



VROM-Inspectie
Ministerie van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

Onderzoek naar registratie en toezicht natte koeltorens



De minister van VROM heeft de Tweede Kamer toegezegd dat de VROM-Inspectie voor eind 2009 een onderzoek zou doen naar de kwaliteit van de gemeentelijke registratie van natte koeltorens en de kwaliteit van het gemeentelijke toezicht op het beheer en onderhoud van natte koeltorens. Dit omdat natte koeltorens een reële bron van legionellosebesmetting kunnen vormen. De resultaten van dit onderzoek zijn beschreven in deze factsheet.

1. Opzet van het onderzoek

In de maand november 2009 zijn 40 gemeenten geïnterviewd. De hieronder vermelde resultaten geven een beeld van de wijze waarop deze 40 onderzochte gemeenten met de koeltorenproblematiek omgaan. De steekproef is samengesteld door vanuit alle grootte- klassen een aantal gemeenten te selecteren. Daarbij zijn ook gemeenten onderzocht die bij de inventarisatie in 2008 hebben aangegeven dat ze géén natte koeltorens hebben.

Een belangrijke notie is dat het onderzoek op basis van het aantal van 40 gemeenten slechts een indicatief beeld kan geven.

2. Algemene constatering

Geen prioriteit

De helft van de gemeenten geeft aan dat de registratie van en het toezicht op het beheer en onderhoud van de natte koeltorens geen prioriteit heeft binnen het gemeentelijk beleid. Bij de uitvoering van het beleid worden keuzes gemaakt, waarbij de aanwezigheid van koeltorens nauwelijks een rol speelt.

Een aantal gemeenten geeft zelfs aan dat ze nooit controles uitvoert bij gebouwgebonden koeltorens. Inrichtingen met koeltorens voor de proceskoeling krijgen een minder lage prioriteit in verband met controles Wet milieubeheer.

Beperkte deskundigheid

Opvallend is de beperkte deskundigheid met betrekking tot de gebouwgebonden natte koeltorens. Dit kan worden verklaard door de lage prioriteit, maar ook door het misverstand dat de Arbeidsinspectie het toezicht volledig uitvoert.

Informatie-overdracht aan GGD

Hoewel dit uitdrukkelijk is verzocht, hebben slechts 13 gemeenten de informatie doorgegeven aan de GGD. De gemeenten die dit niet hebben gedaan, overwegen wel dit alsnog te doen.

Aantal natte koeltorens

Uit het onderzoek is geen informatie beschikbaar gekomen om het totale aantal natte koeltorens in Nederland beter in te kunnen schatten. Een belangrijke reden is dat slechts 22 gemeenten informatie konden leveren over het aantal. Een bijkomende reden is dat een eenduidige definitie ontbreekt. Bij de definitie gaat het om het onderscheid tussen koeltoren, koelwatersysteem met meerdere koeltorens of locaties waar meerdere koelwatersystemen of koeltorens staan.

3. Kwaliteit registratie

Stand van zaken inventarisatie

Naar aanleiding van de brieven die de minister van VROM in juli 2007 en juli 2008 aan de gemeenten heeft gezonden, hebben de onderzochte gemeenten een inventarisatie uitgevoerd. Dit blijkt voornamelijk een eenmalige actie te zijn geweest.

Van de 40 gemeenten hebben 2 gemeenten in 2007, 26 in 2008 en 8 in 2009 een inventarisatie uitgevoerd en 4 helemaal niet. Dit laatste wijkt af van hetgeen die gemeenten aan de VROM-Inspectie hebben gemeld tijdens eerdere inventariserende onderzoeken.

Wijze van uitvoering registratie

De inventarisatie is uitgevoerd op basis van de kennis die bij gemeenten aanwezig is vanuit het inrichtingenbestand. In enkele gevallen zijn inrichtingen aangeschreven. De registratie bestaat dan uit de informatie die de aangeschreven instellingen aan de gemeenten hebben aangeleverd.

Een veldonderzoek ontbreekt meestal, zodat twijfels kunnen worden gezet bij de volledigheid van de inventarisatie. Van één milieudienst is bekend dat die voor de registratie uitgebreid onderzoek heeft verricht, waarbij verschillende acties zijn uitgevoerd om de registratie compleet te krijgen.

In 6 gevallen heeft de gemeente een milieudienst geraadpleegd voor het uitvoeren van de inventarisatie, terwijl 28 gemeenten deze zelf hebben uitgevoerd. Van de gemeenten die een registratie beschikbaar hebben, heeft de helft gebruik gemaakt van het registratieformulier dat beschikbaar is gesteld door de LCHV (Het LCHV is een onderdeel van het Centrum voor Infectieziektebestrijding, het Clb). De andere helft heeft slechts locaties geregistreerd zonder kenmerken over bijvoorbeeld type koeltoren of bouwjaar.

Onderscheid in soorten koeltorens

Op de vraag of gemeenten bij de inventarisatie onderscheid hebben gemaakt tussen proces- of klimaatkoeling hebben 16 gemeenten geantwoord dat dit onderscheid is gemaakt. Hierbij kan worden aangetekend dat de inventarisatie van de gebouwgebonden koeltorens in de meeste gemeenten niet is uitgevoerd, omdat men zich niet bewust was van de aanwezigheid van natte koeltorens in die situaties.

Provinciale koeltorens

Bij de inventarisatie in 2008 is aan gemeenten verzocht ook de natte koeltorens op/bij provinciale inrichtingen te registreren. Tijdens het onderhavige onderzoek bleek dit bij 4 gemeenten niet van toepassing te zijn, terwijl 11 gemeenten aangaven dit niet gedaan te hebben. Slechts 3 gemeenten gaven aan hierover (structureel) overleg met de provincie te hebben.

Actualisatie

Slechts 16 gemeenten hebben geborgd dat de inventarisatie actueel blijft via terugkoppeling tussen de afdelingen vergunningverlening en toezicht bij de gemeente.

Bij 9 gemeenten zijn sinds 2008 geen activiteiten op dit gebied uitgevoerd, noch voor de actualisatie van de registratie, noch voor het toezicht. Reden is vaak dat de medewerker die de inventarisatie in 2008 heeft uitgevoerd niet meer werkzaam is bij de betreffende gemeente en dat het onderwerp niet is overgedragen.

4. Kwaliteit toezicht op beheer en onderhoud

Uitgevoerd toezicht

Slechts 9 gemeenten hebben de controletaak opgenomen in het handavingsprogramma en bij die gemeenten zijn in de periode van 1 januari 2008 tot 1 november 2009 15 controles uitgevoerd. Alle controles waren gericht op inrichtingen met koeltorens voor proceskoeling en in geen enkel geval op koeltorens voor klimaatbeheersing in de utiliteitsbouw. In geen enkel handavingsprogramma is capaciteit gereserveerd voor deze laatste categorie koeltorens.

Toeziht in de komende periode

Bij 4 van de 9 gemeenten die in de periode van 1 januari 2008 tot 1 november 2009 controles bij koeltorens hebben uitgevoerd, is vast komen te staan dat ze ook voor de komende periode controles bij natte koeltorens hebben gepland.

Uitkomsten uitgevoerd toezicht

Controle van de logboeken en beheersmaatregelen alsmede visuele controles van de koeltorens komen nauwelijks voor. Geen enkele onderzochte gemeente beschikt over een RI&E (risicoinventarisatie en –evaluatie) van een inrichting of instelling waarin de risico's voor de medewerkers in omschreven moeten staan.

Besmettingen van het watersysteem

Bij het zeer geringe aantal controles bij natte koeltorens is nooit een tekortkoming vastgesteld door de onderzochte gemeenten. Desondanks is in deze gemeenten 7 keer een besmetting van het watersysteem voorgekomen. Deze zijn bekend geworden via incidentmeldingen.

Via de meldkamer van de VROM-Inspectie is tijdens de onderzoeksperiode een melding binnengekomen van een ernstige besmetting in het watersysteem van een koeltoren bij een bedrijf.

5. Kennisniveau

Kennis voor registratie en toezicht

Op de vraag of de gemeenten voldoende deskundigheid in huis hebben om natte koeltorens te herkennen gaven 15 gemeenten aan hiertoe niet in staat te zijn. Maar liefst 28 gemeenten gaven aan dat ze vanwege kennisgebrek niet in staat zijn toezicht uit te oefenen. Tijdens de interviews is aan gemeenten een set met informatie over natte koeltorens uitgereikt. Voor veel gemeenten was deze informatie nieuw. Opvallend is dat de contactpersonen bij wie de interviews zijn afgenomen wel het belang onderkennen van een goede registratie in verband met de risico's voor besmetting met Legionella.

Kennis over wijziging Activiteitenbesluit en -regeling

Begin 2009 is een ontwerpwijziging van zowel het Activiteitenbesluit als de Activiteitenregeling voor commentaar gepubliceerd, waarin nadere voorschriften voor natte koeltorens zijn opgenomen in verband met de legionellarisico's die deze installaties kunnen opleveren voor de omgeving. De wijzigingen treden op 1 januari 2010 in werking. In het besluit zijn voorschriften opgenomen voor het beheer van natte koeltorens en de melding van nieuwe koeltorens. Gemeenten zijn hiervan onvoldoende op de hoogte, want slechts 24 gemeenten kennen de aankomende wijziging.

6. Conclusies

1. De registratie van bestaande natte koeltorens is in veel van de onderzochte gemeenten niet adequaat uitgevoerd en onvoldoende geborgd. De wijziging van het Activiteitenbesluit en de –regeling brengt daar slechts in zoverre verandering in, dat een meldingsplicht is opgenomen voor nieuwe natte koeltorens. Een belangrijk deel van de 40 onderzochte gemeenten (15) is niet in staat om natte koeltorens te herkennen.
2. Toezicht op het beheer en onderhoud van natte koeltorens vindt in de onderzochte gemeenten nauwelijks plaats. Een groot deel van de 40 onderzochte gemeenten (28) is ook niet in staat om toezicht op natte koeltorens uit te oefenen.
3. Een groot misverstand is dat gemeenten veronderstellen dat de Arbeidsinspectie toezicht uitvoert op het beheer en onderhoud van alle natte koeltorens.
4. In de periode van 1 januari 2008 tot 1 november 2009 heeft geen van de onderzochte gemeenten een tekortkoming vastgesteld, terwijl in deze periode binnen de onderzochte groep gemeenten 7 keer een besmetting gemeld is via een incidentmelding.

Dit is een publicatie van: Ministerie van VROM
Rijnstraat 8 | 2515 XP Den Haag | www.vrom.nl

Fotografie: VROM-Inspectie

Deze publicatie kunt u downloaden via www.vrominspectie.nl