

Antwoord van Gedeputeerde Staten op vragen van

R.J. Vonk (PvdD)
(d.d. 10 november 2023)

Nummer
4020

Onderwerp
Opslag ammoniak

Aan de leden van Provinciale Staten

Toelichting vragensteller

Onlangs heeft DCMR besloten dat een Milieu Effect Rapportage (MER) niet nodig is i.v.m. de bouw van een opslag van ammoniak op de Maasvlakte.

Het gaat om de grootste ammoniak-opslag van Nederland, 60.000 M3, vier keer groter dan de huidige ammoniak opslag in het havengebied.

Dit is nog maar het begin, want naar verwachting zal de opslag van ammoniak in de haven van Rotterdam zeer sterk toenemen. "We hebben nu in Rotterdam een opslag van ongeveer 15.000 kubieke meter. In de toekomst gaat dat om miljoenen," zei Daan Molenaar, directeur vergunningen van DCMR, in februari 2023.

Molenaar sprak grote zorgen uit over de opslag van ammoniak in de haven, en vooral over het transport per trein, vrachtwagen of schip, en de vele momenten van overpompen.¹

Volgens hem is de haven van Rotterdam niet goed uitgerust voor de veiligheidsrisico's die hiermee samenhangen. De regelgeving m.b.t. de opslag van ammoniak noemt hij verouderd.

De risico's en de gevolgen van ongelukken met ammoniak kunnen zeer ernstig zijn.

De groei van ammoniak-opslag is het gevolg van de energie-transitie, want "ammoniak is een energiedrager met een grote energiedichtheid", schrijft DCMR op haar website. Naar verwachting zal ammoniak een rol spelen in de energietransitie, omdat ammoniak het mogelijk maakt om waterstof in vloeibare vorm te vervoeren. (Je zou ook kunnen zeggen dat waterstof gemaakt kan worden van ammoniak.) Ammoniak kan zelf ook als brandstof worden gebruikt.

De Partij voor de Dieren vindt het belangrijk dat er een visie ontwikkeld wordt voor de op- en overslag van ammoniak, en maakt zich zorgen dat er al voor die visie er is, een precedent geschapen wordt om geen MER uit te voeren.

1. *Kent u het interview met Daan Molenaar, directeur vergunningen van DCMR in NRC van 20 februari 2023?*¹

Antwoord

Dit artikel is bekend bij Gedeputeerde Staten.

2. *In dit interview zegt Daan Molenaar o.a.:*
 - a. *dat de haven van Rotterdam niet goed is uitgerust voor de veiligheidsrisico's die samenhangen met de opslag van ammoniak;*
 - b. *dat er grote veiligheidsrisico's ontstaan door het overpompen van ammoniak van en naar treinen, vrachtwagens of schepen;*
 - c. *dat pijpleidingen gewenst zijn voor transport van ammoniak;*
 - d. *dat de norm voor ammoniakopslag sterk verouderd is;*
 - e. *dat de ammoniak-opslag capaciteit zeer sterk zal groeien, en dat de voorgenomen bouw van een opslag van 60000 m3 (door OCI Global) nog slechts het begin is.**Deelt u deze inzichten en zorgen? Zo nee, waarom niet? Zo ja, welke maatregelen gaat u treffen?*

Antwoord

Het werken met gevaarlijke stoffen brengt altijd veiligheidsrisico's met zich mee. Alle ontwikkelingen die in de haven plaatsvinden passen binnen de normen die gesteld zijn voor externe veiligheid. Een veilige en gezonde leefomgeving voor mens en natuur is steeds het uitgangspunt. De haven van Rotterdam is daarnaast ingericht om risicovolle activiteiten te huisvesten.

Een opslagtank voor ammoniak moet voldoen aan de Best Beschikbare Techniek (BBT). Dit zijn de meest actuele voorschriften voor onder andere veiligheid. De voorschriften worden beschreven in de BBT informatiebladen. Voor de opslag van ammoniak staan deze in de Publicatierreeks gevaarlijke stoffen 12 (PGS 12). De huidige versie van de PGS 12 komt uit de tijd dat ammoniak nog niet als brandstof werd gezien en is om die reden niet gericht op de grootschalige opslag van ammoniak. De PGS 12 wordt met een spoedprocedure herzien en het deel van de PGS 12 voor nieuwe opslagtanks bevindt zich nu in een afrondende fase. De DCMR heeft, namens de provincies, zitting in de commissie die de PGS 12 herzielt. In de ontwerpbeschikking van OCI heeft de DCMR al aanvullende eisen, bovenop de huidige PGS 12, opgenomen, waardoor de opslagtank aan de nieuwste technieken moet voldoen.

Wat betreft het vervoer van ammoniak ondersteunen wij het standpunt van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat een buisleiding voor het vervoeren van ammoniak wenselijk is en pleiten wij voor het transport door de buisleiding. De provincie verkiest het vervoer van ammoniak door een buisleiding vanwege de veiligheidsrisico's boven andere transportmodaliteiten.

3. *Welke visie hebben Gedeputeerde Staten op de locatie en de voorwaarden voor grootschalige opslag van ammoniak in de haven van Rotterdam, of elders in de provincie?*

Antwoord

De grootschalige opslag van ammoniak gebeurt binnen de daarvoor geldende normen. Met het betrekken van de nieuwste inzichten op het gebied van de veiligheidsvoorzieningen in de vergunningverlening wordt er voldaan aan de BBT. Hiermee wordt de kans op een ongeval zo klein als mogelijk gemaakt.

In Zuid-Holland hechten wij veel waarde aan een gezonde, schone en veilige leefomgeving. Als provincie zijn wij het bevoegd gezag voor de vergunningverlening aan, toezicht op en indien noodzakelijk de handhaving op de meest risicovolle bedrijven binnen onze provincie.

De provincie heeft om die taken uit te voeren een aanvullend groepsrisicobeleid waarbij ook wordt

¹ <https://www.dcmr.nl/actueel/nieuws/dcmr-over-ammoniak-als-energiedraager> / <https://www.nrc.nl/nieuws/2023/02/20/veiligheidsproblemen-met-ammoniak-in-rotterdamse-haven-vertragen-energietransitie-a4157651>

gekeken daar de kans op grote groepen slachtoffers als gevolg van een mogelijk incident. Het berekenen van het groepsrisico is en blijft ook onder de Omgevingswet een onderdeel van de vergunningverlening. De provincie Zuid-Holland is de enige provincie die externe veiligheid als provinciaal belang ziet, waardoor er meer gestuurd kan worden op de veiligheid van een bedrijf en de veiligheid van de omgeving. Binnen de provincie zijn twee gebieden aangewezen waarin het clusteren van risicovolle activiteiten kan plaatsvinden. Het doel hiervan is dat de risico's geclusterd zijn waardoor minder mensen binnen de provincie worden blootgesteld aan de risico's en het gebied zo ingericht kan worden zodat de hulpverlening adequaat kan optreden. Het Haven Industrieel Complex (HIC) van Rotterdam en het HIC van Dordrecht zijn daarvoor aangewezen. Dit gebied is omsloten met een veiligheidscontour. De plaatsgebonden risicocontouren (PR 10-6) van risicovolle activiteiten mogen niet buiten de veiligheidscontour liggen. Dit wil zeggen dat de kans op overlijden als gevolg van een ongeval bij een risicovolle activiteit buiten het HIC altijd lager is dan 1 op de 1.000.000 jaar per persoon.

4. *Wat vindt u van het besluit van DCMR dat een MER niet noodzakelijk is voor de bouw van een ammoniak opslag met een capaciteit van 60000 m³, ook gezien de precedentwerking die hiervan uitgaat?*

Antwoord

De DCMR heeft alle procedures gevolgd en de vergunningaanvraag naast de bepalingen uit het Besluit MER gelegd. Het Besluit MER bepaald in welke gevallen er een MER verplicht is en in welke gevallen een MER geëist kan worden. De aanvraag valt onder de grens van 100.000 Kton ammoniak, waardoor er geen MER geëist kan worden.

Naast het procedurele argument zijn er ook inhoudelijke argumenten die weergeven dat een MER niet meer noodzakelijk is in aanvulling op de bestaande informatie. Alle mogelijke milieuonderzoeken zijn uitgevoerd, waaronder een uitgebreide veiligheidsrapportage. De aanvullende adviezen van de Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond zijn ook in de ontwerp omgevingsvergunning opgenomen. Een MER zal geen nieuwe informatie opleveren die relevant is voor de beschikking. Alle milieu informatie is immers aanwezig.

Bij iedere nieuwe aanvraag, dus ook de nog komende aanvragen voor ammoniakopslag, dient op basis van het Besluit MER beoordeeld te worden of er een MER noodzakelijk is. Voor grotere opslagen is het dus goed mogelijk dat wel voorafgaand aan het opstellen van een vergunning een MER uitgevoerd moet worden.

5. *Onlangs heeft u een brief ontvangen van de Vereniging Verontruste Burgers van Voorne² i.v.m. de bouw van de ammoniak-opslag door OCI Global. De vereniging stelt dat een MER verplicht is, omdat in de geest van de wet, ammoniak gezien moet worden als brandstof, met de giftigheid van een bestrijdingsmiddel, en de opslag als een installatie bestemd voor terugwinning van explosieve stoffen. Welke mogelijkheden ziet u om alsnog een MER verplicht te stellen en bent u bereid als het mogelijk is om alsnog te verplichten tot een MER te beproeven? Zo nee, waarom niet?*

Antwoord

Er is getoetst of er sprake zou zijn van nadelige gevolgen voor het milieu. Met het overnemen van alle maatregelen zijn er geen nadelige gevolgen voor het milieu te verwachten. Een MER heeft als doel de nadelige gevolgen voor het milieu te beperken door verschillende opties tegen elkaar uit te zetten, in die zin is een MER in deze casus niet relevant. De provincie kan daarnaast initiatiefnemers niet verplichten om een MER op te stellen wanneer de aanvraag onder de grens van het Besluit MER ligt.

² <https://pzh.notubiz.nl/document/13086789/1>

6. *Bent u met ons van mening, dat het wenselijk is geen vergunning te verlenen voor de bouw van ammoniak-opslag voordat een visie op de locatie, transport en voorwaarden voor ammoniak-opslag is gevormd? Zo nee, waarom niet?*

Antwoord

Een vergunning moet verleend worden als deze voldoet aan alle eisen die aan de beoogde activiteiten wordt gesteld door wet- en regelgeving; dus als aan de voorwaarden wordt voldaan. Met betrekking tot veiligheid zijn de voorschriften uit de PGS 12 en het advies van de veiligheidsregio belangrijke aspecten daarbij. Daarnaast wordt gekeken of een ontwikkeling in een omgeving past. Het bestemmingsplan is daarbij een belangrijk instrument; hier staan de regels met betrekking tot locatie geregeld. Niet alle aspecten mogen worden meegenomen bij de vergunningverlening, waaronder het transport naar het achterland. Het ontbreken van een visie op transport is geen weigeringsgrond voor een ontvankelijke vergunningsaanvraag. Natuurlijk is dit wel een belangrijke vraag. Het ministerie van Economische Zaken is samen met de provincie en andere lokale- en rijks partners bezig met het ontwikkelen van een visie op waterstofdragers. Juist omdat de bevoegdheden verdeeld liggen over de drie bestuurslagen is het van belang dat alle bestuurslagen dit vraagstuk met elkaar oppakken. Ook krijgt de veiligheid van ammoniak een prominente plaats in het ontwikkelperspectief NOVEX Rotterdamse haven.

7. *Bent u met ons van mening, dat de beoogde opslag (van OCI Global) zal leiden tot een groot aantal ammoniak-transporten per vrachtwagen, trein of binnenschip door onze provincie (en andere provincies), en dat dit ongewenst is gezien de veiligheidsrisico's en het ontmoedigingsbeleid dat de rijksoverheid sinds 2004 voert t.a.v. dit soort transporten? Zo nee, waarom niet?*

Antwoord

Indien er meerdere ammoniak opslagen in de Rotterdamse haven gerealiseerd worden is de verwachting dat niet alle ammoniak in de haven gebruikt wordt en dat er ammoniak vervoerd moet gaan worden. Ook als de import van ammoniak in opdracht van bv. een bedrijf in Duitsland gebeurt, zal er doorvoer van ammoniak plaatsvinden. Ongeacht de behoefte in de haven zelf. Gevolg hiervan is inderdaad dat de omvang van het transport van ammoniak zal toenemen. Indien dit per vrachtwagen, trein of binnenvaartschip wordt vervoerd, gaat dit in tegen het huidige beleid van de rijksoverheid. De provincie zet zich daarom ook in om het vervoer door een buisleiding te laten plaatsvinden, een veiligere manier van transport. Het vervoer over water wordt gezien als de tweede veiligste manier. Ongeacht de keuze van de modaliteit is de provincie van mening dat er gekeken moet worden naar maximale vervoersaantallen per modaliteit, zodat de risico's voor omwonenden niet onacceptabel worden. Het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat is verantwoordelijk voor de risico's van vervoer.

Het kabinetsstandpunt uit 2004 wordt momenteel herzien. Het ministerie van Economische Zaken is op basis van een ketenstudie, volumestudie en een maatschappelijke kosten en baten vergelijking een visie op waterstofdragers aan het ontwikkelen. Op basis daarvan zal ook het kabinetsstandpunt worden herzien. De omslag van ammoniak als grondstof naar brandstof zal daarin een grote rol spelen.

8. *Bent u bereid om bij de Rijksoverheid te bepleiten dat ammoniak voortaan valt binnen de noemer "vloeibare brandstoffen"? (Hiervoor wordt verwezen naar de Wet op de accijns, hoofdstuk 2, afdeling 6)?³*

Antwoord

De Wet op de Accijns, hoofdstuk 2, afdeling 6 verwijst naar minerale oliën. Ammoniak is geen minerale olie en op kamertemperatuur ook niet vloeibaar.

³ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/integrale/activiteitenbesluit/milieuthema-s/bodem/vragen-antwoorden/brandstoffen/faq/welke-stoffen-vallen/>

9. *Hoe kunt u de grote onrust onder de bevolking van Voorne en omliggende gemeenten over de voorgenomen bouw van ammoniak-opslag wegnemen?*

Antwoord

De provincie werkt samen met de DCMR, havenbedrijf, Gemeente Voorne aan Zee en Veiligheidsregio Rotterdam-Rijnmond om de inwoners te informeren over de ontwikkelingen. Op 28 september 2023 heeft een eerste bewonersbijeenkomst plaatsgevonden. Daarnaast is de provincie samen met de DCMR, havenbedrijf en gemeente Rotterdam aan het onderzoeken op welke manier er een brede verkenning kan plaatsvinden waarbij alle belanghebbenden een plaats krijgen.

In 2024 zal er een ronde tafel conferentie georganiseerd worden. Tijdens deze ronde tafel krijgen industrie, overheden en omwonenden de gelegenheid om de ontwikkelingen omtrent ammoniak te bespreken. Hierbij krijgen de zorgen omtrent de ontwikkelingen en mogelijke oplossingen een prominente plaats.

10. *De opdrachtgever voor de bouw van de ammoniak-opslag (OCI Global), heeft de ammoniak nodig voor de productie van kunstmest. De productie van kunstmest vergt veel fossiele brandstof (600 gram aardgas per kilo stikstof), waardoor het milieuonvriendelijk en duur is. Bovendien kan nitraat uit kunstmest vrij gemakkelijk uitspoelen bij veel regenval. Hoe wenselijk vindt u het dat geïnvesteerd wordt in de productie van dit zeer milieuonvriendelijke product? Bovendien wil het bedrijf de ammoniak aanbieden als brandstof voor schepen. Hoe beoordeelt u dit in relatie tot de afbouw van fossiele brandstoffen?*

Antwoord

Ammoniak kan in principe geproduceerd worden met behulp van zonne- of windenergie in plaats van aardgas of een andere fossiele brandstof. Op welke wijze OCI Global de ammoniak gaat produceren en waar dat precies gebeurt is op dit moment niet bekend. Bij gebruik van ammoniak als brandstof voor onder meer schepen is fossiel geproduceerd ammoniak inderdaad niet wenselijk vanwege de mogelijke uitstoot van broeikasgassen. Daarnaast zal aandacht moeten komen voor de milieueffecten van het verbranden van ammoniak, zoals emissies van stikstof naar de lucht. Voor zover we kunnen nagaan wordt ammoniak momenteel nog niet toegepast als scheepsbrandstof.

Den Haag, 5 december 2023

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
secretaris, voorzitter,

drs. M.J.A. van Bijnen MBA

drs. J. Smit