



VROM-Inspectie  
*Ministerie van Infrastructuur en Milieu*

**Vergunningverlening en toezicht DCMR bij de firma  
Huntsman Holland BV**

onderzoek naar taakinvulling DCMR inzake Huntsman

Datum        6 juli 2011  
Status       Definitief

## Colofon

Contactpersoon

[REDACTED]

T [REDACTED]  
F [REDACTED]

VROM-Inspectie  
Directie Uitvoering  
Programma Prioritaire Bedrijven  
Nieuwe Uitleg 1  
Postbus 16191  
2500 BD Den Haag  
Interne postcode 560

Auteurs

[REDACTED]

## Inhoud

1	Inleiding .....	4
1.1	Aanleiding .....	4
1.2	Doel van het onderzoek .....	4
1.3	Scope .....	4
1.4	Werkwijze .....	4
1.5	Leeswijzer .....	5
2	Vergunningverlening .....	6
2.1	Procedure revisievergunning .....	6
2.1.1	Chronologie van het revisietraject .....	6
2.1.2	Kennisgevingen .....	7
2.1.3	Milieu-effect Rapportage .....	8
2.1.4	Kwantitatieve risico analyse .....	9
2.1.5	Betrokkenheid VI in het vergunningverleningstraject van Huntsman .....	10
2.1.6	Revisievergunning 11 april 2011 .....	10
2.2	Behandeling meldingen Wet milieubeheer .....	11
2.2.1	Procedurele afhandeling .....	11
2.2.2	Inhoudelijke beoordeling .....	11
3	Toezicht en handhaving .....	13
3.1	Brzo / externe veiligheid .....	13
3.1.1	Programmering toezicht Brzo .....	13
3.1.2	Uitvoering toezicht en handhaving Brzo .....	13
3.1.3	Controle dubbelwandige voorzieningen .....	14
3.2	Wet milieubeheer .....	14
3.2.1	Programmering toezicht Wet milieubeheer .....	14
3.2.1.1	<i>Algemeen</i> .....	14
3.2.1.2	<i>Programmering toezicht Huntsman</i> .....	15
3.2.2	Uitvoering toezicht Wm .....	15
3.2.2.1	<i>Algemeen</i> .....	15
3.2.2.2	<i>Uitvoering toezicht Huntsman</i> .....	15
3.2.3	Handhaving Wm .....	16
3.2.3.1	<i>Algemeen</i> .....	16
3.2.3.2	<i>Ervaringen DCMR met Huntsman</i> .....	16
3.2.3.3	<i>Overschrijding productiecapaciteit vergunning</i> .....	17
3.2.3.4	<i>Overschrijding emissie-eis monochloorbenzeen</i> .....	17
3.2.3.5	<i>Niet vergunde emissie tetrachloorkoolstof</i> .....	18
3.2.3.6	<i>Tijdschema aanpak MCB- en CTC-emissies</i> .....	19
4	Conclusies .....	21

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Door [REDACTED] van advocatenkantoor NautaDutilh N.V. (verder aan te duiden als NautaDutilh) is op 5 april 2011, in opdracht van [REDACTED] wonende te Rozenburg, een brief gezonden aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu. [REDACTED] vraagt hierin aandacht voor de wijze waarop de DCMR Milieudienst Rijnmond (verder aan te duiden als DCMR) invulling geeft aan de door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland gemandateerde taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van de Wet Milieubeheer (Wm, tegenwoordig Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, Wabo) en het Besluit risico's zware ongevallen (Brzo). In de brief wordt gesteld dat DCMR deze taken niet goed uitvoert, hetgeen wordt toegelicht aan de hand van een beschrijving van verschillende aspecten van vergunningverlening aan en toezicht op het bedrijf Huntsman Holland B.V., gevestigd aan de Merseyweg 10 te Rotterdam-Botlek (verder aan te duiden als Huntsman).

Naar aanleiding van deze brief heeft de VROM-Inspectie (VI) een onderzoek ingesteld naar de taakinfilling door DCMR in het geval van Huntsman.

Zoals hierboven aangegeven gaat het om taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving in het kader van Wm en Brzo, door Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland gemandateerd aan DCMR. Omwille van de leesbaarheid van dit rapport wordt deze mandatering niet herhaald, maar wordt DCMR in de beschrijvingen gepresenteerd als bevoegd gezag.

## 1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het VI-onderzoek is een oordeel te geven over de wijze waarop DCMR haar taken in het kader van Wm/Wabo en Brzo uitvoert op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving inzake Huntsman.

## 1.3 Scope

Het onderzoek richt zich op de taken van DCMR, toegespitst op de uitvoering bij Huntsman. Het gaat dus niet om de taakuitvoering van DCMR in zijn algemeenheid. De inhoud van het onderzoek is gericht op externe veiligheid en luchtmissies. Daarbij is in principe gekeken naar de uitvoering in de periode van 2008 tot heden. Daar waar dat relevant is of ingeval de bevindingen daar aanleiding toe geven, is een ruimere periode beschouwd. Enkele punten waarvoor [REDACTED] aandacht vraagt, liggen buiten deze periode en zijn ook in dit onderzoek meegenomen.

## 1.4 Werkwijze

Het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van dossieronderzoek en interviews met medewerkers van DCMR. De beoordeling van de kwantitatieve risicoanalyse en de rol van DCMR daarbij is door het RIVM onderzocht. In verband hiermee heeft het RIVM een bezoek aan het bedrijf afgelegd.

Als referentiekaders is gebruik gemaakt van DCMR's eigen werkprocedures (zoals toezichtsprogrammering en sanctiestrategie) en van algemeen gebruikelijke toetskaders (onder andere procedures conform Wm/Wabo en Algemene Wet bestuursrecht (Awb) en richtlijnen zoals in de Brzo-werkwijzer). Tijdens het opstellen van het onderzoeksrapport heeft de VI een eindconcept voorgelegd aan DCMR voor een feitencheck.

## **1.5 Leeswijzer**

In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de verschillende aspecten die van belang zijn bij het verlenen van de milieuvergunning aan Huntsman, zoals het indienen van een aanvraag door het bedrijf, al dan niet vooraf gegaan door een Milieu-effect rapportage (MER) en voorzien van een kwantitatieve risico analyse (QRA). Tevens komen hierbij de Wm-ontwerpbeschikking en de Wm-beschikking aan de orde.

In hoofdstuk 3 komen toezicht en handhaving aan de orde. Daarbij wordt onderscheid gemaakt tussen Brzo en Wm. Daarbij wordt vooral ingegaan op de wijze waarop DCMR uitvoering geeft aan deze taken bij Huntsman in het licht van het beleid van DCMR voor deze taken en de programmering ervan.

In hoofdstuk 4 worden de conclusies van dit onderzoek gepresenteerd.

## 2 Vergunningverlening

### 2.1 Procedure revisievergunning

#### 2.1.1 Chronologie van het revisietraject

Op 11 april 2011 is aan Huntsman een Wm-revisievergunning verleend. Deze vergunning vervangt de vergunning die sinds 30 oktober 1995 van kracht was, inclusief een ambtshalve wijziging van 2 maart 2001 en 31 meldingen ex artikel 8.19 Wm (de zogenoemde 8.19 Wm-meldingen). Het traject voor het verkrijgen van deze revisievergunning is formeel gestart met een aanvraag van Huntsman op 15 september 2006.

In onderstaand schema is chronologisch weergegeven welke stappen zijn doorlopen tussen 15 september 2006 en 11 april 2011.

	Huntsman	Aanvraag revisievergunning	15 september 2006
	Huntsman	Aanvraag revisievergunning	15 september 2006
	Huntsman	Aanvraag revisievergunning	15 september 2006
4	DCMR	Nieuwe ontwerpbeschikking op basis van aanvraag 15 september 2006	21 oktober 2008
5	DCMR	DCMR besluit vergunning niet te verlenen op grond van onzorgvuldige procedure (MER-afweging ontbreekt)	4 maart 2009
6	Huntsman	Aanmelding bij de meldende	9 maart 2009
7	DCMR	Besluit dat geen MER nodig is	22 april 2009
8	Huntsman	Nieuwe aanvraag revisievergunning	30 september 2009
9	DCMR	Ontwerpbeschikking op aanvraag van 30 september 2009	16 juni 2010
10	DCMR	Wm-vergunning verleend	11 april 2011

#### Ad 1 t/m 3

Op basis van vooroverleg tussen Huntsman en DCMR is door het bedrijf een aanvraag voor een Wm-revisievergunning ingediend. Na de fase van ontwerpbeschikking en mogelijkheid van indiening van zienswijzen is door DCMR de vergunning verleend.

Tegen deze beschikking is beroep ingesteld door Petrochem Globe B.V. en [REDACTED] [REDACTED] vertegenwoordigd door [REDACTED] van NautaDutilh. Door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak (StAB) is in deze zaak een advies uitgebracht.

Door de Raad van State is op procedurele gronden de vergunning vernietigd, omdat er geen publicatie van de kennisgeving van de vergunning heeft plaatsgevonden in

de woonkernen van Zwartewaal en Rozenburg. De inhoudelijke beoordeling van de vergunning door StAB is hierbij niet meer aan de orde gekomen.

#### Ad 4 en 5

Op basis van de oorspronkelijke aanvraag van 15 september 2006 is door DCMR een nieuwe ontwerpbesikking gepubliceerd op 21 oktober 2008. Hierop is door [REDACTED] een zienswijze ingediend waarin onder andere bezwaar werd gemaakt tegen het ontbreken van een MER-beoordeling. DCMR is bij het behandelen van deze zienswijze tot de conclusie gekomen dat dit bezwaar gegrond was en heeft op basis daarvan het besluit genomen de aangevraagde vergunning niet te verlenen.

De argumentatie hierbij was dat bij de voorbereiding op het besluit op de aanvraag onvoldoende kennis over de relevante feiten en de af te wegen belangen is vergaard, hetgeen betekent dat er sprake was van een onzorgvuldige voorbereiding van het besluit. Uitgaande van de wettelijke bepalingen in de Wm en de Awb in het geval van onzorgvuldige besluitvorming is er in dit geval sprake van een procedurele fout.

Inhoudelijk komt het aspect van de MER-beoordeling aan de orde in paragraaf 2.1.3.

#### Ad 6 en 7

Naar aanleiding van de in de procedure geconstateerde omissie (het ontbreken van een MER-beoordeling) is door Huntsman een aanmeldnotitie MER ingediend. Hierop is een inhoudelijke toets uitgevoerd door DCMR, hetgeen geleid heeft tot de conclusie dat geen MER behoefde te worden opgesteld.

#### Ad 8 t/m 10

Op 30 september 2009 is door Huntsman een geheel nieuwe aanvraag ingediend, waarmee dit nieuwe traject naar een Wm-revisievergunning procedureel los staat van de voorgaande stappen (met uitzondering van de MER-afweging).

Op deze aanvraag is een ontwerpbesikking door DCMR opgesteld. Hierop zijn zienswijzen ingebracht door meerdere partijen, waaronder ook door [REDACTED]. De zienswijzen zijn door DCMR behandeld in de definitieve besikking die op 11 april 2011 is gepubliceerd.

#### Tijdsverbruik per fase

Het tijdsverloop tussen de eerste aanvraag en het verlenen van de vergunning is bijna 10 maanden (zie data bij nummers 1 en 2 in het chronologisch overzicht). Dat is een niet ongebruikelijke periode bij revisieprocedures bij grote bedrijven.

In vergelijking daarmee zijn de volgende periodes:

- van ontwerpbesikking (nr 4) tot het besluit om de vergunning niet te verlenen (nr 5): 4 maanden;
- van ontvangst van de nieuwe aanvraag (nr 8) tot publicatie van de ontwerpbesikking (nr 9): 8½ maand;
- van ontwerpbesikking (nr 9) tot besikking (nr 10): 10 maanden;

echter wel relatief lang. Want het gaat dan tenslotte om het behandelen van materiaal dat inhoudelijk ook al in de eerste ronde aan de orde is geweest.

DCMR neemt in dit dossier veel tijd om tot beslissingen te komen.

### 2.1.2 *Kennisgevingen*

In het hierboven geschetste traject is door DCMR zevenmaal een kennisgeving gepubliceerd (driemaal bij een ontwerpbesikking, driemaal bij een besikking en eenmaal met betrekking tot het besluit over de MER-notitie). Bij drie kennisgevingen is een fout gemaakt, wat in twee gevallen tijdig is hersteld:

- De kennisgeving over de beschikking van 3 juli 2007 was onvolledig (niet gepubliceerd in de woonkernen Zwartewaal en Rozenburg). Dit vormde de aanleiding tot het vernietigen van de vergunning door de Raad van State (procedurefout).
- De kennisgeving van 21 oktober 2008 betreffende de nieuwe ontwerpbeschikking op de oorspronkelijke aanvraag van 15 september 2006 meldde de mogelijkheid tot het inzien van aanvraag en ontwerpbeschikking op diverse gemeentekantoren in het Rijnmondgebied. Het bleek echter dat de oorspronkelijke aanvraag bij een aantal van die gemeenten niet meer beschikbaar was, zodat die eerst diende te worden aangeleverd. Vervolgens is op 11 november 2008 door DCMR een gerectificeerde kennisgeving gepubliceerd.
- De kennisgeving, gedateerd op 12 april 2011, betreffende de beschikking op de aanvraag van 30 september 2009 bleek niet voldoende te zijn gepubliceerd, zodat niet alle inwoners binnen het invloedsgebied van Huntsman kennis konden nemen van het besluit en de mogelijkheid tot het inzien van de onderliggende stukken. Deze omissie is hersteld door middel van een herziene kennisgeving, door DCMR gepubliceerd op 19 april 2011 (verzonden op 22 april 2011).

### 2.1.3 Milieu-effect Rapportage

In het vooroverleg tussen DCMR en Huntsman over de revisievergunning is de vraag aan de orde geweest of het opstellen van een milieueffectrapport (MER) onderdeel zou moeten vormen van de te doorlopen procedure.

Bij de afwegingen was duidelijk dat de activiteiten van Huntsman vallen onder categorie D.21.6a van het Besluit milieueffectrapportage. Onder deze categorie vallen activiteiten voor het vervaardigen van organisch-chemische producten. De verplichting tot het starten van een MER-beoordelingsprocedure is aan de orde bij de wijziging of uitbreiding van een geïntegreerde chemische installatie en wel in gevallen waarin de verwerkingscapaciteit van de installatie toeneemt met 100 kton per jaar of meer.

DCMR heeft in deze beoordeling alleen de MDI-fabrieken (fabriek voor de productie van methyleendifenyldiisocyaan of difenylmethaandiisocyaan) beschouwd als geïntegreerde chemische installaties. Aangezien hier een capaciteitsvergroting van minder dan 100 kton (namelijk 90 kton) werd gepland, heeft DCMR toen geconcludeerd dat geen aanmeldnotitie MER behoefde te worden ingediend en dat aan Huntsman gemeld.

In zijn zienswijze op de ontwerpbeschikking van 21 oktober 2008 werd door [REDACTED] opgemerkt dat categorie D.21.6a wel van toepassing is omdat de MDI-fabrieken samen met de Variantsfabriek ook een geïntegreerde chemische installatie vormen. Omdat de verwerkingscapaciteit van de Variantsfabriek met 100 kton per jaar zou gaan toenemen, werd de drempel uit het Besluit milieueffectrapportage wel overschreden. Naar de mening van [REDACTED] had dientengevolge een MER-beoordelingsprocedure moeten worden doorlopen voorafgaand aan het indienen van de aanvraag voor een revisievergunning.

De in deze zienswijze gepresenteerde visie werd door DCMR als terecht beoordeeld. Dat betekende dat Huntsman dus ook naar de mening van DCMR als eerste stap een MER-aanmeldnotitie bij DCMR had moeten indienen in plaats van een vergunningaanvraag. DCMR heeft op grond hiervan het besluit genomen om de vergunning niet te verlenen vanwege onzorgvuldige besluitvorming.



Het begrip “chemisch geïntegreerde installatie” in het Besluit milieueffectrapportage is een ruim gedefinieerd begrip, getuige de verschillende zaken die hierop voor de Raad van State hebben gediend. In 2007-2008 is DCMR bij een drietal zaken<sup>1</sup> betrokken geweest, op basis waarvan de juridische interpretatie van het begrip is gewijzigd. Dit voortschrijdend inzicht speelde in dezelfde periode als de eerste fase van de vergunningprocedure van Huntsman (1 t/m 3 in het chronologisch overzicht). Het is niet duidelijk waarom DCMR deze gewijzigde inzichten na 20 augustus 2008 niet heeft benut om Huntsman erop te wijzen dat een nieuwe procedure diende te starten met het indienen van een MER-aanmeldnotitie. In plaats daarvan heeft DCMR op 21 oktober 2008 een nieuwe ontwerpbeschikking gepubliceerd op basis van de oorspronkelijke aanvraag, waarna op grond van de zienswijze van de heer Boer op 4 maart 2009 de weigering van de vergunning volgde. Dit besluit tot weigering was dus gebaseerd op inzichten/kennis die DCMR had vóórdat de ontwerpbeschikking werd gepubliceerd. Dit heeft naar de mening van de VI een onnodig tijdverlies van minstens 4 maanden opgeleverd.

#### 2.1.4 *Kwantitatieve risico analyse*

Om te bepalen in hoeverre het beoordelen van de door de aanvrager ingediende QRA door DCMR goed is uitgevoerd, zijn in dit onderzoek twee benaderingen gevolgd, namelijk (i) een beschouwing door het RIVM op verzoek van de VI en (ii) een vergelijking met de beschouwing die eerder werd uitgevoerd door de Stichting Advisering Bestuursrechtspraak in verband met het beroep tegen de Wm-vergunning van 3 juli 2007 (kenmerk StAB/37945/H, 4 april 2008).

Het RIVM komt tot de volgende analyse:

- De QRA van Huntsman bevat de juiste insluitsystemen, scenario's en faalfrequenties. De bronsterktes van leidingbreuken zijn echter niet allemaal correct bepaald en zijn soms te laag ingeschat. Een herberekening door het RIVM met gecorrigeerde scenario's leert echter dat het plaatsgebonden risico richting Rozenburg niet zal toenemen. De QRA is niet op alle punten correct, maar geeft desondanks nog steeds een betrouwbaar beeld van de externe veiligheidsrisico's richting de woonkernen.
- DCMR heeft de QRA uitsluitend beoordeeld op de hoofdaspecten, te weten faalfrequenties, het waarderen van maatregelen en de populatiedata. Deze toetsing is correct uitgevoerd. Belangrijke aspecten, zoals de toegepaste procesparameters en de specifieke modellering in SAFETI-NL, zijn echter niet of niet volledig getoetst, terwijl dit wel aspecten zijn die bepalend zijn voor de rekenresultaten. Volgens het RIVM zou een beoordeling van een QRA verder moeten gaan dan een beoordeling op hoofdlijnen.

Het oordeel van StAB luidt als volgt:

- Er zijn geen redenen om aan te nemen, dat de QRA behorend bij de aanvraag onvolledig of onjuist zou zijn. Alle insluitsystemen zijn opgenomen in de QRA. De ligging van de contour van het plaatsgebonden risico en de omvang van het groepsrisico is juist.

De beoordelingen van RIVM en StAB leiden tot de volgende bevindingen:

<sup>1</sup> Het betreft drie uitspraken van de Raad van State waarbij DCMR betrokken was, te weten ABRvS 16 januari 2008, nr. 200701848/1; ABRvS 9 april 2008, nr. 200706406/1; ABRvS 20 augustus 2008, nr. 200708133/1.

- De QRA van Huntsman geeft een betrouwbaar beeld van de externe veiligheidsrisico's richting de woonkernen.
- De beoordeling van de QRA van Huntsman is door DCMR in hoofdzaak correct uitgevoerd.
- Er zijn enkele verbeteringen mogelijk op de uitvoering van deze QRA, maar het resultaat wordt daardoor niet anders.

Bij het vaststellen van de betrouwbaarheid van een QRA-resultaat wordt er van uit gegaan dat alle in de QRA beschreven (proces)voorzieningen aanwezig zijn en naar behoren functioneren.

Naar aanleiding van dubbelwandige uitvoering van leidingen en reactorvaten waarin fosgeen aanwezig is, is in de QRA van Huntsman een reductiefactor van 10 voor de faalfrequentie gebruikt, hetgeen onder de gegeven condities is toegestaan. Omdat de toepassing van een reductiefactor 10 een grote invloed heeft op de omvang van de risicocontour, is het van belang dat in de BRZO-controles aandacht wordt besteed aan een goede uitvoering van de dubbelwandigheid en het functioneren daarvan. Het betreft namelijk een kritische veiligheidsvoorziening van de fosgeenbevattende procesinstallaties bij Huntsman, waarvan de integriteit bepalend is voor de beheersing van de veiligheidsrisico's. Hierop wordt nader ingegaan in paragraaf 3.1.3.

#### 2.1.5 *Betrokkenheid VI in het vergunningverleningstraject van Huntsman*

Provincies en gemeenten zijn het bevoegd gezag voor verlening van milieuvergunningen aan bedrijven. Bij de VI is een wettelijke taak belegd met betrekking tot het bewaken van de inhoudelijke kwaliteit van de vergunningverlening aan de meest milieurelevante (grote) bedrijven. De VI richt zich bij dit toezicht vooral op onderwerpen die van (inter)nationaal belang zijn, zoals Europese verplichtingen in de vorm van nationale emissieplafonds en eisen op het gebied van externe veiligheid.

In het vergunningverleningstraject van Huntsman is de VI sinds 2009 betrokken geweest.

Op grond van de aanvraag van 30 september 2009 heeft de VI in maart 2010 een advies uitgebracht op een aantal onderwerpen:

- Helderheid verschaffen over eventueel aanwezige (beperkt) kwetsbare objecten en hoe hiermee wordt omgegaan.
- Vraag om voldoende uitwerking van het onderwerp groepsrisico en een goede motivering van het accepteren van de overschrijding ervan.
- Sommatiebepalingen uit de NeR goed toepassen.
- Afwegingen ten aanzien van potentiële alternatieven voor de RTO's goed beschrijven, met name in het licht van NOx-emissies bij de RTO's.

Door de VI is na deze adviezen geen zienswijze meer ingebracht op de ontwerpbeschikking.

#### 2.1.6 *Revisievergunning 11 april 2011*

Op 25 mei 2011 is door NautaDutilh, namens [REDACTED] beroep ingesteld tegen de beschikking van 11 april 2011. Er is geen verzoek tot voorlopige voorziening gedaan, zodat de vergunning thans wel van kracht is.

Vanwege dit beroep is het nu aan de Raad van State om een oordeel uit te spreken over de vergunning. Daarom wordt in dit rapport door de VI geen inhoudelijk oordeel gegeven over de beschikking van 11 april 2011.

## **2.2 Behandeling meldingen Wet milieubeheer**

### **2.2.1 Procedurele afhandeling**

Op 11 april 2011 is aan Huntsman een revisievergunning verleend. Op de voorafgaande vergunning (van 30 oktober 1995) zijn door Huntsman in de periode van 2001 tot en met 2009 in totaal 31 meldingen ex artikel 8.19 Wm ingediend. Deze meldingen zijn alle door DCMR geaccepteerd.

In de Wm werden drie typen wijzigingen bij vergunningplichtige bedrijven onderscheiden (de Wabo kent nu de zogenoemde verkorte procedure voor de voorheen 8.19 Wm-melding):

1. Veranderingen die overeenkomen met de vergunning en de daarin opgenomen beperkingen en voorschriften.
2. Veranderingen die niet overeenkomen met de vergunning en niet passen binnen de daarin opgenomen beperkingen en voorschriften, maar die niet leiden tot andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu dan de inrichting onder de vergunning mag veroorzaken.
3. Veranderingen die niet passen binnen de eisen van de vergunning.

Een verandering, zoals genoemd onder ad 2, kan volgens de Wm door de vergunninghouder met een 8.19 Wm-melding worden afgedaan. Deze verandering is toegestaan indien die wordt gemeld bij het bevoegd gezag en indien het bevoegd gezag na beoordeling van de melding aan de inhoudelijke criteria die door de wet worden gesteld een schriftelijk verklaring afgeeft. Het besluit dat het bevoegd gezag in dit geval neemt, moet ter inzage worden gelegd voor derden, met de mogelijkheid tot bezwaar en beroep.

Een wijziging die overeenkomt met de vergunning en de daarin opgenomen beperkingen en voorschriften hoeft niet door het bedrijf gemeld te worden. Indien een bedrijf een dergelijke verandering toch meldt als een 8.19 Wm-melding dan dient het bevoegd gezag deze melding formeel als zodanig af te handelen en het besluit te publiceren.

Een verandering die niet in overeenstemming is met de vergunning en die niet voldoet aan de criteria van artikel 8.19 Wm kan niet worden afgedaan met een 8.19 Wm-melding. Hiervoor dient een vergunningprocedure te worden gevolgd.

Van een aantal door Huntsman ingediende 8.19 Wm-meldingen heeft DCMR geoordeeld dat het een verandering betrof die past binnen de vergunning en zodoende eigenlijk niet gemeld had hoeven te worden. Deze gevallen zijn afgedaan met een schriftelijke instemmingsbrief. Dit is niet juist, deze meldingen hadden procedureel ook als 8.19 Wm-meldingen afgehandeld moeten worden.

### **2.2.2 Inhoudelijke beoordeling**

De 8.19 Wm-meldingen uit de beschouwde periode betreffen zodanig beperkte veranderingen dat daarvan geen wezenlijke implicaties voor het milieu of het type inrichting te verwachten zijn. In dit onderzoek is afgegaan op de omschrijving van het onderwerp, met aandacht voor aspecten als omvang van de verandering, tijdsduur dat de verandering zal bestaan en type milieugevolgen dat kan optreden en een inschatting van de mate waarin dat het geval zal zijn.

Een 8.19 Wm-melding van 20 februari 2001 betreft een melding van een capaciteitsuitbreiding, waardoor de productie van MDI met ruim een kwart toeneemt (namelijk van 260 kton MDI per jaar naar 330 kton per jaar). Deze uitbreiding is te bereiken door debottlenecking van de bestaande installaties.

Deze melding van is door DCMR op 20 maart 2001 geaccepteerd, nadat op basis van de door Huntsman geleverde informatie geconcludeerd is dat geen significante veranderingen optreden ten aanzien van de relevante milieuaspecten en dat de veranderingen passen binnen de beperkingen en voorschriften van de vigerende vergunning.

Deze melding en de acceptatie zijn door DCMR via een kennisgeving openbaar gemaakt.

In dit VI-onderzoek is deze melding alleen qua procedureverloop nagezien en niet inhoudelijk getoetst, enerzijds omdat het ver buiten de beschouwde periode valt, en anderzijds omdat in de brief van NautaDutilh de kritiek op deze melding betrekking heeft op de procedurele afhandeling.

De afhandeling van deze melding is door DCMR conform de wettelijke procedures uitgevoerd.

## 3 Toezicht en handhaving

### 3.1 Brzo / externe veiligheid

#### 3.1.1 Programmering toezicht Brzo

De programmering van het toezicht is gebaseerd op het Toezichtmodel Brzo 1999 dat binnen het voormalige Landelijke Aanpak Toezicht (LAT) Brzo is ontwikkeld. Voor de feitelijke invulling van het Brzo-toezicht maakt DCMR een zogenoemd meerjareninspectieplan. In dit plan wordt voor de Brzo-inspecties aangegeven wanneer welke onderdelen van onder andere het veiligheidsbeheerssysteem (VBS) zullen worden gecontroleerd. In het geval van Huntsman worden volgens het meerjareninspectieplan binnen een cyclus van twee inspecties alle VBS-elementen van het Brzo gecontroleerd. Verder wordt aangegeven dat het toezicht wordt uitgevoerd volgens de nieuwe inspectiemethodiek Brzo (NIM-Brzo).

#### 3.1.2 Uitvoering toezicht en handhaving Brzo

In juni 2008 en januari 2010 zijn de Brzo-inspecties bij Huntsman in lijn met de programmering en het meerjareninspectieplan uitgevoerd.

Tijdens de Brzo-inspecties is steekproefsgewijs gecontroleerd of de inrichting in overeenstemming is met de eisen die het Brzo stelt aan het Pbzo-document<sup>2</sup>, het VBS en de voorgenomen maatregelen.

Uit de samenvatting van het laatste inspectierapport en de beoordeling door het Brzo-inspectieteam blijkt dat de inspecteurs positief oordelen over de prestaties van Huntsman bij de uitvoering van het Brzo. Uit de inspectierapporten volgt verder dat het toezicht in lijn met de nieuwe inspectiemethodiek Brzo wordt uitgevoerd.

De bevindingen van een Brzo-inspectie worden met een verslag aan het bedrijf gezonden. In het verslag worden ook de overtredingen weergegeven. Handhaving van de overtreding wordt daarna apart uitgevoerd door één van de betrokken overheden. Controle of de benodigde acties zijn uitgevoerd, wordt door DCMR meestal gedaan tijdens een volgende reguliere Brzo-inspectie.

In 2008 zijn zes overtredingen vastgesteld. Deze vielen niet onder het bevoegd gezag van DCMR maar van de Arbeidsinspectie en van het bevoegd gezag waarvoor de Brandweer deelneemt aan de Brzo-inspecties. De handhaving van deze overtredingen is daarom niet verder onderzocht.

In 2010 zijn twee overtredingen vastgesteld. Eén overtreding, de opslag van natronloog, viel onder de bevoegdheid van DCMR. DCMR heeft het verslag waarin de overtreding is vermeld, aan het bedrijf toegestuurd. Het bedrijf heeft kort na ontvangst van het verslag DCMR geïnformeerd dat de overtreding is opgeheven en daarvan overtuigende foto's gestuurd. Dit is door DCMR in het dossier Huntsman vastgelegd.

De andere overtreding viel niet onder de bevoegdheid van DCMR en ligt daarmee buiten de scope van dit VI-onderzoek.

<sup>2</sup> Pbzo = Preventiebeleid zware ongevallen

### 3.1.3 *Controle dubbelwandige voorzieningen*

Bij het vaststellen van de betrouwbaarheid van het QRA-resultaat is er door het RIVM (zie paragraaf 2.1.4) van uit gegaan dat alle in de QRA beschreven (proces)voorzieningen aanwezig zijn en naar behoren functioneren. De procesonderdelen bij Huntsman waarin fosgeen voorkomt zijn voorzien van een dubbele wand, inclusief een detectie- en meldingsstelsel om lekkage of breuk van de primaire omhulling vroegtijdig te kunnen waarnemen. Zoals reeds opgemerkt betreft dit een kritische veiligheidsvoorziening van de fosgeenbevattende procesinstallaties bij Huntsman, waarvan de integriteit bepalend is voor de beheersing van de veiligheidsrisico's. Gezien de grote invloed van deze maatregelen op het berekende risico dienen deze voorzieningen (inclusief het onderhoud en het beheer ervan) een prioritair inspectiethema te zijn tijdens de Brzo en/of Wm-controles.

In een DCMR-rapport van een Wm-inspectie van november 2007 is vastgelegd dat bij een steekproefsgewijze controle op de pompen van de MDI-2 installatie is vastgesteld dat deze geheel gesloten zijn uitgevoerd (de meest kritische zijn 'dubbel canned'). In de betreffende inspectie vormt deze controle een beperkt onderdeel en draagt weinig bij aan het benodigde inzicht op het thema *dubbelwandige voorzieningen*.

DCMR heeft aan de VI geen andere documentatie kunnen overleggen die aantoont dat DCMR tijdens controles aandacht heeft besteed aan de integriteit van de dubbelwandige voorzieningen en meetresultaten van de lekdetectiesystemen tussen binnen- en buitenwand, noch documentatie waaruit blijkt dat het thema dubbelwandige voorzieningen een hoge prioriteit heeft in de invulling van de bij Huntsman uit te voeren toezichtsactiviteiten.

## 3.2 **Wet milieubeheer**

### 3.2.1 *Programmering toezicht Wet milieubeheer*

#### 3.2.1.1 **Algemeen**

Tot 2010 hanteerde DCMR voor het toezicht in de procesindustrie een programmeringsbeleid dat gericht was op een jaarlijkse controle bij elk bedrijf, met een zodanige behandeling van onderwerpen dat alle Wm-aspecten bij die bedrijven in een cyclus van vijf à zes jaar aan bod kwamen.

Sinds 2010 wordt een nieuw model voor programmering gehanteerd. Het nieuwe model gaat uit van een basisaantal uren voor toezicht voor een bedrijf als functie van de risico's van de branche waartoe het bedrijf behoort. Voor aanvullende activiteiten zoals Brzo, Milieujarverslagplicht (MJV) of opslag van gevaarlijke stoffen wordt het aantal uren met een vaste verdeelsleutel opgehoogd. Het naleefgedrag en het aantal klachten in de afgelopen jaren genereren vervolgens een factor waarmee dit aantal uren wordt vermenigvuldigd.

In de nota Vergunningen, Toezicht en Handhaving 2010-2013 staat dat ervan uitgegaan wordt dat elke inrichting één preventieve controle per jaar krijgt. Indien hier onvoldoende capaciteit voor is, wordt aan de hand van het prioriteringsmodel bepaald welke mate van prioriteit aan een bedrijf wordt toegekend. Dit kan leiden tot een aangepaste controlefrequentie en toezichtstrategie.

In de praktijk dient dit programmeringsmodel ertoe te leiden dat de vergunning van een goed presterende inrichting gemiddeld in vier jaar volledig wordt gecontroleerd, van een redelijk presterende in twee à drie jaar en van een slechte in één jaar.

### **3.2.1.2 Programmering toezicht Huntsman**

In de door de VI belichte onderzoeksperiode is Huntsman jaarlijks gecontroleerd op naleving van Wm-aspecten. Dat is conform het uitgangspunt in de DCMR-programmering.

Door DCMR is aangegeven dat bij Huntsman over die gehele periode bij de inhoudelijke uitvoering van het toezicht nog steeds een toezichtsinspanning wordt gehanteerd die past bij een cyclusperiode van vijf à zes jaar om alle Wm-aspecten in de controles aan bod te laten komen. Dit is een afwijking van het nieuwe DCMR-beleid, want vanaf 2010 zou dat geënt moeten zijn op maximaal vier jaar (bij een goed presterende inrichting).

Huntsman wordt sinds 2010 op basis van het programmeringsmodel door DCMR voor de toezichtsprogrammering aangemerkt als slechte nalever, hetgeen betekent dat alle Wm-aspecten elk jaar aan de orde dienen te komen.

DCMR geeft echter aan dat op basis van de bevindingen en het oordeel van de toezichthouder bij dit bedrijf, Huntsman niet wordt gekwalificeerd als slechte nalever. Dit is niet expliciet vastgelegd. Tijdens het VI-onderzoek kon door DCMR niet worden beargumenteerd waarom in het geval van Huntsman van het eigen programmeringsbeleid wordt afgeweken.

Op basis van deze impliciete kwalificatie als goede nalever en door voortzetting van de oude toezichtsintensiteit wordt Huntsman binnen een cyclusperiode van 5 à 6 jaar gecontroleerd.

## **3.2.2 Uitvoering toezicht Wm**

### **3.2.2.1 Algemeen**

In de uitvoering van het toezicht Wm zijn twee parameters van belang voor de mate van inspectie-aandacht die een bedrijf krijgt, te weten de intensiteit (cyclusduur waarbinnen alle Wm-aspecten tijdens de controles aan bod komen) en de inhoud van de controles. Het eerste punt wordt primair bepaald door de programmering en de criteria die daarin worden toegepast. Het tweede punt wordt vooral bepaald door de selectie van concrete onderwerpen en de inzet die daarop in de praktijk tijdens de controles op de bedrijfslocaties wordt verricht.

### **3.2.2.2 Uitvoering toezicht Huntsman**

Bij het beoordelen van de wijze waarop DCMR het toezicht Wm uitvoert bij Huntsman, heeft de VI op de twee bovengenoemde parameters getoetst (intensiteit en inhoud).

De intensiteit is een direct uitvloeisel van de programmering. Dit is reeds besproken in paragraaf 3.2.1.

Wat betreft inhoud van de Wm-controles is door de VI onderscheid gemaakt tussen twee periodes:

1. De periode van 2008 tot heden (dat is de vooraf geselecteerde onderzoeksperiode), voor een generieke beoordeling.
2. De afgelopen 10 à 15 jaar, waarbij de beoordeling specifiek gericht wordt op de behandeling van een drietal overtredingen waarvoor door NautaDutilh specifiek aandacht is gevraagd. Het gaat hierbij om de volgende drie

overtredingen: (i) overschrijding MCB-emissies, (ii) onvergunde emissies van CTC, en (iii) overschrijding productieplafond.

#### Ad 1

Door DCMR is jaarlijks één preventieve Wm-controle uitgevoerd bij Huntsman; in 2008 waren dat twee preventieve (deel)controles. In 2009 en 2010 zijn door de samenwerkende inspectiediensten gezamenlijke controles uitgevoerd binnen het kader van de Frontoffice Chemie Rijnmond.

In het kader van deze controles zijn (naast de overtredingen van de emissie-eisen voor MCB en CTC en de overschrijding van de productiecapaciteit in 2008), geen andere overtredingen geconstateerd.

Uit de inspectierapporten volgt dat de inspectieagenda en de daarin opgenomen planning voor de te controleren elementen niet volledig volgens de meerjarenplanning wordt uitgevoerd. DCMR onderschrijft deze conclusie. Volgens DCMR kon, gezien het beschikbare budget en de beschikbare capaciteit, de uitvoering niet volledig volgens planning plaatsvinden. Vanwege onvoldoende budget en capaciteit moesten keuzes worden gemaakt.

#### Ad 2

De uitvoering van het toezicht en met name de wijze waarop de handhaving plaatsvindt op de drie genoemde overtredingen, wordt verder uitgewerkt in paragraaf 3.2.3.

### 3.2.3 *Handhaving Wm*

#### **3.2.3.1 Algemeen**

Overtredingen die door DCMR tijdens een controle worden geconstateerd, worden vastgelegd in een verslag. Dit verslag wordt toegezonden aan het bedrijf waarmee het bedrijf in kennis wordt gesteld van de bevindingen en eventuele overtredingen.

De wijze waarop DCMR de overtredingen behandelt (aanschrijvingsbrief, last onder dwangsom, begunstigingstermijn, e.d.) is vastgelegd in de sanctiestrategie van DCMR. Hierbij wordt onderscheid gemaakt in overtredingen en kernovertredingen. De te volgen lijn in de handhaving is afhankelijk van het al dan niet kwalificeren als kernovertreding (een aantal specifiek benoemde criteria is daarvoor maatgevend).

Het controleren of de overtredingen zijn opgeheven, wordt veelal gedaan tijdens volgende reguliere controles en zelden via gerichte hercontroles. Door DCMR is aangegeven dat voor dat laatste de aan de toezichthouders per bedrijf toebedeelde tijd te beperkt is. Dit betekent dat de hercontrole op het opheffen van de geconstateerde overtredingen pas een jaar later plaatsvindt.

De door het bedrijf uit te voeren maatregelen (opheffen overtredingen en andere acties) worden bij DCMR vermeld in een zogenoemd bedrijfslogboek (MIRR). Wanneer blijkt dat een maatregel is uitgevoerd, wordt dit bij DCMR ook aangetekend in het logboek.

#### **3.2.3.2 Ervaringen DCMR met Huntsman**

In het geval van Huntsman heeft DCMR aangegeven goede ervaringen te hebben met de actielijsten van het bedrijf zelf. DCMR heeft de ervaring dat als maatregelen hierin zijn opgenomen zij ook worden uitgevoerd. Een bevestiging van het bedrijf dat maatregelen in deze lijsten zijn opgenomen, leidt er toe dat als er sprake is van kleinere punten wordt afgezien van hercontrole.



Uit het dossier blijkt dat een expliciete toets aan de sanctiestrategie voor de afweging van de in te zetten sanctiemiddelen veelal ontbreekt. In de praktijk betekent dit dat bij overtredingen geen sancties volgen, noch dat het voornemen daartoe aan het bedrijf kenbaar wordt gemaakt.

### **3.2.3.3 Overschrijding productiecapaciteit vergunning**

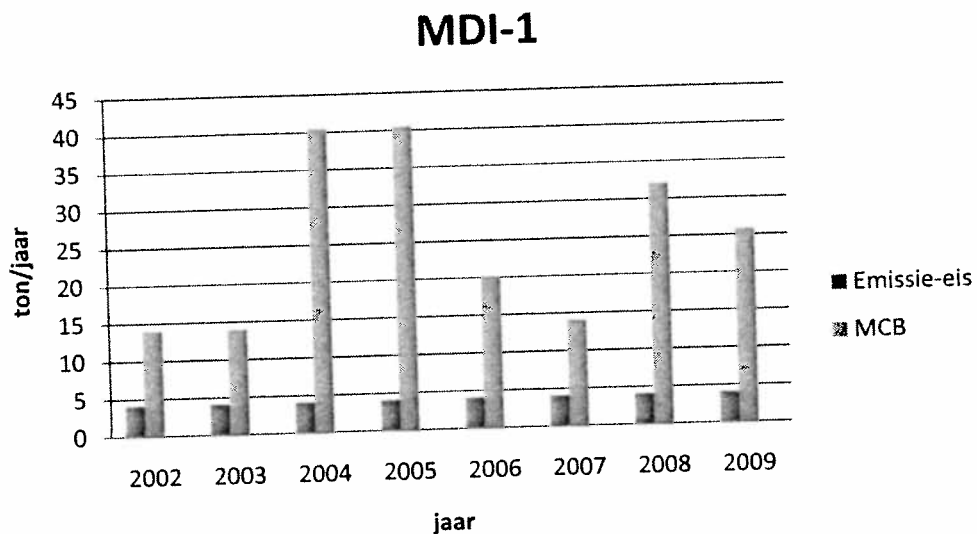
Uit het elektronisch milieujaarverslag (e-MJV) 2008 volgt dat 23.500 ton meer MDI is geproduceerd (7%) dan in 1995 is vergund. Deze overtreding is door DCMR vastgesteld, maar DCMR heeft hierop in afwijking van haar eigen sanctiestrategie niet gehandhaafd. Uit de beschikbare documenten blijkt niet dat Huntsman in de periode voorafgaande aan de verhoogde productie bij DCMR toestemming vraagt of DCMR op de hoogte stelt van de plannen om meer te produceren dan volgens de vergunning is toegestaan.

Uit het e-MJV 2009 volgt dat de productiecapaciteit uit de vergunning van 1995 niet meer wordt overschreden.

### **3.2.3.4 Overschrijding emissie-eis monochloorbenzeen**

In 1999 is door Huntsman voor het eerst een overschrijding van de emissie-eis voor monochloorbenzeen (MCB) waargenomen. Dit staat vermeld in het door Huntsman opgestelde plan van aanpak. Aanvankelijk leek het probleem door maatregelen te zijn opgelost, echter vanaf 2002 was opnieuw sprake van een overschrijding van de emissie-eis. In onderstaande staafdiagram is ter illustratie voor de MDI-1 fabriek voor de jaren 2002 t/m 2009 de emissie van MCB uitgedrukt in ton/jaar weergegeven<sup>3</sup> versus de emissie-eis uit de vergunning (4 ton/jaar). Hieruit kan worden afgeleid dat in de vermelde periode het emissieplafond voor de MDI-1 fabriek met een factor 3,3-10 werd overschreden.

<sup>3</sup> De emissie voor het jaar 2008 is afgeleid, aangezien voor dlt jaar de totale emissie bekend is (MDI-1 en MDI-2) en niet de individuele bijdragen van de MDI-1 en de MDI-2.



**Figuur 1:** MCB-emissies gerelateerd aan de vergunde emissie (MDI-1 fabriek)

De MCB-emissie van de MDI-2 fabriek voldeed in dezelfde periode wel aan de vergunningvoorwaarden, zo blijkt uit de e-MJV's.

Behoudens een eerste aanschrijving medio 2008, nadat de overtreding geconstateerd was bij het beoordelen van het e-MJV 2007, heeft DCMR geen bestuurlijke handhavingsacties tegen Huntsman ondernomen.

In de periode 2003 t/m 2008 heeft Huntsman maatregelen genomen, die echter niet hebben geleid tot een afdoende emissiereductie. In 2009 is voor de derde keer het vergunningverleningstraject gestart en zijn de inspanningen van DCMR en het bedrijf gericht op naleving van de normen in de nieuw op te leggen vergunning die per 1 januari 2012 moeten gaan gelden. DCMR gaat er vanuit dat per 1 januari 2012 de MCB-emissie aan de norm van de nieuwe vergunning voldoet. In onderstaande tabel zijn de MCB-emissie-eisen uit de revisievergunning van 11 april 2011 opgenomen

	Emissie (ton/jaar) MDI-1	Emissie (ton/jaar) MDI-2
Vanaf 1 januari 2012	1,03	0,41
Tot 1 januari 2012	32	4,4

**Tabel 1:** MCB emissie-eisen revisievergunning 11 april 2011

### 3.2.3.5 Niet vergunde emissie tetrachloorkoolstof

Vanaf 2006 is door Huntsman een niet vergunde emissie van tetrachloorkoolstof (CTC) geconstateerd. In het e-MJV over 2006 is voor het eerst deze emissie gerapporteerd. In onderstaande tabel zijn de CTC-emissies opgenomen die in het e-MJV van dat jaar zijn gerapporteerd.

jaar	CTC totaal (MDI-1 en MDI-2) (ton/jaar)
2007	21,6
2008	30,2
2009	30,2

Tabel 2: Gerapporteerde CTC-emissies in e-MJV's

DCMR heeft geen bestuurlijke handhavingsacties tegen Huntsman ondernomen om deze overtreding op te heffen.

In de periode 2006 t/m 2008 heeft Huntsman maatregelen genomen, die echter niet hebben geleid tot het stoppen van deze emissie. Vanaf 2009 is het vergunningverleningstraject gestart en zijn de inspanningen van het bedrijf gericht geweest op naleving van de normen in de nieuwe vergunning, die per 1 januari 2012 moeten gaan gelden. DCMR gaat er vanuit dat per 1 januari 2012 de CTC-emissie aan de norm van de nieuwe vergunning voldoet. In onderstaande tabel zijn de CTC-emissie-eisen uit de revisievergunning van 11 april 2011 opgenomen

	Emissie (ton/jaar) MDI-1	Emissie (ton/jaar) MDI-2
Vanaf 1 januari 2012	0,75	0,47
Tot 1 januari 2012	25	5,4

Tabel 3: CTC emissie-eisen revisievergunning 11 april 2011

### 3.2.3.6 Tijdschema aanpak MCB- en CTC-emissies

In onderstaand tijdschema wordt in hoofdlijnen beschreven welke acties zijn ondernomen door DCMR en Huntsman vanaf het moment van bekend worden van de overschrijding van de MCB-emissie en de niet vergunde CTC-emissie.

1	Huntsman	Constatering emissieoverschrijding MCB	1999
2	Huntsman	Constatering emissieoverschrijding CTC	2006
3	Huntsman	Opstellen en indienen e-MJV 2006, bevat emissieoverschrijding MCB en CTC	Begin 2007
4	DCMR	Beoordeling e-MJV 2006. MCB-overschrijding gerapporteerd, en CTC-emissie. Geen actie door DCMR.	Medio 2007
5	Huntsman	Opstellen en indienen e-MJV 2007, emissieoverschrijding MCB en CTC	Begin 2008
6	DCMR	Waarschuwing met verzoek om plan van aanpak voor reductie van MCB en CTC (termijn 2 maanden).	20 juni 2008
7	Huntsman	Voorstel invulling plan van aanpak	18 augustus 2008
8	DCMR	Verzoek tot indiening plan van aanpak voor 31-12-2008	3 december 2008
9	Huntsman	Plan van aanpak MCB/CTC-emissiereductie	15 januari 2009
10	DCMR	Plan van aanpak onvolledig. Waarschuwing met verzoek om voor 8 mei 2009 aanvraag om milieuvergunning in te dienen.	8 april 2009

11	Huntsman	Verzoek om uitstel indiening revisievergunning tot 1 oktober 2009	7 mei 2009
12	DCMR	Honorering verzoek om uitstel tot 1 oktober 2009	18 juni 2009
13	Huntsman	Opstellen en indienen e-MJV 2008, emissieoverschrijding MCB	Begin 2009
14	DCMR	Beoordelen e-MJV 2008: overtreding emissieoverschrijding MCB en CTC benoemd. Geen handhavingsacties, wordt aangesloten bij traject tot indiening ontvankelijke aanvraag (01-10-2009).	25 juni 2009
15	Huntsman	Nieuwe aanvraag revisievergunning	30 september 2009
16	Huntsman	Opstellen en indienen e-MJV 2009, emissieoverschrijding MCB	Begin 2010
17	DCMR	Beoordelingsverslag PRTR/MJV-verslag. Overtreding emissieoverschrijding MCB en CTC benoemd. Geen handhavingsactie. Wordt aangesloten bij lopende vergunningetraject.	16 juli 2010
18	DCMR	Revisievergunning verleend	11 april 2011

Na de beoordeling medio 2007 door DCMR van het e-MJV 2006 is geen actie ondernomen.

Begin 2008 zijn door Huntsman in het e-MJV 2007 de emissies van MCB en CTC gerapporteerd. DCMR stelt vast dat sprake is van overtreding van de vergunning en laat een waarschuwing uitgaan. Daarin verzoekt DCMR Huntsman op 20 juni 2008 om binnen 2 maanden een plan van aanpak in te dienen om de overschrijdingen te beëindigen.

Het plan van aanpak is uiteindelijk volledig op het moment van indiening van de aanvraag om revisievergunning op 30 september 2009. Uit het dossier blijkt dat DCMR nadat is vastgesteld dat er sprake is van overtreding van de vergunning, voornamelijk gericht is geweest op het realiseren van een technische oplossing en het vastleggen hiervan in de te verlenen revisievergunning.

DCMR heeft ervoor gekozen om de handhavingstrategie niet toe te passen. Hiermee zijn de overtredingen passief gedoogd. Belanghebbende derden wordt de mogelijkheid tot bezwaar en beroep onthouden en de emissie-overschrijdingen zijn niet aan een limiet gebonden.

De afweging tot het laten uitgaan van een waarschuwing en dit niet te laten volgen door een last onder dwangsom wanneer de overtreding niet wordt opgeheven is in de dossiers niet expliciet gemaakt. De aandacht was geheel erop gericht om de overtreding via de te verlenen vergunning te beëindigen. Voor zover de VI heeft kunnen nagaan heeft DCMR bij de besluitvorming over de aanpak van de overtredingen door Huntsman niet expliciet de diverse belangen zoals gezondheid, milieuschade en/of het toepassen van het handhavingsbeleid meegenomen.

Op 11 april 2011 is de revisievergunning verleend. Op basis van deze vergunning moeten op 1 januari 2012 door Huntsman maatregelen zijn genomen om te voldoen aan de oorspronkelijk beoogde normniveaus. Tot die tijd worden de verhoogde emissies in de nieuwe vergunning toegestaan (zie 3.2.2.3 en 3.2.2.4).

Behoudens een eerste bestuurlijke aanschrijving over de MCB-emissie heeft DCMR geen bestuursrechtelijke handhavingsacties tegen Huntsman ondernomen om de MCB- en CTC-emissies aan de vergunning te laten voldoen.

## 4 Conclusies

In de voorgaande hoofdstukken is verslag gedaan van de feiten die de VI in haar onderzoek heeft aangetroffen. Op grond daarvan worden onderstaand conclusies gepresenteerd, waarbij per conclusie een beschouwing wordt gegeven van de onderbouwende bevindingen.

De hoofdconclusie van de VI op grond van het uitgevoerde onderzoek is:

*DCMR Milieudienst Rijnmond heeft bij het bedrijf Huntsman Holland BV onvoldoende invulling gegeven aan de wettelijke taken die door Provincie Zuid-Holland aan haar zijn gemandateerd.*

Deze hoofdconclusie is gebaseerd op de conclusies op onderdelen van de taken van DCMR:

1. *DCMR heeft procedurele fouten gemaakt in de vergunningverlening aan Huntsman.*

De fouten zijn verschillend van aard:

- De kennisgeving over de ontwerpbeschikking in juli 2007 is in onvoldoende mate gepubliceerd.
- DCMR heeft het besluit moeten nemen om de vergunning niet te verlenen vanwege onzorgvuldige besluitvorming (onterecht achterwege laten van een MER-afweging).
- Meerdere 8.19 Wm-meldingen en de acceptatie daarvan door DCMR, zijn niet gepubliceerd.

Door de procedurele fouten heeft het vergunningverleningstraject meer dan twee keer zo lang geduurd als nodig was. In plaats van twee jaar (de periode tussen 9 maart 2009 en 11 april 2011) heeft het vierenhalf jaar geduurd (de periode tussen 15 september 2006 en 11 april 2011) voordat de revisievergunning aan Huntsman is verleend.

Verder blijkt dat herhaling van eerder gemaakte fouten optreedt en dat DCMR dus niet voldoende leert van de gemaakte fouten.

Door het niet publiceren van 8.19 Wm-meldingen is aan belanghebbende derden de mogelijkheid tot bezwaar onthouden.

In dit onderzoek heeft de VI geen inhoudelijke beoordeling uitgevoerd van de in april 2011 verleende vergunning, omdat deze vanwege een ingesteld beroep 'onder de rechter' is.

2. *Het Brzo-toezicht van DCMR op Huntsman is in lijn met de daarvoor bestaande systematiek (NIM). Een kritische veiligheidsvoorziening is tot nu toe niet of onvoldoende meegenomen in de controles.*

Afgaande op de dossiers van de afgelopen drie jaar voert DCMR het Brzo-toezicht uit in lijn met de Nieuwe Inspectie Methodiek (NIM). De bevindingen bij de Brzo-controles uit 2008 en 2010 gaven geen aanleiding voor bestuurlijk optreden door

DCMR. Uit de laatste Brzo-rapportages komt het bedrijf naar voren als een goed Brzo-nalever.

Daarentegen wordt op de controle van de integriteit van een kritische veiligheidsvoorziening (dubbelwandige voorzieningen en geïntegreerde lekdetectie) binnen de procesinstallaties van Huntsman waarin fosgeen voorkomt, geen aantoonbare inzet gepleegd tijdens de tot nu toe uitgevoerde Brzo- en/of Wm-controles.

### *3. Het Wm-toezicht van DCMR op Huntsman is onvoldoende intensief.*

De VI is van mening dat Huntsman gekwalificeerd kan worden als een reactief bedrijf, dat niet transparant communiceert met bevoegd gezag, zoals uit de volgende punten blijkt:

- Huntsman heeft in 2008 een substantieel hogere productiecapaciteit gehanteerd dan volgens de vergunning was toegestaan, zonder overleg met DCMR. Het is alleen achteraf vermeld in het MJV.
- Huntsman heeft de te hoge emissies van MCB en CTC niet actief aan DCMR gemeld. Pas na enkele jaren wordt het opgenomen in de emissie-overzichten in de e-MJV's. Huntsman stelt zich vervolgens in de aanpak van de emissieproblemen volgend/niet-proactief op.

In de interviews tijdens dit VI-onderzoek heeft DCMR aangegeven Huntsman sinds een aantal jaren ook als reactief te bestempelen ten aanzien van de emissieproblematiek.

Op grond van de houding van het bedrijf en de naleving zou te verwachten zijn dat DCMR het bedrijf de kwalificatie "redelijk of slecht presterend" geeft volgens de klassificaties in haar eigen toezichtsprogrammering.

Desondanks heeft DCMR bij Huntsman de uitvoering van het Wm-toezicht toegepast, die past bij een goed presterend bedrijf.

Bovendien hanteert DCMR nog de voormalige toezichtsintensiteit, die niet meer in lijn is met DCMR's huidige criteria voor toezichtsprogrammering.

### *4. DCMR heeft nagelaten om bestuursrechtelijk op te treden tegen (kern)overtredingen van Huntsman.*

Het handhavingsbeleid van DCMR geeft aan dat bij kernovertredingen bestuursrechtelijk dan wel in overleg met het OM strafrechtelijk wordt opgetreden. In twee concrete gevallen heeft DCMR dat bij Huntsman niet gedaan:

- Voor een significant verhoogde jaarproductie in 2008 is door Huntsman niet vooraf toestemming gevraagd bij DCMR. Het is achteraf opgenomen in het overzicht van gegevens in het e-MJV. Door DCMR is tegen deze overtreding niet handhavend opgetreden.
- Tegen de te hoge emissies van MCB en CTC is door DCMR niet handhavend opgetreden en hiermee heeft DCMR de overtredingen jarenlang impliciet gedoogd.

De verhoogde jaarproductie van Huntsman in 2008 zou mogelijk geleid hebben tot verhoogde emissies. Gezien de jarenlange overschrijding van de emissie-eisen had, gegeven de sanctiestrategie, een last onder dwangsom moeten worden opgelegd in plaats van het aanschrijven met een waarschuwing.

Een overschrijding van de productiecapaciteit is door het bedrijf te voorzien en de gevolgen voor de emissies hadden vooraf in beeld kunnen worden gebracht en door het bedrijf aan DCMR pro-actief gemeld kunnen worden. Het bedrijf heeft dit echter nagelaten.

In de sanctiestrategie van DCMR wordt in het geval van kernovertradingen voorgeschreven dat een last onder dwangsom wordt opgelegd. Ondanks dat de criteria van een kernovertrading opgaan voor de te hoge MCB- en CTC-emissies, legt DCMR geen last onder dwangsom op. DCMR wijkt hier dus af van de eigen sanctiestrategie. In de dossiers zijn voor het afwijken van de strategie geen argumenten terug te vinden.

In de afwegingen om al dan niet handhavend op te treden, zijn mogelijke gezondheids- of milieueffecten slechts impliciet bij de besluitvorming betrokken. De besluitvorming omtrent de gekozen aanpak is bovendien niet goed vastgelegd.

Door de manier van (niet) optreden van DCMR, worden de belangen van derden niet of onvoldoende onderkend.