



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Vergunnings situatie en naleving Odfjell Terminals Rotterdam BV

Onderzoek naar aanleiding van twee ongewone
voorvallen in 2011



Inspectie Leefomgeving en Transport
Ministerie van Infrastructuur en Milieu

Vergunnings situatie en naleving Odfjell Terminals Rotterdam BV

Onderzoek naar aanleiding van twee ongewone voorvallen
in 2011

Datum 15 april 2013

Inhoud

Samenvatting-5

1 Inleiding-6

2 Vergunningsituatie-8

3 Beantwoording onderzoeksvragen-9

3.1 Is Odfjell een bedrijf dat valt onder IPPC?-9

3.2 Voldoet de vergunning aan BBT?-9

3.2.1 Normering luchtmissies-9

3.2.2 Monitoren van luchtmissies-11

3.2.3 Eisen destillatie van brandbare vloeistoffen (PID)-12

3.2.4 Opslag van brandbare vloeistoffen in grote landtanks-13

3.3 Past de vergunning bij de werkelijk uitgevoerde activiteiten?-14

3.4 Worden opgelegde verplichtingen uitgevoerd?-14

3.4.1 Meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen-14

3.4.2 Modernisering en dampverwerking bij destillatieactiviteiten (PID)-17

3.4.3 Opslag van brandbare stoffen in landtanks (PGS 29)-17

4 Conclusies-18

Samenvatting

Naar aanleiding van twee ongewone voorvallen in 2011 heeft de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) onderzoek gedaan naar de vergunningsituatie van Odfjell Terminals Rotterdam BV (verder aangeduid als Odfjell) en de naleving van een aantal verplichtingen die daarin zijn opgenomen. Daarbij is de stand van zaken beschouwd tot medio april 2012.

De vergunningsituatie is getoetst aan thans geldende criteria voor Best Beschikbare Technieken (BBT) en aan algemene uitgangspunten ten aanzien van volledigheid en duidelijkheid. Er heeft geen benchmark plaatsgevonden ten opzichte van vergunningen van vergelijkbare bedrijven. Het onderzoek is ook niet gericht op het toezicht van de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) of andere instanties op deze vergunningen noch hun handhavingsinspanningen. De onderzoeksraad voor veiligheid onderzoekt de situatie bij Odfjell en ook de vergunningverlenende en toezichthoudende instanties.

Uit het onderzoek blijkt dat bij Odfjell de afgelopen jaren de beperking en beheersing van de emissies naar de lucht structureel niet op orde is geweest. Bij de landtanks is sprake van een verouderde situatie. De ILT komt tot de volgende conclusies:

1. De omgevingsvergunning van Odfjell is op een aantal onderzochte punten niet meer toereikend en dient geactualiseerd te worden.

Toepassen van actuele BBT en verbetering van de omschrijving van (afval)stoffen die mogen worden opgeslagen en be- en verwerkt zijn de belangrijkste verbeterpunten.

2. Odfjell voldoet niet aan in de vergunningen opgelegde meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen.

Odfjell is een bedrijf waarop het Besluit risico's zware ongevallen (BRZO) van toepassing is. Dergelijke bedrijven worden geacht een proactieve houding aan te nemen bij de beheersing van de risico's van hun bedrijf en dienen 'in compliance' te zijn. Odfjell moet beide punten sterk verbeteren.

De conclusies zijn gebaseerd op de volgende bevindingen. Ten aanzien van de omgevingsvergunning is vastgesteld dat de vergunningvoorschriften voor luchtmissies, destillatie, monitoren van diffuse emissies bij de destillatieactiviteiten en de opslag van brandbare vloeistoffen in landtanks (PGS 29) niet actueel zijn gehouden. De voorschriften voor de opslag van brandbare vloeistoffen in landtanks zijn onoverzichtelijk en onduidelijk. De totale vergunningsituatie is verder onoverzichtelijk. In de tweede plaats is vastgesteld dat Odfjell niet voldaan heeft aan meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen. Dit is vastgesteld voor de reductie van emissies bij de opslagtanks en de dampverwerking, de structurele aanpak van diffuse emissies bij de tankopslag, het onderhoudsprogramma voor seals van drijvende daken van de opslagtanks en voor de geurvoorschriften. Ten derde is vastgesteld dat de landtanks van Odfjell voor de opslag van brandbare vloeistoffen niet voldoen aan BBT. Uit een GAP-analyse van Odfjell blijkt dat de tanks op veel punten afwijken van PGS 29. De GAP-analyse is niet volledig.

1 Inleiding

Aanleiding

Bij Odfjell Terminals Rotterdam BV (verder aangeduid als Odfjell) hebben in 2011 twee ongewone voorvallen plaatsgevonden. In augustus 2011 is in een korte periode circa 200 ton butaan ontsnapt. Dit ongewoon voorval is door Odfjell niet tijdig bij het bevoegd gezag gemeld. Daarnaast is door de Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond (DCMR) vastgesteld dat bij Odfjell regelmatig ongeplande benzeenemissies plaatsvinden.

Bij ongewone voorvallen moet de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) door het bevoegd gezag geïnformeerd worden over oorzaken, effecten, de genomen maatregelen om de gevolgen te verminderen en de maatregelen om herhaling in de toekomst te voorkomen. Met deze kennis kan de ILT, gezien haar wettelijke taak bij de vergunningverlening aan grote bedrijven, nagaan of afdoende rekening wordt gehouden met de inzichten die dergelijke voorvallen opleveren.

De voorvallen vormden de aanleiding voor de ILT om een nader onderzoek uit te voeren naar de huidige omgevingsvergunning van Odfjell en de naleving van daarin opgenomen verplichtingen.

Doel van het onderzoek

Het doel van het ILT-onderzoek is een oordeel te geven over de vigerende omgevingsvergunningen en het nakomen door Odfjell van daarin opgelegde verplichtingen.

Blikveld

Het onderzoek richt zich op een aantal specifieke onderdelen van de omgevingsvergunning. Het gaat dus niet om een beoordeling van de totale vergunning of de naleving van alle voorschriften van de vergunning. De inhoud van het onderzoek is gericht op beantwoording van de volgende onderzoeksvragen.

1. Is Odfjell een bedrijf dat valt onder IPPC¹?
2. Voldoet de vergunning aan Best Beschikbare Technieken (BBT) voor de volgende onderdelen?
 - normering luchtemissies bij de opslagtanks en de destillatie-activiteiten;
 - monitoren van luchtemissies;
 - acceptatie en verwerkingseisen bij de destillatie van vloeibare (afval)stoffen;
 - opslag van brandbare vloeistoffen in grote landtanks (PGS 29)².
3. Passen de vergunningsvoorschriften bij de werkelijk uitgevoerde activiteiten voor de opslag en be- en verwerken van gevaarlijke (afval)stoffen?

¹ De IPPC-richtlijn (Richtlijn inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging, 96/61/EG, gecodificeerd 2008/1/EG) verplicht om grote milieuvervuilende bedrijven te reguleren door middel van een integrale vergunning gebaseerd op de Best Beschikbare Technieken (BBT).

² Publicatierreeks Gevaarlijke Stoffen 29: Richtlijn voor bovengrondse opslag van brandbare vloeistoffen in verticale cilindrische tanks.

4. Worden de volgende opgelegde verplichtingen uitgevoerd/nageleefd?
- emissiereductieplan luchtmissies;
 - modernisering van de destillatie-eenheden;
 - dampverwerkingsinstallatie van de destillatie-eenheden;
 - opslag van brandbare vloeistoffen in landtanks (PGS 29).

In dit onderzoek is de stand van zaken beschouwd tot medio april 2012. Nadien zijn er ontwikkelingen geweest die, voor zover relevant voor de conclusies in dit rapport worden benoemd.

Het onderzoek is gericht op de omgevingsvergunningen van Odfjell en niet op het toezicht of de handhavingsinspanningen van DCMR of andere instanties op deze vergunningen. Ten tijde van de start van het onderzoek was DCMR, samen met andere toezichthouders, al gestart met intensivering van het toezicht. De Onderzoeksraad voor Veiligheid onderzoekt het functioneren van DCMR bij Odfjell.

Bij de opslag van brandbare stoffen in landtanks is gekeken naar de huidige vergunning en de feitelijke situatie bij Odfjell. In dit onderzoek is niet nagegaan hoe de stand van zaken zich verhoudt tot de afspraken en processen die in het kader van de taskforce Buncefield zijn gemaakt. De ILT beoordeelt dit in een apart landelijk onderzoek.

Toetsingskader

De vergunnings situatie is getoetst aan thans geldende BBT-criteria. Daarbij is veelal gekeken of de vergunning toepassing van BBT borgt met de daarbij geassocieerde emissieniveaus. Daar waar vastgesteld wordt dat de vergunning afwijkt van BBT hanteert de ILT de actualisatieverplichting uit de IPPC. Deze geeft aan dat de vergunning geactualiseerd moet worden bij belangrijke veranderingen in techniek, als de bedrijfsveiligheid andere technieken vereist of bij nieuwe wettelijke bepalingen. Als redelijke termijn voor actualisatie wordt uitgegaan van de periode van 4 jaar die in de Richtlijn Industriële Emissies (RIE) is opgenomen. Verder is getoetst aan algemene uitgangspunten ten aanzien van volledigheid en duidelijkheid. Er heeft geen benchmark plaatsgevonden ten opzichte van vergunningen van vergelijkbare bedrijven.

De uitvoering van verplichtingen is getoetst aan de voorschriften die in de vergunningen zijn opgenomen. De opslag van brandbare vloeistoffen in landtanks is getoetst aan het betreffende BBT-document (PGS 29).

Werkwijze

Het onderzoek heeft plaatsgevonden aan de hand van dossieronderzoek en gesprekken met medewerkers van DCMR.

Het eindconcept van het rapport is aan Odfjell en DCMR voorgelegd en met beide partijen besproken. Van beide partijen is tevens een schriftelijke reactie ontvangen. Bij een onjuiste weergave van de feiten is dit in het rapport aangepast.

Leeswijzer

Hoofdstuk 1 beschrijft de vergunnings situatie van het bedrijf. In hoofdstuk 2 wordt ingegaan op de onderzoeksvragen. In hoofdstuk 3 en 4 worden de conclusies respectievelijk de beschouwing gepresenteerd.

2 Vergunningsituatie

De werkzaamheden bij Odfjell vallen uiteen in twee hoofdactiviteiten. De eerste hoofdactiviteit is de opslag van circa 1,6 miljoen m³ brandbare vloeistoffen. Dit zijn voornamelijk aardolieproducten, chemicaliën en afvalstoffen. Deze opslag vindt plaats in grote landtanks. Hierbij vindt ook overslag plaats.

De tweede hoofdactiviteit bestaat uit het destilleren van brandbare vloeistoffen. Hierbij worden stoffen van elkaar gescheiden. Ook afvalstoffen worden gedestilleerd waarbij veelal brandstoffen worden gewonnen en restafvalstoffen over blijven. De totale destillatiecapaciteit van Odfjell bedraagt meer dan 500.000 m³ per jaar. Hiervoor worden 4 destillatie-units gebruikt.

Deze twee hoofdactiviteiten worden, mede vanwege de bedrijfshistorie, in de omgevingsvergunningen vaak apart behandeld. Dit resulteert in een apart overzicht van vergunningen die van toepassing zijn op de tank op- en overslagactiviteiten (aangeduid als TOB) en de destillatieactiviteiten (aangeduid als PID).

Tank-, op- en overslagactiviteiten (TOB)

- Deelrevisievergunning inzake de Wet milieubeheer afgegeven door het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 21 december 2004, kenmerk 265600.
- Wijziging op verzoek op grond van artikel 8.24 van de Wet milieubeheer afgegeven door het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 19 september 2006, kenmerk 265600/20224209.
- Ambtshalve wijziging op grond van artikel 8.22 van de Wet milieubeheer afgegeven door het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 13 oktober 2009, kenmerk 265000/20970454 [Geuraanpak kerngebied Rijnmond].
- Veranderingsvergunning inzake de Wet milieubeheer afgegeven door het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 1 december 2010, kenmerk 21107998/265600 [brandblusvoorzieningen opslagtanks].

Destillatieactiviteiten (PID)

- Hinderwetvergunning afgegeven door het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 2 september 1980 met kenmerk B110379, omvattende de gehele inrichting [enkele voorschriften nog van kracht].
- Vergunning Wet op de luchtverontreiniging afgegeven door het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 2 september 1980 met kenmerk B110380, omvattende de gehele inrichting.
- Deelrevisievergunning inzake de Wet milieubeheer afgegeven door het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 4 maart 1997, kenmerk 265016/14.
- Wijziging op verzoek op grond van artikel 8.24 van de Wet milieubeheer afgegeven door het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 12 januari 1998, kenmerk 265016/29 [be- en verwerken afvalstoffen].
- Wijzigingsvergunning van 25 juli 2000, kenmerk 265016, vanwege het Besluit halogeengehalte van brandstoffen.
- Veranderingsvergunning van 21 december 2004 voor verlenging revisie en uitbreiding met natriumdispersie-unit.
- Veranderingsvergunning inzake de Wet milieubeheer afgegeven door het college van Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland op 12 december 2007, kenmerk 20677156 [tweede ketel verwarmen thermische olie (HT-ketel 2) en vervanging destillatie-unit 1].

3 Beantwoording onderzoeksvragen

3.1 Is Odfjell een bedrijf dat valt onder IPPC?

Tank op- en overslagactiviteiten (TOB)

De aard en omvang van de op- en overslagactiviteiten van Odfjell zijn zodanig dat de IPPC-richtlijn op dit onderdeel van de inrichting niet van toepassing is.

Destillatieactiviteiten (PID)

Voor het onderdeel PID van Odfjell is een vergunning aangevraagd voor be- of verwerking van gevaarlijke afvalstoffen zoals afgewerkte oliën, oliehoudende afvalstoffen van schepen, PCB-houdende afvalstoffen, gehalogeneerde koolwaterstoffen en boorvloeistoffen.

De IPPC-richtlijn geeft in categorie 5.1 aan dat het nuttig toepassen van gevaarlijke afvalstoffen onder de IPPC-richtlijn valt indien sprake is van o.a. herdestillatie van olie.

Op basis van deze categoriale aanwijzing valt het PID-onderdeel van de inrichting onder de IPPC-richtlijn.

3.2 Voldoet de vergunning aan BBT?

3.2.1 Normering luchtemissies

Emissies tank op- en overslagactiviteiten (TOB)

Bij de vergunningverlening in 2004 en 2006 zijn de luchtemissies door DCMR getoetst aan de relevante kaders zoals het IMKO-2³ convenant en de Nederlandse Emissierichtlijn (NeR). Verder is getoetst aan de benzinerichtlijn.

In de vergunning zijn naast emissie-eisen andere relevante zaken voorgeschreven zoals het opstellen en uitvoeren van een BedrijfsMilieuPlan (BMP), een emissiereductieplan (ERP) en het vaststellen van een meet- en registratieprogramma.

In de vergunning van 2004 zijn voor een deel concrete voorschriften opgenomen met onder andere emissienormen en termijnen waarbinnen informatie over de feitelijke emissies geleverd moet zijn.

Voor een deel zijn de voorschriften niet concreet. Er wordt verwezen naar een nog door het VOTOB⁴ op te stellen systematiek en implementatieprogramma gericht op het reduceren van luchtemissies. In de wijzigingsvergunning van 2006 zijn enkele voorschriften aangepast vanwege de ontwikkeling van de IMKO-2 afspraken. De wijze waarop de emissievoorschriften in de vergunningen van 2004 en 2006 zijn opgenomen kan in die tijd als BBT worden aangemerkt.

De voorschriften met betrekking tot de luchtemissies voor de opslagactiviteiten zijn in 2004 en 2006 gebaseerd op nog op te stellen definitieve afspraken tussen de branche en het ministerie. Deze afspraken zijn echter door de betrokken partijen nooit definitief vastgesteld en het convenant is niet ondertekend. Hoewel de vergunning destijds voldeed aan BBT is door de verwijzing in de vergunning naar deze (destijds deels nog te maken) afspraken, de inhoudelijke uitwerking van deze voorschriften onduidelijk.

³ Convenant IMKO-2 (Integrale MilieuKader voor tank- op – en Overslagbedrijven, concept 2)

⁴ Vereniging Onafhankelijke Tank Opslag Bedrijven (VOTOB)

Na 2006 is het BBT referentiedocument (BREF op- en overslag bulkgoederen) van kracht geworden. In deze BREF zijn een verplicht monitoringssysteem en rendementseisen voor emissiereducerende technieken opgenomen. Hierop is de huidige vergunning nog niet getoetst respectievelijk aangepast. Verder is er ook naar aanleiding van het mislukken van het IMKO-2 overleg geen nieuw BMP opgesteld. In de vergunning zijn geen concrete te nemen maatregelen vastgelegd.

Resumé

Door het ontbreken van voorschriften voor een monitoringssysteem en rendementseisen en concrete maatregelen om te voldoen aan BBT in de BREF op- en overslag bulkgoederen, voldoet de vergunning voor de luchtemissies van de landtanks op deze onderdelen niet aan BBT.

Emissies destillatieactiviteiten (PID)

De emissies van de destillatieactiviteiten worden deels geregeld door de vergunning uit 1997. In 1997 stelt DCMR in de considerans dat destillatie-units oud zijn en dat de voorzieningen van de destillatie-units onvoldoende zijn om de diffuse emissies van carcinogene en zeer giftige stoffen te minimaliseren. Bij de emissiebeperkende maatregelen wordt door DCMR een achterstand geconstateerd. In de vergunning zijn daarom voorschriften opgenomen met sanerings- en moderniseringsverplichtingen.

In de vergunning van 1997 is voor de dampverwerkingsinstallaties geen emissienorm maar een rendementsnorm opgenomen voor de verwijdering van koolwaterstoffen. In de veranderingsvergunning van 2004 zijn de emissievoorschriften van de vergunning van 1997 van toepassing verklaard. Er is in deze procedure en ook later geen actualisatie uitgevoerd en er zijn geen aanvullende voorschriften voor de emissies van de destillatie-units in de vergunning opgenomen.

Voor de nieuwe destillatie-unit 1 is de veranderingsvergunning van 2007 van kracht. In de aanvraag is aangegeven dat de emissies zullen voldoen aan de Nederlandse informatiedocumenten over BBT. Dit betekent dat conform de NeR voor organische stoffen klasse 1 de emissie minder dan 20 mg/m³ moet zijn. Odfjell heeft voor destillaties onder overdruk een emissie van 10 mg/m³ aangevraagd en voor vacuümdestillaties een emissie van 1 mg/m³. De emissies uit de uitlaat van de vacuümunite worden bij Odfjell behandeld in een dampverwerkingsinstallatie (DVI).

De norm die in de vergunning is opgenomen bedraagt 20 gram/m³ en is (mogelijk per abuis) daardoor een factor 1000 hoger dan de in de considerans genoemde beoogde norm. In de considerans van de vergunning van 2007 staat namelijk dat voor vluchtige organische stoffen een emissienorm van 20 milligram/m³ zal worden voorgeschreven.

De in de vergunning beoogde norm van 20 mg/m³ zou van toepassing zijn op alle destillatieactiviteiten van Odfjell onder alle procesomstandigheden. De beoogde norm biedt aan Odfjell meer emissieruimte dan de 10 mg/m³ (overdruk) respectievelijk 1 mg/m³ (vacuümdestillaties) die zijn aangevraagd. Het gevolg hiervan is dat ook de beoogde norm aan Odfjell de ruimte geeft om vloeistoffen die bepaalde (zeer) toxische stoffen bevatten, zoals benzeen, bij overdruk te destilleren. De beoogde norm van 20 mg/m³ wijkt af van de gangbare NeR-norm van 1 mg/m³ (MVP2-stoffen)⁵ of 0,05 mg/m³ (MVP1 stoffen) en voldoet dus niet aan BBT. In de beschikking is geen ander voorschrift opgenomen dat borgt dat deze vloeistoffen niet onder overdruk in destillatie-unit 1 mogen worden gedestilleerd.

⁵ MVP-stoffen: stoffen waarvoor een minimalisatieverplichting geldt

Resumé

De normstelling voor de destillatie-unit 1 voldoet niet aan BBT. De vergunning van PID staat destillatie toe van (zeer) toxische stoffen waarbij de emissienormen van zowel de oudere destillatie-units als de nieuwe destillatie-unit 1 niet voldoen aan BBT.

3.2.2 *Monitoren van luchtemissies*

Tank op- en overslagactiviteiten (TOB)

In de vergunning van 2004 is voor het monitoren van de diffuse emissies van vluchtige organische stoffen (VOS emissies), ten gevolge van het ademen en vullen van de opslagtanks, de VROM-methode voorgeschreven.

In de wijzigingsvergunning van 2006 wordt verwezen naar een aanpak voor diffuse emissies overeenkomstig het "Meetprotocol voor lekverliezen" (VROM 2004) en de "Diffuse emissies en emissies bij op- en overslag, Handboek emissiefactoren", VROM 2004. Het voorschrift is zodanig geformuleerd dat Odfjell van deze protocollen kan afwijken, na goedkeuring van het bevoegd gezag.

Resumé

De vergunning voor monitoren van emissies bij de tankopslag voldoet aan BBT.

Destillatieactiviteiten (PID)

Puntemissies

In de vergunning uit 1997 is het monitoren van de emissies uit puntbronnen bij PID voorgeschreven. De emissie van een representatieve carcinogene en een representatieve vluchtige koolwaterstof moet door de vergunninghouder worden gecontroleerd. Het meetprogramma dient jaarlijks te worden voorgelegd aan DCMR.

Diffuse emissies

Voor de diffuse luchtemissies is voorgeschreven dat vóór 1 januari 2000 een plan van aanpak voor de zeer giftige stoffen moet worden overgelegd en vóór 1 januari 2002 een plan van aanpak voor de lekverliezen van koolwaterstoffen uit afdichtingen van procesapparatuur. Verder moet ter beheersing van de diffuse emissies een onderhouds- en inspectieprogramma worden opgesteld en jaarlijks de diffuse emissies worden opgegeven. In de veranderingsvergunning van 2004 zijn deze voorschriften wederom opgenomen.

In de vergunning uit 2007 worden voor de nieuwe destillatie-unit 1 andere monitoringsvoorschriften opgelegd. Er moet een meet- en registratiesysteem aanwezig zijn en de opzet moet binnen 3 maanden voorgelegd worden. In de aanvraag voor de vergunning uit 2007 staat aangegeven dat alle diffuse emissiebronnen (afsluiters, flenzen, compressoren, pompen) één keer per vier jaar ten minste eenmaal worden gemeten. Deze werkwijze wijkt af van het "Meetprotocol voor lekverliezen"(VROM 2004). Voor onderdelen die significant bijdragen aan diffuse lekverliezen is het uitgangspunt dat deze jaarlijks worden gemeten. Een duidelijke motivatie voor het algemeen van toepassing verklaren van het 1 keer in de 4 jaar meten ontbreekt.

Bovendien wijken de monitoringsvoorschriften voor destillatie-unit 1 nu af van de vergunningvoorschriften uit 1997/2004 die gelden voor de andere destillatie-units. Hierin is namelijk aangegeven dat jaarlijks de emissie vastgesteld moet worden door middel van meten of berekenen en deze jaarlijks moet worden gerapporteerd.

Resumé

De voorschriften voor monitoring van diffuse emissies bij destillatie-unit 1 wijken af van BBT. Voor de destillatie-units gelden verschillende voorschriften waarop de puntemissies en diffuse emissies gemonitord en gerapporteerd moeten worden.

3.2.3 *Eisen destillatie van brandbare vloeistoffen (PID)*

Bij het onderzoek naar de destillatie-eisen is gekeken naar de technische- en meetvoorschriften die aan de destillatie gesteld zijn en naar de acceptatie- en verwerkingsvoorwaarden.

Revisievergunning 1997

De aanvraag voor deze vergunning geeft te weinig informatie over de toetsingscriteria en grenswaarden die bij de acceptatie worden toegepast voor afvalstromen. Er wordt niet vermeld welke verontreinigingen met welke maximale concentraties in de aangeleverde afvalstromen leiden tot het niet accepteren van een afvalstroom.

Veranderingsvergunning 2004

In de aanvraag voor deze vergunning staat uitvoeriger dan in de aanvraag voor de vergunning uit 1997 een toelichting op het acceptatie- en verwerkingsbeleid en de administratieve organisatie en interne controle. De beschrijving van de risico's voor milieu en veiligheid is echter nog onvoldoende, de acceptatiecriteria en hoe relevante zaken zoals deskundigheid, risicobeoordeling, metingen en analyses geborgd zijn. De procedureschema's geven hierover nauwelijks informatie.

Voorbeelden van onderwerpen die niet duidelijk beschreven zijn:

- de risicoanalyses die aan moeten tonen of het verantwoord is om een bepaalde afvalstroom of vloeistof te be- en/of verwerken in de destillatie-units. Er zijn geen concrete toetsingscriteria en borgingsinstrumenten beschreven;
- de mate waarin het administratieve systeem in staat is om op elk moment de routing van afvalstromen te volgen. Er is wel een dagelijkse opname van tankstanden. Dit zegt echter niets over het mengen van stoffen;
- informatie over het meten van de puntemissies.

Veranderingsvergunning 2007

Vanwege de koppeling van te be- en verwerken afvalstoffen aan Euralcodes, is er sprake van een verbreding van de vergunde afvalstromen die be- en verwerkt worden in destillatie-unit 1 ten opzichte van de vergunningen van 1997 en 2004.

Deze vergunning is alleen van toepassing op de nieuwe destillatie-unit 1 en HT-ketel 2. Hierdoor gelden verschillen in de aard en samenstelling van de stoffen die in de verschillende destillatie-units verwerkt mogen worden en verschillen in managementverplichtingen ten aanzien van het beheer van de installaties. Verder zijn daardoor diverse relevante voorschriften niet van toepassing op de andere destillatie-units. Voorbeeld hiervan is de verplichting dat uiterlijk 1 januari 2008 de pompen en/of compressoren die bepaalde aandachtsstoffen of stankverwekkende stoffen verpompen geheel gesloten moeten zijn uitgevoerd of zijn voorzien van een dubbel mechanical seal met spervloeistof.

Analyse BBT-toets DCMR

In 2006 is de BREF Waste treatment Industries (Afvalbehandeling) ter beschikking gekomen. Deze BREF beschrijft het beleid voor acceptatie en verwerking en op hoofdlijnen waaraan de administratieve organisatie en de interne controle moeten voldoen. Daarnaast gaat het document in op luchtemissie-aspecten en op hoofdlijnen de bijbehorende technieken.

Alleen de vergunning van 2007 is verleend na de totstandkoming van de BREF Afvalbehandeling. Bij de andere vergunningen ontbreekt een BREF-toets. De vergunning van 2007 is niet volledig aan deze BREF getoetst. De elementen acceptatiebeleid en administratieve organisatie en controle zijn summier behandeld in de considerans. De van toepassing zijnde Nederlandse sector beleidsplannen voor afvalverwerking, die onderdeel zijn van het landelijk afvalbeheersplan, worden in het geheel niet in de afwegingen genoemd. Verder is de beschrijving van het beheersysteem voor milieu- en veiligheidsaspecten niet volledig. Er wordt onvoldoende zichtbaar gemaakt welke instrumenten (o.a. procedures en systemen) gelden voor onderhoud, wijzigingen, inspecties, audits en meten en registreren.

Er is in 2010 en 2012 een aanvraag voor een revisievergunning van PID respectievelijk dampverwerkingsinstallatie 4 in procedure gebracht. De in deze aanvragen beschreven installaties gaan uit van BBT. Deze aanvragen zijn nog in procedure.

Resumé

Het huidige pakket aan vergunningen dat van toepassing is op de destillatie van brandbare (afval)stoffen voldoet niet aan BBT. Bestaande vigerende vergunningen zijn niet actueel gehouden. De formulering van de afvalstromen die be- of verwerkt mogen worden is niet scherp genoeg afgebakend waardoor de voorschriften breder of anders geïnterpreteerd kunnen worden dan de bedoeling is.

3.2.4 *Opslag van brandbare vloeistoffen in grote landtanks*

In de revisievergunning van 2004 is voor nieuw op te richten tankputten en tanks bepaald dat zij moeten voldoen aan CPR 9-3⁶. Hierbij wordt een uitzondering gemaakt voor enkele hoofdstukken en paragrafen uit deze richtlijn. Tevens is bepaald dat deze richtlijn niet geldt als in voorschriften van deze vergunning daarvan is afgeweken. Voor Onderhoud, Brandpreventie en Veiligheid, Laden en Lossen en enkele voorzieningen aan de tanks zijn in deze vergunning maatwerkvoorschriften opgenomen. Voor bestaande tanks is in 2004 voorgeschreven dat Odfjell binnen 6 maanden moet inventariseren welke bestaande tanks en tankputten aan CPR 9-3 voldoen en welke tanks en tankputten niet. Tevens dient te worden aangegeven welke tanks en tankputten redelijkerwijs zijn aan te passen aan CPR 9-3 en binnen welke termijn (implementatieplan).

In de wijzigingsvergunning van 2006 wordt voorgeschreven dat nieuwe tanks bij oprichting moeten voldoen aan PGS 29 (de opvolger van CPR 9-3) voor zover deze richtlijn niet strijdig is met de voorschriften uit de vergunning. Omdat de opbouw van PGS 29 anders is dan de CPR-richtlijn is onduidelijk welke voorschriften uit de vergunning strijdig zijn met de PGS-richtlijn. Dit kan tot verwarring leiden. Verder betekent de toevoeging "voor zover niet strijdig met de voorschriften uit de vergunning" dat voor nieuwe tanks op sommige onderdelen een lager beveiligingsniveau wordt voorgeschreven dan PGS 29.

⁶ Commissie voor Preventie van Rampen, Richtlijn 9-3 "VLOEIBARE AARDOLIEPRODUCTEN, bovengrondse opslag grote installaties"

Een voorbeeld hiervan is de hoog-hoog beveiliging.

Voor bestaande tanks gelden nu alleen de voorschriften uit de wijzigingsvergunning. De eerdere verwijzing naar CPR 9-3 is niet vervangen door een verwijzing naar PGS 29 en ook de implementatieverplichting is vervallen. Het vergunningpakket voor bestaande tanks voorziet daardoor maar voor een beperkt deel in voorschriften voor de onderdelen die in PGS 29 worden genoemd. Voor de ontbrekende onderdelen geldt alleen de aangevraagde situatie.

Resumé

Het voorschriftenpakket voor nieuw te bouwen tanks en tankputten wijkt af van PGS 29 en is onoverzichtelijk en onduidelijk. Daarnaast schrijven de vergunningseisen voor tankuitrusting voor een deel een lager beschermingsniveau voor dan PGS 29. De voorschriften voor bestaande tanks en tankputten omvatten maar een deel van de onderwerpen die genoemd worden in PGS 29. Hiermee voldoen de voorschriften voor de opslag van brandbare vloeistoffen in landtanks niet aan BBT.

3.3 Past de vergunning bij de werkelijk uitgevoerde activiteiten?

Het oogmerk bij dit onderdeel van het onderzoek was om na te gaan of de brandbare (afval)stoffen die Odfjell opslaat en be- en verwerkt, conform de vergunning toegestaan zijn.

In het eerste onderdeel van het onderzoek werd vastgesteld dat aan Odfjell is toegestaan om een breed scala aan (afval)stoffen binnen de inrichting op te slaan en te be- en verwerken. Ook werd vastgesteld dat de omschrijving van de vergunde (afval)stoffen algemeen is. Daardoor is gedetailleerde informatie nodig om vast te stellen of Odfjell (afval)stromen accepteert en be- en verwerkt die op grond van de vergunning niet zijn toegestaan.

Uitvoering van een dergelijk gedetailleerd onderzoek was niet voorzien in de aanpak van dit onderzoek.

3.4 Worden opgelegde verplichtingen uitgevoerd?

3.4.1 Meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen

De vergunningen van Odfjell bevatten diverse meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen. Deze zijn gericht op het:

- monitoren, meten en rapporteren en reduceren van diffuse en puntbron emissies;
- onderhoudsprogramma landtanks.

Emissiereductieplan luchtmissies

Op 1 juni 2004 heeft Odfjell een emissiereductieplan (ERP) ter goedkeuring aan DCMR voorgelegd. In de vergunning uit 2004 van Odfjell (TOB) was vastgelegd dat dit uiterlijk 1 juni 2005 moest zijn aangevuld. Odfjell heeft om uitstel gevraagd tot 1 januari 2006 en uiteindelijk de aanvulling op 30 januari 2006 ingediend bij DCMR.

In het aangevulde ERP geeft Odfjell aan dat tussen 2004 en 1 januari 2010 een emissiereductie van vluchtige organische stoffen (VOS) van 154 ton per jaar, volgens de afspraak in het VOTOB-convenant, gerealiseerd zal worden. Op 17 december 2009 verzoekt Odfjell om uitstel van de implementatie van de voorschriften voor dampverwerking en uitstel van maatregelen om te komen tot

reductie van de emissie. Op 11 juni 2010 meldt DCMR schriftelijk aan Odfjell dat Odfjell in overtreding is met betrekking tot de voorschriften aangaande de emissiereductie en dampverwerking. DCMR stelt vast dat:

- producten met een dampspanning van meer 10 mbar worden opgeslagen in tankputten zonder dampverwerkingsinstallatie dan wel inwendig drijvend dak;
- benzeenhoudende producten worden opgeslagen in tanks zonder dampverwerkingsinstallatie;
- het verwijderingsrendement van de dampverwerkingsinstallatie lager is dan 95%;
- een inspectie- en onderhoudsprogramma voor seals van innerfloats nog niet is geïmplementeerd;
- een emissiemeetprotocol en -programma voor drijvend dak tanks nog ontbreekt.

DCMR stelt dat de in het plan van aanpak genoemde termijnen door Odfjell dienen te worden aangehouden, waarbij uiterlijk eind 2013 aan de betreffende vergunningvoorschriften moet worden voldaan. Indien niet wordt voldaan aan deze termijn zal DCMR een last onder dwangsom opleggen.

Naar aanleiding van deze waarschuwing rapporteert Odfjell elke drie maanden over de voortgang en controleert DCMR de gang van zaken.

Resumé

Odfjell voldoet niet aan de verplichtingen die in de vergunning zijn opgelegd met betrekking tot de reductie van emissies bij de opslagtanks en de dampverwerking. DCMR heeft hiervoor een waarschuwing gegeven waarbij een langere uitvoeringstermijn is toegestaan. Uiterlijk eind 2013 moet alsnog aan de betreffende vergunningvoorschriften worden voldaan.

Structurele aanpak diffuse lekemissies tankopslag

In 2004 is aan Odfjell (TOB) voorgeschreven dat uiterlijk 1 juni 2005 een structurele aanpak voor diffuse lekemissies moet zijn geïmplementeerd. In de vergunning van 2006 wordt deze verplichting aangevuld waarbij wordt voorgeschreven dat de wijze waarop de structurele aanpak wordt geïmplementeerd moet worden opgenomen in de voorgeschreven aanvulling van het ERP.

Deze aanvulling van 30 januari 2006 verwijst naar de nog te regelen afspraken in VOTOB-verband. Odfjell geeft hiermee aan dat er op 1 juni 2005 geen structurele aanpak voor lekemissies is geïmplementeerd. In het aangevulde ERP is verder vermeld dat de uitwerking van de VOTOB afspraken daarna zo spoedig mogelijk worden opgenomen in het BMP. In het aangevulde ERP is dus geen beschrijving opgenomen van de structurele aanpak voor diffuse lekemissies.

De inspecties van DCMR van oktober/november 2011 en februari/maart 2012 tonen aan dat er geen specifiek geschikt, gedocumenteerd en geïmplementeerd inspectie- en onderhoudsprogramma is voor de tankseals, dat er onvoldoende voortgang is in de verbetering van het onderhoud van tankdaken en dat de functionaliteit en betrouwbaarheid onvoldoende is geborgd in het veiligheidsmanagementsysteem. DCMR heeft een last onder dwangsom hiervoor opgelegd.

Odfjell heeft op 27 maart 2012 een meetprocedure van de VOS emissies en diffuse emissies ("VOS Emissie (Milieu) Metingen Procedure") ter goedkeuring aan DCMR gestuurd. Uit een intern DCMR advies van 2 april 2012 blijkt dat het meetprotocol wordt goedgekeurd.

De verplichte jaarlijkse rapportages over diffuse emissies zijn aan DCMR overgelegd.

Resumé

De structurele aanpak van diffuse lekemissies bij de tankopslag voldoet niet aan de vergunningsvoorwaarden. De rapportages over diffuse emissies zijn wel jaarlijks uitgevoerd.

Onderhoudsprogramma daken landtanks en inspectieplan

In de vergunning van Odfjell (TOB) van 2004 is bepaald dat een inventarisatie van daktypen en seals van drijvende daken van de landtanks moet worden uitgevoerd. Op grond van deze inventarisatie moet een onderhoudsprogramma worden opgesteld waarbij wordt aangegeven op welke termijn de daken gaan voldoen aan de norm van minstens 98% lektheid. De daken dienen uiterlijk op 1 januari 2006 aan deze norm te voldoen. Dit onderhoudsprogramma moet worden opgenomen in een inspectieplan dat binnen 3 maanden na inwerkingtreden van de vergunning ter goedkeuring moet worden overgelegd.

In 2006 worden de voorschriften zodanig veranderd dat de daken niet meer per 1 januari 2006 aan de norm van 98% lektheid moeten voldoen maar dat op die datum het resultaat van de inventarisatie ter goedkeuring moet worden voorgelegd.

De inspecties van DCMR van oktober/november 2011 en februari/maart 2012 tonen aan dat er geen specifiek geschikt, gedocumenteerd en geïmplementeerd inspectie- en onderhoudsprogramma is voor de tankseals, dat er onvoldoende voortgang is in de verbetering van het onderhoud van tankdaken en dat de functionaliteit en betrouwbaarheid onvoldoende is geborgd in het veiligheidsmanagementsysteem. DCMR heeft een last onder dwangsom hiervoor opgelegd.

Resumé

De voorschriften voor het onderhoudsprogramma voor de daken van de landtanks en het inspectieplan worden niet goed nageleefd. Odfjell heeft het in 2004 opgelegde onderhoudsprogramma niet goed uitgevoerd en de daarin opgelegde norm niet gerealiseerd. De voorschriften zijn in 2006 door DCMR versoepeld en Odfjell heeft ook daar niet aan voldaan. Voor het onderhouds- en inspectieprogramma is recent een last onder dwangsom door DCMR opgelegd.

Geur

In de vergunning van Odfjell (TOB) uit 2004 is een geurnorm opgenomen en de verplichting dat het bedrijf interne procedures moet ontwikkelen om te voldoen aan de geurnormering. Bij de vergunningverlening in 2009 wordt een onderzoeksverplichting opgelegd om een geuronderzoek uit te voeren. In de considerans van deze vergunning stelt DCMR vast dat Odfjell in de periode 2004 tot en met 2008 bij herhaling geurklachten veroorzaakt en de vergunning uit 2004 overtreedt.

De vergunning uit 2009 bepaalt dat het geuronderzoek binnen 6 maanden na inwerkingtreding moet zijn uitgevoerd. Binnen 2 maanden moet Odfjell daarvoor een opzet indienen. De rapportage moet binnen 3 maanden na het onderzoek worden gerapporteerd. Het volledige rapport is circa 8 maanden na de voorgeschreven periode ingediend. Het rapport is op 13 september 2011 door DCMR goedgekeurd.

Resumé

De geurverplichtingen zijn in het verleden niet nageleefd. In 2009 heeft dat geleid tot het opleggen van een onderzoeksverplichting aan Odfjell. Het voorgeschreven onderzoeksrapport is 8 maanden te laat ingediend.

3.4.2 *Modernisering en dampverwerking bij destillatieactiviteiten (PID)*

De vergunning van 1997 verplicht Odfjell tot het nemen van technische voorzieningen en organisatorische maatregelen om bij de destillatie-units de emissie van carcinogene stoffen en vluchtige koolwaterstoffen uit de puntbronnen te reduceren. Na 1 januari 1998 moet het rendement van de reductiemaatregelen voor carcinogene stoffen ten minste 80% zijn. Voor vluchtige koolwaterstoffen dient dit vóór 1 januari 2002 te zijn gerealiseerd. Het gaat hierbij om emissies bij starten, stoppen, schoonmaken en normaal bedrijf.

Er ontbreekt in de vigerende vergunningen een overzicht en een volledig beeld van de maatregelen die vanaf 1997 bij PID zijn uitgevoerd om invulling te geven aan de opgelegde moderniseringsverplichtingen. Er is in 2010 en 2012 een aanvraag voor een revisievergunning van PID respectievelijk dampverwerkingsinstallatie 4 in procedure gebracht. De in deze aanvragen beschreven installaties gaan uit van BBT. In het kader van deze procedure is een rendementsbepaling van de dampverwerkingsinstallatie uitgevoerd waarbij is vastgesteld dat aan de vergunningsnorm wordt voldaan.

Resumé

De beschrijving van de destillatie-installaties en de dampverwerking in de nog lopende vergunningaanvragen tonen aan dat de modernisering is uitgevoerd.

3.4.3 *Opslag van brandbare stoffen in landtanks (PGS 29)*

Eerder in dit rapport is geconstateerd dat de vergunning voor de opslag in grote landtanks niet voldoet aan BBT. Er is naar aanleiding van de brand in een opslaglocatie in Buncefield door de overheid met de industrie afgesproken dat een implementatietraject gestart zou worden met overgangstermijnen om de opslagen te verbeteren. Tussen het ministerie van I&M, industrie en bevoegd gezag zijn hierover in de taskforce implementatie Buncefield-maatregelen afspraken gemaakt. Het afgesproken plan van aanpak houdt in dat eerst een GAP-analyse zou worden uitgevoerd door de industrie en vervolgens een implementatieplan zou worden opgesteld. Dit implementatieplan zou vervolgens ter goedkeuring aan het bevoegd gezag worden voorgelegd en daarna onderdeel worden van de vergunning.

Odfjell en DCMR hebben vanaf het begin meegewerkt aan deze aanpak. Odfjell heeft op 3 november 2010 een GAP-analyse ingediend bij DCMR. DCMR beoordeelde de GAP-analyse als 'niet compleet' en merkte het bedrijf aan als een bedrijf met een verhoogd risicoprofiel. DCMR heeft op 15 maart 2011 Odfjell verzocht om uiterlijk 1 oktober 2011 een veranderingsvergunning in te dienen. Daarbij is aangegeven dat de opgestelde GAP-analyse alleen op de ingediende punten als voldoende is beoordeeld. Er is niet expliciet om een aanvulling van de analyse gevraagd. De aanvraag voor een veranderingsvergunning is tot op heden nog niet door DCMR ontvangen.

DCMR heeft aangegeven dat in 2012 een ambtshalve wijziging van de vergunning wordt gestart voor de implementatie van PGS 29. Aan Odfjell zal de verplichting worden opgelegd om een volledige GAP-analyse uit te voeren om in kaart te brengen op welke punten de tanks afwijken en vervolgens zal een implementatieplan worden vastgesteld.

Resumé

De opslagtanks voor brandgevaarlijke stoffen in landtanks voldoen niet aan PGS 29. Odfjell heeft geen volledige GAP-analyse uitgevoerd.

4 Conclusies


De bevindingen bij het onderzoek leiden tot de onderstaande conclusies.

- 1. De omgevingsvergunning van Odfjell is op een aantal onderzochte punten niet meer toereikend en dient geactualiseerd te worden.**
 - Na 2006 zijn de vergunningvoorschriften voor luchtmissies, destillatie, monitoren van diffuse emissies bij de destillatieactiviteiten en de opslag van brandbare vloeistoffen in landtanks (PGS 29) niet actueel gehouden. Hierdoor voldoet de vigerende vergunning op deze punten niet meer aan BBT.
 - De voorschriften voor de opslag van brandbare vloeistoffen in landtanks zijn onoverzichtelijk en onduidelijk. De voorschriften zijn een combinatie van PGS 29 en vergunningsvoorwaarden. Het is niet altijd duidelijk welke voorschriften uit PGS 29 van toepassing zijn.

De totale vergunningsituatie is onoverzichtelijk. Zij omvat 11 vergunningen die verleend zijn tussen 1980 en heden. De vergunningen zijn gebaseerd op de historische situatie waarbij sprake was van twee afzonderlijke inrichtingen, namelijk de opslag van brandbare vloeistoffen in landtanks en de destillatieactiviteiten.
- 2. Odfjell voldoet niet aan in de vergunningen opgelegde meet-, registratie- en onderzoeksverplichtingen.**
 - Odfjell voldoet niet aan de verplichtingen die in de vergunning zijn opgelegd met betrekking tot de reductie van emissies bij de opslagtanks en de dampverwerking. DCMR heeft hiervoor een waarschuwing gegeven waarbij een langere uitvoeringstermijn is toegestaan. Uiterlijk eind 2013 moet alsnog aan de betreffende vergunningvoorschriften worden voldaan.
 - In 2005 is geen structurele aanpak van diffuse emissies voor de tankopslag opgesteld. De beschrijving van de aanpak is in 2006 niet opgenomen in het aangevulde ERP. De structurele aanpak van diffuse lekemissies bij de tankopslag voldoet niet aan de vergunningsvoorwaarden. De rapportages over diffuse emissies zijn wel jaarlijks uitgevoerd.
 - Het onderhoudsprogramma voor seals van drijvende daken van de opslagtanks is in 2004 noch in 2006 ingediend. In 2011 stelt DCMR vast dat er geen specifiek geschikt, gedocumenteerd en geïmplementeerd inspectie- en onderhoudsprogramma is voor de tankseals, dat er onvoldoende voortgang is in de verbetering van het onderhoud van tankdaken en dat de functionaliteit en betrouwbaarheid onvoldoende is geborgd in het veiligheidsmanagementsysteem.
 - In 2009 stelt DCMR vast dat Odfjell in de periode 2004 tot en met 2008 bij herhaling geurklachten veroorzaakt en de vergunning overtreedt. In 2009 is daarom een verplicht geuronderzoek voorgeschreven. Het volledige rapport van dit onderzoek is 8 maanden te laat bij DCMR ingediend.

Odfjell is een bedrijf waarop het BRZO van toepassing is. BRZO-bedrijven worden geacht een proactieve houding aan te nemen bij de beheersing van de risico's van hun bedrijf en dienen 'in compliance' te zijn met hun omgevingsvergunning. Odfjell voldoet niet aan beide punten en moet deze sterk verbeteren.

Naast deze conclusies stelt de ILT in dit onderzoek vast dat de landtanks van Odfjell voor de opslag van brandbare vloeistoffen niet voldoen aan BBT. Uit een GAP-analyse van Odfjell van november 2010 blijkt dat de tanks op veel punten afwijken van PGS 29. Odfjell heeft bovendien geen volledige GAP-analyse uitgevoerd. In een apart landelijk onderzoek beoordeelt de ILT hoe deze stand van zaken zich verhoudt tot de uitvoering van afspraken in het kader van de taskforce Buncefild.



Dit is een uitgave van:

Inspectie Leefomgeving en Transport

Postbus 16191 | 2500 BD Den Haag

T 088 489 00 00

www.ilent.nl

twitter: @inspectieLenT

April 2013