

GS-Voorstel

Besluitnummer
PZH-2024-849823296
DOS-2023-0005818

Status

Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten

2 april 2024

Eindtermijn

n.v.t.

Onderwerp

Beslissing op bezwaar inzake het bewaarschrift van Chemours Netherlands B.V. van 9 oktober 2023 tegen het besluit van 30 augustus 2023, kenmerk 2213053_4982154, waarbij een last onder dwangsom is opgelegd vanwege het onvergund lozen van TFA.

Advies

1. Ongegrond te verklaren het bezwaar van Chemours tegen het besluit van 30 augustus 2023 kenmerk 2213053_4982154, deels in afwijking van het advies van de bezwarencommissie.
2. Vast te stellen de brief met de beslissing op bezwaar aan Chemours Netherlands B.V..
3. 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.
4. Af te wijzen het verzoek tot vergoeding van de kosten in bezwaar.
5. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de beslissing op de bezwaren van Chemours Netherlands B.V. tegen het bestreden besluit.

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

1. Brief met beslissing op bezwaar aan Chemours Netherlands B.V.
2. Advies bezwarencommissie van 13 februari 2024
3. Verslag hoorzitting van 11 januari 2024

1 Toelichting voor het College

1.1 Inleiding

Chemours Netherlands B.V. (hierna: Chemours) exploiteert aan de Baanhoekweg 22 te Dordrecht een bedrijf met milieubelastende activiteiten als bedoeld in de Omgevingswet. Het betreft de productie van synthetische organische polymeren.

Op 3 oktober 2013 is een revisievergunning op grond van de Wet milieubeheer verleend. Voorts zijn er verschillende andere vergunningen verleend, waarbij de beschikking van 2 juni 2021, met kenmerk 9999173836_9999995292, voor wat betreft deze procedure het meest relevant is. Deze vergunning wordt hierna tevens aangeduid als de 'Aquarius-beschikking'. Deze vergunning bevat voorschriften voor indirecte lozingen en het lozen van PFAS. Verder is op 14 oktober 2022 een revisievergunning, met kenmerk 999980227_9999450498, aan Chemours verleend. De revisievergunning is nog niet in werking getreden omdat hiertegen een schorsingsverzoek is ingediend bij de Rechtbank Den Haag.

1.2 Handhavingstraject

Op 13 oktober 2022 heeft het RIVM op verzoek van de Inspectie Leefomgeving en Transport een indicatieve drinkwaterrichtwaarde afgeleid voor de stof trifluorazijnzuur (TFA). In haar advies (RIVM-VSP Advies 14434A02 – Drinkwaterrichtwaarde voor trifluorazijnzuur) stelt het RIVM dat aangenomen wordt dat TFA bijdraagt aan het cumulatieve effect van PFAS. Daarnaast is het volgens het RIVM niet uit te sluiten dat TFA, ook immunologische effecten kan veroorzaken. Het RIVM leidt daarom voor TFA een indicatieve drinkwaterrichtwaarde af van 2200 ng/L.

Op 15 mei 2023 heeft op verzoek van de DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna: DCMR) een monstername (etmaalmonster d.d. 14 mei 2023) plaatsgevonden, onder meer met als doel het bepalen of de samenstelling van het door Chemours indirect geloosde bedrijfsafvalwater voldoet aan de in de vergunning voorgeschreven emissiegrenswaarden. De monstername is genomen op het monsternamepunt MP75. Uit de analyseresultaten van deze monstername door SGS Antwerpen is gebleken dat in het monster een gehalte TFA, CAS-nummer 76- 05-1, van 84 µg/l is aangetroffen. Noch op grond van de Aquarius-beschikking, noch op grond van andere aan Chemours verleende vergunningen is het haar toegestaan deze stof, in welke hoeveelheid dan ook, te lozen. Dit betekent dat Chemours in strijd handelt met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2°, van de Wabo aangezien Chemours deze activiteit (het indirect lozen van TFA) zonder de daartoe vereiste omgevingsvergunning uitvoert.

Op 19 juli 2023 heeft door DCMR opnieuw een monstername (etmaalmonster d.d. 18 juli 2023) plaatsgevonden. De monstername is genomen op het monsternamepunt MP75. Uit de analyseresultaten van deze monstername door SGS Antwerpen is gebleken dat in het monster een gehalte TFA, van 450 µg/l is aangetroffen. Dat betekent dat op 19 juli 2023 opnieuw een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2°, van de Wabo heeft plaats gevonden. Bij bestreden besluit van 30 augustus 2023 is daarom een last onder dwangsom opgelegd. Het betreft de volgende last:

Chemours dient ervoor te zorgen dat geen met TFA verontreinigd afvalwater wordt geloosd op het gemeentelijk riool, dat boven de door SGS Antwerpen gehanteerde rapportagegrens van 50 microgram per liter is gelegen. Chemours krijgt een begunstigingstermijn van vier maanden om aan

de last te voldoen. Chemours verbeurt een dwangsom van € 125.000,- per keer dat zij niet voldoet aan de last met een maximum van € 1.250.000,-.

Op 20 oktober 2023 heeft Chemours verzocht om opschorting van de looptijd van de last onder dwangsom, dan wel om verlenging van de begunstigingstermijn tot en met eind maart 2024. Bij besluit van 10 november 2023 is het verzoek van 20 oktober 2023 afgewezen. Eveneens op 10 november 2023 heeft Chemours bij de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag een verzoek tot het treffen van een voorlopige voorziening ingediend. Op 27 september 2023 heeft Chemours verzocht om goedkeuring voor een proefneming met een aanvullende zuiveringstechniek om (ultrakorte) PFAS uit het afvalwater te verwijderen. Op 25 oktober 2023 is verzocht om goedkeuring voor een tweede proefneming. Op 6 november 2023 is de aanvraag voor de proefneming van 27 september 2023 goedgekeurd. Op 24 november 2023 is door Chemours, gelet op de succesvolle resultaten van de kleinere proefnemingen, opnieuw een verzoek tot proefneming ingediend voor de installatie van een pilotplan om TFA zoveel mogelijk uit het afvalwater te verwijderen. De goedkeuring is op 22 januari 2024 gegeven. Op 30 november 2023 heeft Chemours een aanvraag voor een omgevingsvergunning voor indirecte lozing van TFA met een indicatieve jaarvracht van 128,6 kg/jaar ingediend. Deze aanvraag is bij DCMR in behandeling. Op 22 december 2023 heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag het verzoek van Chemours tot het treffen van een voorlopige voorziening afgewezen en is tot het voorlopige oordeel gekomen dat sprake is van een overtreding door Chemours.

1.3 Bezwaar

Op 9 oktober 2023 heeft Chemours een bezwaarschrift ingediend tegen het besluit van 30 augustus 2023. De bezwaren van Chemours zijn kort samengevat als volgt:

Volgens Chemours is het college niet bevoegd handhavend op te treden omdat geen sprake is van een overtreding. TFA kan volgens Chemours (nog) niet betrouwbaar worden gedetecteerd in het afvalwater. Zij is dit ook nagegaan bij een geaccrediteerd analysebureau (SGS). De door SGS gehanteerde analysemethode die namens DCMR wordt gebruikt om TFA te detecteren, is volgens Chemours niet betrouwbaar. Er kan daarom geen sprake zijn van een overtreding.

Daarnaast geldt dat de lozing van TFA volgens Chemours is vergund, nu de TFA-concentraties in het afvalwater afkomstig zijn van vergunde activiteiten en daarvan inherent onderdeel zijn. Volgens Chemours is de lozing van TFA afkomstig van activiteiten van de FEP-fabriek, de PTFE-fabriek en de fluorelastomerenfabriek, voorheen de Viton-fabriek genoemd. Volgens Chemours volgt uit de systematiek van het omgevingsrecht dat activiteiten worden vergund en dat de milieubelasting van de vergunde activiteiten door het verbinden van voorschriften aan de vergunning kunnen worden beperkt. Als deze milieugevolgen niet worden beperkt door voorschriften, zijn zij dus toegestaan, aldus Chemours.

Chemours bepleit verder dat als zou moeten worden aangenomen dat sprake is van een overtreding, dan had vanwege het bestaan van bijzondere omstandigheden, van handhavend optreden behoren te worden af te zien. Chemours wijst op voorschrift 1.4.1 van de Aquariusbeschikking en voorschrift 4.6.1 van de revisievergunning van 14 oktober 2022, waaruit volgens haar volgt dat op zijn vroegst binnen onderscheidenlijk vijf jaar en één jaar informatie over andere PFAS hoefde aan te leveren en dat zij er daarom op mocht vertrouwen dat zij deze tijd in ieder geval 'gegund' zou krijgen om een eventuele vergunning aan te vragen. Ook verwijst Chemours met een beroep op het

vertrouwensbeginsel naar een uitlating in een reactie op de zienswijze van Chemours op een tweetal voorschriften uit (het ontwerp van) de revisievergunning. Daaruit zou volgens Chemours volgen dat zij een redelijke termijn zou krijgen om een aanvraag in te dienen voor de lozing van TFA. Ook heeft Chemours aangevoerd dat sprake is van concreet zicht op legalisatie.

Chemours heeft daarnaast gesteld dat de opgelegde dwangsom te hoog is. Er wordt volgens Chemours ten onrechte aangenomen dat er bij haar een bepaalde onwil is om aan de last onder dwangsom te voldoen. Ook is volgens Chemours de geboden begunstigingstermijn te kort. Wanneer de oorzaken van lozing van TFA volledig bekend zijn en de proefnemingen zijn afgerond, zullen nog de te nemen maatregelen moeten worden bepaald. Het is niet mogelijk om het daadwerkelijk implementeren van de nodige (technische) maatregelen op industriële schaal en het verkrijgen van eventuele benodigde toestemming om die maatregelen te treffen, binnen de begunstigingstermijn te realiseren, aldus Chemours.

1.4 Advies bezwarencommissie

Op de hoorzitting van 11 januari 2024 zijn partijen in de gelegenheid gesteld hun standpunten mondeling toe te lichten. Zij hebben van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

Op 13 februari 2024 heeft de bezwarencommissie een advies uitgebracht. De conclusie van het advies luidt als volgt:

De bezwarencommissie adviseert het bestreden besluit van 30 augustus 2023 - en daarmee ook het besluit van 10 november 2023 - te herroepen. De bezwarencommissie concludeert dat - ervan uitgaande dat TFA onverbrekkelijk samenhangt met de in de revisievergunning van 3 oktober 2013 vergunde productieprocessen - lozing van TFA met deze vergunning (impliciet) is vergund en dat de Aquariusbeschikking van 2 juni 2021 hierin geen verandering heeft gebracht. Dat betekent volgens de commissie dat - uitgaande van genoemde onverbrekkelijk samenhang - het college naar het oordeel van de bezwarencommissie ten onrechte heeft gesteld dat bezwaarde door lozen van TFA artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, onder 2°, van de Wabo heeft overtreden.

Indien het college, in weerwil van het advies van de bezwarencommissie, meent dat de lozing van TFA niet of niet in de geconstateerde mate onverbrekkelijk samenhangt met de in de revisievergunning van 3 oktober 2013 vergunde productieprocessen, zal het college die stelling naar de mening van de bezwarencommissie met behulp van deskundig onderzoek moeten onderbouwen.

De bezwarencommissie heeft ook overwogen dat niet langer in geschil is dat in het afvalwater afkomstig van Chemours TFA aanwezig is. Dat, zoals Chemours naar voren heeft gebracht, TFA ten tijde van het bestreden besluit niet met de toegepaste IC-analysemethode kon worden gedetecteerd, behoeft daarom naar het oordeel van de bezwarencommissie geen bespreking meer.

Verder overweegt de bezwarencommissie dat geen sprake is van zodanige bijzondere omstandigheden dat op basis daarvan van handhavend optreden had behoren af te zien.

Ook is de bezwarencommissie van oordeel dat de begunstigingstermijn niet te kort is nu Chemours niet aannemelijk heeft gemaakt dat het niet mogelijk was om binnen de geboden begunstigingstermijn aan de last te voldoen. Chemours heeft bovendien een deel van de fabrieken stilgelegd om aan de last te voldoen. Volgens de bezwarencommissie heeft Chemours bovendien niet voldoende gemotiveerd waarom de hoogte van de dwangsom te hoog zou zijn.

1.5 Contrair besluit

Er wordt voorgesteld om het advies van de bezwarencommissie niet te volgen wat betreft haar advies dat de lozing van TFA is vergund en dat daarmee geen sprake is van een overtreding, en het bestreden besluit niet te herroepen. De bezwarencommissie is er ten onrechte van uitgegaan dat de lozing van TFA door Chemours onlosmakelijk samenhangt met de aan haar vergunde activiteiten en dat deze lozing daarmee (impliciet) is vergund. Bovendien doet dit er niet aan af dat de lozing van TFA niet is aangevraagd door Chemours en daarmee ook niet is vergund. 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 in beginsel na afloop van de zienswijzetermijn 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 openbaar te maken.

2 Voorafgaande besluitvorming

Zie onder 1.

3 Proces

Zie onder 1.

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, 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 met een lid-GS brief worden geïnformeerd over de beslissing op bezwaar (exclusief verslag hoorzitting).