

# *Position Paper*

## Veilige bovengrondse tankinstallaties in de Omgevingswet

**Datum: 17 december 2018**

**Versie 11 (Definitief)**

*De Omgevingswet heeft onder andere als doel om regels te vereenvoudigen en waar mogelijk te schrappen. Dat uitgangspunt wordt door de ondertekenaars van dit position paper onderschreven. Echter, op het gebied van regelgeving voor bovengrondse tankinstallaties voor de opslag van bepaalde brandstoffen en chemicaliën is er iets te enthousiast in de regels geschrapt. Dat leidt tot ongewenste effecten voor ten minste 100.000 tankinstallaties<sup>1</sup> bij talloze instanties en bedrijven<sup>2</sup>. Het gevolg is een systeem met hogere kosten en een grotere kans op lekkage, met als gevolg mogelijke aantasting van de kwaliteit van het grond- of oppervlaktewater dat wordt gebruikt voor de bereiding van drinkwater.*

*De partijen die dit position paper ondertekenen bestaan uit het opdrachtgevende bedrijfsleven (bedrijven met bovengrondse tankinstallaties en brancheverenigingen), het opdrachtnemende bedrijfsleven (certificaathouders), een aantal overheidspartijen die belast zijn met het toezicht op deze tankinstallaties en kennisinstituten.*

### **1. Het huidige systeem**

Het huidige systeem (Activiteitenbesluit) gaat uit van **preventie**. Daarbij is het basisprincipe dat het beheersen van de kwaliteit binnen de **gehele keten** van ontwerp, gebruik en (private) controle en periodiek onderhoud centraal staat. Zo wordt het risico op incidenten door een foutief ontwerp of door gebrek aan onderhoud geminimaliseerd.

De uitgangspunten van preventie zijn uitgewerkt in het technische document BRL-K903 (in samenhang met de PGS 30 en PGS 31) en worden toegepast op onder andere bovengrondse tankinstallaties. Kort samengevat:

- eenduidige ontwerpnormen voor de tankinstallatie, gericht op algehele integriteit van de installatie;
- de tankinstallatie wordt aangelegd volgens vastgestelde installatievoorschriften;
- geeft voor lange tijd helderheid over installatie-, gebruiks- en keuringseisen;
- de tankinstallatie wordt periodiek gekeurd en onderhouden;

Alle stappen worden uitgevoerd door gecertificeerde installatiebedrijven met goed opgeleid personeel. De rol van de overheidsinspecteur beperkt zich tot het controleren of een recent certificaat is afgegeven door een erkende installateur.

---

<sup>1</sup> Dit is een voorzichtige schatting. Het daadwerkelijke aantal is niet bekend en wordt niet geregistreerd.

<sup>2</sup> Het gaat om agrarische bedrijven, loonbedrijven, kantoren, zwembaden, datacentra, (petro)chemische industrie, drinkwaterproductiebedrijven, rioolwaterzuiveringsinstallaties, verf-en drukinktfabrikanten, defensie terreinen, vliegvelden, geneesmiddelenfabrikanten, spuitbusfabrikanten, isolatiematerialenfabrikanten, food/feed, overheid, gezondheidsinstellingen etc.

## 2. Het nieuwe systeem

In het concept-Bal (zie bijlage 1) is de preventie-benadering geschrapt en vervangen door **correctief toezicht**. Het gaat om overheidstoezicht achteraf op een deel van de keten.

In het Bal zijn slechts enkele minimale eisen aan voorzieningen bij de installatie vastgelegd. Er zijn geen ontwerpnormen opgenomen die zijn gericht op de algehele integriteit van de installatie.

Er zijn geen eisen gesteld aan de kennis en kunde van de installateur. In principe kan elk bedrijf of persoon een installatie leveren en naar eigen inzicht aanleggen. Vanzelfsprekend zal een deel van de ondernemingen en instellingen in staat en bereid zijn om te kiezen voor een goede en veilige tankinstallatie. Maar het is realiteit dat het installeren en beheren van een tankinstallatie maar bij weinig bedrijven en instellingen tot de kerntaken behoort. Het is daarom niet realistisch om in de wetgeving als uitgangspunt te nemen dat de meesten in dit specialistische vakgebied over voldoende kennis van installaties beschikken om de kwaliteit en de werking te kunnen beoordelen. Er is altijd een bepaalde groep die zich weinig aan zal trekken van kwaliteit en beheer op langere termijn. Deze groep gaat voor een besparing op de aanschafkosten. De oprichting van een website "www.goedkopetanks.nl" zonder preventieve inspanningen is daarom slechts een kwestie van tijd.

Het bovenstaande leidt ertoe dat in de markt ook de installateurs gedwongen worden om een stap terug te doen in kwaliteit. Omdat preventie met ketenbenadering (ontwerp, gebruik, (onaangekondigde) controle en onderhoud) is ingeruild voor enkele wettelijke eisen aan de voorzieningen bij de installatie, zullen controles niet meer preventief en systematisch in de keten plaatsvinden. De controle vindt slechts plaats op het aanwezig zijn van enkele wettelijk vereiste voorzieningen en bovendien alleen aan het einde van het proces als de tankinstallatie al operationeel is (*end of pipe*).

De controle op naleving van wettelijke eisen is belegd bij de overheid. Het overheidstoezicht op het al dan niet aanwezig zijn van voorzieningen (Bal) vervangt dus de ketencontrole door de gecertificeerde installateurs (huidig systeem).

## 3. Gevolgen

### *Meer kans op incidenten - bodemverontreiniging*

Het gevolg van het schrappen van de preventie met ketenbenadering in het Bal is: **"wachten op lekkages, dan pas ingrijpen"**. Waar dat in praktijk toe kan leiden wordt geïllustreerd in bijlage 2. In deze bijlage staan voorbeelden van recente problemen met bovengrondse tankinstallaties in Nederland. Het gaat om tankinstallaties die zijn aangelegd zonder het preventieve certificatiesysteem van de BRL-K903. Het is derhalve een kwestie van tijd voordat er bodemverontreiniging ontstaat en er een nieuwe Actie Tankslag uitgevoerd moet gaan worden. Voor een land waar een groot deel van het drinkwater wordt bereid uit grondwater is dit een niet te onderschatten risico.

### *Ontbreken ontwerpcriteria en ketencontrole – onvolledig toezicht*

Bij tankinstallaties die zonder de verplicht te hanteren norm (BRL-K903, of vergelijkbare norm) zijn aangelegd, ontbreken logischerwijs de criteria om te beoordelen of iets goed of fout is. Dat bemoeilijkt de positie van opdrachtgever en overheid. Het is in het Bal alleen mogelijk om na de aanleg van de installatie te controleren op uiterlijkheden. Gemaakte fouten tijdens de aanleg zijn achteraf vaak niet zichtbaar (voorbeeld: de werking van de overvulbeveiliging is van buitenaf niet te inspecteren). Achteraf controle is dus per definitie onvolledig. Daarnaast is er geen enkele vorm van periodieke herkeuring voorgeschreven. De gevolgen hiervan zijn niet te overzien.

### *Brandbestrijding bemoeilijkt*

In het Bal ontbreken de ontwerp-criteria die voor brandbestrijding essentieel zijn (afstanden tussen tanks; plaatsbepaling bij inpandige tanks). Dit is nu wel geregeld in BRL-K903.

### *Verzwakking overheidsbeleid*

Consequentie van de regels van het concept-Bal is onder andere dat het complex zal zijn om tot kwalitatief goed overheidstoezicht te komen, mede omdat het een zeer specialistische materie betreft. De toezichtfrequentie bij het type bedrijven met tankinstallaties is sowieso laag (gemiddelde controlefrequentie bij dit soort bedrijven is 1 keer per 10 jaar) en bovendien op een ineffectief moment (*end of pipe* in plaats van preventief en systematisch). Daarnaast ontbreekt de kennis van tankinstallaties en procestechiek bij de omgevingsdiensten en gemeenten. Dit zal leiden tot verschillen in toezicht en handhaving per gemeente en/of omgevingsdienst. Het gevolg daarvan is dat er diverse beschermingsniveaus voor bodembescherming en veiligheid voor milieu en werknemer zullen ontstaan.

Een effectieve en efficiënte uitvoering van het overheidsbeleid is daarmee ernstig verzwakt.

### *Nederland in vergelijking met omliggende landen*

Het huidige systeem in Nederland sluit aan op het systeem in de ons omliggende landen (zoals bijvoorbeeld in Duitsland met de *Anerkennung als Fachbetrieb nach Wasserhaushaltsgesetz* (WHG), afgegeven door onder andere TÜV). In de ons omliggende landen bestaat de certificatieplicht voor tankinstallaties al vele jaren. Het Bal-voorstel wijkt af van het beleid in die landen.

### *Analogie naar auto-veiligheid*

Stel dat gelijktijdig de typegoedkeuring van voertuigen door de RDW en de periodieke keuring (APK) worden afgeschaft. Dit voorstel zou maatschappelijk niet worden geaccepteerd, ondanks de principes van eigen verantwoordelijkheid en achteraf toetsen. Ook wegcontroles door de verkeerspolitie hebben immers weinig zin aangezien er geen normen meer bestaan om aan te toetsen. Het resultaat zou zijn dat het aantal onveilige auto's snel toeneemt. Dit is onaanvaardbaar, maar het is juist dit wat nu wordt voorgesteld ten aanzien van bovengrondse tankinstallaties. Dat achten de ondertekenende partijen van dit position paper ongewenst.

### *Regelreflex*

De invoering van het huidige voorstel in het Bal zal uiteindelijk leiden tot meer incidenten. Op deze incidenten zal, naast de ondernemer, ook de overheid worden aangesproken aangezien de lange termijneffecten aanzienlijk kunnen zijn en de ondernemer niet altijd meer bestaat. De kans is groot dat er een "regelreflex" zal ontstaan met juist meer -lokaal sterk wisselende- regelgeving tot gevolg<sup>3</sup>.

### *Rolwisseling publiek – privaat*

Een vermoedelijk onbedoeld bijeffect is dat er een rolwisseling plaatsvindt waarbij de overheid een zwaardere rol krijgt en de verantwoordelijkheid van de private sector (installateurs) wordt weggepoetst. En dat terwijl het huidige private systeem juist goed functioneert.

### *Lasten voor bedrijfsleven*

De lastenverlichting voor het bedrijfsleven door het vervallen van de certificatie is marginaal te noemen (periodieke keuring kost circa € 150,- per tank). De wijziging door het Bal zal bovendien ongetwijfeld leiden tot meer lasten door toezicht vanuit de overheid. Naar verwachting zullen meer zaken aan de rechter worden voorgelegd, zeker aangezien er grote lokale verschillen kunnen ontstaan in regelgeving, toezicht en handhaving.

### *Lasten voor de overheid*

De kosten voor de overheid nemen toe. Dit komt doordat de capaciteit bij de omgevingsdiensten en gemeenten verhoogd moet worden en dat de inspecteurs een training zullen moeten volgen.

De toename bedraagt naar schatting € 15 miljoen per jaar (zie bijlage 3).

### *Rechtsongelijkheid*

Verschillen van inzichten van omgevingsdiensten en gemeenten kunnen rechtsongelijkheid voor ondernemers in verschillende gemeenten betekenen. Hierdoor kan willekeur ontstaan waarbij de rechter mogelijk naar de laagste standaard zal verwijzen.

## **4. Hoe is het zo gekomen?**

De ondertekenaars van dit position paper onderschrijven de doelstelling 'eenvoudig beter' van de Omgevingswet, onder meer tot uiting komend in het schrappen van regels. Maar schrappen van regels moet met visie op het effect gebeuren.

Bij het opstellen van het Bal is naar de mening van de ondertekenaars van dit position paper onvoldoende geredeneerd vanuit de noodzaak tot het stellen van *bepaalde* regels, maar is vooral gehandeld vanuit de wens tot het *schrappen* van regels.

Het principe "eenvoudiger en beter" is een prima uitgangspunt, maar in dit geval is er:

- alleen sectoraal naar risico's gekeken (externe veiligheid, bodem);
- niet gekeken naar de *effecten* van dat beleid in de gehele *keten* van preventie, gebruik, periodiek toezicht en onderhoud/keuringen.

---

<sup>3</sup> Gemeenten kunnen de verplichting tot toepassen van BRL-K903 in hun omgevingsplan opnemen. Dat betekent echter een potentieel lappendeken aan regelgeving per gemeente.

## 5. Conclusie

### **Continueren van het huidige systeem gebaseerd op preventie met ketenbenadering heeft de voorkeur boven het voorgestelde Bal-systeem.**

Effectieve bescherming door correctief toezicht achteraf op een installatie is niet mogelijk. Noch de eigenaar, noch de overheid kunnen de preventie met ketenbenadering vanuit de installateurs ondervangen.

Het huidige systeem functioneert goed. Het huidige systeem:

- past beter bij het bedrijfsleven → nadruk op eigen verantwoordelijkheid;
- is efficiënter → heldere normen, goede experts en goede controles, juist voor bedrijven waar het beheren van een tankinstallatie niet tot de kerntaken behoort;
- is effectiever → minder risico op aantasting installaties en incidenten;
- is goedkoper voor zowel overheid als bedrijfsleven;
- vereist geen extra investering in capaciteit en kennisopbouw bij de toezichthoudende overheidsorganisaties;
- de BRL voldoet aan de EU Verordening Bouwproducten ("CPR") en wettelijke mededingingseisen en werkt derhalve niet belemmerend voor de vrije markt van producten en diensten.

Door het behoud van de certificatieplicht:

- blijft de kwaliteit van tienduizenden tankinstallaties uniform gewaarborgd;
- kan de overheid het toezicht richten op andere risico's, aangezien de risico's van deze groep tankinstallaties eenduidig zijn belegd.

## 6. Voorstel

De ondertekenende partijen:

Verzoeken het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties de keuze ten aanzien van de regelgeving in het huidige Bal te heroverwegen en de certificering voor de genoemde tankinstallaties in stand te houden.

Dit position paper wordt onderschreven door de volgende partijen:

*Betaland bedrijfsleven dat bovengrondse opslagtankinstallaties bestelt:*



*Opdrachtnemend bedrijfsleven dat bovengrondse opslagtankinstallaties installeert:*



*Controlerende overheid*



*Kennisinstututen*



## **BIJLAGE 1 Voorstel in het concept Bal (versie juni 2017)**

In de toelichting op het Bal is het volgende opgenomen in paragraaf 4.93, artikel 4.919 (toepassingsbereik).

“Dit artikel regelt dat het opslaan van diesel, oxiderende, bijtende of aqua toxische vloeistoffen of oliën, vetten of pekels in bovengrondse opslagtankinstallaties onder het toepassingsbereik van deze paragraaf valt. Het gaat hier om stoffen die wel gevolgen kunnen hebben voor de bodemkwaliteit maar die geen externe veiligheidsrisico's opleveren (...) volgens onderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).”

In het betreffende artikel is geregeld dat voor de bovengrondse opslag van bepaalde stoffen die volgens het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) geen veiligheidsgevaar vormen geen installatie-certificaat meer nodig is op basis van de BRL-K903<sup>4</sup>. De in deze regeling opgenomen eisen zijn te beschouwen als een toepassing van Best Bestaande Technieken (BBT). De schatting is dat het ten minste 100.000 tankinstallaties betreft. Het idee is dat de overige risico's voor bodemverontreiniging en gevaar bij aflevering worden ondervangen door de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB) respectievelijk PGS30/31<sup>5</sup>.

Aangevoerde argumentatie:

- Volgens RIVM speelt er voor deze groep tankinstallaties geen externe veiligheidsrisico's.<sup>6</sup>
- De bodembescherming sluit aan bij het voorzorgprincipe zoals vastgelegd in de Nederlandse Richtlijn Bodembescherming (NRB) en er worden in het Bal een aantal maatregelen geëist.
- Mocht een afleverzuil onderdeel uitmaken van de installatie dan is PGS-30 van toepassing, dus ook daar zijn de risico's afgedekt.
- Gezien het bovenstaande is een certificatieplicht voor deze groep niet meer nodig, want de risico's zijn voldoende afgedekt.

---

<sup>5</sup> PGS: In de Publicatiereeks Gevaarlijke Stoffen is een actueel overzicht opgenomen van voorschriften. Hierin staan eisen en criteria die kunnen worden gebruikt bij milieuvergunningverlening, het opstellen van algemene regels en toezicht op bedrijven voor arbeidsveiligheid, milieuveiligheid en brandveiligheid.

<sup>6</sup> Dit RIVM is tot op heden niet openbaar gemaakt. Dit maakt verificatie onmogelijk.

## BIJLAGE 2: Problemen bij niet-gecertificeerde tankinstallaties

In deze bijlage staan voorbeelden van recente problemen met tankinstallaties in Nederland. Het gaat om tankinstallaties die zijn aangelegd zonder het preventieve certificatiesysteem van BRL-K903.

		
<p>1. De ondersteunings-constructie bij een verticale chemietank is doorgeroest door gebrek aan onderhoud. Bij doorroesten zakt de tank scheef of valt hij zelfs om. Het doorroesten zou bij een gecertificeerde tank niet gebeurd zijn, omdat er periodiek een installatie-inspectie plaatsvindt en er dus tijd ingegrepen zou zijn.</p>	<p>2. Niet BRL-K903 gecertificeerde tank. De tank is niet brandveilig en de ontluchting blaast in de gesloten ruimte. Dit zou bij een gecertificeerde tank niet gebeurd zijn omdat de tank anders ontworpen en geplaatst zou zijn.</p>	<p>3. Verticale opslagtank die gescheurd is tijdens het vullen. Dit zou bij een gecertificeerde tank niet gebeurd zijn omdat de tank ontworpen zou zijn op hogere druk, periodiek geïnspecteerd zou worden en er vulinstructies zouden zijn geweest.</p>

	
<p>4. Niet BRL-K903 gecertificeerde dieseltank. Er vinden spills plaats buiten de lekbak doordat de lekbak te klein is en/of door het ontbreken van de overvulbeveiliging. Ook ontbreekt de ontluchtingsleiding. Duidelijk is ook dat er gebrek aan onderhoud is (o.a. corrosie). Dit zou bij BRL-K.903 gecertificeerde tankinstallatie niet voorkomen omdat de BRL duidelijke eisen stelt aan de voorzieningen en deze omvat het onderhoud.</p>	





5. Geïmplodeerde zoutzuurtank door het falen van de gaswasser, de tank is niet gecertificeerd. Het gebruikte ontwerp van de gaswasser is niet toegestaan in de BRL-K903, omdat het niet voldoende veilig is.



6. De constructie van de tankondersteuning van een chemicaliën-tank is doorgeroest, de tank is niet BRL-K903 gecertificeerd. Het gaat om een tank voor zwavelzuur. Het gebruikte ontwerp van de constructie (waarbij direct contact tussen metaal en zwavelzuur mogelijk is bij lekkage) is niet toegestaan in de BRL K 903, omdat dat niet voldoende veilig is.

### **BIJLAGE 3 Schatting kosten die ten laste zullen komen van de toezichthoudende overheidspartijen bij het afschaffen van de certificatieplicht.**

In deze bijlage is een grove schatting van de overheidskosten gemaakt van de kosten die ten laste zullen komen van de toezichthoudende overheidspartijen bij het afschaffen van de certificatieplicht.

Bij het berekenen van de kosten voor de overheid is uitgegaan van de volgende uitgangspunten:

- Schatting 100.000 bovengrondse tankinstallaties;
- controle gemiddeld elke 4 jaar (overheid zal naar verwachting meer toezicht eisen op deze installaties) → 25.000 tankinstallaties per jaar;
- controle kost gemiddeld 4 uur (inspectie, administratie en eventuele follow-up);
- 25.000 tankinstallaties x 4 uur = 100.000 uur;
- Uurtarief € 100,-

Conclusie 1: het voorstel in het Bal betekent een structurele verhoging van de kosten van het overheidstoezicht met circa € 10 miljoen per jaar.

Tevens zal jaarlijks een aantal inspecteurs opgeleid moeten worden (mede als gevolg van instroom en veranderingen van functie). Daarbij is uitgegaan van een eenmalige training en periodieke training, totale kosten ongeveer € 500.000,- per jaar.

Conclusie 2: de structurele opleidingskosten bedragen jaarlijks € 500.000,-.

Daarnaast is een stelpost nodig voor juridische procedures, het vinden van de veroorzaker bij verontreinigingen en het declareren van schade bij verzekeraars.

Conclusie 3: Voorzichtige schatting van € 4,5 miljoen per jaar.

Totaal: circa € 15 miljoen (exclusief bijkomende kosten).

Kosten voor een mogelijke nieuwe actie Tankslag zijn thans moeilijk in te schatten.