

GS-Voorstel

Besluitnummer

PZH-2024-852802559

DOS-2023-0007190

Status

Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde**Staten**

14 mei 2024

Eindtermijn

21 mei 2024

Onderwerp

Beslissing op bezwaar Chemours in verband met onvergunde HCFC-22 emissie

Advies

1. Vast te stellen de brief met de beslissing op bezwaar aan Chemours Netherlands B.V..
2. Het bestreden besluit in stand te laten conform het advies van de bezwarencommissie door de grondslag van de overtreding te wijzigen en de hoogte van de dwangsom deugdelijk te motiveren.
3. Voor wat betreft de formulering van de last onder dwangsom af te wijken van het advies van de bezwarencommissie.
4. Te bepalen dat, op grond van de Beleidsregel actieve openbaarheid Zuid-Holland 2023, de brief met de beslissing op bezwaar (exclusief het verslag van de hoorzitting) en daarbij behorende bijlagen in beginsel na afloop van de zienswijzetermijn openbaar worden gemaakt.
5. Af te wijzen het verzoek tot vergoeding van de kosten in bezwaar.
6. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de beslissing op de bezwaren van Chemours Netherlands B.V. tegen het bestreden besluit van 5 december 2023.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies.

Bijlagen

1. Brief met beslissing op bezwaar aan Chemours Netherlands B.V.
2. Advies bezwarencommissie van 8 april 2024
3. Verslag hoorzitting van 29 februari 2024

1 Toelichting voor het College

1.1 Inleiding

Chemours Netherlands B.V. (hierna: Chemours) exploiteert aan de Baanhoekweg 22 te Dordrecht een bedrijf voor de productie van synthetische organische polymeren, waaronder onder meer Teflon® PTFE, Teflon® FEP en Viton® polymeer.

Op 3 oktober 2013 is aan Chemours voor de door haar aangevraagde activiteiten een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend. Aan de revisievergunning zijn voorschriften gebonden. De voorschriften over emissies zijn in onderhavig geval het meest relevant en zijn opgenomen onder D. Bij D.2. staan in een tabel bij de Freon-22 fabriek verscheidene stoffen vermeld, waaronder HCFK's. Voor deze stof is een grenswaarde in de vorm van een jaarvracht opgenomen van 4.000 kg en vanaf 1 januari 2018 van 3.500 kg.

1.2 Handhavingstraject

Op 2 mei 2023 heeft Chemours bij DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna: DCMR) een melding gedaan. DCMR heeft hierover het volgende gerapporteerd: 'HCFK22; bol moet leeg voor 6-jaarlijkse inspectie; product is overgepompt; laatste stuk (blazen met lucht) vanaf 16.00 uur; duurt 3 dagen; circa 4,5 ton naar atmosfeer.'

In de periode van 25 juli 2023 tot en met 28 september 2023 zijn in dit kader per mail verscheidene keren vragen gesteld aan Chemours die Chemours heeft beantwoord. Uit de antwoorden volgt dat de opslagbol – de bol staat bekend als opslagbol 57 – is leeggemaakt, omdat op grond van het Warenwet besluit drukapparatuur 2016 eens in de zes jaar een inwendige inspectie van opslagbollen dient plaats te vinden, of, indien geen interne degradatie van de opslagbol plaatsvindt, zoals bij opslagbol 57 het geval is, eens in de twaalf jaar.

Bij brief van 4 oktober 2023 is aan Chemours medegedeeld dat zij onvergund 4.500 kg HCFK-22 afkomstig van opslagbol 57 naar de lucht heeft geëmitteerd en dat wij voornemens zijn om Chemours een last onder dwangsom voor op te leggen vanwege het overtreden van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). De door Chemours op 18 oktober 2023 ingediende zienswijze gaf geen aanleiding om af te zien van handhavend optreden, waardoor op 5 december 2023 een last onder dwangsom aan Chemours is opgelegd vanwege het overtreden van voorschrift D.2 van de revisievergunning uit 2013, in combinatie met artikel 2.3, onder a, van de Wabo. Het betreft de volgende last:

Chemours dient er per direct voor te zorgen dat er geen emissies van HCFK-22 plaatsvinden in afwijking van de verleende vergunning. Chemours verbeurt een dwangsom van € 500.000,- (bij de eerste constatering), € 1.500.000 (bij de tweede constatering) en € 4.500.000 (bij de derde constatering) als zij niet voldoet aan de last met een maximum van € 6.500.000,-.

Op 7 december 2023 heeft Chemours bezwaar ingediend tegen het besluit van 5 december 2023 en bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening ingediend. Op 22 december 2023 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag het verzoek van Chemours tot het treffen van een voorlopige voorziening toegewezen en het bestreden besluit bij wijze van voorlopige voorziening geschorst tot zes weken na de bekendmaking van de beslissing op bezwaar.

1.3 Bezwaar

Op 7 december 2023 heeft Chemours een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 5 december 2023. Chemours heeft het bezwaarschrift op 13 december 2023 nader gemotiveerd.

De bezwaren van Chemours zijn kort samengevat als volgt.

Geen sprake van een overtreding

Volgens Chemours hebben GS ten onrechte het standpunt ingenomen dat sprake is van een overtreding van voorschrift D.2 van de revisievergunning van 3 oktober 2013. In dit kader voert Chemours aan dat de emissies naar de lucht van HCFK-22 bij het leegmaken van opslagbol 57 niet valt onder de jaarvracht HCFK-22 die in het vergunningvoorschrift is opgenomen. Voorts geeft Chemours aan dat in deel 1, paragraaf 5.3.3 van de aanvraag expliciet is aangegeven dat onderhoud en inspecties plaatsvinden en at opslagbollen staan vermeld in de aanvraag. Tabel 6.5.3a van de aanvraag ziet volgens Chemours op vrijmaakemissies die vaker dan eens per twee jaar vrijkomen, maar niet op niet-frequente vrijmaakemissies die minder vaak dan eens per twee jaar vrijkomen. Er is in de aanvraag een knip gemaakt tussen vrijmaakemissies die vaker dan eens per twee jaar vrijkomen, die zijn namelijk gekwantificeerd en vallen onder een jaarvracht, en vrijmaakemissies die minder dan eens per twee jaar vrijkomen, zoals de vrijmaakemissies van de opslagbollen.

De vrijmaakemissies bij onderhoud van de opslagbollen zijn volgens Chemours aangevraagd, maar omdat het niet-frequente vrijmaakemissies betreft, zijn zij niet gekwantificeerd aangevraagd. Chemours heeft verder naar voren gebracht dat los van het feit dat het onderhoud – inclusief emissies – een inherent onderdeel is van de vergunde activiteiten, uit de revisievergunning blijkt dat als gevolg van onderhoud vrijmaakemissies plaatsvinden en dat dit volgens de vergunning is toegestaan.

De in het verweerschrift voorgestane wijziging van de grondslag van de overtreding is in strijd met de goede procesorde

Chemours geeft aan dat in het bestreden besluit (p. 8, onder 2. Geen overtreding) het volgende staat: “Vooropgesteld wordt dat wij u kunnen volgen in het feit dat geen sprake is van overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2°, van de Wabo.” Om die reden stelt Chemours zich op het standpunt dat GS de grondslag aldus bewust en ondubbelzinnig prijs hebben gegeven dat de vrijmaakemissies niet vergund zijn. Volgens Chemours is het niet toegestaan om hierop terug te komen. Chemours heeft in dit verband verwezen naar de uitspraken van de Centrale Raad van Beroep (hierna: de CRvB) van 20 oktober 2020, ECLI:NL:CRVB:2020:2587, en van de Hoge Raad (hierna: de HR) van 10 december 2020, ECLI:NL:HR:2020:BO6786.

Ten onrechte voorafgaand aan het bestreden besluit geen gelegenheid geboden opnieuw een zienswijze naar voren te brengen

Volgens Chemours is er sprake van nieuwe feiten en omstandigheden die zich na het voornemen tot het opleggen van een last onder dwangsom hebben voorgedaan. De overtreding betreft immers een geheel andere dan de overtreding die is genoemd in het bestreden besluit. De uitzonderingen van artikel 4:11 van de Awb zijn volgens Chemours niet aan de orde.

De last is onduidelijk

De door GS in het verweerschrift geformuleerde last lijkt volgens Chemours betrekking te hebben op HCFK-22-vrijmaakemissies als gevolg van onderhoud. Voor het overige is de last onduidelijk. Het voornemen zag volgens Chemours op de opslagbollen en de last zal weer moeten zien op deze opslagbollen.

Indien GS bevoegd waren handhavend op te treden, dan hebben GS ten onrechte niet van handhavend optreden afgezien

Volgens Chemours hebben GS de gevolgen van de last niet geïnventariseerd noch afgewogen. GS hebben de vrijmaakemissies ten onrechte weggezet als onverantwoord en buitenproportioneel, omdat het technisch niet uitvoerbaar is om de aanwezige opslagbollen bij inspectie/onderhoud op een andere manier te legen. De emissies bij inspectie/onderhoud zijn gereduceerd met 99,6% en vinden slechts één keer per twaalf jaar plaats. Voorts voert Chemours aan dat er sprake is van een concreet zicht op legalisering en is de overtreding inmiddels beëindigd. Vanwege het aanzienlijke tijdsverloop tussen de vermeende overtreding en het vrijmaken van de eerstvolgende opslagbol (54) met HCFK's (in 2029) kan volgens Chemours in onderhavig geval geen sprake zijn van gegronde vrees voor herhaling.

De opgelegde dwangsom is te hoog

Chemours voert aan dat GS lijken aan te nemen dat aan de zijde van Chemours sprake zou zijn van onwil om aan de last te voldoen en dat zij om die reden een financiële prikkel nodig heeft. Dit is volgens Chemours onjuist en blijkt ook als zodanig uit het voortraject dat zich heeft afgespeeld. In het voortraject heeft Chemours opslagbol 51 niet vrijgemaakt naar aanleiding van de mededeling van GS op 19 september 2023 dat de emissie bij opslagbol 57 onvergund had plaatsgevonden, terwijl dat wel mogelijk was geweest voordat de last werd opgelegd.

1.4 Advies bezwarencommissie

Op de hoorzitting van 29 februari 2024 zijn partijen in de gelegenheid gesteld hun standpunten mondeling toe te lichten. Zij hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Op 8 april 2024 heeft de bezwarencommissie een advies uitgebracht. De conclusie van het advies luidt als volgt.

De bezwarencommissie adviseert het bestreden besluit van 5 december 2023 in stand te laten onder de voorwaarde dat de grondslag van de overtreding en de formulering van de last worden gewijzigd en de hoogte van de dwangsom alsnog deugdelijk wordt gemotiveerd. De bezwarencommissie concludeert dat de emissie niet onlosmakelijk samenhangt met de vergunde activiteiten. Hiertoe overweegt zij dat de emissie is vrijgekomen bij het leegmaken van opslagbol 57 ten behoeve van inspectie/onderhoud, maar dat inspectie/onderhoud niet als een activiteit is vergund. Volgens de bezwarencommissie bestaat er geen onlosmakelijke samenhang tussen een opslagbol en het onderhoud ervan. Voorts concludeert de bezwarencommissie dat Chemours vrijmaakemissies heeft gekwantificeerd en aangevraagd, voor zover zij vaker dan eens per twee jaar plaatsvinden. Als deze emissies (impliciet) zouden zijn vergund, zou dit volgens de commissie niet nodig zijn geweest. Door de vrijmaakemissies die minder vaak dan eens per twee jaar plaatsvinden niet te kwantificeren, hebben GS hierover geen beslissing genomen, laat staan een beslissing om deze emissies (ongelimiteerd) toe te staan.

De bezwarencommissie overweegt voorts dat de wijziging van de grondslag kan plaatsvinden, omdat deze wijziging voortvloeit uit de ingevolge artikel 7:11 van de Awb door GS te maken volledige heroverweging. Het feit dat in het bestreden besluit is vermeld dat Chemours kan worden gevolgd in het feit dat geen sprake is van een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder 3, onder 2, van de Wabo, maakt dit niet anders. Het was volgens de bezwarencommissie in dit kader niet noodzakelijk om Chemours opnieuw in de gelegenheid te stellen om haar zienwijze naar voren te brengen. Indien Chemours wel opnieuw gehoord had moeten worden, dan is het verzuim volgens de bezwarencommissie hersteld met de hoorzitting van 29 februari 2024.

Verder adviseert de bezwarencommissie GS 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. Bij dit advies betreft de bezwarencommissie dat GS willen aansluiten bij het voornemen en dat het voornemen alleen ziet op opslagbollen en deze volgens Chemours HCFK-22 emitteren. Over de opslagvoorzieningen en emissies heeft Chemours tijdens de hoorzitting namelijk 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.

In het kader van de beginselplicht tot handhaving en het concreet zicht op legalisering overweegt de bezwarencommissie dat er in onderhavig geval geen sprake is van bijzondere omstandigheden om van handhavend optreden af te zien. Hierbij wordt betrokken dat van concreet zicht op legalisering geen sprake is. De revisievergunning van 2022 waar Chemours naar verwijst is immers (nog) niet in werking getreden. Doordat de overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2, van de Wabo is beëindigd, maakt dat de last ziet op het voorkomen dat de overtreding wordt herhaald. Het feit dat het eerstvolgende onderhoud van een opslagbol pas voor 2029 staat gepland, laat volgens de bezwarencommissie onverlet dat de overtreding (eerder) zou kunnen worden herhaald.

Tot slot adviseert de bezwarencommissie de dwangsombedragen, die in het advies als fors worden gekwalificeerd, nader te motiveren. Volgens de bezwarencommissie ontbreekt een deugdelijke motivering in het bestreden besluit van deze dwangsombedragen.

1.5 Contrair besluit

Er wordt voorgesteld om het advies van de bezwarencommissie niet te volgen wat betreft haar advies 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. Het volgen van dit advies brengt immers met zich mee dat de HCFK-emissies of andere fluorhoudende gassen uit andere opslagvoorzieningen wel in strijd met de vergunning plaats kunnen vinden. Daarnaast heeft Chemours verschillende opslagvoorzieningen in haar bezit, waarvan er slechts drie gekwalificeerd kunnen worden als opslagbol. Twee van deze opslagbollen zijn inmiddels al leeggemaakt voor het onderhoud/inspectie. Onderhoud/inspectie van de derde opslagbol staat gepland voor 2029, waardoor Chemours een verzoek tot intrekking van de last onder dwangsom kan indienen als de last onder dwangsom een jaar van kracht is geweest zonder dwangsommen te verbeuren. Ten aanzien van de overige bezwaargronden wordt het advies van de bezwarencommissie, dat die ten onrechte zijn aangevoerd, gevolgd.

Financieel en fiscaal kader

Totaalbedrag excl. BTW : € 0,00
Programma : Ambitie 7 - Gezond en veilig Zuid-Holland
Financiële risico's : Er zijn geen financiële risico's.
Dit betreft een extern belegde taak bij de DCMR.

Juridisch kader

De brief met de beslissing op bezwaar (exclusief het verslag van de hoorzitting) en de daarbij behorende bijlagen worden openbaar gemaakt, op grond van de Beleidsregel actieve openbaarheid Zuid-Holland 2023. Chemours wordt in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen tegen het voornemen om de beslissing op bezwaar en bijbehorende bijlagen, met uitzondering van het verslag, openbaar te maken.

2 Voorafgaande besluitvorming

Zie onder 1.2 bij Handhavingstraject.

3 Proces

Zie onder 1.

4 Participatie en rolname

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, de brief met de beslissing op bezwaar (exclusief het verslag van de hoorzitting) en het GS-voorstel worden gepubliceerd op de website van de provincie. In de brief met de beslissing op bezwaar wordt dit aan Chemours gemeld. Het GS-voorstel en de publiekssamenvatting worden als bijlagen meegestuurd. Voorts zullen Provinciale Staten na afloop van de zienswijzetermijn schriftelijk worden geïnformeerd over de beslissing op bezwaar (exclusief verslag hoorzitting).