan worden. Het RA besmet staal zit vnl. in het ovenhuis en dient zo snel mogelijk schoongemaakt en afgevoerd te worden.

Proces beheersing
In het Plan van Aanpak is een procedure voorgesteld om per stap in het saneringsproces verantwoording af te leggen en voor de volgende stap een goedkeuring te verkrijgen op basis van een goed gedetailleerd plan voor de volgende fase. Er zijn een aantal van deze stappen voorzien.
Er dient een ter zake kundig team (gate keepers) dit proces (stage gate) te bewaken.

Annex H Instellingsbesluit Commissie Samsom

Besluit van de Minister van Financiën van 30 juni 2017 [2017-120247], houdende instelling van de Commissie onderzoek sanering Thermphos (Instellingsbesluit Commissie sanering Thermphos)

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1. Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:
a. minister: de Minister van Financiën
b. commissie: de Commissie onderzoek sanering Thermphos

Artikel 2. Instelling

Er is een Commissie onderzoek sanering Thermphos.

Artikel 3. Taak

De commissie heeft tot taak een inzage te krijgen in de technische en financiële aspecten rondom de sanering van het voormalig Thermphos-terrein en de betrokken partijen te adviseren over een solide aanpak. Daarbij wordt ook gekeken naar een heldere bestuurlijke verantwoordelijkheids-verdeling. De commissie onderzoekt hoe de NV Zeeland Seaports (NV ZSP) en de aandeelhouders (provincie Zeeland en de gemeenten Borsele, Terneuzen en Vlissingen) de kosten van de sanering van het voormalige Thermphos-terrein kunnen dragen. De commissie zal ook de financiële verantwoordelijkheid van provincie Zeeland bij dit onderzoek betrekken en de gevolgen van de kosten voor de financiële positie van provincie Zeeland en de taken waarvoor de provincie zich gesteld ziet.

Artikel 4. Samenstelling, benoeming en ontslag

1. De commissie bestaat uit één lid. Desgewenst kan de commissie worden uitgebreid.
2. De leden van de commissie worden benoemd door de minister.
3. De benoeming geschiedt voor de duur van de commissie.

Artikel 5. Leden

De heer Ir. D.M. Samsom wordt tot lid van de commissie benoemd.

Artikel 6. Secretariaat

1. De commissie wordt ondersteund door een ambtelijk secretariaat.
2. Het secretariaat is onafhankelijk en voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de leden van de commissie.

Artikel 7. Werkwijze

De commissie stelt haar eigen werkwijze vast.

Artikel 8. Rapportage

De commissie brengt uiterlijk in de loop van september 2017 rapport uit aan de betrokken ministers, zijnde de Minister van Financiën, de Minister van Binnenlandse Zaken, de Minister van Economische Zaken en de Minister van Infrastructuur en Milieu.

Artikel 9. Vergoeding

1. De heer Samsom ontvangt een vaste vergoeding per maand. De toepasselijke salarisschaal is schaal 18, trede 10, van bijlage B van het Bezoldigingsbesluit Burgerlijke Rijksambtenaren 1984. De arbeidsduurfactor van de heer Samsom wordt vastgesteld op 2 dagen per week, zijnde 0,44 (16/36).
2. Reis- en verblijfskosten en overige onkosten worden naar redelijkheid vergoed door het ministerie van Financiën, met toepassing van de regelingen die gelden voor personeel werkzaam bij de sector Rijk.

Artikel 10. Openbaarmaking

De commissie legt haar bevindingen vast in een rapport. Het rapport wordt uitgebracht of overgedragen aan de betrokken ministers. De betrokken ministers sturen het rapport voorzien van een kabinetsreactie aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Artikel 11. Archiefbescheiden

De commissie draagt zo spoedig mogelijk na afloop van haar werkzaamheden de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van het ministerie van Financiën en zorgt dat dit op een ordelijke en overzichtelijke wijze gebeurt.

Artikel 12. Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 juli 2017. De werkzaamheden van de commissie eindigen op de dag dat het rapport wordt aangeboden. Dit besluit wordt in de Staatscourant geplaatst.

Artikel 13. Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Commissie onderzoek sanering Thermphos.

Dit besluit wordt in afschrift gezonden aan de betrokkenen.

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

Annex I Kamerbrief instelling Commissie onderzoek sanering Thermphos

Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA Den Haag

Inspectie der Rijksfinancien
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Ons kenmerk
2017-0000119479

Uw brief (kenmerk)

Datum 30 juni 2017
Betreft Onderzoek naar de sanering van het voormalig Thermphos-terrein

Geachte voorzitter,

In de afgelopen periode heeft uw Kamer op verschillende momenten vragen gesteld over de problematiek rondom de sanering van het voormalig Thermphos-terrein. De provincie Zeeland heeft recent contact gezocht met het Kabinet hierover. Mede namens de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Economische Zaken en Infrastructuur en Milieu, breng ik u op de hoogte van de vervolgstappen die het Kabinet met de provincie Zeeland heeft besproken.

De speciaal voor de sanering opgerichte beheersorganisatie, Van Citters Beheer B.V., 100% dochter van de NV Zeeland Seaports, heeft een plan van aanpak opgesteld voor de sanering van het terrein. Dit plan van aanpak is op 31 maart 2017 aan Zeeland Seaports en de provincie Zeeland gestuurd. De provincie Zeeland heeft daarop samen met Zeeland Seaports een externe validatie laten uitvoeren van de totale kosten van de sanering die in het plan van aanpak vermeld staan.

Vanwege de complexiteit van de sanering en de kosten die daarmee gepaard gaan, heeft het Kabinet ervoor gekozen om een onafhankelijk persoon aan te stellen die de situatie rondom Thermphos in kaart kan brengen. In samenspraak met de provincie Zeeland en de bovengenoemde betrokken ministers, heb ik de heer Samsom benaderd voor dit onderzoek. De heer Samsom heeft aangegeven hiertoe bereid te zijn.

Het onderzoek dient ertoe om inzage te krijgen in de technische en financiële aspecten rondom de sanering van het voormalig Thermphos-terrein en de betrokken partijen te adviseren over een solide aanpak. Daarbij wordt ook gekeken naar een heldere bestuurlijke verantwoordelijkheidsverdeling.

De commissie onderzoek sanering Thermphos, onder welke noemer de heer Samsom gaat werken, heeft daarbij de mogelijkheid om tussentijdse bevindingen te rapporteren om vervolgens tot aanbevelingen te komen. Daarbij kan gedacht worden aan een opdeling van het onderzoek in een verkennende fase om meer

inzage te krijgen in de technische aspecten van de sanering, alvorens verder te gaan met een onderzoek naar de financiële en bestuurlijke gevolgen van de sanering.

Voor deze financiële en bestuurlijke gevolgen van de sanering zal onderzocht worden op welke wijze NV Zeeland Seaports (NV ZSP) de kosten van de sanering kan dragen (waarbij de mogelijke grondopbrengsten na de sanering worden meegenomen) en wat de financiële gevolgen zijn van de sanering voor de exploitatie van NV ZSP. Hierin wordt meegenomen wat dit betekent voor de aandeelhouders en de afspraken die tussen de NV ZSP en de Gemeenschappelijke Regeling zijn gemaakt (onder meer garantstellingen voor leningen van de NV ZSP). Daarnaast zal gekeken worden naar de gevolgen van de kosten voor de financiële positie van provincie Zeeland en de taken waarvoor de provincie zich gesteld ziet.

De commissie zal in september 2017 zijn oordeel over de situatie opleveren. Op basis van deze aanbevelingen zal het Kabinet een afweging maken van de technische, bestuurlijke en financiële effecten van de sanering voor de NV Zeeland Seaports en voor de provincie Zeeland. De betrokken ministers en ik zullen u informeren over de uitkomsten van het onderzoek en de vervolgstappen.

Hoogachtend,
de minister van Financiën

J.R.V.A. Dijsselbloem

Inspectie der Rijksfinancien

Ons kenmerk
2017-0000119479

Annex J Gesproken instanties en personen

Naam	Functie	Organisatie
Dhr. Polman	Commissaris van de Koning	Provincie Zeeland
Mevr. Schönkecht	Gedeputeerde	Provincie Zeeland
Dhr. De Reu	Gedeputeerde	Provincie Zeeland
Dhr. Van der Maas	Gedeputeerde	Provincie Zeeland
Dhr. De Bat	Gedeputeerde	Provincie Zeeland
Dhr. Smit	Provinciesecretaris / Algemeen directeur	Provincie Zeeland
Dhr. De Groot	Programmamanager ec. structuurversterking	Provincie Zeeland
Dhr. Schipper	Senior projectleider	Provincie Zeeland
Dhr. Verhage	Adviseur planning & control	Provincie Zeeland
Dhr. Wiskerke	Hoofd Financiën	Provincie Zeeland
Dhr. Buuron	Beleidsmedewerker	Provincie Zeeland
Dhr. Prevaes	Directeur programma's en projecten	Provincie Zeeland
Dhr. Hobbel	Directeur	Van Citters Beheer
Dhr. Vermaire	Expert	Van Citters Beheer
Dhr. Van den Boogert	Project Manager	Van Citters Beheer
Mevr. Jansen	Hoofd handhaving	RUD Zeeland
Dhr. Engelhardt	Hoofd Infrastructuur en Ruimte ZSP en CCO VCB	N.V. Zeeland Seaports
Dhr. De Boer	Voorzitter Raad van Commissarissen	N.V. Zeeland Seaports
Dhr. Cerfontaine	Hoogleraar	Universiteit Utrecht
Dhr. Van den Heuvel	Inspecteur Generaal	ANVS
Dhr. Reniers	Hoogleraar Veiligheid en Gevaarlijke Stoffen	Technische Universiteit Delft
Dhr. Nieuweboer	Directeur domein Afval, Industrie en Bedrijven	ILT
Dhr. Baijens	Coördinerend inspecteur	ILT
Dhr. De Boer	Plv. Inspecteur Generaal	ISZW
Dhr. Van der Eijk	Zeelandcoördinator projecten structuurversterking	EZ
Dhr. Wientjes	Aanjager	Taskforce Bouw
Mevr. Schippers	Kwartiermaker	Taskforce Bouw
Dhr. Schenk	Wethouder	Gemeente Borsele
Dhr. Weststrate	Wethouder	Gemeente Borsele
Dhr. Van den Dries	Ambtelijk deskundige	Gemeente Borsele
Dhr. Van den Tillaar	Burgemeester	Gemeente Vlissingen
Mevr. Elliott	Wethouder	Gemeente Vlissingen
Dhr. Piersma	Lid van regieteam WABO	Gemeente Vlissingen
Dhr. Lonink	Burgemeester	Gemeente Terneuzen
Dhr. Begijn	Wethouder	Gemeente Terneuzen
Dhr. De Feijter	Afdelingshoofd vergunningen en economie	Gemeente Terneuzen
Dhr. Snoodijk	Inspecteur programma bedrijven met gevaarlijke stoffen	ISZW
Dhr. Boterenbrood	Inspecteur milieu en veiligheid	RUD Zeeland
Dhr. De Bruijn	Specialist industriële veiligheid / gevaarlijke stoffen	Veiligheidsregio Zeeland
Dhr. Talens	Adviseur BRZO	RWS

Annex K Betrokken departementen

Het ministerie van Financiën is formele opdrachtgever van de commissie (instellingsbesluit), mede namens de ministers van BZK, IenM en EZ. Er heeft tweemaal een overleg plaatsgevonden met de Klankbordgroep Rijk waarin de ministeries van FIN, BZK, IenM en EZ zijn vertegenwoordigd. Onderstaand overzicht geeft weer wie aan (één van) deze vergaderingen heeft deelgenomen.

Naam	Functie	Ministerie
Dhr. Stein (vz)	Plaatsvervangend directeur IRF / hoofd sectie BZK van de IRF	FIN
Dhr. Visser	Plaatsvervangend hoofd sectie IMBZ van de IRF	FIN
Dhr. Eikelboom	Hoofd Financiële Regelgeving en Toezicht	BZK
Dhr. Leiseboer	Regioambassadeur	EZ
Dhr. De Maat	Coördinerend beleidsmedewerker veiligheid en risico's	I&M
Dhr. Welkers	Coördinerend beleidsmedewerker bodem, energie en onderhoud	I&M
Dhr. Keller	Coördinerend inspecteur	ANVS
Dhr. Franken	Coördinator vergunningverlening stralingsbescherming	ANVS
Mevr. Van Ginkel	Coördinator Deelnemingen	FIN
Dhr. Rikkenberg	Beleidsadviseur Publiek Private Investeringen	FIN
Mevr. Voest	Beleidsmedewerker veiligheid en risico's	I&M
Mevr. Kroeskamp	Hoofd Bekostiging Binnenlands Bestuur	BZK

Secretariaat

De Commissie is ondersteund door een secretariaat. Het secretariaat bestaat uit een ambtenaar van FIN en van BZK. Het secretariaat in onafhankelijk en voor de inhoudelijke uitvoering van haar taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de leden van de commissie.

Naam	Functie	Ministerie
Mevr. Heuer	Inspecteur IRF/BZK	FIN
Mevr. Nan	Sr. Adviseur Financiële regelgeving en toezicht	BZK

Annex L Geraadpleegde documenten

Commissie Structuurversterking en werkgelegenheid Zeeland, *Zeeland in Stroomversnelling – actieprogramma voor duurzame economische groei, regionale inbedding en bestuurlijke daadkracht*, d.d. 2 juni 2016.
Gedeputeerde Staten van Zeeland, *Statenvoorstel Thermphos*, d.d. 16 mei 2017.
Gedeputeerde Staten van Zeeland, *Statenvoorstel Plan van Aanpak Thermphos*, d.d. 11 april 2017.
Gedeputeerde Staten van Zeeland, *Statenvoorstel Thermphos*, d.d. 10 januari 2017.
Gedeputeerde Staten van Zeeland, *Brief aan de informateur, mevrouw Drs. E.I. (Edith) Schippers over Thermphos*, d.d. 7 april 2017.
Economische Zaken, *Antwoorden op schriftelijke vragen bij de begroting van economische zaken 2014*, pagina 28-29, d.d. 7 oktober 2013.
Inspectie Leefomgeving en Transport, *Brief Interbestuurlijk toezichtsonderzoek Zeeland – Sanering voormalig Thermphos*, d.d. 21 april 2017.
Interprovinciaal Overleg, *Stand van Zaken tijdelijke commissie-Jansen*, d.d. 13 juni 2017.
Provinciale Staten van Zeeland, *Motie afbakening Thermphosdeal van de leden van SGP, D66, VVD en CDA*, d.d. 21 april 2017.
Provincie Zeeland, *Zomernota 2017 en meerjarenperspectief 2018-2021*, d.d. 23 juni 2017.
Provincie Zeeland, *Jaarstukken 2016*, d.d. 21 juni 2017.
Provincie Zeeland, B*egroting Provincie Zeeland 2017*, d.d. 27 september 2016.
Provincie Zeeland, *Overeenkomst ter zake van de sanering van het Thermphos-terrein in Vlissingen*, d.d. 10 oktober 2014.
Provincie Zeeland, *Overeenkomst Curatoren, Provincie Zeeland en Zeeland Seaports*, d.d. 10 oktober 2014.
Provincie Zeeland, *Notitie Provincie Zeeland dossier Thermphos*, d.d. 30 juni 2017.
Zeeland Seaports, *Jaarverslag 2015*, d.d. 23 maart 2016.

Verder heeft de commissie inzage gekregen in de volgende strikt vertrouwelijke documenten:

Expertgroep Thermphos, *Kostenberekening Veiligheid en Milieu Thermphos*, d.d. 24 mei 2013.
Fakton, *Herontwikkeling Thermphos-terrein*, d.d. 19 juni 2017.
Van Citters Beheer B.V., *Plan van Aanpak – Sanering voormalig Thermphos Terrein*, d.d. 31 maart 2017.