

MEMO

Aan : de Algemene Vergadering van Afvalsturing Friesland NV
Van : J.W.G. Vernooij, algemeen directeur
Datum : 18 februari 2016
Onderwerp : toelichting op de storing bij de REC in Harlingen op 1 en 2 oktober 2015 en daarmee samenhangende onderwerpen en aandachtspunten

Inleiding

De (gevolgen van de) storing die zich op 1 en 2 oktober 2015 bij de REC in Harlingen heeft voorgedaan, hebben tot veel maatschappelijke onrust geleid. Wij zijn ons daar zeer van bewust en betreuren dit ten zeerste. Wij willen binnen de mogelijkheden die er zijn, ons maximaal inspannen om zorgen weg te nemen en waar nodig maatregelen te treffen om herhaling te voorkomen. Alvorens daarop in te gaan, willen we in dit memo eerst zo compleet en helder mogelijk alle voor u van belang zijnde feitelijke informatie met betrekking tot de storing op een rij zetten. Wij beseffen ons dat dit op onderdelen nogal technisch van aard is, maar wij hebben gemeend om dit voor een zo volledig mogelijk beeld waar nodig wel in dit memo op te moeten nemen.

Op grond van de in augustus 2015 gestarte continumeting van emissies van dioxinen/furanen bij de REC in Harlingen, bleek op 23 december dat over oktober 2015 sprake was van een verhoogde dioxine-emissie op basis van maandgemiddelde waarden. Dit nadat in augustus en september geen afwijkingen in de emissies waren geconstateerd. Ook na oktober (dat wil zeggen: over november, december en januari) zijn geen afwijkingen in de emissies geconstateerd.

Nader onderzoek heeft uitgewezen dat een storing bij de REC op 1 en 2 oktober 2015 de oorzaak van de verhoogde dioxine-emissie is geweest. Dat met deze emissie niet in strijd met de voor de REC geldende vergunning is gehandeld, laat onverlet dat Omrin er alles aan doet om lering te trekken uit de gebeurtenissen van begin oktober 2015 en dat alle inspanningen erop zijn gericht om herhaling te voorkomen.

Er mag geen enkele twijfel over bestaan dat het naleven van de vergunningbepalingen voor de REC voor ons te allen tijde uitgangspunt is, waarbij wij beseffen dat wij als publiek bedrijf een extra verantwoordelijkheid dragen.

Wij hebben onze aandeelhouders per mail van 24 december 2015, 26 januari 2016 en 5 februari 2016 over de ontwikkelingen met betrekking tot het vorenstaande geïnformeerd.

Totstandkoming omgevingsvergunning REC

In 2010 is voor de REC in Harlingen een omgevingsvergunning verleend voor het verbranden van 228.000 ton afval per jaar, welke capaciteit in 2013 op basis van de daartoe aangevraagde en verleende omgevingsvergunning is verhoogd tot 280.000 ton afval per jaar (voornamelijk huishoudelijk- en bedrijfsafval).

Als onderdeel van de vergunningprocedure is in 2008 een MilieuEffectRapportage (MER) opgesteld. Hierin zijn alle effecten voor mens en milieu in beeld gebracht en getoetst aan de relevante wettelijke normen. In de MER is ook aandacht besteed aan de hoogte van de schoorsteen. Hierbij zijn drie scenario's (met een hoogte van respectievelijk 44 meter, 55 meter en 70 meter) doorgerekend en is bepaald wat de invloed is op de luchtkwaliteit op 1,5 meter hoogte (de zog. neushoogte). De conclusie was dat de invloed van de REC bij alle drie schoorsteenhoogtes verwaarloosbaar was en bleef.



De commissie-MER heeft een positief advies gegeven, waarna de provincie Fryslân een omgevingsvergunning heeft afgegeven waarbinnen de bedrijfsvoering van de REC moet plaatsvinden. Hierbij heeft toetsing aan alle daarvoor in aanmerking komende wettelijke normen plaatsgevonden. De vergunning is tot en met de Raad van State betwist en onderwerp geweest van (aanvullend) onderzoek. Het belangrijkste aandachtspunt in de procedure bij de Raad van State is de verspreiding van rookgassen geweest. Hiervoor zijn vele modelleringen gemaakt met het zg. Nieuw Nationaal Model. Met dit Model (NNM) kan de verspreiding van emissies in de lucht worden berekend. Voor de REC is ook het 'worst case'-scenario doorgerekend waarin rookgassen na verlaten van de schoorsteen direct op de grond neerslaan.

Het vorenstaande is uitgebreid aan de orde gekomen in het door de StAB (Stichting Advisering Bestuursrechtspraak) aan de Raad van State uitgebrachte deskundigenverslag van mei 2011. Mede op basis hiervan heeft de Raad van State positief over de vergunning geoordeeld en is de vergunning onherroepelijk geworden.

Meting samenstelling rookgassen REC

In de REC is meetapparatuur ingebouwd die de samenstelling van de rookgassen continu meet. De dioxinen en zware metalen worden alleen op basis van periodieke bemonstering door een geaccrediteerd bureau bepaald.

Op verzoek van de provincie Fryslân en de gemeente Harlingen hebben wij vrijwillig onze medewerking verleend aan een continue dioxinebemonstering bij de REC. De REC is de enige afvalenergiecentrale in Nederland waar dit gebeurt. De bemonstering loopt nu zes maanden. In vijf van de zes perioden van vier weken wordt het beeld van een heel lage dioxine-uitstoot (ver onder de landelijke norm) bevestigd. Alleen tijdens de storing op 1 en 2 oktober 2015 is sprake geweest van een verhoogde dioxine-emissie.

Storingsruimte in de vergunning

Zoals bij elke technische installatie, kunnen storingen bij REC niet altijd worden voorkomen. Daarom is in de vergunning voor de REC, naast de 8.000 uur dat de REC per jaar in normaal bedrijf is, voorzien in maximaal 60 storingsuren per jaar. De afgelopen jaren is de REC beduidend onder deze norm gebleven met een gemiddelde van circa 20 storingsuren per jaar.

Op grond van de vergunning is toegestaan dat tijdens de maximum aantal van 60 storingsuren de kwaliteit van de rookgassen niet voldoet aan alle gestelde luchtmissie-eisen in de vergunning. Dit betekent dus niet dat elke storing er ook daadwerkelijk toe leidt dat niet aan de betreffende emissie-eisen wordt voldaan, maar als dit gebeurt biedt de vergunning daarvoor ruimte.

Deze mogelijkheid heeft uitdrukkelijk onderdeel uitgemaakt van eerdergenoemde beoordeling door de StAB in het kader van de vergunningverlening. Belangrijk in dit verband is dat op basis van toetsing van mogelijke storingscenario's, waarvan de situatie zoals die zich op 1 en 2 oktober 2015 voordeed er een was, geoordeeld werd dat deze geen gevaar voor de volksgezondheid zullen opleveren.

Storingen moeten door de REC altijd worden gemeld aan de provincie/FUMO. Ook de storing op 1 oktober 2015 is meteen gemeld en naderhand aangevuld met detailinformatie.

Al onze inspanningen zijn er op gericht om het werkelijk aantal storingsuren in de eerste plaats vanuit milieuoverwegingen tot een minimum te beperken. Daarnaast heeft dit ook vanuit bedrijfs-economisch oogpunt de voorkeur.

De storing van 1 en 2 oktober 2015

Door een defect in de elektronica van de zg. zuigtrekventilator (de ID-fan) is deze ventilator in storing gegaan en na een reset volledig uitgevallen. De ID-fan is de grote ventilator aan het einde van de rookgasreinigings(RGR)-installatie, die de rookgassen door de RGR-installatie aanzuigt



waardoor de reiniging van de rookgassen kan plaatsvinden en die de gereinigde rookgassen via de schoorsteen naar buiten blaast. Doordat de ID-fan uitviel moest de REC uit bedrijf en was een gecontroleerde afstookprocedure onmogelijk.

Het afvoeren van het nasmeulend afval op het rooster en het blussen van brandend afval bij de vultrechter duurde 9,5 uur. Onvolledige verbranding heeft gezorgd dat dioxine kon ontstaan. Nadat de installatie weer was gerepareerd kon de installatie 's avonds weer worden opgestart, waarna de REC op 2 oktober weer in bedrijf was. Na de opstart heeft de dosering van actief kool gedurende 12 uur niet aangestaan (actief kool wordt aan de rookgassen toegevoegd om zware metalen en dioxinen aan zich te binden). Nadat deze was aangezet is verzuimd dit aan het bevoegd gezag te melden. Dit was een menselijke fout en er zijn maatregelen genomen om herhaling te voorkomen (zie ook hierna onder 'getroffen maatregelen').

Tijdens de storing op 1 oktober is, zolang nog sprake was van brandend afval, het doekenfilter in bedrijf gehouden en is de zg. opstartleiding (die wordt gebruikt bij het op temperatuur brengen van de ketel met gasbranders bij de opstart als nog geen afval wordt verbrand) niet gebruikt.

Nadat later op de middag op 1 oktober het probleem met de ID-fan verholpen was en de installatie weer gereed was om in bedrijf te gaan is de normale opstartprocedure gevolgd. Hierbij is vanaf het allereerste moment het zg. elektrostatisch filter (stoffilter) in bedrijf geweest.

Er zijn op 1 en 2 oktober dus geen volledig ongefilterde rookgassen uit de schoorsteen gekomen.

Dioxine-emissie door de storing

Adviesbureau Witteveen+Bos heeft in opdracht van provincie Fryslân een 'worst case'-schatting gemaakt van de dioxine-emissie die tijdens de storing is vrijgekomen. Deze schatting komt uit op circa 33 milligram. Met uitzondering van 1 en 2 oktober zijn er in 2015, op basis van de (continu)metingen, geen andere dagen geweest met verhoogde dioxine-emissies. Voor het hele jaar 2015 komt de 'worst case'-schatting van dioxine-emissies uit op circa 40 milligram.

Gevolgen van de dioxine-emissie voor de volksgezondheid

De GGD heeft vastgesteld dat de dioxine-emissie tijdens de storing zeer gering was ten opzichte van de dioxine die al in de omgeving aanwezig is en die vooral via het voedsel wordt opgenomen (zie bijlage 1: toelichting van Frans Duijm van de GGD Fryslân/Groningen d.d. 28 januari 2016). Daarmee heeft de storing van 1 en 2 oktober niet tot een extra risico voor de volksgezondheid geleid.

Belangrijk in dit verband is tevens dat via het biomonitoringsonderzoek, dat wordt uitgevoerd door de Universiteit Wageningen, de emissie van dioxines continu wordt gemonitord door middel van het bepalen van de dioxineconcentratie in melk in de omgeving van Harlingen. Deze metingen vinden plaats vanaf 2010 en hebben tot dusver geen afwijkingen laten zien.

Bovendien is in opdracht van de provincie door het RIVM gras- en bodemonderzoek rondom de REC uitgevoerd, waaruit is gebleken dat van beïnvloeding door de REC geen sprake is en de gehalten aan dioxines overeenkomen met locaties zonder aanwijsbare bron van dioxines in de omgeving (zie bijlage 2: resultaten dioxine-analyses Harlingen d.d. februari 2016 en reactie GGD op resultaten analyses grasmonsters RIVM).

Emissienormen

De emissienormen waar de REC aan moet voldoen zijn vastgelegd in de vergunning. Dit betreft zowel daggemiddelde als jaargemiddelde waarden. Al vanaf 2011 worden dagelijks de daggemiddelde waarden op de website van Omrin geplaatst.

Tijdens storingsuren gelden de in de vergunning opgenomen emissienormen niet. De storing van 1 en 2 oktober 2015 viel binnen het maximum van 60 storingsuren. Dit betekent dat de REC binnen de kaders van haar vergunning is gebleven.



Eventuele risico's met betrekking tot zoutzuur

De normen voor de uitstoot van zoutzuur zijn wettelijk bepaald en doorvertaald in vergunning-normen voor de REC. Tijdens de vergunningprocedures bij de Raad van State zijn tal van model-berekeningen gemaakt voor de verspreiding van de rookgassen en de betekenis daarvan voor de concentraties die je inademt als je door de haven loopt. Zelfs in het slechtst denkbare scenario waarbij rookgassen uit de schoorsteen direct neerslaan, worden geen wettelijke normen overschreden. In 2011 heeft zich bij de inbedrijfstelling van de RGR-installatie een incident voorgedaan waarbij mensen in een kraan op hoogte werkten en last hadden van de zurige rook-gassen. Hierop heeft Arcadis een onderzoek gedaan naar concentraties van schadelijke stoffen op hoogte (30 - 55 meter vanaf het maaiveld) ingeval van een storing. Dit heeft geresulteerd in een protocol waarbij bij een storing de buurbedrijven worden geïnformeerd als de windrichting de rookgassen over de haven blaast.

In een eerdere rapportage (ten tijde van de vergunningprocedure) was vastgesteld dat de concentraties op maaiveldniveau ook bij storing binnen de wettelijke kaders vallen en niet gevaarlijk zijn.

Lasten onder dwangsom

Naar aanleiding van de storing bij de REC op 1 en 2 oktober 2015 heeft Gedeputeerde Staten van de provincie Fryslân bij brief van 2 februari 2016, lasten onder dwangsom aan Omrin opgelegd voor de volgende overtredingen die naar het oordeel van het bevoegd gezag hebben plaatsgevonden op het moment van c.q. na de storing bij de REC op 1 en 2 oktober 2015:

1. het circa 12 uren buiten werking zijn van de zogenoemde actief kooldosering (actief kool wordt aan de rookgassen toegevoegd om zware metalen en dioxinen aan zich te binden), omdat vergeten was deze dosering bij het opstarten van de installatie op 2 oktober 2015 in te schakelen;
2. het niet-melden aan het bevoegd gezag van het buiten werking zijn van de actief kooldosering als hiervoor onder ad 1 is aangegeven;
3. het na het uitvallen van de ventilator (de ID-fan) ongecontroleerd laten doorgaan van het verbranden c.q. smeulen van nog aanwezig afval op het verbrandingsrooster (nadat de aanvoer van afval was gestaakt) voor een periode die langer dan 4 uur duurde terwijl de verbrandingstemperatuur te laag was en het grootste gedeelte van de RGR-installatie als gevolg van de storing was uitgeschakeld;
4. het niet-voldoen aan de normen voor koolmonoxide tijdens storingen;
5. het niet-representatief zijn van de metingen van een van de stofmeters, vanwege de locatie van deze meter in de installatie.

Over de hiervoor onder ad 1 en ad 2 vermelde overtredingen kan geen misverstand bestaan. Omrin heeft op die punten de van toepassing zijnde regelgeving c.q. vergunningvoorwaarden overtreden. Dat dit (deels) aan een menselijke fout is te wijten, doet niets af aan het feit dat dit niet had mogen gebeuren. De voor deze overtredingen aan opgelegde lasten onder dwangsom - een bedrag van € 10.000 respectievelijk een bedrag van € 2.500 voor elke volgende keer dat wij hieraan niet voldoen - staan voor ons niet ter discussie. Wij zullen daartegen dus ook geen bezwaar indienen. Ten aanzien van de onder ad 5 vermelde overtreding (met een bedrag van € 20.000 voor elke volgende keer dat wij hieraan niet voldoen) zijn wij inmiddels tot de conclusie gekomen dat ook daartegen geen bezwaar wordt ingediend, omdat dit punt reeds eerder in 2015 onderwerp van bespreking met het bevoegd gezag was en een oplossing binnen handbereik ligt.



Wat betreft de onder ad 3 en ad 4 vermelde overtredingen (met voor elk een te verbeuren dwangsom bij een volgende overtreding van € 20.000) zijn wij het niet op voorhand eens met de conclusie van het bevoegd gezag dat in dezen sprake is van een overtreding. Afhankelijk van de uitkomst van onze analyses hiervan, sluiten wij niet uit dat wij gebruik zullen maken van de mogelijkheid om op deze onderdelen bezwaar in te dienen tegen de opgelegde sanctie. Met deze analyses bedoelen we dat we eerst zorgvuldig onderzoek willen (laten) doen (vanuit technische en operationeel oogpunt) en willen beoordelen in hoeverre de onder ad 3 en ad 4 vermelde overtredingen als verwijtbaar aan Omrin kunnen worden aangemerkt, danwel in hoeverre sprake is van een overmachtssituatie die ons niet kan worden verweten.

Zoals uit het voorgaande blijkt, is de last onder dwangsom dus niet opgelegd voor het als gevolg van de storing overschrijden van de emissienormen voor dioxinen, omdat de geldende vergunningvoorwaarden niet zijn overtreden.

Voor alle duidelijkheid: een last onder dwangsom houdt in dat het aangegeven bedrag wordt verbeurd voor elke volgende keer dat de desbetreffende overtreding opnieuw wordt begaan. Daarbij geldt per overtreding een maximaal te verbeuren bedrag. Deze maximumbedragen voor elk van de overtredingen bij elkaar opgeteld resulteert in een maximaal bedrag van € 615.000. Omrin hoeft op basis van de nu opgelegde lasten onder dwangsom niets te betalen, maar is alleen bij herhaling per dwangsom de bedragen verschuldigd zoals hiervoor is aangegeven.

Getroffen maatregelen

Naar aanleiding van de gebeurtenissen op 1 en 2 oktober is een aantal maatregelen getroffen, waarvan de belangrijkste zijn:

1. Ongeacht de omvang van het incident wordt bij de REC altijd nader onderzoek gedaan naar de oorzaak van een incident en worden waar nodig verbetermaatregelen getroffen. Deze werkwijze maakt deel uit van ons ISO-gecertificeerde managementsysteem.
Ook over de storing van 1 en 2 oktober 2015 loopt een evaluatieonderzoek naar de instellingen voor de bedrijfsvoering en de operationele handelingen tijdens de storing. De eerste verbetermogelijkheden zijn meteen doorgevoerd. Het evaluatieonderzoek is nog niet afgerond, eventuele daaruit voortvloeiende aanvullende maatregelen zullen zo spoedig daarna worden uitgevoerd.
2. Toen tijdens het nader onderzoek van de storing bleek dat de actief kool-dosering op 2 oktober 2015 gedurende 12 uur na de opstart niet had aangestaan is meteen een expliciete alarmering ingebouwd ter voorkoming van het niet-doseren van actief kool als de installatie in bedrijf is.
3. De verplichting voor en de werkwijze bij het melden van storingen/bijzonderheden in de RGR-installatie zijn opnieuw met het operationele personeel doorgenomen en de afspraken daarover zijn aangescherpt.
4. De meting van stof dient minimaal 150 mg/Nm³ aan te kunnen geven. De daarvoor bestemde stofmeter blijkt niet betrouwbaar genoeg te zijn vanwege de plaats in de installatie. Daarom zal de stofmeting op de andere plek in de REC - in de schoorsteen - verhoogd worden naar minimaal 150 mg/Nm³.
5. Omrin heeft meteen na 1 oktober 2015 advies gevraagd aan de leverancier van de elektronica voor de ID-fan hoe dit probleem in de toekomst kan worden voorkomen. Hieruit kwam naar voren dat daarvoor de zg. vermogensregeling van de ID-fan aangepast en uitgebreid moet worden. Daardoor zal er bij een vergelijkbare storing in de aansturing een terugvaloptie zijn, die ervoor zal zorgen dat de ID-fan in dat geval in bedrijf blijft. Deze aanpassing wordt nu voorbereid en zal bij de onderhoudstop in april 2016 worden doorgevoerd.



Communicatieprotocol

Ten behoeve van eenduidige afspraken over de communicatie met betrekking tot de vergunning van de REC en afwijkingen in de reguliere bedrijfsvoering, is door de provincie Fryslân, de gemeente Harlingen en Omrin een communicatieprotocol vastgesteld. Dit protocol geldt sinds februari 2014.

Het doel van het protocol is als volgt omschreven:

“Het communicatieprotocol tussen Omrin, gemeente Harlingen en de provincie Fryslân heeft als doel inwoners proactief, transparant en snel te informeren over de REC. De afspraken tussen de drie partijen zijn in dit protocol vastgelegd.

Het gaat om zaken die afwijken van de reguliere bedrijfsvoering en de bepalingen in de vergunningen, zoals incidenten en ongewone voorvallen waarbij sprake is of kan zijn van invloeden op de omgeving, mens en milieu.

Het gaat ook om nieuwe vergunningaanvragen, aanvullingen op de huidige vergunning en overige ontwikkelingen binnen de REC.

Daarnaast heeft het als doel om te zorgen dat alle drie partijen elkaar goed en tijdig informeren.”

In het protocol worden de werkafspraken gedetailleerd beschreven op basis van de eigen rol en verantwoordelijkheid die de drie partijen hebben om elkaar en inwoners proactief, transparant en snel te informeren over de REC.

Wij zijn voornemens om op korte termijn met de gemeente en de provincie het communicatieprotocol te evalueren, om te kunnen bepalen welke aanpassingen nodig zijn naar aanleiding van de ervaringen van de afgelopen maanden. Hierbij worden onder andere de ingezette communicatiemiddelen, de huidige communicatielijnen en huidige verantwoordelijkheden beoordeeld. Tijdigheid en volledigheid van informatie zijn hierbij belangrijke beoordelingscriteria.

Bijlagen:

1. Toelichting van Frans Duijm van de GGD Fryslân/Groningen d.d. 28 januari 2016.
2. Resultaten dioxine-analyses Harlingen d.d. februari 2016 en reactie GGD op resultaten analyses grasmonsters RIVM.