

Postadres
DCMR Milieudienst Rijnmond
Parallelweg 1
Postbus 843
3100 AV Schiedam

Datum
Zie verzenddatum linksonder

Ons kenmerk
PZH-2024-852802559
DOS-2023-0007190

Uw kenmerk

Bijlagen
4

AANTEKENEN

Ploum



Blaak 28
3011 TA ROTTERDAM

AANTEKENEN

Chemours Netherlands B.V.
t.a.v. de directie
Baanhoekweg 22
3313 LA DORDRECHT

Onderwerp

Beslissing op bezwaar inzake uw bewaarschrift van 7 december 2023 tegen ons besluit van 5 december 2023, kenmerk 2275446_5397588, waarbij een last onder dwangsom is opgelegd

Geachte

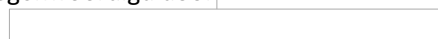


U heeft namens Chemours Netherlands B.V. (hierna: Chemours) op grond van artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht een bezwaarschrift van 7 december 2023 ingediend tegen ons besluit van 5 december 2023, kenmerk 2275446_5397588, tot oplegging van een last onder dwangsom. Op 13 december 2023 heeft u uw bezwaarschrift nader gemotiveerd. Wij hebben u deze last opgelegd vanwege het in strijd met voorschrift D.2 van de revisievergunning uit 2013, in combinatie met artikel 2.3, onder a, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) naar de lucht emitteren van HCFK-22 emissies die zijn vrijgekomen bij het leegmaken van opslagbol 57.

In deze brief delen wij u onze beslissing mee over uw bezwaarschrift.

Advies van de bezwarencommissie

Wij hebben de bezwarencommissie advies gevraagd over de door u ingediende bezwaren.

Op 29 februari 2024 heeft de hoorzitting bij de bezwarencommissie plaatsgevonden. Chemours is ter zitting vertegenwoordigd door  Gedeputeerde Staten van de provincie Zuid-Holland (hierna: GS) zijn vertegenwoordigd door   bijgestaan door .

Kort samengevat is de bezwarencommissie van oordeel dat GS in het verweerschrift terecht het standpunt hebben ingenomen dat sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2°, van de Wabo vanwege het onvergund naar de lucht emitteren van HCFK-22 in de

vorm van vrijmaakemissies. Deze emissie is vrijgekomen bij het leegmaken van opslagbol 57. De bezwarencommissie concludeert in dit kader dat de emissie niet onlosmakelijk samenhangt met de vergunde activiteiten. De emissie is weliswaar vrijgekomen bij het leegmaken van opslagbol 57 ten behoeve van inspectie/onderhoud, maar dat inspectie/onderhoud is niet (impliciet) als een activiteit vergund. Deze conclusie zou worden bevestigd door het feit dat vrijmaakemissies die vaker dan eens per twee jaar plaatsvinden, door Chemours zijn gekwantificeerd en aangevraagd; als deze vrijmaakemissies impliciet zouden zijn vergund, zou dit niet nodig zijn geweest. Voorts concludeert de bezwarencommissie in dit kader dat de vrijmaakemissies die minder vaak dan eens in de twee jaar plaatsvinden niet zijn gekwantificeerd en niet zijn aangevraagd, waardoor GS hier geen beslissing over hebben kunnen nemen, laat staan een beslissing om de emissies (ongelimiteerd) toe te staan.

Voorts adviseert de bezwarencommissie om de last in het besluit op bezwaar te beperken tot het voorkomen van HCFK-emissies uit opslagbollen die behoren tot de HCFK-22-fabriek, welke vrijmaakemissies niet zijn vergund. De bezwarencommissie betreft hierbij dat de HCFK-22 fabriek over tien opslagvoorzieningen beschikt waarvan de helft HCFK-22 emitteren en de andere helft andere fluorhoudende gassen. Het is onbekend in hoeverre HCFK-emissies en emissies van andere fluorhoudende gassen bij de opslagvoorzieningen op grond van de revisievergunning van 3 oktober 2013 zijn toegestaan. Voor wat betreft het dwangsombedrag is de bezwarencommissie van oordeel dat het in het bestreden besluit opgenomen dwangsombedrag fors is en een motivering waarop deze bedragen zijn gebaseerd ontbreekt.

De overige bezwaren van Chemours zijn naar het oordeel van de bezwarencommissie ongegrond. De bezwarencommissie concludeert in haar advies van 8 april 2024 het volgende:

De bezwarencommissie adviseert uw college om het bestreden besluit in stand te laten onder de voorwaarde dat de grondslag van de overtreding en de formulering van de last worden gewijzigd zoals hiervoor uiteengezet en de hoogte van de dwangsom alsnog deugdelijk wordt gemotiveerd.

Beoordeling advies

In de bijlagen treft u het advies van de bezwarencommissie aan (inclusief het verslag van de hoorzitting). We nemen het advies niet over voor wat betreft het wijzigen van de formulering van de last. Onze overwegingen daarbij worden hierna onder het kopje 'Overwegingen ten aanzien van het wijzigen van de formulering van de last' uiteengezet.

We nemen het advies van de bezwarencommissie over voor wat betreft haar conclusies ten aanzien van de overige bezwaargronden, in het bijzonder (kort samengevat):

- dat sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2° van de Wabo;
- dat de grondslag van de overtreding wordt gewijzigd;
- dat het wijzigen van de grondslag van de overtreding niet in strijd is met de goede procesorde;
- dat het niet opnieuw gelegenheid bieden om voorafgaand aan het bestreden besluit een zienswijze naar voren te brengen geen wettelijk verzuim met zich meebrengt;
- dat er geen sprake was van bijzondere omstandigheden om van handhavend optreden af te zien;
- dat het dwangsombedrag niet voldoende is gemotiveerd in het bestreden besluit.

Voor de inhoud en motivering verwijzen wij, in overeenstemming met artikel 3:49 van de Algemene wet bestuursrecht, naar de onderdelen van dit advies die betrekking hebben op de bezwaargronden, met inachtneming van de navolgende aanpassingen/aanvullingen.

Overwegingen ten aanzien van de grondslag van de overtreding

Met de commissie zijn wij van oordeel dat het emitteren van HCFK-vrijmaakemissies bij het verrichten van onderhoud aan opslagbol 57 een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2° van de Wabo oplevert. Anders dan de commissie achten wij voor die conclusie niet zo zeer van belang of deze emissies al dan niet onlosmakelijk samenhangen met de (wel) vergunde activiteiten, maar – zoals reeds toegelicht in het verweerschrift en tijdens de hoorzitting van 29 februari jl. – dat (het verrichten van handelingen die leiden tot) deze emissies niet zijn aangevraagd en dus ook niet (kunnen) zijn vergund (noch expliciet, noch impliciet). Omdat wij de conclusie van de commissie dát sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2° van de Wabo onderschrijven, volstaan GS met deze toelichting.

Overwegingen ten aanzien van het wijzigen van de formulering van de last

Oordeel van de bezwarencommissie

Chemours heeft in haar bezwaarschrift aangevoerd dat de door GS in het verweerschrift geformuleerde last betrekking lijkt te hebben op HCFK-22-vrijmaakemissies als gevolg van onderhoud. Voor het overige stelt Chemours zich op het standpunt dat de last onduidelijk is. Het voornemen zag op opslagbollen en hierop zal de last volgens Chemours weer moeten zien. De bezwarencommissie overweegt dat in het verweerschrift bij punt 24 de last is verwoord als: *‘strekkende tot het voorkomen van opnieuw plaatsvinden van HCFK-emissies bij de opslagvoorzieningen op het terrein van Chemours die niet zijn vergund.’* In de pleitnotitie is bij punt 21 (opnieuw) vermeld dat de last is opgelegd *‘om te voorkomen dat opnieuw onvergunde HCFK-emissies plaatsvinden op het terrein van Chemours’*.

De commissie overweegt in haar advies dat GS op de hoorzitting hebben gesteld dat het de bedoeling is om bij de in het besluit op bezwaar op te leggen last zoveel mogelijk aan te sluiten bij de last, zoals die eerder in het voornemen is geformuleerd. Daarbij hebben GS erop gewezen dat Chemours in het voornemen is gelast om naast HCFK-22 ook geen andere fluorhoudende gassen als vrijmaakemissie naar de lucht te emitteren. Voorts volgt uit het door GS gestelde tijdens de hoorzitting dat het de bedoeling is dat de last alleen betrekking heeft op de opslagvoorzieningen van de HCFK-22-fabriek. De bezwarencommissie constateert dat GS, gelet op het gestelde op de hoorzitting, de last zoals die in het verweerschrift en de pleitnota is geformuleerd, in het besluit op bezwaar zodanig lijken te willen wijzigen dat deze strekt tot *“het voorkomen van HCFK-emissies en emissies van andere fluorhoudende gassen bij de opslagvoorzieningen van de HCFK-22-fabriek die niet zijn vergund”*.

Chemours heeft tijdens de hoorzitting toegelicht dat de HCFK-22 fabriek over tien opslagvoorzieningen beschikt waarvan de helft (waaronder de drie aanwezige opslagbollen) HCFK-22 emitteren en de andere helft fluorhoudende gassen. Het is onbekend in hoeverre de HCFK-22 emissies en emissies van andere fluorhoudende gassen bij de opslagvoorzieningen op grond van de revisievergunning van 3 oktober 2013 zijn toegestaan. Dit hangt (mede) af van de vraag of de emissies al dan niet vaker dan eens in de twee jaar plaatsvinden. Dit onderdeel behoeft nader onderzoek.

De bezwarencommissie adviseert gelet op het voorgaande om de last in het besluit op bezwaar te beperken tot het voorkomen van HCFK-emissies uit opslagbollen die behoren tot de HCFK-22 fabriek, welke vrijmaakemissies niet zijn vergund.

Bespreking advies van de bezwarencommissie

Wij stellen voorop dat het wijzigen van de last conform het advies van de bezwarencommissie een onwerkbaar last met zich meebrengt. Het is in dit kader van belang te benadrukken dat bij de HCFK-22 fabriek drie opslagbollen aanwezig zijn, waarvan er twee recent zijn gelegeerd in het kader van inspectie/onderhoud. Inspectie/onderhoud van de derde opslagbol staat gepland voor 2029. Door de last in het besluit op bezwaar te beperken tot het voorkomen van HCFK-emissies uit (enkel) opslagbollen die behoren tot de HCFK-22 fabriek, wordt in feite een situatie gecreëerd dat de last onder dwangsom niet ziet op overige opslagvoorzieningen die behoren tot de HCFK-22 fabriek waar HCFK-22 in wordt opgeslagen, terwijl met de last van meet af aan beoogd is om (verdere) onvergunde emissies van opslagvoorzieningen die behoren tot de HCFK-22 fabriek te voorkomen. Het in de lucht emitteren van HCFK-22 vanuit een opslagvoorziening, niet zijnde een van de drie opslagbollen, zou uitgaande van de door de commissie voorgestelde last geen overtreding van de last onder dwangsom met zich brengen. Gelet op de grote belangen die met handhaving van de milieuregelgeving zijn gediend en de aard van de overtreding, achten wij een dergelijke situatie, mede gezien de eerdere onvergunde HCFK-emissies door Chemours, niet wenselijk. In aanvulling op hetgeen hierover in het verweerschrift is toegelicht, benadrukken wij nog dat HCFK-22 een *global warming potential* van 1810 heeft. Dit houdt in dat HCFK-22 1.810 keer meer (schadelijke) effecten heeft op mens en milieu dan CO₂. Ter illustratie merken wij op dat reeds bij een emissie van HCFK met een totale hoeveelheid van 1 kilogram, vanwege de schadelijkheid van de stof, de verplichting bestaat om die te melden in het e-MJV.

Conclusie

Gelet op het voorgaande komen wij tot de conclusie dat de last als volgt geformuleerd dient te worden: *‘Om de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2, van de Wabo ongedaan te maken dient u onvergunde HCFK-emissies uit opslagvoorzieningen die behoren tot de HCFK-22 fabriek te voorkomen.’*

Nadere motivering hoogte dwangsombedrag

De bezwarencommissie is van oordeel dat de dwangsom van € 500.000,- bij de eerste overtreding, € 1.500.000,- bij de tweede overtreding en € 4.500.000,- bij de derde overtreding fors is. Volgens de bezwarencommissie ontbreekt een motivering waarop deze bedragen zijn gebaseerd. Chemours heeft in dit kader aangevoerd dat wij lijken aan te nemen dat er aan haar zijde een bepaalde onwil is om aan de last te voldoen en dat Chemours om die reden een financiële prikkel nodig heeft. Chemours stelt zich op het standpunt dat dit onjuist is en dat zij zich niet herkent in dit beeld. In dit kader heeft Chemours tijdens de hoorzitting verwezen naar het voortraject dat zich heeft afgespeeld en waaruit blijkt dat opslagbol 51 niet is vrijgemaakt naar aanleiding van de mededeling van GS van 19 september 2023 dat de emissie bij opslagbol 57 onvergund had plaatsgevonden.

Ondanks dat Chemours wist wat onze opvatting was ten aanzien van het al dan niet vergund zijn van de emissie van HCFK's bij het verrichten van onderhoud aan de opslagvoorzieningen die behoren tot de HCK-22 fabriek en ondanks dat uit de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag van 22 maart 2023 niet ontegenzeggelijk volgt dat deze emissie van HCFK's (wel) is vergund, is Chemours vrijwel direct na deze uitspraak gestart met de werkzaamheden die hebben geleid tot het legen van opslagbol 51 – en het daarmee opnieuw onvergund emitteren van een zeer

forse hoeveelheid HCFK's. Hierbij is 3.100 kg HCFK-22 in de lucht geëmitteerd naast de reeds 4.500 kg HCFK-22 die vanuit opslagbol 57 in de lucht is geëmitteerd. Door aldus te handelen heeft Chemours er wel degelijk blijk van gegeven dat een (forse) financiële prikkel noodzakelijk is om herhaling van de overtreding te voorkomen. Hierbij betrekken wij ook de forse impact op het milieu van dit handelen. De bollen zijn onderdeel van de Freon® HCFK-22-fabriek, waarbij een jaarvracht van 3.500 kg van HCFK-22 is vergund. Door de toegepaste werkwijze te hanteren heeft Chemours in een tijdbestek van een jaar 7.600 kg HCFK-22 in de lucht geëmitteerd naast de reguliere bedrijfsprocessen waar conform de revisievergunning een jaarvracht van 3.500 kg voor geldt. Dit betreffen, zoals de voorzieningenrechter in haar uitspraak van 22 december 2023 reeds heeft opgemerkt, zeer forse emissies van meer dan het dubbele van de vergunde jaarvracht. Zoals reeds in deze beslissing op bezwaar is aangegeven is het zeer onwenselijk dat een emissie van HCFK-22 in het milieu terecht komt, omdat deze stof de ozonlaag in ernstige mate aantast. Ook daarom achten wij van belang dat met een (forse) financiële prikkel wordt voorkomen dat opnieuw in strijd met het bepaalde in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2, van de Wabo wordt gehandeld, ook zodat calculerend gedrag wordt voorkomen. Wij vullen de motivering van het bestreden besluit op dit punt aan met het voorgaande.

Besluit

1. Wij besluiten uw bezwaren ontvankelijk te verklaren;
2. Wij besluiten uw bezwaren ongegrond te verklaren;
3. Wij besluiten conform het advies van de commissie het bestreden besluit tot oplegging van een last onder dwangsom in stand te laten onder aanvulling en aanpassing van de motivering zoals in dit besluit weergegeven, een en ander met dien verstande dat de grondslag van de last onder dwangsom wordt gewijzigd in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2, van de Wabo en de formulering van de last mede tegen die achtergrond als volgt wordt aangepast:
“Om de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2, van de Wabo ongedaan te maken dient u te voorkomen dat onvergunde HCFK-emissies uit opslagvoorzieningen die behoren tot de HCFK-22 fabriek plaatsvinden, op straffe van een dwangsom van € 500.000,- bij de eerste overtreding, € 1.500.000,- bij de tweede overtreding en € 4.500.000,- bij de derde overtreding.”
4. Wij wijzen uw verzoek tot kostenvergoeding af.

Beroep en voorlopige voorziening

Tegen dit besluit kunnen belanghebbenden op grond van artikel 8:1 van de Algemene wet bestuursrecht binnen zes weken na de dag van verzending beroep aantekenen bij de rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

Het aantekenen van beroep betekent overigens niet dat het besluit niet geldt. Indien u de inwerkingtreding van dit besluit wilt uitstellen, kunt u bij de rechtbank om een voorlopige voorziening vragen op grond van artikel 8.81 van de Algemene wet bestuursrecht. U kunt het verzoek richten aan de Voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag, sector Bestuursrecht, Postbus 20302, 2500 EH Den Haag.

In bepaalde gevallen is het mogelijk het beroep en/of het verzoek om een voorlopige voorziening digitaal in te dienen. Voor de mogelijkheden en voorwaarden kunt u onder andere de volgende website raadplegen: <https://loket.rechtspraak.nl/>.

Indien u beroep instelt en eventueel een voorlopige voorziening aanvraagt, verzoeken wij u een kopie van het beroepschrift en het verzoek om een voorlopige voorziening te sturen aan info@dcmr.nl en de provincie Zuid-Holland, Postbus 90602, 2509 LP Den Haag.

Publicatie

Wij publiceren ons besluit over de door u ingediende bezwaren op de website van de provincie Zuid-Holland. Dit is vastgelegd in de Beleidsregel actieve openbaarmaking Zuid-Holland 2023. Deze publicatie betreft de brief met de beslissing op bezwaar (exclusief het verslag van de hoorzitting) en de daarbij behorende bijlagen, het besluitvormingsformulier van Gedeputeerde Staten en de publiekssamenvatting daarvan. Wij sturen deze documenten als bijlagen mee. Wij zijn eveneens voornemens om Provinciale Staten van de provincie Zuid-Holland schriftelijk te informeren over de beslissing op bezwaar (exclusief verslag hoorzitting).

Gelegenheid tot reageren

Voordat de beslissing op bezwaar (exclusief het verslag van de hoorzitting) openbaar wordt gemaakt, krijgt u ingevolge artikel 4:8 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht de gelegenheid om, door middel van een zienswijze, op het voornemen tot het openbaar maken van de beslissing op bezwaar te reageren.

U heeft hiervoor tot 17 mei 2024 om 12:00 uur de mogelijkheid. Voor een mondelinge reactie kunt u gebruikmaken van bovengenoemd telefoonnummer (tijdens kantooruren). Tevens kunt u uw zienswijze per email indienen, via het email adres: @dcmr.nl. Indien u gebruik maakt van de mogelijkheid tot het geven van een zienswijze over de voorgenomen openbaarmaking van de beslissing op bezwaar, zullen wij, met meeweging van uw zienswijze hierover, op grond van de Woo een besluit nemen. Indien u afziet van het indienen van een zienswijze over de voorgenomen openbaarmaking van de beslissing op bezwaar zal de integrale tekst van de beslissing op bezwaar na afloop van de beroepstermijn uit beslissing op bezwaar worden geplaatst op de website van de DCMR (www.dcmr.nl) en van de provincie Zuid-Holland.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland,
plv. secretaris,

voorzitter,

ir. J.C. van Ginkel MCM

drs. J. Smit

Wij verzoeken u in uw correspondentie altijd het DOS-nummer (DOS-2023-0007190) te vermelden. Meer informatie www.zuid-holland.nl/contact

Bijlagen

1. Advies bezwarencommissie van 8 april 2024
2. Verslag hoorzitting van 29 februari 2024

3. GS-voorstel

4. Publiekssamenvatting

Afschrift