Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Inspectieproject Maatregelen tegen overvullen

PGS 29 opslagtanks

Inhoud

Samenvatting **3**

1. Inleiding **4**

1.1 Beleidsbrief 4

1.2 Uitgangspunt Inspectie SZW 5

2. Uitvoering **6**

2.1 Doelstelling 6

2.2 Aanpak en werkwijze 6

3. Resultaten **7**

3.1 Uitgevoerde inspecties 7

3.2 Inspectieresultaten 7

4. Conclusie **9**

Samenvatting

Het overvullen van opslagtanks is een reëel risico dat inherent aan tankopslag verbonden is. Diverse (inter)nationale ongevalscasuïstiek toont aan dat dit voor werknemers tot levensbedreigende scenario's kan leiden. Vanaf 2016 heeft de Inspectie SZW een inspectieproject 'Maatregelen tegen overvullen' bij Brzo- en andere bedrijven uitgevoerd. De aanleiding daarvoor was de brief van toenmalig staatssecretaris Sharon Dijksma van 15 februari 2016. Deze brief, gericht aan werkgeversorganisatie VNO-NCW, gaf het in PGS 29-kader noodzakelijk geachte maatregelniveau tegen overvullen aan.

Doel van het inspectieproject was om door middel van steekproeven bij de, op basis van een risicoanalyse, geselecteerde bedrijven vast te stellen in hoeverre de vereiste maatregelen zijn geïmplementeerd, of de maatregelen voldoen en waar nodig correcte implementatie van de PGS 29 af te dwingen.

In samenspraak met de brancheorganisatie VOTOB zijn diverse toegestane configuraties voor de maatregelen, onafhankelijke overvulalarmering (OOA) en onafhankelijke overvulbeveiliging (OOB), opgesteld. VNO-NCW en MKB-Nederland hebben via hun vertegenwoordiging in de PGS 29 werkgroep hiervan kennis kunnen nemen.

De Inspectie SZW is in 2016 gestart met het controleren van de maatregelen tegen overvullen bij niet-Brzo-bedrijven en heeft een eerste inventarisatie uitgevoerd bij Brzo-bedrijven. Uit deze eerste inventarisatieronde en de inspecties bij de niet-Brzo bedrijven bleek dat 80% van deze opslagbedrijven reeds voldeed aan het maatregelniveau zoals omschreven in de PGS 29:2016 en de brief van de staatssecretaris. Uit deze inventarisatie bleek ook dat met name de raffinaderijen en chemische fabrieken achterbleven met het implementeren van de vereiste maatregelen en zodoende de werknemers onvoldoende beschermen tegen de gevaren van overvullen. Dit soort bedrijven beschikken over grote hoeveelheden tanks. Naar schatting gaat het om honderden opslagtanks die niet voldoen.

Een bijzondere groep zijn de bedrijven die, naar aanleiding van de beleidsbrief, een implementatieplan hadden ingediend om binnen de gestelde termijnen te zullen voldoen. Deze bedrijven zijn, na afloop van de termijnen van de implementatieplannen, gecontroleerd.

In totaal zijn sinds 2016 62 inspecties uitgevoerd bij verschillende (niet) Brzo-bedrijven. Naar aanleiding van deze inspecties is geconstateerd dat vijftien bedrijven onvoldoende maatregelen tegen overvullen hadden getroffen. Van deze vijftien bedrijven hebben, na het inzetten van handhaving, nu tien bedrijven ook de nodige maatregelen tegen overvullen getroffen. Bij vijf bedrijven (waarvan drie vestigingen van één concern) zijn nog niet alle maatregelen tegen overvullen genomen. Er lopen twee beroepszaken (voor vier bedrijven). Tot slot is een handhavingstraject opgestart bij een bedrijf met een goedgekeurd implementatieplan, waarvan tijdens de inspectie bleek dat toch niet alle maatregelen tegen overvullen waren getroffen.

1. Inleiding

Het overvullen van opslagtanks is een reëel risico dat inherent aan tankopslag verbonden is. Diverse (inter)nationale ongevalscasuïstiek toont aan dat dit voor werknemers tot levensbedreigende scenario's kan leiden. De risico's van overvullen voor de werknemers, tezamen met de grote hoeveelheid in Nederland aanwezige opslagtanks, zijn voor de Inspectie SZW aanleiding geweest om dit inspectieproject uit te voeren.

Sinds 2016 heeft de Inspectie SZW 62 inspecties uitgevoerd bij bedrijven waar brandbare vloeistoffen bovengronds worden opgeslagen in verticale cilindrische tanks met een inhoud groter dan 150 m3.

De inspecties zijn uitgevoerd om na te gaan of de in de PGS 29 richtlijn voorgeschreven maatregelen tegen overvullen van opslagtanks bij deze categorie bedrijven, binnen de daarvoor gestelde termijnen zijn geïmplementeerd.

1.1 Beleidsbrief

Directe aanleiding voor dit project was de brief van toenmalig staatssecretaris Sharon Dijksma van 15 februari 2016. Deze brief (hierna beleidsbrief), gericht aan werkgeversorganisatie VNO-NCW, gaf het in PGS 29-kader noodzakelijk geachte maatregelniveau tegen overvullen aan. Dit maatregelniveau is vastgelegd in de richtlijn voor bovengrondse opslag van brandbare vloeistoffen in verticale cilindrische tanks, PGS 29 versie 2008[1]. Met de brief werd inzicht verschaft in wat er van de betrokken bedrijven werd verwacht door termijnen te stellen waarbinnen de noodzakelijke maatregelen moesten zijn geïmplementeerd.

Deze termijnen zijn opgenomen in de PGS 29-richtlijn. De richtlijn schrijft voor dat op opslagtanks bedoeld voor de opslag van Klasse 0[2], Klasse 1, Klasse 2, verwarmde Klasse 3 vloeistoffen en acuut toxische[3] vloeistoffen een onafhankelijke overvulbeveiliging (OOB) moet zijn geïnstalleerd. Opslagtanks bedoeld voor de opslag van Klasse 3 (onverwarmd) en verwarmde Klasse 4 vloeistoffen moeten zijn voorzien van een onafhankelijke overvulalarmering (OOA). Een OOA is in bepaalde situaties, afhankelijk van vlampunt in relatie tot opslagtemperatuur, ook mogelijk als deze gecombineerd wordt met een onafhankelijke temperatuurbeheersing.

De brief gaat ook in op hoe de afgestemde inzet vanuit de overheden eruit ziet langs de sporen: omgevingsvergunningen, bedrijfsbrandweer-aanwijzingen, toezicht en handhaving.

[1] De PGS 29 richtlijn versie 2008 is inmiddels opgevolgd door versie 2016 1.0 en 1.1 en de PGS 29 Nieuwe Stijl, versie 2020, de meest actuele versie.

[2] Dit betreft een gedeelte van de vloeistoffen van PGS-klasse 0, namelijk stoffen van klasse 0 waarvan de 'true vapour pressure' (TVP) lager is dan 8,62 x 104N/m2 (862 mbar). Aan deze vloeistoffen van klasse 0 worden extra eisen gesteld en deze moeten worden behandeld als een vloeistof van klasse 1.

[3] Definitie acuut toxisch in de PGS 29:2020 versie 0.2; acute orale toxiciteit, categorieën 1 en 2 (H300); – acute dermale toxiciteit, categorieën 1 en 2 (H310); – acute toxiciteit bij inademing, categorieën 1, 2 en 3 (H330 en H331); – specifieke doelorgaantoxiciteit bij eenmalige blootstelling, categorie 1 (H370). In de beleidsbrief van 15 februari 2016 was de scope beperkt tot H330 en H331.

1.2 Uitgangspunt Inspectie SZW

Uitgangspunt van Inspectie SZW is dat het in de PGS 29 richtlijn voorgeschreven maatregelenpakket tegen overvullen de stand der techniek is. Dit uitgangspunt wordt ondersteund doordat in 2016 80% van de bedrijven deze maatregelen al had genomen. Dit is gebleken uit de resultaten van het uitgevoerde inspectieproject bij niet Brzo-bedrijven en de inventarisatie die is uitgevoerd bij de Brzo-bedrijven.

2. Uitvoering

2.1 Doelstelling

Doel van het inspectieproject was om door middel van steekproeven vast te stellen in hoeverre de vereiste maatregelen zijn geïmplementeerd, of de maatregelen voldoen en waar nodig correcte implementatie van de maatregelen af te dwingen middels een handhavingstraject.

Uiteindelijk moeten alle acuut toxische vloeistoffen, Klasse 0, Klasse 1, Klasse 2 en Klasse 3 verwarmde opslagtanks in Nederland, die onder de werkingssfeer van de PGS 29-richtlijn vallen, zijn uitgerust met instrumentele beveiligingen tegen overvullen die aan de minimale eisen van onafhankelijkheid en betrouwbaarheid voldoen. Niet alleen om zogenaamde Buncefield-scenario's te voorkomen, maar ook om explosies en branden die kleiner zijn dan de alles vernietigende Buncefield explosie en brand te voorkomen.

2.2 Aanpak en werkwijze

Op basis van de eerste inspecties en inventarisaties uit 2016, is in eerste instantie een steekproef genomen van bedrijven met opslagtanks. In deze steekproef zijn Brzo-bedrijven en niet-Brzo-bedrijven opgenomen. Daarna zijn 29 van de geselecteerde Brzo-bedrijven geclassificeerd als 'waarschijnlijk onvoldoende maatregelen tegen overvullen'. Deze werden in 2017 en 2018 geïnspecteerd.

De inspecties werden vooraf aangekondigd. Er zijn door de Inspectie SZW inspecteurs opgeleid om specifiek het onderwerp maatregelen tegen overvullen te inspecteren. Tijdens de opleiding zijn onder andere mogelijke configuraties voor OOB's en OOA's behandeld en in welke situaties deze kunnen worden toegepast. Deze configuraties zijn in samenspraak met de VOTOB tot stand gekomen en met het bedrijfsleven gedeeld. Deze vorm van samenwerking en voorlichting kan gezien worden als een alternatieve interventiemethode. Daarnaast zijn de configuraties gedeeld met de Brzo-inspectiepartners.

Als bij de geselecteerde bedrijven op basis van een inspectie-steekproef voor enkele tanks werd vastgesteld dat deze niet voldeden, werd een (kennisgeving)eis opgesteld waarbij de maatregelen en termijnen uit de beleidsbrief/PGS 29:2016 werden overgenomen.

De bedrijven die naar aanleiding van de beleidsbrief een implementatieplan hadden ingediend om binnen de gestelde termijnen te zullen voldoen zijn op een later moment geïnspecteerd. In totaal bleken er zeven bedrijven te zijn welke in het bezit waren van een geaccordeerd implementatieplan, ingediend voor 1 mei 2016. De opvolging van deze implementatieplannen is na afloop van de termijnen uit de beleidsbrief geïnspecteerd, de resultaten daarvan zijn ook in onderhavige rapportage opgenomen.

3. Resultaten

3.1 Uitgevoerde inspecties

In 2016 zijn 19 bedrijven (niet Brzo-plichtig) met PGS 29 opslagtanks geïnspecteerd. Daarnaast is er een steekproef uitgevoerd naar de aanwezigheid van maatregelen tegen overvullen bij Brzo-bedrijven.

Vervolgens zijn er 29 Brzo-bedrijven geselecteerd, op grond van een risicoanalyse waaruit volgde dat deze bedrijven waarschijnlijk onvoldoende maatregelen tegen overvullen hadden genomen. Van deze 29 Brzo-bedrijven zijn uiteindelijk 27 bedrijven geïnspecteerd: 24 bedrijven in 2017 en 3 bedrijven in 2018. De overige 2 bedrijven zijn niet geïnspecteerd omdat bij nadere beschouwing bleek dat er geen PGS 29 opslagtanks aanwezig waren of dat is aangetoond dat de tanks waren voorzien van de benodigde maatregelen.

6 inspecties zijn uitgevoerd als onderdeel van een reguliere periodieke Brzo-inspectie. De overige 21 inspecties zijn separaat uitgevoerd. Deze 21 inspecties zijn dus uitgevoerd additioneel aan de reeds geplande reguliere Brzo-inspecties.

In 2020 zijn de zeven bedrijven gecontroleerd die in 2016 een implementatieplan hadden ingediend.

3.2 Inspectieresultaten

In totaal zijn 62 inspecties uitgevoerd. Naar aanleiding van deze inspecties is geconstateerd dat vijftien bedrijven onvoldoende maatregelen tegen overvullen hadden getroffen. Van deze vijftien bedrijven hebben, na het inzetten van handhaving, nu tien bedrijven ook de nodige maatregelen tegen overvullen getroffen. Bij vijf bedrijven (waarvan drie vestigingen van één concern) zijn nog niet alle maatregelen tegen overvullen genomen. Er lopen twee beroepszaken (voor vier bedrijven). Tot slot is een handhavingstraject opgestart tegen een bedrijf met een goedgekeurd implementatieplan, waarvan tijdens de inspectie bleek dat toch niet alle maatregelen tegen overvullen waren getroffen. Tabel 1 laat de stand van zaken zien met betrekking tot de aanwezigheid van onafhankelijke overvulbeveiliging bij (niet) Brzo-bedrijven.

Tabel 1. Aanwezigheid onafhankelijke overvulbeveiliging

Aantal inspecties	Handhaving onvoldoende maatregelen tegen overvullen	Handhaving overig [1]	Status per 12-04 2021		
			Voldoende maatregelen	Onvoldoende maatregelen	Nog geen controle eis uitgevoerd of termijn eis nog niet verstreken
Niet-Brzo-bedrijven					
19	1	5	19	0	0
Brzo-bedrijven					
36 [2]	13	5	30	4	3 [3]
Brzo-bedrijven in het bezit van een goedgekeurd implementatieplan					
7 [4]	1	0	6	1	0

1. Handhaving had betrekking op testen / onderhoud van OOB's, ontbreken van tag nummers.
2. Het betreft o.a. twee concerns met meerdere vestigingen.
3. Er zijn twee eisen gesteld voor Klasse 3 onverwarmd en Klasse 4 verwarmde tanks. De implementatietermijnen verlopen per 1 januari2023.
4. Waarvan één concern met vijf vestigingen.

4. Conclusie

Reeds uit de eerste bevindingen werd duidelijk dat 80% van de bedrijven de maatregelen tegen overvullen had genomen. Bij de inspecties op de 29 Brzo-bedrijven moest echter bij 10 van de 29 geselecteerde bedrijven handhaving worden ingezet. Dit resulteert in een handhavingspercentage van 34%. In 6 gevallen waren de maatregelen tegen overvullen niet aanwezig (20%) en in 4 gevallen (14%) was het onderhoud en inspectie van de maatregelen tegen overvullen onvoldoende. Hoewel het merendeel van de bedrijven maatregelen tegen overvullen nemen, kan geconcludeerd worden dat er ruimte is voor verbetering. Dit blijkt niet zo zeer uit het aantal bedrijven dat nog steeds onvoldoende maatregelen tegen overvullen heeft genomen, maar uit het aantal betrokken tanks bij deze bedrijven die onvoldoende tegen overvullen zijn beveiligd.

Ook kan geconcludeerd worden dat het inspectieproject aantoonbaar effect heeft gehad, gezien de meeste bedrijven nu de vereiste maatregelen tegen overvullen hebben genomen of deze momenteel aan het nemen zijn.

De Inspectie SZW maakt deel uit van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Inspectie SZW
Postbus 820 | 3500 AV Utrecht
Telefoon: 0800 - 51 51

www.inspectieszw.nl

© Rijksoverheid | Juni 2021