



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS-Voorstel

Besluitnummer
PZH-2021-783475617 DOS-2021-
0002338

RECESMANDAAT

Art 2 lid 3 Mandaatbesluit 2021 (RM)

Status
A-Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten
18 augustus 2021

Eindtermijn
18 augustus 2021

Onderwerp

Beslissing op bezwaar van BP Raffinaderij Rotterdam BV van 9 april 2021 inzake het opleggen van een vijftal dwangsommen

Advies

1. Conform het advies van de bezwarencommissie, de bezwaren van BP Raffinaderij Rotterdam B.V. van 9 april 2021 tegen het besluit van 1 maart 2021 ongegrond te verklaren en het bestreden besluit te handhaven, met aanpassing van de grondslag van last 5 van voorschrift 3.3.2 naar 3.2.2..
2. Vast te stellen de brief met de beslissing op bezwaar aan BP Raffinaderij Rotterdam B.V..
3. In te stemmen met het niet openbaar maken van het advies van de bezwarencommissie en de brief met de beslissing op bezwaar volgens de uitzonderingsgrond van de Wet openbaarheid van bestuur artikel 10, lid 1c.
4. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de beslissing op de bezwaren van BP Raffinaderij Rotterdam B.V. tegen het besluit van 1 maart 2021.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

- Beslissing op bezwaar BP van 9 april 2021 tegen het besluit van 1 maart 2021
- Advies bezwarencommissie inzake bezwaar BP inclusief verslag hoorzitting

1 Toelichting voor het College

Inleiding

BP Raffinaderij Rotterdam B.V. (hierna: BP), gevestigd aan de d'Arcyweg 76 te Europoort Rotterdam, heeft een inrichting in werking voor de raffinage van ruwe aardolie. Op 1 juni 2016 is voor deze inrichting een revisievergunning verleend. Naast de voorschriften uit de verleende vergunning vallen de activiteiten onder de werkingssfeer van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (hierna: Brzo 2015).

BP slaat in een negental drukopslag tanks (ook wel spheres, LPG-bollen of gasbollen genoemd, hierna verder aangeduid als gasbollen) vloeibare gassen onder druk op, waaronder propaan, butaan en isobutaan. De gasbollen staan in een drietal tankputten opgesteld en variëren in grootte van circa 500 tot 2.000 m³. Om de gasbollen veilig te laten functioneren zijn deze voorzien van diverse veiligheidsvoorzieningen. Om te voorkomen dat er als gevolg van aanstraling een BLEVE kan optreden van een gasbol, zijn de gasbollen voorzien van een sprinklersysteem (hierna ook: koelsysteem). Een BLEVE staat voor Boiling Liquid Expanding Vapour Explosion. Dit is een explosie die kan voorkomen als een houder (tank) met vloeistof onder druk openscheurt.

Handhavingstraject

In het kader van het Brzo 2015 controleerden verschillende inspecteurs op 28 augustus en op 3, 4, 8, 15 en 18 september 2020 de inrichting van BP aan de d'Arcyweg 76 te Europoort Rotterdam. Tijdens voornoemde inspectiedagen is een vijftal overtredingen van het Brzo 2015 en de revisievergunning geconstateerd.

De overtredingen zien primair op het onvoldoende waarborgen van de integriteit, bedrijfszekerheid en functionaliteit van de koel- en blussystemen binnen de inrichting van BP. In de leidingen van het koelsysteem van vier gasbollen zijn gaten geconstateerd welke als gevolg van corrosie zijn ontstaan. Hierdoor is de integriteit van de leidingen van het koelsysteem zodanig aangetast dat de veilige werking niet meer kon worden gegarandeerd, waardoor een situatie is ontstaan die zowel voor het milieu als de omgeving tot zeer grote nadelige gevolgen zou kunnen leiden.

Er is verder geconstateerd dat de controle en het beheer van risico's die samenhangen met corrosie door BP onvoldoende is. Er worden door BP onvoldoende passende follow-upmaatregelen getroffen wanneer er gebreken worden geconstateerd. Het monitoren en controleren van het risico op systeemfalen door BP is voorts onvoldoende bevonden. De resultaten van testen worden onvoldoende vastgelegd en het uitvoeren van inspecties, testen en onderhoud wordt niet conform de geldende voorschriften uitgevoerd.

Ook is geconstateerd dat het inspecteren en testen van de koelsystemen aan de betreffende gasbollen van BP wordt uitgevoerd door personeel van de interne bedrijfsbrandweer. Door de inspecteurs is vastgesteld dat het personeel van de interne bedrijfsbrandweer van BP onvoldoende gekwalificeerd is om inspectie en testen op juiste wijze uit te voeren.

Tot slot is vastgesteld dat BP niet kon aantonen dat zij het gevaar en de ernst van het bezwijken van de leidingsupports van de koel- en productleidingen bij warmtestraling door brand heeft geïdentificeerd en beoordeeld.

Vanwege deze onveilige situatie binnen de inrichting van BP is besloten om aan haar een vijftal lasten onder dwangsom op te leggen. Het besluit waarbij de lasten onder dwangsom zijn opgelegd, is verzonden op 1 maart 2021.

In de eerste last onder dwangsom is opgenomen dat BP binnen zes maanden ervoor zorg dient te dragen dat alle binnen de inrichting aanwezige koel- en blussystemen worden geïnspecteerd en dat wordt aangetoond dat de systemen voldoende integer, bedrijfszeker en functioneel zijn.

In de tweede last onder dwangsom is voorgeschreven dat BP binnen zes maanden procedures en instructies dient aan te nemen en toe te passen met betrekking tot:

- de risico's die samenhangen met het controleren en beheren van corrosie bij koel- en blussystemen;
- het borgen dat noodzakelijke follow-upmaatregelen en noodzakelijke tegenmaatregelen worden getroffen in het geval van afwijkingen aan koel- en blussystemen;
- het monitoren en controleren van risico's op systeemfalen van koel- en blussystemen

In de derde last onder dwangsom is voorgeschreven dat BP ervoor moet zorgen dat binnen vier maanden de resultaten van inspectie, testen en onderhouden van de koelsystemen worden vastgelegd en dat de inspecties, het testen en onderhouden worden uitgevoerd conform de voorschriften uit de NFPA 25.

In de vierde last is voorgeschreven dat BP binnen twee maanden het inspecteren, testen en onderhouden van de koelsystemen van de gasbollen en van andere koel- en blussystemen door ter zake deskundigen laat uitvoeren.

Op grond van de vijfde last onder dwangsom dient BP binnen vijf maanden ervoor zorg te dragen dat dragende constructies van koel- en blussystemen binnen de inrichting die ten gevolge van hittestraling van een brand kunnen falen en daardoor escalatie van de ontstane brand kunnen veroorzaken, tegen falen zijn beschermd.

Aan elke afzonderlijke last is een dwangsombedrag van € 10.000,- gekoppeld met een maximum van € 30.000,-.

Tegen last 1 en last 5 heeft BP bezwaar gemaakt. Er is tot zover geen voorlopige voorziening aangevraagd bij de rechtbank Den Haag.

Er heeft (nog) geen verbeuring van de last onder dwangsom plaatsgevonden.

Bezwaren

BP voert in het ingediende bezwaarschrift ten aanzien van de eerste last aan dat de veilige werking van de gasbollen is en was verzekerd. Van een overtreding is geen sprake geweest. De in last 1 opgenomen begunstigingstermijn van zes maanden is volgens BP niet haalbaar. Verder is volgens BP de eerste last te verstrekkend en mag deze niet zien op alle binnen de inrichting aanwezige koel- en blussystemen, maar slechts op de koel- en blussystemen die aanwezig zijn bij de gasbollen.

BP voert ten aanzien van de vijfde last aan dat deze is gebaseerd op een onjuiste grondslag. Ook ten aanzien van deze last meent BP dat deze te verstrekkend is en daarnaast voert zij aan dat de gebreken aan de dragende constructies zijn verholpen. Tot slot meent BP dat de te nemen maatregelen als bedoeld in last 5 onvoldoende duidelijk omschreven zijn en de begunstigingstermijn te kort is.

Advies bezwarencommissie

Op 3 juni 2021 heeft een hoorzitting plaatsgevonden van de bezwarencommissie. Op 20 juli 2021 heeft de bezwarencommissie advies uitgebracht. Daarin concludeert de bezwarencommissie dat de lasten 1 en 5 van 1 maart 2021 terecht zijn opgelegd.

Ten aanzien van de eerste last overweegt de bezwarencommissie dat is aangetoond dat in leidingen van de betreffende gasbollen gaten zijn gevallen als gevolg van corrosie. De geconstateerde gebreken zijn een overtreding van artikel 5 van het Brzo 2015 en voorschrift 3.3.1 van de revisievergunning. De bezwarencommissie ziet niet in, waarom niet van BP zou kunnen worden verlangd dat wordt aangetoond dat alle binnen de inrichting aanwezige koel- en blussystemen voldoende integer, bedrijfszeker en functioneel zijn, aangezien zich kennelijk ernstige gebreken kunnen voordoen in leidingen van meerdere koelsystemen. Daarbij acht de bezwarencommissie het van belang dat de risico's van het niet voldoende integer, bedrijfszeker en functioneel zijn van deze leidingen voor de veiligheid en het milieu zeer groot zijn. Naar het oordeel van de bezwarencommissie is daarom terecht een last ter voorkoming van herhaling opgelegd. Het beroep op de jurisprudentie van het College van Beroep voor het bedrijfsleven gaat niet op omdat de situatie bij BP niet met de aangehaalde uitspraak vergelijkbaar is.

De formulering van de last is volgens de bezwarencommissie niet te ruim. Volgens de bezwarencommissie volgt uit de revisievergunning voldoende duidelijk welke onderdelen van de koel- en blussystemen onder de last vallen. Tot slot stelt de commissie ten aanzien van het standpunt van BP dat de begunstigingstermijn te kort zou zijn, dat er, gelet op de in het geding zijnde risico's, geen aanleiding bestaat om dat standpunt te volgen. Daarbij meent de commissie dat het, afhankelijk van het geconstateerde gebrek, tot de mogelijkheden behoort dat BP mitigerende maatregelen aan het betreffende deel van de installatie treft, waarmee een veilige situatie wordt gewaarborgd. Ook wijst de bezwarencommissie erop dat de Veiligheidsregio Rotterdam Rijnmond een tweemaal zo korte termijn heeft geadviseerd. Het is terecht dat, gezien de risico's, niet aanvaardbaar wordt geacht om de begunstigingstermijn gelijk te trekken met de termijn die nodig is voor de uitvoering van de maatregelen die moeten worden genomen in het kader van de PGS29.

Ten aanzien van last 5 overweegt de bezwarencommissie dat hetgeen is overwogen ten aanzien van last 1 ook voor last 5 geldt. Naar het oordeel van de bezwarencommissie is de grondslag van de last juist en is de formulering niet te ruim. De bezwarencommissie stelt dat gezien de aangetoonde ernst van de risico's die samenhangen met het falen van de dragende constructies van koel- en blussystemen niet ingezien kan worden waarom niet van BP verlangd zou kunnen worden dat een inspectie plaatsvindt van deze dragende constructies. Ten aanzien van de opmerking van BP dat de dragende constructies van koel- en blussystemen die al aanwezig waren ten tijde van de verlening van de revisievergunning op 1 juni 2016 en waarvan is bepaald dat die aanwezig mogen zijn, overweegt de bezwarencommissie dat GS hebben aangegeven daarmee rekening te houden bij een eventuele verbeuring van een dwangsom. Ook deze dragende constructies moeten wel deugdelijk zijn, zo stelt de bezwarencommissie. Het is de bezwarencommissie niet gebleken dat de aan last 5 gekoppelde begunstigingstermijn te kort zou zijn.

De commissie merkt tot slot op dat de verwijzing naar voorschrift 3.3.2 in last 5 een kennelijke verschrijving is. Dit moet voorschrift 3.2.2 zijn.

De commissie adviseert de bezwaren ongegrond te verklaren en het bestreden besluit te handhaven, met aanpassing van de grondslag van last 5 van voorschrift 3.3.2 naar 3.2.2.

Financieel en fiscaal kader

| | |
|--------------------------|---|
| Totaalbedrag excl. BTW : | n.v.t. |
| Programma : | n.v.t. (dit betreft een extern belegde taak bij DCMR) |
| Financiële risico's : | Geen. Indien het bedrijf in beroep gaat tegen deze beslissing op bezwaar, komen de eventuele kosten van deze procedure ten laste van de DCMR Milieudienst Rijnmond. |

Het betreft vijf lasten onder dwangsom. Het maximum van deze dwangsommen bedraagt € 150.000,--. Bij inning van de last onder dwangsom worden de middelen toegevoegd aan ambitie 7; doel 7.1.

Juridisch kader

Dit besluit wordt ingebracht onder recesmandaat RM01.

In het bijgevoegde advies van de bezwarencommissie en in de brief met de beslissing op bezwaar staan mogelijk gegevens waardoor belanghebbenden, op grond van artikel 10, lid 1c, van de Wet openbaarheid van bestuur, mogelijk gegronde bezwaren hebben tegen de actieve openbaarheid van de documenten. Om die reden worden alleen het GS-voorstel en een publiekssamenvatting gepubliceerd. De besluitvorming is hiermee transparant, zonder dat mogelijk belangen van derden worden geschaad.

Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de Rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht. Daarnaast kan een verzoek om voorlopige voorziening worden ingesteld bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag.

2 Voorafgaande besluitvorming

Het besluit waarop de bezwaren betrekking hebben betreft het opleggen van een vijftal dwangsommen van 1 maart 2021.

3 Proces

Zie onder 1.

4 Participatie en rolneming

Dit besluit valt in het participatiekompas onder rechtmatig. Aangezien dit de uitvoering van een wettelijke taak betreft is participatie van derden niet van toepassing op dit besluit.

5 Communicatiestrategie

De publiekssamenvatting en het GS-voorstel worden gepubliceerd op de website van de Provincie. In de brief met de beslissing op bezwaar wordt dit aan BP gemeld en worden het GS-voorstel en de publiekssamenvatting als bijlagen meegestuurd.