



18006277

Gedeputeerde Staten**De voorzitter van Provinciale Staten**

T.a.v. de statengriffier

PROVINCIE ZEELAND	
AFD. <i>SG</i>	AMBT. <i>pb - sta</i>
AFD. TERMIJN	
DATUM <i>12</i>	MAART <i>2018</i>
DOC.NR.	<i>18006277</i>
ZAAK NR.	
CLASS.	

onderwerp

Inspectierapport over aanpak milieuzaken op voormalig Thermphosterrein

kenmerk

18005615

**behandeld door**

E.M. Janse

verzonden**12 MAAKI 2018**

Middelburg, 12 maart 2018

Geachte voorzitter,

De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft een interbestuurlijk toezichtonderzoek uitgevoerd naar de wijze waarop de provincie Zeeland haar milieutaken (rol als bevoegd gezag Wabo/ BRZO) uitvoert bij de sanering van het failliete bedrijf Thermphos. Het onderzoek heeft voornamelijk het karakter gehad van een documentanalyse. Daartoe is door de ILT alle besluitvorming vanaf 2014 met betrekking tot de Wabo/ BRZO opgevraagd en deels relevante documenten van voor 2014. Daarnaast is de ILT één dag in Zeeland geweest om met medewerkers van de Provincie Zeeland en de RUD Zeeland te spreken.

Op 27 november 2017 hebben wij een vertrouwelijke conceptversie van dit rapport ontvangen, voor ambtelijk en bestuurlijk wederhoor. Op 12 december hebben wij onze visie op de bevindingen en de context van het dossier Thermphos aan de ILT gestuurd. Deze brief is als bijlage in het ILT-rapport opgenomen (en volledigheidshalve opnieuw bij de onderwerpelijke brief aan u bijgevoegd).

Op onderdelen onderschrijven wij de ILT-opmerkingen en hebben wij aanvullende maatregelen genomen, door een ontwerpvergunning alsnog definitief te maken en de toezicht- en handavingsinformatie actief openbaar te maken (via de website van de RUD Zeeland). Het verbeteren van de melding van ongewone situaties en het opstellen van een nieuw VTH-beleid zijn lopende acties. De noodzaak van het stroomlijnen van de vergunningen in de uiterst complexe situatie van deze sanering (combinatie van fosfor, asbest en radioactiviteit, met verschillende inspecties, verschillende regelgeving, verschillende vergunningen met verschillende regels) was ook al door de commissie Samsom geconstateerd en onderwerp van overleg met het Rijk in het kader van de verdere sanering van Thermphos. Temeer omdat de bestaande regelgeving – waarop de ILT toetst – vooral toegesneden is op ondernemingen die in vol bedrijf zijn, en dus niet op de saneringssituatie waarvan sprake is bij VCB.

De afgelopen jaren hebben wij maximaal gestuurd op het in beeld hebben en terugdringen van de werkelijke risico's. Wij hebben van VCB geëist dat het veiligheidsbeheerssysteem up to date wordt gehouden en het onderhoudssysteem voor alle systemen en equipment waarmee wordt gewerkt functioneert. De RUD Zeeland en VCB voeren iedere twee weken intensief overleg, en bij VCB zijn door de inspecteurs van de RUD Zeeland in de afgelopen jaren drie maal zoveel controles als bij andere bedrijven uitgevoerd. Materieel hebben wij daarmee als bevoegd gezag juist een goed beeld van de risico's die bij VCB spelen. Het opstellen van een volledig "veiligheidsrapport", dat wil zeggen ook voor de onderdelen van de fabriek die niet meer in gebruik zijn, is o.i. niet effectief en niet efficiënt. Wij houden daarom op dat punt moeite met het rapport van de ILT, namelijk dat de ILT stelt niet op basis van een document (een volledig "veiligheidsrapport") te kunnen constateren dat wij als bevoegd gezag de risico's in beeld hebben. Dat wekt ten onrechte de suggestie dat risico's voor de omwonenden onvoldoende in beeld zouden zijn. Wij betreuren dat de ILT het rapport in het algemeen, maar zeker op dit wezenlijke punt, niet of nauwelijks heeft aangepast naar aanleiding van het bestuurlijk wederhoor.

Onze specifieke kritiek op de teksten in het rapport hebben wij met de ILT gecommuniceerd middels een bijlage bij de brief van 12 december.

Het definitieve rapport is door de ILT aangeboden aan staatssecretaris Van Veldhoven van Infrastructuur en Waterstaat. Onlangs hebben wij het definitieve rapport ontvangen, samen met de conclusies die de staatssecretaris daaraan verbindt, in een brief aan ons en aan de Tweede Kamer.

Gelet ook op de samenwerkingsovereenkomst voor de sanering die binnenkort wordt ondertekend, concludeert de staatssecretaris dat VCB zal worden gevraagd een rapportage over de actuele risico's op te stellen, zodat alle betrokken partijen daar inzicht in kunnen krijgen. In overleg met het ministerie van I&W wordt dit derhalve in de samenwerkingsovereenkomst opgenomen. In voorbereiding op de situatie fosforveilig wordt daarnaast in de samenwerkingsovereenkomst aan VCB opgedragen een revisievergunning voor te bereiden en tijdig aan te vragen. De staatssecretaris ziet dan ook geen aanleiding voor specifieke ingrepen op basis van het ILT-rapport.

De in het kader van de te sluiten samenwerkingsovereenkomst in te stellen Stuurgroep zal er op toezien dat de aan VCB opgelegde acties inzake rapportage over de actuele risico's en de revisievergunning worden nagekomen. Daarbij gaat het om de volgende acties:

- Twee maanden voordat de situatie fosforveilig is, heeft VCB een revisievergunningsaanvraag bij de provincie aangeboden;
- VCB heeft binnen 3 maanden een rapportage opgesteld van de actuele veiligheidsrisico's. En VCB heeft deze rapportage aangeboden aan de provincie die hierover advies krijgt van de BRZO Omgevingsdienst of deze rapportage voldoende is. Daarna zal ILT dit tevens beoordelen.

Wij zijn van mening dat er zo, ondanks onze kritiek op onderdelen van het rapport van de ILT, op een goede manier invulling wordt gegeven aan de bevindingen en de conclusies van de ILT. Uiteraard blijven wij alert handelen in onze rol als bevoegd gezag in dit uiterst complexe dossier.

Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlagen: 4.

Gedeputeerde Staten

Inspectie Leefomgeving en TransportT.a.v. dr. P.C.J. Neuteboom
Postbus 16191
2500 BD DEN HAAG**onderwerp**Interbestuurlijk toezichtsonderzoek provincie
Zeeland inzake Van Citters Beheer BV**kenmerk**

17028030dg

**behandeld door**M.M.C. Buuron
+31 118 631032**verzonden**

Middelburg, 12 december 2017

Geachte heer Neuteboom,

Op maandag 27 november 2017 hebben wij de conceptversie van het rapport interbestuurlijk toezichtsonderzoek provincie Zeeland inzake Van Citters Beheer BV ontvangen ter reactie in het kader van hoor en wederhoor. Het conceptrapport gaat uitsluitend over aandachtspunten die u in ons optreden in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving ten aanzien van Van Citters Beheer terugkijkend op de afgelopen jaren heeft geconstateerd, waarbij de veelheid aan uitgevoerde activiteiten waar geen opmerkingen over zijn buiten beschouwing worden gelaten. Afgezien van de inhoudelijke kanttekeningen die wij bij uw bevindingen hebben, geeft deze focus op uitsluitend aandachtspunten, samen met soms suggestieve en onjuiste kopjes (bijvoorbeeld in de samenvatting: "Risico's saneringsactiviteiten niet in kaart") in de huidige vorm van het rapport aanleiding tot onjuiste beeldvorming, terwijl de feitelijke situatie de prioriteit laat zien die de provincie heeft gegeven aan milieu en veiligheid in dit dossier.

Provinciale inzet voor milieu en veiligheid in complex dossier

Na het faillissement van Thermphos in 2012 en nadat bleek dat een doorstart niet mogelijk was, is de sanering van het voormalige Thermphos-terrein een groot aandachtspunt geweest voor de Provincie Zeeland. Er moest een sanering tot stand komen en de veiligheid voor mens en omgeving moest worden gewaarborgd. Een grote opgave, zoals ook de Commissie onderzoek sanering Thermphos, de Commissie Samsom, in haar aanbiedingsbrief bij haar rapport heeft geduïd: *"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."*

In de verschillende rollen die wij in dit dossier hebben, maar altijd opererend vanuit het maatschappelijke belang van milieu en veiligheid, hebben wij vele (moeilijke) beslissingen moeten nemen over de sanering van het voormalige Thermphos-terrein. Uw onderzoek concentreert zich op de uitvoering van de Wabotaken vergunningverlening, toezicht en handhaving door GS op het BRZO-bedrijf Van Citters Beheer BV. Naast deze rol heeft de Provincie Zeeland een bijdrage voorzien van uiteindelijk € 48,3 miljoen euro, van 2014 tot het einde van de sanering. Dit om zorg te dragen dat het terrein veilig, schoon en heruitgeefbaar wordt. Wij begrijpen dat u die inzet vanuit uw rol niet in het onderzoek betreft, maar voor een compleet beeld van onze inzet in dit dossier willen wij dit niet onvermeld laten.

De door het Rijk ingestelde Commissie Samsom stelt dat het hier een van Nederlands meest complexe vervuilingen betreft. Daarbij wordt er aangegeven dat op plaatsen op het terrein er combinaties van fosfor, asbest en radioactiviteit voorkomen, die ieder hun eigen regelgeving kennen. Verschillende bevoegde gezagen met verschillende inspecties, verschillende regelgeving, verschillende vergunningen met verschillende regels bemoeilijken de sanering. Daarnaast is de Nederlandse regelgeving gericht op vergunningverlening, toezicht en handhaving op bedrijven die in productie zijn, waar het in dit geval gaat

om een organisatie die als taak heeft het terrein van een failliet bedrijf te saneren. De Commissie Samsom wijst er hierbij op dat bij een saneringsoperatie als bij Thermphos zich talloze situaties blijven voordoen waarbij de regels geen uitsluitel bieden.

Risico's voor omgeving in beeld

Een spoedige sanering, en zeker de spoedige verwerking van het fosforslib, zorgt dat de veiligheidsrisico's, die nu met strikte maatregelen worden beheerst, verder afnemen. Zeker ten aanzien van de periode dat Thermphos volledig operationeel was, zijn de veiligheidsrisico's gedaald. Sinds de start van de sanering is bovendien 40% van het aanwezige fosforslib verwerkt, waardoor de risico's nog verder zijn gedaald.

Op drie punten trekt u in het rapport conclusies. Het eerste punt betreft het beeld van de veiligheid. U geeft terecht aan dat wij als bevoegd gezag hebben besloten niet aan VCB op te dragen het bestaande veiligheidsrapport van VCB volledig te actualiseren. Wij hebben hierin eerder een bewuste afweging gemaakt dat vanwege de uitzonderlijke situatie waarin VCB zich bevindt het niet opportuun is om van haar een volledig geactualiseerd Veiligheidsrapport (VR) te eisen. Dit omdat nog maar een deel van de installaties operationeel is en daarvoor is geëist dat het veiligheidsbeheerssysteem up to date wordt gehouden en dat het onderhoudssysteem voor alle systemen en equipment waarmee wordt gewerkt functioneert.

U geeft in uw bevindingen aan dat u door het ontbreken van een actueel veiligheidsrapport niet heeft kunnen vaststellen dat de actuele risico's voor omwonenden in beeld zijn. Dat klopt in zoverre dat in het vigerende VR de risico's worden overschat. Dit gaat namelijk uit van activiteiten van de voormalige fabriek Thermphos. Zoals bijgevoegd kaartje illustreert zijn nu nog maar enkele delen in gebruik ten behoeve van de fosforslibverwerking. Zoals in het voorgaande aangegeven wordt bovendien door de verwerking van het fosforslib het risico voor de omwonenden stap voor stap verminderd.

Via de inspecties die regelmatig worden uitgevoerd constateren wij dat er aan onze eis wordt voldaan dat bij VCB een up to date veiligheidsbeheerssysteem is voor de installaties die in bedrijf zijn. Dit systeem geeft niet alleen het beeld van de actuele risico's, maar ook hoe risico's worden beheerst. De risico's voor de omgeving zijn daarmee in beeld. Over de risico's hebben wij regelmatig overleg met de Veiligheidsregio Zeeland en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aangezien die ook beiden een rol hebben ten aanzien van de risico's voor mens en omgeving. Uw conclusie dat wij als bevoegd gezag geen actueel beeld van de risico's voor de omgeving hebben, betwisten wij derhalve.

In de hierover gaande bevinding stelt u dat wij in strijd met de landelijke handavingsstrategie Brzo hebben gehandeld door geen actueel veiligheidsrapport van VCB te eisen. Echter, artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt "dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen." Dat is de situatie die zich hier voordoet. Wij zijn derhalve van mening dat wij de bevoegdheid hebben om in deze situatie af te wijken van de betreffende beleidsregel.

Sturen op verbeteringen via vergunningen, toezicht handhaving

In de conclusie over toezicht en handhaving wijst u op handavingsmaatregelen ten aanzien van preventief onderhoud. U bent van mening dat onze handavingsactiviteiten niet onverkort hebben geleid tot het opheffen van overtredingen. Wij hebben gezien dat de activiteiten hebben geleid tot verbeteringen, zoals dat de LOD van april 2016 ertoe heeft geleid dat VCB alleen nieuwe of gekeurde leidingen in gebruik heeft genomen. Idealiter waren voor dergelijke verbeteringen geen handavingsmaatregelen nodig geweest, maar wij constateren wel dat handavingsmaatregelen de afgelopen jaren effectief tot verbeteringen hebben geleid.

In uw derde conclusie verwijst u naar de vergunningensituatie. De vergunningen zijn een belangrijk vraagstuk in het totaal van de sanering. In het rapport van de Commissie Samsom wordt naar het belang gekeken van de beëindigingsvergunning in het kader van de kernenergiewet, waarvoor de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming bevoegde instantie is, en het belang voor een adequate vergunningensituatie in het kader van de Wabo.

In onze rol als bevoegd gezag hebben wij met de ondersteuning van de RUD Zeeland continue aandacht voor de vergunningensituatie van VCB, waarbij wij al langere tijd voor het uitkomen van het rapport Samsom hebben aangedrongen op het komen tot een revisievergunning voor de saneringsfasen na de fosforslibverwerking. Een aantal activiteiten die nu plaatsvinden zijn vergund met de (passende) oude

vergunningen. Een aantal activiteiten is nieuw of gewijzigd en is daarom opnieuw vergund met de toets aan actuele regelgeving en stand van de techniek. Echter de toegepaste verwerking van fosforslib is nergens in de wereld ooit toegepast. Wij gaan er van uit dat er begrip is dat wij voor vergunningen die nu nog gelden voor uit bedrijf genomen installaties niet vereisen dat de nieuwste technieken worden toegepast. Deze installaties zijn immers niet meer functioneel en wachten op sloop.

Als partner voor het verdere saneringsproces bespreken wij daarnaast, op basis van de adviezen uit het rapport van de Commissie Samsom over de vergunningen, met het ministerie van I&W en Zeeland Seaports hoe het beste door VCB hier invulling aan kan worden gegeven.

Voor onze reactie op de bevindingen, voor zo ver daarop hierboven niet is ingegaan, wijzen wij u op de bijlage bij deze brief. Een complete feitencheck hebben wij u op vrijdag 8 december 2017 toegezonden.

Tot slot

Gezien de grote hoeveelheid stukken die u eerder van ons heeft ontvangen, de vele acties die sinds 2014 zijn ondernomen, de complexiteit die deze sanering betreft en gezien de situaties waar de Commissie Samsom op wijst waarin de regels geen uitsluitel bieden, constateren wij dat er op een betrekkelijk gering aantal punten van aandacht wordt gewezen. In het rapport zijn niet de vele positief beoordeelde activiteiten opgenomen. Wij willen er tot slot op wijzen dat daardoor bij het uitbrengen van het rapport ten onrechte een verkeerde beeldvorming kan ontstaan over het handelen van de Provincie Zeeland als bevoegd gezag in dit uiterst complexe dossier.

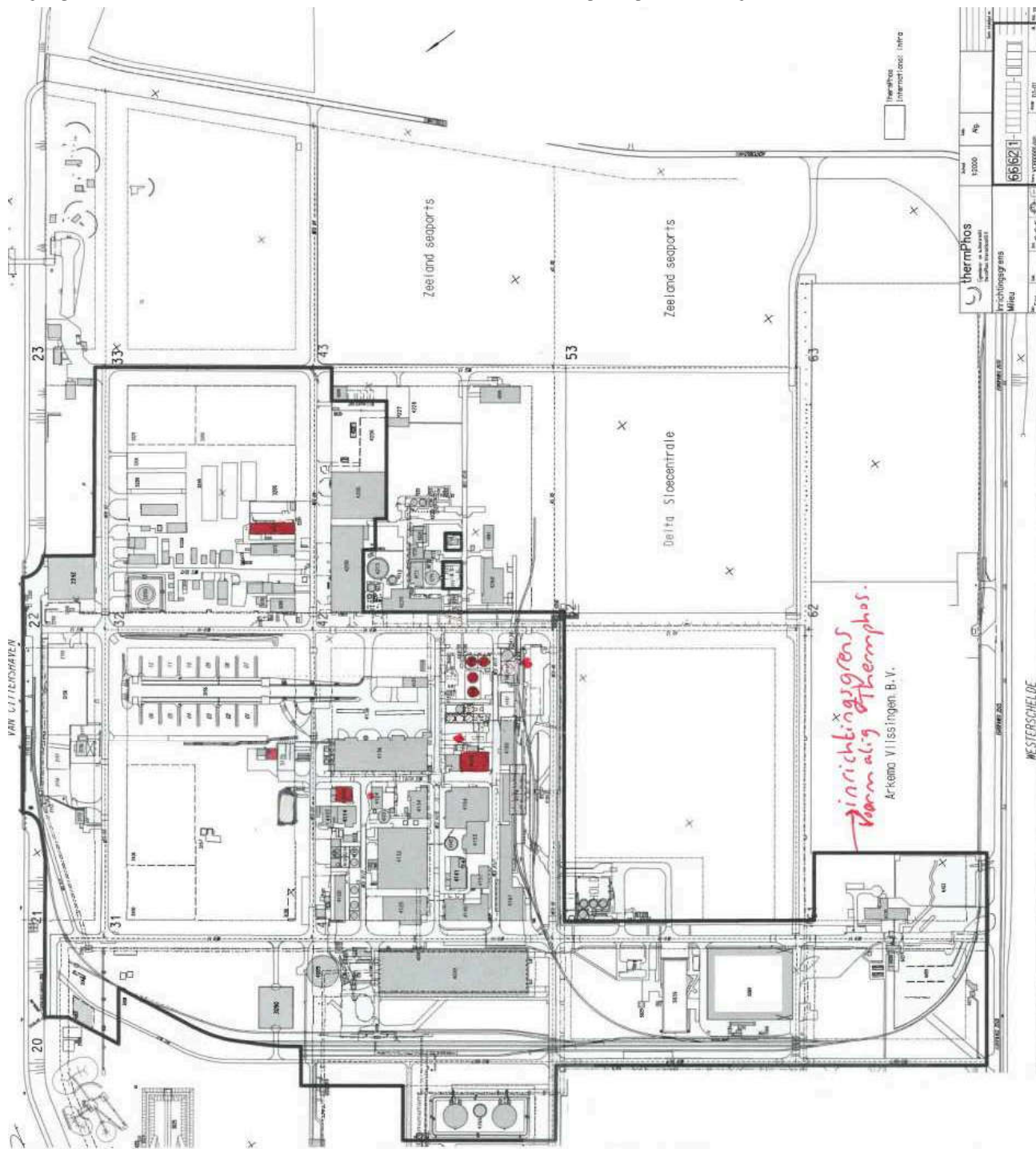
Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlage 1: Kaart Thermphos-terrein met delen die nog in gebruik zijn



Rood: delen die in gebruik zijn.

Inrichtingsgrens warm afgas Thermphos.
Arkema V.I. ss ingoien B.V.

Bijlage 2: Reactie op bevindingen

- a. De kopjes in uw samenvatting en dan met name “Risico’s saneringsactiviteiten niet in kaart”, “overtredingen duren voort”, “vergunningen verouderd” vindt de provincie suggestief en niet correct. De tekst die onder deze kopjes is opgenomen in combinatie met ons commentaar daarop komt niet overeen met de verwoording in deze kopjes. Ook in de reactie op de feitenbrief hebben wij gewezen op het incorrecte beeld dat deze kopjes schetsen.
- b. Uw bevinding bij 7.2.1: “De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat de overeenkomst van 10 oktober 2014 tussen curatoren, ZSP en de provincie als alternatief voor de handhaving op overtredingen is ingezet. “
Reactie: Besluiten om een last onder dwangsom in te trekken dienen te worden genomen met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. Of de overtreding is beëindigd is een relevante factor, maar er zijn ook andere redenen om een besluit in te trekken. Bijvoorbeeld kan worden ingetrokken indien de degene aan wie de last is opgelegd het niet (meer) in zijn macht heeft om aan de last te voldoen (vgl. naar analogie 5:34 Awb: eventueel kan opheffing ook ambtshalve), wanneer de last onder dwangsom geen effectief middel (meer) is of wanneer met een andere wijze van optreden het beoogde resultaat kan worden bereikt.
Als gevolg van de privaatrechtelijke overeenkomst zijn de gronden/opstallen en het beheer overgedragen door curatoren aan VCB. Degenen aan wie de last was opgelegd hadden het dan ook niet langer in hun macht de overtredingen te beëindigen. Daarnaast voorzag de overeenkomst erin dat VCB de acties waarop de lasten zag, zou oppakken. Dit alles was niet mogelijk geweest indien de lasten in stand zouden zijn gelaten, waarbij ook kan worden vermeld dat door de omstandigheden de curatoren niet op eenzelfde wijze werden geprikkeld door de lasten onder dwangsom als een 'normale' overtreder. De inschatting was dan ook dat door middel van de overeenkomst effectiever het doel zou worden bereikt dan door instandlating van de lasten. Concreet betekent dit dat wel degelijk de privaatrechtelijke overeenkomst is ingezet om het preventief onderhoud bij VCB af te dwingen
- c. Uw bevinding bij 7.2.2: “De ILT heeft niet kunnen constateren dat de opgelegde last onder dwangsom van 26 april 2016 die op 13 september 2016 gewijzigd is, heeft geleid tot naleven van de procedure risico gestuurd onderhoud, onderdeel van het preventief onderhoud bij VCB. “
Reactie:
Naar aanleiding van de incidenten worden door VCB alleen nieuwe of gekeurde leidingen in gebruik genomen.
Van de calciner met bijbehorende componenten is een QRA en MRA beschreven. Verder heeft VCB een risicoassessment opgesteld voor de integriteit van tank 3 en tank 5. Hierin zijn optredende trillingen, wanddiktemetingen en te verwachte degradatie mechanismes betrokken. Er zijn representatieve wanddikte metingen uitgevoerd en getoetst, de wanddikte metingen waren ruim binnen de norm. Ook zijn de trilling metingen gemonitord. Deze waarden waren ongeveer 0. Tot slot is geconstateerd dat de P&ID's aanwezig zijn.
- d. Uw bevinding bij 7.3.2: “Er is geen definitieve beschikking genomen op de ontwerp vergunning van 27 januari 2015. Hiermee blijft de onderliggende vergunning van 5 juli 2011 en de daarin opgenomen voorschriften rondom verwijderen van (afval)stoffen na bedrijfsbeëindiging van kracht”
Reactie: In dit geval is een ontwerpvergunning inzake de verwijdering van (afval) stoffen niet definitief gemaakt. De oorzaak hebben wij niet kunnen achterhalen. Onderzoekers merken dus terecht op dat hier een fout is gemaakt.
Echter de gevolgen van deze omissie zijn uiterst gering. Het provinciebestuur erkent dat de sanering een bepaald tempo kent. De ontwerp vergunning ging uit van de geplande einddatum van de sanering. Inmiddels is deze een aantal malen opgeschoven. Het was en is de bedoeling van de provincie om een besluit te nemen waarin enkel en alleen de termijnen voor het afvoeren van afvalstoffen worden aangepast zodat de afvoer past binnen de planning van VCB. En belangrijker dat er prioriteit wordt gegeven aan de verwijdering van afvalstoffen die belangrijk zijn voor de externe veiligheid zoals het fosforslib.
Momenteel worden er voortdurend (afval) stoffen van het terrein afgevoerd. In de maand december 2017 is een ontwerp beschikking gepubliceerd waarin wij de vergunning ambtshalve aanpassen door daarin onder andere een termijn vast te leggen dat de afvalstoffen van het terrein afgevoerd moeten zijn.
- e. Uw bevinding bij 7.3.3: “Door niet alle opgeslagen fosfor mee te nemen in de beoordeling van de aanvraag heeft GS niet de volledige toetsing uitgevoerd conform BRZO 2015 of bijlage I van de Seveso III richtlijn om vast te stellen of de BRZO status kon komen te vervallen.
Reactie:

Met deze tekst wordt gesuggereerd dat de toetsing al was afgerond. Het college van GS is van mening dat geen conclusies verbonden kunnen worden aan een ontwerpvergunning, waarvan de procedure bovendien is stil gelegd. De status is ontwerp en de toetsing is nog niet volledig. Het komt ons vreemd voor dat de Inspectie een oordeel geeft over een procedure die maar half is afgerond. In de uitgebreide procedure zit een zienswijzeprocedure. IL&T heeft zienswijzen ingediend en GS zouden deze in het besluit hebben behandeld. Overigens is deze stelling van de onderzoekers van IL&T niet langer relevant, nu er een gehele, integrale sanering zal worden uitgevoerd. De ontwerpvergunning kan niet in deze vorm in stand blijven en zal nooit definitief gemaakt worden. De relevantie komt hiermee te vervallen. Opgemerkt kan worden dat een aanvang is gemaakt met de verwijdering van de RA-bronnen uit de ovenwand.

- f. Uw bevinding bij 7.4.1: "Niet alle ongewone voorvallen die door VCB gemeld waren aan de provincie Zeeland zijn conform artikel 17.2 Wet milieubeheer doorgestuurd naar de ILT"

Reactie: Voor het doormelden van ongewone voorvallen wordt wekelijks een export gemaakt uit het VTH systeem van de RUD. Deze export wordt vervolgens bewerkt om het leesbaar te maken en daarna per mail aan ILT verzonden. Vanwege de bevinding van ILT is nagegaan waar de verschillen in aantallen zijn ontstaan. Hierbij is gebleken dat een aantal meldingen in het zaakstelsel Squit zijn ingevoerd onder het zaaktype klacht in plaats van het zaaktype ongewoon voorval. Hierdoor komen deze niet mee in de export uit het informatiesysteem. De RUD Zeeland werkt aan dit probleem en hoopt dit snel opgelost te hebben.

Over het doormelden van ongewone voorvallen vinden al geruime tijd gesprekken plaats tussen de BRZO Omgevingsdiensten en ILT. Tot die tijd wordt op de huidige manier gewerkt met het doormelden van ongewone voorvallen bij BRZO bedrijven.

- g. Uw bevinding bij 7.4.2: "De in het vooruitzicht gestelde en in 2016 vast te stellen nota "Schoon en Veilig Zeeland" is op het moment van het onderzoek niet vastgesteld. "

Reactie: Deze bevinding klopt. Door ontwikkelingen in de werkwijze van de RUD Zeeland en de veranderende regelgeving met betrekking tot ondermandatering kon deze nota niet in 2016 en 2017 worden afgerond. De nota wordt nu aangepast aan de actuele situatie en de verwachting is dat deze in het voorjaar van 2018 zal worden vastgesteld.

- h. Uw bevinding bij 7.4.3: "ILT heeft niet kunnen vaststellen dat de toezicht- en handhavingsinformatie over VCB openbaar gemaakt is conform het vastgestelde handhavingsbeleid Oog op Zeeland en het BRZO 2015"

Reactie: de handhavingsinformatie over VCB was door een misverstand niet (volledig) op de website te vinden. Een overzicht van de bij VCB uitgevoerde inspecties was wel op de website aanwezig maar niet de inhoud daarvan. Vanaf 1 december 2017 is de website uitgebreid met een overzicht van de genomen besluiten.



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Interbestuurlijk toezichtonderzoek provincie Zeeland inzake Van Citters Beheer BV

**Interbestuurlijk toezichtonderzoek provincie Zeeland
inzake Van Citters Beheer BV**

Datum 10 januari 2018

Colofon

Uitgegeven door	Inspectie Leefomgeving en Transport ILT/Afval, Industrie en Bedrijven
	Postbus 16191, 2500 BD Den Haag
	www.ilent.nl @inspectieLenT
Projectnummer	145711

Inhoud

	Colofon—5
	Samenvatting—9
1	Inleiding—11
2	Aanleiding—11
3	Doel van het onderzoek—12
4	Afbakening van het onderzoek—12
5	Werkwijze—12
6	Context—13
7	Waarnemingen en bevindingen—14
7.1	Veiligheidsrapport (VR)—14
7.2	Toezicht en handhaving—15
7.2.1.	Privaatrecht in relatie tot bestuursrecht—15
7.2.2	Handhaving VCB—16
7.3	Vergunningverlening—18
7.3.1	Niet-geactualiseerde vergunning—18
7.3.2	Ambtshalve aanpassing vergunning 27 januari 2015 niet doorgezet—19
7.3.3	BRZO-status—19
7.4	Overig—20
7.4.1	Melden ongewone voorvallen—20
7.4.2	Provinciaal beleid VTH—20
7.4.3	Organisatie en uitvoering taken—20
8	Conclusies—22
9	Bijlagen—23
9.1	Geschiedenis Thermphos—23
9.2	Beschrijving gevolgde werkwijze—25
9.3	Waarnemingen en bevindingen—26
9.4	Bijlage Vergunningenoverzicht—41
9.5	Toetsingskader ILT voor IBT-onderzoek—44
9.6	Lijst met ontvangen, geraadpleegde documenten—46
9.8	Afkortingen—50
9.9	Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten provincie Zeeland—51
9.10	Naschrift ILT—57

Samenvatting

Onderzoek naar de manier waarop de provincie Zeeland haar milieutaken uitvoert bij de sanering van het failliete bedrijf Thermphos, laat zien dat Zeeland haar taken op onderdelen niet volgens de regels heeft uitgevoerd. De provincie heeft ondermeer besloten om toe te staan dat het bedrijf het veiligheidsrapport niet actualiseerde. Gedeputeerde Staten (GS) legde diverse handhavingmaatregelen op, waarvan de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) niet heeft kunnen vaststellen dat deze maatregelen hebben geleid tot het opheffen van de overtredingen en dus verbetering van de veiligheid.

De ILT onderzocht in het kader van het interbestuurlijk toezicht (IBT) de uitvoering door GS van Zeeland van de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving bij het bedrijf Van Citters Beheer B.V. (VCB) dat de sanering van het voormalige Thermphos uitvoert. De Thermphosfabriek is na het faillissement in november 2012 door de curatoren stilgezet. Op tal van plaatsen in de installaties waren toen nog grote hoeveelheden (gevaarlijke) stoffen aanwezig. Het merendeel van de gevaarlijke stoffen is nog steeds aanwezig.

Onderzoeksvragen

In het onderzoek heeft de ILT geprobeerd een antwoord te vinden op vragen zoals 'heeft de provincie beoordeeld of het Veiligheidsrapport van Van Citters Beheer B.V. actueel is', 'is de provincie haar verplichting nagekomen om op te treden tegen overtredingen van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht', 'heeft de provincie gezorgd voor actuele voorschriften voor de activiteiten van het saneringsbedrijf' en 'heeft de provincie regelmatig beoordeeld of de voorschriften toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden voor de bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu'.

Risico's saneringsactiviteiten niet aantoonbaar in kaart

Het Besluit risicovolle zware ongevallen (BRZO) bepaalt dat zogenoemde 'hoge drempel bedrijven' een Veiligheidsrapport (VR) moeten opstellen. De ILT heeft vastgesteld dat het saneringsbedrijf werkt op basis van het Veiligheidsrapport van het productiebedrijf Thermphos. Omdat het geen productiebedrijf meer is, zijn de risico's veranderd en moeten de risico's opnieuw in beeld gebracht worden. In een VR worden ondermeer de risico's in kaart gebracht voor de omwonenden van een bedrijf. Het bedrijf heeft de risico's voor de omwonenden van de saneringsactiviteiten niet in een actueel Veiligheidsrapport in kaart gebracht.

Overtreding duurt voort

De ILT ziet in het onderzoek dat handhavingactiviteiten van de provincie niet onverkort leiden tot het opheffen van overtredingen. Na een fosforbrand in november 2015 stelt de provincie vast dat onvoldoende preventief onderhoud de basisoorzaak is van de brand. Na een tweede fosforbrand in december in hetzelfde jaar met dezelfde basisoorzaak, legt de provincie een last onder dwangsom op in april 2016. In juni van dat jaar vindt een derde fosforbrand plaats. Ook dan is de conclusie van de provincie dat het ontbreken van preventief onderhoud de basisoorzaak is. Tijdens een hercontrole in juli 2017 stelt de provincie vast dat de overtreding van het niet uitvoeren van preventief onderhoud niet is opgeheven.

Vergunningen niet actueel

Het bedrijf Van Citters Beheer B.V. werkt op basis van tal van vergunningen die in het verleden zijn verleend aan het bedrijf Thermphos. De vergunningen gelden veelal voor activiteiten die niet (meer) worden uitgevoerd. De provincie Zeeland heeft VCB in het voorjaar 2017 een veranderingsvergunning verleend voor diverse saneringsactiviteiten zoals het verwerken van fosforslib in de calciner. In 2014 verzocht de provincie, op straffe van handhaving, om een plan van aanpak voor de verwijdering van de (afval)stoffen en voor een wijziging van de Wabo-vergunning (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht). Nadat VCB aan deze verzoeken heeft voldaan heeft de provincie in januari 2015 een ontwerpbeschikking gepubliceerd. Deze ontwerpbeschikking is door de provincie niet officieel vastgesteld. Dat betekent dat VCB bleef werken op basis van de vergunning uit 2011. De ILT heeft bovendien niet kunnen vaststellen dat de provincie het totaal van de bedrijfsactiviteiten van VCB heeft getoetst aan de actuele regelgeving.

1 Inleiding

Het voormalige bedrijf Thermphos (Vlissingen) is op 12 november 2012 failliet gegaan. Het bedrijf had als hoofdactiviteit het produceren van fosfor en fosforzuur. Na faillissement is het bedrijf stilgezet. Op dat moment waren op tal van plaatsen in de installaties nog allerlei stoffen aanwezig. Vanwege de grote hoeveelheid gevaarlijke stoffen was er volgens de provincie¹ de noodzaak tot een spoedige sanering. Dit leidt ertoe dat in 2014, nadat een overeenkomst was gesloten tussen Zeeland Seaports (eigenaar van de grond), de provincie en de curatoren, door Zeeland Seaports een speciaal bedrijf wordt opgericht, 'Van Citters Beheer BV' (VCB), om de sanering van het voormalige Thermphos uit te voeren. De sanering is de hoofdactiviteit van het bedrijf. De activiteit van VCB valt onder het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO)².

Van Citters Beheer BV (VCB) is een BRZO-bedrijf (Besluit risico's zware ongevallen) dat als hoofdactiviteit heeft het uitvoeren van de sanering.

Het college van Gedeputeerde Staten (GS) van Zeeland is het bevoegd gezag voor de vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en coördinerend bevoegd gezag met betrekking tot de taakuitvoering van het BRZO.

Voor de uitvoering van de VTH-taken op VCB dient GS uitvoering te geven aan de wettelijke voorschriften in de Wabo en het BRZO. Voorts dient GS uitvoering te geven aan het vigerende beleid zoals de landelijke handhavingstrategie BRZO. De ILT kan een interbestuurlijk onderzoek instellen als signalen daar aanleiding voor geven. Deze signalen waren er. Daarom heeft de ILT een interbestuurlijk onderzoek ingesteld dat zich richt op de uitvoering van de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving door GS voor de activiteiten van VCB.

2 Aanleiding

De aanleiding voor dit interbestuurlijk toezichtsonderzoek is de optelsom van berichten in de media, resultaten van de BRZO inspectie die op 19 juli 2016 is uitgevoerd door een BRZO inspectieteam, de beoordeling door de ILT van de Wabo-vergunningaanvraag van VCB in 2016, het onderzoek door de Rekenkamer Zeeland

¹ Overeenkomst ter zake van de sanering van het Thermphos terrein in Vlissingen (overeenkomst 10 oktober 2014 tussen Provincie Zeeland en NV Zeeland Seaports)

² Web-site BRZO+ : "Kernboodschap BRZO+ : "Brzo-bedrijven zijn zelf verantwoordelijk voor de veiligheid binnen hun bedrijf. Zij moeten voldoende maatregelen nemen waardoor zij zware ongevallen voorkomen en gevolgen van een eventueel ongeval beperken. Want door grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen bij Brzo-bedrijven, is de impact enorm als er iets mis gaat voor werknemers en omgeving. Brzo-bedrijven moeten zich daarom houden aan strenge wetgeving. Ze moeten exact weten hoeveel van welk type gevaarlijke stoffen ze in huis hebben, wat de effecten daarvan kunnen zijn (risico-inventarisatie) en welke maatregelen nodig zijn om de risico's te beheersen". Hierop wordt toezicht gehouden en gehandhaafd door één - gezamenlijk- inspectieteam, waarin ieder eigen expertise inbrengt ten aanzien van specifieke wet- en regelgeving: * Brzo-omgevingsdiensten (in opdracht van bevoegd gezag: provincie), Wet algemene bepalingen omgevingsrecht * Inspectie SZW, Arbeidsomstandighedenwet * Veiligheidsregio's, Wet veiligheidsregio's * Rijkswaterstaat of een waterschap is bij een inspectie betrokken als er kans is op verontreiniging van oppervlaktewater.

in 2016 over de opdrachtverstrekking voor de uitvoering van BRZO taken en contacten met collega-inspectiediensten ANVS en Inspectie SZW.

3 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is vast te stellen of GS haar taken vergunningverlening, toezicht en handhaving conform regelgeving en haar eigen vigerende handhavingsbeleid uitvoert bij het BRZO-bedrijf Van Citters Beheer BV (VCB).

4 Afbakening van het onderzoek

Het onderzoek dat zich richt op de uitvoering van de Wabo-taken vergunningverlening, toezicht en handhaving door GS op het BRZO-bedrijf Van Citters Beheer BV, omvat ook de uitvoering van het BRZO door GS. Het bedrijf Van Citters Beheer BV werkt onder andere onder de omgevingsvergunningen van het voormalige bedrijf Thermphos en is ontstaan uit een overeenkomst tussen provinciebestuur, havenbedrijf Zeeland Seaports en de curatoren van het failliete bedrijf Thermphos. In dit onderzoek worden daarom ook enkele aspecten uit de periode van het faillissement voorafgaand aan de opzet van de sanering meegenomen.

Dit onderzoek wordt conform de uitgangspunten van de Wet revitalisering generiek toezicht sober, selectief en doelmatig uitgevoerd.

Het onderzoek is vanwege de signalen zoals beschreven onder hoofdstuk 2 en vanuit het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing³, met name gericht op wat 'niet juist'⁴ wordt uitgevoerd. Hiermee wordt niet benoemd wat er wel juist uitgevoerd wordt. Een algemeen beeld over de invulling van de medebewindstaken is eerder gegeven in het algemene IBT onderzoek in 2015 / 2016. De afrondende brief⁵ met de rapportage is 13 september 2016 aan GS gestuurd. De overall conclusie van het onderzoek in 2015 / 2016 was "dat de onderzochte taken inmiddels overwegend conform de wettelijke bepalingen worden uitgevoerd. Het geeft de ILT dan ook geen aanleiding voor nader onderzoek".

5 Werkwijze

De gehanteerde werkwijze vloeit voort uit de Wet revitalisering generiek toezicht en het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing⁶.

³ Uit het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing: "Bij de beslissing door de toezichthouder over de mate van intensiteit van IBT ten aanzien van een bepaald beleidsveld, spelen factoren als mogelijke risico's en gevaren voor de samenleving een belangrijke rol."

⁴ Uit het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing: "IBT is geen instrument om het kwaliteitsniveau van het handelen en de besluitvorming van de provincie- en gemeentebesturen te bevorderen en te verbeteren, maar strekt er enkel en alleen toe om te beoordelen of het bevoegde bestuursorgaan de sectorwetten al dan niet juist uitvoert."

⁵ Rapportage interbestuurlijk toezicht (IBT) 2015 / kenmerk 124590 / 13 september 2016.

⁶ Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing aangeboden namens het kabinet aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 7 maart 2011.

Beschikbaar gestelde documenten rondom vergunningverlening, toezicht en handhaving worden getoetst⁷ aan het omgevingsrecht en vastgesteld beleid van de provincie. Op basis van het documentenonderzoek en interviews met medewerkers van de provincie en de RUD-Zeeland onderzoekt de ILT de taakuitvoering door GS. Na een feitencheck door de provincie, trekt de ILT conclusies. Een uitgebreide beschrijving van de gevolgde werkwijze is in bijlage 9.2 opgenomen.

6 Context

In gesprekken met de ILT heeft de provincie aangegeven dat er sprake is van een complexe situatie zowel voor wat betreft de unieke technische sanering als ook de veelheid aan betrokken partijen en hun relaties.

De fabriek Thermphos is na het faillissement⁸ door de curatoren stilgezet terwijl er op tal van plaatsen in de installaties nog allerlei (gevaarlijke)stoffen aanwezig waren. Er is geen vergelijkbare sanering waaruit ervaring geput kan worden.

Het college van GS is bevoegd gezag voor de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving op grond van de Wabo voor het BRZO-bedrijf VCB, coördinerend bevoegd gezag met betrekking tot het toezicht op naleving van het BRZO en is op diverse manieren betrokken⁹ bij deze zaak. Het havenbedrijf Zeeland Seaports (ZSP) is eigenaar van de grond. Om de sanering uit te voeren is door ZSP het bedrijf Van Citters Beheer BV (VCB) opgericht. VCB neemt de BRZO-inrichting over, wordt vergunninghouder en daarmee ondertoezichtstaande van het Wabo-bevoegd gezag.

⁷ Het door ILT te gebruiken normenkader bij een IBT-onderzoek is opgenomen onder bijlage 9.5

⁸ In bijlage 9.1 is een beknopte geschiedenis van Thermphos opgenomen.

⁹ Overeenkomst ter zake van de sanering van het Thermphos terrein in Vlissingen (overeenkomst 10 oktober 2014 tussen Provincie Zeeland en NV Zeeland Seaports)

7 Waarnemingen en bevindingen

In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste waarnemingen en bevindingen opgenomen die gedaan zijn op basis van de ontvangen documenten en de interviews met medewerkers van de provincie die gehouden zijn op 11 juli 2017.

Aan het begin van ieder hoofdstukje staat cursief het wettelijk kader voor de taakuitvoering door GS.

In bijlage 9.3 is een overzicht opgenomen van alle waarnemingen en bevindingen.

7.1 Veiligheidsrapport (VR)

VCB is een zogenaamd hoge drempel¹⁰ bedrijf in het kader van het BRZO 2015 en heeft op basis van artikel 10 lid 1 de verplichting om een veiligheidsrapport (VR) op te stellen. Het bevoegd gezag, GS dient conform artikel 10 BRZO het VR te beoordelen.

Het Veiligheidsrapport (VR) van VCB is gebaseerd op een kennisgeving¹¹ conform het BRZO van het bedrijf Thermphos. Thermphos had als hoofdactiviteit de productie van fosfor; VCB heeft als hoofdactiviteit de sanering van het bedrijf. De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat er een actueel VR van VCB is beoordeeld door het bevoegd gezag en heeft daarmee niet kunnen vaststellen dat de risico's voor omwonenden in kaart zijn gebracht.

In de rapportages van de milieucontroles naar aanleiding van incidenten met fosfor van 30 november en 27 december 2015 en van 17 juni 2016 wordt geconcludeerd¹²: "De directe oorzaak van deze lekkages is corrosie, het ontbreken van inspectie en preventief onderhoud is de basisoorzaak."

Een mogelijk risico bij VCB is het ontbreken van preventief onderhoud. Door de RUD Zeeland wordt een beeld gevormd met een risico inschatting. Het werkdocument "Risico-inschatting" van 14 oktober 2016 van de RUD Zeeland beschrijft een scenario van een plasbrand van fosforslib waarbij 1000 ton fosfor betrokken is.

Om een beeld te krijgen van het mogelijk effect bij een scenario waarbij grote hoeveelheden fosfor betrokken zijn, is door de ILT gekeken naar de informatie in het niet vastgestelde veiligheidsrapport deel 3 van 18 februari 2015 van VCB. Hierin wordt gesteld dat het effectgebied waar mensen gezondheidsklachten kunnen oplopen bij het "instantaan falen railwagon gevuld met fosfor (60 ton)" groter kan zijn dan 10 kilometer.

¹⁰ Het BRZO 1999 onderkende twee typen bedrijven: het PBZO-bedrijf en VR-bedrijf. Het onderscheid is afhankelijk van het overschrijden van een lage of hoge drempelwaarde. Bedrijven die de hoge drempelwaarde overschrijden worden aangemerkt als VR-bedrijf; bedrijven die de lage drempelwaarde overschrijden zijn een PBZO bedrijf. Het Brzo 2015 gebruikt de volgende nieuwe begrippen: Lagedrempelinrichting (voorheen PBZO-inrichting) en Hogedrempelinrichting (voorheen VR-inrichting)

¹¹ Toelichting: In een kennisgeving geeft een BRZO bedrijf aan welke en hoeveel stoffen er zijn en de gevaarsaspecten van die stoffen. De kennisgeving is verplicht en moet voldoen aan een flink aantal regels.

In een veiligheidsrapport geeft een bedrijf vervolgens aan welke gevaren die deze stoffen hebben bij, handelingen, transport of opslag. In het VR staat ook op welke wijze het bedrijf deze gevaren ondervangen worden door maatregelen. Tevens bevat een veiligheidsrapport de berekeningen met risico's voor de omgeving en het milieu. Het VR begint dus met de aanwezige gevaarlijke stoffen, die vermeld moeten zijn in de kennisgeving. Het Wabo bevoegd gezag is verantwoordelijk om te zorgen dat er een actueel VR ligt en dat de andere overheden (Veiligheidsregio, Rijkswaterstaat, inspectie SZW) het rapport kunnen beoordelen. Ook moeten ze zelf in het kader van art 10 het rapport beoordelen op volledigheid.

¹² Citaat uit het inspectierapport met inspectiedatum 22 juni 2016

Artikel 10 lid 4 onder b van het BRZO 2015 verplicht bestaande bedrijven een geactualiseerd VR in te dienen bij het bevoegd gezag voor 1 juni 2016. Het college van Gedeputeerde Staten heeft op 20 juni 2017 besloten dat het VR van VCB niet geactualiseerd hoeft te worden. "Het college heeft op 20 juni 2017 het besluit genomen om niet te handhaven op basis van het advies van de RUD Zeeland. Dit advies luidde: *"Het is vanwege de uitzonderlijke situatie waarin VCB zich bevindt niet opportuun om van haar een volledig geactualiseerd Veiligheidsrapport (VR) te eisen. Er is op dit moment geen sprake van een volledig operationele beheersorganisatie. Voorts zijn de kosten van het volledig maken van het VR hoog en is het tijdrovend. Richting VCB is wel gecommuniceerd dat het veiligheidsbeheerssysteem up to date dient te worden gehouden en dat het onderhoudssysteem voor alle systemen en equipment waarmee wordt gewerkt functioneert. Hierop wordt tijdens de reguliere inspecties toezicht gehouden door de inspecteurs van de RUD Zeeland."*

Dit besluit impliceert dat GS toestaan dat VCB het BRZO op dit punt niet hoeft na te leven en dat ze hier niet op zullen handhaven.

Op 9 juli 2013 is door GS de BRZO handhavingstrategie vastgesteld. Deze strategie biedt niet de mogelijkheid om af te zien van handhaving.

Bevindingen:

- De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat GS een VR dat door VCB is opgesteld heeft beoordeeld. De ILT heeft daarmee niet kunnen vaststellen dat de actuele risico's voor omwonenden in kaart zijn gebracht.
- Het college van GS heeft 20 juni 2017 besloten dat het BRZO bedrijf VCB niet hoeft te voldoen aan artikel 10 lid 4 onder b van het BRZO 2015 om het VR te actualiseren. Met dit impliciete besluit van GS om niet te handhaven wordt afgeweken van de door GS ondertekende landelijke handhavingstrategie BRZO.

7.2 Toezicht en handhaving

Het college van GS is in beginsel verplicht op te treden tegen overtredingen conform artikel 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

De uitvoering van de toezichttaken en de handhaving zijn kernpunten in dit onderzoek. Er is gekeken naar de uitgevoerde Wabo- en BRZO-inspecties en de bestuursrechtelijke handhaving door GS in de vorm van de inzet van het instrument last onder dwangsom. Daarnaast is de privaatrechtelijke overeenkomst tussen GS, de curatoren en ZSP in dit kader meegenomen.

7.2.1. *Privaatrecht in relatie tot bestuursrecht*

Op 10 oktober 2014 is een privaatrechtelijke overeenkomst gesloten tussen de curatoren van Thermphos, NV Zeeland Seaports en de provincie Zeeland. In de overeenkomst is geregeld dat een bedrijf opgericht wordt, Van Citters Beheer BV (VCB), om de sanering van Thermphos uit te voeren.

In deze overeenkomst is onder andere bepaald dat het bevoegd gezag de eerder aan de curatoren opgelegde lasten onder dwangsom intrekt.

Op 14 oktober 2014 zijn de vier lasten onder dwangsom¹³ en een voornemen tot een last onder dwangsom ingetrokken. Als motivatie voor dit besluit stellen GS dat:

¹³ a. Last onder dwangsom van 29 oktober 2013, nr 13023725DG voor het verwijderen van een partij veegzand (zoals bevestigd bij beslissing op bezwaar d.d. 30 juli 2014, kenmerk 14011951/DG).

b. Last onder dwangsom van 30 juli 2014, nr. 14011947/DG, voor het verwijderen van een hoeveelheid fosforslik.

“..curatoren geen drijver meer zijn van de inrichting van Thermphos en dat via de overeenkomst een gelijkwaardig alternatief voor handhaving is bereikt...”

De lasten onder dwangsom zijn niet ingetrokken vanwege het opheffen van de overtreding waarvoor ze waren opgelegd.

Tijdens het IBT onderzoek is niet gebleken dat het preventief onderhoud, waar één van de op 14 oktober 2010 ingetrokken lasten onder dwangsom betrekking op had, conform het BRZO wordt uitgevoerd.

De ILT heeft geen documenten aangetroffen waaruit blijkt dat deze overeenkomst is ingezet om het preventief onderhoud bij VCB af te dwingen.

Bevinding:

De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat de overeenkomst van 10 oktober 2014 tussen curatoren, ZSP en de provincie als alternatief voor de handhaving op overtredingen is ingezet.

7.2.2

Handhaving VCB

Het bevoegd gezag heeft het handhavingsbeleid vastgesteld in de nota Oog op Zeeland uit 2007 en de landelijke handhavingstrategie BRZO.

Het overheidshandelen in het kader van het handhavingsbeleid dient de bescherming van de burgers en het milieu. Vanuit het oogpunt van externe veiligheid heeft de ILT voor dit onderzoek de diverse handhavingstrajecten die door GS zijn gestart voor drie handhavingcases, nader bekeken.

Handhaving op preventief onderhoud

Op 30 november 2015 is er een fosforbrand. De toezichthouder van de RUD Zeeland constateert op 1 december 2015 dat onvoldoende preventief onderhoud de basisoorzaak is.

Op 27 december 2015 vindt het tweede incident met fosfor plaats met, volgens de toezichthouder van de RUD Zeeland, dezelfde basisoorzaak: het ontbreken van preventief onderhoud.

Onvoldoende preventief onderhoud is een overtreding van Brzo 2015 artikel 7 lid 6, richtlijn 2012/18/EU bijlage III onderdeel b sub iii.

Het bevoegd gezag handhaaft hierop met een last onder dwangsom op 26 april 2016.

Op 17 juni 2016 is de derde brand door lekkage van fosfor. Tijdens een inspectie op 22 juni 2016 concludeert de toezichthouder dat de basisoorzaak het ontbreken van preventief onderhoud is. De eerder vastgestelde overtreding ‘het niet naleven van *werkinstructie risico gestuurd onderhoud*,’ is hiermee niet ongedaan gemaakt. De hiervoor opgelegde dwangsom van 26 april 2016 was op dat moment van rechtswege verbeurd¹⁴. Deze verbeurde dwangsom wordt door het bevoegd gezag niet ingevorderd.

Tijdens een BRZO-inspectie op 19 juli 2016 wordt door de toezichthouder van de RUD Zeeland niet specifiek ingegaan op de last onder dwangsom van 26 april 2016.

c. Last onder dwangsom van 30 juli 2014, nr. 14011948/DG, n.a.v, geconstateerde overtredingen van een Brzo-inspectie. Deze last onder dwangsom van 30 juli 2014 naar aanleiding van de BRZO-inspectie van 4 november 2013 en de controle op 5 juni 2014 ziet onder andere op de overtreding van het ontbreken van preventief onderhoud.

d. Last onder dwangsom van 30 september 2014, nr. 14014249DG voor het verwijderen van overige afvalstoffen.

¹⁴ Bij controle is vastgesteld dat de overtreding voortduurt. De overtreding is niet binnen de gestelde termijn uit de last onder dwangsom ongedaan gemaakt. Op basis van de wet (Algemene wet bestuursrecht art 5.33) is de overtreder de opgelegde dwangsom verschuldigd aan het bevoegd gezag.

De last onder dwangsom van 26 april 2016 wordt op 13 september 2016 aangepast naar aanleiding van bezwaar door VCB. Naar aanleiding van de definitieve last onder dwangsom van 13 september 2016 heeft op 12 juli 2017 een hercontrole plaatsgevonden. Met deze hercontrole is vastgesteld dat de overtreding voor het niet uitvoeren van preventief onderhoud niet is opgeheven. Bij brief van 28 juli 2017 hebben GS vastgesteld dat een dwangsom van € 25.000,= is verbeurd.

Handhaving Veiligheidsbeheersysteem (VBS)

Naar aanleiding van de BRZO-inspectie op 19 juli 2016 stelt het college van GS op 19 november 2016 een concept last onder dwangsom op.

Kern van de overtreding is dat VCB niet kan aantonen dat alle VBS-elementen systematisch beschouwd worden. Hiervoor stelt GS op 21 juni 2017 de last onder dwangsom vast met een begunstigingstermijn van 3 maanden. Dit betekent dat de begunstigingstermijn loopt tot 21 september 2017 om aan de last te voldoen en de op 19 juli 2016 geconstateerde overtreding ongedaan te maken.

VCB legt de werkzaamheden stil

VCB heeft naar aanleiding van een inspectie op 21 juni 2017 van het Wabo bevoegd gezag, de Inspectie SZW en de Veiligheidsregio Zeeland, besloten om de werkzaamheden stil te leggen. Het bevoegd gezag bevestigt deze stillegging met een brief van 5 juli 2017 en maakt in de brief haar besluit kenbaar om niet te handhaven.

De reden voor stillegging is dat VCB niet heeft kunnen aantonen dat de risico's van de installatiedelen die in bedrijf zijn, goed en doelmatig worden beheerst. GS stelt in haar brief van 5 juli 2017 dat er geen sprake is van: "een overzicht van de installatiedelen; planmatige inspectie en onderhoud; inzicht in de aanwezige corrosie en degradatie mechanismen; aantoonbaar inzicht in de aanwezige risico's". Op grond van de Landelijke Handhavingstrategie BRZO beoordelen GS de ernst van de overtreding als zijnde categorie 1: "een onmiddellijke dreiging op een grootschalig en ernstig incident".

VCB mag volgens GS pas weer opstarten nadat de integriteit van de installatie en de veilige bedrijfsvoering is aangetoond en na een inspectie van de BRZO-inspecteurs.

Tijdens een inspectie op 12 juli 2017 komt het inspectieteam tot het oordeel dat VCB kan doorstarten met het verwerken van het fosforslib. In het inspectierapport bij de brief van 28 juli 2017 van GS staat onder andere: "vCB stelt een assessment op over de integriteit van tank 3 en tank 5 op basis van het nieuwe gebruik. Hierin worden optredende trillingen, wanddiktemetingen en te verwachte degradatiemechanismes betrokken".

Bevindingen:

- De last onder dwangsom van 26 april 2016 was naar aanleiding van de inspectie op 22 juni 2016 van rechtswege verbeurd.
- De ILT heeft niet kunnen constateren dat de opgelegde last onder dwangsom van 26 april 2016 die op 13 september 2016 gewijzigd is, heeft geleid tot naleven van de procedure risico gestuurd onderhoud, onderdeel van het preventief onderhoud bij VCB.

7.3 Vergunningverlening

Het college van GS dient conform artikel 2.30 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht te zorgen voor actuele voorschriften voor de activiteiten. GS moeten regelmatig bezien of de voorschriften toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.

7.3.1 Niet-geactualiseerde vergunning

Met de sanering als hoofdactiviteit is een andere inrichting ontstaan ten opzichte van de hoofdactiviteit productie fosfor.

In algemene zin geeft de wetgever aan¹⁵ dat het bevoegd gezag een revisievergunning kan verlangen als een vergunning voor een inrichting in verschillende stukken te vinden¹⁶ is en het vergunningenbestand na verloop van tijd door de veelheid aan wijzigingsvergunningen en meldingen onoverzichtelijk wordt.

Uit de interviews op 11 juli 2017 kwam naar voren dat de RUD-Zeeland een revisievergunning passend bij de huidige activiteiten acht. De RUD Zeeland heeft bij VCB aangedrongen op het indienen van een aanvraag voor een revisievergunning. Hiermee ontstaat de mogelijkheid om het veiligheidsrapport te actualiseren en de activiteiten te toetsen aan actuele regelgeving en de huidige stand der techniek. Door GS wordt gesteld dat van VCB hiervoor geen aanvraag is ontvangen.

Er is voor VCB een veelheid aan vergunningen en meldingen van kracht die verleend zijn voor activiteiten die niet (meer) worden uitgevoerd. Zo werkt VCB onder andere onder de revisievergunningen van Thermphos voor de sinterfabriek van 27 april 1993 (Hinderwet), voor de fosforfabriek van 12 september 1994 en voor de fosforzuurfabrieken van 29 juli 2008.

GS hebben voor de diverse saneringsactiviteiten, zoals het verwerken van fosforslib in de calciner een veranderingsvergunning aan VCB verleend (april 2017).

Een totaaloverzicht van de vigerende vergunningen en meldingen voor VCB is opgenomen onder bijlage 9.4.

De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat het geheel van de activiteiten van VCB getoetst is aan actuele regelgeving zoals de stand der techniek zoals vastgelegd in Europese documenten (BREF's) en bijlage behorende bij artikel 9.2 Mor.

Bevinding:

De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat het geheel aan vergunningen van VCB getoetst zijn aan de actuele (vigerende) regelgeving en de huidige stand der techniek zoals IPPC, Seveso III, BEVI, PGS6, BRZO (2015), actueel veiligheidsrapport, actueel QRA en actueel maatgevende scenario's.

¹⁵ Wabo onder 2.6.1

¹⁶ In een uitspraak van 12 januari 1996 oordeelde de Afdeling van de Raad van State dat het bevoegd gezag *in casu* een revisievergunning had moeten verlangen, omdat 'onvoldoende onderscheid kon worden gemaakt tussen het oude en het nieuwe vergunde gedeelte van de inrichting'

7.3.2 *Ambtshalve aanpassing vergunning 27 januari 2015 niet doorgezet*

GS hebben in november 2014 het bedrijf VCB opgelegd om een verzoek tot wijziging van de Wabo vergunning en een plan van aanpak in te dienen voor de verwijdering van de (afval)stoffen. GS stelden handhaving in het vooruitzicht als dat niet zou gebeuren. VCB heeft een verzoek tot wijziging van de vergunning met een plan van aanpak ingediend.

Op 27 januari 2015 wordt door GS een ontwerpbeschikking bekend gemaakt voor een ambtshalve aanpassing van de vergunning van 5 juli 2011. In deze ontwerpbeschikking worden de termijnen aangepast die in de vergunning van 5 juli 2011 zijn opgenomen en die handelen over het verwijderen van stoffen na bedrijfsbeëindiging. De termijnen worden aangepast aan de planning van het ingediende plan van aanpak van 14 januari 2015. De stoffen dienen verwijderd te zijn voor 1 juli 2016.

De ILT stelt tijdens dit IBT onderzoek vast dat er geen definitieve beschikking is genomen. Hiermee is geen nieuwe termijn vastgesteld en blijft de vergunning van 5 juli 2011 en de termijnen die daarin zijn genoemd, van kracht.

Bevinding:

Er is geen definitieve beschikking genomen op de ontwerp vergunning van 27 januari 2015. Hiermee blijft de onderliggende vergunning van 5 juli 2011 en de daarin opgenomen voorschriften rondom verwijderen van (afval)stoffen na bedrijfsbeëindiging van kracht.

7.3.3 *BRZO-status*

Op 5 augustus 2016 dient VCB een aanvraag in die ertoe strekt dat de BRZO-status van het bedrijf zou komen te vervallen. GS stelt op 27 september 2016 een ontwerpbeschikking op waarin positief wordt beschikt op de aanvraag.

Het ontwerp van de beschikking wordt door GS op 30 september 2016 voor advies toegezonden aan de ILT.

De ILT heeft hierop vanuit haar adviestaak conform het Bor op 4 november 2016 een zienswijze¹⁷ ingediend waarbij betoogd is dat het bedrijf nog steeds onder het BRZO valt. Voorafgaand aan deze formele zienswijze is door de ILT zoals gebruikelijk op ambtelijk niveau contact geweest om de visie en de in te dienen zienswijze toe te lichten.

Door VCB is op 1 november 2016 een verzoek ingediend om de aanvraag van 5 augustus 2016 op te schorten.

Bevinding:

Door niet alle opgeslagen fosfor mee te nemen in de beoordeling van de aanvraag heeft GS niet de volledige toetsing uitgevoerd conform BRZO 2015 of bijlage I van de Seveso III richtlijn om vast te stellen of de BRZO status kon komen te vervallen.

¹⁷ Citaat zienswijze ILT 4 november 2016: "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."

7.4 Overig

7.4.1 Melden ongewone voorvallen

Het bevoegd gezag moet conform artikel 17.2 Wet milieubeheer ontvangen meldingen van een ongewoon voorval doorsturen naar onder andere de ILT.

Naar aanleiding van een verzoek van de ILT zijn op 5 juli 2017 meldingen doorgestuurd naar de ILT die bij het bevoegd gezag bekend waren over 2015 en 2016. Van de 13 meldingen blijken er vijf eerder aan de ILT doorgestuurd te zijn. Acht meldingen waren onbekend bij de ILT.

Bevinding:

Niet alle ongewone voorvallen die door VCB gemeld waren aan de provincie Zeeland zijn conform artikel 17.2 Wet milieubeheer doorgestuurd naar de ILT

7.4.2 Provinciaal beleid VTH

GS dienen een handhavingsbeleid op te stellen conform artikel 7.2 van het Bor. GS dienen verder het handhavingsbeleid jaarlijks te evalueren (Bor 7.7) en bij noodzaak zo spoedig mogelijk aan te passen.

In 2015/2016 heeft de ILT een IBT onderzoek bij de provincie Zeeland uitgevoerd. Hierover heeft de ILT op 13 september 2016 (kenmerk 124590) GS met een brief geïnformeerd. In deze brief stelt de ILT dat op onderdelen de taakuitvoering niet conform wet- en regelgeving is. Met name het handhavingsbeleid 'Oog op Zeeland' uit 2007 toonde tekortkomingen in het ontbreken van de probleemanalyse en prioriteitstelling zoals in het Besluit omgevingsrecht (Bor) is aangegeven. Naar aanleiding van dit onderzoek in 2015/2016 heeft de provincie aangegeven dat hier aan zal worden voldaan met de nota 'Schoon en veilig Zeeland'. Deze was nagenoeg gereed en vaststelling was voorzien in 2016. De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat deze nota daadwerkelijk door Provinciale Staten is vastgesteld.

Dat betekent dat de nota 'Oog op Zeeland' uit 2007 nu nog van kracht is. Voor handhaving op het BRZO volgt GS de landelijke BRZO handhavingstrategie die op 9 juli 2013 door GS is vastgesteld.

Bevinding:

De in het vooruitzicht gestelde en in 2016 vast te stellen nota 'Schoon en Veilig Zeeland' is op het moment van het onderzoek niet vastgesteld.

7.4.3 Organisatie en uitvoering taken

GS dienen conform de Algemene wet bestuursrecht artikel 4.84 bij de handhaving het eigen vastgestelde handhavingsbeleid te volgen.

Bij het besluit van 15 mei 2012 hebben GS een wijziging van de handhavingnota "Oog op Zeeland" vastgesteld. Het betreft de wijziging van de "Gedragsregel Openbaarheid Handhavinginformatie". Deze houdt onder andere in dat

inspectieresultaten actief openbaar gemaakt zullen worden. De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat de informatie rondom VCB openbaar gemaakt is conform het eigen provinciaal beleid en conform artikel 13 lid 17 van het BRZO 2015.

Bevinding:

De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat de toezicht- en handhavinginformatie over VCB openbaar gemaakt is conform het vastgestelde handhavingsbeleid Oog op Zeeland (Openbaarheid handhavinginformatie 15 mei 2012) en het BRZO 2015.

8 Conclusies

Op basis van de bevindingen in hoofdstuk 7 en in bijlage 9.3 worden de onderstaande conclusies getrokken.

De conclusies van het onderzoek afgezet tegen het *wettelijk kader* zijn:
Veiligheid

Volgens het BRZO artikel 10 moet het bedrijf Van Citters Beheer BV beschikken over een actueel veiligheidsrapport en moet het college van GS dat beoordelen. GS hebben toegestaan dat VCB het veiligheidsrapport niet actualiseerde. Hierdoor heeft het bevoegd gezag geen actueel beeld van de risico's voor de omgeving.

Toezicht en handhaving

Het college van GS is in beginsel verplicht op te treden tegen overtredingen conform artikel 5.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. Het college van GS heeft diverse handhavingsmaatregelen opgelegd bij overtredingen. Op het onderdeel preventief onderhoud hebben de handhavingsinspanningen niet geleid tot het opheffen van de overtreding door het bedrijf Van Citters Beheer BV. Onvoldoende preventief onderhoud is een overtreding van het BRZO en is de basisoorzaak geweest van een drietal incidenten met fosfor.

Vergunningen

Het college van GS dient conform artikel 2.30 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht te zorgen voor actuele voorschriften voor de activiteiten. GS moeten regelmatig bezien of de voorschriften toereikend zijn gezien de ontwikkelingen op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu. Er is voor VCB een veelheid aan vergunningen van kracht voor activiteiten die niet (meer) worden uitgevoerd. Het college van GS heeft niet aangetoond dat het geheel aan vergunningen van VCB getoetst is aan actuele vigerende regelgeving en de huidige stand der techniek.

9 Bijlagen

9.1 **Geschiedenis Thermphos**

Het bedrijf Thermphos was gevestigd aan de Europaweg zuid 4 te Ritthem (Vlissingen).

In 1966 kocht Hoechst een stuk grond aan bij de monding van de Westerschelde voor de bouw van een industriecomplex. De aanwezigheid van een goede energievoorziening en een diepe zeehaven, waardoor grondstoffen goedkoop via zee aangevoerd konden worden, waren belangrijke pluspunten.

Hoechst Vlissingen produceerde voornamelijk producten op basis van fosfor: witte fosfor (P₄), fosforzuur, natriumtripolyfosfaat (NTPP) en natriumfosfaat.

In 1996 startte de ontmanteling van het Hoechst-concern en ook de vestiging te Vlissingen werd geconfronteerd met diverse reorganisatieplannen, waarbij vele tientallen banen verloren gingen.

In 1997 werden de fosforactiviteiten afgesplitst van Hoechst, wat het begin inluidde van Thermphos International B.V. in Vlissingen. In 2000 was er een managementbuy-out en in 2003 werd het bedrijf overgenomen door de Italiaans-Israëliëse zakenman Nahum Galmor. De vestiging in Vlissingen maakte daarna onderdeel uit van Thermphos International. Dit bedrijf had vestigingen in Europa, Noord- en Zuid-Amerika en Azië. Het totale personeelsbestand bedroeg circa 1.150 medewerkers.

In de Vlissingse fabrieken maakte Thermphos fosfor, fosforzuur, gereinigd nat fosforzuur en NTPP. Het complex telde acht fabrieken die met elkaar in verbinding stonden. Bijproducten uit de ene fabriek werden weer ingezet in de andere. De koolmonoxide die ontstond in de fosforfabriek werd gebruikt als brandstof in de sinterfabriek en de zoutfabrieken of door de kolencentrale van het nutsbedrijf EPZ. Het restant werd afgefakkeld.

Per jaar werd er zo'n 600.000 ton fluorapatiet verwerkt. Dit fosfaaterts is een mineraal dat rijk is aan calciumfosfaat. Andere grondstoffen waren cokes en grind. Na een proces in de sinter- en fosforfabriek ontstond fosfor, fosforovengas (voornamelijk koolmonoxide) en een restproduct slak. In het fosfaaterts zit ook cadmium dat vrijkomt bij de verwerking. Dioxine is een ander bijproduct. Alle elementaire fosfor die Thermphos produceerde werd verder verwerkt in andere tussenproducten. Deze tussenproducten werden in tal van eindproducten verwerkt, zoals vlamvertragers, cosmetica, geneesmiddelen en gewasbeschermingsmiddelen. Het slak werd gebruikt als ondergrondmiddel in de weg- en waterbouwindustrie.

Thermphos is 12 november 2012 failliet verklaard door de Rechtbank te Middelburg. Het bedrijf had op dat moment al anderhalve maand uitstel van betaling. Het bedrijf was onderwerp van strenge controles door de overheid. In 2009 en 2010 was er een intensieve correspondentie¹⁸ tussen GS en de VROM Inspectie in het kader van IBT. Het onderwerp was de uitstoot van dioxine en zware metalen en onvoldoende veiligheidscultuur bij Thermphos. De VROM Inspectie richtte zich op een integrale handavingsaanpak door GS. Thermphos moest grote investeringen doen om de uitstoot van afvalstoffen te minimaliseren en daarbovenop had het bedrijf veel last van concurrentie uit Kazachstan dat fosfor op de Europese markt dumpte. Bij het faillissement van Thermphos verloren 450 mensen hun baan. Het bedrijf realiseerde tot voor het faillissement een omzet van circa € 400 miljoen op jaarbasis.

¹⁸ Rapport Thermphos; Commissie Mans; 25 februari 2011

In januari 2013 werd bekend dat Thermphos geen doorstart zou maken. Volgens de curatoren was de kans minimaal dat er nog een koper geïnteresseerd zou zijn in het bedrijf. Voor de buitenlandse dochterbedrijven bestond wel belangstelling. De kosten van de ontmanteling van Thermphos lopen in de tientallen miljoenen. Volgens de curator was het saldo op de faillissementsrekening € 33 miljoen. Dit is onvoldoende voor het volledig opruimen van het radioactieve afval, de vervuilde grond en het ontmantelen van de fabrieksinstallaties van het failliete fosforbedrijf. Eind september 2013 werd nog eens bevestigd dat een doorstart van Thermphos definitief van de baan was. Volgens directeur Grossmann van overnamekandidaat Kalogeo uit Oostenrijk waren de saneringskosten van het vervuilde terrein de belangrijkste reden voor het mislukken van het proces. Mocht Thermphos na doorstart alsnog failliet gaan, dan wilde Kalogeo hiervoor niet opdraaien omdat zij de vervuiling niet hadden veroorzaakt. Ook besprekingen met een Russische overnamekandidaat leidden niet tot een doorstart. Uiteindelijk wordt duidelijk dat er geen doorstart gaat plaatsvinden.

De tijdsdruk loopt op mede gelet op de problematiek van het stilgezette bedrijf. Het leidt ertoe dat in 2014, na besprekingen en een overeenkomst tussen Zeeland Seaports, de provincie en de curatoren, door Zeeland Seaports een speciaal bedrijf wordt opgericht 'Van Citters Beheer BV' om de sanering van het bedrijf uit te gaan voeren. In oktober 2014 worden daarvoor overeenkomsten gesloten tussen Curatoren, Provincie Zeeland en Zeeland Seaports en tussen Provincie Zeeland en Zeeland Seaports. De curatoren dragen de Turnkey-overeenkomst (TKO) met Decontamination Services BV voor de veiligstelling van het terrein over aan VCB. Voor deze opdracht, beheers- en operationele kosten dragen de curatoren 35 miljoen euro bij, de Provincie Zeeland, 3 miljoen euro en het ministerie van I&M 3 miljoen euro.

De opdracht betreft de veiligstelling van het terrein en de sanering zo ver beschikbare gestelde middelen daartoe reiken. Veiligstellen betrof fosfoslibverwerking, cleaning van leidingen en systemen, afvoer van gevaarlijke afvalstoffen en opslag van andere afvoerkosten. De sanering, beheer en organisatie voor het deel veiligstellen gaat volgens de planning duren tot mei 2016 en kost € 41 miljoen. De veiligstelling blijkt veel langzamer te gaan dan gepland en de langere duur brengt langer doorlopen van beheers- en organisatiekosten met zich mee en de sanering blijkt voor DS duurder dan gepland. Volgens de eerste planning zou de sanering op 9 mei 2016 zijn afgerond. De planning wordt in eerste instantie aangepast tot december 2016. Nadat dit niet haalbaar blijkt vraagt de Provincie Zeeland een nieuw Plan van Aanpak, dat door VCB eind maart 2017 wordt afgerond. Naast de planning werd ook voortdurend de organisatiestructuur aangepast. In maart 2017 wordt door VCB de TKO met VCB ontbonden voor het niet uitgevoerde deel van de werkzaamheden.

In juni stelt op verzoek van de Provincie Zeeland het kabinet een onderzoek in onder leiding van dhr. Samsom naar de problematiek van de sanering van Thermphos. Op basis van het Plan van Aanpak doet hij aanbevelingen over de aanpak van de sanering en de kostenverdeling die Rijk, Provincie Zeeland en Zeeland Seaports gezamenlijk omarmen en vertalen om in samenwerking te zorgen voor een veilig, schoon en heruitgeefbaar terrein.

9.2 Beschrijving gevolgde werkwijze

De uitgangspunten voor onderzoek in het kader van interbestuurlijk toezicht liggen in de Provinciewet en het 'Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing'. Dit kader beschrijft de verschillende stappen. Deze zijn tijdens het onderzoek allemaal doorlopen:

1. Signalen wegen en beoordelen
Is er sprake van signalen die vooral te maken hebben met de uitvoering van de taken van GS als Wabo-bevoegd gezag bij dit bedrijf? Gaat het over een wezenlijk risicovolle situatie? Zijn de signalen verder te onderbouwen met informatie uit andere ILT-bronnen of openbare bronnen? Bij vaststelling van relevante signalen wordt een onderzoek voorbereid. De staatssecretaris van Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat wordt geïnformeerd.
2. Contacten met bevoegd gezag
De directeur Afval, Industrie en Bedrijven (AIB) van de ILT informeert de gedeputeerde voor vergunningverlening van de provincie Zeeland telefonisch dat een IBT-onderzoek zal worden uitgevoerd. Aanleiding vormen signalen waaronder de zienswijze rondom de BRZO-status bij een vergunningaanvraag in september/oktober 2016.
3. Aankondiging
Het onderzoek is bij brief van 21 april 2017 aan GS aangekondigd met een motivatie en een primaire uitvraag voor informatie.
4. Gesprek ter toelichting
In een gesprek op 9 mei 2017 van de ILT met de provinciesecretaris is het onderzoek verder toegelicht.
5. Gegevens verwerken voor de beeldvorming
Informatie wordt verkregen uit de opgevraagde en ontvangen documenten. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van informatie uit openbare bronnen zoals beleidsdocumenten die op de provinciale website staan.
6. Kernpunten en vragen formuleren
De informatie wordt geordend rondom de kernpunten van onderzoek: veiligheid, toezicht en handhaving en vergunningverlening. Uit de veelheid worden enkele specifieke cases, die betrekking hebben op externe veiligheid, geselecteerd. Er wordt getoetst aan landelijke regelgeving en aan beleid van de provincie. Vragen worden geformuleerd.
7. Onderzoek op afstand
Op afstand worden constatering gedaan op basis van ontvangen documenten.
8. Onderzoek bij de provincie
De kernpunten worden per email kenbaar gemaakt aan Gedeputeerde Staten en er wordt een afspraak gemaakt om nadere toelichting te verkrijgen. De onderzoeksvragen worden gesteld aan medewerkers van de provincie Zeeland en de RUD-Zeeland tijdens gezamenlijke interviews.
9. Vervolgonderzoek op afstand
De informatie uit de interviews wordt verwerkt. Er worden nog enkele nadere vragen gesteld via telefoon en email. Dit leidt tot een eerste conceptrapport met waarnemingen en bevindingen.
10. Feitencheck
Het conceptrapport met waarnemingen en bevindingen wordt voor een feitencheck voorgelegd aan de provincie.
11. Reactie provincie
De reactie van de provincie wordt verwerkt.
12. Eindrapportage
De eindrapportage met conclusies wordt gemaakt en aangeboden aan de bewindspersoon.

9.3 Waarnemingen en bevindingen

De waarnemingen zijn gedaan op basis van de documenten opgenomen in bijlage 9.6 en op basis van interviews op 11-7-2017 met medewerkers van de provincie Zeeland en medewerkers van de RUD-Zeeland. In de eerste rij is steeds aangegeven op basis van welk document de bevindingen zijn gebaseerd.

De termen 'waarneming' en 'bevinding' zijn ontleend aan een werkmethode van BRZO+ van januari 2012¹⁹.

Veiligheidsrapport (VR)

Veiligheidsrapport 28 januari 2015		
norm	Waarnemingen	Bevindingen
Artikel 10 BRZO 2015 of Artikel 10 BRZO 1999	a. De provincie Zeeland kon op verzoek van ILT geen conform art 10 BRZO 2015 of conform het oude BRZO 1999 art 10 beoordeeld veiligheidsrapport voor VCB aanleveren.	a. Het bevoegd gezag heeft niet aangetoond dat het VR van VCB conform artikel 10 BRZO 15 of conform artikel 10 BRZO 1999 is beoordeeld. De ILT heeft daarmee niet kunnen vaststellen dat de actuele risico's voor omwonenden in kaart zijn gebracht.
Artikel 6 BRZO 2015 (kennisgeving)	Naar aanleiding van een verzoek van de ILT om het laatst beoordeelde VR van VCB toe te sturen heeft het bevoegd gezag een niet conform artikel 10 BRZO 2015 beoordeelde versie van het VR toegestuurd.	
Artikel 9 RRZO (inhoud veiligheidsrapport)	b. In deel 2 van dit VR staat hoe het fosfor wordt verbrand bij VCB. Deel 2 voldoet niet volledig aan de eisen van de PGS 6. Zo zijn de procesparameters van de verbranding niet te vinden en ook niet de grenzen waarbinnen nog veilig gewerkt kan worden. Zodat een beschrijving van de scenario's in een	b. ILT kan niet vaststellen dat VCB beschikt over een actueel Veiligheidsrapport voor haar bedrijfsactiviteiten dat voldoet aan de eisen zoals die gesteld zijn in de RRZO.
Artikel 10 RRZO (beschrijving scenario's)		

¹⁹ BRZO+ , Werkwijzer BRZO 'Van Waarneming tot oordeel' 5 januari 2012: "Tijdens een inspectie worden de waarnemingen per inspectieonderwerp, mogelijk zelfs meerdere inspectieonderwerpen, gedaan middels een documentenstudie, interviews en een rondgang door het bedrijf (visuele inspectie). Een waarneming is vrij van een oordeel. Er kunnen bovendien waarnemingen worden gedaan ten aanzien van een onderwerp dat niet is opgenomen in het inspectieplan. De waarnemingen worden getoetst aan een of meerdere normen en leiden hierdoor tot een bevinding. De normen kunnen hard en concreet vastgesteld zijn, maar ook gebaseerd zijn op een door de inspecteur gehanteerd referentiekader. Er zijn bovendien meerdere bevindingen mogelijk met betrekking tot één onderwerp."

<p>in een risico analyse)</p> <p>RRZO Artikel 11 (berekening groepsrisico en plaatsgebonden risico), RRZO artikel 12 beschrijving risico's voor het milieu)</p>	<p>risicoanalyse niet volledig gemaakt kunnen worden.</p> <p>Deel 3 van het VR is niet geactualiseerd naar de nieuwe situatie en beschrijft de Thermphos fabriek. Het brandweerrapport betreft het brandweer rapport van de Thermphos fabriek (21-9-2011). De aangetroffen onderliggende risicostudies zijn niet actueel. De kwalitatieve risicoanalyse (QRA) voor het berekenen van het groepsrisico en het plaatsgebonden risico is opgesteld op 20 juni 2011 en beschrijft de situatie van Thermphos. De beschrijving van de risico's voor het milieu (MRA) is opgesteld op 7 november 2011 en beschrijft ook de situatie bij Thermphos.</p>	
---	---	--

Besluit GS 20 juni 2017 ten aanzien van een nieuw op te stellen VR		
norm	waarnemingen	bevindingen
<p>Artikel 10 lid 4 onder b BRZO</p> <p>Landelijke handhavingstrategie BRZO</p> <p>Artikel 17 RRZO</p>	<p>a. Bedrijven moesten bij het van kracht worden van het nieuwe BRZO 2015 voor 1 juni 2016 een actueel veiligheidsrapport aanleveren. Op 20 juni 2017 nemen GS het besluit dat VCB het VR niet hoeft te actualiseren.</p> <p>GS motiveert haar besluit om niet te actualiseren als volgt: "Er is op dit moment geen sprake van een volledig operationele beheersorganisatie. Voorts zijn de kosten van het volledig maken van het VR hoog en is het tijdrovend." Dit besluit impliceert om niet te handhaven op een niet actueel VR. De BRZO handhavingstrategie kent geen mogelijkheid om af te zien van handhaving.</p> <p>Het Wabo bevoegd gezag is er coördinerend</p>	<p>a. Het college van GS heeft op 20 juni 2017 besloten dat het BRZO bedrijf VCB niet hoeft te voldoen aan artikel 10 lid 4 onder b van het BRZO 2015 om het VR te actualiseren. Met dit besluit neemt GS impliciet de beslissing om niet te handhaven en wijkt daarmee af van de door het GS ondertekende landelijke handhavingstrategie BRZO.</p>

	verantwoordelijk voor om te zorgen dat het VR periodiek wordt beoordeeld door de betrokken bevoegde gezagen (GS, Rijkswaterstaat, Inspectie SZW en de Veiligheidsregio).	
--	--	--

Toezicht en handhaving

Besluit GS 14 oktober 2014 met betrekking tot vier lasten onder dwangsom		
<p>a. Last onder dwangsom van 29 oktober 2013, nr 13023725DG voor het verwijderen van een partij veegzand (zoals bevestigd bij beslissing op bezwaar d.d. 30 juli 2014, kenmerk 14011951/DG).</p> <p>b. Last onder dwangsom van 30 juli 2014, nr. 14011947/DG, voor het verwijderen van een hoeveelheid fosforslik.</p> <p>c. Last onder dwangsom van 30 juli 2014, nr. 14011948/DG, n.a.v, geconstateerde overtredingen van een Brzo-inspectie.</p> <p>d. Last onder dwangsom van 30 september 2014, nr. 14014249DG voor het verwijderen van overige afvalstoffen.</p>		
norm	Waarnemingen	Bevindingen
Wabo artikel 5.2 lid 1 onder a	<p>a. De overeenkomst van 10 oktober 2014 tussen curatoren, ZSP en provincie wordt in besluit van 14 oktober 2014 door de provincie beschreven als een voor een last onder dwangsom "gelijkwaardig alternatief in de handhaving".</p> <p>De last onder dwangsom van 30 juli 2014 naar aanleiding van de BRZO-inspectie van 4 november 2013 en de controle op 5 juni 2014 wordt op 14 oktober 2014 ingetrokken. Deze last onder dwangsom van 30 juli 2014 ziet onder andere op de overtreding van het ontbreken van preventief onderhoud. Tijdens het onderzoek is niet gebleken dat het preventief onderhoud conform het BRZO wordt uitgevoerd.</p>	<p>a. De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat de overeenkomst van 10 oktober 2014 tussen curatoren, ZSP en de provincie als alternatief voor de handhaving is ingezet.</p>

Last onder dwangsom van 25 april 2016 naar aanleiding van brand op 27 december 2015		
norm	waarnemingen	bevindingen
Landelijke Handhavingsstrategie BRZO 2015	<p>a. Niet voldoende preventief onderhoud is de basisoorzaak van een drietal onderzochte incidenten met fosfor.</p> <p>Dit wordt door de toezichthouder op 1 december 2015 geconstateerd naar aanleiding van een fosforbrand op 30 november 2015.</p>	<p>a. De dwangsom van 26 april 2016 was naar aanleiding van de inspectie op 22 juni 2016 van rechtswege verbeurd.</p>
Artikel 5 eerste lid en artikel 7 zesde lid BRZO		

<p>2015</p> <p>Besluit Last onder dwangsom 25 april 2016. Met begunstigingstermijn van 1 week</p> <p>AWB artikel 5.33 en artikel 5.37</p>	<p>Op 27 december 2015 vindt opnieuw een incident met fosfor plaats. Op basis van de bevindingen van de daarop volgende inspecties wordt door GS een last onder dwangsom op 26 april 2016 opgelegd.</p> <p>Op 17 juni 2016 is er weer brand door lekkage van fosfor bij VCB. In het inspectierapport van 22 juni 2016 naar aanleiding van deze brand wordt door de toezichthouder geconstateerd dat het niet uitvoeren van preventief onderhoud de basisoorzaak is.</p> <p>De geconstateerde overtreding waar de last onder dwangsom van 26 april 2016 op ziet wordt niet genoemd in het inspectierapport of in de briefwisseling met VCB over de inspectie van 22 juni 2016.</p> <p>De overtreding van deze last is gebaseerd op: <i>"Tijdens de inspectie is geconstateerd dat de ex-Thermphos procedure "werkinstructie risico gestuurd onderhoud, versie 2012-01-23" niet is gehanteerd, niet voor de installatie en ook niet voor de fosforhoudende leidingen. Van de leiding die is gaan lekken is geen onderhoudshistorie aanwezig. Er zijn geen inspecties uitgevoerd met betrekking tot deze leiding."</i> (citaat uit de dwangsom van 26 april 2016)</p> <p>De Themphos Werkinstructie risico gestuurd onderhoud Versie waar hier over gesproken heeft tot doel: <i>"1 Identificeren van equipments die bij falen op welke manier dan ook een ontoelaatbaar veiligheidsrisico veroorzaken, z.g. Veiligheidskritische equipments (aanduiding VK);2 Het definiëren van het type toe te passen onderhoud om bij falen van bedoelde equipments, in welke vorm dan ook, te voorkomen"</i></p>	
---	--	--

	<i>dat een ontoelaatbaar veiligheidsrisico ontstaat;3 Het in systemen vast leggen van de onderhoudsstrategie en uitvoering."</i> (bron: werkinstructie risico gestuurd onderhoud Thermphos d.d. 23 januari 2012)	
Wijziging last onder dwangsom van 13 september 2016 met betrekking tot preventief onderhoud		
norm	waarnemingen	bevindingen
Landelijke Handhavingsstrategie BRZO BRZO 2015. Artikel 5 eerste lid en artikel 7 zesde lid BRZO 2015	<p>b. Naar aanleiding van bezwaar van VCB is de last onder dwangsom van 25 april 2016 gewijzigd. De last is hierbij duidelijker beschreven.</p> <p>De dwangsom heeft nu de volgende formulering: <i>"Gelasten wij u artikel 5, eerste lid en/of artikel 7, zesde lid van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 en/of voorschrift 1.6 van de vergunning van 12 september 1994, kenmerk 948760/1613, voor zover het betreft de procedure "werkinstructie risico gestuurd onderhoud", (laatste geldende versie) en de procedure "Leidingsystemen voor fosfor en fosforhoudend water alsmede cotrellslurry systemen" (laatste geldende versie), tijdens de saneringsfase 1 A/B, na te leven."</i></p> <p>ILT heeft na deze wijziging van de dwangsom geen rapporten ontvangen waaruit blijkt dat direct na afloop van de begunstigingstermijn is gecontroleerd op deze overtreding.</p>	<p>b. De ILT heeft niet kunnen constateren dat de opgelegde last onder dwangsom van 26 april 2016 die op 13 september 2016 gewijzigd is, heeft geleid tot naleven van de procedure risico gestuurd onderhoud, onderdeel van het preventief onderhoud bij VCB .</p>

Concept last onder dwangsom 29 november 2016 nav BRZO-inspectie 19 juli 2016		
norm	waarnemingen	bevindingen
<p>Landelijke handhavingsstrategie BRZO</p> <p>artikel 7, zesde lid van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 juncto bijlage iii, onderdeel b sub vii, van de Richtlijn 2012/18/EU</p>	<p>a. In een BRZO-rapport naar aanleiding van een inspectie op 19 juli 2016 wordt een categorie 2 overtreding vastgesteld.</p> <p>De overtreding gaat over a. het ontbreken van een interne planning voor audits, b het niet aantoonbaar uitvoeren van acties naar aanleiding interne controle rondes; c het ontbreken van voldoende prestatie-indicatoren voor het VBS en het ontbreken van een (directie) conclusie ten aanzien van de effectiviteit van het gehele VBS.</p>	<p>a. Door een last onder dwangsom op te leggen op deze overtreding handelt GS conform de landelijke handhavingstrategie BRZO.</p>
Nieuwe concept last onder dwangsom 17 mei 2017 nav BRZO-inspectie 19 juli 2016		
norm	waarnemingen	bevindingen
<p>Landelijke handhavingsstrategie BRZO</p> <p>artikel 7, zesde lid van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 juncto bijlage iii, onderdeel b sub vii, van de Richtlijn 2012/18/EU</p>	<p>b. Naar aanleiding van bezwaar door VCB wordt een nieuwe concept last onder dwangsom opgesteld. Motivatie is dat gezien de ontwikkelingen bij VCB en de wijzingen die hiermee gepaard gaan de last anders omschreven moest worden.</p> <p>c. 13 april 2017 stuurt VCB een aantal stukken op. In de nieuwe concept last onder dwangsom wordt op basis hiervan de conclusie getrokken dat aan deel a van de eis is voldaan. Deel b en c blijven openstaan.</p>	<p>b. Op grond van de concept last onder dwangsom van 29 november 2016 met een zienswijzetermijn van 2 weken wordt naar aanleiding van de zienswijze van VCB op 17 mei 2017 een nieuwe concept last onder dwangsom opgelegd.</p> <p>c. VCB heeft na 10 maanden een einde gemaakt aan deel a van de overtreding.</p>
Definitieve last onder dwangsom 21 juni 2017 n.a.v. BRZO-inspectie 19 juli 2016		

norm	waarnemingen	Bevindingen
Landelijke handhavingsstrategie BRZO artikel 7, zesde lid van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 juncto bijlage Ii, onderdeel b sub vii, van de Richtlijn 2012/18/EU	d. Op 21 juni 2017 wordt de last onderdwangsom vastgesteld ten aanzien van de delen: b 'het niet aantoonbaar uitvoeren van acties naar aanleiding interne controle rondes'; c 'het ontbreken van voldoende prestatie-indicatoren voor het VBS en het ontbreken van een (directie) conclusie ten aanzien van de effectiviteit van het gehele VBS.' De begunstigingstermijn van de last is gesteld op 3 maanden. Dit betekent dat het bedrijf nog tijd heeft tot 21 september 2017 om de overtreding ongedaan te maken.	d. GS laat een overtreding in BRZO categorie 2 circa 14 maanden openstaan. Een dergelijk lange termijn is niet in de lijn met de landelijke handhavingsstrategie BRZO.

Brief RUD Zeeland 27 juli 2016, Niet handhaven overtreding cadmium lozing		
norm	waarnemingen	bevindingen
Mandaatbesluit: Vaststelling van het Besluit ondermandaat directietaken RUD Zeeland 2014	a. De RUD Zeeland stuurt op 27 juli 2016 een brief aan VCB dat een geconstateerde overschrijding van cadmium bij een lozing niet wordt gehandhaafd. Deze brief wordt ondertekend door een medewerker van de RUD Zeeland namens de directeur van de RUD Zeeland namens GS. Dit valt niet binnen het mandaatbesluit. De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat GS hierover expliciet een besluit hebben genomen.	a. De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat GS het besluit hebben genomen om niet te handhaven zoals dat in de brief van 27 juli 2016 door de RUD Zeeland aan VCB is geschreven.

Besluit 5 Juli 2017 niet te handhaven op een ernstige overtreding met als reden eigen stillegging door VCB.		
norm	waarnemingen	bevindingen
Landelijke handhavingsstrategie BRZO	a. Na een gezamenlijk bezoek op 21 juni 2017 door Inspectie SZW, veiligheidsregio en het Wabo-bevoegd gezag is het volgende geschreven in dit besluit: "Er is ...niet aangetoond dat er:	a. De BRZO-inspecteurs beoordelen de risico's van het niet uitvoeren van onderhoud door VCB als een overtreding categorie 1: "een onmiddellijke dreiging van een grootschalig

	zijn getroffen of deze maatregelen onvoldoende zijn uitgevoerd". Naar ons oordeel heeft VCB hiermee een juist besluit genomen."	
Brief 28 juli 2017 verbeuren dwangsom van 13 september 2016		
Norm	Waarnemingen	bevindingen
Landelijke Handhavingsstrategie BRZO BRZO 2015. Artikel 5 eerste lid en artikel 7 zesde lid BRZO 2015	c. GS delen mee dat n.a.v. de inspectie op 12 juli 2017 de dwangsom van 13 september 2016 van rechtswege is verbeurd. Op basis van de volgende waarneming: <i>Tijdens deze inspectie is gebleken dat de "Werkinstructie risico gestuurd onderhoud" van 23 januari 2012 niet wordt toegepast op het bepalen van de veiligheidsklasse van de instrumentatie. In de doelstelling van deze procedure is beschreven "Het definiëren van het type toe te passen onderhoud om bij falen van bedoelde equipment. in welke vorm dan ook, te voorkomen dat een ontoelaatbaar veiligheidsrisico ontstaat".</i>	c. Bij VCB is nog geen sprake van naleving van de procedure preventief onderhoud. VCB verbeurt de dwangsom van 13 september 2016.
Brief 28 juli 2017 aanbieding inspectierapport 12 juli 2017		
norm	waarnemingen	bevindingen
Landelijke handhavingsstrategie BRZO Artikel 7, zesde lid, van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 juncto bijlage III, onderdeel b sub iii, van de Richtlijn 2012/18/EU,	d. Uit het inspectierapport blijkt dat de werkzaamheden rondom de calciner weer gestart zijn. Het inspectieteam beoordeelt dat VCB van de calciner kan aantonen dat de conditie van het nieuw leidingwerk en insluitsystemen bij de nieuwbouw op orde was. De overige (oude) delen van het bedrijf zijn niet in bedrijf. Tank 3 en 5 worden gebruikt voor de opslag van fosforslib. Voor tank 3 en 5 dienen onder andere risico inventarisaties opgesteld te worden. In het inspectierapport staat onder andere het volgende over het onderhoud :	d. Uit het rapport blijkt niet dat sprake is van preventief onderhoud, er is volgens het rapport bij VCB sprake van breakdown onderhoud en een beperkte kijk op de degradatiemechanismen. De handhavingsinspanningen van GS hebben op 12 juli 2017 nog niet geleid tot preventief onderhoud bij VCB.

	<p>“.....De laatste jaren zijn er geen onderhoudswerkzaamheden aan de tanks uitgevoerd. Recent zijn er bij tank 3 en 5 een aantal wanddikte metingen uitgevoerd, de eindrapportage van deze wanddiktemetingen was nog niet voor handen.In de bespreking kwam naar voren dat van Citters beheer BV nog geen uitspraak kon doen over de integriteit van de opslagtanks 5 en 3 en of deze wanddiktemetingen representatief waren voor beoordeling van mogelijke corrosievormen op heel de tank.....</p> <p>.....Er is bij vCB slechts beperkt kijk op de mogelijk aanwezige degradatiemechanismes De CEO van vCB deelde tijdens de inspectie mee dat hij de integriteit van de opslagtank 5 verder zal aantasten doordat hij een deel van het dak zal weghalen en er met een kraan in zal gaan werken in een poging om de fosforslib te mobiliseren en mogelijk zo te verwijderen.....</p> <p>.....Het planmatig onderhoud is er niet, er wordt gewerkt met zgn. break-down onderhoud. De risico's die ontstaan bij de bedrijfsvoering van de calciner zijn niet in een RI&E voor handen....”</p>	
--	--	--

Vergunningverlening

Onderzoek bestaande vergunningen van Thermphos en VCB		
norm	waarnemingen	bevindingen
Wabo artikel 2.30, actualisatie vergunningen.	<p>a. De vigerende onderliggende Wabo vergunningen waaronder VCB haar saneringsactiviteiten ontplooit zijn onder andere; de sinterfabriek van d.d.27-4-1993; de fosforfabriek d.d.12-9-1994; de fosforzuurfabrieken d.d. 29-7-2008. Voor volledig overzicht zie bijlage 9.4.</p> <p>Voor de sinterfabriek samen met de fosforfabriek (EPP: Elemental Phosphorus Plant) is in 2008 een deelrevisievergunning opgesteld en in 2009 vernietigd door de Raad van State.</p> <p>In 2011 is voor het gehele Thermphos-terrein (sinterfabriek, fosforfabriek en fosforzuurfabrieken) één revisievergunningaanvraag gestart, maar dat heeft nooit tot een actuelere vergunning geleid vanwege faillissement.</p>	<p>a. De saneringsactiviteiten die VCB ontplooit vallen deels onder de niet geactualiseerde vergunningen van Thermphos.</p> <p>De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat het geheel aan activiteiten op het voormalige Thermphosterrein (de stilgelegde Thermphosinstallaties en de saneringsactiviteiten van VCB) zijn getoetst aan actuele vigerende regelgeving. Het ontbreekt onder andere aan een actueel veiligheidsrapport, actueel QRA, actuele maatgevende scenario's.</p>

Ontwerpvergunning d.d. 27 januari 2015		
norm	waarnemingen	bevindingen
Wabo, Paragraaf 3.3.	<p>a. Op 27-1-2015 wordt aan VCB een ontwerp-beschikking gestuurd met een ambtshalve wijziging van de vergunningen uit 1993, 1994 en 2011 met betrekking tot het verruimen van de termijnen van verwijderen afvalstoffen na bedrijfsbeëindiging.</p> <p>b. GS hebben 27-11-2014 aan VCB deze wijziging opgelegd. VCB moet voor 15-1-2015 een verzoek tot wijziging en een plan van aanpak indienen. Indien</p>	<p>a. Er is nimmer een definitieve vergunning gevolgd. Hiermee blijft de onderliggende vergunning van 5-7-2011 en de daarin opgenomen voorschriften rondom verwijderen van (afval)stoffen na bedrijfsbeëindiging van kracht.</p> <p>b. GS eisen van het bedrijf het indienen van een aanvraag voor een</p>

	<p>VCB er geen gehoor aan geeft zal er handhaving volgen.</p> <p>c. Er is geen motivatie teruggevonden om de ontwerpvergunning niet door te zetten. GS hebben aangegeven dat de ontwerpbeschikking niet is opgevolgd door een definitieve vergunning.</p>	<p>veranderingsvergunning. Dit leidt tot een ambtshalve ontwerpvergunning.</p> <p>c. Een ontwerpvergunning heeft geen gevolg gekregen in een vergunning.</p>
--	---	--

Ontwerpbeschikking voor intrekken BRZO status aangehouden d.d. 27-9-2016		
norm	waarnemingen	bevindingen
BRZO 2015 artikel 1, Europese SevesoIII-richtlijn bijlage I	<p>a. VCB dient 5-8-2016 een aanvraag in om fosforproductie, -opslag en verlading in te trekken, en de BRZO-status te laten vervallen. GS maken 27-9-2016 een ontwerpbeschikking in lijn met de aanvraag bekend.</p> <p>In de ontwerpbeschikking ontbreekt een gedegen analyse op het door VCB in de aanvraag gegeven register van gevaarlijke stoffen. GS plegen ook zelf geen BRZO-analyse op het door VCB in de aanvraag gegeven register van gevaarlijke stoffen. Er is geen actuele lijst met gevaarlijke stoffen die aanwezig zijn met BRZO-categorisering. RUD-Zeeland verwijst hiervoor naar de aanvraag VCB (27-9-2016), en naar de lijst die fysiek op de inrichting aanwezig is.</p> <p>b. RUD-Zeeland adviseert (brief 14 september 2016) GS als bevoegd gezag m.b.t. de vergunningaanvraag van VCB. In deze brief zit o.a. het advies om de Veiligheidsregio Zeeland om advies te vragen bij met name werkzaamheden aan de ovens.</p> <p>Op basis van de op 30-9-2016 doorgestuurde</p>	<p>a. De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat GS alle opgeslagen fosfor heeft meegenomen in de beoordeling van de aanvraag. Dit is nodig voor een volledige toetsing conform BRZO 2015 of bijlage I van de Seveso III richtlijn om vast te stellen of de BRZO status kon worden opgeheven.</p> <p>b. GS zijn voornemens om de BRZO status conform de aanvraag van VCB te laten vervallen. De ILT stelt in haar zienswijze dat GS niet hebben aangetoond dat de BRZO status van VCB verlaten kan worden.</p>

	<p>ontwerpbeschikking naar de wettelijke adviseur onderhoudt de ILT contact met de vergunningverlener van de RUD over het voorgenomen verlaten van de BRZO-status. Door de ILT wordt op 4-11-2016 een zienswijze ingediend op het ontwerp van de beschikking.</p> <p>Op 1-11-2016 dient VCB een verzoek in bij GS om de aanvraag op te schorten omdat niet duidelijk is wanneer bepaalde activiteiten kunnen stoppen.</p>	
--	---	--

overig

Melden ongewone voorvallen 2015 en 2016; mail 5-7-2017		
norm	waarnemingen	bevindingen
Wet milieubeheer artikel 17.2	a. Tijdens het onderzoek worden op verzoek van de ILT, in een mail van 5-7-2017 de meldingen van ongewone voorvallen doorgestuurd die door VCB aan de provincie Zeeland zijn gedaan in 2015 en 2016. Van de 13 meldingen blijken er vijf (één in 2015 en vier in 2016) eerder aan de ILT doorgestuurd te zijn. Acht meldingen zijn onbekend.	a. Niet alle ongewone voorvallen die door VCB gemeld waren aan de provincie Zeeland, zijn, zoals bepaald in artikel 17.2 Wet milieubeheer doorgestuurd aan de ILT.

Beleid VTH-taken		
norm	waarnemingen	bevindingen
Besluit omgevingsrecht art. 7.2	a. In het eerdere algemene IBT-onderzoek bij de provincie Zeeland in 2015-2016 is vastgesteld dat het vigerende beleid voor de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving niet conform de relevante	a. De in vooruitzicht gestelde en in 2016 vast te stellen nota "Schoon en Veilig Zeeland" is op het moment van het onderzoek in 2017 niet vastgesteld.

<p>Nota "Oog op Zeeland", 'Openbaarheid handhavinginformatie' 15 mei 2012</p>	<p>regelgeving is. Hierover heeft de ILT op 13-9-2016 (kenmerk 124590) een afrondende brief gezonden. Het handhavingsbeleid "Oog op Zeeland" uit 2007 is niet in overeenstemming met art 7.2 Besluit Omgevingsrecht (BOR). Tijdens dat onderzoek is aangegeven dat door de provincie Zeeland voldaan zal worden met de nieuwe nota "Schoon en veilig Zeeland". Deze zou in 2016 worden vastgesteld. Tijdens de interviews op 11 juli 2017 is door de provincie aangegeven dat de nota in het najaar van 2017 wordt vastgesteld.</p> <p>b. Volgens de aangepaste nota "Oog op Zeeland" uit 2007 ("Openbaarheid handhavinginformatie" 15 mei 2012) is de toezicht en handhavinginformatie te vinden op de website. Handhavinggegevens over het bedrijf Van Citters Beheer BV of enig ander bedrijf zijn niet aangetroffen op de provinciale website.</p>	<p>b. Tijdens het onderzoek heeft ILT niet kunnen vaststellen dat het bevoegd gezag de toezicht- en handhavinginformatie op de website plaatst zoals het vastgestelde handhavingsbeleid "Oog op Zeeland" (Openbaarheid handhavinginformatie 15 mei 2012) voorschrijft.</p>
---	--	--

9.4 Bijlage Vergunningenoverzicht

Ontvangen van de provincie Zeeland 24 juli 2017

Van Citters Beheer BV vergunningenoverzicht juli 2017

1) Algemeen

Vergunningen

Nr.	Beschikingsdatum	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.	Beschikingsdatum	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.	Beschikingsdatum	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	Gritfaciliteiten 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 wijzigen 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⁾ beschikingsdatum

3) Fosforfabriek

Vergunningen

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

Meldingen

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

5) Vergunningen Van Citters Beheer B.V.

Vergunningen

Nr.	Beschikingsdatum	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 fosforslib weg te werken

Goedkeuringsbesluiten

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

9.5 Toetsingskader ILT voor IBT-onderzoek

Hieronder staat in der tabel het algemene normenkader zoals dat door de ILT gebruikt wordt bij IBT onderzoeken. Per onderzoek wordt aangegeven welke specifieke artikelen zijn getoetst.

Voor dit onderzoek zijn de cursief / vetgedrukte normen leidend. Daarnaast zijn enkele artikelen opgenomen die in het verlengde liggen van de hieronder genoemde artikelen.

Toegevoegd zijn:

- BRZO artikel 1, 5, 6 en 7.
- Algemene wet bestuursrecht artikel 5.33, 5.37 en 4.84

Overzicht relevante wettelijke bepalingen (ILT normenkader en thema's) 7-2-2017 zoals ook te vinden op de website van de ILT:

<https://www.ilent.nl/onderwerpen/toezicht-provincies/documenten/publicaties/2017/2/7/wettelijke-bepalingen-ibt-normenkader-en-themas>

nr	Thema	Regelgeving						
		Wm	Wabo	BOR	MOR	BRZO	Rb ev	RRZO
1	Milieubeleid/Provinciale milieuverordening	1.2 1.2a 1.3 1.3c 1.4 4.9 5.5 8.42b						
2	Handhavingsbeleid			7.2 7.3	10.3 10.4			
3	Organisatie van de handhaving		5.2 5.3 5.4 5.5 5.7 5.8 5.9 5.10 5.12	7.4 7.5 7.6 7.7	10.5 10.6			
4	Uitvoering van vergunningverlening, toezicht en handhaving	5.3 8.41a 8.42 8.42a 9.5.1 9.5.3 9.5.6 18.2 18.2c 18.2e 18.2.i 21.1	2.6 2.7 2.14 2.20 2.22 2.26 2.30 2.31 2.31a 2.33 3.10 3.23 5.19 5.21 5.23 7.6	4.6 5.4 5.4.a 5.5 5.6 5.7 5.9 5.10 5.12 5.12a 5.13 5.13b	4.13 9.3 9.4			

nr	Thema	Regelgeving						
		Wm	Wabo	BOR	MOR	BRZO	Rb ev	RRZO
				6.13				
5	Melden ongewone voorvallen	17.2 17.3 17.4 17.5a 17.5b 17.5c 17.5e 17.9 17.10 17.12 17.13 17.14 17.16 17.18						
6	Externe veiligheid	12.13 12.14 12.17					8 9 10 13 15	
7	Luchtemissies	5.16 12.23 12.24 12.28a 12.29						
8	BRZO 2015			6.15		4 8 10 13 15		
	RRZO							2 6 9 10 11 12 13 14 16 17 19

9.6 Lijst met ontvangen, geraadpleegde documenten

Naast deze documenten zijn ook documenten geraadpleegd via de provinciale site. Het gaat hier om beleidsdocumenten.

doc no ILT	datum document	onderwerp	toelichting
35	27-04-93	GS beschikking Hinderwet aan Van Hoechst Holland NV	beschikking op aanvraag van 25-3-1992 (Hinderwet) ; actualisering vergunningen
34	12-09-94	GS beschikking milieubeheer aan Van Hoechst Holland NV	beschikking op aanvraag 15-7-1994; actualiseren van de eerdere vergunningen
84	25-06-07	Incidenten	Intern draaiboek directie
33	29-07-08	GS beschikking milieuvergunning	beschikking op aanvraag deelrevisievergunning 26-10-2007
24	2-12-08	brief dir RMW namens GS aan Thermphos	opleggen LOD overschrijden lozing Cd
44	10-12-08	brief hfd afd handhaving Natuur en Milieu namens GS aan Thermphos	brief ter correctie van een LOD van 2-12-2008; met een verkeerd voorschrift
26	20-04-10	brief dir RMW namens GS aan Thermphos	opleggen LOD overschrijden lozing zink
20	28-04-10	brief dir RMW namens GS aan Thermphos	voornemen 3 LOD's; gelegenheid tot zienswijze
28	15-06-10	brief dir RMW namens GS aan Thermphos	opleggen LOD nav BRZO inspectie 16-17-18 febr 2010
25	22-06-10	brief dir RMW namens GS aan Thermphos	opleggen LOD overschrijden lozing Cd
27	6-07-10	brief dir RMW namens GS aan Thermphos	opleggen LOD nav BRZO inspectie 16-17-18 febr 2010
100	2-11-10	GS beschikking aan Thermphos	besluit wijziging voorschriften
22	16-12-10	brief dir RMW namens GS aan Thermphos	verbeuren dwangsom 15.000,=; LOD 6-7-2010
23	11-02-11	brief dir RMW namens GS aan Thermphos	verbeuren dwangsom 15.000,=;
96	20-06-11	Save QRA	revisie van de eerdere QRA
88	28-06-11	rapport SAVE aan Thermphos	Loss of containment-scenario's
65	5-07-11	brief aan Thermphos door GS	toezenden beschikking ambtshalve wijziging vergunningen; nadere bepalingen
79	7-11-11	VR VCB MRA	MRA
80	7-11-11	VR VCB MRA-bijlage	MRA bijlage
55	6-01-12	brief dir RMW namens GS aan Thermphos	concept wijziging last onder dwangsom (ammoniak) (15-11-2011)
21	18-01-12	brief dir RMW namens GS aan Thermphos	intrekken 3 LOD's (2-12-2008 / 20-4-2010 /15-6-2010)
97	23-01-12	Thermphos-werkinstructie	Thermphos werkinstructie risicogestuurd onderhoud
63	24-01-12	brief dir RMW namens GS aan Thermphos	beschikking wijziging LOD ammoniak
94	1-09-12	schema onderhoud en inspecties	Schema's van Thermphos
70	11-07-13	bezoekverslag	verslag op RUD-format
68	7-02-14	BRZO inspectierapport Thermphos	inspectie 4-11-2013 / definitief rapport 7-2-2014
9	7-03-14	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Inspectie Thermphos International BV 7 maart 2014, EPP fabriek (fosforfabriek)

6	4-04-14	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Inspectie Thermphos International BV 4 april 2014, PA&PP fabriek
56	30-07-14	brief GS aan Curatoren van Thermphos	Last onder dwangsom overtredingen n.a.v. Brzo- inspectie (3-11-2013)
59	30-07-14	brief GS aan Curatoren van Thermphos;	Lod verwijderen afvalstoffen (fosforslib)inrichting Thermphos (n.a.v. inspectie 18-11-2013)
15	27-08-14	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Inspectie Thermphos 27-8-2014, EPP fabriek (fosforfabriek) Inz lod van 30-7-2014
54	2-09-14	brief GS aan Curatoren van Thermphos;	Concept-lod verwijderen overige afvalstoffen (behalve fosforslib) n.a.v. inspectie 21-8-2014
85	22-09-14	Piket dienst	intern draaiboek piketdienst RUD
49	23-09-14	brief GS aan Curatoren van Thermphos;	Begunstigingstermijn LOD 30-7-2014 verwijderen van fosforslib, verlengd met één maand
50	23-09-14	brief GS aan Curatoren van Thermphos	Concept LOD Rapport Bodemkwaliteit; kenbaar maken voornemen
62	23-09-14	brief GS aan Curatoren van Thermphos;	reactie op bezwaar LOD 30-7-2014 en op verzoek om begunstigingstermijn met 12 weken te verlengen
29	30-09-14	brief GS aan Curatoren van Thermphos;	Last onder dwangsom verwijderen "overige afvalstoffen inrichting Thermphos
71	10-10-14	overeenkomst ZSP-Porvincie- Curatoren	overeenkomst over oprichting SPV; deels ook handhaving
2	14-10-14	brief GS aan Curatoren van Thermphos	4 LOD's en een voornemen LOD worden ingetrokken.
67	24-11-14	mail van toezichthouder RUD	mailbericht met een verslag van een gesprek bij VCB
7	7-01-15	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Inspectie opstelplaatsen van de testinstallatie verwerking fosforslib
91	14-01-15	PvA van VCB aan RUD	
95	14-01-15	PBZO van VCB	VCB-preventiebeleid
31	27-01-15	brief aan Van Citters Beheer door GS	Toezenden ontwerp vergunning wijziging termijnen verwijderen van afvalstoffen;
39	27-01-15	brief aan Van Citters Beheer door GS	besluit van 27-11-2014 voor uitvoeren proef testen verwerkingsmethode verbranden van fosforslib.
72	28-01-15	VR VCB deel 1	VR
73	18-02-15	VR VCB deel 2	VR
74	18-02-15	VR VCB deel 3	VR
75	18-02-15	VR VCB qra	VR QRA
76	18-02-15	VR VCB mra	VR MRA
77	18-02-15	VR VCB scenario's	VR Loss of containment scenario's
11	21-04-15	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Inspectie naar de voortgang van de nieuwbouw van de fosforpers en -verbrandingsinstallatie
43	21-04-15	brief aan Van Citters Beheer door GS	besluit goedkeuring verzoek van 9-3-2015 om een verlenging proef tot 1 juli 2015;
10	12-05-15	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Inspectie fosforpers en -verbrandingsinstallatie; nagaan lekkage P-opslagvaten en lek in watertank-II
32	26-05-15	brief aan Van Citters Beheer door GS	Toezenden besluit goedkeuring uitvoeren persproef op basis van aanvraag 9-3-2015
111	15-06-15	RI&E van VCB	notitie over intern veiligheidsinstructie
48	15-07-15	brief aan Van Citters Beheer door GS	toesturen op 6-5-2015 aangevraagde wijziging indirecte lozingsvergunning
5	2-09-15	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Inspectie fosforpers en -verbrandingsinstallatie, evaluatieproef en de RI&E van insluitsystemen
47	16-09-15	brief aan Van Citters Beheer door GS	Verzoek (14-7-2015) uitvoeren grootschalige persproef; verzoek (7-7-2015) verlengen termijn proef
13	23-09-	inspectie door RUD Zeeland;	Bespreking RI&E en vervolgacties VCB m.b.t.

	15	bezoekverslag	fosforhoudende insluitsystemen.
41	23-09-15	brief aan Van Citters Beheer door GS	besluit op het verzoek 30-7-2015 veranderingsvergunning
45	29-09-15	brief aan Van Citters Beheer door team-accounthouder RUD	toezenden van 8 inspectierapporten uit 2014 en 2015
3	1-12-15	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Bespreking stand van zaken; vervolgacties door VCB mbt fosforhoudende verwerking- en insluitsystemen
1	9-12-15	Toestemming aanvulling persproef Van Citters Beheer	Aanvullen van eerdere toestemming voor een grootschalige persproef
16	29-12-15	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Bespreking incidenten fosforlekkage; vervolgacties VCB m.b.t. verwerking- en insluitsystemen
89	2-02-16	mail toezichthouder RUD naar ANVS	
4	1-03-16	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Bespreking stand van zaken Pre Start-up Safety Review document her-ingebruikname fosforverlading.
53	1-03-16	brief aan Van Citters Beheer door GS	concept LOD n.a.v. onderzoek door inspecteurs (6-1 en 3-2-2016) na een brand op 27-12-2015
37	8-03-16	brief aan Van Citters Beheer door GS	beschikking op aanvraag van 21-1-2016
14	24-03-16	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Inspectie m.b.t.ingebruikname van de calciner, de fosfor-slibpersen en de fosforslib-opslag tanks.
46	15-04-16	brief aan VCB door teamaccounthouder RUD namens GS	toezenden van 4 inspectierapporten uit 2015 en 2016
57	25-04-16	brief aan Van Citters Beheer door GS	Definitief LOD n.a.v. onderzoek (6-1 en 3-2-2016) na een brand op 27-12-2015
38	25-05-16	brief aan Van Citters Beheer door GS	besluit op verzoek 2-5-16 om goedkeuring grootschalige proef filterpersinstallatie aanpassen.
90	25-05-16	memo van regieteam aan project leider provincie	memo over cadmiumoverschrijding
8	7-06-16	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Bespreking arseenemissie, aanleiding en maatregelen om herhaling te voorkomen.
17	7-06-16	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Inspectie van de calciner en de fosfor- en fosforslibopslagen, het betreft de volgende onderdelen:
99	7-06-16	Regieteam	verslag regieteam
12	22-06-16	inspectie door RUD Zeeland; bezoekverslag	Inspectie n.a.v. fosforlekkage 17-6-16 leiding tank 3 naar tank 4, aanleiding en maatregelen
19	27-07-16	brief RUD aan VCB namens GS	vastgestelde overschrijding lozing Cd; wordt niet gehandhaafd
58	13-09-16	brief aan Van Citters Beheer door GS	Vraag aan VCB of door gewijzigde lod het eerder ingediende bezwaar ingetrokken wordt
114	14-09-16	brief RUD aan GS	Vergunning VCB intrekken fosforproductie
30	27-09-16	brief aan Van Citters Beheer door GS	toesturen ontwerp beschikking op vergunningaanvraag 5-8-2016
69	14-10-16	werkdokument risicoinschatting	intern werkdokument van de RUD
42	1-11-16	brief aan Van Citters Beheer door GS	beslissing op aanvraag 19-8-2016 milieuneutrale verandering
87	7-11-16	brief aan VCB door GS	bezwaarschrift LOD 25-4-2016 is ingetrokken
36	8-11-16	brief aan Van Citters Beheer door GS	Verzoek opschorten beslistermijn vergunning (5-8-2016) intrekken fosforproductie
60	24-11-16	brief aan Van Citters Beheer door GS	aanbieding inspectierapport BRZO inspectie 19 juli 2016
61	24-11-16	brief aan Van Citters Beheer door GS	aanbieding inspectierapport Wabo inspectie 22-6-16; nav fosforlekkage 17 juni 2016 (en 30-11-2015)
51	29-11-16	brief aan Van Citters Beheer door GS	Concept LOD BRZO overtreding (inspectie 19-7-2016)(functioneren VBS) ; kenbaar maken
82	1-01-17	BRZO inspecties	overzicht RUD BRZO inspecties 2016
93	9-03-17	VR aan VCB	concept intrekking aanwijzing bedrijfsbrandweer
92	1-04-17	stand van zaken PVA per 4- 2017	
40	25-04-	brief aan Van Citters Beheer door	beschikking op aanvraag veranderingsvergunning 26-1-

	17	GS	2017
64	16-05-17	brief aan Van Citters Beheer door GS	toezenden gewijzigde concept LOD (29-11-2016) n.a.v. zienswijze VCB
98	29-05-17	VCB	VCB beheerorganisatie en deelprojecten
86	9-06-17	Advies RUD aan GS	Geen actualisatie VR vragen
66	20-06-17	brief aan VCB	toezenden def. last onder dwangsom (BRZO-inspectie 19-7-2016)
81	21-06-17	brief GS aan Dir RUD	instemming geen actualisatie VR
78	5-07-17	brief GS aan VCB stilleggen bedrijf	stilleggen bedrijf wegens ontbreken documenten
101	24-07-17	Planning BRZO 2014	info RUD
102	24-07-17	Planning BRZO 2015	info RUD
103	24-07-17	Planning BRZO 2016	info RUD
104	24-07-17	Planning BRZO 2017	info RUD
105	24-07-17	Monitoring BRZO 2014	info RUD
106	24-07-17	Monitoring BRZO 2015	info RUD
107	24-07-17	Monitoring BRZO 2016	info RUD
108	24-07-17	Monitoring BRZO 2017	info RUD
109	24-07-17	reactie op enkele vragen in laatste zending	
110	24-07-17	overzicht vergunningen Thermphos/VCB	info RUD
112	28-07-17	Brief GS aan VCB over inspectie 12-7-2017	overtreding en mededeling verbeuren lod 25-4-2016 / 13-9-2016
113	28-07-17	Brief GS aan VCB nav inspectie 12-7-2017	verbeuren lod 25-4-2016 gewijzigd 13-9-2016
83	...-2017	BRZO-taken	RUD intern communicatieprotocol BRZO-taken
115	27-07-16	Brief VCB aan GS kennisgeving	Bijlage 3 toezendingsbrief van VCB inzake kennisgeving 27 juli 2016
116	27-07-16	Bijlage brief 27-7-2017 register gevaarlijke stoffen per 8 juni 2016	Bijlage 4 BIJLAGE met register gevaarlijke stoffen per 8 juni 2016 bij brief van VCB inzake kennisgeving 27 juli 2016
117	Bijlage bij brief 27-7-2017 kennisgeving	Bijlage 5 VCB Kennisgeving met restant stoffen bij P-veilig BRZO'15
118	21-11-17	Register gevaarlijke stoffen per 21-11-2017	Bijlage 6 register gevaarlijk afval VCB 21-11-21017
119	02-05-17	Risico analyse	Bijlage 7 Risico-analyse complete verwerkingsinstallatie Rev1 02-05-17

9.8 Afkortingen

ANVS	Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bevi	Besluit externe veiligheid inrichtingen
Bor	Besluit omgevingsrecht
BREF	Best available technics Reference document Beschrijving van de best beschikbaar technieken
BRZO	Besluit risico's zware ongevallen
BRZO-inspecteurs	Inspecteurs van de bevoegde gezagen in het kader van het BRZO: te weten het Wabo-bevoegd gezag, de Veiligheidsregio en de Inspectie SZW
DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond
GS	Gedeputeerde Staten
IBT	interbestuurlijk toezicht
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
I&W / V&R	Infrastructuur & Waterstaat / Veiligheid & Risico
Inspectie SZW	Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid
IPPC	integrated pollution prevention and control
LOD	Last onder dwangsom
Mor	Ministeriële regeling omgevingsrecht
MRA	Milieurisicoanalyse
OD	omgevingsdienst
PBZO	Preventiebeleid zware ongevallen
PGS 6	publicatiereeks gevaarlijke stoffen
PS	Provinciale Staten
QRA	kwalitatieve risicoanalyse
RRZO	Regeling risico's zware ongevallen
RUD Zeeland	regionale uitvoeringsdienst Zeeland
Seveso III	Europese regelgeving; BRZO 2015
VBS	Veiligheidsbeheerssysteem
VCB	Van Citters Beheer BV
VTH-taken	vergunningverlening, toezicht en handhaving
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
ZSP	Zeeland Seaports

9.9 Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten provincie Zeeland



onderwerp
Interbestuurlijk toezichtonderzoek provincie
Zeeland inzake Van Citters Beheer BV

kenmerk
17028030dg



behandeld door
M.M.C. Buuron
+31 118 831032

verzonden
13 DEC. 2017

Middelburg, 12 december 2017

Geachte heer Neuteboom,

Op maandag 27 november 2017 hebben wij de conceptversie van het rapport interbestuurlijk toezichtonderzoek provincie Zeeland inzake Van Citters Beheer BV ontvangen ter reactie in het kader van hoor en wederhoor. Het conceptrapport gaat uitsluitend over aandachtspunten die u in ons optreden in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving ten aanzien van Van Citters Beheer terugkijkend op de afgelopen jaren heeft geconstateerd, waarbij de veelheid aan uitgevoerde activiteiten waar geen opmerkingen over zijn buiten beschouwing worden gelaten. Afgezien van de inhoudelijke kanttekeningen die wij bij uw bevindingen hebben, geeft deze focus op uitsluitend aandachtspunten, samen met soms suggestieve en onjuiste kopjes (bijvoorbeeld in de samenvatting: "Risico's saneringsactiviteiten niet in kaart") in de huidige vorm van het rapport aanleiding tot onjuiste beeldvorming, terwijl de feitelijke situatie de prioriteit laat zien die de provincie heeft gegeven aan milieu en veiligheid in dit dossier.

Provinciale inzet voor milieu en veiligheid in complex dossier

Na het faillissement van Thermphos in 2012 en nadat bleek dat een doorstart niet mogelijk was, is de sanering van het voormalige Thermphos-terrein een groot aandachtspunt geweest voor de Provincie Zeeland. Er moest een sanering tot stand komen en de veiligheid voor mens en omgeving moest worden gewaarborgd. Een grote opgave, zoals ook de Commissie onderzoek sanering Thermphos, de Commissie Samsom, in haar aanbiedingsbrief bij haar rapport heeft geduid: "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."

In de verschillende rollen die wij in dit dossier hebben, maar altijd opererend vanuit het maatschappelijke belang van milieu en veiligheid, hebben wij vele (moeilijke) beslissingen moeten nemen over de sanering van het voormalige Thermphos-terrein. Uw onderzoek concentreert zich op de uitvoering van de Wabotaken vergunningverlening, toezicht en handhaving door GS op het BRZO-bedrijf Van Citters Beheer BV. Naast deze rol heeft de Provincie Zeeland een bijdrage voorzien van uiteindelijk € 48,3 miljoen euro, van 2014 tot het einde van de sanering. Dit om zorg te dragen dat het terrein veilig, schoon en heruitgeefbaar wordt. Wij begrijpen dat u die inzet vanuit uw rol niet in het onderzoek betrekt, maar voor een compleet beeld van onze inzet in dit dossier willen wij dit niet onvermeld laten.

De door het Rijk ingestelde Commissie Samsom stelt dat het hier een van Nederlands meest complexe vervuilingen betreft. Daarbij wordt er aangegeven dat op plaatsen op het terrein er combinaties van fosfor, asbest en radioactiviteit voorkomen, die ieder hun eigen regelgeving kennen. Verschillende bevoegde gezagen met verschillende inspecties, verschillende regelgeving, verschillende vergunningen met verschillende regels bemoeilijken de sanering. Daarnaast is de Nederlandse regelgeving gericht op vergunningverlening, toezicht en handhaving op bedrijven die in productie zijn, waar het in dit geval gaat

Provinciebuis

Abdij 6
4331 BK Middelburg

Postbus 6001
4330 LA Middelburg

0118 - 83 10 11
www.zeeland.nl

KvK 20168638
IBAN NL08 BNGH 0285010557

om een organisatie die als taak heeft het terrein van een failliet bedrijf te saneren. De Commissie Samsom wijst er hierbij op dat bij een saneringsoperatie als bij Thermphos zich talloze situaties blijven voordoen waarbij de regels geen uitsluitel bieden.

Risico's voor omgeving in beeld

Een spoedige sanering, en zeker de spoedige verwerking van het fosforslib, zorgt dat de veiligheidsrisico's, die nu met strikte maatregelen worden beheerst, verder afnemen. Zeker ten aanzien van de periode dat Thermphos volledig operationeel was, zijn de veiligheidsrisico's gedaald. Sinds de start van de sanering is bovendien 40% van het aanwezige fosforslib verwerkt, waardoor de risico's nog verder zijn gedaald.

Op drie punten trekt u in het rapport conclusies. Het eerste punt betreft het beeld van de veiligheid. U geeft terecht aan dat wij als bevoegd gezag hebben besloten niet aan VCB op te dragen het bestaande veiligheidsrapport van VCB volledig te actualiseren. Wij hebben hierin eerder een bewuste afweging gemaakt dat vanwege de uitzonderlijke situatie waarin VCB zich bevindt het niet opportuun is om van haar een volledig geactualiseerd Veiligheidsrapport (VR) te eisen. Dit omdat nog maar een deel van de installaties operationeel is en daarvoor is geëist dat het veiligheidsbeheersysteem up to date wordt gehouden en dat het onderhoudssysteem voor alle systemen en equipment waarmee wordt gewerkt functioneert.

U geeft in uw bevindingen aan dat u door het ontbreken van een actueel veiligheidsrapport niet heeft kunnen vaststellen dat de actuele risico's voor omwonenden in beeld zijn. Dat klopt in zoverre dat in het vigerende VR de risico's worden overschat. Dit gaat namelijk uit van activiteiten van de voormalige fabriek Thermphos. Zoals bijgevoegd kaartje illustreert zijn nu nog maar enkele delen in gebruik ten behoeve van de fosforslibverwerking. Zoals in het voorgaande aangegeven wordt bovendien door de verwerking van het fosforslib het risico voor de omwonenden stap voor stap verminderd.

Via de inspecties die regelmatig worden uitgevoerd constateren wij dat er aan onze eis wordt voldaan dat bij VCB een up to date veiligheidsbeheersysteem is voor de installaties die in bedrijf zijn. Dit systeem geeft niet alleen het beeld van de actuele risico's, maar ook hoe risico's worden beheerst. De risico's voor de omgeving zijn daarmee in beeld. Over de risico's hebben wij regelmatig overleg met de Veiligheidsregio Zeeland en Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, aangezien die ook beiden een rol hebben ten aanzien van de risico's voor mens en omgeving. Uw conclusie dat wij als bevoegd gezag geen actueel beeld van de risico's voor de omgeving hebben, betwisten wij derhalve.

In de hierover gaande bevinding stelt u dat wij in strijd met de landelijke handhavingsstrategie Brzo hebben gehandeld door geen actueel veiligheidsrapport van VCB te eisen. Echter, artikel 4:84 van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt "dat het bestuursorgaan handelt overeenkomstig de beleidsregel, tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen." Dat is de situatie die zich hier voordoet. Wij zijn derhalve van mening dat wij de bevoegdheid hebben om in deze situatie af te wijken van de betreffende beleidsregel.

Sturen op verbeteringen via vergunningen, toezicht handhaving

In de conclusie over toezicht en handhaving wijst u op handhavingsmaatregelen ten aanzien van preventief onderhoud. U bent van mening dat onze handhavingsactiviteiten niet onvoldoende hebben geleid tot het opheffen van overtredingen. Wij hebben gezien dat de activiteiten hebben geleid tot verbeteringen, zoals dat de LOD van april 2016 ertoe heeft geleid dat VCB alleen nieuwe of gekeurde leidingen in gebruik heeft genomen. Ideaaliter waren voor dergelijke verbeteringen geen handhavingsmaatregelen nodig geweest, maar wij constateren wel dat handhavingsmaatregelen de afgelopen jaren effectief tot verbeteringen hebben geleid.

In uw derde conclusie verwijst u naar de vergunningensituatie. De vergunningen zijn een belangrijk vraagstuk in het totaal van de sanering. In het rapport van de Commissie Samsom wordt naar het belang gekeken van de beëindigingsvergunning in het kader van de kernenergiewet, waarvoor de Autoriteit Nucleaire Veiligheid en Stralingsbescherming bevoegde instantie is, en het belang voor een adequate vergunningensituatie in het kader van de Wabo.

In onze rol als bevoegd gezag hebben wij met de ondersteuning van de RUD Zeeland continue aandacht voor de vergunningensituatie van VCB, waarbij wij al langere tijd voor het uitkomen van het rapport Samsom hebben aangedrongen op het komen tot een revisievergunning voor de saneringsfasen na de fosforslibverwerking. Een aantal activiteiten die nu plaatsvinden zijn vergund met de (passende) oude

vergunningen. Een aantal activiteiten is nieuw of gewijzigd en is daarom opnieuw vergund met de toets aan actuele regelgeving en stand van de techniek. Echter de toegepaste verwerking van fosforzand is nergens in de wereld ooit toegepast. Wij gaan er van uit dat er begrip is dat wij voor vergunningen die nu nog gelden voor uit bedrijf genomen installaties niet vereisen dat de nieuwste technieken worden toegepast. Deze installaties zijn immers niet meer functioneel en wachten op sloop.

Als partner voor het verdere saneringsproces bespreken wij daarnaast, op basis van de adviezen uit het rapport van de Commissie Samsom over de vergunningen, met het ministerie van I&W en Zeeland Seaports hoe het beste door VCB hier invulling aan kan worden gegeven.

Voor onze reactie op de bevindingen, voor zo ver daarop hierboven niet is ingegaan, wijzen wij u op de bijlage bij deze brief. Een complete feitencheck hebben wij u op vrijdag 8 december 2017 toegezonden.

Tot slot

Gezien de grote hoeveelheid stukken die u eerder van ons heeft ontvangen, de vele acties die sinds 2014 zijn ondernomen, de complexiteit die deze sanering betreft en gezien de situaties waar de Commissie Samsom op wijst waarin de regels geen uitsluitend bieden, constateren wij dat er op een betrekkelijk gering aantal punten van aandacht wordt gewezen. In het rapport zijn niet de vele positief beoordeelde activiteiten opgenomen. Wij willen er tot slot op wijzen dat daardoor bij het uitbrengen van het rapport ten onrechte een verkeerde beeldvorming kan ontstaan over het handelen van de Provincie Zeeland als bevoegd gezag in dit uiterst complexe dossier.

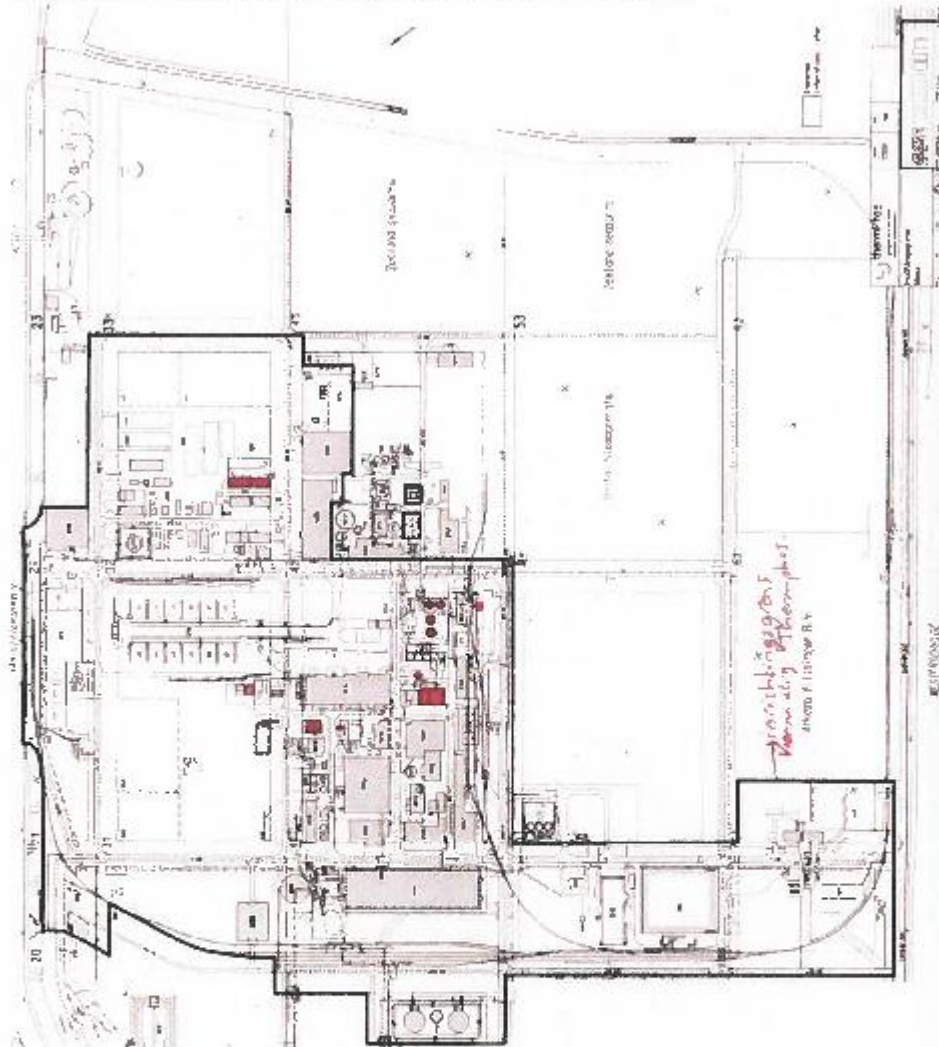
Met vriendelijke groet,

gedeputeerde staten,

Drs. J.M.M. Polman, voorzitter

A.W. Smit, secretaris

Bijlage 1: Kaart Thermphos-terrein met delen die nog in gebruik zijn



Rood: delen die in gebruik zijn

*Grachtgebied
Van Citters Beheer BV*

Bijlage 2: Reactie op bevindingen

- a. De kopjes in uw samenvatting en dan met name 'Risico's saneringsactiviteiten niet in kaart', 'overtredingen duren voort', 'vergunningen verouderd' vindt de provincie suggestief en niet correct. De tekst die onder deze kopjes is opgenomen in combinatie met ons commentaar daarop komt niet overeen met de verwoording in deze kopjes. Ook in de reactie op de feitenbrief hebben wij gewezen op het incorrecte beeld dat deze kopjes schetsen.
- b. Uw bevinding bij 7.2.1: "De ILT heeft niet kunnen vaststellen dat de overeenkomst van 10 oktober 2014 tussen curatoren, ZSP en de provincie als alternatief voor de handhaving op overtredingen is ingezet."
Reactie: Besluiten om een last onder dwangsom in te trekken dienen te worden genomen met inachtneming van alle omstandigheden van het geval. Of de overtreding is beëindigd is een relevante factor, maar er zijn ook andere redenen om een besluit in te trekken. Bijvoorbeeld kan worden ingetrokken indien de degene aan wie de last is opgelegd het niet (meer) in zijn macht heeft om aan de last te voldoen (vgl. naar analogie 5:34 Awb: eventueel kan opheffing ook ambtshalve), wanneer de last onder dwangsom geen effectief middel (meer) is of wanneer met een andere wijze van optreden het beoogde resultaat kan worden bereikt.
Als gevolg van de privaatrechtelijke overeenkomst zijn de gronden/opstallen en het beheer overgedragen door curatoren aan VCB. Degenen aan wie de last was opgelegd hadden het dan ook niet langer in hun macht de overtredingen te beëindigen. Daarnaast voorzagt de overeenkomst erin dat VCB de acties waarop de lasten zag, zou oppakken. Dit alles was niet mogelijk geweest indien de lasten in stand zouden zijn gelaten, waarbij ook kan worden vermeld dat door de omstandigheden de curatoren niet op eenzelfde wijze werden geprikkeld door de lasten onder dwangsom als een 'normale' overtreder. De inschatting was dan ook dat door middel van de overeenkomst effectiever het doel zou worden bereikt dan door instancering van de lasten. Concreet betekent dit dat wel degelijk de privaatrechtelijke overeenkomst is ingezet om het preventief onderhoud bij VCB af te dwingen.
- c. Uw bevinding bij 7.2.2: "De ILT heeft niet kunnen constateren dat de opgelegde last onder dwangsom van 26 april 2016 die op 13 september 2016 gewijzigd is, heeft geleid tot naleven van de procedure risico gestuurd onderhoud, onderdeel van het preventief onderhoud bij VCB."
Reactie:
Naar aanleiding van de incidenten worden door VCB alleen nieuwe of gekeurde leidingen in gebruik genomen.
Van de calciner met bijbehorende componenten is een QRA en MRA beschreven. Verder heeft VCB een risicoassessment opgesteld voor de integriteit van tank 3 en tank 5. Hierin zijn optredende trillingen, wanddiktemetingen en te verwachte degradatie mechanismes betrokken. Er zijn representatieve wanddikte metingen uitgevoerd en getoetst, de wanddikte metingen waren ruim binnen de norm. Ook zijn de trilling metingen gemonitord. Deze waarden waren ongeveer 0. Tot slot is geconstateerd dat de P&ID's aanwezig zijn.
- d. Uw bevinding bij 7.3.2: "Er is geen definitieve beschikking genomen op de ontwerp vergunning van 27 januari 2015. Hiermee blijft de onderliggende vergunning van 5 juli 2011 en de daarin opgenomen voorschriften rondom verwijdering van (afval)stoffen na bedrijfsbeëindiging van kracht"
Reactie: In dit geval is een ontwerpvergunning inzake de verwijdering van (afval) stoffen niet definitief gemaakt. De oorzaak hebben wij niet kunnen achterhalen. Onderzoekers merken dus terecht op dat hier een fout is gemaakt.
Echter de gevolgen van deze omissie zijn uiterst gering. Het provinciebestuur erkent dat de sanering een bepaald tempo kent. De ontwerp vergunning ging uit van de geplande einddatum van de sanering. Inmiddels is deze een aantal malen opgeschoven. Het was en is de bedoeling van de provincie om een besluit te nemen waarin enkel en alleen de termijnen voor het afvoeren van afvalstoffen worden aangepast zodat de afvoer past binnen de planning van VCB. En belangrijker dat er prioriteit wordt gegeven aan de verwijdering van afvalstoffen die belangrijk zijn voor de externe veiligheid zoals het fosforst b.
Momenteel worden er voordurend (afval) stoffen van het terrein afgevoerd. In de maand december 2017 is een ontwerp beschikking gepubliceerd waarin wij de vergunning ambtshalve aanpassen door daarin onder andere een termijn vast te leggen dat de afvalstoffen van het terrein afgevoerd moeten zijn.
- e. Uw bevinding bij 7.3.3: "Door niet alle opgeslagen fosfor mee te nemen in de beoordeling van de aanvraag heeft GS niet de volledige toetsing uitgevoerd conform BRZO 2015 of bijlage I van de Seveso III richtlijn om vast te stellen of de BRZO status kon komen te vervallen."
Reactie:

- Met deze tekst wordt gesuggereerd dat de toetsing al was afgerond. Het college van GS is van mening dat geen conclusies verbonden kunnen worden aan een ontwerpvergunning, waarvan de procedure bovendien is stil gelegd. De status is ontwerp en de toetsing is nog niet volledig. Het komt ons vreemd voor dat de Inspectie een oordeel geeft over een procedure die maar half is afgerond. In de uitgebreide procedure zit een zienswijzaprocedure. IL&T heeft zienswijzen ingediend en GS zouden deze in het besluit hebben behandeld. Overigens is deze stelling van de onderzoekers van IL&T niet langer relevant, nu er een gehele, integrale sanering zal worden uitgevoerd. De ontwerpvergunning kan niet in deze vorm in stand blijven en zal nooit definitief gemaakt worden. De relevantie komt hiermee te vervallen. Opgemerkt kan worden dat een aanvang is gemaakt met de verwijdering van de RA-bronnen uit de ovenwand.
- f. Uw bevinding bij 7.4.1: "Niet alle ongewone voorvallen die door VCB gemeld waren aan de provincie Zeeland zijn conform artikel 17.2 Wet milieubeheer doorgestuurd naar de ILT"
Reactie: Voor het doormelden van ongewone voorvallen wordt wekelijks een export gemaakt uit het VTH systeem van de RUD. Deze export wordt vervolgens bewerkt om het leesbaar te maken en daarna per mail aan ILT verzonden. Vanwege de bevinding van ILT is nagegaan waar de verschillen in aantallen zijn ontstaan. Hierbij is gebleken dat een aantal meldingen in het zaakstelsel Squit zijn ingevoerd onder het zaaktype klacht in plaats van het zaaktype ongewoon voorval. Hierdoor komen deze niet mee in de export uit het informatiesysteem. De RUD Zeeland werkt aan dit probleem en hoopt dit snel opgelost te hebben.
Over het doormelden van ongewone voorvallen vinden al geruime tijd gesprekken plaats tussen de BRZO Omgevingsdiensten en ILT. Tot die tijd wordt op de huidige manier gewerkt met het doormelden van ongewone voorvallen bij BRZO bedrijven.
- g. Uw bevinding bij 7.4.2: "De in het vooruitzicht gestelde en in 2016 vast te stellen nota "Schoon en Veilig Zeeland" is op het moment van het onderzoek niet vastgesteld."
Reactie: Deze bevinding klopt. Door ontwikkelingen in de werkwijze van de RUD Zeeland en de veranderende regelgeving met betrekking tot ondermandatering kon deze nota niet in 2016 en 2017 worden afgerond. De nota wordt nu aangepast aan de actuele situatie en de verwachting is dat deze in het voorjaar van 2018 zal worden vastgesteld.
- h. Uw bevinding bij 7.4.3: "ILT heeft niet kunnen vaststellen dat de toezicht- en handhavingsinformatie over VCB openbaar gemaakt is conform het vastgestelde handhavingsbeleid Oog op Zeeland en het BRZO 2015"
Reactie: de handhavingsinformatie over VCB was door een misverstand niet (volledig) op de website te vinden. Een overzicht van de bij VCB uitgevoerde inspecties was wel op de website aanwezig maar niet de inhoud daarvan. Vanaf 1 december 2017 is de website uitgebreid met een overzicht van de genomen besluiten.

9.10 Naschrift ILT

Naschrift ILT naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van 12 december 2017.

De ILT heeft begrip voor de complexe situatie van deze zaak en voor de positie van de provincie Zeeland hierin.

De rol van de ILT zit verankerd in de afbakening van het onderzoek. Dit onderzoek richt zich op de rol van het Wabo-bevoegd gezag ten aanzien van het bedrijf Van Citters Beheer BV.

Zoals in het rapport is aangegeven zijn de activiteiten van VCB BRZO-plichtig.

Potentiële impact van die activiteiten op veiligheid en milieu maken dat de eisen die het BRZO stelt minimaal moeten worden nageleefd.

Dit is een uitgave van de

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag
088 489 00 00

www.ilent.nl

@inspectieLenT

Januari 2018

Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

De voorzitter van de Tweede Kamer
der Staten-Generaal
Binnenhof 4
2513 AA DEN HAAG

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk

IENW/BSK-2018/43115

Bijlage(n)

1

Datum 12 maart 2018
Betreft Rapport ILT over IBT-onderzoek provincie Zeeland

Geachte voorzitter,

Hierbij bied ik u het rapport aan van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) over "Interbestuurlijk toezichtonderzoek provincie Zeeland inzake Van Citters Beheer BV" (bijlage 1).

Interbestuurlijk toezichtonderzoek provincie Zeeland inzake Van Citters Beheer BV (VCB)

In het stelsel van milieuregeling zijn de provincies WABO-bevoegd gezag voor vergunningverlening, toezicht en handhaving op BRZO-bedrijven. De ILT is verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht op deze taken van de provincies. Naar aanleiding van signalen startte de ILT medio april 2017 in het kader van het interbestuurlijk toezicht een onderzoek naar de uitvoering door Gedeputeerde Staten van Zeeland van de taken vergunningverlening, toezicht en handhaving ten aanzien van het bedrijf VCB, dat de sanering van het voormalige Thermphosterrein uitvoert. Het onderzoek heeft zich gericht op de periode april 2017 tot januari 2018.

Vanuit het interbestuurlijk toezicht is onderzocht of Gedeputeerde Staten hun taken vergunningverlening, toezicht en handhaving conform regelgeving en hun vigerende handhavingsbeleid uitvoeren bij het BRZO-bedrijf VCB. Het onderzoek is conform de uitgangspunten van de Wet Revitalisering Generiek Toezicht (RGT) sober, selectief en doelmatig uitgevoerd, en de gehanteerde werkwijze vloeit voort uit deze wet RGT en het Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing¹. Het IBT-rapport heeft daardoor een scherpe afbakening en scope en is gericht op wat 'niet juist' wordt uitgevoerd.

De ILT komt in haar rapport tot de volgende waarnemingen en bevindingen:

- a) Het bedrijf VCB dat de sanering uitvoert, is vanwege de nog aanwezige hoeveelheid fosfor een BRZO-bedrijf, maar beschikt niet over een actueel veiligheidsrapport (het veiligheidsrapport is uit de periode dat Thermphos als bedrijf nog operationeel was). De provincie heeft besloten hier geen handhaving op in te zetten.

¹ Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing aangeboden namens het kabinet aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 7 maart 2011.

- b) Door de provincie Zeeland ingezette handhavingsacties op overtredingen op het gebied van preventief onderhoud (onderhoud aan leidingen en installaties ter voorkoming van lekkages) hebben niet geleid tot verbetering.
- c) VCB werkt op basis van een mix van nieuwe en oude (deel)vergunningen die in het verleden zijn verleend aan Thermphos, en die gelden (veelal) voor activiteiten die niet (meer) worden uitgevoerd.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/43115

Naast een feitencheck is in het kader van hoor- en wederhoor de provincie Zeeland ook in de gelegenheid gesteld haar reactie op deze waarnemingen en bevindingen te geven. U vindt deze in het rapport van de ILT (op p. 51 onder 9.9 "Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten provincie Zeeland").

Bevindingen IBT en reactie provincie

Onderstaand treft u de reactie van de provincie op de waarnemingen en bevindingen uit het ILT-rapport:

- a) Actueel veiligheidsrapport

Omtrent het niet-actueel zijn van het veiligheidsrapport gaven Gedeputeerde Staten in hun reactie op het rapport aan:

'Er is door de provincie bewust afgewogen of het bestaande veiligheidsrapport (van Thermphos) wel/niet volledig geactualiseerd zou moeten worden. Besloten is dit niet te doen omdat nog maar een deel van de installaties van de voormalige fabriek operationeel is, en omdat voor deze onderdelen geëist is dat het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) up to date is en dat het onderhoudssysteem functioneert voor alle systemen en equipment waarmee wordt gewerkt. Via de regelmatig uitgevoerde inspecties wordt dit gecontroleerd. Met het up to date VBS zijn de actuele risico's in beeld en worden die ook beheerst'.

De provincie Zeeland heeft daarbij toegelicht dat gezien de complexiteit in de afgelopen periode door de milieu-inspecteurs driemaal zoveel controles bij VCB zijn uitgevoerd als bij andere BRZO-bedrijven, en dat er tweewekelijks vanuit de omgevingsdienst overleg met VCB wordt gevoerd. Daardoor is er voor de provincie Zeeland als bevoegd gezag naar eigen zeggen goed zicht op de veiligheidsrisico's, het risicobeheerssysteem en de (positieve) impact die de voortgaande fosforslikverwerking op de omgevingsrisico's heeft. Gezien dit proactieve toezicht op veiligheidsrisico's werd minder nadruk gelegd op de rapportage hierover, mede omdat bekend was dat het maatgevend scenario uit de eerdere veiligheidsrapportage nog gold.

- b) Handhaving op overtredingen preventief onderhoud

Over de handhavingsmaatregelen ten aanzien van preventief onderhoud geeft de provincie aan dat die wel degelijk tot verbeteringen hebben geleid c.q. dat vanaf april 2016 door VCB alleen nieuwe of gekeurde leidingen in gebruik zijn genomen.

- c) Vergunningensituatie

Er is inmiddels een definitieve beschikking genomen op de ontwerpvergunning van 27 januari 2015 voor de verwijdering van de (afval)stoffen. Ten aanzien van de vergunningensituatie als geheel geeft de provincie aan dat zij aankeerst op een revisievergunning voor de saneringsfase na de fosforverwerking. Maar voor een aantal nieuwe of gewijzigde activiteiten in de fase daarvoor is vooralsnog het werken met (deel)vergunningen (met de toets aan actuele regelgeving en stand der techniek) de aangewezen weg.

Beleidsreactie

Het rapport van de ILT geeft mij goede aanknopingspunten om ten aanzien van de veiligheidssituatie van de sanering van het voormalig Thermphosterrein het bevoegd gezag hierop scherp te (blijven) houden. In de tussentijd is er echter ook al een hoop gebeurd en verbeterd.

VCB is een saneringsbedrijf dat BRZO-plichtig is vanwege de nog grote hoeveelheden aanwezige fosfor die moeten worden opgeruimd. Als zodanig is VCB een heel bijzonder BRZO-bedrijf dat als opdracht heeft het veiligstellen van de fosforslibverwerking, het schoonmaken van de leidingen en systemen, afvoer van gevaarlijke afvalstoffen en opslag van andere afvoorzaken. Deze omvangrijke operatie, teneinde het terrein veilig en schoon op te leveren, bleek veel langzamer te gaan dan gepland en de langere duur bracht langer doorlopen van beheers- en organisatiekosten met zich mee. Dit was mede aanleiding voor het verzoek van de provincie Zeeland aan het kabinet in juli 2017 voor een onderzoek naar de problematiek van de sanering van het voormalig Thermphosterrein. Zoals de commissie Samsom ook concludeerde, gaat het hier om een complexe sanering die nog nergens ter wereld is verricht. Ondertussen zijn alle betrokken partijen waaronder provincie Zeeland hard bezig invulling te geven aan de aanbevelingen uit het rapport Samsom. Omdat de sanering van het Thermphosterrein vanaf dit jaar mede wordt gefinancierd door het Rijk, Zeeland Seaports en de provincie Zeeland, willen deze partijen een gevolg geven aan de waarnemingen en bevindingen uit het IBT-rapport door daaraan acties te verbinden.

Naar aanleiding van de bevindingen van de ILT moet ik volgens het 'Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing' beoordelen of er sprake is van taakverwaarlozing door de provincie. Naar mijn oordeel is zo'n beoordeling gezien de inmiddels gezette stappen niet meer aan de orde. Ik zie dan ook geen aanleiding om vanuit het beleidskader tot verdergaande stappen te moeten overgaan.

Ik zal met betrekking tot de opvolging van de twee belangrijkste bevindingen uit het ILT-rapport (het in kaart brengen van de actuele risico's voor de omwonenden en de noodzaak om te komen tot stroomlijning van (deel)vergunningen) een speciaal artikel in de 'Samenwerkingsovereenkomst Thermphos' tussen Rijk, provincie Zeeland en Zeeland Seaports opnemen. Hierin staat dat VCB (dat mede voor akkoord tekent) binnen drie maanden na ondertekening van de Samenwerkingsovereenkomst een rapportage opstelt waarin de actuele risico's van de aanwezigheid en verwerking van fosfor in kaart zijn gebracht. Met deze rapportage hebben alle bij de sanering van het voormalige Thermphosterrein betrokken partijen goed inzicht in de veiligheidsrisico's voor de omgeving. De ILT zal erop toezien dat de provincie de rapportage op een juiste manier beoordeelt. Voor de nog resterende saneringsperiode na het fosforveilig zijn van het terrein zal VCB een revisievergunning uiterlijk twee maanden voor aanvang van die periode aanvragen. In de Samenwerkingsovereenkomst worden verder afspraken vastgelegd over hoe partijen willen samenwerken tijdens de sanering en over het financieringsritme per partij. Eventuele staatssteunaspecten zullen met de Europese Commissie worden besproken.

Zodra de 'Samenwerkingsovereenkomst Thermphos' door alle partijen is ondertekend, zal ik u deze – zoals ik uw Kamer heb toegezegd in mijn brief over de 'Financiële overeenkomst Thermphos'² – toesturen.

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Ons kenmerk

IENW/BSK-2018/43115

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer

² Kamerstuk 29 826, nr. 93.



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Het College van Gedeputeerde Staten
Provincie Zeeland
Postbus 6001
4330 LA Middelburg

**Ministerie van
Infrastructuur en
Waterstaat**

Rijnstraat 8
2515 XP Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

T 070-456 0000
F 070-456 1111

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/44000

Datum **12 MAART 2018**
Betreft Rapport ILT over IBT onderzoek provincie Zeeland en
samenwerkingsovereenkomst Thermphos

Bijlage(n)
2

Geacht College,

Hierbij bied ik u het rapport aan van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) over "Interbestuurlijk toezichtonderzoek provincie Zeeland inzake Van Citters Beheer BV". De Inspectie Leefomgeving en Transport heeft in het kader van het interbestuurlijk toezicht onderzoek gedaan naar de manier waarop de provincie Zeeland haar milieutaken uitvoert bij de sanering van het failliete bedrijf Thermphos.

Het rapport stuur ik ook naar de Tweede Kamer. In de begeleidende brief (zie bijlage) is mijn beleidsreactie op het rapport opgenomen.

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,

S. van Veldhoven - Van der Meer