



Status
A-Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten
23 november 2021

Eindtermijn
24 november 2021

Onderwerp

Beslissing op bezwaar van Arkema B.V. inzake oplegging van een drietal lasten onder dwangsom

Advies

1. Conform het advies van de bezwarencommissie de bezwaren van Arkema B.V. van 11 januari 2021, aangevuld op 25 maart 2021, tegen het besluit van 2 december 2020 met kenmerk 9999172425_9999818578, ongegrond te verklaren.
2. Het bestreden besluit te handhaven onder nadere precisering van last 3, de resultaten van de emissiemetingen van 11 en 24 juni 2021, alsmede de aanvullende analyse op grondstoffen, daarbij te betrekken en de begunstigingstermijnen voor de lasten 2 en 3 te verlengen tot 1 augustus 2021 en voor het overige de besluiten te handhaven.
3. Te bepalen het advies van de bezwarencommissie en de brief met de beslissing op bezwaar volgens de uitzonderingsgrond van artikel 10 van de Wet openbaarheid van bestuur niet openbaar te maken.
4. Vast te stellen de brief met de beslissing op bezwaar aan Arkema B.V..
5. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de beslissing op de bezwaren van Arkema B.V. tegen het besluit van 2 december 2020.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

1. Beslissing op bezwaar van Arkema B.V. van 11 januari 2021
2. Advies bezwarencommissie inzake Arkema B.V. inclusief verslag hoorzitting

1 Toelichting voor het College

Inleiding

Arkema heeft op het adres Tankhoofd 10 te Vondelingenplaat Rotterdam een inrichting in werking voor de productie van gewasbeschermingsmiddelen en industriële halffabrikaten. Binnen de inrichting van Arkema is een ontgeuringsinstallatie aanwezig. De ontgeuringsinstallatie wordt beschouwd als een afvalverbrandingsinstallatie als bedoeld in het Activiteitenbesluit. Paragraaf 5.1.2 van het Activiteitenbesluit geeft regels voor afvalverbrandings- of afvalmeeverbrandingsinstallaties.

Op 18 januari 2019 is een aanvraag van Arkema van 30 september 2015 tot wijziging van de omgevingsvergunning milieu met betrekking tot het aanpassen van de vergunde emissie van zwaveldioxide (SO₂), afkomstig uit de ontgeuringsinstallatie, afgewezen. Daarbij is overwogen dat het hier gaat om een afvalverbrandingsinstallatie waarop het gestelde in paragraaf 5.1.2 van het Activiteitenbesluit van toepassing is. De voorschriften uit deze paragraaf zijn rechtstreeks werkend voor de ontgeuringsinstallatie en de daarbij behorende emissies.

Paragraaf 5.1.2 van het Activiteitenbesluit geeft voorts geen mogelijkheid tot het stellen van maatwerk met betrekking tot deze emissie, zodat de aanvraag niet kon worden aangemerkt als een verzoek om maatwerkvoorschriften voor de emissie van SO₂.

Tegen dit besluit is door Arkema bezwaar gemaakt en uiteindelijk tegen de beslissing op bezwaar beroep ingediend. Arkema kon zich niet vinden in de kwalificatie van de ontgeuringsinstallatie als afvalverbrandingsinstallatie. Op 1 december 2020 heeft Arkema dit beroep ingetrokken.

Handhavingstraject

Op 4 en 5 september 2017 heeft een toezichthouder van de DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna: DCMR) een controle uitgevoerd bij de inrichting aan het Tankhoofd 10 te Vondelingenplaat Rotterdam.

In de samenvatting van de bevindingen van de inspectie op 5 september 2017 is richting Arkema aangegeven dat, uitgaande van het feit dat de ontgeuringsinstallatie als een afvalverbrandingsinstallatie wordt beschouwd, Arkema het gestelde in artikel 5.19 van het Activiteitenbesluit, alsmede het gestelde in de artikelen 5.11 en 5.12 van de Activiteitenregeling overtreedt. In de bijlage bij de brief van 2 november 2017 is vermeld dat over dit onderwerp (het beschouwen van de ontgeuringsinstallatie als afvalverbrandingsinstallatie) op 27 september 2017 overleg heeft plaatsgevonden tussen medewerkers van bureau vergunningverlening van de DCMR en Arkema en dat hierover op een later tijdstip terugkoppeling zal plaatsvinden.

Tot het moment dat hierover een definitief standpunt werd ingenomen, is op grond van voornoemde artikelen niet handhavend opgetreden.

Op 10 februari 2020 heeft een toezichthouder van de DCMR tijdens een bezoek aan Arkema aangegeven dat, gegeven het feit dat de ontgeuringsinstallatie een afvalverbrandingsinstallatie is,

moet worden voldaan aan de terzake van toepassing zijnde bepalingen van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling.

Ten aanzien van de ontgeuringsinstallatie is geconstateerd dat Arkema de geldende grenswaarde voor de SO₂-emissie overschrijdt. Arkema laat voorts na om de emissies van SO₂, totaal organische koolstof, zoutzuur, koolmonoxide, totaal stof, stikstofoxiden en waterstoffluoride continu te meten.

De emissies van antimoon, arseen, cadmium, chroom, dioxinen/furanen, kobalt, koper, kwik, lood, mangaan, nikkel, thallium en vanadium worden niet om de zes maanden gemeten. Met deze drie overtredingen worden verschillende bepalingen van het Activiteitenbesluit en de Activiteitenregeling overtreden.

Vanwege deze overtredingen is besloten aan Arkema een drietal lasten onder dwangsom op te leggen. Het besluit is verzonden op 2 december 2020.

Tegen dit besluit heeft Arkema bezwaar gemaakt.

In de eerste last is voorgeschreven dat Arkema ten aanzien van de daggemiddelde emissies, alsmede 97 % van de halfuurgemiddelde emissies van SO₂ uit de ontgeuringsinstallatie dient te voldoen aan de emissiegrenswaarde van 40 mg/Nm³ (artikel 5.19 van het Activiteitenbesluit). Arkema dient daartoe (a) een haalbaarheidsstudie uit te voeren; (b) een projectbeoordeling te verrichten waarbij een keuze wordt gemaakt voor een haalbare oplossing en een planning wordt opgesteld; (c) een definitief ontwerp voor de installatie te kiezen en de vergunningaanvraag in te dienen en (d) de installatie in gebruik te nemen.

Arkema heeft bij het wijzigingsbesluit van 7 december 2020 een termijn tot 1 oktober 2022 gekregen om aan last 1 te voldoen. Aan elk apart onderdeel van de last (a t/m d) is een begunstigingstermijn gekoppeld. Aan last 1a heeft Arkema voldaan door een haalbaarheidsstudie in te dienen.

Arkema heeft op 10 mei 2021 een verzoek gedaan om opschorting van twee begunstigingstermijnen die zijn opgenomen onder de lasten 1a en 1b van het besluit van 2 december 2020.

Op 9 juni 2021 is besloten om de termijnen voor de lasten 1b en 1c te verlengen tot 1 augustus en 1 oktober 2021. De termijn om in het geheel te voldoen aan last 1 blijft staan op 1 oktober 2022. Arkema heeft voldaan aan last 1b door het verrichten van een projectbeoordeling en het rapport "Projectkeuze SO₂ compliance project" op 30 juli 2021 aan de DCMR toe te zenden.

Arkema is een termijn van zes maanden gegund om te voldoen aan de tweede en derde last. De begunstigingstermijnen verliepen op 1 juni 2021.

Arkema heeft op 11 mei 2021 bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag een schorsingsverzoek ingediend voor de lasten waarvan de begunstigingstermijn afliep op 1 juni 2021. Op verzoek van de voorzieningenrechter is toegezegd dat geen dwangsommen zullen worden verbeurd tot het moment dat uitspraak is gedaan door de voorzieningenrechter.

Voorts is afgesproken dat de zitting ten behoeve van de voorlopige voorziening zal plaatsvinden nadat een beslissing op bezwaar is genomen.

Bezwaren

Kort samengevat, voert Arkema in het ingediende bezwaarschrift aan dat lasten 2 en 3 ten onrechte zijn opgelegd. Zij voert daartoe aan dat zij ten aanzien van een aantal stoffen geen meetverplichting heeft, ofwel (reeds) heeft aangetoond dat zij voldoet aan de voorwaarden voor een reductie van de meetfrequentie (zowel ten aanzien van de continue als periodieke metingen). Verder stelt Arkema dat de implementatie van lasten 2 en 3 tot buitensporig (onevenredig) hoge kosten leidt omdat zij reeds bezig is een installatie te ontwerpen, kiezen en te implementeren in haar proces die de SO₂-emissies onder de emissiegrenswaarde houdt. Indien Arkema lasten 2 en 3 moet uitvoeren zoals is voorgeschreven, dan maakt zij enorme kosten om voor een periode van anderhalf jaar te voldoen aan de eisen. De maatregelen zijn volgens Arkema daarna onbruikbaar in verband met de implementatie van voornoemde installatie.

De begunstigingstermijnen van lasten 2 en 3 zijn volgens Arkema te kort om zowel de inventarisatie van de stoffen waarvoor op grond van het Activiteitenbesluit meetverplichtingen gelden als de implementatie van het meetprotocol door te voeren.

Tot slot verzoekt Arkema om verlenging van de begunstigingstermijn van last 1 indien blijkt dat het beoogde resultaat niet kan worden bereikt met de droge methode en Arkema onverhoopt zal moeten overstappen naar de natte methode.

Advies bezwarencommissie

Op 20 mei 2021 heeft een hoorzitting plaatsgevonden van de bezwarencommissie. Op 22 juni 2021 heeft de bezwarencommissie advies uitgebracht. Daarin concludeert de bezwarencommissie dat de lasten onder dwangsom van 2 december 2020 terecht zijn opgelegd, en adviseert in de beslissing op bezwaar:

- duidelijk te vermelden aan welke eisen de periodieke metingen dienen te voldoen;
- de resultaten van de emissiemetingen van 10 en 11 juni 2021 te betrekken, alsmede de nog over te leggen aanvullende analyse op grondstoffen, en in dat kader te beslissen of voor bezwaarde de hiervoor genoemde meetverplichtingen kunnen komen te vervallen, danwel dat de frequentie voor deze metingen kan worden gereduceerd;
- de begunstigingstermijn voor de lasten 2 en 3 te verlengen tot 1 augustus 2021;
- en voor het overige het bestreden besluit te handhaven.

Zij komt daartoe op grond van het volgende:

Meetverplichtingen

De bezwarencommissie stelt vast dat de lasten 2 en 3 erop zijn gericht om Arkema blijvend te laten voldoen aan het gestelde in artikel 5.29, eerste lid, van het Activiteitenbesluit juncto de artikelen 5.10 tot en met 5.24 van de Activiteitenregeling. Arkema dient daartoe ervoor te zorgen dat de emissies van zwaveldioxide, totaal organische koolstof, zoutzuur, koolmonoxide, totaal stof, stikstofoxiden en waterstoffluoride afkomstig van de ontgeuringsinstallatie continu worden gemeten, tenzij Arkema kan aantonen dat (ten aanzien van waterstoffluoride, zoutzuur en zwaveldioxide) het gestelde in artikel 5.11, eerste lid, onder b en tweede lid, het derde lid, dan wel

(ten aanzien van stikstofoxiden) het vierde lid van de Activiteitenregeling van toepassing is. Daarnaast dient Arkema ervoor te zorgen dat de emissies van antimoon, arseen, cadmium, chroom, dioxinen/furanen, kobalt, koper, kwik, lood, mangaan, nikkel, thallium en vanadium afkomstig van de ontgeuringsinstallatie om de zes maanden worden gemeten, tenzij zij aantoont dat het gestelde in artikel 5.12, derde lid, aanhef en onder a, of artikel 5.12, derde lid, aanhef en onder b, van de Activiteitenregeling van toepassing is.

De bezwarencommissie stelt vervolgens vast dat Arkema zich ten aanzien van de stoffen zoutzuur en waterstoffluoride op het standpunt stelt dat voor deze stoffen, in afwijking van artikel 5.11, eerste lid, van de Activiteitenregeling, in het geheel geen metingen hoeven te worden verricht omdat deze stoffen zich niet in de grondstoffen bevinden die zij binnen haar inrichting verbrandt. De bezwarencommissie is van oordeel dat deze stelling feitelijk grondslag mist, nu in het meetrapport inzake emissiemetingen is vermeld dat zowel zoutzuur als waterstoffluoride wordt geëmitteerd. Aangezien ter hoorzitting is beaamd dat deze meetresultaten uitsluitend kunnen worden verklaard door de aanwezigheid van zoutzuur en waterstoffluoride in de grondstoffen die Arkema binnen haar inrichting verbrandt, mist het standpunt van Arkema dat zij geen zoutzuur en waterstoffluoride emitteert volgens de bezwarencommissie feitelijke grondslag. Ten aanzien van de emissie van stikstofoxiden en zwaveldioxide geldt dat Arkema volgens de bezwarencommissie onvoldoende heeft onderbouwd dat zij in aanmerking komt voor een reductie van de meetverplichting.

De bezwarencommissie concludeert verder dat de Activiteitenregeling niet voorziet in de mogelijkheid om voor totaal organische koolstof, koolmonoxide en totaal stof een periodieke meetfrequentie toe te passen.

Ten aanzien van dioxinen en furanen stelt de bezwarencommissie dat tot het moment dat Arkema met een meetwaarde aantoont dat de emissie voor wat betreft dioxinen en furanen nul of onder de detectiewaarde is, er geen grondslag is om geen periodieke meetverplichting van Arkema te eisen. Daarbij betreft de bezwarencommissie het feit dat Arkema (nog) geen grondstoffenonderzoek heeft overgelegd en dat Arkema ten aanzien van de stoffen zoutzuur en waterstoffluoride eenzelfde standpunt heeft ingenomen, terwijl uiteindelijk tijdens de hoorzitting is geconcludeerd dat deze stoffen wel degelijk onderdeel hebben moeten uitmaken van de grondstoffen die Arkema binnen haar inrichting verbrandt.

Conclusie meetverplichtingen

Op grond van het voorgaande concludeert de bezwarencommissie dat Arkema op grond van artikel 5.11 van de Activiteitenregeling de emissies in de lucht van de in dat artikel genoemde stoffen continu dient te meten. Tevens dient Arkema op grond van artikel 5.12 van de Activiteitenregeling de emissies in de lucht van de in dat artikel genoemde stoffen ten minste om de zes maanden te meten.

De bezwarencommissie heeft overwogen dat Arkema bij het indienen van de bezwaargronden een plan van aanpak heeft overgelegd. In dit document is een plan van aanpak beschreven dat volgens het begeleidend schrijven moet leiden tot een onderbouwde keuze van meetsystemen in de afgassen van Arkema's ontgeuringsinstallatie.

Dit plan van aanpak voorziet in emissiemetingen die op 10 en 11 juni 2020 zullen worden uitgevoerd en dat de resultaten hiervan uiterlijk vier weken nadien bekend zijn. Voorts voorziet het plan van aanpak in een aanvullende analyse op grondstoffen. De emissiemetingen, in samenhang met de aanvullende analyse op grondstoffen, hebben (mede) tot doel om te onderbouwen dat Arkema voor de stoffen zoutzuur, waterstoffluoride en zwaveldioxide en stikstofoxide geen meetverplichting heeft, dan wel periodiek ten minste om de zes maanden dient te meten.

De bezwarencommissie adviseert om de resultaten van de emissiemetingen van 10 en 11 juni 2021 te betrekken bij het nemen van de beslissing op bezwaar, alsmede de nog over te leggen analyse op de grondstoffen. Op basis daarvan dient te worden besloten of voor Arkema meetverplichtingen kunnen komen te vervallen, dan wel dat de frequentie voor deze metingen kan worden gereduceerd.

Conclusie evenredigheid kosten

Ten aanzien van het standpunt van Arkema dat de lasten onevenredig hoge kosten met zich meebrengen, overweegt de bezwarencommissie dat artikel 5.18, eerste lid, van de Activiteitenregeling bepaalt dat de bemonsteringen, analyses en metingen van de parameters die nodig zijn om te bepalen of wordt voldaan aan de emissiegrenswaarden alsmede de andere metingen en berekeningen die zijn voorgeschreven, worden uitgevoerd conform NEN-EN 15259.

Volgens de bezwarencommissie volgt uit het procesdossier en het verhandelde ter hoorzitting dat het meetvlak, dat zich in de huidige schoorsteen van de ontgeuringsinstallatie bevindt, kleiner is dan NEN-EN 15259 voorschrijft. Volgens Arkema bedragen de kosten, indien de emissiemetingen geheel dienen te worden uitgevoerd conform NEN-EN 15259, en een nieuwe schoorsteen met een kleinere diameter dient te worden gerealiseerd, voor de periode tot 1 oktober 2022 een € 500.000,00, hetgeen volgens Arkema een onevenredig hoog bedrag is. Tijdens de hoorzitting is namens GS aangegeven dat een professioneel meetbureau ook met een te klein meetvlak voldoende nauwkeurige periodieke metingen kan uitvoeren en daarbij de meetonzekerheid van de wel gehanteerde methode kan aangeven. Op die manier kan volgens de bezwarencommissie alsnog worden voldaan aan last 3.

Nu blijkt dat het meetvlak in de huidige schoorsteen van Arkema's ontgeuringsinstallatie voor de periode tot 1 oktober 2022 geen aanpassing behoeft, kan naar het oordeel van de bezwarencommissie niet worden gesteld dat Arkema onevenredig kosten dient te maken om aan last 3 te voldoen. Bij de beslissing op bezwaar dient daartoe helder te worden aangegeven aan welke eisen de periodieke metingen dienen te voldoen.

Ten aanzien van de kosten die Arkema moet maken voor de continue meetinstallatie stelt de bezwarencommissie dat de kosten die Arkema dient te maken voor het installeren van continue meetapparatuur niet zodanig onevenredig zijn dat dit onder de gegeven omstandigheden niet van Arkema kan worden gevegd. Daarbij neemt de bezwarencommissie onder meer in aanmerking dat de installatie van deze meetapparatuur van belang is in het kader van de bescherming van het milieu, teneinde te kunnen monitoren dat de emissies van de betreffende stoffen de toegestane grenswaarden niet overschrijden. Tevens merkt de bezwarencommissie op dat Arkema niet aannemelijk heeft gemaakt dat de te installeren continue meetapparatuur in zijn

geheel niet meer bruikbaar is, nadat bezwaarde de nageschakelde techniek per 1 oktober 2022 heeft geïmplementeerd.

Conclusie begunstigingstermijnen

Voor wat betreft de begunstigingstermijnen adviseert de bezwarencommissie de begunstigingstermijn van de lasten 2 en 3 te verlengen tot 1 augustus 2022, aangezien de resultaten van de emissiemetingen van 10 en 11 juni 2020, in samenhang met de aanvullende analyse op grondstoffen, er mogelijk toe leiden dat Arkema de emissie van bepaalde stoffen, niet of niet continu meer hoeft te meten.

Het advies van de bezwarencommissie wordt overgenomen.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW :	n.v.t.
Programma :	n.v.t. (dit betreft een extern belegde taak bij de DCMR)
Financiële risico's :	Geen

Het betreft een drietal lasten onder dwangsom. Het maximum van deze dwangsom bedraagt € 360.000,-. Bij inning van de last onder dwangsom worden de middelen toegevoegd aan programma 7, doel 7.1 (beleidsprestatie 7.1.5).

Indien bezwaarmaker in beroep gaat tegen deze beslissing op bezwaar, komen de eventuele kosten hiervan ten laste van de DCMR Milieudienst Rijnmond.

Juridisch kader

In het bijgevoegde advies van de bezwarencommissie staan gegevens waardoor belanghebbenden, op grond van artikel 10, van de Wet openbaarheid van bestuur, mogelijk gegronde bezwaren hebben tegen de actieve openbaarheid van het document. Om die reden worden alleen het GS-voorstel en een publiekssamenvatting gepubliceerd. De besluitvorming is hiermee transparant, zonder dat mogelijk belangen van derden worden geschaad.

Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de Rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht. Daarnaast kan een verzoek om voorlopige voorziening worden ingesteld bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag..

2 Voorafgaande besluitvorming

Zie onder 1 bij Toelichting.

3 Proces

Zie onder 1 bij Toelichting.

4 Participatie en rolneming

Dit besluit valt in het participatiekompas onder rechtmatig. Aangezien dit de uitvoering van een wettelijke taak betreft is participatie van derden niet van toepassing op dit besluit.

5 Communicatiestrategie

De publiekssamenvatting en het GS-voorstel worden gepubliceerd op de website van de provincie. In de brief met de beslissing op bezwaar wordt dit aan Arkema gemeld. Het GS-voorstel en de publiekssamenvatting worden als bijlagen meegestuurd.