

Rapport Thermphos

Commissie-Mans

Colofon:

Commissie:

Drs. J.H. (Jan) Mans
Prof. mr. A.B. (Aletta) Blomberg
Dr. J.T. (Koos) van den Berg
Dr. C.J.J.M. (Joris) IJzermans

Onderzoekers Necker van Naem:

Drs. G.J. (Gert Jan) Broer
Drs. C. (Carlo) van Dijk
R.C. (Reinier) Dijkstra MA
Dr. J. (Jasper) Loots
Drs. B.L. (Bregje) Mooren
Drs. M.C.C (Marnix) Philips

Datum:

25 februari 2011

21 oktober 2002

Provincie vergunt uitstoot van zware metalen (cadmium, lood en zink).

24 maart 2005

Provincie verleent een vergunning voor (tijdelijke) verhoging uitstoot zware metalen, waaronder cadmium, tot 31 december 2006.

21 januari 1997

GS bespreekt verhoogde uitstoot cadmium bij Thermphos.

12 november 2004

Thermphos en provincie stellen plan van aanpak vast voor reductie cadmium uitstoot. Planning afronding project: 2007.

april 1993

Uit onderzoek RIVM blijkt dat Thermphos dioxine uitstoot.

Provincie verleent revisievergunning met onderzoeksverplichting voor zware metalen (26 april).

19 februari 2004

Thermphos krijgt een formele waarschuwing van de provincie voor overschrijding toegestane cadmium uitstoot.

april 1993

20 april 2010

Thermphos organiseert een informatieavond voor bewoners.

8 september 2010

Uitzending Nieuwsuur over Thermphos.

6 april 2010

Provincie wijst handhavingsverzoeken, wegens uitstoot dioxine en ammoniak af.

16 juli 2010

Provincie organiseert informatiebijeenkomst voor belangstellenden.

6 april 2010

Provincie stemt in met gedoogverzoek Thermphos voor uitstoot zware metalen.

20 april 2010

VROM-inspectie uit kritiek op handhaving en plan van aanpak Thermphos. Provincie herkent zich niet in kritiek op handhaving.

21 oktober 2008

Eigen metingen van Thermphos tonen aan dat het bedrijf dioxine uitstoot.

22 april 2009

Raad van State vernietigt vergunning van 11 maart 2008.

11 maart 2008

Provincie verleent nieuwe vergunning voor sinter- en fosforfabriek.

6 januari 2009

Thermphos stelt de provincie op de hoogte van dioxine uitstoot.

20 maart 2007

Provincie besluit tijdelijke vergunning voor hogere uitstoot zware metalen te verlengen tot 1 november 2007.

4 december 2008

Provincie legt Thermphos een dwangsom op voor overschrijding cadmium uitstoot.

28 mei 2009

Provincie stuurt een persbericht uit over dioxine uitstoot.

12 november 2010

De provincie organiseert een tweede informatiebijeenkomst voor belangstellenden.

15 december 2010

De provincie organiseert een derde informatiebijeenkomst voor belangstellenden.

2 november 2010

Provincie stelt een wijzigingsvergunning vast met daarin voorschriften voor de uitstoot van dioxine en zware metalen.

19 november 2010

Provincie trekt gedoogbeschikking voor dioxine in.

20 september 2010

PS worden geïnformeerd over situatie bij Thermphos in besloten bijeenkomst.

13 november 2010

Uitzending Zembla over Thermphos.

januari 2011

CaRe volgens Thermphos operationeel.

januari 2011

Inhoudsopgave

Ten geleide	5
1 Situatieschets	7
1.1 / Situatieschets Sloegebied	7
1.2 / Situatieschets Thermphos	8
1.3 / De uitstoot van Thermphos en volksgezondheid	9
1.4 / Landelijk kader	13
2 Feitenoverzicht	19
3 Ambtelijk en bestuurlijk handelen	45
3.1 / Structuur en werkwijze vergunningverlening, toezicht en handhaving	45
3.2 / Ambtelijk en bestuurlijk handelen in dossier Thermphos	49
3.3 / Communicatie van de provincie naar externe partijen	56
4 Conclusies en aanbevelingen	61
Bijlagen	67
Bijlage 1. Onderzoeksuitvoering en afbakening	69
Bijlage 2. Bronnen	71
Bijlage 3. Organogram Provincie Zeeland	77
Bijlage 4. Werkwijze van de afdeling Milieuhygiëne en Handhaving Natuur en Milieu	79
Bijlage 5. Globale omschrijving van het proces van vergunningverlening	82
Bijlage 6. Toezicht op Thermphos	83
Bijlage 7. Overzicht van relevante vergunningen, gedoogbeschikkingen en handhavingsacties	87
Bijlage 8. Verklarende begrippenlijst en afkortingen	89

Ten geleide

Op 19 november 2010 hebben Provinciale Staten Zeeland besloten tot een onderzoek naar de rolinvulling van de provincie ten aanzien van Thermphos. Aanleiding hiervoor is de maatschappelijke onrust over de uitstoot van gevaarlijke stoffen als cadmium en dioxine door deze fabriek en de mogelijke effecten daarvan op de volksgezondheid. Provinciale Staten hebben een onafhankelijke commissie gevraagd om het onderzoek uit te voeren. De nu voorliggende rapportage bevat de feiten, analyses, conclusies en aanbevelingen van de onderzoekscommissie.

De onderzoekscommissie geeft in dit rapport een antwoord op de volgende twee vragen:

- 1 Is er door het provinciaal bestuur van Zeeland adequate invulling gegeven aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden in het dossier Thermphos?*
- 2 Zijn de inhoud en het proces van de formele en informele interne en externe informatiestromen van voldoende kwaliteit om Provinciale Staten, de Commissaris van de Koningin en Gedeputeerde Staten in staat te stellen aan hun onderscheidende rollen betekenis te geven?*

De conclusies en aanbevelingen van de onderzoekscommissie op de bovenstaande vragen zijn opgenomen in hoofdstuk 4 van dit rapport. Dit rapport begint in het volgende hoofdstuk (1) eerst met een situatieschets van het Sloegebied, het bedrijf Thermphos en de bij vergunningverlening en handhaving betrokken actoren. Ook komen enkele theoretische aspecten van vergunningverlening en handhaving aan bod. In hoofdstuk 2 zijn de belangrijkste feiten in chronologische volgorde gezet. Dit hoofdstuk is daarmee vooral bedoeld als naslagwerk. Hoofdstuk 3 bevat een duiding van het optreden van Gedeputeerde Staten, Provinciale Staten en de ambtelijke organisatie in het licht van de in hoofdstuk 2 genoemde feiten. Zoals gezegd komt de onderzoekscommissie in hoofdstuk 4 tot een beoordeling in de vorm van conclusies en aanbevelingen.

De onderzoeksaanpak (zie bijlage 1) van de commissie is gebaseerd op dossierstudie en een groot aantal interviews met betrokkenen. Bij de dossierstudie heeft de commissie zich gebaseerd op de beschikbare dossiers vanaf 1993¹, waarbij het accent lag op de documenten vanaf 2000. De commissie heeft daarbij de periode onderzocht tot eind 2010. Op basis van de analyse van die documenten, heeft de commissie een aantal gesprekspartners geselecteerd (zie bijlage 2). In totaal heeft de commissie 24 gesprekken gevoerd, waaronder zowel betrokkenen uit de provinciale organisatie en het provinciaal bestuur, als de VROM-inspectie, betrokkenen uit de omgeving (dorpsraden, huisartsen) en het bedrijf zelf. Op basis van die gesprekken en de onderliggende dossierstudie, is de commissie tot haar bevindingen gekomen. De weergave hiervan treft u in dit rapport.

¹ De commissie heeft 1993 als startpunt genomen omdat er in dat jaar expliciete aandacht is voor dioxine en er in 1993 een vergunningssituatie ontstaat die nog zeer lang relevant zal blijken te zijn (zie hoofdstuk 2).

1 Situatieschets

Dit hoofdstuk schetst de situatie van het dossier Thermphos. De situatieschets heeft zowel betrekking op het Sloegebied en de kenmerken van Thermphos als op het landelijke kader (betrokken partijen, richt- en regelgeving).

1.1 / Situatieschets Sloegebied

De industrie in Zeeland concentreert zich in de havengebieden van Vlissingen-Oost en de Kanaalzone van Zeeuws-Vlaanderen. Thermphos bevindt zich in het Sloegebied (circa 2.200 ha), een zeehavenindustrieterrein dat deels in de gemeente Borsele en deels in de gemeente Vlissingen is gelegen. Onderstaande kaart geeft het Sloegebied weer (zwarte cirkel), met daarop de locatie van Thermphos weergegeven (met pijl).



Het Sloegebied wordt beheerd door het havenschap Zeeland Seaports. In het Sloegebied vinden onder andere de volgende activiteiten plaats: basis- en offshore industrie, olieraffinage, open overslag (van onder meer fruit, metaal, hout, ertsen) en energieopwekking. In het gebied liggen diverse BRZO-bedrijven: Arkema, INVISTA, Vesta, Thermphos, Total Vopak en Zalco.²

² In Nederland vallen bedrijven met grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen onder het Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO).

Het past binnen het provinciale beleid om zo veel mogelijk risicovolle bedrijven in het Sloegebied en de Kanaalzone te concentreren zodat zo veel mogelijk ruimte 'risicovrij' blijft.³

Binnen het Sloegebied zijn Thermphos en Arkema⁴ aangewezen als dominobedrijven, wat betekent dat voor deze inrichtingen met name de kans op de gevolgen voor de omgeving van een zwaar ongeval door de aanwezigheid van gevaarlijke stoffen, groter is dan wanneer de inrichting op zichzelf wordt beschouwd.⁵ De betrokken exploitanten moeten gegevens uitwisselen voor het beoordelen van de gevolgen van de risico's op zware ongevallen. Dit houdt in dat de exploitanten in hun risicobeleid rekening moeten houden met de mogelijkheid van een domino-effect door of voor een naburige inrichting.

1.2 / Situatieschets Thermphos

Thermphos is een van de grootste producenten van fosfor ter wereld; er zijn wereldwijd 1200 medewerkers in dienst, waarvan 450 bij de hoofdvestiging in Vlissingen. In de Nederlandse vestiging worden fosfor, fosforzuur, en natriumtripolyfosfaat (NTTP) gemaakt. Van hieruit vindt ook de wereldwijde marketing en verkoop plaats. Voor de werkgelegenheid (zowel in directe arbeidsplaatsen als in toeleveranciers) in de provincie Zeeland is Thermphos een belangrijk bedrijf.

Thermphos werd op 1 juli 1997 opgericht als een zelfstandige onderneming binnen het Hoechst-concern. In 2000 is Thermphos als zelfstandige onderneming verder gegaan. Begin 2003 is Thermphos vervolgens overgenomen door een aantal particuliere investeerders. De productie installaties van Thermphos in Vlissingen staan op een terrein (Haven 9890) dat gedeeld wordt met diverse andere bedrijven. Oorspronkelijk waren, vanaf 1968, alle fabrieken op dit terrein onderdeel van Hoechst. Na de opsplitsing van Hoechst in 1997 werd aanvankelijk op dit terrein onder één Inrichtingsvergunning geopereerd. Maar omdat het inmiddels verschillende bedrijven zijn, compliceerde dit de vergunnings situatie zodanig dat besloten is tot opsplitsing van de vergunning. De provincie streeft naar één integrale omgevingsvergunning voor alle bedrijfsactiviteiten van Thermphos.⁶ Naar verwachting ontvangt de provincie hiervoor in het laatste kwartaal van 2011 een definitieve aanvraag.⁷

Thermphos is aangemerkt als een risicovol bedrijf in het kader van de BRZO.

Op het terrein van Thermphos staan vijf fabrieken: een sinterfabriek, een fosforfabriek, een natzuurreinigingsfabriek, een fosforzuurfabriek en een zoutfabriek.⁸ De producten vinden toepassingen in onder andere farmaceutische producten en brandvertragers, maar ook in toevoegingen voor voeding, gewasbescherming en diervoeders. De productieprocessen van deze vijf fabrieken zijn ondergebracht in drie organisatorische eenheden, namelijk de:

- / sinter- en fosforfabriek (Elemental Phosphorus Plant – EPP);
- / natzuurreinigingsfabriek, zuur- en zoutfabrieken (PhosphoricAcid & Phosphate Plant - PA&PP);
- / fosfor, fosforzuur en zoutverlading (Integrated Logistical Services & IT).⁹

³ Project Veiligheidscontour Sloegebied, provincie Zeeland, 22 december 2005.

⁴ Arkema is een bedrijf dat chemische producten fabriceert op basis van tinverbindingen. De belangrijkste producten zijn bestrijdingsmiddelen, additieven voor de kunststofindustrie, beschermstoffen voor glas en industriële reinigingsmiddelen.

⁵ Project Veiligheidscontour Sloegebied, provincie Zeeland, 22 december 2005, p. 9.

⁶ VTH Strategie Thermphos International B.V., provincie Zeeland, 7 januari 2011, p. 5.

⁷ VTH Strategie Thermphos International B.V. provincie Zeeland, 7 januari 2011, p. 5.

⁸ Website provincie Zeeland: http://provincie.zeeland.nl/milieu_natuur/thermphos/?lng=nl, 31 januari 2011.

⁹ Procesbeschrijving overgenomen van omschrijving bedrijfsactiviteiten Thermphos door Adviesbureau RBOI, 2008.

De bedrijfsactiviteiten voor de productie van elementair fosfor (EPP) zijn verdeeld over twee vergunningen:

- 1 een vergunning voor de sinterfabriek uit 1993 met een aanvulling uit 2002;
- 2 een vergunning voor de fosforfabriek uit 1994.

Sinds 31 december 2010 is bovendien een aanvulling op de vergunning voor de sinterfabriek van kracht, waarin gewijzigde en aangescherpte emissienormen voor zware metalen, ammoniak en nieuwe emissienormen voor dioxine zijn opgenomen.

1.3 / De uitstoot van Thermphos en volksgezondheid

Bij het sinterproces (zie kader 1.1) komen verschillende stoffen vrij, zoals zware metalen (cadmium, lood, zink, koper, chroom en kwik) en dioxine.¹⁰ De uitstoot is in het geval van Thermphos complex, omdat de emissies onderhevig zijn aan de wisselende (kwaliteit van) grondstoffen die worden gebruikt.

Kader 1.1: Sinterproces

In de sinterfabriek worden van het fosforeerts met een kleisuspensie op een roterende schotel pellets gemaakt. Deze pellets worden na drogen en bakken naar de fosforfabriek getransporteerd voor verdere verwerking. Tijdens het drogen en bakken van de pellets komen gassen vrij.

De fosforfabriek heeft incidentele emissies van zware metalen tijdens de zogenaamde ijzer- en slakafsteek.¹¹ Het sinterproces zorgt vermoedelijk ook voor neerslaande rookpluimen die geurklachten opleveren en irritatie van de luchtwegen.¹² Stoffen die de geurklachten kunnen veroorzaken zijn met name waterstofsulfide en fosfine, terwijl de irritaties (mede) veroorzaakt kunnen worden door stikstofdioxide, fluoriden, ammoniak, fosforpentoxide, formaldehyde en zwaveldioxide. Omdat meerdere stoffen met een (potentieel) irriterende werking tegelijkertijd worden uitgestoten wordt het effect op de (gezondheid van de) omwonenden mogelijk versterkt (de 'cocktail van stoffen'). Dit geldt met name voor mensen met bestaande luchtwegaandoeningen, zoals astma.

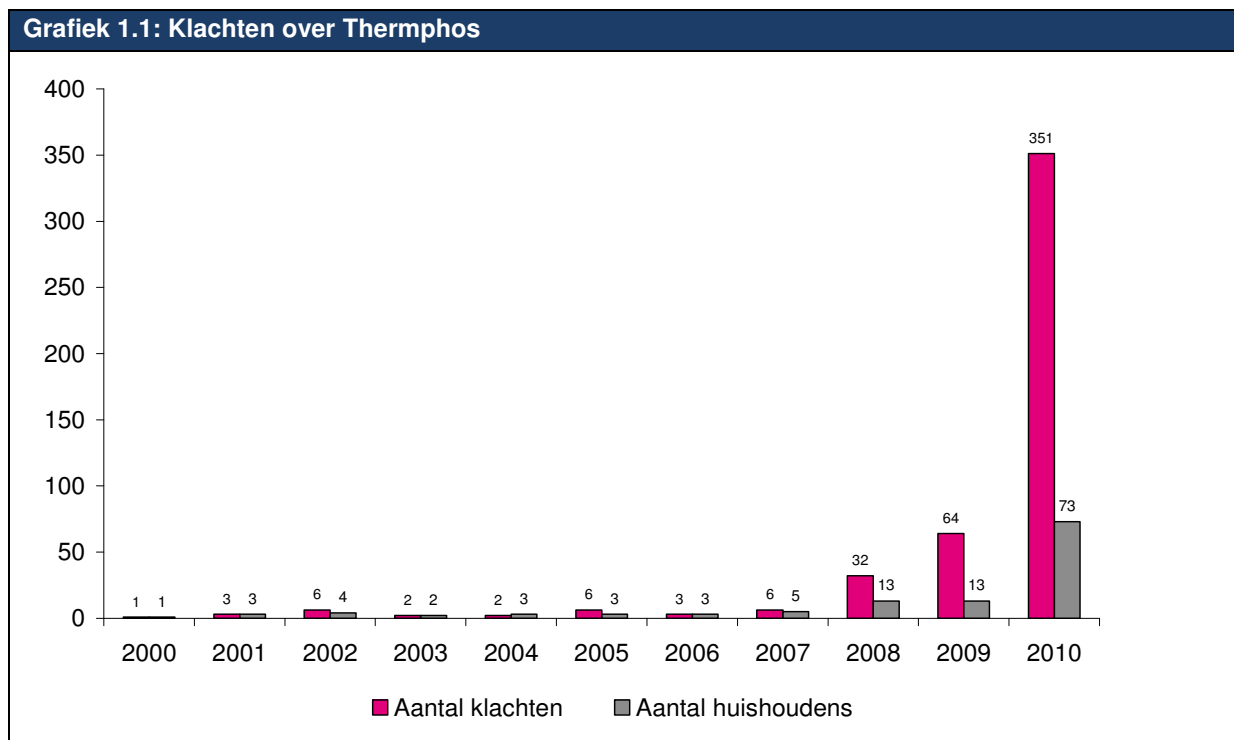
Bij oriënterende luchtonderzoeken door enkele bedrijven in de directe omgeving werden concentraties gemeten boven bestaande normen. Op grotere afstand – Nieuwdorp – zijn echter geen metingen gedaan van irriterende stoffen. Met modelberekeningen kunnen de bestaande klachten van de omwonenden niet goed worden verklaard. Daarom heeft de provincie het RIVM advies gevraagd over het doen van representatieve metingen op verschillende afstanden van Thermphos.

¹⁰ Dioxinen in de bodem in en rond het Sloegebied, RIVM, 21 juli 2009.

¹¹ Website provincie Zeeland, http://provincie.zeeland.nl/milieu_natuur/thermphos/faq/vragen_metalen?lng=nl, 1 februari 2011.

¹² Integraal verbeterplan milieu- en veiligheid, Thermphos, oktober 2010.

Over de pluim wordt (pas) de laatste jaren vaker een melding gedaan bij het Meldpunt van de provincie (zie grafiek 1.1).



Bron: Provincie Zeeland (2010)

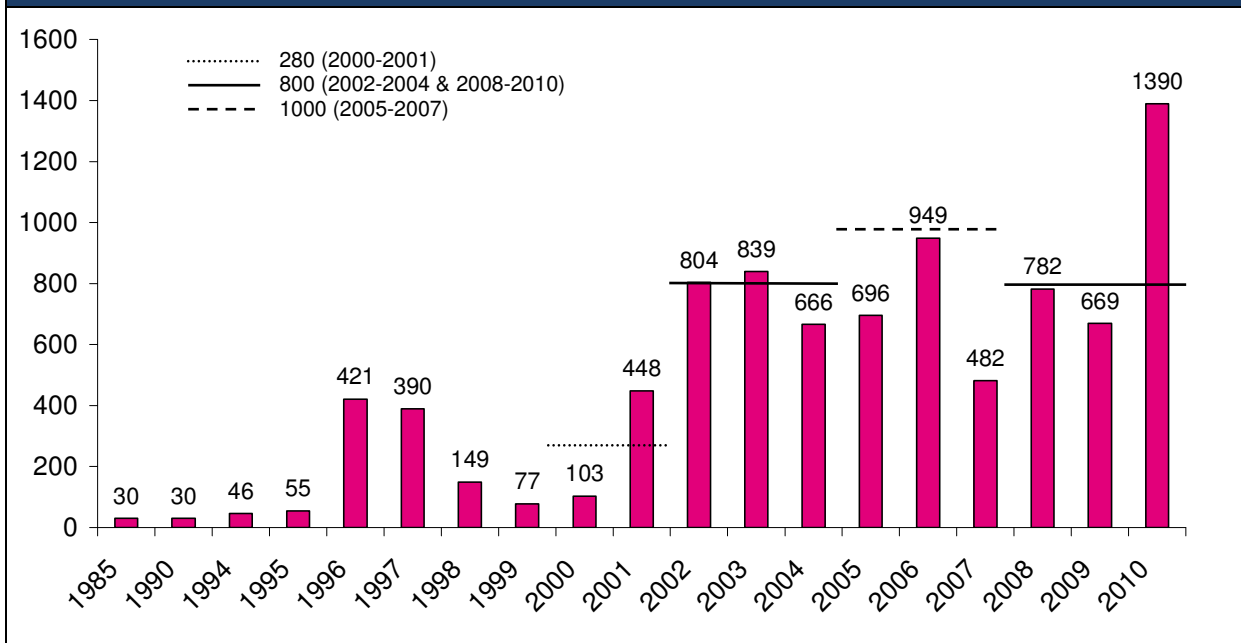
De neerslaande pluim is goed zichtbaar en de irritaties direct merkbaar. Dat geldt niet voor cadmium en dioxine die de laatste jaren de aandacht op Thermphos vestigden. Deze stoffen zijn niet zichtbaar en – normaal gesproken – niet acuut merkbaar.

Cadmium is giftig voor de mens en hoge concentraties in het lichaam kunnen leiden tot nierschade (cadmium stapelt in de nieren) en tot schadelijke effecten op de botstofwisseling, het centraal zenuwstelsel en de voortplanting.¹³ Wanneer cadmium neerslaat op groente en gewassen kan het direct of indirect, via de organen van vee, in de voedselketen van de mens terechtkomen. Het is waarschijnlijk dat cadmium (en andere zware metalen) zijn neergeslagen in de omgeving van Thermphos in tuinen, sportvelden en openbaar groen. Of dat in voor de gezondheid relevante hoeveelheden is, is niet bekend.

Voor cadmium geldt een maximale emissie-eis van 5 ng (nanogram)/m³, zoals vastgelegd in de Nederlandse emissierichtlijn (NeR). Het is nagenoeg onbekend bij welke blootstelling de genoemde gezondheidsrisico's op zullen treden. Het gaat in ieder geval om een grote overschrijding van de gestelde norm. Daarbij wordt opgemerkt dat bij overschrijden van normen niet automatisch effecten voor de gezondheid optreden. Grafiek 1.2 laat zien dat in het recente verleden de jaarlijks toegestane emissie van cadmium door Thermphos werd overschreden. Het is de verwachting van de directie van de fabriek en van de provincie dat normoverschrijding niet meer zal plaatsvinden na januari 2011, omdat het cadmium reductie programma (CaRe) dan werkzaam is.

¹³ Factsheet Cadmium en cadmiumverbindingen, RIVM, 2010.

Grafiek 1.2: Cadmiumuitstoot per kg/ jaar, afgezet tegen de op dat moment van kracht zijnde norm



Bronnen: Brief Provincie Zeeland aan Thermphos (2004); Milieujaарverslag 2006 Thermphos International BV (2007); Beroep MOB bij Raad van State (2008); Feitenrelaas Thermphos (2010);

Dioxine is een zeer giftige stof die een bijproduct is van sommige chemische- en verbrandingsprocessen. Emissie van dioxine vindt plaats naar de lucht. Door depositie op gras en gewas belandt de stof in de voedselketen. De mens wordt aan dioxine blootgesteld door het eten van zuivel, vlees en vis. Dioxine hoopt zich op in het vetweefsel en breekt daar nauwelijks af.¹⁴ Dioxine kan effecten hebben op het nageslacht, op het immuun- en hormoonsysteem en kan kankerverwekkend zijn. Zuigelingen lopen een hoger risico op gezondheidseffecten dan volwassenen. De EU stelt de grenswaarde voor de inname van dioxine op 14 pg (picogram) TEQ per kilo lichaamsgewicht per week.

De emissie-eis volgens de NeR is een maximum van 0,1 ng/m³. Tegelijkertijd geldt er voor bedrijven een minimalisatieverplichting, ofwel streven naar een nulmissie. De toegestane uitstoot voor Thermphos is tot 2015 0,4 ng/m³. In de periode 2008-10 is deze norm regelmatig overschreden (zie grafiek 1.3). In 1993 werd bij het bedrijf een jaarlijkse uitstoot vastgesteld van 1 g (gram) I-TEQ/jaar, hetgeen naar de maatstaven van die periode verwaarloosbaar weinig was.

Hoewel er veel literatuur is over de mogelijke gezondheidseffecten van dioxine is niet precies bekend wat de grens is waarboven effecten optreden. Dierproeven worden gebruikt om deze grens vast te stellen. Om te corrigeren voor verschillen tussen proefdier en mens wordt een veiligheidsmarge gebruikt.

De norm voor dioxines is gebaseerd op levenslange blootstelling. Dat betekent dat tijdelijke en kortdurende verhogingen van de inname, geen gezondheidseffecten hebben, op voorwaarde dat de levenslang gemiddelde blootstelling niet wordt overschreden. Het zij herhaald: toxicologische normen zijn bedoeld voor de bescherming van de volksgezondheid en niet om de effecten van kleine verschillen in blootstelling te berekenen.

¹⁴ Factsheet Dioxinen en furanen RIVM, 2009.

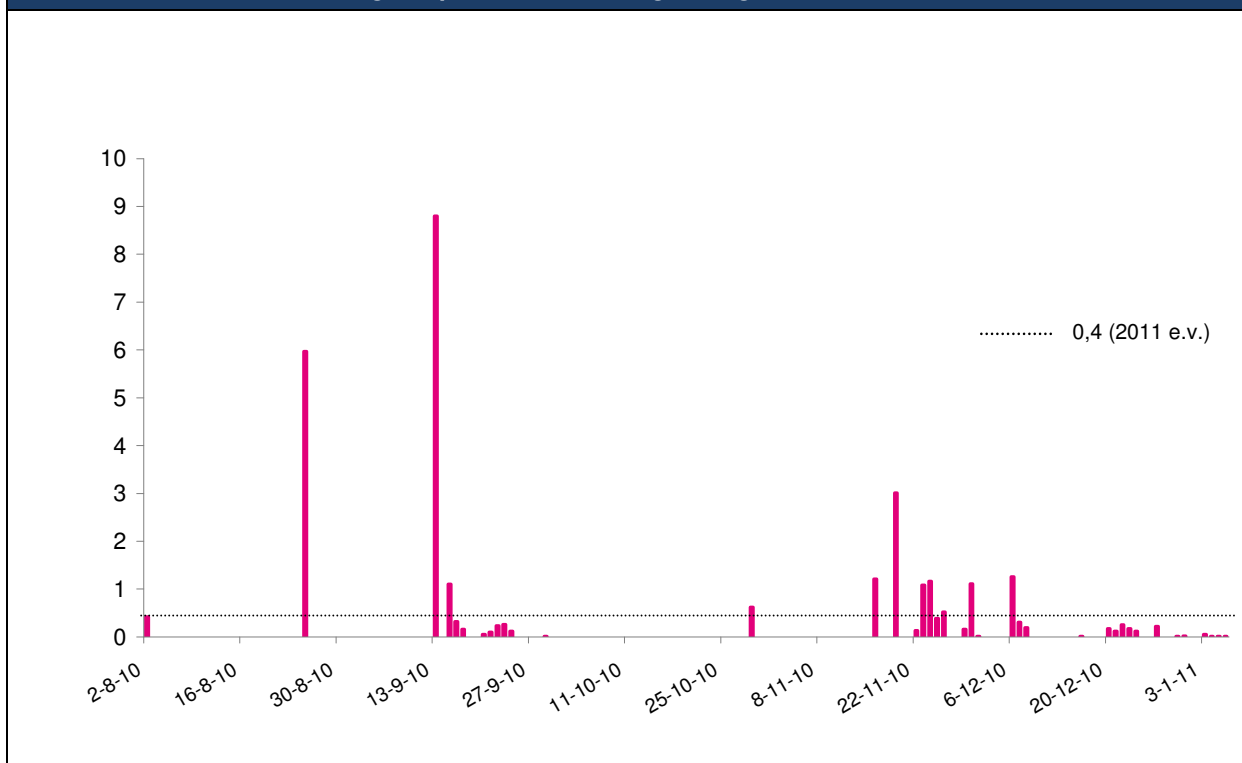
Het RIVM heeft in de omgeving van Thermphos in het Sloegebied licht verhoogde dioxinegehalten gemeten. Op drie locaties was dit dioxinegehalte meer dan de achtergrondconcentraties in onbelaste gebieden. Op andere locaties in het industriegebied liggen de dioxinegehalten op het achtergrondniveau. Dit impliceert dat de ruimtelijke verdeling van de dioxinebelasting niet homogeen is, maar dat het om zogeheten spots van dioxineverontreiniging gaat.

Op één van de agrarische locaties is het dioxinegehalte licht verhoogd. Het hier gemeten gehalte ligt echter nog onder de bovengrens van achtergrondwaarden voor onbelaste graslandpercelen. Voor deze locatie is berekend wat de dioxineconcentratie in koemelk kan bedragen. De berekende waarde (1,2 pg/g/melkvet) ligt ruim onder de norm van 3,0 pg/g/melkvet.

Het RIVM schrijft verder in zijn rapport: "dat de resultaten niet eenduidig wijzen in de richting van Thermphos of een andere langdurige bron met een groot verspreidingsgebied".¹⁵

Vervolgens werd door het RIVM berekend hoe een worst case scenario uit zou pakken bij een gesimuleerde continue emissie van 5 ng/m³ gedurende een periode van vijf jaar. Deze hoogste meting van de uitstoot van Thermphos zou – als deze continu voorkwam - een verdubbeling betekenen van de 'normale' achtergrondhoeveelheid dioxine en daarmee, samen met die achtergrond, uitkomen rond de toegestane dagelijkse inname.¹⁶

Grafiek 1.3: Dioxinen in nanogram per m³ lucht, met gecorrigeerde meetonzekerheid



Bron: Provincie Zeeland (2010)

¹⁵ RIVM-rapport 'Dioxinen in de bodem in en rond het Sloegebied', 2009.

¹⁶ RIVM-rapport 'De verspreiding van dioxinen rond Thermphos: Depositie, concentratie in de lucht en blootstelling', 2010.

1.4 / Landelijk kader

Het wettelijk kader voor de verlening van milieuvergunningen & de handhaving daarvan

Omdat onduidelijkheid over de bevoegdheden van de provincie een goed begrip van het provinciaal handelen ten aanzien van Thermphos in de weg kan staan, wordt hier een beknopt overzicht gegeven van het wettelijk kader voor de verlening van milieuvergunning en de handhaving daarvan. In het bijzonder zal worden ingegaan op het toetsingskader voor de milieuvergunningverlening, dat wil zeggen de eisen waaraan de vergunning en de vergunningvoorschriften moeten voldoen.

Het toetsingskader voor de milieuvergunning¹⁷

In bedrijven als Thermphos – een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer – moeten ten minste de voor het bedrijf in aanmerking komende beste beschikbare technieken worden toegepast. Deze centrale norm was ten tijde van de vergunningverlening aan Thermphos neergelegd in art. 8.11 lid 3 Wet milieubeheer en is ten gevolge van de invoering van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) nu te vinden in art. 5.3 van het Besluit omgevingsrecht (gelezen in samenhang met art. 2.14 lid 6 Wabo). Het uitgangspunt ‘beste beschikbare technieken’ is afkomstig uit de Europese IPPC-richtlijn, die ook van toepassing is op bedrijven als Thermphos. Bij het bepalen van de beste beschikbare technieken voor onder de IPPC-richtlijn vallende installaties, moet rekening worden gehouden met de zogenoemde BREF's: BAT Reference Documents, waarbij BAT staat voor ‘best available techniques’. Onder regie van de Europese Commissie zijn voor verschillende categorieën bedrijven BREF's vastgesteld, waarin voor de betreffende bedrijfstak haalbare technieken zijn beschreven. In Nederland is ervoor gekozen de BREF's aan te vullen met nationale ‘oplegnotities’ en onderdeel te maken van nationale milieurichtlijnen als de Nederlandse emissierichtlijn lucht (NeR).

Het vergunningverlenend gezag moet bij de vergunningverlening rekening houden met de toepasselijke BREF's, de NeR en andere milieurichtlijnen. ‘Rekening houden met’ betekent dat gemotiveerd van deze documenten mag worden afgeweken. Een emissienorm uit de NeR heeft derhalve een minder sterke binding dan een wettelijke norm, zoals een luchtkwaliteitseis die als grenswaarde is aangemerkt die bij de vergunningverlening in acht moet worden genomen. Milieurichtlijnen als de NeR zijn geen wettelijke regelingen, maar een hulpmiddel (‘richtlijnen’) voor de vergunningverlening. Volgens vaste jurisprudentie komt het bestuur bij de vertaling van milieurichtlijnen in concrete vergunningvoorschriften een zekere beoordelingsruimte toe. De ruimte van het bestuur om af te wijken van normen uit milieurichtlijnen wordt echter begrensd door de wettelijke norm van de ‘beste beschikbare technieken’ (alsmede door in luchtkwaliteitseisen vervatte grenswaarden). Concreet betekent dit dat bij het vaststellen van vergunningvoorschriften in afwijking van de richtlijnen gemotiveerd moet worden waarom ondanks de afwijking toch sprake is van de beste beschikbare technieken in het concrete geval. Individuele bedrijfseconomische omstandigheden mogen in de afweging geen rol spelen. Wel moet het vergunningverlenende gezag de specifieke technische kenmerken van het bedrijf bij de afweging meenemen. Vooral deze specificiteiten kunnen er in de praktijk toe leiden dat het bevoegd gezag de vergunningvoorschriften op andere inzichten baseert dan op de NeR of op een andere norm uitkomt dan de NeR geeft.

Ook de plaatselijke milieuomstandigheden en de geografische ligging van het bedrijf moeten bij de vergunningverlening worden betrokken. De uitstoot van andere bedrijven in de omgeving speelt indirect een rol bij de toetsing aan ter plaatse geldende milieukwaliteitsnormen. Als die normen door de extra uitstoot van de te vergunnen activiteit zullen worden overschreden, is vergunningverlening niet mogelijk. Is er daarentegen nog voldoende ‘milieuruimte’, dan moet de vergunning worden verleend.

¹⁷ Bron: Jongma 2009, Tekst&Commentaar Milieurecht, art. 8.11 WMB, aantekening 4.

Gevolgen van vernietiging van een milieuvergunning

Als beroep is ingesteld tegen een verleende milieuvergunning en de bestuursrechter de vergunning vernietigt, wordt de vergunning geacht nooit te hebben bestaan (de vernietiging heeft terugwerkende kracht). De situatie zoals die was vóór de vergunningverlening herleeft dan. Beschikte het bedrijf in kwestie reeds over een (oude) vergunning dan herleeft de oude vergunning weer, mede om te voorkomen dat het bedrijf in een juridisch vacuüm terechtkomt waarin helemaal geen normen gelden. Voor alle duidelijkheid: als de nieuwe doch vernietigde milieuvergunning niet geschorst is geweest, heeft zij wel enige tijd gegolden (namelijk tot het moment van vernietiging).

Het bevoegd gezag kan na de vernietiging uitsluitend handhaven op basis van de oude, herleeftde vergunning. Als daarin geen normen voor een bepaalde emissie zijn opgenomen, kan die emissie niet worden tegengegaan voor zover zij samenhangt met een activiteit die in de oude vergunning is vergund. Het bedrijf handelt dan namelijk niet in strijd met de vergunning(voorschriften). Bepalend voor de vraag of ter zake van een emissie - zoals de in 2008 geconstateerde dioxine-uitstoot bij Thermphos - kan worden gehandhaafd, is dus of die emissie wordt veroorzaakt door een al dan niet vergunde activiteit.

Besluit Risico's Zware Ongevallen (BRZO)

In 1999 is het Besluit Risico's Zware Ongevallen 1999 (BRZO '99) van kracht geworden. Dit besluit is van toepassing op zogenaamde risicobedrijven en heeft tot doel de kans op een zwaar ongeval of een ramp zo klein mogelijk te maken en het effect zo veel als mogelijk te beperken.¹⁸ Risicobedrijven zijn bijvoorbeeld complexe chemische bedrijven, maar ook eenvoudige opslagbedrijven. In totaal zijn in Nederland ongeveer 400 bedrijven aangemerkt als risicobedrijf.¹⁹ Thermphos is er daar één van.

Bedrijven die onder het BRZO vallen, zijn primair zelf verantwoordelijk voor de veiligheid met betrekking tot het omgaan met gevaarlijke stoffen binnen de eigen organisatie. Ze moeten aantonen dat zij alle maatregelen treffen om het vrijkomen van gevaarlijke stoffen te voorkomen en de gevolgen daarvan voor mens en milieu te beperken. Dat betekent onder andere dat zij verplicht zijn een uitgebreid veiligheidsmanagementsysteem te hebben en daarnaar te handelen.

In het BRZO is vervolgens vastgelegd hoe de overheid hierop moet toezien. Bij het toezicht zijn formeel drie overheden betrokken: brandweer, arbeidsinspectie en Wabo-bevoegd gezag milieu (voor Thermphos is dat de provincie). Gezamenlijk vormen zij één inspectieteam; het Wabo-bevoegd gezag milieu (in dit geval de provincie) dient hierin een coördinerende rol te vervullen. De eventuele handhaving die uit de inspecties voortvloeit, is voor de eigen verantwoordelijkheid van de betreffende inspectiepartners. De inspectiepartners maken – afhankelijk van de aard van de geconstateerde overtredingen en de handhavende bevoegdheden – onderling een afspraak welke handhavingsmiddelen door wie worden ingezet.²⁰ Uit verschillende onderzoeken, waaronder het rapport van de Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving (juli 2008), wordt duidelijk dat er in de praktijk sprake is van grote fragmentatie tussen verschillende instanties en overheden.²¹

Ook het BRZO biedt voor de provincie een handvat om handhavend op te treden.

¹⁸ Website BRZO, <http://www.brzo99.nl/aspx/get.aspx?xdl=/views/brzo/xdl/page<mldt=210477&Sitldt=220&Varldt=88>, 1 februari 2011.

¹⁹ BRZO bedrijvenlijst 2010, 1 november 2010.

²⁰ <http://www.brzo99.nl/aspx/get.aspx?xdl=/views/brzo/xdl/page<mldt=210477&Sitldt=220&Varldt=88>, 3 februari 2011.

²¹ 'De tijd is rijp', van de Commissie Herziening Handhavingssysteem VROM-regelgeving, pag. 38 e.v.

Handhaving

De provincie heeft tot taak zorg te dragen voor het toezicht op de naleving en zo nodig, bij constatering van overtredingen, handhavend op te treden. De bevoegdheid tot handhaving is een discretionaire bevoegdheid, wat betekent dat het bestuur bij de toepassing van die bevoegdheid beleidsvrijheid toekomt. Op basis van een evenredige belangenafweging moet worden besloten om tot handhaving over te gaan dan wel juist van handhaving af te zien. Het belang van handhaving is bij die besluitvorming één van de af te wegen belangen, zij het een in beginsel zwaarwegend belang. Daarnaast leggen de belangen van de overtreder en de belangen van eventuele derde-belanghebbenden gewicht in de schaal. In de jurisprudentie is bepaald dat in geval van een overtreding daartegen in de regel handhavend moet worden opgetreden (een soort 'beginselplicht' tot handhaving). Alleen onder bijzondere omstandigheden kan van handhaving worden afgezien. Van een bijzondere omstandigheid is bijvoorbeeld sprake als er concreet zicht op legalisatie bestaat, bijvoorbeeld omdat alsnog een vergunning kan worden verleend of de overtreding binnen afzienbare termijn zal zijn beëindigd. In zo'n geval is met handhaving geen redelijk belang gediend. Deze bijzondere omstandigheid doet zich in de praktijk regelmatig voor. Het bestuur moet bij de beslissing of zal worden gehandhaafd dan ook altijd eerst bezien of legalisatie mogelijk is. Voorts moet worden afgezien van handhaving als handhavend optreden onevenredig zou zijn. Dat is bijvoorbeeld aan de orde als het gaat om lichte en/of incidentele overtredingen en de belangen van derden niet noemenswaardig zijn geschaad.

Betrokken externe instanties

Bij bedrijven als Thermphos zijn – op alfabetische volgorde - de volgende vergunningverlenende, toezichthoudende en adviserende instanties betrokken:

Dorpsraden

Als vertegenwoordigers van de lokale gemeenschap vormen dorpsraden een belangrijke schakel tussen burgers en betrokken overheden (zowel gemeenten als provincies). In de nabijheid van het Sloegebied liggen diverse dorpen, waarvan er enige zijn georganiseerd in een dorpsraad.

Ten aanzien van Thermphos zijn de meest betrokken dorpsraden die van Borssele, Nieuwdorp en Ritthem.

Gemeenten en GGD²²

Gemeenten hebben op basis van hun wettelijk bevoegdheid de taak de gezondheid van burgers te bevorderen en te beschermen tegen ziekten en calamiteiten. De uitvoering van deze taak ligt bij de GGD (Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheidsdienst). Onderdeel van die taak is onder andere de eerstelijns medisch milieukunde. De 'eerstelijns' medisch milieukundigen onderhouden de contacten over lokale milieuproblematiek met ambtenaren, bestuurders en bevolking van de gemeentes in hun werkgebied. Dit gebeurt veelal in verband met klachtenbehandeling, advisering en voorlichting.

Gelet op de ligging van Thermphos zijn met name de gemeenten Borsele, Middelburg en Vlissingen betrokken gemeenten. De gemeente Vlissingen is voor Thermphos wettelijk adviseur. De uitvoering van de gemeentelijke taken ten aanzien van volksgezondheid is belegd bij de GGD Zeeland. Ten aanzien daarvan is het relevant om op te merken dat de GGD Zeeland *niet* over eerstelijns medisch milieukunde beschikt.²³ Dit is het gevolg geweest van de keuze van deelnemende gemeenten om geen budget meer beschikbaar te stellen voor de eerstelijns medisch milieukunde.

²² Website GGD, <http://www.ggd.nl/over-ggd-nederland/organisatie/>, 1 februari 2011.

²³ Website GGD, <http://www.ggdzeeland.nl/onderwerpen/milieu/>, 3 februari 2011.

Gemeenteraden

Gemeenteraden hebben een volksvertegenwoordigende taak. In dit dossier betreft het de gemeenteraden van Borsele, Middelburg en Vlissingen.

Provincie

Op het gebied van natuur, landschap, milieu en water is de provincie verantwoordelijk voor het (toezien op het) naleven van wet- en regelgeving door complexe industriële bedrijven als Thermphos. In de milieuwetgeving (in het bijzonder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en de Wet milieubeheer) zijn regels gesteld met betrekking tot de milieugevolgen die ontstaan als gevolg van het uitoefenen van bedrijfsmatige activiteiten. In het Besluit omgevingsrecht staat aangegeven voor welke activiteiten een bedrijf bij de provincie een vergunning moet aanvragen (tot voor kort was dit geregeld in het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer). De provincie stelt in een milieuvergunning regels op waaraan een bedrijf moet voldoen (zie eerder onder 'Het toetsingskader voor de milieuvergunning'). Vervolgens controleert de provincie op de naleving van de regels.

Openbaar Ministerie (OM)

Het Openbaar Ministerie (OM) heeft een betrokkenheid vanuit strafrechtelijk oogpunt. Op het moment dat er bij een bedrijf een overtreding van de milieuvergunning, de Wet milieubeheer of bijvoorbeeld het BRZO wordt geconstateerd, kan het OM besluiten tot strafrechtelijke vervolging. Het beleid van het OM ter zake van milieudelicten is neergelegd in de Aanwijzing handhaving milieu. Deze aanwijzing is echter dermate algemeen van aard, dat daarvan weinig sturende kracht uitgaat.²⁴ Ook uit ander onderzoek blijkt dat er geen eenduidig kader ligt voor de wijze waarop justitiële en bestuurlijke instanties afstemming dienen te bereiken over de wijze waarop zij vanuit hun verschillende bevoegdheden optreden.²⁵

Op dit moment is het OM met twee onderzoeken betrokken bij Thermphos. Allereerst is dat een strafrechtelijk onderzoek naar een bedrijfsongeval in mei 2009.²⁶ Daarnaast is het OM recentelijk ook een onderzoek gestart naar mogelijke milieuovertredingen. Het laatste onderzoek bevindt zich nog in een inventariserende fase, er is nog geen vervolgingsbesluit genomen.

Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

Het RIVM ondersteunt overheden op het gebied van volksgezondheid en milieu.²⁷ Dit doet het RIVM niet op eigen gelegenheid, maar in opdracht van overheden. Het RIVM kan met andere woorden niet zelf een onderzoek 'afdwingen'.

Als kennis- en adviesdienst ontvangt het RIVM zowel opdrachten van de rijksoverheid als de gemeentelijke (meestal de GGD) en provinciale overheid. In het dossier Thermphos werkte het RIVM ook in opdracht van beide overheden.

²⁴ J. de Ridder en N. Struiksmā, De kern van de zaak?, Den Haag: WODC 2008.

²⁵ Zo blijkt onder andere uit het rapport 'De tijd is rijp', van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving.

²⁶ Zie ook hoofdstuk 2 van dit rapport: feitenrelaas Thermphos, d.d. 15 mei 2009.

²⁷ Website RIVM, <http://www.rivm.nl/over-rivm/>, 1 februari 2011.

Rijkswaterstaat (RWS)

Als uitvoerend agentschap van het Ministerie van Infrastructuur en Milieu (voorheen: Verkeer en Waterstaat) ziet Rijkswaterstaat toe op de kwaliteit van rijkswater. Als bevoegd gezag is Rijkswaterstaat verantwoordelijk voor de vergunningverlening van directe lozingen op het rijkswater. Voorheen was Rijkswaterstaat ook verantwoordelijk voor de vergunningverlening van indirecte lozingen. Deze bevoegdheid is met ingang van 22 december 2009 overgedragen aan de provincies. Als mede vergunningverlener werkte Rijkswaterstaat in het dossier Thermphos samen met de provincie.²⁸

VROM-inspectie

De VROM-inspectie is interbestuurlijk toezichthouder. Dat wil zeggen dat zij toeziet op de wijze waarop het bevoegd gezag invulling geeft aan haar vergunningverlenende en toezichthoudende taak. Door de jaren heen heeft de VROM-inspectie op verschillende wijzen invulling gegeven aan deze taak. In de jaren '70-80 was de toenmalige Inspectie Milieuhygiëne intensief betrokken bij de advisering van concrete vergunningaanvragen. Per 1 januari 2002 heeft een reorganisatie geleid tot het samenvoegen van drie voormalige inspecties tot de VROM-inspectie.²⁹

In de loop der jaren is die adviserende taak veel meer omgevormd tot een toezichthoudende taak. Vanaf 2000 is de VROM-inspectie zich gaan richten op de uitvoering in meer bredere zin: geen direct toezicht meer op individuele bedrijven, maar toezicht op de wijze waarop provincies en gemeenten de uitvoering van de VROM-regelgeving (vergunningverlening, toezicht en handhaving) georganiseerd hadden en uitvoerden. In de loop van 2008 (formeel per 1 januari 2009) is de focus van de VROM-inspectie weer iets uitgebreid. Naast het toezicht op het functioneren van het bevoegd gezag, heeft de VROM-inspectie sindsdien ook weer een specifiekere taak in relatie tot het functioneren van het bevoegd gezag met betrekking tot majeure bedrijven. De groep majeure bedrijven richt zich op de volgende categorieën:

- / bedrijven die BRZO-plichtig zijn;
- / bedrijven die een verplichting hebben jaarlijks een milieujaarverslag op te stellen.

Tot deze bovenstaande bedrijven behoren met name de grote IPPC-bedrijven; hun aantal bedraagt in totaal ongeveer 800 bedrijven. Op basis hiervan legt de VROM-inspectie de prioriteit bij de grootste luchtemittenten en bij bedrijven met de grootste veiligheidsrisico's. Deze categorieën bestaan hierdoor uit ongeveer 400 bedrijven. Deze specifiekere taak komt tot uitdrukking in het programma Prioritaire bedrijven.

De VROM-inspectie voert interbestuurlijk toezicht uit op het bevoegd gezag. In het kader van haar toezichtsrol heeft de VROM-inspectie een pallet aan interventiemogelijkheden, waaronder bijvoorbeeld een handavingsverzoek aan het bevoegd gezag. Als uiterst middel beschikt de VROM-inspectie over de formele mogelijkheid om als Inspectie in de plaats te treden van het bevoegd gezag. Dat is een verregaande stap die uiteindelijk via de Raad van State loopt. De VROM-inspectie heeft niet de mogelijkheid om interventiemogelijkheden rechtstreeks op het bedrijf toe te passen.

²⁸ Gebaseerd op het interview met Rijkswaterstaat, 17 januari 2011.

²⁹ Behalve de Inspectie Milieuhygiëne, zijn dit de Inspectie Ruimtelijke ordening en Inspectie Volkshuisvesting.

2 Feitenoverzicht

In dit hoofdstuk wordt een chronologisch overzicht gegeven van de meest relevante feiten in de periode 1991-2010 voor zover deze betrekking hebben op de uitstoot van cadmium en dioxine door Thermphos en de geuroverlast als gevolg van de neerslaande pluim.

1991: Metingen door het RIVM naar de uitstoot van dioxine bij Thermphos

In 1991 voert het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) een landelijk onderzoek uit naar de uitstoot van dioxine door de Nederlandse industrie. Dit onderzoek voert het RIVM uit in opdracht van de VROM-inspectie. Aanleiding voor het onderzoek zijn de hoge gehalten dioxinen die in 1989 worden aangetroffen in melk afkomstig van koeien die grazen in de omgeving van een aantal afvalverbrandingsinstallaties (onder andere in de Lickebaertpolder). Het onderzoek richt zich echter ook op bedrijven met grootschalige sinterprocessen. Om die reden vinden in het kader van het onderzoek ook metingen bij Thermphos plaats (zie verder bij april 1993).

25 maart 1992: Thermphos vraagt een revisievergunning aan voor de sinterfabriek

Op 25 maart 1992 vraagt Thermphos een revisievergunning aan voor de sinterfabriek voor onder andere de uitstoot van zware metalen (zoals cadmium). De gemeente Vlissingen dient naar aanleiding van deze vergunning een advies in; de Zeeuwse Milieufederatie (ZMF) komt met een bezwaar.³⁰ Het advies van de gemeente en het bezwaar van de ZMF richten zich onder andere op het ontbreken van reductiedoelstellingen en onduidelijkheid over de gevolgen van de uitstoot van de sinterfabriek voor landbouw, natuur en milieu.³¹ Gedeputeerde Staten stellen in reactie op het bezwaar van de ZMF dat het niet gebruikelijk is om gegevens over gevolgen voor milieu, landbouw en natuur op te nemen. Over de reductie van de uitstoot van de vergunde stoffen zeggen Gedeputeerde Staten dat hier inderdaad geen reductievoorschriften zijn opgenomen, maar dat dit wel opgenomen zal worden in het door Thermphos nog op te stellen Bedrijfsmilieuplan.³²

Na het ter inzage leggen van de ontwerpbeslissing, dienen de inspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne, Thermphos en de ZMF een zienswijze in. De zienswijze van de inspecteur van de Volksgezondheid voor de Milieuhygiëne (een advies) richt zich met name op het opnemen van eisen aan de uitstoot van fluoride en zware metalen. De ZMF vraagt in een bezwaarschrift om hetzelfde. Het bezwaar van Thermphos richt zich ook op de uitstoot van fluoride; zij wil een versoepeling van de eisen. Als reactie op het verzoek van de inspecteur van de Volksgezondheid en Milieuhygiëne, stellen Gedeputeerde Staten dat 'de uitworp van zware metalen onbekend is'.³³ Zij verwijzen daarbij naar een onderzoeksverplichting die aan Thermphos is opgelegd. Deze onderzoeksverplichting betekent dat Thermphos binnen zes maanden na het van kracht worden van de vergunning een onderzoeksplan aan de provincie moet voorleggen.³⁴ Op 11 mei 1994 schrijft Thermphos aan de provincie dat met betrekking tot een onderzoek naar de mogelijke uitworp van zware metalen via de afgassen van de 3 sinterroosters 'zij in een breder verband gestart zijn met het maken van een stoffenbalans over de sinterfabriek en de fosforfabriek voor lood, cadmium en zink. Hierbij worden diverse monsternames en analyses van o.a. grondstoffen, hulpstoffen en productstromen

³⁰ Het advies van het college van Vlissingen dateert van 6 april 1992; het bezwaarschrift uit Goes van 27 mei 1992.

³¹ Revisievergunning Hoechst, 27 april 1993.

³² Revisievergunning Hoechst, 27 april 1993, pp. 4.

³³ Revisievergunning Hoechst, 27 april 1993, pp. 4.

³⁴ De onderzoekscommissie heeft niet kunnen vaststellen of een dergelijk onderzoeksplan is opgesteld, waardoor onduidelijk blijft of Thermphos aan de hier bedoelde onderzoeksverplichting heeft voldaan.

uitgevoerd. De vaststelling van de emissies is een onderdeel van het onderzoek. Volgens plannen zal de balans eind 1994 gereed zijn'.³⁵ De provincie reageert hierop met de mededeling, er hiermee vanuit te gaan dat 'de resultaten van dit onderzoek opgenomen zullen worden in uw BMP (Bedrijfsmilieuplan) rapportage over het verslagjaar 1994'.³⁶ In het Bedrijfsmilieuplan zoals dat door Hoechst is opgesteld, wordt over de uitstoot van cadmium en andere zware metalen het volgende opgemerkt: 'onderzoek naar mogelijke emissie van zware metalen bij de sinterroosters. Eventueel hieruit voortvloeiende maatregelen zullen niet in deze planperiode worden uitgevoerd'.³⁷ De planperiode heeft hierbij betrekking op de periode 1994 – 1997.

April 1993: Presentatie van resultaten dioxine metingen door RIVM

Het RIVM presenteert in april 1993 in het rapport 'Emissies van dioxinen in Nederland' de resultaten van de metingen naar dioxine bij Thermphos, waar een jaarlijkse uitstoot van 1 gram I-TEQ per jaar wordt gemeten.^{38 39} Aangezien deze uitstoot relatief laag is, verbinden VROM en de provincie hier geen consequenties aan. Vanaf dat moment maakt Thermphos in haar milieujaarverslagen tot en met 2007 melding van een veronderstelde uitstoot 1 gram I-TEQ. Deze uitstoot van dioxine wordt niet opgenomen in de vergunning.

27 april 1993: Gedeputeerde Staten verlenen revisievergunning aan de Sinterfabriek

Gedeputeerde Staten verlenen op 27 april 1993 de revisievergunning die Thermphos op 25 maart 1992 had aangevraagd. Hierin besluiten zij de ontvangen adviezen en bezwaren (zie 25 maart 1992) ongegrond te verklaren. Deze vergunning bevat eisen voor de uitstoot van fosforpentoxide, stikstofoxiden, fosfine, zwaveldioxide en stof, en een onderzoeksverplichting naar de mogelijke uitstoot van zware metalen.⁴⁰

21 januari 1997: Gedeputeerde Staten bespreken verhoogde Cadmium uitstoot van Thermphos

Tijdens een vergadering van Gedeputeerde Staten op 21 januari 1997 komt ter sprake dat er op dat moment sprake is van een verhoogde uitstoot van cadmium door Thermphos. Als oorzaak voor deze verhoogde uitstoot noemen Gedeputeerde Staten tijdens deze vergadering dat er sprake is van het gebruik van een nieuwe ertssoort.⁴¹ Gedeputeerde Staten besluiten vanwege 'de goede trouw van het bedrijf' af te zien van onmiddellijk optreden.⁴² Wel besluiten Gedeputeerde Staten tot ambtelijk overleg 'op hoog niveau in klein comité' om te bezien of de uitstoot kan worden gestopt of gereduceerd.⁴³

21 oktober 2002: Gedeputeerde Staten verlenen ambtshalve wijziging van de vergunning met emissie-eisen aan uitstoot van zware metalen

In reactie op een vermeerdering van een emissie van zware metalen, zoals door Thermphos in augustus 2002 gemeld wordt, stellen Gedeputeerde Staten in de ambtshalve wijziging van de vergunning van 2002,

³⁵ Brief Hoechst Holland N.V. aan Directie Milieu en Waterstaat, provincie Zeeland, d.d. 11 mei 1994.

³⁶ Brief Provincie, directie Milieu en Waterstaat aan Hoechst Holland N.V., d.d. 25 mei 1994.

³⁷ Bedrijfsmilieuplan Hoechst Holland N.V., d.d. 23 juni 1994 (toegezonden aan de provincie d.d. 27 juni 1994), # 13 van appendix A.

³⁸ Rapport 'Emissies van dioxinen in Nederland', april 1993.

³⁹ De naam van het bedrijf wordt in het rapport zelf overigens niet genoemd.

⁴⁰ Revisievergunning Hoechst, 27 april 1993, pp. 2-3 van de bijlage.

⁴¹ Notulen DG Gedeputeerde Staten, 21 januari 1997.

⁴² Notulen DG Gedeputeerde Staten, 21 januari 1997.

⁴³ Uit dit ambtelijk overleg komt op 12 november 2004 uiteindelijk 'het CaRe-project voort' (zie kopje 12 november 2004).

emissie-eisen aan de uitstoot van zware metalen.⁴⁴ Meer specifiek gaat het om cadmium, lood en zink. Als toelichting op dit besluit noemen Gedeputeerde Staten dat sinds de vergunning van 27 april 1993 is gebleken dat er bij Thermphos, afhankelijk van de gebruikte ertssoort, sprake is van uitstoot van zware metalen. Zij motiveren het verlenen van de ambtshalve wijziging vanuit de noodzaak te voorkomen dat emissies van zware metalen naar de lucht tot onaanvaardbare waarden komen.⁴⁵ De provincie ontvangt geen zienswijzen of bedenkingen naar aanleiding van het voornemen tot vergunnen en/of het ter inzage leggen van het ontwerpbesluit.

De bedoeling is dat de aanvulling van de milieuvergunning een tijdelijk karakter heeft. De ambtshalve wijziging uit 2002 meldt hierover dat Thermphos in de tussentijd 'de gelegenheid heeft om fundamenteel onderzoek te doen naar maatregelen om de emissies (sterk) te reduceren.' In de vergunning geeft Gedeputeerde Staten aan dat Thermphos in het verleden onder de in de vergunning gestelde grenswaarden heeft geproduceerd, op basis waarvan Gedeputeerde Staten hebben besloten een minimalisatieverplichting voor te schrijven. Uitgangspunt is verder dat Thermphos op termijn minder afhankelijk zal zijn van de beschikbaarheid van ertsen.⁴⁶

19 februari 2004: Formele waarschuwing overschrijding jaarvracht cadmium

Op 6 februari 2004 meldt Thermphos dat zij een overschrijding heeft op de jaarvracht van cadmium over het jaar 2003. Het gaat om een overschrijding met 25 kg op de gestelde norm.⁴⁷ Op 19 februari 2004 geeft de directie RMW (Ruimte, Water en Milieu) van de provincie daarom een formele waarschuwing aan Thermphos. In deze waarschuwing staat dat Thermphos 'tot 1 juli 2004 de tijd krijgt om genoemde overtreding op te heffen.' Daarbij stelt de directie RMW dat de provincie zich genoodzaakt ziet tot bestuursrechtelijk optreden indien na de overtreding blijkt dat deze voortduurt of zich herhaalt.⁴⁸

9 augustus 2004: Thermphos vraagt om tijdelijke verruiming van vergunning zware metalen

Op 9 augustus 2004 vraagt Thermphos om een tijdelijke verruiming van de vergunning voor zware metalen voor de periode tot en met 31 december 2006. Dit verzoek motiveert Thermphos door te stellen dat de emissies in de voorgaande jaren zijn opgelopen tot een niveau waarbij de vergunde jaarvrachten en concentraties zijn overschreden of dreigen te worden. Zij geeft aan dat de mogelijkheden ontbreken om deze op korte termijn structureel onder de vergunde vrachten terug te brengen. Om die reden vraagt Thermphos om een 'tijdelijke verhoging van de vergunde waarden ter overbrugging van de periode totdat een structurele oplossing is doorgevoerd'.⁴⁹

27 september 2004: Verantwoordelijk portefeuillehouder geïnformeerd over stijgende emissies

In het stafoverleg van 27 september 2004 spreken het toenmalige afdelingshoofd Milieuhandhaving en Metingen en de portefeuillehouder Vergunningen en Handhaving over de sterk stijgende emissies van zware metalen en fosfine bij Thermphos. Als verklaring hiervoor wordt een wijziging van de erts mix aangedragen. Daarnaast wordt aangegeven dat daarvoor handhavingstrajecten in werking zijn gezet.⁵⁰

⁴⁴ Wijziging vergunning filter unit afzwang d.d. 21 oktober 2002.

⁴⁵ Wijziging vergunning filter unit afzwang d.d. 21 oktober 2002, pp. 1

⁴⁶ Wijziging vergunning filter unit afzwang d.d. 21 oktober 2002.

⁴⁷ De norm in de revisievergunning uit 2002 is gesteld op een jaarvracht van 800 kg, de uitstoot ligt in 2003 op 825 kg.

⁴⁸ Formele waarschuwing provincie Zeeland aan Thermphos, d.d. 19 februari 2004, kenmerk 0401634.

⁴⁹ Beschikking Gedeputeerde Staten 'Tijdelijke vergunning zware metalen', d.d. 24 maart 2005, pp. 1.

⁵⁰ Notulen Stafbespreking met de Gedeputeerde Milieu en de Directie RMW, pp. 2.

Dit is gebeurd op 15 oktober 2003 middels een formele waarschuwing voor de overschrijding van de fosfinenorm en op 19 februari 2004 middels een formele waarschuwing voor de overschrijding van de cadmium-norm.

12 november 2004: Plan van aanpak voor het CaRe-project

De structurele oplossing waar Thermphos in de aanvraag van 9 augustus 2004 over spreekt, is het Cadmiumreductie-project (CaRe). De opzet van het CaRe-project is om het productieproces zodanig in te richten, dat de uitstoot van zware metalen gereduceerd wordt. Op 12 november 2004 presenteert Thermphos een plan van aanpak voor het project.⁵¹ De intentie van Thermphos is om dit project in 2007 af te ronden. Thermphos investeert in de jaren na de vaststelling van het plan vervolgens in het ontwikkelen van een nieuwe techniek, die moet bijdragen aan de beoogde reductie.⁵²

24 maart 2005: De provincie verleent een tijdelijke vergunning voor uitstoot zware metalen

Op 24 maart 2005 besluiten Gedeputeerde Staten, in reactie op de eerder genoemde aanvraag van Thermphos op 9 augustus 2004, een tijdelijke vergunning te verlenen voor de uitstoot van zware metalen.⁵³ Bij het ter inzage leggen van de ontwerpvergunning zijn geen adviezen of bezwaren ingediend. Met de tijdelijke vergunning, die van kracht is tot 31 december 2006, maximeren Gedeputeerde Staten de uitstoot van cadmium op 1000 kg per jaar.

Gedeputeerde Staten motiveren het verlenen van de tijdelijke vergunning vanuit de in de aanvraag door Thermphos genoemde waarneming, dat de emissies in de jaren daarvoor zijn opgelopen 'tot een niveau waarbij de vergunde jaarvrachten en concentraties zijn overschreden of dreigen te overschrijden'. In de vergunning vermelden Gedeputeerde Staten dat in de aanvraag om 'een tijdelijke verhoging van de vergunde waarden wordt gevraagd, ter overbrugging van de periode totdat een structurele oplossing is doorgevoerd'.⁵⁴ Dit perspectief op structurele oplossingen maakt dat Gedeputeerde Staten besluiten in te stemmen met de gevraagde tijdelijke verruiming van de normen.⁵⁵ Desgevraagd geeft de provincie aan dat bij de verlening van deze vergunning is getoetst aan luchtkwaliteitsnormen.

17 januari 2006: Thermphos vraagt om verlenging termijn uitvoering CaRe-project

In een voortgangsrapportage van 17 januari 2006 stuurt Thermphos aan op een verlenging van de termijn voor de uitvoering van het CaRe-project (waarvan de plannen op 12 november 2004 zijn opgesteld). Ook in informele contacten vraagt Thermphos herhaaldelijk om verlenging van de termijn. Dit als gevolg van technische problemen van het concept van de oplossing.

24 november 2006: Thermphos verzoekt om een verlenging van de vergunning van 24 maart 2005

Op 24 november 2006 verzoekt Thermphos om een wijziging (verlenging) van de tijdelijke vergunning over de uitstoot van zware metalen van 24 maart 2005. Reden voor deze aanvraag is dat de geplande technische procesaanpassing die moet leiden tot een structurele verlaging van de emissies van zware metalen en fosfine (in het kader van het CaRe-project), vertraging heeft opgelopen.⁵⁶ Thermphos geeft aan om die

⁵¹ Feitenrelaas Thermphos d.d. 18 november 2010.

⁵² CaRe-beschrijving technologie voor ZMF overheid d.d. 30 december 2004.

⁵³ Deze aanvraag is nog een keer door Thermphos aangepast op 12 november 2004.

⁵⁴ Beschikking Gedeputeerde Staten 'Tijdelijke vergunning zware metalen', d.d. 24 maart 2005, pp. 1.

⁵⁵ Beschikking Gedeputeerde Staten 'Tijdelijke vergunning zware metalen', d.d. 24 maart 2005, pp. 3.

⁵⁶ Beschikking Gedeputeerde Staten aan Thermphos, 20 maart 2007.

reden nog niet te kunnen voldoen aan de emissie-eisen van zware metalen uit de vergunning van 2002, die na 31 december 2006 weer van kracht zouden worden. Daarom vraagt zij om verlenging van de vergunning uit maart 2005 tot 1 november 2007.

Naast de vraag om de verlenging van de termijn van de vergunning uit 2005, vraagt Thermphos om een extra verruiming van de zinkemissies tot 6000 kg per jaar. Hier ligt een vergrote zinkemissie aan ten grondslag door gebruik van andere ertsen.⁵⁷

Desgevraagd geeft de provincie aan dat bij de verlening van deze vergunning is getoetst aan luchtkwaliteitsnormen.

19 december 2006: Gedeputeerde Staten behandelen uitkomsten onderzoek VROM-inspectie

Tijdens hun vergadering van 19 december 2006 nemen Gedeputeerde Staten kennis van een door de VROM-inspectie uitgevoerd onderzoek naar 'de uitvoering van de VROM-taken door de provincie Zeeland'.⁵⁸ In dit onderzoek concludeert de VROM-inspectie dat de provincie deze taken over het algemeen adequaat uitvoert. Hierover stelt de inspectie dat 'betrokken en deskundige medewerkers en een overzichtelijke organisatie ervoor zorgen dat de beleidsdoelen van VROM - als het gaat om veiligheid, gezondheid, sociale belangen en duurzaamheid - voldoende zijn gewaarborgd'. Verbeterpunten liggen volgens de VROM-inspectie bij het monitoren van het realiseren van de beleidsdoelstellingen en het inzichtelijk maken van afwegingen die aan besluitvorming vooraf gaan.⁵⁹ Na bespreking van het rapport van de VROM-inspectie door Gedeputeerde Staten, sturen zij het rapport inclusief begeleidende brief ter kennisgeving door aan de Statencommissie REW (Ruimte, Ecologie en Water).

15 januari 2007: Verantwoordelijk portefeuillehouder geïnformeerd over vertraging CaRe-project

Op 15 januari 2007 bespreekt de portefeuillehouder Vergunningen op het stafoverleg met de afdelingshoofden Milieuhygiëne (MHY) en Handhaving, Natuur en Milieu (HNM) over de vertragingen binnen het CaRe-project. Gezien het aflopen van de tijdelijke vergunning, komt ter sprake dat aan Thermphos is verzocht een gedoogbeschikking aan te vragen, waarmee de periode naar een nieuwe vergunning kan worden overbrugd. Een handhavingsverzoek, ingediend door een omwonende, wordt vanwege uitzicht op legalisatie geweigerd.⁶⁰

20 maart 2007: Gedeputeerde Staten besluiten de tijdelijke vergunning aan Thermphos te verlengen

Gedeputeerde Staten besluiten op 20 maart 2007 om 'gevolg te geven aan het verzoek van Thermphos' van 24 november 2006. Dit betekent dat zij besluiten om de vergunning van 24 maart 2005 te verlengen tot 1 november 2007, en dat zij de voorgeschreven maximale uitstoot van zink verhoogt tot 6000 kg per jaar.⁶¹ In de beschikking waarin Gedeputeerde Staten besluiten om deze vergunning te verlenen, maken zij melding van een zienswijze van MOBilisation for the Environment (MOB) en de ZMF. De zienswijzen van de MOB richten zich onder andere op het in de ogen van deze organisatie ontbrekende kader voor de wijze waarop monitoring op de uitstoot van zware metalen plaats dient te vinden.⁶² De ZMF stelt in haar zienswijzen dat zij vraagtekens zet bij de vermeende onmogelijkheid om schonere ertsen te gebruiken. Daarnaast vraagt het

⁵⁷ Beschikking Gedeputeerde Staten aan Thermphos, 20 maart 2007, pp. 1.

⁵⁸ Gedeputeerde Staten-nota Onderzoek VROM-taken provincie Zeeland, 14 december 2006.

⁵⁹ VROM-inspectie onderzoek VROM-taken provincie Zeeland, eindrapport december 2006, pp. 13.

⁶⁰ Samenvatting van de stafbespreking gedeputeerde Milieu met de afdelingen MHY en HNM, 15 januari 2007, pp. 2.

⁶¹ Verlening vergunning zware metalen d.d. 20 maart 2007.

⁶² Deze zienswijzen ontvangt de provincie op 20 januari 2007 (MOB) en 15 februari 2007 (ZMF).

ZMF om op te nemen dat alle aanpassingen in het kader van het CaRe-project in 2008 afgerond dienen te zijn. In de beschikking van 20 maart 2007 reageren Gedeputeerde Staten op de zienswijzen, onder andere door uitleg te geven over de wijze waarop monitoring op de uitstoot van zware metalen plaatsvindt. Daarnaast geven Gedeputeerde Staten een toelichting op de verhoging van de toegestane jaarvracht voor zink, door te stellen dat twee leveranciers van schone erts hun leveringen hebben stilgelegd.

6 juni 2007 / 16 augustus 2007: Thermphos dient een revisievergunning in voor de EPP

Op 6 juni 2007 dient Thermphos een aanvraag in voor een revisievergunning die betrekking heeft op de Elemental Phosphorus Plant (EPP). Dit omvat de sinter- en fosforfabrieken met bijbehorende installaties, werkplaatsen, opslagen en het afvalwaterstation.⁶³ Op 16 augustus 2007 verstuurt Thermphos een aanvulling op de aanvraag. De aanvraag richt zich onder andere op de uitstoot van zware metalen (cadmium, lood en zink) en op andere luchtmissies als chroom, fluoride, kwik en koper. De directie RMW stuurt de aanvraag door naar mogelijk betrokken organen met de mogelijkheid om advies te geven naar aanleiding van de aanvraag van Thermphos.⁶⁴

11 december 2007: Waarschuwing meet- en registratiesystemen onvoldoende gedocumenteerd

Nadat bij een inspectie door toezichhouders van de afdeling HNM op 27 februari 2007 is gebleken dat de meet- en registratiesystemen van Thermphos onvoldoende gedocumenteerd zijn, besluit de directie RMW in december 2007 een formele waarschuwing af te geven. Hierin meldt deze directie dat de provincie zich genoodzaakt ziet één of meerdere lasten onder dwangsom op te leggen als Thermphos niet uiterlijk 1 april 2008 aan de genoemde punten voldoet.⁶⁵ Deze waarschuwing is ook voor het Openbaar Ministerie reden om een brief aan Thermphos te zenden: als Thermphos niet voor de gestelde termijn aan de voorwaarden voldoet, zal het OM de politie opdracht geven tot het opstellen van een proces-verbaal.⁶⁶

14 december 2007 / 21 december 2007: ZMF en MOB dienen zienswijzen in

Naar aanleiding van de ontwerpbeschikking voor een revisievergunning van Thermphos (van 6 juni 2007), dienen de ZMF en MOB ten aanzien van diverse aspecten van de ontwerpbeschikking zienswijzen in.⁶⁷ MOB keert zich onder meer tegen de hoogte van de uitstoot van cadmium, waarvoor de provincie de norm op dat moment vijf keer zo hoog stelt als in 1995. MOB geeft aan dat dit volgens haar komt door het gebruik van slechte grondstoffen door Thermphos.

De directie RMW van de provincie stelt in reactie op deze zienswijzen dat:

- / het niet wenselijk is om de uitstoot van cadmium van 2007 met die in 1995 te vergelijken, omdat de situatie van dat moment anders is dan in de jaren '90;
- / de waarden van de uitstoot van zware metalen in 2007 gelijk of lager zijn dan de waarden in de revisievergunning van 2002;
- / het CaRe-project in de toekomst voor een lagere uitstoot zal zorgen en dat ook de afhankelijkheid van bepaalde erts zal verminderen. Zij geeft aan dat dit project nog loopt en dat de provincie Thermphos

⁶³ Beschikking Gedeputeerde Staten van Zeeland aan Thermphos, 11 maart 2008

⁶⁴ Het gaat om de Arbeidsinspectie regio Zuidwest, gemeente Vlissingen, RWS Directie Zeeland, VROM-inspectie regio Zuidwest en de Veiligheidsregio Zeeland

⁶⁵ Formele waarschuwing provincie Zeeland aan Thermphos, d.d. 11 december 2007, kenmerk RMW0714554.

⁶⁶ Brief Openbaar Ministerie aan Thermphos, d.d. 18 december 2007, kenmerk 07-131656.

⁶⁷ Brief MOB d.d. 14 december 2007 en brief ZMF d.d. 21 december 2007. MOB dient zijn zienswijze mede in namens de Stichting Natuur en Milieu (SNM).

daarom enige tijd gunt om tot reductie van cadmium te komen. Om die reden gaat de provincie ook niet mee in de eis van MOB om te komen tot een reductie met negentig procent per 1 januari 2010;

/ de provincie niet meegaat in het verzoek van MOB om eisen op te nemen voor de emissie van dioxine, omdat 'op basis van de procesomstandigheden vorming van dioxines niet waarschijnlijk is.'⁶⁸

11 maart 2008: Gedeputeerde Staten verlenen Thermphos de revisievergunning EPP

Op 11 maart 2008 verlenen Gedeputeerde Staten een nieuwe revisievergunning voor de sinterfabriek en de fosforfabriek; in reactie op de aanvraag van Thermphos van 6 juni 2007.⁶⁹ Deze vergunning verlenen Gedeputeerde Staten met inachtneming van de Europese richtlijn IPPC.

15 april 2008: Gedeputeerde Staten stemmen in met pilot systeemtoezicht

Op 15 april 2008 besluiten Gedeputeerde Staten in te stemmen met het uitvoeren van een pilot systeemtoezicht bij Thermphos. Deze pilot houdt in dat de provincie als toezichthoudend orgaan op grotere afstand komt te staan door middel van het uitvoeren van 'systeemtoezicht'. Onder het motto "Minder last, meer effect" willen Gedeputeerde Staten nagaan of een verschuiving van extern toezicht op 'het naleven van de Wet milieubeheer door de provincie' naar 'actief naleven door het bedrijf zelf' mogelijk is. Als de pilot een positief resultaat oplevert, overwegen Gedeputeerde Staten de proef binnen Thermphos en de regio uit te breiden.⁷⁰ Desgevraagd geeft de provincie aan dat deze pilot plaatsvond in het kader van het landelijke programma Vernieuwing Toezicht van het ministerie van VROM.

26 april 2008: MOB gaat in beroep bij de Raad van State

Op 26 april 2008 gaat MOB in beroep bij de Raad van State tegen de door de provincie verleende vergunning EPP aan Thermphos van 11 maart 2008. MOB maakt bezwaar tegen onder andere:

- / de hoogte van de normen en de methode waarmee de emissie wordt berekend;
- / de te lage kwaliteit van de erts die Thermphos gebruikt;
- / dat de provincie geen dioxineonderzoek heeft uitgevoerd.

De provincie reageert per brief op het beroep van MOB. In die brief geeft de provincie een onderbouwing voor de emissienormen voor metalen. De brief is namens Gedeputeerde Staten, ondertekend door het hoofd van de afdeling MHY. Dit afdelingshoofd wijst er op dat door een procesaanpassing bij Thermphos een vermindering van de emissie naar water is bereikt, maar dat de uitstoot naar de lucht hierdoor is toegenomen. Dit verklaart volgens de provincie waarom de uitstoot op dat moment hoger is dan in het verleden. Daarnaast kon Thermphos volgens de provincie in het verleden gebruik maken van ertsen met een 'gunstige invloed op het emissiepatroon'. Deze ertsen zijn volgens de provincie niet meer beschikbaar ten tijde van de vergunningverlening in maart 2008.⁷¹

14 juli 2008: Advies van StAB over hoger beroep van MOB

Op verzoek van de Raad van State geeft de Stichting advisering bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB) advies over het beroep van MOB van 26 april 2008. De StAB constateert dat de methode van de provincie inderdaad de mogelijkheid biedt om lage emissiewaarden te 'compenseren' met hoge uitstoot, hoewel interventiewaarden deze mogelijkheden volgens de StAB beperken.

⁶⁸ Brief Directie Ruimte, Milieu en Water aan Raad van State d.d. 8 juli 2008.

⁶⁹ Beschikking Gedeputeerde Staten van Zeeland aan Thermphos, 11 maart 2008.

⁷⁰ Notulen Gedeputeerde Staten-vergadering van 15 april 2008.

⁷¹ Bericht 'Verweerschrift in zaak 200803142/1/M1, Sinter- en fosforfabrieken Vlissingen haven terrein 9890, 5 juni 2008.

Daarnaast geeft de StAB aan de conclusie van de provincie te delen dat een dioxine-emissie door Thermphos niet te verwachten is.⁷²

18 augustus 2008: Dreigende overschrijding cadmiumemissie jaarvracht

Op 18 augustus 2008 stelt de clustercoördinator Bedrijven van de afdeling MHY de verantwoordelijk portefeuillehouder op de hoogte van het feit dat de cadmiumemissie de vergunde jaarvracht dreigt te overschrijden.⁷³ Hij geeft daarbij aan dat deze dreigende overschrijding op een interne bespreking met de afdeling HNM aan de orde zal komen.

21 oktober 2008: Thermphos verricht metingen naar uitstoot dioxine

Omdat MOB blijft volhouden dat er sprake is van emissie van dioxine, geeft Thermphos zelf opdracht aan een gecertificeerd bureau om een meting uit te voeren.⁷⁴ Uit deze meting, die op 21 oktober 2008 plaatsvindt, blijkt de sinterfabriek van Thermphos inderdaad dioxine uit te stoten. De provincie vraagt Thermphos om te bewijzen dat dit niet te wijten is aan een lopende proef waarbij secundaire grondstoffen worden ingezet.⁷⁵ Thermphos vindt het voorbarig om een relatie te leggen tussen de dioxine-uitstoot en de proef, maar wil een tweede meting uitvoeren waarbij geen secundaire grondstoffen worden gebruikt.⁷⁶ Als gevolg van de economische situatie zijn de fosforovens in de eerste helft van 2009 echter regelmatig buiten bedrijf, waardoor de tweede meting niet direct uitgevoerd kan worden.⁷⁷

10 november 2008: Bespreking pilot systeemtoezicht tijdens stafoverleg

Op 10 november 2008 vraagt de verantwoordelijk portefeuillehouder Vergunningen in het stafoverleg na of 'het klopt dat er problemen zijn met de pilot systeemtoezicht', die op 15 april 2008 was gestart. Het afdelingshoofd MHY geeft hierop aan dat deze problemen er inderdaad zijn.⁷⁸ Medio 2009 besluit de provincie de pilot stop te zetten omdat blijkt dat Thermphos vanwege onvoldoende personele capaciteit niet in staat is om een verbeterde vorm van systeemtoezicht door te voeren.⁷⁹

4 december 2008: Provincie legt dwangsom op voor overschrijding cadmium

Op 4 december 2008 legt de provincie een last onder dwangsom op wegens de overschrijding van de vergunde norm voor cadmium door Thermphos.⁸⁰ In de toelichting hierop geeft de provincie aan dat de vergunning 280 kg aan jaarvracht voor de uitstoot van cadmium toestaat, en dat Thermphos in de periode mei tot en met september 2008 een emissie van 370 kg aan uitstoot van cadmium heeft geproduceerd. Het bedrag van de dwangsom stelt de provincie vast op 25.000 euro per overtreding van de maandelijkse voortschrijdende jaarvracht, met een maximum van 300.000 euro.

⁷² Verslag Stichting advisering bestuursrechtspraak ex artikel 8:47 Algemene wet bestuursrecht d.d. 14 juli 2008

⁷³ Notulen stafbespreking gedeputeerde Wiersma, 18 augustus 2008.

⁷⁴ Mail Thermphos aan afdeling Handhaving d.d. 6 januari 2009. De periode die is verstreken tussen de meting in oktober 2008 en de resultaatmelding in januari 2009 wijt Thermphos aan het feit dat de medewerker van het bureau dat de meting heeft uitgevoerd, ziek is geweest.

⁷⁵ Brief afdeling HNM aan Thermphos d.d. 16 maart 2009.

⁷⁶ Brief Thermphos aan afdeling HNM d.d. 8 mei 2009.

⁷⁷ Brief Thermphos aan afdeling HNM d.d. 5 februari 2009.

⁷⁸ Notulen stafbespreking afdeling MHY, d.d. 10 november 2008.

⁷⁹ Brief commissaris van de Koningin aan dorpsraad Ritthem, 7 december 2010.

⁸⁰ Last onder dwangsom, afdeling HNM, 2 december 2008.

Deze dwangsommen komen te vervallen op het moment dat de Raad van State de vergunning vernietigt. In 2009 en 2010 zullen nog enkele dwangsombeschikkingen volgen. Een overzicht hiervan is opgenomen in bijlage 7.

19 december 2008: Thermphos presenteert resultaten verkennend geuronderzoek

Naar aanleiding van een verzoek van de provincie om de herkomst van de geuroverlast te traceren, overlegt Thermphos op 23 oktober 2008 een plan van aanpak aan de provincie. Thermphos laat daarna een verkennend onderzoek uitvoeren. De voorlopige uitkomst van dit onderzoek op 19 december 2008 is, dat er geen aantoonbaar verband is tussen bijzonderheden in het productieproces en de mate van overlastbeleving. De geuroverlast is het gevolg van normale procesomstandigheden. De provincie dringt na het verkennende onderzoek aan op een diepgaandere inventarisatie van de problemen door Thermphos.⁸¹ Thermphos zegt toe dit onderzoek te zullen uitvoeren.

6 januari 2009: Thermphos informeert de provincie over dioxine-emissie

Thermphos mailt de provincie op 6 januari 2009 de uitkomsten van de dioxinemeting.⁸² Het bedrijf verklaart de duur van de periode tussen de meting op 21 oktober 2008 en de beschikbaarheid van de uitkomsten door ziekte bij het meetbureau. De provincie laat in een brief van 27 januari 2009 weten de meting van dioxine als een incident te beschouwen vanwege de inzet van secundaire grondstoffen. Op basis van aanvullende metingen door Thermphos wil de provincie zekerheid krijgen dat hier geen sprake is van een structurele uitstoot van dioxine.

18 februari 2009: Bespreking toenemend aantal klachten van omwonenden met portefeuillehouder

Begin 2009 bespreekt de portefeuillehouder Vergunningverlening de overlastsituatie rond Thermphos met zijn staf. Tijdens dit stafoverleg komt aan de orde dat het aantal klachten over neerslaande pluimen van Thermphos in de twee jaar daarvoor is gegroeid. De portefeuillehouder dringt aan op het duidelijk formuleren van een doel waar Thermphos aan moet voldoen.⁸³

23 februari 2009: Provincie stuurt brief over diepgaander onderzoek naar stankoverlast

Op 23 februari 2009 stuurt de provincie een brief aan Thermphos met betrekking tot de klachten over stankoverlast: 'de overlastsituatie is voor de provincie niet acceptabel. In 2008 hebben wij deze overlastsituatie al bij u aan de orde gesteld, met als doel het probleem van de stankoverlast op te lossen. Toen is met u afgesproken dat u een onderzoek verricht naar de oorzaak van de klachten, gericht op het beëindigen van de overlast. [...] Tot nog toe hebben wij echter alleen een conceptrapportage mogen ontvangen, waaruit blijkt dat u vooralsnog geen eind oplossing in beeld heeft. Wij zijn van mening dat het door u uitgevoerde onderzoek slechts een eerste globale inventarisatie is en verwachten dat dit gevolgd wordt door een uitgebreide, diepgaander onderzoek. Wij verwachten dat u uiterlijk 2 weken na dagtekening van deze brief een onderzoeksplan voorlegt.'⁸⁴ In de brief stelt de provincie tevens een aantal eisen waaraan het onderzoek moet voldoen.

16 maart 2009: Bespreking overlastsituatie Thermphos

⁸¹ Feitenrelaas Thermphos d.d. 18 november 2010.

⁸² Brief Thermphos aan de directie RMW d.d. 4 november 2009.

⁸³ Notulen stafbespreking gedeputeerde Wiersma, 18 februari 2009.

⁸⁴ Brief van de provincie (afdeling Handhaving) aan Thermphos, d.d. 23 februari 2009.

Tijdens het stafoverleg met de portefeuillehouder Vergunningen, geeft de clustercoördinator Industrie en Metingen van de afdeling HNM een toelichting op het toenemende aantal klachten rond Thermphos. Hij geeft hierbij aan dat de neerslaande pluimen leiden tot klachten en irritatie door 'ondermeer fosforverbindingen die in de pluim aanwezig zijn'. Daarnaast stelt hij dat uit het verkennend onderzoek⁸⁵ van Thermphos zelf is gebleken dat er geen verband is tussen de proceswijzigingen die zich hebben voorgedaan (gebruik van andere ertsen) en het aantal klachten.⁸⁶ Om orde op zaken te stellen, stelt hij vervolgens voor een hinderbelevingsonderzoek te laten doen. Dit hinderbelevingsonderzoek door de provincie is dus aanvullend op de diepgaandere inventarisatie die Thermphos zelf heeft toegezegd te zullen uitvoeren. De portefeuillehouder Vergunningverlening stemt hier op 6 april 2009 (eveneens tijdens een stafoverleg) mee in en zegt het onderwerp te zullen agenderen op de agenda van Gedeputeerde Staten.

Maart 2009: De afdeling HNM van de provincie voert zelf dioxinemetingen uit

Op 5 februari 2009 laat Thermphos de provincie weten dat de aanvullende metingen, waar de provincie in haar brief van 27 januari 2009 om vroeg, niet kunnen plaatsvinden. Gelet op de economische situatie gaat Thermphos namelijk de productie afbouwen. De provincie besluit daarop zelf metingen uit te voeren. Het meetrapport dat in maart 2009 verschijnt laat hoge concentraties dioxine-uitstoot zien, maar wordt door Thermphos in twijfel getrokken omdat de provincie niet gecertificeerd is om dit soort metingen uit te voeren.⁸⁷

April - 15 juni 2009: Thermphos tijdelijk dicht

Als gevolg van de economische crisis beperkt Thermphos begin 2009 de productiecapaciteit. Vanaf april 2009 komt het productieproces volledig stil te liggen tot 15 juni 2009. Logischerwijs verricht de provincie in deze periode van sluiting geen metingen naar dioxine uitstoot.

7 april 2009: Verantwoordelijk portefeuillehouder brengt hinderbelevingsonderzoek in op vergadering Gedeputeerde Staten

De portefeuillehouder Vergunningverlening stelt op 7 april 2009 voor aan Gedeputeerde Staten om een hinderbelevingsonderzoek naar de door Thermphos veroorzaakte neerslaande rookpluimen te doen.⁸⁸ Als aanleiding hiervoor noemt hij de toegenomen klachten, voornamelijk van inwoners van Nieuwdorp. Het college besluit met dit voorstel in te stemmen.

22 april 2009: Raad van State vernietigt vergunning

De Raad van State besluit op 22 april 2009 over te gaan tot vernietiging van de door de provincie verleende vergunning aan Thermphos van 25 maart 2008. De grond voor vernietiging is dat de provincie naar het oordeel van de Raad van State de emissiegrenzen, in het bijzonder die voor zware metalen, op onjuiste wijze heeft vastgesteld en onvoldoende heeft gemotiveerd dat de beste beschikbare technieken worden toegepast. De provincie heeft voor de berekening van de jaarvrachten de NeR-normen als jaargemiddelde waarden gehanteerd, terwijl de NeR-normen halfuurgemiddelde waarden betreffen. Hierdoor zijn de vergunde jaarvrachten hoger dan ze bij juiste toepassing van de NeR zouden zijn. De provincie heeft de halfuurgemiddelde waarden wel als interventiewaarden opgenomen, maar daaraan alleen een

⁸⁵ Zie ook feitenrelaas, 19 december 2008.

⁸⁶ Notulen stafbespreking gedeputeerde Wiersma, 16 maart 2009.

⁸⁷ Feitenrelaas Thermphos d.d. 18 november 2010.

⁸⁸ Vertrouwelijke notulen DG Gedeputeerde Staten, 7 april 2009.

onderzoeksplicht voor Thermphos gekoppeld. Deze 'oplossing' voldoet naar het oordeel van de Raad van State niet; een interventiewaarde is volgens de Raad van State nog geen grenswaarde.

De vernietiging van de vergunning door de Raad van State betekent dat de revisievergunning van 1993 en de vergunning van oktober 2002 weer van kracht worden (zie ook paragraaf 1.4 onder het kopje 'Gevolgen van vernietiging van een milieuvergunning'). Tevens komt hiermee de eerder opgelegde dwangsom voor cadmium te vervallen.

24 april 2009: Bespreking in Statencommissie REW

Tijdens een vergadering van de Statencommissie Ruimte, Economie en Water (REW) van 24 april 2009 stelt een commissielid vragen naar aanleiding van de vernietiging van de vergunning door de Raad van State op 22 april 2009. Dit commissielid merkt op dat de problemen rondom Thermphos niet zijn opgelost en dat 'het wenselijk is dat de provincie bijdraagt aan een oplossing, zeker met het oog op de huidige economische situatie'.⁸⁹ In een reactie hierop geeft de portefeuillehouder Vergunningen aan dat tot een nieuwe vergunning gekomen moet worden in overleg met Thermphos. Het desbetreffende Statenlid reageert hierop door aan te geven dat het wat hem betreft ook van belang is dat het college aandacht heeft voor 'het aspect werkgelegenheid'.⁹⁰

12 mei 2009: Gedeputeerde Staten bespreken de uitstoot van dioxine

Tijdens de Gedeputeerde Staten-vergadering van 12 mei 2009 legt de portefeuillehouder Vergunningen de dioxine-emissie door Thermphos voor aan Gedeputeerde Staten. Hierop besluit het college de resultaten van de vervolgonderzoeken af te wachten (die op dat moment door inspecteurs van de afdeling HNM worden uitgevoerd).⁹¹

15 mei 2009: Dodelijk ongeval bij Thermphos

In de nacht van 14 op 15 mei komen twee medewerkers van Thermphos om bij een bedrijfsongeval. Een derde slachtoffer belandt in het ziekenhuis. Naar aanleiding van het ongeval is door het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek ingesteld. De uitkomst van dit strafrechtelijk onderzoek is ten tijde van het opstellen van dit rapport nog niet bekend.

19 mei 2009: Telefonisch contact portefeuillehouder vergunningen en gemeenten

Op 19 mei 2009 besluiten Gedeputeerde Staten om de wethouders van de betrokken gemeenten te informeren over de dioxine-uitstoot van Thermphos.⁹² De portefeuillehouder Handhaving geeft hierbij aan dat de fabriek – die om economische redenen stil ligt - niet opgestart mag worden voordat aan een aantal aanvullende eisen is voldaan.

25 mei 2009: VROM-inspectie adviseert afdeling Handhaving over dioxine uitstoot

Naar aanleiding van de dioxine-uitstoot door Thermphos (waarover de provincie de VROM-inspectie telefonisch heeft geïnformeerd), stuurt de VROM-inspectie op 25 mei 2009 een brief aan het afdelingshoofd HNM.

⁸⁹ Verslag Statencommissie Ruimte, Ecologie en Water, 24 april 2009, pp. 3

⁹⁰ Verslag Statencommissie Ruimte, Ecologie en Water, 24 april 2009, pp. 6

⁹¹ Notulen vergadering Gedeputeerde Staten, 12 mei 2009

⁹² Notulen vergadering Gedeputeerde Staten, 19 mei 2009.

In die brief schrijft de VROM-inspectie de provincie 'te ondersteunen bij uw acties om de problematiek nader in kaart te brengen en om een aanvaardbare oplossing te realiseren'.⁹³ De VROM-inspectie is tevens op de hoogte van het feit dat de fabriek tijdelijk stil ligt en dat Thermphos heeft aangegeven in juni 2009 weer te willen opstarten. De VROM-inspectie is van oordeel dat dit alleen zou mogen worden overwogen als aan de volgende randvoorwaarden wordt voldaan:

- / Thermphos mag vooralsnog uitsluitend werken met primaire grondstoffen (en niet met reststoffen als beendermeelas);
- / de dioxine-uitstoot van de fabriek moet voldoen aan de emissie-eisen en er moet intensief worden gemeten door de provincie;
- / de problematiek van de vorming en uitstoot van dioxinen moet op de korte termijn worden onderzocht;
- / het in werking stellen van de fabriek onder deze voorwaarden, moet juridisch worden geborgd.

28 mei 2009: Gedeputeerde Staten sturen een persbericht uit over dioxine emissie door Thermphos

Op 28 mei 2009 hebben Gedeputeerde Staten een persbericht uitgestuurd waarin zij aankondigen dat er dioxine is gemeten bij Thermphos. Hierin noemen zij dat de provincie het RIVM opdracht heeft gegeven tot het uitvoeren van bodemonderzoek in het Sloegebied, naar aanleiding van aanwijzingen dat de uitstoot van Thermphos dioxine bevat. Daarnaast geven Gedeputeerde Staten in het persbericht aan dat zij niet verwachten dat de uitstoot onmiddellijk gevaar voor de volksgezondheid oplevert. Tot slot noemen Gedeputeerde Staten dat Thermphos op dat moment stil ligt als gevolg van de economische recessie en dat de fabriek pas weer mag opstarten op het moment dat duidelijk is welke maatregelen Thermphos neemt om de uitstoot van dioxine te voorkomen.⁹⁴

Tijdens het stafoverleg van 3 juni 2009 concludeert de portefeuillehouder Vergunningen dat het persbericht geen aanleiding heeft gegeven tot vragen uit de bevolking en dat 'dit aangeeft dat de door de provincie verstrekte informatie terecht als betrouwbaar wordt ervaren'.

5 juni 2009: Gemeente Vlissingen verzoekt om informatie over volksgezondheid

In een brief verwijst de gemeente Vlissingen naar een persbericht van de provincie over de uitstoot van dioxine en het bodemonderzoek dat door het RIVM uitgevoerd gaat worden. De gemeente verzoekt de provincie om het college van Vlissingen schriftelijk te informeren over de uitkomsten van het bodemonderzoek.

11 juni 2009: Gedeputeerde Staten stellen aanvullende eisen aan opstarten Thermphos

Op 11 juni 2009 stellen Gedeputeerde Staten drie eisen aan Thermphos die zij moet inwilligen alvorens het bedrijf weer opgestart kan worden (na de eerder genoemde stillegging vanwege bedrijfseconomische redenen). Thermphos wordt verzocht de emissie van dioxinen en furanen te minimaliseren, de productie dient met beperkte capaciteit te worden hervat en vanaf de eerste dag moeten metingen worden uitgevoerd.⁹⁵ De provincie ontvangt op 18 juni 2009 een plan van aanpak reductie onderzoek van de dioxine emissie door de sinterfabriek van Thermphos.⁹⁶

⁹³ Brief VROM-inspectie aan provincie, d.d. 25 mei 2009.

⁹⁴ Persbericht Provincie Zeeland, 28 mei 2009.

⁹⁵ Brief van Gedeputeerde Staten aan Thermphos, 11 juni 2009.

⁹⁶ Brief Thermphos aan Gedeputeerde Staten d.d. 18 juni 2009.

15 juni 2009: Thermphos weer van start

Uit een brief aan de VROM-inspectie, waarin de afdeling HNM de VROM-inspectie informeert over de stand van zaken omtrent de dioxineproblematiek wordt duidelijk dat Thermphos op 15 juni 2009 weer is opgestart.⁹⁷ Uit die brief wordt duidelijk dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan:

- / Thermphos is opgestart met beperkte capaciteit (maximaal twee roosters), wat heeft geresulteerd in het opstarten van één fosforoven en één sinteroven;
- / Thermphos pooft de emissie van dioxinen en furanen te minimaliseren door uitsluitend primaire grondstoffen in te zetten;
- / Bijgevoegd bij de brief aan de VROM-inspectie is een meetplan dat laat zien welke metingen naar dioxine Thermphos en welke metingen de provincie zal verrichten.

Juli - November 2009: Provincie verricht emissie metingen naar dioxine uitstoot

Na het opstarten van de productieprocessen door Thermphos, verricht de gemeente in de periode juli tot en met november 2009 twaalf emissie metingen naar de uitstoot van dioxine.

29 juli 2009: Thermphos trekt vergunningaanvraag in

Naar aanleiding van de vernietiging van de vergunning van 25 maart 2008 door de Raad van State, trekt Thermphos op 29 juli 2009 de vergunningaanvraag in en zegt toe te proberen om voor 1 oktober 2009 een nieuwe vergunningaanvraag in te dienen.

14 september 2009: Provincie maakt afspraken emissievermindering dioxine met Thermphos

Thermphos stelt op 8 juni 2009 een plan van aanpak op voor de reductie van de emissie van dioxine.⁹⁸ In een brief stelt de afdeling HNM in aanvulling op dit plan van aanpak enkele aanvullende eisen voordat de fosforfabrieken weer mogen worden opgestart.⁹⁹ In een overleg op 14 september 2009 maakt de afdeling HNM enkele definitieve afspraken met Thermphos:

- / op 1 oktober 2009 presenteert Thermphos de resultaten van een onderzoek naar de vraag of de inzet van andere ertsen zal leiden tot een verminderde uitstoot van dioxine;
- / Thermphos dient in week 39 een gedoogverzoek in voor de emissie van dioxine, koper, kwik en chroom;
- / Thermphos zal tegelijkertijd een vergunning aanvragen voor de genoemde stoffen;
- / in de tweede helft van september zal Thermphos een nader geuronderzoek laten verrichten, vanwege de hoeveelheid klachten van bewoners over de neerslaande pluim uit de schoorsteen van Thermphos.¹⁰⁰

Oktober 2009: Bodemonderzoek RIVM

Begin oktober 2009 komt het RIVM met de eerste resultaten van het historisch bodemonderzoek (zoals aangekondigd in het persbericht van 28 mei 2009).¹⁰¹ Doel van dit bodemonderzoek is om vast te stellen of de dioxine-uitstoot voor acute gevaren voor de volksgezondheid zorgt.¹⁰² Uit het RIVM-rapport blijkt dit niet het geval te zijn. De resultaten van het onderzoek zijn via een persbericht met bewoners gecommuniceerd.

⁹⁷ Brief afdeling HNM aan VROM-inspectie, d.d. 15 juli 2009.

⁹⁸ Plan van aanpak reductie onderzoek dioxine emissie sinterfabriek d.d. 8 juni 2009.

⁹⁹ Brief afdeling HNM aan Thermphos d.d. 11 juni 2009.

¹⁰⁰ E-mail met verslag van bespreking afdeling HNM en Thermphos d.d. 14 september 2009.

¹⁰¹ Brief VROM-inspectie aan provincie, d.d. 25 mei 2009.

¹⁰² RIVM-offerte bodemonderzoek Thermphos Vlissingen d.d. 8 juli 2009.

4 november 2009: Thermphos stuurt gedoogverzoek en vergunningaanvraag voor uitstoot dioxine

Op 4 november 2009 doet Thermphos een gedoogverzoek en een vergunningaanvraag voor de uitstoot van dioxine, zoals afgesproken in het op 14 september 2009 vastgestelde plan van aanpak. Het verzoek van Thermphos heeft betrekking op de emissies van ammoniak, dioxines, koper, chroom en kwik door de EPP. Het verzoek bevat niet alleen de stoffen waarvoor zij een gedoogverzoek aanvragen, maar bevat tevens een voorstel voor grenswaarden voor de vergunning. Voor dioxine is het voorstel van Thermphos 0,4 ng/Nm³. Na het doorlopen van de vergunningprocedure wordt de uitstoot van dioxine uiteindelijk vergund per 1 januari 2011.

18 november 2009: Provincie vraagt RIVM om advies over dioxine uitstoot

Voor het bepalen van de grenswaarde voor dioxine wint de ambtelijke organisatie advies in bij het RIVM.¹⁰³ De vraag van de provincie richt zich met name op onderbouwing om een norm van 0,2 ng/m³ of 0,3 ng/m³ te vergunnen (dit terwijl Thermphos een gedoogverzoek indient voor een emissie van 0,4 ng/Nm³ voor de komende jaren). Naar aanleiding van de vraag van de provincie, vindt er kennisuitwisseling plaats over de verschillende mogelijkheden en methoden die er zijn om een bepaalde norm te onderbouwen. Zo stelt het RIVM een dioxine-verspreidingsberekening op.

14 december 2009: VROM-inspectie vraagt om bestuurlijke aanpak problematiek Thermphos

Op 14 december 2009 stuurt de VROM-inspectie een brief aan de provincie Zeeland. De brief is specifiek gericht aan de portefeuillehouder Handhaving. In deze brief spreekt de VROM-inspectie haar zorgen uit over een aantal afzonderlijke problemen dat zich tegelijkertijd binnen Thermphos voordoet, zoals de dioxine uitstoot en de geur- en stankoverlast. Daarbij verzoekt zij 'om met spoed een plan van aanpak te maken en daarover bestuurlijke consensus uit te spreken'. Dit verzoek doet de VROM-inspectie 'gelet op de aard, de omvang en de mogelijke samenhang van de problematiek, waarbij ook verschillende overheidsinstanties betrokken zijn'. Tot slot verzoekt de VROM-inspectie om 'met de directie van Thermphos duidelijke afspraken te maken over de aanpak van de problemen bij het bedrijf en erop toe te zien dat deze afspraken ook tijdig worden nagekomen'.¹⁰⁴

18 januari 2010: Provincie publiceert gedoogbeschikking voor mogelijkheden tot zienswijzen

Op 18 januari 2010 publiceert de provincie een ontwerpbeschikking en zendt deze vervolgens aan belanghebbenden met de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen. Zeven belanghebbenden maken van deze gelegenheid gebruik om in totaal dertig zienswijzen in te dienen. Een aantal relevante punten heeft de onderzoekscommissie hieronder opgenomen:

- / Thermphos heeft voor dioxine een gedoogverzoek ingediend met een grenswaarde 0,4 TEQ/Nm³. De provincie is voornemens een grenswaarde van 0,3 TEQ/Nm³ te gedogen. Thermphos dient een zienswijze in om een hogere grenswaarde, 0,4 TEQ/Nm³, te gedogen. De VROM-inspectie dient tegelijkertijd een zienswijze in om de NeR-norm van 0,1 TEQ/Nm³ als grenswaarde in de gedoogbeschikking op te nemen. De provincie is echter van mening dat de grenswaarde van 0,3 TEQ/Nm³ is gebaseerd op meetresultaten uit 2009 en om die reden haalbaar is.
- / De Dorpsraad van Nieuwdorp heeft een zienswijze ingediend om in de gedoogbeschikking opgenomen te krijgen dat overlast door geur/smog als overtreding wordt gekenmerkt. De reactie van de provincie hierop luidt dat de gedoogbeschikking alleen bedoeld is voor de tijdelijke normering van een aantal nog

¹⁰³ E-mail cluster bedrijven afdeling Milieuhygiëne aan RIVM, d.d. 18 november 2009.

¹⁰⁴ Brief van VROM-inspectie aan Commissaris van de Koningin, 14 december 2009, pp. 2-3.

niet (of niet meer) vergunde emissies. Met betrekking tot de geur- en smogoverlast is nog niet duidelijk waardoor die precies wordt veroorzaakt. Daarom onderzoekt de provincie nog welke mogelijkheden er zijn om voorschriften aan de Wet milieubeheer-vergunning (Wm) te verbinden op basis waarvan kan worden ingegrepen bij een overlastsituatie. Dit wordt dus niet geregeld met betreffende gedoogbeschikking, maar zal - afhankelijk van uitkomsten onderzoek - opgenomen worden in de nieuwe (wijzigings)vergunning.

- / De VROM-inspectie dient als zienswijze in dat het wenselijk wordt geacht om naast emissie-eisen ook duidelijke en eenduidig handhaafbare voorschriften op te nemen over de manier waarop Thermphos de naleving van deze emissie-eisen kan waarborgen. Een aantal van de voorschriften uit de gedoogbeschikking gaat hier volgens Gedeputeerde Staten al op in, een ander deel wordt meegenomen in de wijzigingsvergunning.
- / Het college van B&W van de gemeente Borsele heeft advies ingewonnen bij de GGD over de gezondheidkundige norm voor dioxine. Op basis van dat advies stelt dit college dat voor de kernen Nieuwdorp en 's-Heerenhoek aan de gezondheidkundige normen voor dioxine wordt voldaan. Wel vraagt het college aandacht voor de honderden mensen die dagelijks in het gebied werkzaam zijn. Om daar meer duidelijkheid over te krijgen, vraagt het college van Borsele aan de provincie om daar onderzoek naar te doen. Tevens vraagt dit college de provincie zorg te dragen voor een goede risicocommunicatie naar de bewoners van de omliggende dorpen. Tot slot vraagt het college, daar hen ook geurklachten bereiken over Thermphos, de provincie om onderzoek te doen naar de (geur)hinderbeleving in de omgeving.¹⁰⁵
- / In een reactie op de zienswijzen van het college van Borsele stelt de provincie over de aandacht voor risicocommunicatie: "Wij zijn ook van mening dat een goede communicatie richting bewoners belangrijk is. Het RIVM is hierbij reeds betrokken. Eind december 2009 hebben wij een brief gestuurd aan de dorpsraad van Nieuwdorp. In die brief zijn we ingegaan op gezondheidsaspecten, de geuroverlast en maatregelen. Deze brief is geplaatst op de website van de dorpsraad. Dit beschouwen wij als een eerste stap in het communicatietraject." Aangaande het (geur)hinderbelevingsonderzoek zegt Gedeputeerde Staten: "Het is duidelijk dat er sprake is van een overlastsituatie voor zowel de inwoners als voor mensen die werkzaam zijn bij de bedrijven op het Sloegebied. Onze inzet is erop gericht deze situatie zo snel als mogelijk te verbeteren."¹⁰⁶

3 februari 2010: VROM-inspectie reageert op de voorgenomen gedoogbeschikking

In een aan het college van Gedeputeerde Staten gerichte brief reageert de VROM-inspectie op de gedoogbeschikking die de provincie voornemens is af te geven aan Thermphos. Zij geeft in deze brief aan dit voornemen te onderschrijven, maar benoemt ook een aantal in haar ogen onjuiste redeneringen die volgens haar in de conceptbeschikking naar voren komen.¹⁰⁷

10 maart 2010: VROM-inspectie reageert op het concept Plan van Aanpak

Op 10 maart 2010 reageert de VROM-inspectie per brief op een concept plan van aanpak van de provincie voor het oplossen van de milieu- en veiligheidsproblematiek van Thermphos (dat de provincie conform het verzoek van de VROM-inspectie van 14 december 2009 heeft opgesteld). Hierbij noemt de VROM-inspectie dat het plan 'een goed kompas biedt aan de hand waarvan kan worden bewaakt dat de aanpak voor ernstige en complexe problematiek bij Thermphos op de juiste manier en volgens de afgesproken planning verloopt'.

¹⁰⁵ Zienswijze Thermphos door college van B&W gemeente Borsele, d.d. 18 februari 2010.

¹⁰⁶ Gedeputeerde Staten-nota definitieve besluitvorming gedoogbeschikking, d.d. 6 april 2010, pp. 14.

¹⁰⁷ Brief van VROM-inspectie aan College, 3 februari 2010.

Daarnaast noemt zij een aantal punten die voornamelijk zijn gericht op het verbeteren van (de visie) op handhaving (sancties). Verder uit zij nog een keer haar zorgen over de situatie bij Thermphos en met name over het mogelijke gebrek aan urgentie dat bij Thermphos zelf leeft om iets aan de situatie te veranderen.¹⁰⁸

31 maart 2010: Provincie stuurt concept plan van aanpak aan VROM-inspectie

Op 31 maart 2010 stuurt de provincie formeel het concept plan van aanpak voor de aanpak van de milieu- en veiligheidsproblematiek bij Thermphos aan de VROM-inspectie. Uit de brief aan de VROM-inspectie wordt duidelijk dat het conceptplan van aanpak is voor besproken met onder andere de VROM-inspectie (met als uitkomst de brief van de VROM-inspectie van 10 maart 2010).¹⁰⁹ Het concept plan van aanpak wordt ambtelijk opgesteld en lijkt niet te zijn voorbesproken met de portefeuillehouder(s). Uit de notulen van stafoverleggen, noch die van het college van Gedeputeerde Staten, blijkt dat een concept plan van aanpak op de agenda heeft gestaan. Desgevraagd geeft de provincie aan dat betrokken ambtenaren ervan overtuigd zijn dat het concept plan van aanpak met de portefeuillehouders besproken is.

6 april 2010: Gedeputeerde Staten stemmen gedeeltelijk in met gedoogverzoek Thermphos

Op 6 april 2010 besluiten Gedeputeerde Staten gedeeltelijk in te stemmen met het door Thermphos ingediende gedoogverzoek van 4 november 2009. Dit houdt in dat voor de emissies van dioxine, koper, chroom, kwik en ammoniak wordt vastgesteld met welke hoeveelheid Thermphos de vergunde normen mag overschrijden zonder dat de provincie tot handhaving zal overgaan. Op 6 april 2010 heeft de provincie over de gedoogbeschikking een persbericht uitgestuurd.¹¹⁰

De gestelde voorwaarden zijn - met uitzondering van de 'norm' voor dioxine - conform het gedoogverzoek van Thermphos. Voor dioxine is de gevraagde 'grenswaarde' dus verlaagd van 0,4 ng/m³ naar 0,3 ng/m³. Gedeputeerde Staten besluiten aanvullend om voor de diverse stoffen ook meetfrequenties vast te stellen. Voor dioxine betreft dit een maandelijkse metingsverplichting voor Thermphos.

6 april 2010: Afwijzing handhavingsverzoeken

In januari 2010 dienen twee omwonenden van Thermphos verzoeken tot handhaving in. Beide verzoeken richten zich onder andere op de uitstoot van dioxinen en ammoniak. Op 6 april 2010 besluiten Gedeputeerde Staten om beide handhavingsverzoeken ontvankelijk te verklaren, maar tevens af te wijzen. De motivering voor de afwijzing luidt als volgt: 'Op dit moment overtreedt Thermphos, voor wat betreft de stoffen dioxines en ammoniak (...) de Wet milieubeheer. In de vigerende vergunningen Wet milieubeheer zijn namelijk momenteel geen normen opgenomen voor deze stoffen. Wij merken op dat handhavend optreden mogelijk, en in beginsel verplicht, is, indien er sprake is van overtreding van een vergunningvoorschrift of wettelijk voorschrift. (...) Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevegd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien. In dit geval is er voor de stoffen dioxines en ammoniak sprake van een concreet zicht op legalisatie. Thermphos heeft immers een vergunningaanvraag en een gedoogverzoek ingediend voor het emitteren van genoemde stoffen. Wij zijn voornemens een positief besluit te nemen op het ingediende gedoogverzoek en het verzoek tot wijzigingen van de vergunning.'¹¹¹

¹⁰⁸ Brief van VROM-inspectie aan de provincie, 10 maart 2010.

¹⁰⁹ Brief afdeling MHY aan VROM-inspectie, d.d. 31 maart 2010.

¹¹⁰ Persbericht provincie Zeeland, 'Toestemming verleend aan Thermphos', d.d. 6 april 2010.

¹¹¹ Gedeputeerde Staten-besluit, d.d. 6 april 2010, verwijsnummer 10008257.

Beide indieners van het handhavingsverzoek worden per brief geïnformeerd over het besluit van Gedeputeerde Staten.

9 april 2010: Vragen over dossier Thermphos in Provinciale Staten-vergadering

Tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 9 april 2010 heeft één fractie, de Christen Unie, een aantal vragen naar aanleiding van het afgeven van de gedoogbeschikking aan Thermphos op 6 april 2010. Deze vragen gaan in op de reikwijdte van het provinciale meetnet, de beweegredenen voor het verstrekken van een gedoogbeschikking, de risico's voor de volksgezondheid en de klachten uit de omgeving. De portefeuillehouder Vergunningen beantwoordt deze vragen, waarbij hij aangeeft dat de gezondheidsrisico's (met uitzondering van zink) naar verwachting niet schadelijk zullen zijn voor de volksgezondheid.¹¹²

16 april 2010: Inspectierapportage BRZO-inspectie

Op 16 april 2010 vindt er een inspectie plaats in het kader van de BRZO, waaruit blijkt dat:

- / de overschrijding van termijnen voor inspectie en onderhoud niet bekend zijn;
- / er een tekort is aan toezicht op de uitvoering, die zich onder andere uit door het niet voldoende naleven van de geldende procedures voor contactors, chauffeurs en eigen personeel;
- / er een groot aantal incidenten door Thermphos is geregistreerd, waarbij de overwegend lage risico-inschatting opvallend is;
- / in het noodplan een aantal zaken niet aantoonbaar is vastgelegd, waardoor het voor het inspectieteam niet te beoordelen was of zaken als verantwoordelijkheden en bevoegdheden van functionarissen of evalueren van verloop van een noodsituatie, voldoende geborgd zijn.¹¹³

20 april 2010: Last onder dwangsom voor uitstoot van zink

Op 20 april 2010 legt de directie RMW namens de provincie een last onder dwangsom op aan Thermphos voor de uitstoot van zink. In deze last onder dwangsom geeft de provincie aan dat Thermphos de toegestane jaarvracht op zink in het jaar 2009 heeft overschreden (toegestane vracht in dat jaar was 3.500 kg, de daadwerkelijke emissie 5.551 kg). Deze last onder dwangsom communiceren Gedeputeerde Staten door middel van *een persbericht* (eveneens verstuurd op 20 april 2010) naar belanghebbenden. Er vindt geen verbeurte door de provincie plaats, doordat nog vóór het verstrijken van de begunstigingstermijn van één jaar (de termijn die Thermphos is gegund om de last uit te voeren) de nieuwe vergunning wordt verleend (november 2010). De dwangsom strekte tot handhaving van de norm uit de oude vergunning en heeft geen gelding ten aanzien van het nieuwe vergunningvoorschrift.

20 april 2010: Thermphos organiseert informatieavond met bewoners

Op 20 april 2010 organiseert Thermphos een informatieavond voor bewoners. Namens de provincie zijn het afdelingshoofd Milieuhygiëne en waarnemend afdelingshoofd HNM aanwezig.¹¹⁴

¹¹² Verslag 32^{ste} vergadering Provinciale Staten, 9 april 2010, pp. 2-3.

¹¹³ Inspectierapport BRZO, d.d. 16 april 2010.

¹¹⁴ Zo blijkt uit de uitnodiging voor de informatieavond, die Thermphos in lokale media heeft geplaatst en waarop staat vermeld dat ook milieuambtenaren van de provincie Zeeland tijdens die avond aanwezig zullen zijn. Deze uitnodiging wordt d.d. 12 april 2010 aan de provincie gestuurd. Daarnaast blijkt deze aanwezigheid ook uit de verslagen van overleggen met Thermphos, d.d. 5 maart 2010 (verslag toegezonden d.d. 22 april 2010) en 9 april 2010 (verslag opgesteld en toegezonden d.d. 27 mei 2010).

26 april 2010: VROM-inspectie stuurt brief aan Gedeputeerde Staten over problematiek bij Thermphos

Het inspectierapport van de BZRO van 16 april 2010 is voor de VROM-inspectie aanleiding om opnieuw een brief aan de provincie te schrijven.¹¹⁵ In deze brief reageert de VROM-inspectie op de situatie zoals geconstateerd door de BRZO-inspectie en voor de tweede maal op het concept plan van aanpak. De directeur-inspecteur sluit af met de zin: 'met deze klemmende oproep wil ik duidelijk maken dat ik de situatie bij het bedrijf zeer ernstig neem, en strikt handhavend optreden nu geboden acht.' Wat betreft het plan van aanpak geeft de inspectie in de brief aan dat:

- / diverse signalen uit de omgeving maken dat de zorgen van de VROM-inspectie groter zijn geworden over het ogenschijnlijk ontbreken van enig gevoel van urgentie bij de directie van Thermphos;
- / zij het onderdeel handhaving in het eerder plan van aanpak onvoldoende uitgewerkt vindt, waarbij voornamelijk onvoldoende helder zou zijn wat de visie van de provincie op handhaving in dit dossier is;
- / zij het zorgwekkend vindt dat afgesproken deadlines waarin bepaalde acties uitgevoerd zouden worden door Thermphos zijn overschreden;
- / handhaving op het gebied van BZRO nodig is, omdat de VROM-inspectie anders genoodzaakt is een formeel handhavingsverzoek te plaatsen;
- / zij een uitgewerkt plan van aanpak van Thermphos zelf mist.

8 juni 2010: Reactie van de provincie op de brief van de VROM-inspectie van 26 april 2010

De directeur Ruimte, Milieu en Water stuurt namens de provincie een brief terug naar de VROM-inspectie, in reactie op de brief van 26 april 2010. Hierin geeft deze directeur aan dat de provincie:

- / de zorg deelt in hoeverre bij Thermphos het gevoel van urgentie voor verandering voldoende leeft, en dat hierover gesproken is in overleg met Thermphos zelf. Aanvullend hieraan meldt de provincie dat aan Thermphos is gevraagd een plan van aanpak op te stellen;
- / zich niet herkent in de kritiek dat de visie op handhaving onvoldoende uitgewerkt zou zijn en/of dat er deadlines verstreken zouden zijn. Deze informatie staat volgens de provincie immers in de bijlage van het plan. Letterlijk zegt de provincie hierover: 'Uw standpunt over het onderdeel handhaving bevreemdt ons dan ook zeer';
- / de opmerkingen over de BZRO-handhaving niet kan plaatsen, en deze niet vindt passen binnen het door de VROM-inspectie bepleite gezamenlijke overheidsoptreden. Dit geldt volgens de brief ook voor de wijze van communiceren per brief.¹¹⁶

22 juni 2010: Last onder dwangsom voor uitstoot van cadmium

Op 22 juni 2010 legt de directie RMW namens de provincie een last onder dwangsom op aan Thermphos voor de overschrijding van de uitstoot van cadmium. In deze last onder dwangsom geeft de provincie aan dat Thermphos de toegestane jaarvracht op cadmium in de periode van 1 april 2009 tot 1 april 2010 heeft overschreden (toegestane jaarvracht 800 kg, daadwerkelijke emissie 910 kg). Deze last onder dwangsom communiceren Gedeputeerde Staten door middel van *een persbericht* (eveneens verstuurd op 22 juni 2010) naar belanghebbenden. Er vindt verbeurte plaats omdat ook bij deze dwangsom de begunstigingstermijn één jaar bedraagt en vóór het verstrijken daarvan een nieuwe vergunning is verleend.

¹¹⁵ Brief VROM-inspectie aan college Gedeputeerde Staten provincie Zeeland, d.d. 26 april 2010.

¹¹⁶ Brief directie Ruimte, Milieu en Water aan VROM-inspectie, 8 juni 2010.

Juni / juli 2010: OM stelt strafrechtelijk onderzoek in naar milieuovertredingen Thermphos

Ergens in juni / juli 2010 besluit het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek in te stellen naar overtredingen van de Wet milieubeheer door Thermphos. Het onderzoek richt zich specifiek op de uitstoot van dioxine en de uitstoot van zware metalen. Doel van het onderzoek is om vast te stellen of Thermphos de milieuwetgeving overtreedt.

6 juli 2010: Last onder dwangsom voor Thermphos (inclusief communicatie via persbericht)

Op 6 juli 2010 legt de directie RMW namens Gedeputeerde Staten een last onder dwangsom aan Thermphos op. Aanleiding hiervoor zijn de BZRO-inspecties die 16 t/m 18 februari 2010 zijn uitgevoerd. Tijdens deze inspecties is gebleken dat Thermphos diverse overtredingen ten aanzien van het Veiligheidsbeheerssysteem (VBS) heeft gemaakt.¹¹⁷ De last onder dwangsom maakt duidelijk dat Thermphos tot 6 augustus 2010 de tijd krijgt om maatregelen te treffen die leiden tot het volledig hanteren van het VBS. De dwangsom heeft de provincie vastgesteld op 5.000 euro per overtreding.¹¹⁸ Dit leidt uiteindelijk tot een verbeuring van 10.000 euro.¹¹⁹ Via een persbericht (eveneens op 6 juli 2010 verstuurd) informeren Gedeputeerde Staten belanghebbenden over de opgelegde dwangsom. In dit persbericht maken Gedeputeerde Staten ook melding van eerder opgelegde dwangsommen aan Thermphos.

15 juli 2010: Inzagelegging ontwerp wijzigingsvergunning voor Thermphos

Op 15 juli 2010 legt de provincie een ontwerp wijzigingsvergunning voor Thermphos ter inzage. Dit naar aanleiding van de aanvraag van Thermphos (d.d. 4 november 2009). Deze vergunning heeft naast een vergunning op verzoek ook een ambtshalve aanpassing voor een aantal zware metalen en voor geur. Het doel is om deze wijzigingsvergunning geldig te laten zijn vanaf 1 januari 2011.¹²⁰

16 juli 2010: Informatiebijeenkomst door de provincie voor belanghebbenden

Tijdens een informatiebijeenkomst op 16 juli 2010 geeft de provincie, bij monde van de portefeuillehouder Vergunningen, een toelichting op het voornemen van de provincie om te komen tot een wijzigingsvergunning voor Thermphos. Tijdens deze avond zijn ongeveer twintig belangstellenden aanwezig. De provincie heeft belangstellenden door middel van een op 13 juli 2010 verstuurd persbericht geïnformeerd over het ter inzage leggen van de vergunning en de organisatie van de informatiebijeenkomst.

27 juli 2010: Verzoek NOS in het kader van de WOB

Op 27 juli 2010 verzoekt de NOS, met een beroep op de Wet openbaarheid van bestuur de verantwoordelijk portefeuillehouder Handhaving om diverse documenten met betrekking tot het toezicht op de provincie bekend te maken.¹²¹ Kort hierna volgen twee verzoeken voor interviews van de NOS en van Zembla.

Juli 2010: Portefeuillehouder Handhaving spreekt met Inspecteur-Generaal VROM-inspectie

In juli 2010 vindt er een gesprek plaats over de gang van zaken met betrekking tot Thermphos tussen de portefeuillehouder Handhaving en de Inspecteur-Generaal van de VROM-inspectie.

¹¹⁷ Last onder dwangsom, directie RMW, 6 juli 2010.

¹¹⁸ Met een maximum van 200.000 euro.

¹¹⁹ Brief Invordering Dwangsommen Thermphos, directie RMW, 16 december 2010.

¹²⁰ Persbericht over de informatiebijeenkomst en het ter inzage leggen van de ontwerpbeschikking voor Thermphos.

¹²¹ Brief NOS aan de commissaris van de Koningin, 27 juli 2010.

Vanaf 2 augustus 2010: Frequentere metingen dioxine in opdracht van de provincie

Op 2 augustus 2010 laat de provincie regelmatig dioxine-metingen uitvoeren door een gecertificeerd bureau.¹²² Naar aanleiding van een meting van 25 augustus 2010 heeft de provincie besloten om in september een periode dagelijks te meten. Daarna heeft de provincie, op basis van het resultaat van de meting op 29 oktober 2010, besloten om ook in november, december 2010 en januari 2011 intensief dioxine te meten.¹²³ Eind november worden er zelfs twee weken lang dagelijks dioxinemetingen uitgevoerd.¹²⁴

6 augustus 2010: Thermphos presenteert uitkomsten geuronderzoek

Op 6 augustus 2010 presenteert Thermphos de uitkomsten van het geuronderzoek. Tot dit onderzoek werd besloten, na de presentatie van de eerste resultaten van het verkennend geuronderzoek op 19 december 2008. Toen spraken provincie en Thermphos af dat Thermphos verdiepend geuronderzoek zou verrichten. Vanaf dat moment vindt er regelmatig afstemming plaats tussen Thermphos en provincie over conceptversies van de onderzoeksresultaten.¹²⁵ Daarbij wordt onder andere gesproken over het meten van de lage bronnen en dit te betrekken in de onderzoeksresultaten. In het onderzoeksrapport van 6 augustus blijken de meetresultaten van de lage bronnen echter nog niet te zijn meegenomen.

8 september 2010: Uitzending Nieuwsuur over de provincie en Thermphos

Op 8 september 2010 wijdt Nieuwsuur (NOS) een uitzending aan Thermphos, waarin een interview plaatsvindt met de portefeuillehouder Handhaving. Deze uitzending gaat in op de overlast voor omwonenden door de neerdalende rookpluimen en op de verschillende overschrijdingen in de uitstoot van bepaalde stoffen door Thermphos, voornamelijk als het gaat om dioxine.

10 september 2010: De Statencommissievergadering REW

Tijdens deze vergadering hebben vier commissieleden vragen over Thermphos, naar aanleiding van berichten in de pers (onder andere de NOS-uitzending van 8 september 2010).¹²⁶ Deze commissieleden uiten hun zorgen over de risico's voor de volksgezondheid die onder andere de uitstoot van dioxine met zich meebrengt. Ook zijn zij kritisch over de wijze waarop Gedeputeerde Staten hun handhavende rol en hun actieve informatieplicht naar Provinciale Staten hebben ingevuld. De portefeuillehouder Handhaving reageert hierop door te stellen dat het 'verwijt dat Zeeland te laks zou zijn geweest, volslagen ongegrond is'. Daarnaast geeft zij aan moeite te hebben met de kritiek op de informatieplicht, verwijzend naar een bijeenkomst met de dorpsraad van Nieuwddorp. Op de vraag of de briefwisseling met de VROM-inspectie van april 2010 geen reden had moeten zijn om Provinciale Staten op de hoogte te stellen, noemt de portefeuillehouder Handhaving dat zij zich kan voorstellen 'dat men zich op dat moment te weinig geïnformeerd heeft gevoeld'.¹²⁷ Een commissielid geeft hierop aan dat hij een uitnodiging voor een bijeenkomst met een dorpsraad in dat verband niet afdoende vindt voor de informatievoorziening naar Provinciale Staten.

¹²² Een overzicht van de meetresultaten is opgenomen in grafiek 1.3 van hoofdstuk 1.

¹²³ Persbericht 'Gedeputeerde Staten trekken gedoogbeschikking Thermphos in' d.d. 19 november 2010.

¹²⁴ Offerte Tauw aan Directie RMW d.d. 2 november 2010.

¹²⁵ Namelijk op 23 en 25 februari 2009, 6 maart 2009, 11 mei 2009, 6 augustus 2009, en in januari en het voorjaar van 2010.

¹²⁶ Verslag Statencommissie Ruimte, Ecologie en Water, 10 september 2010, pp. 2.

¹²⁷ Verslag Statencommissie Ruimte, Ecologie en Water, 10 september 2010, pp. 3.

12 september 2010: Bestuurlijk gesprek met VROM-inspectie

Na eerdere correspondentie via brieven en telefoon, vindt er op 12 september 2010 een gesprek plaats tussen de portefeuillehouder Handhaving en de VROM-inspectie. Vanuit de inspectie zijn bij dit gesprek de directeur-inspecteur en de programmamanager Prioritaire bedrijven aanwezig. Er wordt gesproken over de handhavingsaanpak van de provincie in de richting van Thermphos. Een dag later vindt er, in aanwezigheid van de directeur-inspecteur van de VROM-inspectie, een gesprek plaats tussen de portefeuillehouders Handhaving en Vergunningverlening en de directeur van Thermphos.

14 september 2010: Bespreking NOS-uitzending in vergadering Gedeputeerde Staten

Naar aanleiding van de uitzending van Nieuwsuur van 8 september 2010, bespreken Gedeputeerde Staten het dossier Thermphos tijdens een vergadering. Het college vraagt hierbij om de druk van de media-aandacht niet van invloed te laten zijn op het dossier. Daarnaast spreekt het uit dat maximale zorgvuldigheid van essentieel belang is, vanwege de grote belangen die het met dossier gemoeid zijn. Verder wordt uitgesproken dat het van belang is om:

- / gezamenlijk op te trekken met de VROM-inspectie;
- / over de inspanningen tot nu toe helder te communiceren;
- / de resultaten van het meettraject nauwlettend in de gaten te houden.¹²⁸

16 september 2010: Persbericht stand van zaken handhaving Thermphos

Op 16 september 2010 sturen Gedeputeerde Staten een persbericht uit waarin zij melding doen van de stand van zaken op de handhaving op de uitstoot door Thermphos. In dit persbericht geven zij aan dat 'verregaande handhavingstaken worden voorbereid', dat 'het uitgangspunt van de provincie en de VROM-inspectie de volksgezondheid is' en 'dat er intensieve contacten met de directie van Thermphos zijn'. Daarnaast maakt het persbericht melding van een bijeenkomst met de dorpsraad van Nieuwdorp, waar ook de wethouder van de gemeente Borsele bij aanwezig was. Tot slot maakt het persbericht melding van metingen naar dioxine die op dat moment worden verricht.¹²⁹

20 september 2010: Besloten Statenvergadering

Op 20 september 2010 lichten de portefeuillehouders Vergunningverlening en handhaving Provinciale Staten in over de actuele situatie bij Thermphos. Dit gebeurt in een besloten bijeenkomst. Voorafgaand aan de bijeenkomst ontvangen statenleden schriftelijke informatie over de stand van zaken. Het gaat hier om een overzicht van (de voorgeschiedenis van) de ontstane problemen bij Thermphos. Als bijlagen bij dit overzicht, sturen Gedeputeerde Staten een aantal briefwisselingen met de VROM-inspectie mee, en een aantal brieven naar de dorpsraden. Na afloop geeft ook de directeur van Thermphos een toelichting op de situatie bij het bedrijf.

31 september 2010: Provincie besluit zelf een geuronderzoek uit te voeren

In september 2010 geeft de provincie opdracht om een geuronderzoek uit te voeren met behulp van 'snuffelmetingen'. De reden hiervoor was dat de resultaten van het geuronderzoek door Thermphos zelf op zich lieten wachten.¹³⁰

¹²⁸ Notulen DG Gedeputeerde Staten, 14 september 2010.

¹²⁹ Persbericht Gedeputeerde Staten 'Stand van zaken Handhaving Thermphos', d.d. 16 september 2010.

¹³⁰ Mail cluster Bedrijven d.d. 14 februari 2011

19 oktober 2010: Thermphos presenteert opnieuw uitkomsten geuronderzoek

Naar aanleiding van de bespreking van het geurrapport van 6 augustus 2010 overlegt Thermphos op 19 oktober 2010 opnieuw resultaten. Het rapport biedt geen antwoord op de vraag of aan het geurbeleid van de provincie is voldaan. Ook dient de berekening die is gemaakt nog gevalideerd te worden.

27 oktober 2010 RIVM presenteert eerste resultaten over luchtkwaliteit

Naast een historisch bodemonderzoek heeft het RIVM in opdracht van de provincie ook de aanwezigheid van concentraties gevaarlijke stoffen in de lucht onderzocht.¹³¹ De eerste resultaten van dit onderzoek verschijnen op 27 oktober 2010 en zijn gebaseerd op een analyse en modellering van gegevens uit al beschikbare luchtonderzoeken. De voorlopige resultaten laten stoffen in de uitstoot zien die stank en irritatie aan de ogen en luchtwegen kunnen veroorzaken. Er zijn geen immissiegegevens bekend, maar volgens modelberekeningen is er geen sprake van overschrijdingen. Dat is in strijd met de waarnemingen en klachten.

2 november 2010: Besluit van Gedeputeerde Staten om wijzigingsvergunning Thermphos te verlenen

Op 2 november 2010 besluiten Gedeputeerde Staten om de vergunning van Thermphos te wijzigen. In deze vergunning staan onder andere voorschriften voor de uitstoot van zware metalen (lood, cadmium, zink, kwik en koper) en voor de uitstoot van dioxine. De nieuwe vergunning wordt op 30 december 2010 van kracht.

Specifiek bevat de vergunning:

- / lagere normen voor de uitstoot van cadmium (wordt nu mogelijk vanwege het afronden van het CaRe-project);
- / normen voor de uitstoot van ammoniak en dioxine. In de vergunning d.d. 2 november 2010 staat de provincie voor dioxine tot en met 2014 een uitstoot toe die boven de NeR ligt.¹³² Van Thermphos wordt verwacht dat zij tot die tijd zal investeren in een techniek om de dioxine uitstoot te verminderen tot onder de NeR-norm. Met ingang van 2015 hanteert de provincie namelijk de NeR-norm.¹³³

De toelichting op de wijzigingsvergunning gaat ook in op de geurhindersituatie rondom Thermphos. Hierover zeggen Gedeputeerde Staten dat Thermphos in 2009 een geuronderzoek heeft uitgevoerd (zie ook het plan van aanpak van 14 september 2009). Uit dit onderzoek is volgens de toelichting op de wijzigingsvergunning gebleken dat Thermphos lijkt te voldoen aan het geurbeleid zoals verwoord in het provinciaal Omgevingsplan. Omdat de klachten uit de omgeving echter onverminderd blijven binnenkomen, kondigen Gedeputeerde Staten aan dat zij in oktober 2010 opdracht zullen geven aan een extern onderzoeksbureau om een geurhinderonderzoek uit te voeren met behulp van een 'snuffelploeg'.¹³⁴ Ook Thermphos zelf heeft opdracht gekregen een vervolgonderzoek te doen naar de mogelijkheden om de geuroverlast te verminderen.

12 november 2010: Informatiedag betrokkenen

Op 12 november 2010 organiseert de provincie een tweede informatiebijeenkomst voor verschillende belangstellenden, waarbij wordt toegelicht wat de stand van zaken is in de handhaving op de uitstoot van zware metalen en dioxine. Ook gaat aandacht uit naar de aanpak van geur- en stankoverlast. 's Ochtends wordt Provinciale Staten geïnformeerd.

¹³¹ Eerste beoordeling van de luchtkwaliteit rondom Thermphos d.d. 27 oktober 2010.

¹³² Namelijk 0,4 nanogram (TEQ/Nm³).

¹³³ Namelijk 0,1 nanogram (TEQ/Nm³).

¹³⁴ Besluit wijziging vergunning Thermphos door Gedeputeerde Staten, pp. 12.

Vervolgens vindt er een aparte bijeenkomst plaats waarin betrokkenen, dorpsraden, politie, omliggende bedrijven geïnformeerd worden. Tijdens deze bijeenkomst zijn ook Provinciale Staten-leden aanwezig. Het RIVM geeft tijdens de bijeenkomst een toelichting op de door haar uitgevoerde onderzoeken.¹³⁵ Ook de pers wordt die dag, apart geïnformeerd.

13 november 2010: Uitzending van Zembla over het dossier Thermphos

Op 13 november 2010 besteedt Zembla tijdens een half uur durende uitzending aandacht aan het dossier Thermphos. Deze uitzending gaat in op de uitstoot van cadmium en dioxine en op de klachten van omwonenden over de neerslaande rookpluimen. De uitzending bevat onder andere fragmenten uit een interview met de portefeuillehouder Vergunningen.

14 november 2010: Vragen bij gemeenteraad Vlissingen over uitzending Zembla

In Vlissingen leidt de uitzending van Zembla tot schriftelijke vragen van twee raadsfracties aan het college op 14 november 2010. De vragen gaan voornamelijk in op de acties die het college heeft ondernomen om het belang van de volksgezondheid van de inwoners van de gemeente onder de aandacht te brengen bij de provincie en bij Thermphos.¹³⁶

14 en 15 november 2010: Schriftelijke vragen PvdA en SGP

Op 14 en 15 november 2010 stellen twee Statenfracties schriftelijke vragen over de uitzending van Zembla. Het gaat om vragen van de PvdA op 14 november en vragen van de SGP op 15 november. De vragen van de PvdA gaan in op de gezondheidsklachten, de relatie met de VROM-inspectie en de RIVM en het terugdringen van emissies. Alle vragen verwijzen rechtstreeks naar de Zembla uitzending. De SGP vraagt of het college bereid is te leren van de ontwikkelingen in het dossier. Daarnaast stelt zij vragen over de samenwerking met het RIVM en of er bereidheid is onder Gedeputeerde Staten om Provinciale Staten regelmatig (vier keer per jaar) te informeren over de voortgang. Ook de SGP refereert rechtstreeks aan de Zembla uitzending.

Gedeputeerde Staten reageren op bovenstaande vragen onder andere door een overzicht te geven van de stoffen die Thermphos uitstoot, door aan te geven waarom er niet eerder metingen zijn verricht naar dioxine (vanwege de veronderstelling dat het zeer onwaarschijnlijk is dat Thermphos dit zou uitstoten) en door inzicht te geven in de keuzes die de provincie heeft gemaakt in het geven van onderzoeksopdrachten aan het RIVM.¹³⁷

18 november 2010: Brief gemeenten Borsele, Vlissingen en Middelburg aan de provincie

De gemeenten Borsele, Vlissingen en Middelburg sturen op 18 november 2010 gezamenlijk een brief naar de provincie. In deze brief vragen de drie gemeenten om de termijn te verkorten waarbinnen Thermphos haar dioxine uitstoot moet terugbrengen binnen de norm. Daarnaast vragen zij om de bovenstaande plannen voor het tegengaan van uitstoot van gevaarlijke stoffen, door te geleiden naar de colleges van deze gemeenten. Tot slot vragen zij om een voorlichtingscampagne, gezamenlijk met de GGD georganiseerd.¹³⁸

¹³⁵ Agenda en presentatie bijeenkomst 12 november 2010.

¹³⁶ Schriftelijke vragen RVO artikel 41, D66 en Groen Links, 14 november 2011.

¹³⁷ Beantwoording schriftelijke vragen door Gedeputeerde Staten, 14 december 2010.

¹³⁸ Brief gemeente Borsele, Vlissingen en Middelburg, 18 november 2010.

18 november 2010: Brief van Thermphos aan Gedeputeerde Staten

Op 18 november 2010 (vlak na de uitzending van Zembla) richt Thermphos zich met een brief rechtstreeks tot Provinciale Staten, met als doel deze 'in te lichten over de inspanningen die Thermphos heeft gedaan om de dioxine-emissie te onderzoeken, in kaart te brengen en te verlagen'.¹³⁹ In deze brief stelt Thermphos, sinds de uitstoot door haar eigen metingen bekend werd, verschillende bijeenkomsten met omwonenden te hebben georganiseerd en literatuur bestudeerd te hebben om de kennis over dioxine uitstoot te vergroten.

19 november 2010: Gedeputeerde Staten besluiten om gedoogbeschikking dioxine in te trekken

In de collegevergadering van 19 november 2010 besluit het college om de gedoogbeschikking van 6 april 2010 voor de uitstoot van dioxine in te trekken.¹⁴⁰ Uit de notulen van de Gedeputeerde Staten-vergadering blijkt dat de portefeuillehouder Handhaving tijdens deze vergadering uitlegt dat 'met dit besluit de druk op het bedrijf om de voorschriften na te leven en de emissie van dioxine te beperken tot het niveau van de milieuvergunning, die per 1 januari 2011 rechtsgeldig zal zijn, enorm opvoert.' Dit is volgens haar de eerste stap naar sluiting.¹⁴¹ Het besluit om de gedoogbeschikking in te trekken communiceren Gedeputeerde Staten eveneens door middel van een persbericht.¹⁴²

19 november 2010: Agendapunt dossier Thermphos tijdens Provinciale Staten-vergadering

Tijdens de vergadering van 19 november 2010 spreken Provinciale Staten uitgebreid over (de knelpunten) in het dossier Thermphos, naar aanleiding van de uitzending van Zembla op 13 november 2010. Alle fracties stellen tijdens een interpellatiedebat kritische vragen en uiten hun zorgen over het in de uitzending van Zembla geschetste beeld, waarbij de portefeuillehouder Vergunningen en de portefeuillehouder Handhaving de vragen beantwoorden. Het college benadrukt tijdens deze vergadering dat er wel degelijk metingen zijn verricht door de provincie, en dat er een nieuwe vergunning komt waarin afspraken worden gemaakt over onder andere het geurbeleid. Daarnaast verwijzen Gedeputeerde Staten naar de handhavingsrapportages, die zouden aantonen dat de bewering van Zembla ('er is nooit gemeten en er is niet gehandhaafd') geen grond hebben. Aan het einde van het interpellatiedebat wordt een initiatiefvoorstel aangenomen om te komen tot een onafhankelijke onderzoekscommissie die een aantal onderzoeksvragen dient te beantwoorden. Daarnaast nemen Provinciale Staten een motie aan waarin geregeld wordt dat Provinciale Staten vier keer per jaar de voortgang van de verbeteringen rondom Thermphos bespreken en waarin staat dat er een evaluatie uitgevoerd zal worden naar de kwaliteit van het toezicht door de provincie. Tot slot heeft GS toegezegd een gezondheidsonderzoek te laten uitvoeren.¹⁴³

26 november 2010: Informatievoorziening op de provinciale website

Op 26 november 2010 heeft de provincie op de homepage van de provinciale website een link naar het dossier Thermphos geplaatst. De provincie plaatst daar actuele informatie. Zo worden de meetresultaten van dioxine en zware metalen op de website geplaatst, is er een overzicht te vinden van meest gestelde vragen en is het door de provincie opgestelde feitenoverzicht daar te raadplegen.

¹³⁹ Brief Thermphos aan Provinciale Staten, 18 november 2010.

¹⁴⁰ Gedeputeerde Staten-besluit d.d. 19 november 2010, nummer 10037030.

¹⁴¹ Notulen DG Gedeputeerde Staten, 19 november 2010.

¹⁴² Persbericht 'Gedeputeerde Staten trekken gedoogbeschikking Thermphos in', d.d. 19 november 2010.

¹⁴³ Verslag 38^{ste} vergadering Provinciale Staten, 19 november 2010, pp. 2-46.

29 november 2010: Brief naar burgers over Thermphos

Op 29 november 2010 sturen de portefeuillehouder Handhaving en de portefeuillehouder Vergunningen namens de provincie een brief naar alle omwonenden van Thermphos. In deze brief tonen zij begrip voor de ontstane boosheid over de uitstoot van gevaarlijke stoffen door Thermphos. Daarnaast nodigen zij deze burgers uit voor de een informatiebijeenkomst op 15 december 2010.¹⁴⁴

30 november 2010: Gedeputeerde Staten dringen aan op communicatie bij Thermphos

Op 30 november is er contact tussen de portefeuillehouder Handhaving en de directie van Thermphos om de ontstane situatie te bespreken. In contact met Thermphos dringen Gedeputeerde Staten er op aan dat Thermphos zelf aan omwonenden uitlegt wat de recente meetresultaten zijn en hoe zij daarmee om zullen gaan.¹⁴⁵

December 2010: CaRe-project is afgerond

Het CaRe-project is eind 2010 afgerond. De verwachting van zowel Thermphos als de provincie is dat met ingang van 2011 aan de norm voor cadmium uitstoot kan worden voldaan.¹⁴⁶

2 december en 13 december 2010: Schriftelijke vragen SP en PvdA

Op 2 en 13 december 2010 stellen twee Statenfracties schriftelijke vragen. Het gaat om vragen van de SP op 2 december 2010 en vragen van de PvdA op 13 december 2010. De SP-fractie stelt vragen over het moment waarop Gedeputeerde Staten op de hoogte waren van de uitstoot van de meeste recente metingen naar dioxine, de te verrichten metingen naar dioxine en de voorgenomen maatregelen om deze uitstoot tegen te gaan. Hierop antwoorden Gedeputeerde Staten dat zij op 24 november op de hoogte zijn gesteld van de uitkomsten van een meting naar dioxine op 16 november en dat zij er bij Thermphos op aandringt alles in het werk te stellen om toekomstige overschrijdingen te voorkomen.

De PvdA-fractie stelt vragen over het ontbreken van de mogelijkheid om te handhaven zonder vergunning, de gevolgen hiervan voor de volksgezondheid en het besluit van Gedeputeerde Staten tot het intrekken van de gedoogbeschikking. Hierop geven Gedeputeerde Staten het antwoord dat zij dit hebben gedaan om 'een krachtig signaal af te geven aan het bedrijf dat alleen een beperkte uitstoot van dioxine legaliseerbaar is'.¹⁴⁷

15 december 2010: Informatiebijeenkomst belanghebbenden

Tijdens de (op 29 november 2010 aangekondigde) informatiebijeenkomst op 15 december geeft de provincie in de eerste plaats inzicht in de stand van zaken rondom de geuronderzoeken. Hieruit wordt duidelijk dat het door Thermphos uit te voeren onderzoek op dat moment nog niet is afgerond. Daarnaast geeft de provincie uitleg over het voornemen om een gezondheidskundig onderzoek uit te voeren dat begeleid wordt door een bestuurlijke regiegroep, begeleid door een klankbordgroep. Het voornemen wordt geuit dat dit onderzoek in 2011 plaatsvindt.¹⁴⁸

¹⁴⁴ Brief CvdK en gedeputeerde Vergunningen aan inwoners provincie, 29 november 2010

¹⁴⁵ Notulen DG Gedeputeerde Staten, 30 november 2010.

¹⁴⁶ Feitenrelaas Thermphos d.d. 18 november 2010.

¹⁴⁷ Schriftelijke vragen die in het jaar 2011 zijn gedaan, zijn in dit overzicht niet meer meegenomen.

¹⁴⁸ Informatieblad bijeenkomst 15 december 2010.

15 december 2010: Persbericht over voornemen gezondheidkundig onderzoek

Op 15 december 2010 sturen Gedeputeerde Staten een persbericht uit waarin zij aangeven advies te hebben gevraagd aan het RIVM voor het instellen van het gezondheidkundig onderzoek rond Thermphos. Dit advies moet volgens het persbericht ingaan op de verschillende mogelijkheden om een onderzoek naar gezondheid te onderzoeken. Daarnaast legt het persbericht de beoogde werkwijze met een bestuurlijke regiegroep en een klankbordgroep uit.¹⁴⁹

17 december 2010: Resultaten geuronderzoek provincie bekend

Het tussentijds resultaat van het geuronderzoek waarvoor de provincie in september 2010 opdracht geeft, toont op 27 oktober 2010 aan dat de provinciale normen voor het geurbeleid worden overschreden. Het eindrapport dat op 17 december 2010 verschijnt, bevestigt deze conclusie. Het rapport stelt dat er sprake is van een zeer hoge geurbelasting. De normen worden in woongebieden met een factor vier overschreden.¹⁵⁰

17 december 2010: Provinciale Staten-vergadering met agendapunt dossier Thermphos

Tijdens de vergadering van Provinciale Staten op 17 december 2010 stelt een Statenlid (PvdA) vragen aan het college, naar aanleiding van de beperkte mogelijkheden die er op dat moment bestaan om te handhaven op de uitstoot door Thermphos. De portefeuillehouder Handhaving legt hierbij namens het college uit dat er tot 1 januari 2011 geen mogelijkheden zijn om in te grijpen dan de gedoogbeschikking in te trekken, wat zij op dat moment reeds heeft gedaan. Verder benadrukt zij dat er op dat moment geen acute risico's voor de volksgezondheid zijn.

23 december 2010: Dorpsraad Nieuwdorp tekent beroep aan tegen vergunning 2 november 2010

Tegen de vergunning wordt op 23 december 2010 beroep aangetekend door de Dorpsraad Nieuwdorp. De beroepsprocedure loopt ten tijde van dit onderzoek nog.

31 januari 2011: Eerste dioxinemetingen januari 2011 onder de norm

Op 31 januari 2011 maakt de provincie de resultaten van de dioxinemetingen van begin januari bekend. De metingen zijn uitgevoerd door een onafhankelijk gecertificeerd bureau. De hoogst gemeten waarde is 0,05 en ligt dus zowel onder de vergunde norm van 0,4 TEQ/m³ als onder de NeR-richtlijn van 0,1 TEQ/m³.¹⁵¹

¹⁴⁹ Persbericht 'Gezondheidskundig onderzoek Thermphos', d.d. 15 december 2010.

¹⁵⁰ Snuffelploegonderzoek bij ThermPhos International B.V. te Ritthem d.d. 17 december.

¹⁵¹ http://provincie.zeeland.nl/milieu_natuur/thermphos/dioxinemetingen, 11 februari 2011.

3 Ambtelijk en bestuurlijk handelen

Op basis van de feiten die in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd, wordt in dit hoofdstuk een analyse gegeven van het ambtelijk handelen en het bestuurlijk handelen in het dossier Thermphos.

3.1 / Structuur en werkwijze vergunningverlening, toezicht en handhaving

Werkwijze provinciebestuur

Als bevoegd gezag zijn Gedeputeerde Staten verantwoordelijk voor het verlenen van vergunningen, het uitoefenen van toezicht en het handhaven op basis van de Wet milieubeheer.¹⁵² Er is binnen Gedeputeerde Staten een portefeuillehouder Vergunningverlening en een portefeuillehouder Handhaving aangewezen. Deze portefeuillehouders laten zich via het zogenoemde stafoverleg informeren door betrokken ambtenaren. Als de bespreking van een onderwerp op het stafoverleg hier aanleiding toe geeft, agendeert de desbetreffende portefeuillehouder dit onderwerp voor de vergadering van Gedeputeerde Staten.

Gedeputeerde Staten hebben de volgende mogelijkheden om Provinciale Staten te informeren over de ontwikkelingen op het gebied van vergunningverlening en handhaving. In de eerste plaats kunnen zij dit via handavingsrapportages doen. Deze rapportages ontvangen Provinciale Staten ieder jaar.¹⁵³ In de tweede plaats kunnen zij dit doen via de reguliere planning-en-control-cyclus (programmabegrotingen en -rekeningen, het Integraal Omgevingsplan en de Omgevingsbalans). Tot slot is er de mogelijkheid om ad hoc informatie te verstrekken.

Werkwijze ambtelijke organisatie

De provinciale ambtelijke organisatie is opgedeeld in drie directies.¹⁵⁴ In het kader van dit onderzoek is de directie Ruimte Water en Milieu (RMW) relevant. Onder deze directie vallen de afdelingen Milieuhygiëne (MHY) en Handhaving, Natuur en Milieu (HNM). Voor dit onderzoek zijn de afdeling MHY en de afdeling HNM van belang. Vergunningverlening en handhaving zijn sinds 1992 bij verschillende afdelingen ondergebracht. De afdelingen MHY en HNM zijn onderverdeeld in clusters. Deze clusters zijn per afdeling schematisch weergegeven in kader 3.1.

Alle medewerkers die werkzaam zijn op het gebied van vergunningverlening of handhaving, voeren hun activiteiten op dit terrein in het HAVER-systeem en/of Corsa DMS in.¹⁵⁵ Dit maakt dat zowel vergunningverlenings- als handavingsinformatie voor alle betrokken medewerkers toegankelijk is.

Vergunningverlening

Bij elke vergunningaanvraag stelt het cluster Bedrijven van de afdeling MHY een afdelingsteam vast, bestaande uit een technisch medewerker (en sinds 2007 een plaatsvervanger) en een juridisch medewerker die op hetzelfde cluster werkzaam zijn.¹⁵⁶ De technisch medewerker behandelt de technische aspecten van de vergunning en stelt de considerans op. De jurist draagt zorg voor de juridische aspecten.

¹⁵² Per 1 oktober 2010 is sprake van de Wabo (zie ook hoofdstuk 1).

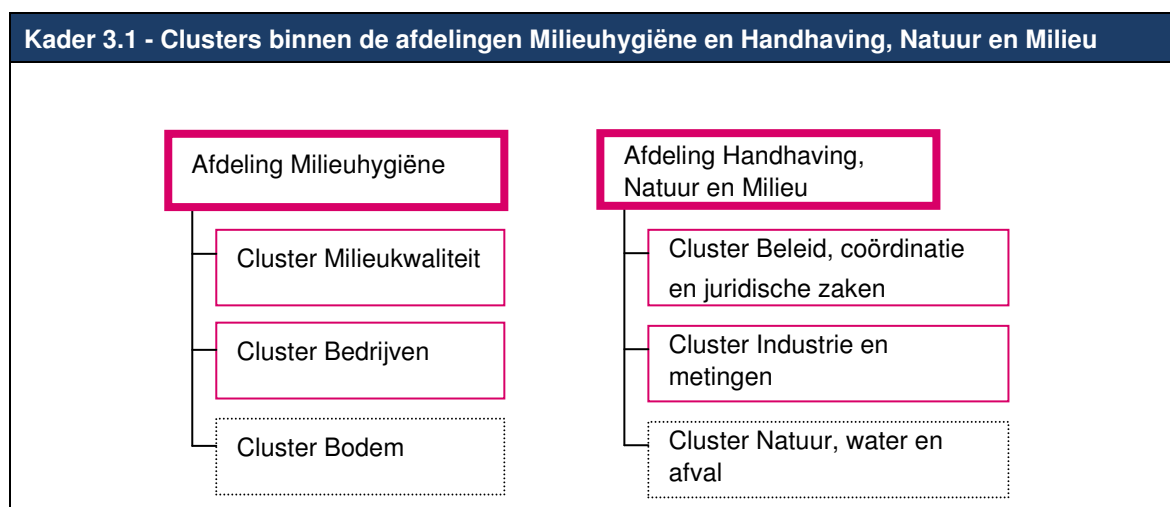
¹⁵³ In de jaren 2005, 2006 en 2007 hebben Provinciale Staten deze handavingsrapportages om onbekende reden niet ontvangen.

¹⁵⁴ Zie voor een organogram (inclusief toelichting) bijlage 4 van dit rapport.

¹⁵⁵ HAVER staat voor Handhaving en Vergunningen.

¹⁵⁶ De rol van de plaatsvervanger is toegevoegd om de risico's in geval van personele wisselingen te verkleinen.

Bij iedere vergunningsprocedure beoordeelt een handhavingsinspecteur (van de afdeling HNM) of de vergunningen handhaafbaar zijn. Afhankelijk van de vergunningaanvraag kan het afhandelingsteam advies vragen aan het cluster Milieukwaliteit. Voor het vaststellen van de vergunning is een besluit van Gedeputeerde Staten nodig (zie ook kader 3.2).



Bron: Organisatie directie Ruimte, Milieu en Water d.d. februari 2011

Toezicht en handhaving

Het cluster Industrie en Metingen van de afdeling HNM heeft voor complexere bedrijven (zoals Thermphos) toezichtsplannen opgesteld. In het toezichtsplanning staan de prioritaire onderwerpen voor inspecties. Ook geeft het toezichtsplanning het aantal beschikbare uren voor Wm-toezicht weer. De provincie stelt jaarlijks (in oktober-november) de inspectieplanning BZRO op en in januari de planning van de overige inspecties in het kader van het programma Vernieuwing Toezicht. Deze plannings worden apart gecommuniceerd naar de bedrijven. Een inspecteur maakt van alle inspecties een bezoekverslag in HAVER.

In het geval van Thermphos is het bedrijf ook zelf verplicht metingen uit te voeren om de consequenties van de vergunde activiteiten te kunnen monitoren. In de jaren negentig stuurde Thermphos ieder kwartaal de meetresultaten naar de provincie. Sinds de komst van het milieujaarverslag rapporteert Thermphos daarin jaarlijks over de jaarvrachten.

Voor Thermphos is één vaste inspecteur aangewezen. Elke vier of vijf jaar wisselen de inspecteurs van bedrijf. De inspecteurs werken niet met checklists, maar worden geacht vanuit parate kennis in staat te zijn om overtredingen te herkennen en beoordelen. Wel werken de inspecteurs voor specifieke onderwerpen, zoals de Puclatiereeks Gevaarlijke Stoffen (PGS) en de Milieujaarverslagen (MJV), met checklists. Van alle controlebezoeken maakt de inspecteur een inspectiebrief. Deze slaat hij in HAVER op. In geval van overtreding zijn er op basis van de handhavingnota Oog op Zeeland twee bestuursrechtelijke reacties mogelijk: een formele waarschuwing of een sanctiebeschikking. Op basis van een afwegingskader wordt van geval tot geval bepaald welke reactie wordt gekozen. Als een formele waarschuwing geen effect heeft, volgt bij een nieuwe of voortdurende overtreding alsnog een sanctiebeschikking. Het geven van een formele waarschuwing is gemandateerd; het opleggen van een sanctiebeschikking is een besluit van Gedeputeerde Staten (zie ook kader 3.2).

De medewerkers van het cluster Industrie en metingen verzorgen ook de afhandeling van klachten en incidentmeldingen via de milieuklachtenlijn. Deze lijn is 24 uur per dag en zeven dagen per week bereikbaar. Iedere maand circuleert er bij de afdelingen MHY en HNM een overzicht van klachten en incidentmeldingen bij deze milieuklachtenlijn.

Kader 3.2 - Mandaatregelingen

Definitie mandaat

Mandateren is: de bevoegdheid om in naam van een ander te handelen, maar zonder de daarbij horende verantwoordelijkheid. Bij mandateren worden geen bevoegdheden overgedragen. De mandaatgever blijft zelf bevoegd. Dit in tegenstelling tot delegeren, wat wel het overdragen van bevoegdheden betekent, inclusief de verantwoordelijkheid. Een mandaatgever blijft bevoegd de gemandateerde bevoegdheid zelf te hanteren (vrij naar: Algemene wet bestuursrecht, hoofdstuk 10).

Mandaatregeling provincie Zeeland

Binnen de provincie Zeeland zijn diverse mandaten van kracht. Volgens artikel 2 van het 'Mandaatbesluit gedeputeerde staten' dient de bevoegdheid verkregen uit mandaat in alle gevallen *routinematig, administratief of formeel van aard* te zijn.¹⁵⁷ Een gemandateerde bevoegdheid komt met andere woorden te vervallen wanneer:¹⁵⁸

- / de betreffende aangelegenheid politiek gevoelig is;
- / precedentverwerking is te verwachten;
- / of indien een besluit, de goedkeuring van een besluit of de afgifte van een verklaring van geen bezwaar afwijkt van adviezen of er sprake is van een zienswijze, bedenkingen of bezwaarschrift.

Relevante mandaten dossier Thermphos

Binnen de provincie zijn de volgende (relevante) mandaten verstrekt door gedeputeerde staten aan de ambtelijke organisatie:

Op het gebied van vergunningverlening:

Mandaat:	Bevoegdheid verleent aan:
Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo): <ul style="list-style-type: none"> - intrekken beschikking; - bepalen dat een omgevingsvergunning wordt aangevraagd met betrekking tot een verandering van een inrichting en het in werking hebben van die inrichting na die verandering; - uitbrengen advies over de aanvraag of ontwerp beschikking op aanvraag; - uitbrengen van advies naar aanleiding van aanvraag om omgevingsvergunning; - wijzigen voorschriften van de omgevingsvergunning; 	Directeur RMW, afdelingshoofd MHY

¹⁵⁷ Mandaatbesluit gedeputeerde staten, 20 oktober 2010.

¹⁵⁸ Mandaatbesluit gedeputeerde staten, artikel 2, 20 oktober 2010.

<ul style="list-style-type: none"> - intrekken omgevingsvergunning; - geheel of gedeeltelijke intrekken van omgevingsvergunning. 	
<p>Wet milieubeheer:</p> <ul style="list-style-type: none"> - kennis geven van melding, krachtens artikel 17.2. 	Directeur RMW, afdelingshoofd MHY
<p>Besluit risico's zware ongevallen 1999:</p> <ul style="list-style-type: none"> - aanwijzen inrichten of groepen van inrichtingen; - verzoeken om veiligheidsrapport; - vaststellen inspectieprogramma. 	Directeur RMW, afdelingshoofd MHY

Op het gebied van handhaving:

Mandaat:	Bevoegdheid verleent aan:
Formele waarschuwing	Afdelingshoofd HNM
<p>Wet dwangsom:</p> <ul style="list-style-type: none"> - het opschorten en beëindigen van de opschorting van de beslistermijn; - het besluiten op ingebrekestellingen; - het vaststellen van de hoogte en de verschuldigheid van dwangsommen. 	Afdelingshoofd MHY(1 ^e bullit), directeur RMW (2 ^e en 3 ^e bullit)
Beslissen tot toepassing bestuursdwang in spoedeisende gevallen (artikel 5.24, vijfde lid, Algemene wet bestuursrecht).	Directeur RMW
Feitelijke uitvoering bestuursdwang	Afdelingshoofd HNM

Werkwijze in het dossier Thermphos

Zoals verderop in dit hoofdstuk zal blijken, worden de ambtelijke organisatie en Gedeputeerde Staten zich in de loop van de tijd bewust van een aantal knelpunten in het dossier Thermphos. Om die knelpunten op te lossen, wordt er sinds medio 2009 met een stuurgroep, een crisisteam en een regieteam gewerkt. Deze groepen zijn als volgt samengesteld:

- / stuurgroep: portefeuillehouder Vergunningen, portefeuillehouder Handhaving, directeur RMW en een communicatiemedewerker;
- / crisisteam: directeur RMW, afdelingshoofden MHY en HNM, het waarnemend afdelingshoofd HNM en een communicatiemedewerker;
- / regieteam: afdelingshoofd MHY, het waarnemend afdelingshoofd HNM, enkele clusterhoofden en specialisten van de afdelingen MHY en HNM, een medewerker van de afdeling Economie van de directie Economie en Mobiliteit en een communicatiemedewerker.

3.2 / Ambtelijk en bestuurlijk handelen in dossier Thermphos

Ten aanzien van het ambtelijk en bestuurlijk handelen in het dossier Thermphos, geeft het feitenrelaas uit hoofdstuk 2 aanleiding tot een aantal constatering die te maken hebben met de volgende vier onderwerpen:

- 1 het terugdringen van de cadmiumemissie en het verloop van het CaRe-project (Cadmium Reductie);
- 2 de (klachten over) de neerslaande pluimen;
- 3 de dioxine-emissie;
- 4 de bestuurlijke aandacht voor het dossier.

Het terugdringen van de cadmiumemissie en het verloop van het CaRe-project (Cadmium Reductie)

In 2002 besluiten Gedeputeerde Staten een wijzigingsvergunning vast te stellen met eisen aan de uitstoot van cadmium (en andere zware metalen).¹⁵⁹ Na een overschrijding van de gestelde norm voor zowel zink als cadmium in 2004, krijgt Thermphos hiervoor een formele waarschuwing.^{160 161}

Vanaf de constatering van de emissie van zware metalen in augustus 2002, vindt er regelmatig overleg plaats tussen Thermphos en de ambtelijke organisatie om te komen tot een plan van aanpak voor een oplossing. Dit leidt tot het zogenaamde 'CaRe-project'. Bij de start van dit project was de verwachting van Thermphos en de ambtelijke organisatie dat dit project op 31 december 2006 zou kunnen worden afgerond. Zowel in januari als november 2006 vraagt Thermphos echter om een verlenging van deze termijn.¹⁶² In maart 2008 verleent de provincie vervolgens een nieuwe revisievergunning met eisen voor de uitstoot van cadmium. Deze vergunning wordt in het voorjaar van 2009 echter vernietigd door de Raad van State. Pas eind 2010 is er zicht op een werkelijke daling van de uitstoot van zware metalen zoals met het CaRe-project werd beoogd.

Ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid bij de vertraging van het CaRe-project

Uit het voorgaande volgt dat het CaRe-project met vier jaar is vertraagd. Deze vertraging is volgens betrokkenen voor een deel te wijten aan complicaties die zich voordeden in het doorvoeren van nieuwe technieken die tot de beoogde cadmiumreductie moeten leiden. Op het moment dat Thermphos melding maakt van deze technische complicaties, stelt de afdeling HNM meermaals vast dat deze er inderdaad zijn. Tegelijkertijd bestaat het beeld bij verschillende betrokkenen binnen de ambtelijke organisatie dat er in de uitvoering van het CaRe-project te weinig *sense of urgency* leeft bij Thermphos.

Hoewel er op *ambtelijk niveau* twijfels zijn geweest of Thermphos wel voldoende prioriteit gaf aan het CaRe-project, leidt dit niet tot handhavende maatregelen. De afdelingen MHY en HNM hebben Gedeputeerde Staten tot drie keer toe geadviseerd om in te stemmen met de aanvraag van Thermphos voor een (tijdelijke) hogere norm voor de uitstoot van cadmium.¹⁶³ Ook ambtelijk overleg met Thermphos over de vertraging van het CaRe-project leidt niet tot ingrijpendere maatregelen dan het geven van een formele waarschuwing of het opleggen van een last onder dwangsom.

¹⁵⁹ Zie hoofdstuk 2 bij 21 oktober 2002.

¹⁶⁰ Zie hoofdstuk 2 bij 19 februari 2004 en 24 februari 2004.

¹⁶¹ Zie hoofdstuk 2 bij 19 februari 2004 en 24 februari 2004.

¹⁶² Zie hoofdstuk 2 bij 17 januari 2006.

¹⁶³ Namelijk bij de tijdelijke vergunningen van maart 2005, november 2006 en maart 2008 (die later is vernietigd).

Ambtenaren hebben ook niet bij Gedeputeerde Staten op stringenter handhaving aangedrongen. Uit de gang van zaken komt het beeld naar voren dat de ambtelijke organisatie zich teveel probleemeigenaar heeft gevoeld en dat zij te veel heeft meegedacht met Thermphos.

De betrokkenheid van *Gedeputeerde Staten* heeft zich bij de aanpak van de uitstoot van cadmium (en andere zware metalen) beperkt tot de formele rol bij het verlenen van vergunningen. Hierbij hebben Gedeputeerde Staten de ambtelijke adviezen voor verlenging van de vergunningen gevolgd. Daarnaast is de uitstoot van cadmium in de periode van 1997-2007 drie keer onderwerp van gesprek geweest in een vergadering van Gedeputeerde Staten. In alle drie de gevallen gaat het om een korte bespreking van door de ambtelijke organisatie verstrekte informatie over de verhoogde cadmiumuitstoot. Hierop hebben Gedeputeerde Staten geen actie ondernomen. Opmerkelijk is dat de vernietiging van de vergunning door de Raad van State (in 2009) geen onderwerp is dat blijkt verslagen in het stafoverleg of de vergadering van Gedeputeerde Staten aan de orde is geweest.

De *Provinciale Staten* zijn tot september 2010 niet geïnformeerd over (de pogingen tot) het terugdringen van de emissie van cadmium door Thermphos. Op 20 september 2010 vindt een besloten bijeenkomst plaats waarin Gedeputeerde Staten informatie verstrekken over de situatie bij Thermphos. Ook hebben Provinciale Staten in deze periode zelf niet om informatie gevraagd (zie ook het einde van deze paragraaf).

Klachten over neerslaande pluimen

Vanaf juli 2008 stijgt het aantal klachten over geuroverlast door neerslaande pluimen van Thermphos. Deze pluimen zorgen volgens de indieners van deze meldingen voor klachten stank, irritaties van keel en ogen en ademhalingsproblemen. Aanvankelijk handelt de afdeling HNM - waar de klachten binnenkomen - deze klachten af door middel van een korte reactie in de richting van de klagers. Een reactie richting een bredere groep omwonenden blijft uit. Wel gaat zij met Thermphos in gesprek over dit toenemende aantal klachten. In oktober 2008 dient Thermphos vervolgens een plan van aanpak in voor een verkennend onderzoek naar de geurproblematiek, waarbij zij stelt uit een eerste inventarisatie nog geen duidelijke oorzaak van de toenemende klachten te hebben kunnen achterhalen. Reden hiervoor is dat het cluster Industrie en Metingen op dat moment een correlatie ziet tussen de toename van het aantal klachten en de productieprocessen van Thermphos (gebruik van beendermeelas en secundaire grondstoffen). Thermphos ontkent deze correlatie. De resultaten van het verkennende onderzoek van Thermphos (die Thermphos presenteert in december 2008) verklaren de geurproblematiek vanuit klimatologische omstandigheden (een vaker opstekende wind uit het zuidwesten). Dit antwoord is voor de provincie niet bevredigend.

De afdeling MHY besluit daarom begin 2009 om de toename van klachten door omwonenden in te brengen in het stafoverleg met de portefeuillehouder Vergunningen. Tijdens het stafoverleg van 16 maart 2009 noemt het clusterhoofd Industrie en metingen het verkennende onderzoek van Thermphos, en stelt voor hier vervolg aan te geven door zelf een hinderbelevingsonderzoek te doen. Met dit voorstel stemt de portefeuillehouder in. Vervolgens verzoekt de afdeling HNM ook Thermphos om een vervolgonderzoek te doen.

In juli 2009 worden de resultaten van het hinderbelevingsonderzoek bekend. Dit onderzoek is in de maanden daarvoor in opdracht van de provincie uitgevoerd als onderdeel van een breder onderzoek naar de kwaliteit van de leefomgeving in Zeeland. Presentatie van de resultaten vindt plaats met de publicatie van de Omgevingsbalans 2009.¹⁶⁴ Hierin wordt door de provincie wel melding gemaakt van de emissie van dioxine en cadmium, maar wordt niet specifiek ingegaan op de hinder die bewoners door de geurproblematiek van Thermphos ervaren.

¹⁶⁴ Omgevingsbalans 2009, juli 2009, pp. 34.

Het geuronderzoek van Thermphos (als vervolg op het onderzoek van 2008) laat lang op zich wachten. Over een langere periode - tot aan 2010 - bespreken de afdelingen MHY en HNM met Thermphos conceptversies die in de ogen van deze afdelingen echter van onvoldoende kwaliteit zijn. Op 6 augustus 2010 presenteert Thermphos de resultaten van het door haar uitgevoerde geuronderzoek opnieuw, bijna een jaar later dan afgesproken. De resultaten in deze conceptversie wijzen uit dat Thermphos de geldende geurnormen niet heeft overschreden. De afdelingen MHY en HNM geven echter aan dit geuronderzoek nog steeds niet compleet te vinden.

De afdeling MHY besluit daarom in september 2010 om zelf ook een geuronderzoek met een 'snuffelploeg' uit te voeren. Daarnaast geven de VROM-inspectie en de provincie opdracht aan het RIVM om een onderzoek naar de luchtkwaliteit uit te voeren.¹⁶⁵ Een eerste beoordeling van het RIVM in oktober 2010 wijst uit dat in de omgeving van Thermphos (op het bedrijventerrein) geurdrempels kunnen worden overschreden bij 'worst case practices' en dat meer onderzoek nodig is om dit ook te kunnen bepalen voor de grotere afstanden.¹⁶⁶ Uit de resultaten van het onderzoek met de snuffelploeg van de provincie blijkt dat Thermphos de geurnormen wel degelijk overschrijdt. Dit is voor de provincie reden om in het kader van de nieuwe vergunning van Thermphos aanvullende maatregelen te eisen voor het tegengaan van geur- en stankoverlast.¹⁶⁷ Thermphos dient hiervoor uiterlijk 1 januari 2011 een plan bij de provincie aan te leveren, hetgeen ook is gebeurd.

Ambtelijke en bestuurlijke betrokkenheid bij de (klachten over) neerslaande rookpluimen

De *ambtelijke organisatie* (de afdelingen HNM en MHY) heeft in reactie op de toenemende klachten over de neerslaande rookpluimen in het najaar van 2008 aan Thermphos opgedragen een onderzoek uit te voeren. Het feit dat er vervolgens ruim een jaar lang vooral conceptversies worden besproken die niet afdoende zijn, roept ook hier het beeld op van een beperkte *sense of urgency* bij Thermphos. De ambtelijke organisatie is er niet in geslaagd om de druk op Thermphos dusdanig te vergroten dat Thermphos eerder met bevredigende onderzoeksresultaten komt.

De aandacht voor de neerslaande pluimen (en de klachten daarover) blijft voor omwonenden ondertussen wel aanwezig. Verschillende dorpsraden (vooral die van Nieuwdorp) hebben herhaaldelijk gevraagd om antwoord op de vraag hoe dit probleem tegengegaan moet worden. De afdeling HNM heeft hier in de beleving van de dorpsraden te juridisch en te technisch op gereageerd, met te weinig aandacht voor de zorgen die er leefden. De beantwoording beperkte zich tot de mededeling dat 'overlast nog geen overtreding' betekent. Bovendien is de afdeling in deze communicatie passief gebleken. Zo heeft zij er niet voor gekozen om met de GGD en met huisartsen overleg te voeren, bijvoorbeeld met de vraag of er vanuit bewoners gezondheidsklachten bij hen terecht zijn gekomen. Pas als de media-aandacht voor Thermphos in 2010 groeit, neemt de afdeling HNM zelf meer initiatief naar de dorpsraden om uit te leggen welke stappen zij zet om de problemen met de pluimen tegen te gaan.

Gedeputeerde Staten zijn tot aan het voorjaar van 2009 nauwelijks betrokken bij de aanpak van de problematiek met de neerslaande pluimen. Tot het voorjaar van 2009 blijft hun betrokkenheid voornamelijk beperkt tot het instemmen met de uitvoering van het hinderbelevingsonderzoek en het geuronderzoek door Thermphos. Vanaf het voorjaar 2009 raken Gedeputeerde Staten nauwer betrokken bij Thermphos, vanwege de veelheid aan verschillende problemen die zich bij dit bedrijf voordoen. Als gevolg daarvan is er vanaf dat moment daarom ook sprake van meer betrokkenheid van Gedeputeerde Staten bij de problemen met de neerdalende pluimen.

¹⁶⁵ Plan van aanpak milieu en veiligheidsproblematiek bij Thermphos International BV te Vlissingen-Oost, p. 5. De resultaten van het geuronderzoek in opdracht van de provincie waren ten tijde van dit onderzoek nog niet bekend.

¹⁶⁶ RIVM rapport, 'Eerste beoordeling van de luchtkwaliteit rondom Thermphos', 27 oktober 2010.

¹⁶⁷ Informatieblad ten behoeve van de informatiebijeenkomst van 15 december 2010.

Deze verhoogde betrokkenheid beperkt zich echter tot het uitsturen van persberichten (in het jaar 2010 hebben zij er tien verstuurd), het versturen van een brief aan bewoners (op 29 november 2010) en het bijwonen van informatiebijeenkomsten met bewoners in juli, november en december 2010.

De betrokkenheid van *Provinciale Staten* bij de problematiek van de neerslaande pluimen, wordt voor het eerst zichtbaar tijdens een vergadering van Provinciale Staten van 9 april 2010 (wanneer een Statenlid hier vragen over stelt). Tijdens de eerder genoemde besloten bijeenkomst op 20 september 2010, verstrekken GS ook informatie over de problematiek met de neerslaande pluimen. Van intensieve betrokkenheid van Provinciale Staten in dit dossier is echter pas vanaf de uitzending van Zembla op 13 november 2010 sprake. Daarvoor hebben Provinciale Staten geen aanleiding gezien om het onderwerp Thermphos te agenderen.

Dioxine-emissie

In januari 2009 wordt de provincie geconfronteerd met het probleem van de uitstoot van dioxine. Vanaf die tijd krijgt het dossier Thermphos nadrukkelijke aandacht van Gedeputeerde Staten. Vóór die tijd komt het onderwerp dioxine twee keer aan bod. De eerste keer in 1993, wanneer een onderzoek van het RIVM uitwijst dat er dioxine-uitstoot door Thermphos is, zij het onder de norm die vanaf 1994 aan de uitstoot van dioxine wordt gesteld.¹⁶⁸ Dit rapport is voor zowel Thermphos als de provincie reden geweest om in de vijftien daarop volgende jaren uit te gaan van 1 g (gram) I-TEQ/jaar aan dioxine uitstoot. De tweede keer is in februari 2007, wanneer MOBilisation for the Environment (MOB) de provincie vraagt om inzicht te geven in de mate waarin zij dioxinemetingen verricht. De directie RMW beantwoordt deze vraag door te stellen dat deze metingen niet hebben plaatsgevonden, omdat de provincie verwacht dat deze waarden nog steeds laag liggen. In december 2007 herhaalt de provincie in een reactie op een zienswijze van MOB nogmaals dat de vorming van dioxine door Thermphos niet waarschijnlijk is.¹⁶⁹ Deze stelling wordt later ondersteund door een advies van de Stichting advisering bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening (StAB).

De meting van dioxine door Thermphos op 21 oktober 2008 toont echter aan dat er wel degelijk sprake is van een verhoogde uitstoot van dioxine. Op 6 januari 2009 informeert Thermphos de afdeling HNM hierover, waarna deze afdeling de problematiek bespreekt met de portefeuillehouders Vergunningen en Handhaving. Deze bespreken de dioxine uitstoot, nadat aanvullende metingen van de provincie deze hebben bevestigd, tijdens de Gedeputeerde Staten-vergadering van 12 mei 2009. Hierop besluiten Gedeputeerde Staten om het RIVM een bodemonderzoek uit te laten voeren om vast te kunnen stellen of de dioxine uitstoot voor acute risico's voor de volksgezondheid heeft gezorgd. Dit blijkt niet het geval te zijn; er blijken geen hogere waarden aangetroffen dan de achtergrondniveaus. Daarnaast besluiten Gedeputeerde Staten om de portefeuillehouders van de omringende gemeenten op de hoogte te stellen.

In september 2009 stelt Thermphos in opdracht van de afdeling HNM vervolgens een plan op voor de terugdringing van dioxine. Deze wordt gevolgd door een gedoogverzoek voor dioxine door Thermphos in november. Met dit gedoogverzoek wordt op 6 april 2010 ingestemd door Gedeputeerde Staten. Op 2 november 2010 stellen Gedeputeerde Staten een nieuwe vergunning vast die per 31 december 2010 in werking is getreden, waarin de emissie-eisen voor de uitstoot van dioxine zijn opgenomen.

Tot slot is er in de periode van mei 2009 tot aan de zomer van 2010 sprake van intensieve correspondentie tussen de provincie en de VROM-inspectie. In een aantal brieven vraagt deze VROM-inspectie (mede naar aanleiding van de dioxine-uitstoot) herhaaldelijk om een integrale handavingsaanpak voor Thermphos (zie ook de volgende paragraaf).

¹⁶⁸ Zie hoofdstuk 2 bij april 1993.

¹⁶⁹ Zie hoofdstuk 2 bij december 2007.

Ambtelijke betrokkenheid met dioxine-uitstoot

De *ambtelijke organisatie* (de afdeling HNM) heeft in de aanpak van de dioxine-uitstoot iets meer druk op Thermphos uitgeoefend dan in de aanpak van cadmium en de neerslaande pluimen. Dit blijkt in de eerste plaats uit de vele overlegmomenten met Thermphos die er de bekendmaking van de dioxine-uitstoot zijn geweest. In de tweede plaats blijkt dit uit het feit dat tijdens een aantal van deze overlegmomenten ook de directie RMW aanwezig is, met de bedoeling om duidelijk te maken aan Thermphos dat er iets moet veranderen omdat Thermphos anders zijn bestaan op het spel zet.. In de derde plaats blijkt dit uit het feit dat de ambtelijke organisatie na de bekendmaking van de dioxine-uitstoot besluit om de portefeuillehouders op de hoogte te stellen.

Tegelijkertijd is ook bij de aanpak van de dioxine-uitstoot - zoals bij de cadmium-reductie - de neiging om mee te denken groter dan de neiging om druk uit te oefenen. Dit blijkt voornamelijk uit een e-mail van de afdeling MHY aan het RIVM waarin zij om advies vraagt over de wijze waarop het dusdanige normen aan Thermphos kan opleggen, dat het voor Thermphos mogelijk is zich hieraan te houden.¹⁷⁰ Hoewel de strengheid van de provincie toeneemt, blijven de afdelingen MHY en HNM zoeken naar een balans tussen meedenken en een meer strikte opstelling. Een voorbeeld van het zoeken naar een balans is dat Thermphos nog tot aan 1 januari 2015 de tijd krijgt om aan de NeR-norm voor dioxine te voldoen.¹⁷¹ Tot aan die datum is een vier maal hogere norm toegestaan. De gehanteerde datum is niet gebaseerd op een beschikbaar plan van aanpak, maar is het resultaat van overleg tussen de afdeling MHY en Thermphos. Aanvankelijk wilde Thermphos pas in 2015 een besluitvormingstraject starten over mogelijke aanpassingen in het productieproces om de uitstoot van dioxine te verminderen. Deze termijn was voor de afdeling MHY onaanvaardbaar. Na overleg is vervolgens in afwijking van het voorstel van Thermphos besloten dat per 1 januari 2015 de aanpassingen gerealiseerd dienen te zijn.

De aanpak van dioxine toont daarnaast wederom aan dat er - net als bij het CaRe-project en de neerslaande rookpluimen - onvoldoende *sense of urgency* bij Thermphos is geweest. Dit blijkt in de eerste plaats uit de geïrriteerde reactie van Thermphos op een brief waarin de provincie aanvullende eisen stelt aan een concept-plan van aanpak van Thermphos. In deze reactie stelt Thermphos: 'Wij menen dat het stellen van eisen niet op zijn plaats is, daar wij het plan van aanpak op geheel vrijwillige basis hebben opgesteld en onverplicht uitvoeren'.¹⁷² ¹⁷³ In de tweede plaats blijkt dit uit het feit dat de provincie een gedoogverzoek van Thermphos voor de uitstoot van dioxine ruim een maand later ontvangt dan afgesproken.¹⁷⁴ De provincie heeft deze vertraging niet kunnen voorkomen. Desgevraagd geeft de provincie aan dat dit niet mogelijk was, omdat het indienen van een gedoogverzoek niet afdwingbaar is.

Bestuurlijke betrokkenheid met de dioxine uitstoot

De betrokkenheid van *Gedeputeerde Staten* in de aanpak van dioxine is intensiever geweest dan in de aanpak van cadmium en de neerslaande pluimen. Deze betrokkenheid blijft echter voornamelijk beperkt tot de technische beheersing van het probleem. Gedeputeerde Staten richten zich niet op maatschappelijke en politieke rolinvulling (met uitzondering van het telefonische contact dat met gemeenten is gezocht).

¹⁷⁰ Zie hoofdstuk 2 bij 18 november 2009.

¹⁷¹ Vergunning d.d. 2 november 2010.

¹⁷² Brief Thermphos aan directie Ruimte, Milieu en Water d.d. 18 juni 2009.

¹⁷³ Brief afdeling HNM aan Thermphos d.d. 11 juni 2009.

¹⁷⁴ E-mail met verslag van bespreking afdeling HNM en Thermphos d.d. 14 september 2009.

Dit blijkt uit het feit dat Gedeputeerde Staten:

- / er niet voor hebben gekozen om de dioxine-emissie afzonderlijk te communiceren naar Provinciale Staten. Zij hebben in plaats daarvan gekozen voor een persbericht (op 28 mei 2009). Gedeputeerde Staten gingen er vanuit dat Provinciale Staten daarmee voldoende geïnformeerd was. Ook de algemene handavingsrapportages die Provinciale Staten ontvangen, bevatten geen informatie over de dioxine-uitstoot door Thermphos;
- / er niet voor hebben gekozen om de correspondentie met de VROM-inspectie naar Provinciale Staten afzonderlijk te communiceren. Deze correspondentie begint in mei 2009, wanneer de VROM-inspectie laat weten aan het afdelingshoofd HNM dat zij bereid is de provincie te ondersteunen in het in kaart brengen van de problematiek rondom dioxine. In de brieven daarna richt de VROM-inspectie zich rechtstreeks tot de portefeuillehouder Handhaving. Zij vraagt haar in eerste instantie om een integraal plan van aanpak voor de handhaving op Thermphos op te stellen.¹⁷⁵ Vervolgens reageert de VROM-inspectie tot twee keer toe op een door de provincie opgesteld concept plan van aanpak. Deze tweede reactie op dit plan valt bij Gedeputeerde Staten niet in goede aarde.¹⁷⁶ Zij vinden met name dat de toon van deze brief te scherp is en daardoor niet past bij de samenwerking die zij tot dan toe hebben ervaren. Deze brief is voor Gedeputeerde Staten echter geen aanleiding om Provinciale Staten hier op dat moment over in te lichten en uit te leggen waarom zij het er niet mee eens zijn. Ook het antwoord van Gedeputeerde Staten op deze brief van de VROM-inspectie, wordt niet direct aan Provinciale Staten gecommuniceerd. Deze beide brieven sturen Gedeputeerde Staten een aantal maanden later, tijdens de besloten vergadering van 20 september 2010, als bijlagen naar Provinciale Staten (gezamenlijk met een aantal andere brieven van de VROM-inspectie een aantal brieven naar de dorpsraden).

De portefeuillehouder Vergunningen geeft aan dat Gedeputeerde Staten de bovenstaande zaken niet aan Provinciale Staten hebben gecommuniceerd omdat 'de problematiek nog voldoende beheersbaar zou zijn.' Daarnaast geeft hij aan als uitgangspunt te hanteren dat hij bepaalde zaken niet groter wil maken dan ze zijn, maar er wel transparant over wil zijn.

De betrokkenheid van *Provinciale Staten* ten aanzien van de dioxine-emissie beperkt zich tot de eerder genoemde vragen die een Statenlid tijdens de vergadering van Provinciale Staten van 9 april 2010 stelt (naar aanleiding van de door Thermphos aangevraagde gedoogbeschikking voor dioxine) en tot de eerder genoemde besloten bijeenkomst op 20 september 2010. De informatiebijeenkomsten in april, juli en november 2010 worden nauwelijks door Provinciale Staten-leden bezocht. Dit is opvallend, omdat er (ondanks de spaarzame informatievoorziening van Gedeputeerde Staten) voldoende signalen zijn dat er problemen zijn bij Thermphos. Zoals eerder gesteld, pas na de Zembla-uitzending wordt de betrokkenheid van Provinciale Staten op dit dossier groter.

Bestuurlijke aandacht voor het dossier Thermphos

Uit de voorgaande paragrafen wordt duidelijk dat de aandacht voor het dossier Thermphos lange tijd beperkt blijft tot de ambtelijke organisatie. Tot aan het moment dat Thermphos de provincie over de uitstoot van dioxine informeert, ziet de ambtelijke organisatie nauwelijks aanleiding om bestuurlijke aandacht van Gedeputeerde Staten voor het dossier te mobiliseren. Vanaf mei 2009 raken Gedeputeerde Staten betrokken. Ook dan blijft de provincie de knelpunten bij Thermphos echter benaderen als technische problemen waar samen met Thermphos een oplossing voor gevonden moet worden. Dit verandert niet op

¹⁷⁵ Zie hoofdstuk 2 bij 14 december 2009.

¹⁷⁶ Zie hoofdstuk 2 bij 26 april 2010.

het moment dat de problemen zich langzaam opstapelen van alleen een probleem met de uitstoot van cadmium naar diverse problemen met neerslaande pluimen, dioxine-uitstoot en veiligheidsproblemen.¹⁷⁷

De toename in het aantal knelpunten is voor Gedeputeerde Staten geen aanleiding om actief te communiceren naar Provinciale Staten. Ook de communicatie naar de GGD, de verschillende gemeenten en de dorpsraden blijft in die periode beperkt.

Gedeputeerde Staten hebben na de uitzending van Nieuwsuur op 8 september 2010, maar vooral na de uitzending van Zembla, 10 weken later, kritiek gekregen op de wijze waarop zij gehandeld hebben in de correspondentie met de VROM-inspectie. Zo zegt een Statenlid (VVD) op 10 september 2010 van mening te zijn dat Gedeputeerde Staten deze correspondentie had moeten agenderen voor de vergadering van Provinciale Staten.¹⁷⁸ Ook na de uitzending van Zembla besluiten Gedeputeerde Staten niet om de correspondentie alsnog openbaar te maken of publiekelijk te reageren op de uitingen van de VROM-inspectie of andere uitspraken in de documentaire. Gedeputeerde Staten hebben, met andere woorden, na de uitzending geen poging ondernomen om het maatschappelijke debat ten gunste van de provincie te beïnvloeden.

Betrokkenheid van Provinciale Staten

De aandacht van Provinciale Staten voor het dossier blijft tot de uitzending van 13 november 2010 beperkt. De uitzending van Nieuwsuur op 8 september geeft bij Provinciale Staten slechts aanleiding tot het stellen van een aantal vragen in de Statencommissie REW. Dit is opvallend, omdat de vermeende reikwijdte van de problematiek door de uitzending van Nieuwsuur duidelijk wordt gepresenteerd. Ook de besloten bijeenkomst van 20 september 2010 geeft voor Provinciale Staten geen aanleiding om maatregelen te treffen in de vergunningverlening en handhaving ten aanzien van Thermphos.

Na de Zembla-uitzending houden Provinciale Staten zich wel intensief met het dossier Thermphos bezig. Ook de maatschappelijke onrust ten aanzien van Thermphos groeit vanaf dat moment. Alle problemen in het dossier Thermphos (de cadmiumemissie, de dioxine-emissie, de neerslaande pluimen en de veiligheidsproblemen) hebben vanaf dat moment grote maatschappelijke en politieke aandacht. Dit blijkt uit een aantal ontwikkelingen. In de eerste plaats komen er vanuit de omliggende gemeenten vragen en reacties. Zo worden er in de gemeenteraad van Vlissingen schriftelijke vragen gesteld en sturen de gemeenten Borsele, Vlissingen en Middelburg gezamenlijk een brief aan de provincie waarin zij vragen om intensieve communicatie en bekendmaking van plannen om de problemen tegen te gaan.¹⁷⁹

Vanuit Provinciale Staten komen er meerdere schriftelijke vragen over de verschillende problemen bij Thermphos.¹⁸⁰ Ook tijdens de vergaderingen van Provinciale Staten op 19 november 2010 en 15 december 2010 wordt hier uitvoerig over gepraat. Ook besluiten van Gedeputeerde Staten worden vanaf dat moment door Provinciale Staten intensief gevolgd. Over het besluit van Gedeputeerde Staten om de gedoogbeschikking op dioxine (van 6 april 2010) in te trekken, zijn door Provinciale Staten-leden

¹⁷⁷ Hoewel het veiligheidsaspect buiten de focus van de onderzoekscommissie valt, is het hier wel relevant om te vermelden dat zich in mei 2009 een ongeval heeft voorgedaan, waarbij twee medewerkers van Thermphos zijn omgekomen. Daarnaast wijst een BRZO-inspectie in februari en april 2010 uit dat er binnen Thermphos een groot aantal incidenten plaatsvinden en er een tekort is aan toezicht op de uitvoering. De overtredingen uit de BZRO-inspectie zijn voor de directie RMW reden om op 6 juli 2010 een last onder dwangsom op te leggen, die later wordt verbeurd (zie bijlage 7).

¹⁷⁸ Zie hoofdstuk 2 bij 10 september 2010.

¹⁷⁹ Zie hoofdstuk 2 bij 14 november 2010 en bij 18 november 2010.

¹⁸⁰ Zie hoofdstuk 2 bij 14 en 15 november 2010 en bij 2 en 13 december 2010.

schriftelijke vragen gesteld. Deze maatregel door Gedeputeerde Staten is bedoeld als symbolisch en politiek signaal om de druk op Thermphos te vergroten en heeft de instemming van de VROM-inspectie.¹⁸¹

Tot slot vindt er in de vergadering van Provinciale Staten van 19 november 2010 een algemene discussie plaats over de mate waarin Provinciale Staten in de jaren daarvoor zijn geïnformeerd over de problematiek rondom Thermphos. Tijdens deze discussie stellen Gedeputeerde Staten dat Provinciale Staten op de hoogte hadden kunnen zijn van de problematiek, omdat hier in de handhavingsrapportages melding over is gemaakt. Bestudering van deze handhavingsrapportages laat echter zien dat niet duidelijk wordt wat er op bedrijfsniveau is gerapporteerd over bijvoorbeeld het aantal verrichte metingen bij Thermphos en de momenten waarop is gehandhaafd. De rapportages vermelden alleen op geaggregeerd niveau wat de handhavingsdoelstellingen waren en wat hiervan het resultaat is geweest. Ze geven geen inzicht in de gepleegde inzet op toezicht en handhaving bij Thermphos (metingen).¹⁸² Dit geldt ook voor de documentatie die in de periode van 2006 tot en met 2010 in het kader van de reguliere planning-en-control-cyclus is aangeboden; deze gaat niet in op het dossier Thermphos. De enige uitzondering hierop is de jaarrekening van 2008, die melding maakt van 'enkele beroepsprocedures, waaronder die tegen vergunningen van Dow en Thermphos' die aanhangig zijn bij de Raad van State.¹⁸³ Hiermee wordt de eerder aan de orde gekomen vergunning bedoeld, die later - zoals eerder vermeld - inderdaad door de Raad van State vernietigd is.

3.3 / Communicatie van de provincie naar externe partijen

Het feitenoverzicht in hoofdstuk 2 laat zien dat er door de ambtelijke organisatie, Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten weinig aandacht is besteed aan de communicatie met externe partijen. Hoewel hier in de bovenstaande paragrafen al enige aandacht voor is geweest, stelt deze paragraaf de communicatie met de volgende partijen expliciet aan de orde:

- / de VROM-inspectie;
- / het RIVM;
- / gemeenten;
- / Rijkswaterstaat;
- / GGD, huisartsen en arboartsen;
- / dorpsraden en omwonenden.

VROM-inspectie

De correspondentie met de VROM-inspectie is begonnen in mei 2009. Daarvoor blijft de betrokkenheid van de VROM-inspectie beperkt tot een onderzoek naar de uitvoering van de VROM-taken door de provincie Zeeland, die in 2006 nog tot een positief oordeel leidt.¹⁸⁴ Na mei 2009 richt de correspondentie met de VROM-inspectie zich met name op het opstellen van een integraal plan van aanpak voor de handhaving op Thermphos. Dit plan stelt de provincie op, waarna de VROM-inspectie haar blijvende zorg uitspreekt over de aandacht en visie op handhaving in dit plan. Gedeputeerde Staten herkennen zich niet in deze kritiek, omdat zij naar eigen zeggen een visie in de bijlage hadden toegevoegd.

¹⁸¹ Zie hoofdstuk 2 bij 19 november 2010.

¹⁸² Handhavingsrapportage 2003, 31 maart 2004, Handhavingsrapportage 2004, 29 april 2005, Handhavingsrapportage 2008, 26 juni 2009, Handhavingsrapportage 2009, 3 maart 2010.

¹⁸³ Jaarrekening provincie Zeeland 2008, hoofdstuk Omgeving, programma Milieu, pp. 103.

¹⁸⁴ Zie hoofdstuk 2 bij 19 december 2006.

RIVM

Gedeputeerde Staten hebben het RIVM na het bekend worden van de dioxine-uitstoot opdracht gegeven tot het uitvoeren van een bodemonderzoek (in mei 2009). Daarnaast heeft de VROM-inspectie het RIVM gevraagd om onderzoek uit te voeren naar de luchtkwaliteit (begin 2010). Voor wat betreft het vaststellen van de mate waarin sprake is van risico's op het gebied van volksgezondheid, is de provincie (in de rol van opdrachtgever) afhankelijk van het RIVM.

Gemeenten

Hoewel Thermphos op grondgebied van de gemeente Vlissingen ligt, is geografisch gezien de relatie met de gemeente Borsele het sterkst. Samen met de gemeente Middelburg, zijn Borsele en Vlissingen slechts zijdelings (en dan vooral op ambtelijk niveau) bij de problematiek betrokken geweest. Het bestuurlijk contact dat vanuit de provincie is georganiseerd, is beperkt gebleven tot afzonderlijke telefoongesprekken in mei 2009 tussen de portefeuillehouder Vergunningverlening en de plaatselijke portefeuillehouders uit het college van B&W.¹⁸⁵ Vanuit de provincie is weinig actie ondernomen om de gemeenten, die immers primair verantwoordelijk zijn voor de volksgezondheid, actief te informeren over de situatie.

Vanuit de gemeenten zelf is ook weinig ondernomen richting de provincie. In de gemeente Middelburg is Thermphos in het geheel geen politiek onderwerp van gesprek geweest. In de gemeente Vlissingen zijn naar aanleiding van publiciteit rond de dioxine-emissie in 2009 en de uitzending van Zembla in 2010 schriftelijke vragen gesteld door raadsleden, maar deze hebben niet tot concrete actie richting het provinciebestuur geleid.¹⁸⁶ Wel hebben de colleges van de drie genoemde gemeenten na de uitzending van Zembla op initiatief van de gemeente Borsele een brief aan Gedeputeerde Staten gestuurd.¹⁸⁷

Eerder al heeft het college van de gemeente Vlissingen Gedeputeerde Staten verzocht om hem op de hoogte te houden van de uitkomsten van het historisch bodemonderzoek.¹⁸⁸ Van de drie gemeenten is Borsele het meest actief geweest. Vanuit bezorgdheid over de volksgezondheid van haar inwoners heeft deze gemeente advies gevraagd aan de GGD Zeeland.¹⁸⁹ Het advies dient in het voorjaar van 2010 voor de gemeente als basis voor de afweging om wel of geen zienswijzen en bezwaar in te dienen tegen gedoogbeschikkingen en vergunningen voor Thermphos.

Desgevraagd heeft de gemeente Borsele laten weten ontevreden te zijn over de communicatie tussen de provincie en gemeente. De gemeente Borsele voelt zich door de relativerende antwoorden die zij heeft gekregen op de vragen over de volksgezondheid, niet serieus genomen door de provincie.

Gedeputeerde Staten betrekken de gemeenten op verzoek van de Provinciale Staten nu wel bij de bestuurlijke regiegroep voor het gezondheidsonderzoek.

¹⁸⁵ Notulen Gedeputeerde Staten, 19 mei 2009.

¹⁸⁶ Schriftelijke Vragen van de fracties D66 en GroenLinks van de gemeente Vlissingen d.d. 14 november 2010.

¹⁸⁷ Brief gemeenten Borsele, Vlissingen en Middelburg aan Gedeputeerde Staten d.d. 18 november 2010. In de brief pleiten de gemeenten ervoor om de termijn te verkorten waarbinnen Thermphos haar dioxine uitstoot moet terugbrengen binnen de NeR-norm. Ook vragen zij om een voorlichtingscampagne (gezamenlijk met de GGD Zeeland georganiseerd).

¹⁸⁸ Brief college Vlissingen aan Gedeputeerde Staten d.d. 5 juni 2009.

¹⁸⁹ Brief 'gezondheidskundig advies conceptgedoogbeschikking Thermphos' van GGD Zeeland aan gemeente Borsele d.d. 9 februari 2010. Het advies is overigens niet door de GGD Zeeland zelf opgesteld, maar door Bureau GMV. Volgens het advies zijn er 'geen aanwijzing dat de gedoogde emissies voor dioxinen voor de omgeving gezondheidsrisico's zullen opleveren. Wel is het advies om te zorgen voor een goede risicocommunicatie naar bewoners.' Ook beveelt Bureau GMV aan om meer inzicht te krijgen in de geuroverlast van bewoners.

GGD, huisartsen en arbo-artsen

Opmerkelijk is dat de GGD Zeeland in Goes niet bij vragen over of onderzoek naar volksgezondheidsaspecten of de communicatie daarover is betrokken. De afstemming tussen de provincie en de GGD is beperkt gebleven tot één telefoongesprek in 2009. De provincie heeft geen contact opgenomen met huisartsen in de nabije dorpskernen of de arbo-artsen van de aangrenzende bedrijven.

Naar eigen zeggen beschikt de GGD Zeeland over onvoldoende eigen deskundigheid op het gebied van de medische milieukunde om adequaat te kunnen onderzoeken en adviseren in probleemsituaties zoals deze zich bij Thermphos voordeden. De GGD reageerde echter ook niet op de onrust uit de bevolking.

Wettelijk gezien heeft de provincie geen taak op het gebied van de volksgezondheid. Het had echter wel op de weg van de provincie gelegen om de huisartsen, arboartsen en GGD te informeren en mobiliseren. Door de onderzoekscommissie geraadpleegde deskundigen menen dat deskundigheid op het gebied van volksgezondheid onvoldoende aanwezig is in de provinciale organisatie.

Pas na het verzoek om een gezondheidsonderzoek, betrekken Gedeputeerde Staten op verzoek van Provinciale Staten begin december 2010 ook de GGD Zeeland in de bestuurlijke regiegroep voor het gezondheidsonderzoek.

Dorpsraden en omwonenden

De toename van het aantal klachten over Thermphos vanaf 2008 laat zien dat het bedrijf een belangrijke bron van overlast is voor bewoners van het Sloegebied. Deze bewoners ondervinden vooral hinder van de geuroverlast. Tijdens gesprekken met dorpsraden en huisartsen blijkt dat de uitstoot van dioxine en zware metalen volgens de meeste bewoners weliswaar verminderd moet worden, maar geen directe bron van zorg is of overlast met zich meebrengt. Daarnaast wordt uit deze gesprekken duidelijk dat bewoners in het Sloegebied genuanceerd spreken over de problematiek van Thermphos. Behalve de overlast die de fabriek geeft, zijn deze bewoners ook zeer goed in staat om het belang van bedrijven als Thermphos voor de werkgelegenheid te herkennen. Tot slot blijkt uit deze gesprekken een positieve houding van de dorpsraden uit Nieuwdorp, Ritthem en Borssele. Zij proberen bij te dragen aan het maken van juiste afwegingen tussen economie en milieu. Geen van de personen uit de dorpsraad heeft op welke expliciete of impliciete manier dan ook aangedrongen op een onvoorwaardelijke sluiting van Thermphos.

De dorpsraden hebben echter tevergeefs gezocht naar steun bij de gemeentelijke en provinciale overheid. Op het moment dat de dorpsraden zich in eerste instantie tot de gemeenten wendden, verwijzen deze hen door naar de provincie. Ook burgers die zich bij de gemeenten beklagen, verwijzen de gemeenten door naar de provincie of naar Thermphos zelf. Lange tijd voelen de dorpsraden en individuele burgers zich door de provincie niet serieus genomen. De informatievoorziening vanuit Thermphos werd door de dorpsraden hoger gewaardeerd dan de informatievoorziening vanuit de provincie.

Net als bij de communicatie van Gedeputeerde Staten met Provinciale Staten, hebben Gedeputeerde Staten ook met bewoners en dorpsraden primair via algemene persberichten en de wettelijk verplichte aankondigingen voor vergunningen en gedoogbeschikkingen gecommuniceerd. Pas eind 2009 vindt er voor het eerst individuele communicatie met burgers plaats.¹⁹⁰ Aanvullend daarop belegt de provincie in 2010 drie informatieavonden en is de ambtelijke organisatie aanwezig op een informatieavond die Thermphos organiseert.¹⁹¹ De uitzending van Zembla heeft voor een omslag in de informatievoorziening naar de dorpsraden gezorgd. Momenteel zijn de dorpsraden tevreden over de kwaliteit van de door de provincie

¹⁹⁰ Dit via een brief d.d. 21 december 2009.

¹⁹¹ De informatieavond van Thermphos is op 20 april 2010. De informatieavonden van de provincie vinden plaats op 16 juli, 12 november en 15 december 2010.

verstrekke informatie. Ook voelt men zich tegenwoordig serieus genomen door Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie. De dorpsraden zijn ook betrokken bij de klankbordgroep, die de provincie onlangs heeft samengesteld om de uitvoering van het gezondheidsonderzoek, zoals geadviseerd door het RIVM te begeleiden. Beoogde leden van deze klankbordgroep zijn:

- / twee leden van dorpsraden;
- / een huisarts uit Vlissingen;
- / een vertegenwoordiger van de vakbonden;
- / een vertegenwoordiging van de ondernemingsraden;
- / een vertegenwoordiger van de bedrijfsgezondheidsdiensten in het Sloegebied;
- / een vertegenwoordiger van de Arbeidsinspectie;
- / een vertegenwoordiger van de Industriegroep Midden-Zeeland;
- / een vertegenwoordiger van de ZMF.

De dorpsraden hebben aangeven zich enigszins onwennig te voelen in deze samenstelling van de klankbordgroep. Er is bij de dorpsraden namelijk vooral behoefte om er voor te zorgen dat er naar een oplossing wordt gezocht voor de problemen, vragen en klachten van bewoners uit het Sloegebied. Zij vragen zich af of de klankbordgroep daarvoor het aangewezen orgaan is. Volksvertegenwoordiging vraagt immers om andere kwaliteiten dan het kunnen beoordelen van een gezondheidsonderzoek. Om een betekenisvolle invulling te kunnen geven aan de rol van klankbord, zouden de leden van de klankbordgroep daarom moeten worden ondersteund door onafhankelijke experts op het gebied van volksgezondheid (vooral toxicologie en medische milieukunde).

4 Conclusies en aanbevelingen

In de voorgaande hoofdstukken heeft de commissie verslag gedaan van de feiten die zij tijdens haar onderzoek heeft aangetroffen (hoofdstuk 2) en deze voorzien van een analyse (hoofdstuk 3). Op basis daarvan trekt de commissie in dit hoofdstuk haar conclusies. Ook formuleert de commissie enkele aanbevelingen.

Hoofdconclusie: Invulling bestuurlijke verantwoordelijkheden en informatiestromen onvoldoende

De onderzoekscommissie gaat met haar conclusies in op de volgende twee vragen:

- 1 Is er door het provinciaal bestuur van Zeeland adequate invulling gegeven aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden in het dossier Thermphos?*
- 2 Zijn de inhoud en het proces van de formele en informele interne en externe informatiestromen van voldoende kwaliteit om Provinciale Staten, de Commissaris van de Koningin en Gedeputeerde Staten in staat te stellen aan hun onderscheidende rollen betekenis te geven?*

In de beantwoording van de eerste vraag richt de onderzoekscommissie zich op de bestuurlijke verantwoordelijkheden ten aanzien van de vergunningverlening, toezicht en handhaving. De tweede vraag beantwoordt de onderzoekscommissie door zich te richten op de *interne* communicatie van de ambtelijke organisatie naar Gedeputeerde Staten, en van Gedeputeerde Staten naar Provinciale Staten. Daarnaast richt zij zich in de beantwoording van de tweede vraag op de *externe* communicatie met de VROM-inspectie, het RIVM, gemeenten, de GGD en omwonenden.

De commissie constateert in antwoord op bovenstaande vragen dat zowel Gedeputeerde Staten als Provinciale Staten onvoldoende invulling hebben gegeven aan hun bestuurlijke verantwoordelijkheden in het dossier Thermphos. Het provinciaal bestuur heeft de problemen binnen dit dossier te weinig in samenhang aangepakt. De problemen met betrekking tot de uitstoot van zware metalen en dioxine en de geuroverlast zijn lange tijd hoofdzakelijk op ambtelijk niveau en bovendien als afzonderlijke onderwerpen benaderd. Te lang bleef het bij deeloplossingen voor deelproblemen. Dit heeft een tijdige en adequate oplossing in de weg gestaan. Gelet op de taak van de overheid om te handhaven, de maatschappelijke onrust die is ontstaan en mogelijke risico's voor de volksgezondheid in dit dossier, is een integrale en adequate aanpak waarbij Gedeputeerde Staten sturing geven aan de het dossier Thermphos echter wel noodzakelijk.

Meer in algemene zin betreffen deze opmerkingen niet alleen de casus Thermphos. De commissie is van mening dat Gedeputeerde Staten niet voldoende blijkt hebben gegeven van diepgaand besef van de relatieve zwaarte van de industrie in de provincie (Slogebied, Terneuzen, Sas van Gent, de scheepvaart naar Antwerpen) en de daarbij behorende risico's; een risico-inschatting wordt onvoldoende gemaakt. Daarnaast zijn er twijfels over de mate waarin er binnen de ambtelijke organisatie voldoende deskundigheid aanwezig is op de terreinen volksgezondheid, toxicologie en medische milieukunde en over de mate waarin de voor de volksgezondheid verantwoordelijken (gemeenten en GGD) de provinciale overheid voeden met relevante informatie.

In de onderstaande conclusies werkt de commissie haar oordeel verder uit in vier deelconclusies.

Conclusie 1: de provincie heeft te veel en te lang meegedacht met Thermphos

De commissie concludeert in de eerste plaats dat de provincie te veel heeft meegedacht met Thermphos, zowel in het kader van de vergunningverlening als bij het toezicht en de handhaving.

Ten aanzien van *de vergunningverlening* wordt dit meedenken duidelijk doordat de provincie zich bij herhaling te dienstbaar en welwillend heeft opgesteld. Vanuit de wens om aanvragen te kunnen honoreren, heeft de provincie onvoldoende balans weten te bewaren tussen het bedrijfsbelang van de aanvrager en het algemeen belang. 'Meedenken' resulteerde in de praktijk in 'meebewegen'. Voorbeelden daarvan zijn de voortdurende vertraging van het CaRe-project en de teleurstellende aanpak van de geuroverlast, waarbij de provincie er niet in geslaagd is om Thermphos te dwingen tot snelle verbeteringen.

Deze meedenkende houding heeft ook doorgewerkt in de wijze waarop de provincie invulling heeft gegeven aan haar taken op het gebied van *handhaving*. De provincie is niet meer doortastend gaan handhaven nadat de gewenste resultaten van de aanpassingen in de bedrijfsprocessen van Thermphos uitbleven. Integendeel: de normen in de vergunning zijn tweemaal tijdelijk verruimd. Thermphos is door deze opstelling van de provincie te weinig geprikkeld om de uitstoot van gevaarlijke stoffen op korte termijn terug te dringen. Ook toen de problemen bij Thermphos talrijker werden - de vertraging in het CaRe-project, de geuroverlast, de uitstoot van cadmium en dioxine, de berichten over een gebrekkige veiligheidscultuur, de waterlozingen - bracht dit geen verandering in de 'meedenkende houding' van de provincie.

Conclusie 2: de provincie heeft haar taken te technisch ingevuld en te weinig gecommuniceerd

De commissie concludeert in de tweede plaats dat de provincie zich in de relatie met Thermphos sterk heeft laten leiden door de technische en juridische aspecten van vergunningverlening en handhaving. Zij heeft daardoor te weinig oog gehad voor de maatschappelijke beleving van risico's voor de volksgezondheid en onvoldoende over die risico's gecommuniceerd.

De *technische en juridische benadering* van de provincie blijkt voornamelijk uit de manier waarop met klachten van bewoners over geuroverlast is omgegaan. Wanneer het aantal klachten over geuroverlast door Thermphos vanaf 2008 toeneemt, reageert de provincie weinig empatisch door te volstaan met de mededeling dat het geen overtreding betreft waartegen de provincie kan optreden. De provincie heeft pas in een zeer laat stadium (juli 2010) voor directe communicatie met bewoners gekozen (buiten de formele beantwoording van de burgers die met klachten zijn gekomen). Wanneer de provincie vervolgens eind 2008 afspreekt dat Thermphos een geuronderzoek moet uitvoeren, lukt het haar niet om Thermphos op dit punt tot voldoende diepgang en voortgang te bewegen. De definitieve versie van dit onderzoek had de provincie ten tijde van dit onderzoek nog niet ontvangen.

De *gebrekkige aandacht voor de risico's voor de volksgezondheid* komt mede voort uit onvoldoende kennis over deze risico's bij medewerkers van de ambtelijke organisatie. Het had op de weg van de provincie, als eerstverantwoordelijke overheidsinstantie, gelegen om met betrokken partijen (GGD, huisartsen en arboartsen) om tafel te gaan zitten om de problematiek te bespreken. De provincie heeft dit niet gedaan. De gebrekkige provinciale aandacht voor volksgezondheid blijkt het duidelijkst uit het feit dat 'afstemming' met de GGD Zeeland (in Goes) beperkt is gebleven tot één telefoongesprek. Hoewel de provincie wettelijk geen taak heeft voor de volksgezondheid, had zij wel het lokale veld moeten organiseren. Daar staat tegenover dat de gemeenten en de GGD die wel een wettelijke taak hebben voor de volksgezondheid, weinig van zich lieten horen.

De *geringe communicatie van de provincie* blijkt onder meer uit de procedurele antwoorden die de provincie heeft gegeven op de vragen vanuit bezorgde gemeenten (vooral vanuit de gemeente Borsele). Deze vragen gaven voor de provincie geen aanleiding tot intensiever overleg en samenwerking met deze gemeenten. De provincie heeft verzuimd om de omliggende gemeenten adequaat te informeren over de situatie. De communicatie bleef beperkt tot officiële bekendmakingen en provinciale persberichten.

Actieve communicatie komt pas op gang als gevolg van de toegenomen media-aandacht, vooral na de uitzending van Zembla van 13 november 2010. Het communiceren met bewoners wordt pas in december gestart, wanneer onder meer leden van dorpsraden worden benaderd om deel uit te maken van de klankbordgroep die over het gezondheidsonderzoek gaat adviseren.

Zoals in België gebruikelijk is, zou een vergunningverlening vergezeld moeten gaan van een gezondheidsrapport, inclusief een communicatieplan voor als er iets afwijkends gebeurt.

Conclusie 3: Gedeputeerde Staten zijn onvoldoende zichtbaar en daadkrachtig geweest

De commissie concludeert in de derde plaats dat de betrokkenheid van Gedeputeerde Staten bij het dossier Thermphos en de sturing erop, lange tijd te beperkt is geweest. Diverse taken op het gebied van vergunningverlening en handhaving zijn gemandateerd aan de ambtelijke organisatie. Hoewel Gedeputeerde Staten hierdoor weliswaar formeel hebben besloten over vergunningen en beschikkingen, zijn de afwegingen - die hier aan ten grondslag lagen - in de praktijk vrijwel uitsluitend ambtelijk gemaakt: de besluiten waren hamerstukken.

Pas in mei 2009 (een half jaar nadat de meting van Thermphos de uitstoot van dioxine aantoonde) wordt Thermphos een onderwerp van gesprek voor het voltallige college van Gedeputeerde Staten. Hoewel Gedeputeerde Staten na mei 2009 nadrukkelijker in beeld zijn, geldt ook dan dat er eerder sprake is van informatievoorziening aan Gedeputeerde Staten door de ambtelijke organisatie, dan sturing op de ambtelijke organisatie door Gedeputeerde Staten.

Ook is de commissie kritisch over het optreden van Gedeputeerde Staten in de richting van Provinciale Staten. Zo zijn Provinciale Staten tot aan de zomer 2010 niet door Gedeputeerde Staten geïnformeerd. De betrokken portefeuillehouders gingen er lange tijd vanuit dat de diverse problemen afzonderlijk goed beheersbaar waren. Gedeputeerde Staten waren bovendien van mening dat Provinciale Staten voldoende werden geïnformeerd via de milieujarverslagen (overigens niet uitgebracht in de jaren 2005-2007), de algemene persberichten en - meer recent - informatieavonden voor bewoners. Gedeputeerde Staten hebben Provinciale Staten daarmee onvoldoende in staat gesteld op een betekenisvolle manier invulling te geven aan hun controlerende rol.

Conclusie 4: Provinciale Staten zijn onvoldoende alert geweest op het dossier Thermphos

De commissie concludeert in de vierde en laatste plaats dat Provinciale Staten onvoldoende alert zijn geweest op de ontwikkelingen die zich in het dossier Thermphos hebben voorgedaan. Hoewel er in de loop van de jaren meerdere signalen zijn geweest dat de problematiek bij het bedrijf complexer werd, hebben deze geen aanleiding gegeven tot (politieke) beschouwing (laat staan: maatregelen) door Provinciale Staten.

De beperkte betrokkenheid van Provinciale Staten blijkt uit het feit dat een aantal belangrijke ontwikkelingen in het dossier Thermphos - de vernietiging van de vergunning door de Raad van State, de bekendmaking van de dioxine-uitstoot in april 2009 en de uitzending van Nieuwsuur - slechts aanleiding zijn geweest voor het stellen van een aantal mondelinge vragen. Daarnaast hebben Provinciale Staten geen grote belangstelling getoond voor informatiebijeenkomsten die voor burgers en dorpsraden zijn georganiseerd.

De geringe aandacht van Provinciale Staten voor het dossier Thermphos staat in schril contrast tot het toenemende aantal klachten vanaf 2008 en de inspanningen van de dorpsraden van Nieuwdorp, Ritthem en Borssele. De commissie constateert daarom dat Provinciale Staten er in de periode 2008-2010 niet in geslaagd zijn om (buiten de algemene informatie van de provincie om) een adequate informatievoorziening te organiseren die hoort bij hun volksvertegenwoordigende rol.

Hoofdaanbeveling: beschouw vergunningverlening en handhaving als een overheidstaak in plaats van een dienst

De afronding van het CaRe-project aan het einde van het jaar 2010 en de eerste meetresultaten over januari 2011 zijn positieve berichten, maar geven volgens de commissie geen aanleiding om achterover te leunen. De commissie beveelt Gedeputeerde Staten aan om bij zowel vergunningverlening als handhaving te sturen op een verdere verzakelijking van de uitvoering. De provincie dient de regie te houden op beide processen, maar mag geen probleemeigenaar worden van complicaties bij bedrijven. De commissie meent dat een dergelijke situatie beter te realiseren is door het op afstand plaatsen van de vergunningverlening en handhaving bij een organisatie die over deskundigheid op beide terreinen beschikt, alsmede expertise op het gebied van volksgezondheid en communicatie. De omvang en zwaarte van de in Zeeland aanwezige industrie geven volgens de commissie aanleiding om voor organisatie met een grotere kritische massa te kiezen, waarbinnen door een bundeling van krachten een hogere mate van expertise kan worden gerealiseerd (vergelijk de DCMR, de milieudienst in de regio Rijnmond). Een dergelijke professionele organisatie kan beter tegenwicht bieden aan bedrijven en reduceert daardoor de verleiding voor de provincie om teveel mee te gaan in het denken van bedrijven en daarmee bedoeld of onbedoeld meer ruimte te geven dan nodig en wenselijk is. Vergunningverlening en handhaving verworden in dat geval immers teveel tot een *dienst* van de overheid aan bedrijven. In de door de commissie voorgestane situatie kan de rol van Gedeputeerde Staten veel beter worden ingevuld als het uitvoeren van een *taak* van de overheid ten dienste van de maatschappij.

Voorgaande aanbeveling werkt de commissie hieronder uit in tien aanbevelingen:

- 1 Beschouw bijzondere omstandigheden in een handhavingstraject primair als het probleem van het bedrijf zelf in plaats van als het probleem van de provincie.
- 2 Stel realistische, maar dwingende termijnen vast voor het voldoen aan de voorschriften.
- 3 Zie nadrukkelijker toe op de inspanningen van bedrijven om werk te maken van verbetertrajecten en monitor de voortgang hiervan.
- 4 Draag via schriftelijke en verbale communicatie bij aan een gevoel van urgentie bij bedrijven.
- 5 Stel als Gedeputeerde Staten nadere eisen met betrekking tot de doorlooptijd van verbetertrajecten en voer nadrukkelijke bestuurlijke regie daarop. Bij trajecten met een langere doorlooptijd dienen Gedeputeerde Staten eerder en regelmatig te worden geïnformeerd.
- 6 Stem nader af met het Openbaar Ministerie over de mogelijkheden van een strafrechtelijk traject bij eenmalige, maar ernstige overtredingen.
- 7 Geef de afdeling HNM (Handhaving Natuur en Milieu) nadrukkelijker een eigen positie en rol ten opzichte van de afdeling MHY (Milieuhygiëne),
- 8 Organiseer deskundigheid op het gebied van toxicologie, medische milieukunde en risico communicatie, alsmede de mogelijkheid om op een heldere wijze over volksgezondheidsaspecten te communiceren. Overweeg de instelling van een DCMR-achtige structuur en richt (dus) een structuur in waarbij communicatie met gemeentes, GGD en burgers een plaats heeft. Monitor de gezondheid van omwonenden bij overschrijding van de uitstoot van enig bedrijf.
- 9 Stel de leden van de klankbordgroep die omwonenden vertegenwoordigen bij advisering over het voorgenomen gezondheidsonderzoek in staat om zich door experts op het gebied van volksgezondheid, toxicologie en medische milieukunde te laten ondersteunen. De klankbordgroep dient van advies gedurende het gehele traject van vraagstelling tot en met conclusies.
- 10 Nader, onafhankelijk, onderzoek naar oorzaak en gevolgen van de neerslaande pluim die Thermphos regelmatig produceert duldt geen uitstel. Tevens dient te worden vastgesteld of de processen bij het bedrijf voldoen aan de eisen die er in deze tijd aan gesteld mogen worden.

Bijlagen

Bijlage 1. Onderzoeksuitvoering en afbakening

Op verzoek van een stuurgroep van Provinciale Staten heeft bureau Necker van Naem een onderzoeksplan voor het onderzoek naar Thermphos opgesteld. Daarnaast heeft op 28 december 2010 een gesprek plaatsgevonden tussen de stuurgroep en de voorzitter van de onderzoekscommissie. Op basis van zowel de onderzoeksplan als de inbreng van de stuurgroep, heeft de commissie begin januari de focus van het onderzoek en de onderzoeksafbakening vastgesteld.

De commissie heeft ervoor gekozen zich te concentreren op de rol van de provincie Zeeland. Dit komt ook tot uitdrukking in de vraagstelling van het onderzoek:

- 1 Is er door het provinciaal bestuur van Zeeland adequate invulling gegeven aan de bestuurlijke verantwoordelijkheden in het dossier Thermphos?*
- 2 Zijn de inhoud en het proces van de formele en informele interne en externe informatiestromen van voldoende kwaliteit om Provinciale Staten, de Commissaris van de Koningin en Gedeputeerde Staten in staat te stellen aan hun onderscheidende rollen betekenis te geven?*

Bij het beantwoorden van deze vragen beperkte de commissie zich tot de vergunningverlening en handhaving voor de stoffen cadmium en dioxine en de aanpak van de geuroverlast. De commissie heeft het niet als haar taak beschouwd om het productieproces bij Thermphos en de gebruikte techniek te beoordelen.

De onderzoekscommissie heeft dit onderzoek ook afgebakend ten opzichte van andere onderzoeken die (deels) gelijktijdig met dit onderzoek plaatsvonden. Het gaat daarbij om vooronderzoeken van het Openbaar Ministerie naar een dodelijke ongeval bij Thermphos (gestart in 2009) en milieuovertredingen (gestart in 2010) en een onderzoek naar de bestuurskracht van de provincie (gestart in 2010, afgerond in februari 2011). De onderzoekscommissie heeft dus geen onderzoek gedaan naar de veiligheidscultuur bij Thermphos, strafrechtelijke trajecten of de bestuurskracht van Gedeputeerde Staten en de ambtelijke organisatie op andere terreinen dan vergunningverlening en handhaving.

In de periode eind december 2010 -half januari 2011 heeft analyse van de beschikbare dossiers (vanaf 1993) plaatsgevonden. Aanvullend daarop zijn in de tweede helft van januari nog diverse documenten opgevraagd en bestudeerd. Het accent bij de dossieranalyse lag op documenten uit de periode 2000-2010.

Op basis van de gekozen focus zijn door de onderzoekscommissie gesprekspartners geselecteerd en benaderd. De commissie heeft ervoor gekozen om te spreken met bestuurders, managers en medewerkers van de provincie, het bedrijf zelf, dorpsraden, huisartsen, betrokkenen vanuit de gemeenten Borsele, Middelburg en Vlissingen, de GGD Zeeland en inspecteurs van ministeries. Ook is een expertmeeting georganiseerd. Een overzicht van gesprekspartners is opgenomen in bijlage 2.

De gesprekken, interviews en expertmeeting hebben plaatsgevonden in de tweede helft van januari en de eerste helft van februari 2011.

De commissie heeft de onderzoeksbevindingen opgenomen in een conceptrapport. Dit conceptrapport is vervolgens gedurende één week ter verificatie van de feiten voorgelegd aan de ambtelijke organisatie. Naar aanleiding van deze procedure van wederhoor zijn onjuistheden in het rapport gecorrigeerd.

Het rapport is vervolgens op 25 februari 2011 aangeboden aan de voorzitter van Provinciale Staten en de voorzitter van de stuurgroep.

Bijlage 2. Bronnen

Oriënterende gesprekken

#	Datum	Geïnterviewde	Functie	Afgenomen door
1	03-01-2011	dhr ing. A. de Lange	Afdelingshoofd Handhaving natuur en milieu	mevr drs. B.L. Mooren dhr drs. M.C.C. Philips
2	03-01-2011	dhr Sj. Labruyere mevr G. Aarnoutse	Voorzitter Dorpsraad Nieuwdorp Lid dorpsraad Nieuwdorp	dhr R.C. Dijkstra MA mevr drs. B.L. Mooren
3	03-01-2011	dhr ing. H. Jonker	Clustercoördinator Milieuhygiëne, cluster bedrijven	dhr R.C. Dijkstra MA dhr drs. G.J. Broer
4	03-01-2011	dhr mr. F. van Langevelde	Clustercoördinator Cluster beleid, coördinatie en juridische zaken	mevr drs. B.L. Mooren dhr drs. M.C.C. Philips
5	03-01-2011	dhr J.C.P. Willemse	Medewerker Milieuhygiëne, Vergunningen bedrijven	mevr drs. B.L. Mooren dhr drs. M.C.C. Philips
6	03-01-2011	dhr drs. ing. A.J. Vos	Clustercoördinator cluster Milieukwaliteit, Milieuhygiëne	dhr R.C. Dijkstra MA dhr drs. G.J. Broer
7	03-01-2011	mevr ing. E. Jansen	Afdelingshoofd Milieuhygiëne	dhr R.C. Dijkstra MA dhr drs. G.J. Broer
8	04-01-2011	dhr ing. G.A. Gabriëlse	Clustercoördinator afd. Industrie en Metingen, Handhaving, Natuur en Milieu	dhr R.C. Dijkstra MA dhr drs. M.C.C. Philips
9	04-01-2011	dhr P. Wattel	Juridisch medewerker Handhaving, Natuur en Milieu	dhr R.C. Dijkstra MA dhr drs. M.C.C. Philips
10	13-01-2011	dhr R. de Meij	Directeur GGD Zeeland	dhr drs. C. van Dijk
11	13-01-2011	mevr mr. F. Vermeulen	Griffier Gemeente Vlissingen	dhr drs. C. van Dijk
12	02-02-2011	mevr drs. G. Aarnoutse mevr drs. C.T. Miermans mevr drs. L. Boonman dhr drs. J. Peene	Voormalig huisarts en momenteel lid van de dorpsraad Nieuwdorp Voormalig huisarts en momenteel wethouder in Borsele Epidemiologe en werkzaam bij de SHL-groep in Ettenleur en adviserend lid van de dorpsraad Huisarts te Borssele en Ovezande	dhr dr. C.J.J.M. IJzermans dhr drs. C. van Dijk

Interviews

#	Datum	Geïnterviewde	Functie	Afgenomen door
1	12-01-2011	dhr J.H. Willemse dhr ing. C.A. de Visser	Medewerker vergunningen bedrijven Coördinator Kwaliteitszorg; Milieuhygiëne	mevr prof. mr. A.B. Blomberg dhr dr. J.T. van den Berg dhr drs. C. van Dijk
2	12-01-2011	mevr ing. E. Jansen	Afdelingshoofd Milieuhygiëne	mevr prof. mr. A.B. Blomberg dhr dr. J.T. van den Berg dhr drs. C. van Dijk
3	12-01-2011	dhr ing. G.A. Gabriëlse	Clustercoördinator afd. Industrie en Metingen; Handhaving, Natuur en Milieu	mevr prof. mr. A.B. Blomberg dhr dr. J.T. van den Berg dhr dr. C.J.J.M. IJzermans dhr drs. C. van Dijk dhr drs. M.C.C. Philips
4	12-01-2011	dhr ing. H. Jonker	Clustercoördinator cluster bedrijven, Milieuhygiëne	mevr prof. mr. A.B. Blomberg dhr dr. J.T. van den Berg dhr drs. M.C.C. Philips
5	17-01-2011	dhr drs. C.J. Colijn	Directeur Ruimte, Milieu en Water Provincie Zeeland	dhr drs. J.H.H. Mans dhr R.C. Dijkstra MA
6	17-01-2011	mevr drs. K.M.H. Peijs dhr drs. C.J. Colijn	Portefeuillehouder Handhaving Provincie Zeeland Directeur Ruimte, Milieu en Water	dhr drs. J.H.H. Mans dhr dr. J.T. van den Berg dhr dr. C.J.J.M. IJzermans dhr drs. C. van Dijk dhr R.C. Dijkstra MA
7	17-01-2011	dhr M.J. Wiersma en mevr ing. E. Jansen	Gedeputeerde Provincie Zeeland Afdelingshoofd Milieuhygiëne	dhr drs. J.H.H. Mans dhr dr. J.T. van den Berg dhr dr. C.J.J.M. IJzermans dhr drs. C. van Dijk dhr R.C. Dijkstra MA
8	17-01-2011	dhr ing. A. de Lange	Afdelingshoofd Handhaving natuur en milieu	dhr drs. J.H.H. Mans dhr dr. J.T. van den Berg dhr dr. C.J.J.M. IJzermans dhr drs. C. van Dijk dhr R.C. Dijkstra MA
9	17-01-2011	dhr ir. E.J. Blaakman dhr E. Erdtsiek	Hoofd Vergunning en Handhaving Rijkswaterstaat (voormalig) Medewerker Handhaving Rijkswaterstaat	dhr dr. J.T. van den Berg dhr drs. C. van Dijk

10	17-01-2011	dhr Sj. Labruijère, mevr G. Aarnoutse dhr H. van Dam mevr L. de Visser dhr F. Geeve dhr J. Francke mevr De Graaf	Dorpsraad Nieuwdorp Dorpsraad Ritthem Dorpsraad Borssele	dhr drs. J.H.H. Mans dhr dr. J.T. van den Berg dhr dr. C.J.J.M. IJzermans dhr drs. C. van Dijk
11	24-01-2011	dhr drs. H.W.A. Jans dhr dr. M. van Bruggen	Arts/medisch milieukundige en chemicus Environmental physician	dhr dr. C.J.J.M. IJzermans mevr drs. B.L. Mooren
12	26-01-2011	dhr drs. P. Bareman dhr dr. J. Blenkers	Programmamanager prioritaire bedrijven Ministerie VROM Directeur-inspecteur VROM-inspectie regio Zuid-West	dhr drs. J.H. Mans dhr dr. C.J.J.M. IJzermans mevr drs. B.L. Mooren
13.	7-02-2011	dhr R. de Ruiter mevr L. van den Berg	Directeur Thermphos Communicatie-adviseur Thermphos	dhr drs. J.H. Mans mevr prof. mr. A.B. Blomberg mevr drs. B.L. Mooren

Documenten

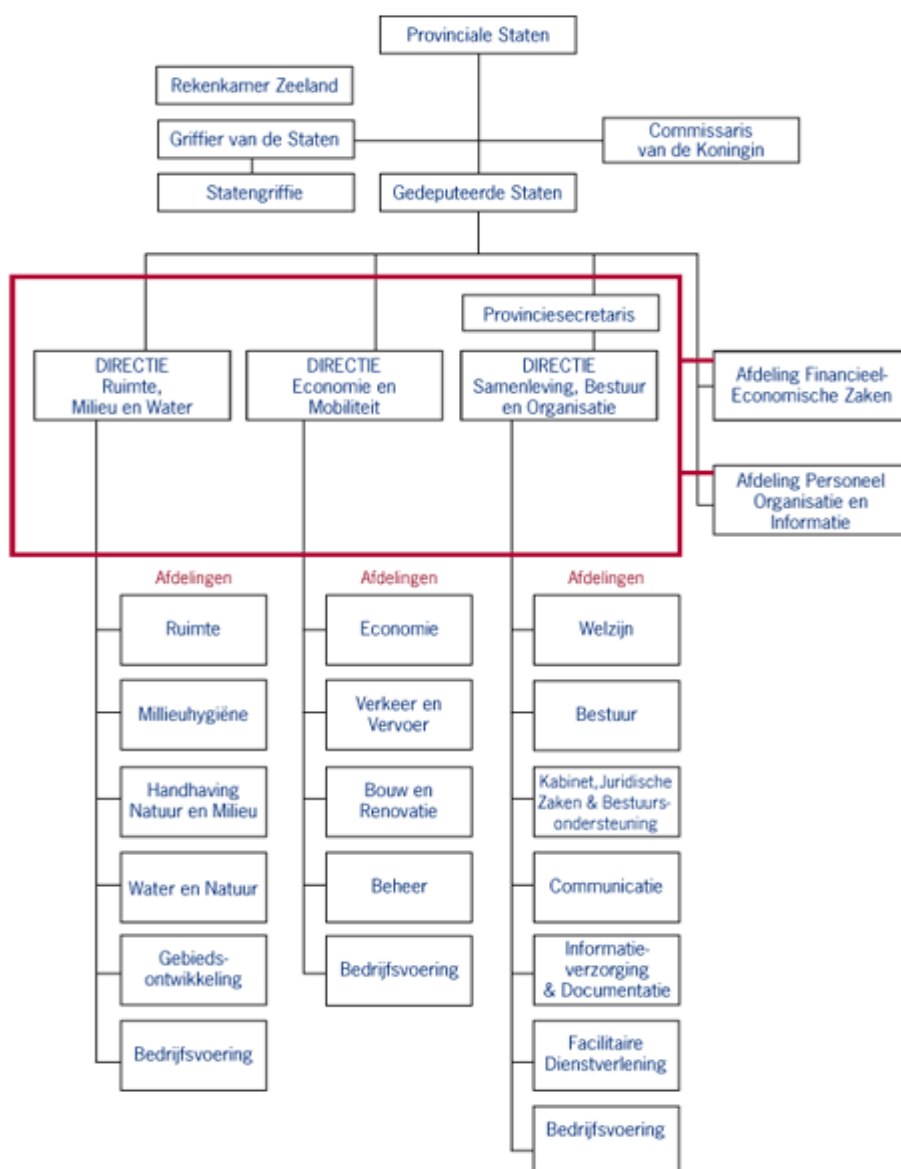
- / Agenda en presentatie bijeenkomst 12 november 2010
- / Beantwoording schriftelijke vragen door GS, 14 december 2010
- / Bericht 'Verweerschrift in zaak 200803142/1/M1, Sinter- en fosforfabrieken Vlissingen haven terrein 9890, 5 juni 2008
- / Beschikking Gedeputeerde Staten van Zeeland aan Thermphos, 11 maart 2008
- / Beschikking GS 'Tijdelijke vergunning zware metalen', d.d. 24 maart 2005, pp. 1
- / Beschikking GS 'Tijdelijke vergunning zware metalen', d.d. 24 maart 2005
- / Beschikking GS aan Thermphos, 20 maart 2007
- / Besluit tot wijzigen van de voorschriften voor de Sinterfabriek op grond van artikel 8.24 en 8.22
- / Besluit wijziging vergunning Thermphos door GS
- / Brief 'gezondheidskundig advies conceptgedoogbeschikking Thermphos' van GGD Zeeland aan gemeente Borsele d.d. 9 februari 2010
- / Brief afdeling HNM aan Thermphos d.d. 23 februari 2009
- / Brief afdeling HNM aan Thermphos d.d. 11 juni 2009
- / Brief afdeling HNM aan Thermphos d.d. 16 maart 2009
- / Brief college Vlissingen aan Gedeputeerde Staten d.d. 5 juni 2009
- / Brief commissaris van de Koningin aan dorpsraad Ritthem, 7 december 2010

- / Brief CvdK en gedeputeerde Vergunningen aan inwoners provincie, 29 november 2010
- / Brief Directie Ruimte, Milieu en Water aan Raad van State d.d. 8 juli 2008
- / Brief directie Ruimte, Milieu en Water aan VROM-inspectie, 8 juni 2010
- / Brief gemeenten Borsele, Vlissingen en Middelburg aan Gedeputeerde Staten d.d. 18 november 2010
- / Brief gemeenten Borsele, Vlissingen en Middelburg, 18 november 2010
- / Brief Invordering Dwangsommen Thermphos, directie RMW, 16 december 2010
- / Brief MOB d.d. 14 december 2007 en brief ZMF d.d. 21 december 2007
- / Brief NOS aan de commissaris van de Koningin, 27 juli 2010
- / Brief Openbaar Ministerie aan Thermphos, d.d. 18 december 2007, kenmerk 07-131656
- / Brief Thermphos aan afdeling HNM d.d. 5 februari 2009
- / Brief Thermphos aan afdeling HNM d.d. 8 mei 2009
- / Brief Thermphos aan de directie RMW d.d. 4 november 2009
- / Brief Thermphos aan directie Ruimte, Milieu en Water d.d. 18 juni 2009
- / Brief Thermphos aan Gedeputeerde Staten d.d. 18 juni 2009
- / Brief Thermphos aan PS, 18 november 2010
- / Brief van Gedeputeerde Staten aan Thermphos, 11 juni 2009
- / Brief van VROM-inspectie aan College, 3 februari 2010
- / Brief van VROM-inspectie aan Commissaris van de Koningin, 14 december 2009
- / Brief van VROM-inspectie aan de provincie, 10 maart 2010
- / Brief VROM-inspectie aan college Gedeputeerde Staten provincie Zeeland, d.d. 26 april 2010
- / Brief VROM-inspectie aan provincie, d.d. 25 mei 2009
- / Brief VROM-inspectie aan provincie, d.d. 25 mei 2009
- / BRZO bedrijvenlijst 2010, 1 november 2010
- / CaRe-beschrijving technologie voor ZMF overheid d.d. 30 december 2004
- / 'De kern van de zaak?' door J. de Ridder en N. Struiksmā, Den Haag: WODC 2008.
- / 'De tijd is rijp', van de Commissie Herziening Handhavingstelsel VROM-regelgeving
- / Dioxinen in de bodem in en rond het Sloegebied, RIVM, 21 juli 2009
- / Eerste beoordeling van de luchtkwaliteit rondom Thermphos d.d. 27 oktober 2010
- / E-mail cluster bedrijven afdeling Milieuhygiēne aan RIVM, d.d. 18 november 2009
- / E-mail met verslag van bespreking afdeling HNM en Thermphos d.d. 14 september 2009
- / E-mail met verslag van bespreking afdeling HNM en Thermphos d.d. 14 september 2009
- / Factsheet Cadmium en cadmiumverbindingen, RIVM, 2010
- / Factsheet Dioxinen en furanen RIVM, 2009
- / Feitenrelaas Thermphos d.d. 18 november 2010
- / Feitenrelaas Thermphos d.d. 18 november 2010
- / Feitenrelaas Thermphos d.d. 18 november 2010
- / Formele waarschuwing provincie Zeeland aan Thermphos, d.d. 19 februari 2004
- / Formele waarschuwing provincie Zeeland aan Thermphos, d.d. 11 december 2007
- / GS-besluit d.d. 19 november 2010, nummer 10037030
- / GS-besluit, d.d. 6 april 2010, verwijnummer 10008257

- / GS-nota definitieve besluitvorming gedoogbeschikking, d.d. 6 april 2010
- / GS-nota Onderzoek VROM-taken provincie Zeeland, 14 december 2006
- / Handhavingsrapportage 2003 d.d. 31 maart 2004
- / Handhavingsrapportage 2004 d.d. 29 april 2005
- / Handhavingsrapportage 2008 d.d. 26 juni 2009
- / Handhavingsrapportage 2009, 3 maart 2010
- / Huis-aan-huisbrief d.d. 21 december 2009
- / Informatieblad bijeenkomst 15 december 2010
- / Informatieblad ten behoeve van de informatiebijeenkomst van 15 december 2010
- / Inspectierapport BRZO, d.d. 16 april 2010
- / Integraal verbeterplan milieu- en veiligheid, Thermphos, oktober 2010
- / Jaarrekening provincie Zeeland 2008, hoofdstuk Omgeving, programma Milieu
- / Jongma (2009), Tekst&Commentaar Milieurecht, art. 8.11 WMB, aantekening 4
- / Mail cluster Bedrijven d.d. 14 februari 2011
- / Mail Thermphos aan afdeling Handhaving d.d. 6 januari 2009
- / Mandaatbesluit gedeputeerde staten, 20 oktober 2010
- / Mandaatbesluit gedeputeerde staten, artikel 2, 20 oktober 2010
- / Notulen DG Gedeputeerde Staten, 14 september 2010
- / Notulen DG Gedeputeerde Staten, 19 november 2010
- / Notulen DG Gedeputeerde Staten, 21 januari 1997
- / Notulen DG Gedeputeerde Staten, 30 november 2010
- / Notulen Gedeputeerde Staten, 19 mei 2009
- / Notulen GS-vergadering van 15 april 2008
- / Notulen stafbespreking afdeling MHY, d.d. 10 november 2008
- / Notulen stafbespreking gedeputeerde Wiersma, 16 maart 2009
- / Notulen stafbespreking gedeputeerde Wiersma, 18 augustus 2008
- / Notulen stafbespreking gedeputeerde Wiersma, 18 februari 2009
- / Notulen Stafbespreking met de Gedeputeerde Milieu en de Directie RMW, pp. 2.
- / Notulen vergadering GS, 12 mei 2009
- / Notulen vergadering GS, 19 mei 2009
- / Offerte Tauw aan Directie RMW d.d. 2 november 2010
- / Omgevingsbalans 2009, juli 2009
- / Persbericht 'Gedeputeerde Staten trekken gedoogbeschikking Thermphos in' d.d. 19 november 2010
- / Persbericht 'Gezondheidskundig onderzoek Thermphos', d.d. 15 december 2010
- / Persbericht 'GS trekken gedoogbeschikking Thermphos in', d.d. 19 november 2010
- / Persbericht GS 'Stand van zaken Handhaving Thermphos', d.d. 16 september 2010
- / Persbericht over de informatiebijeenkomst en het ter inzage leggen van de ontwerpbeschikking voor Thermphos
- / Persbericht provincie Zeeland, 'Toestemming verleend aan Thermphos', d.d. 6 april 2010
- / Persbericht Provincie Zeeland, 28 mei 2009
- / Plan van aanpak milieu en veiligheidsproblematiek bij Thermphos International BV te Vlissingen-Oost

- / Plan van aanpak reductie onderzoek dioxine emissie sinterfabriek d.d. 8 juni 2009
- / Procesbeschrijving overgenomen van omschrijving bedrijfsactiviteiten Thermphos door Adviesbureau RBOI, 2008
- / Project Veiligheidscontour Sloegebied, provincie Zeeland, 22 december 2005
- / Rapport 'Emissies van dioxinen in Nederland', april 1993
- / Revisievergunning Hoechst, 27 april 1993
- / RIVM-rapport 'De verspreiding van dioxinen rond Thermphos : Depositie, concentratie in de lucht en blootstelling', 2010
- / RIVM-rapport 'Dioxinen in de bodem in en rond het Sloegebied', 2009
- / RIVM rapport, 'Eerste beoordeling van de luchtkwaliteit rondom Thermphos', 27 oktober 2010
- / RIVM-offerte bodemonderzoek Thermphos Vlissingen d.d. 8 juli 2009
- / Samenvatting van de stafbespreking gedeputeerde Milieu met de afdelingen MHY en HNM d.d. 15 januari 2007
- / Schriftelijke Vragen van de fracties D66 en GroenLinks van de gemeente Vlissingen d.d. 14 november 2010
- / Snuffelploegonderzoek bij ThermPhos International B.V. te Ritthem d.d. 17 december
- / Vergunning d.d. 2 november 2010
- / Verslag 32^{ste} vergadering PS, 9 april 2010
- / Verslag 38^{ste} vergadering PS, 19 november 2010
- / Verslag Statencommissie Ruimte, Ecologie en Water, 10 september 2010
- / Verslag Statencommissie Ruimte, Ecologie en Water, 24 april 2009
- / Verslag Stichting advisering bestuursrechtspraak ex artikel 8:47 Algemene wet bestuursrecht d.d. 14 juli 2008
- / Vertrouwelijke notulen DG Gedeputeerde Staten, 7 april 2009
- / VROM-inspectie onderzoek VROM-taken provincie Zeeland, eindrapport december 2006
- / VTH Strategie Thermphos International B.V., provincie Zeeland, 7 januari 2011
- / Website BRZO, <http://www.brzo99.nl.aspx/get.aspx?xdl=/views/brzo/xdl/page<mldt=210477&Sitldt=220&Varldt=88>, 1 februari 2011
- / Website provincie Zeeland: http://provincie.zeeland.nl/milieu_natuur/thermphos/.....
- / Wijziging vergunning filter unit afzwang d.d. 21 oktober 2002

Bijlage 3. Organogram Provincie Zeeland



Bijlage 4. Werkwijze van de afdeling Milieuhygiëne en Handhaving Natuur en Milieu

Werkwijze van de afdeling Milieuhygiëne

De afdeling Milieuhygiëne is verantwoordelijk voor:

- / afval
- / bodem
- / geluid
- / lucht
- / (externe) veiligheid
- / duurzaam ondernemen
- / energiebeleid
- / vergunningverlening

Er zijn in de provincie Zeeland ongeveer tweehonderd bedrijven die vergunningplichtig zijn.¹⁹² Daarvan gaat het in ongeveer twintig gevallen om grote bedrijven zoals Thermphos. Het cluster Bedrijven is binnen de provincie Zeeland verantwoordelijk voor de vergunningverlening van al deze bedrijven.

Bij elke vergunningaanvraag wordt een afhandelingsteam vastgesteld, bestaande uit een technisch medewerker (en sinds 2007 een plaatsvervanger¹⁹³) en een juridisch medewerker van het cluster Bedrijven van de afdeling MHY. De technisch medewerker behandelt de technische aspecten van de vergunning en stelt de considerans op. De jurist draagt zorg voor de juridische aspecten van de vergunning/beschikking en waarborgt dat aan de Awb, termijnen en dergelijke wordt voldaan. Bij iedere vergunningsprocedure is een handavingsinspecteur betrokken, die beoordeelt of de vergunningen handhaafbaar zijn. Binnen het cluster Milieukwaliteit zijn deskundigen werkzaam op het gebied van gevaarlijke stoffen. Afhankelijk van de vergunningaanvraag kan het afhandelingsteam advies vragen aan medewerkers van het cluster Milieukwaliteit. In het geval van Thermphos heeft dit cluster een adviserende functie op het gebied van luchtkwaliteit.

Alle medewerkers voeren hun activiteiten in het systeem HAVER in. Op die manier is zowel vergunnings- als handavingsinformatie voor alle betrokken medewerkers toegankelijk.

Het proces van vergunningverlening is schriftelijk vastgelegd sinds 2000. De vigerende procesbeschrijving dateert uit 2005 en is in 2005 ISO-9001 gecertificeerd. Op basis van de vergunningaanvraag maakt de afdeling een ontwerp-beschikking. Bij de aanvraag kijkt men naar drie aspecten:

- / bestaande wet- en regelgeving;
- / of de gestelde normen reëel zijn;
- / of de normen voldoen aan de IPPC-richtlijn.

Bij het opstellen van de ontwerp-beschikking is de aanvraag het vertrekpunt. Bij het beoordelen van de aanvraag toetst de technisch medewerker aan de relevante regelgeving. Hij maakt ook gebruik van de relevante BREF's. Indien de technisch medewerker dat wenselijk acht, consulteert hij collega's van andere provincies, de DCMR of leden van de adviesgroep NeR. De afdeling maakt geen gebruik van (commerciële) externe adviseurs.

De provincie dient binnen 3 maanden na aanvraag een ontwerp-beschikking klaar te hebben. Het concept-ontwerp wordt ter goedkeuring voorgelegd aan het clustercoördinator en afdelingshoofd. Het afdelingshoofd is gemandateerd om de definitieve ontwerp-beschikking te publiceren voor de zienswijzeprocedure. Er is

¹⁹² Formeel gesproken gaat het om 'inrichtingen'. Ten behoeve van de leesbaarheid spreken we in dit rapport over 'bedrijven'.

¹⁹³ Om de risico's in geval van personele wisselingen te verkleinen. De plaatsvervanger heeft geen directe rol, maar volgt wel het proces.

geen sprake van doormandatering door het afdelingshoofd. Indien men geen zienswijzen ontvangt, wordt de vergunning door het afdelingshoofd beschikt. Indien er wel zienswijzen komen, is besluitvorming over de definitieve vergunning door Gedeputeerde Staten vereist.

Voor alle overige documenten en situaties maakt het afdelingshoofd de afweging om de portefeuillehouder wel of niet te informeren.

Interne afstemming binnen de afdeling MHY vindt op twee manieren plaats:

- / Ambtelijke voorbespreking van het stafoverleg met de gedeputeerde door het afdelingshoofd, het plaatsvervangend afdelingshoofd en de clustercoördinatoren. Dit overleg vindt wekelijks plaats.
- / Overleg tussen de technische medewerkers om visie, kennis en ervaring uit te wisselen aan de hand van concrete situatie. Dit overleg vindt ongeveer een keer per zes weken plaats.

Werkwijze van de afdeling Handhaving, Natuur en Milieu

De afdeling Handhaving, Natuur en Milieu is belast met:

- / toezicht
- / handhaving grijs en groen milieu
- / klachtenbehandeling
- / metingen lucht en geluid
- / zwemwaterkwaliteit
- / vuurwerkevenementen
- / servicepunt handhaving Zeeland

Het cluster Industrie en Metingen van de afdeling HNM heeft toezichtsplannen opgesteld. Voor de complexe bedrijven zijn dat plannen op bedrijfsniveau. In het toezichtplan staan de prioritaire onderwerpen voor inspecties. Tevens geeft het toezichtplan het aantal beschikbare uren voor Wm-toezicht weer. De toezichtsfrequentie voor BRZO-inspecties wordt vastgesteld op basis van (het landelijk vastgestelde) toezichtmodel. Hieruit volgt dat Thermphos ongeveer eens per jaar wordt bezocht door een BRZO-inspectieteam.

De Provincie stelt jaarlijks (in oktober – november) de inspectieplanning BRZO op, samen met de inspectiepartners Arbeidsinspectie MHC, de Veiligheidsregio Zeeland en Rijkswaterstaat. In januari wordt de planning van de overige inspecties in het kader van het programma Vernieuwing Toezicht opgesteld. Deze plannings (BRZO en VT) worden nu nog apart gecommuniceerd naar de bedrijven.

Voor Thermphos is één vaste inspecteur werkzaam. Elke vier of vijf jaar wisselen de inspecteurs van bedrijf. De inspecteurs werken niet met checklists. Zij moeten zelf in staat zijn door te vragen bij een vermoeden dat er sprake is van een overtreding. Van alle inspecties wordt een bezoekverslag gemaakt. Deze wordt in HAVER opgeslagen.

In geval van overtreding zijn er op basis van de handhavingnota Oog op Zeeland twee bestuursrechtelijke reacties mogelijk: een formele waarschuwing of een sanctiebeschikking. Op basis van een in deze nota vastgesteld afwegingskader wordt van geval tot geval bepaald welke reactie wordt gekozen. Als een formele waarschuwing geen effect heeft, volgt bij een nieuwe of voortdurende overtreding alsnog een sanctiebeschikking. Het geven van een formele waarschuwing is gemandateerd; het opleggen van een sanctiebeschikking is een besluit van Gedeputeerde Staten.

Het werkproces bij het constateren van een overtreding is als volgt: de inspecteur constateert tijdens een reguliere controle of hercontrole dat er van een overtreding sprake is of dat de overtreding nog niet is beëindigd. De inspecteur rapporteert de overtreding in HAVER en overlegt de schriftelijke rapportage uit HAVER aan de juridisch medewerker.

De inspecteur overlegt met de juridisch medewerker op welke wijze de overtreding opgevolgd wordt (waarschuwing, last onder dwangsom of bestuursdwang) op basis van de sanctiestrategie. Tevens wordt overlegd binnen welke termijn de overtreding dient te zijn beëindigd.

Politieke gevoeligheid van een bepaalde overtreding wordt in overleg tussen de clustercoördinatoren en het afdelingshoofd bepaald, op basis waarvan besloten wordt of deze overtreding besproken moet worden met de verantwoordelijk portefeuillehouder.

Het cluster Industrie en Metingen beschikt over eigen meetapparatuur. Dit in de vorm van een bus voor geluidsmetingen en een vrachtwagen voor luchtmetingen en een piketwagen. Voor het uitvoeren van metingen, calibratie en validatie van meetapparatuur en laboratoriumonderzoek is per jaar een budget van 60.000 euro beschikbaar. De metingen van de provincie zelf zijn overigens niet gecertificeerd.

De medewerkers van het cluster Industrie en Metingen verzorgen ook de afhandeling van klachten en incidentmeldingen via de milieuklachtenlijn. Deze lijn is 24 uur per dag en zeven dagen per week bereikbaar. Iedere maand circuleert er bij de afdelingen MHY en Handhaving een overzicht van klachten en incidentmeldingen bij deze milieuklachtenlijn.

Binnen de afdeling HNM zijn er vier vormen van overleg:

- / Iedere maandag is er stafoverleg met het afdelingshoofd en de clustercoördinatoren.
- / Iedere maandagochtend is er een afstemmingsoverleg tussen de juridische medewerkers, de clustercoördinatoren en de inspecteurs van de afdeling HNM. Dit overleg vindt sinds 2008 plaats. Onderwerpen van gesprek zijn naast lopende zaken in ieder geval de milieuklachten en incidenten van de voorgaande week.
- / Eens per twee maanden is er een afdelingsbreed overleg.
- / Wekelijks is er sprake van stafoverleg met de portefeuillehouder.

Bijlage 5. Globale omschrijving van het proces van vergunningverlening

Het proces van vergunningverlening bestaat uit de volgende acht stappen:

1 Startbijeenkomst

Bij de startbijeenkomst zijn alle betrokken actoren uitgenodigd.¹⁹⁴ Doel van de startbijeenkomst is om bedrijven en betrokkenen te informeren over het vergunningproces. Een startbijeenkomst vindt in ieder geval plaats met nieuwe bedrijven die vergunningen nodig hebben, maar kan ook plaatsvinden met bestaande vergunninghoudende bedrijven die aanvullende vergunningen nodig hebben.

2 Concept-vergunningaanvraag

Naar aanleiding van de concept-vergunningaanvraag is er overleg tussen de technisch medewerker van de provincie en het bedrijf, waarin de vergunningverlener adviseert over mogelijke aspecten die ook van belang kunnen zijn voor de vergunningaanvraag. Desgewenst kan ook een juridisch medewerker van de provincie in deze fase betrokken zijn.

3 Definitieve vergunningaanvraag

Het bedrijf dient de definitieve vergunningaanvraag aan en deze wordt door de vergunningverlener en een juridisch medewerker van de provincie getoetst.

4 Pre-concept ontwerpbeschikking

De afdeling MHY stelt op basis van de aanvraag een ontwerpbeschikking op. In veel gevallen legt de provincie voor het afgeven van de ontwerp-beschikking een pre-concept voor aan het bedrijf voor ter controle van de genoemde feiten.

5 Ontwerpbeschikking

De provincie is verplicht binnen drie maanden na aanvraag een ontwerpbeschikking klaar te hebben. De ontwerpbeschikking bevat een considerans en een omschrijving van de voorschriften. Nadat de vergunningverlener en de juridisch medewerker deze hebben opgesteld, leggen zij deze ter goedkeuring voor aan de clustercoördinator Bedrijven en het afdelingshoofd. Een inspecteur van de afdeling HNM toetst de handhaafbaarheid van de vergunning.

6 Bekendmaking

De ontwerpbeschikking wordt gepubliceerd.

7 Zienswijzen

Na publicatie van de ontwerpbeschikking bestaat voor een periode van zes weken de mogelijkheid tot het indienen van zienswijzen.

8 Definitieve beschikking

Indien er geen zienswijzen zijn, stelt het afdelingshoofd of de directeur de beschikking definitief vast. Wanneer er zienswijzen worden ingediend, is beoordeling van de zienswijzen en besluitvorming over de definitieve vergunning door Gedeputeerde Staten vereist.

¹⁹⁴ Het gaat hier bij om medewerkers van de provincie, van (de) betrokken gemeente(n), de VROM-inspectie, Veiligheidsregio, Rijkswaterstaat en het desbetreffende bedrijf.

Bijlage 6. Toezicht op Thermphos

Het toezicht op de uitstoot van Thermphos in verhouding tot de vergunde normen vindt plaats op basis van toezichtsplannen, metingen door de provincie en milieujarverslagen van Thermphos. Ook zijn er BZRO-inspecties naar de externe veiligheid (op het gebied van milieu), arbeidsveiligheid en rampenbestrijding.

Toezichtplannen

Sinds 2007 stelt de provincie per bedrijf toezichtplannen en meetjaarplannen op. Het hoofd van de afdeling Handhaving, Natuur en Milieu (HNM) stelt deze plannen vast. Vanaf 2009 bevat het toezichtplan een risicoprofiel waarin staat aangegeven welke risico's het desbetreffende bedrijf voor schade aan het milieu met zich meebrengt. Uit het risicoprofiel van 2010 wordt duidelijk dat de provincie deze risico's bij Thermphos voornamelijk ziet op het gebied van lucht, water, geur, veiligheid en stof. Voor bodem, geluid en afval zie zij deze risico's niet.¹⁹⁵ Daarnaast bevat het toezichtplan sinds 2010 een inschatting van oorzaken voor mogelijke overtreding van de vergunde normen. Hierbij onderscheidt de provincie de oorzaken *niet kennen*, *niet kunnen*, *niet willen* en *niet moeten* (vanwege weinig controle of vanwege een lage sanctie). Tot slot bevat het toezichtplan een keuzelijst voor de in te zetten instrumenten en inspectieonderwerpen. Onduidelijk blijft welke keuzes de provincie hierin ten aanzien van Thermphos heeft gemaakt.

De afdeling HNM wijst een aantal toezichten per jaar en per bedrijf toe. De provincie geeft aan dat Thermphos onder verscherpt toezicht staat. Dit betekent dat de inspecteur er (bijna) elke week een inspectie uitvoert. Uit interviews wordt duidelijk dat Thermphos 240 toezichten toegewezen heeft gekregen over het jaar 2011 (net als in 2010). Vanaf de tweede helft vorig jaar en dit jaar is en wordt de betreffende inspecteur volgens de provincie voor ongeveer 80 procent op Thermphos ingezet. Van ieder inspectiebezoek wordt een verslag opgesteld. Elke vier of vijf jaar wisselen de inspecteurs van bedrijf. In de applicatie HAVER zijn alle controlebezoeken en -verslagen opgeslagen, alle klachten van omwonenden en alle afspraken tussen de provincie en de bedrijven.

Metingen door Thermphos en door de provincie

Metingen naar de uitstoot van gevaarlijke stoffen vindt zowel door Thermphos zelf als door de provincie plaats. De bedrijven met een vergunning, zoals Thermphos, hebben de verplichting om meetgegevens te overleggen aan de provincie. Het geaccrediteerde en onafhankelijke onderzoeksbureau SGS doet dit namens Thermphos. Deze metingen vinden dagelijks meerdere malen plaats. Thermphos heeft bepalingmethoden van metingen die door de provincie zijn goedgekeurd. SGS meet volgens deze protocollen.

De provincie verricht ook metingen, maar is daarvoor niet geaccrediteerd. De provincie stelt jaarlijks een meetprogramma op. Het budget voor metingen is 60.000 euro per jaar. Voor dit bedrag worden meetapparatuur en de twee meetwagens onderhouden (inclusief calibratie en validatie) en vindt bemonstering en analyses voor emissie en buitenluchtmetingen plaats. Ook de kosten voor geluidmetingen en de reguliere kosten voor de piketauto worden hiervan betaald.

Sinds de bekendmaking van de dioxine uitstoot door Thermphos, voert de provincie hier maandelijks metingen naar uit. Een dergelijke meting kost ongeveer 4.500 euro. Dit betekent dat, indien er dagelijks wordt gemeten, een week dioxine meten 22.500 euro kost. Metingen vinden plaats naar alle stoffen waarvoor Thermphos een vergunning heeft. Vóór 2009 heeft de provincie nooit metingen laten verrichten naar dioxine. Gedeputeerde Staten hebben ingestemd met budget om de extra metingen naar dioxine bij Thermphos uit te kunnen voeren. Deze verschillende metingen worden in opdracht door de provincie gedaan door het geaccrediteerde bedrijf Tauw. Deze metingen worden nog steeds gedaan.

¹⁹⁵ Toezichtplan Thermphos 2010.

De provincie voert ook immisie metingen uit naar onder andere fluoride en fijnstof. De provincie vergelijkt periodiek de metingen die Thermphos doet en de metingen die zij zelf doet.

Tot slot heeft de afdeling HNM op 3 november 2010 het project ITT (intensivering toezicht Thermphos) vastgesteld. Dit project houdt in dat de provincie maandelijks (aan de hand van metingen) inzichtelijk maakt in hoeverre Thermphos erin slaagt zich aan de voorgeschreven normen (emissie-eisen) te houden. Eind april 2011 worden de resultaten van het project aangeboden aan het hoofd van de afdeling HNM.¹⁹⁶

Milieujaarverslagen

Thermphos is verplicht om ieder jaar een milieujaarverslag op te stellen. In deze milieuverslagen rapporteert Thermphos onder andere over de uitstoot die zij produceert (de resultaten van de eigen metingen). Daarnaast gaat zij in haar milieuverslagen in op het aantal milieu-incidenten die zich in het desbetreffende jaar hebben voorgedaan. Het gaat hier bijvoorbeeld om overschrijding van interventiewaarden in lucht emissies, lekkages en/of externe klachten. Ook gaan de milieujaarverslagen expliciet in op de gevolgen voor het klimaat, zoals aantasting van de ozonlaag en versterking van het broeikas-effect. Tot slot behandelen de milieujaarverslagen de specifieke vervuiling van lucht, water en bodem.

Intensief overleg tussen provincie en Thermphos vanaf halverwege 2009

Naast intensiever overleg binnen de provincie (tot uiting komende door de werkwijze met het kernteam, regieteam en crisisteam), intensificeert de provincie sinds de bekendmaking van de dioxine uitstoot ook het overleg met Thermphos. Sinds bekendmaking van dit overleg vindt er maandelijks overleg plaats tussen Thermphos en de provincie. Vanuit Thermphos is onder andere de directeur bij dit overleg aanwezig. Vanuit de provincie wordt dit overleg bijgewoond door de directeur Ruimte, Water en Milieu (RMW), het afdelingshoofd Milieuhygiëne (MHY), het afdelingshoofd HNM en/of diens waarnemer, en de juridisch medewerker handhaving. Tot slot is ook Rijkswaterstaat bij dit overleg vertegenwoordigd. Op de agenda van dit overleg staan de verschillende milieuproblemen:

- / emissies van dioxines en andere niet vergunde emissies;
- / terugdringen van de emissies van zware metalen;
- / neerslaande pluimen en stankproblematiek;
- / veiligheidscultuur van Thermphos;
- / overschrijding van de lozingsnormen (verantwoordelijkheid RWS);
- / vergunnings situatie en aanscherping normen.

¹⁹⁶ Project ITT (intensivering toezicht Thermphos), 3 november 2010.

Overzicht milieu inspecties en BZRO-inspecties

Naast de verschillende milieu-inspecties die er bij Thermphos plaatsvinden, voert de BZRO eveneens inspecties uit naar de externe veiligheid en arbeidsveiligheid. Tabel B6 maakt inzichtelijk hoeveel milieu-inspecties en hoeveel BZRO-inspecties er sinds 1992 naar Thermphos hebben plaatsgevonden.

Tabel B6 Aantal milieu-inspecties exclusief BRZO (tweede kolom) en BRZO-inspecties (derde kolom)		
2010	25	Februari 2010
2009	19	
2008	13	Mei 2008
2007	12	Juni 2007
2006	10	Juni 2006
2005	15	April 2005
2004	15	
2003	16	November 2003
2002	11	
2001	12	
2000	22	
1999	24	
1998	26	
1997	27	
1996	36	
1995	31	
1994	34	
1993	14	
1992	3	

Bron: Feitenrelaas Thermphos (2010)

Bijlage 7. Overzicht van relevante vergunningen, gedoogbeschikkingen en handhavingsacties

Vergunningen

In het kader van dit onderzoek zijn de vergunningen van de sinterfabriek relevant:

- / Afvalstoffenvergunning d.d. 18 maart 2008.
- / EPP vergunning d.d. 11 maart 2008 (vernietigd op 22 april 2009 door de Raad van State).
- / Revisievergunning sinterfabriek d.d. 27 april 1993.
- / Wijziging Wm zware metalen d.d. 2 november 2010.
- / Tijdelijke vergunning zware metalen d.d. 24 mei 2005 (vervallen).
- / Verlengen vergunning zware metalen d.d. 20 maart 2007 (vervallen).

Daarnaast beschikt Thermphos over de volgende vanwege de provincie verstrekte vergunningen.

- / PA&PP vergunning d.d. 29 juli 2009.
- / Revisievergunning fosforfabriek d.d. 12 september 1994.
- / Vergunning uitbreiding twee fosfortanks d.d. 2 december 2006.
- / Wijziging geluidsvoorschriften d.d. 12 februari 2002.
- / Wijziging vergunning calcinaatopslag d.d. 14 juli 1995.
- / Wijziging vergunning opslag calcinaat in containers d.d. 26 oktober 1999.
- / Wijziging vergunning filter unit afzwang d.d. 21 oktober 2002.
- / Wijziging vergunning Grisfaciliteiten d.d. 14 december 1998.
- / Wijziging vergunning stofemissie d.d. 29 mei 1998.
- / Wvo vergunning d.d. 11 maart 2008.

Gedoogbeschikkingen

In de periode 2000-2010 zijn twee gedoogbeschikkingen afgegeven:

- / Tijdelijke gedoogbeschikking normen zware metalen vanwege vertraging CaRe-project d.d. 18 mei 2007 (vervallen)
- / Gedoogbeschikking uitstoot dioxine d.d. 6 april 2010 (ingetrokken op 19 november 2010).

Formele waarschuwingen

In de periode 2000-2010 heeft Thermphos tien formele waarschuwingen gekregen:

- 1 Overtreden van artikel 17.2, eerste lid van de Wet milieubeheer. Dit betreft het niet melden van een ongewoon voorval, te weten stofdoorslag in de sinterfabriek d.d. 10 maart 2003.
- 2 Overtreden van voorschrift I.1, meetnr. 1.66. Overschrijding van de fosfinenorm d.d. 15 oktober 2003.
- 3 Overtreding voorschrift II.8, overschrijding jaarvracht cadmium d.d. 19 februari 2004.
- 4 Overtreding vrs. II.8, overschrijding zinknorm d.d. 23 februari 2004.
- 5 Overtreding art. 12.8, 1e lid Wet milieubeheer, te laat indienen Milieujaarsverslag d.d. 2 april 2004.
- 6 Overtreding artikel 5, 3e lid BRZO, geen procedure voor het omgaan met tijdelijke wijzigingen en noodsituaties, meten van veiligheidsprestaties onvoldoende d.d. 29 juni 2005.

- 7 Overtreding art. 5, 3e lid BRZO , vrs. I.6 vergunning en art. 17.1 Wet milieubeheer, MOC-procedure niet in orde, geen procedure die borgt dat actief wordt ingespeeld op stijging incidenten, geen follow-up systeem voor bijna-incidenten, incident niet gemeld d.d. 4 augustus 2006.
- 8 Overtreden artikel 17.2, eerste lid Wet milieubeheer. Niet melden ongewoon voorval d.d. 12 december 2006.
- 9 Overtreding art. 14, 1e lid BRZO; ontbreken op stoffenlijst van 22 wagons met fosfor d.d. 27 maart 2009
- 10 Overtreding voorschrift I.6 vergunning; enkele opslagtanks en stalen balken onvoldoende onderhouden d.d. 10 november 2009.

Dwangsommen

De provincie heeft in de periode 2000-2010 vijf dwangsommen opgelegd, waarvan er één deels is verbeurd:

- 1 Overtreding voorschrift 4.1.1 vergunning; overschrijding jaarvracht cadmium d.d. 2 december 2008.
- 2 Overtreding voorschrift II.8 vergunning; overschrijding jaarvracht zink d.d. 20 april 2010.
- 3 Overtreding artikel 22, 1e lid BRZO; noodplan op diverse onderdelen niet volledig d.d. 15 juni 2010.
- 4 Overtreding voorschrift II.8 vergunning; overschrijding jaarvracht cadmium d.d. 22 juni 2010.
- 5 Overtreding artikel 5 3e lid BRZO en de voorschriften 8.1 en 8.2.1 vergunning, veiligheidsbeheersysteem niet volledig op een aantal punten, niet volledig hanteren van het veiligheidsbeheersysteem d.d. 6 juli 2010 (deels verbeurd).¹⁹⁷

¹⁹⁷ Er is sprake van het opleggen van het gelijktijdig opleggen van vier lasten onder dwangsom. Drie van de lasten worden verbeurd, maar omdat de provincie van mening is dat Thermphos in één van die gevallen niet is te verwijten dat de last niet tijdig kon worden voldaan, worden twee lasten daadwerkelijk geïnd.

Bijlage 8. Verklarende begrippenlijst en afkortingen

BREF	Dit staat voor BAT Reference documents en is een uitwerking van de IPPC-richtlijn van de Europese Unie. 'BAT' staat (in het Nederlands) voor Best Beschikbare Techniek. In een BREF-document staat beschreven wat de meest milieuvriendelijke technieken zijn die een bedrijf kan toepassen.
BRZO	Besluit Risico's Zware Ongevallen. Het BRZO is sinds 1999 de Nederlandse invulling van een Europese richtlijn. Het BRZO voegt wet- en regelgeving op het gebied van arbeidsveiligheid, externe veiligheid en rampbestrijding samen. Het doel van het BRZO is het voorkomen en beheersen van zware ongevallen met gevaarlijke stoffen. Bedrijven die onder deze wet vallen, heten BRZO-bedrijven. Zo'n bedrijf moet een veiligheidsrapport maken als de hoeveelheid gevaarlijke stoffen boven een bepaalde grens komt
CaRe-project	Cadmium Reductie project van Thermphos. Het project heeft tot doel de uitstoot van cadmium met 90 procent te verminderen. Op 12 november 2004 presenteerde Thermphos een plan van aanpak voor het project met de intentie om dit project in 2007 af te ronden. Eind 2010 is het CaRe-project daadwerkelijk afgerond.
Commissie REW	Statencommissie Ruimte Ecologie en Water van de provincie Zeeland
DCMR	DCMR Milieudienst Rijnmond. De DCMR is de gezamenlijke milieudienst van de provincie Zuid-Holland en 15 gemeenten in het Rijnmondgebied. Vanuit zijn expertise werkt de DCMR samen met andere overheidsorganisaties, zoals ministerie, de Arbeidsinspectie, brandweer, GGD en politie.
EPP	Elemental Phosphorus Plant. Bedrijfsactiviteiten voor de productie van elementair fosfor.
GGD	Gemeentelijke (of geneeskundige) gezondheidsdienst.
HAYER	Document Informatie Systeem van de gemeente Zeeland waar activiteiten op het gebied van vergunningverlening en handhaving en milieuklachten van inwoners in worden geregistreerd.
HNM	Afdeling Handhaving Natuur en Milieu van de provincie Zeeland.
IPPC-richtlijn	De Integrated Pollution Prevention and Control (IPPC)-richtlijn is gericht op geïntegreerde preventie en bestrijding van milieuverontreiniging. De IPPC-richtlijn verplicht de EU-lidstaten om emissies naar water, lucht en bodem (inclusief maatregelen voor afvalstoffen) van grote milieuvervuilende bedrijven en van de intensieve veehouderij te reguleren. Dat gebeurt via een integrale vergunning. Deze dient gebaseerd te zijn op de beste beschikbare technieken (BBT). Vergunningverleners moeten rekening houden met de stoffen en stofgroepen die op de IPPC-lijst staan en zo nodig in de vergunning voorschriften verbinden aan de emissies van deze stoffen.
IVB	Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer. In het Inrichtingen- en vergunningbesluit milieubeheer zijn de vergunningplichtige categorieën van bedrijven benoemd naar bevoegd gezag. In beginsel zijn de burgemeester en wethouders maar voor specifieke bedrijven en situaties zijn de Gedeputeerde Staten of de minister bevoegd gezag. Daarnaast is in het IVB vastgelegd welke informatie bij een vergunningaanvraag milieubeheer vereist is.
MHY	Afdeling Milieuhygiëne van de provincie Zeeland.

MOB	MOBilisation for the Environment. Ideële organisatie die vindt dat Europa nog ver verwijderd is van een duurzame samenleving en dat daarvoor alle mogelijke krachten moeten worden "gemobiliseerd".
NeR	Nederlandse emissie Richtlijn lucht. Het doel van de NeR is het harmoniseren van vergunningen met betrekking tot emissies naar de lucht en het verschaffen van informatie over de stand der techniek op het gebied van emissiebeperking. De NeR geeft algemene eisen aan emissieconcentraties en uitzonderingsbepalingen voor specifieke activiteiten of bedrijfstakken.
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu. Het RIVM onderzoekt en adviseert aspecten op het gebied van volksgezondheid, voeding, milieurisico's, calamiteiten, milieu en natuur. De resultaten van het onderzoek worden vooral gebruikt door beleidsmakers en toezichthouders. Met de onderzoeksresultaten kunnen zij nieuwe regelgeving maken, bestaande regelgeving aanpassen of de uitvoering van regelgeving controleren.
RMW	Directie Ruimte, Milieu en Water van de provincie Zeeland.
RvO	Reglement van orde. In het rapport betreft het schriftelijke vragen van een Statenlid conform artikel 41 RVO van Provinciale Staten.
RWS	Rijkswaterstaat.
StAB	De Stichting Advisering Bestuursrechtspraak voor Milieu en Ruimtelijke Ordening, kortweg StAB, is een onpartijdige deskundige, die de bestuursrechter desgevraagd adviseert over geschillen op het gebied van het omgevingsrecht.
Wabo	De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht regelt de omgevingsvergunning. De omgevingsvergunning is één geïntegreerde vergunning voor bouwen, wonen, monumenten, ruimte, natuur en milieu.
Wm	Wet milieubeheer. De wet is in maart 1993 in werking getreden en gericht op het beheer van het milieu en in de vorm van een integrale milieuwet. De Wet milieubeheer is een raamwet; hierin staan algemene regels. In de Wm zijn de gemeenschappelijke elementen van een aantal milieuwetten samengevoegd. Een belangrijke basis voor de Wet milieubeheer is dat iedereen die weet of kan vermoeden dat zijn of haar gedrag nadelige gevolgen kan hebben voor het milieu, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten of maatregelen te nemen die de gevolgen zoveel mogelijk beperken of ongedaan maken.