



		Paraaf voor agendering
Behandelend ambtenaar		Akkoord
Ambtelijk opdrachtgever / Leidinggevende	Hamstra, YS	digitaal
Bestuurlijk opdrachtgever / Portefeuillehouders	Janssen, RA	
Provinciesecretaris	drs. J.H. de Baas	

Status
A-Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten
23 januari 2018

Eindtermijn
6 februari 2018

Onderwerp:

Beslissing op het bezwaar van Akzo Nobel Chemicals B.V. van 4 november 2016 tegen het besluit van 12 oktober 2016 tot het opleggen van lasten onder dwangsom

Publiekssamenvatting:

Gedeputeerde Staten hebben besloten de bezwaren van Akzo Nobel Chemicals B.V. tegen een op 12 oktober 2016 opgelegd besluit tot opleggen van twee lasten onder dwangsom deels ongegrond en deels gegrond te verklaren en het besluit hierop aan te passen.

Gedeputeerde Staten volgen bij dit besluit het advies van de bezwarencommissie. De bezwarencommissie volgde daarbij weer het oordeel van de rechtbank, waaraan Akzo Nobel om een voorlopige voorziening had verzocht. De voorzieningenrechter had geoordeeld dat de op 12 oktober 2016 opgelegde lasten onvoldoende concreet zijn.

De lasten waren opgelegd omdat zich een incident had voorgedaan bij de vestiging van het bedrijf aan de Welplaatweg 12 te Rotterdam-Botlek waardoor 13 m³ waterstofchloride is vrijgekomen. Bij de acties die het bedrijf vervolgens heeft ondernomen, is niet geheel gewerkt volgens de door Akzo Nobel opgestelde procedures. Daardoor heeft Akzo Nobel niet voldaan aan bepalingen van het Besluit risico's zware ongevallen 2015, waaronder het bedrijf valt. De opgelegde lasten moeten ervoor zorgen dat het bedrijf in de toekomst wel aan deze bepalingen voldoet.

Naar aanleiding van de uitspraak van de voorzieningenrechter zijn tijdens de behandeling van de bezwaren door de bezwarencommissie de lasten geherformuleerd en aldus in de beslissing op bezwaar opgenomen.

Advies:

1. In overeenstemming met het advies van de bezwarencommissie:
 - a. de bezwaren van Akzo Nobel Chemicals B.V. van 4 november 2016 tegen het besluit van 12 oktober 2016 tot het opleggen van lasten onder dwangsom wegens overtreding van bepalingen van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 ten aanzien van het onvoldoende concreet zijn van de lasten gegrond te verklaren en het besluit op dit punt te



herroepen en de gestelde lasten samen te voegen tot één last die als volgt luidt: *Akzo Nobel dient bij werkzaamheden aan een installatie waarbij waterstofchloride kan vrijkomen en waarvoor een werkvergunning met TRA is vereist een werkplan op te stellen.*

- b. voor het overige de bezwaren ongegrond te verklaren en het bestreden besluit, na aanpassing van de tekst van als hierboven vermeld in stand te laten;
2. De brief met de beslissing op bezwaar aan Akzo Nobel Chemicals B.V. vast te stellen;
3. De publiekssamenvatting over de beslissing op het bezwaar van Akzo Nobel Chemicals B.V. van 4 november 2016 vast te stellen;
4. In overeenstemming met het advies van de bezwarencommissie een proceskostenvergoeding van € 1002 aan Akzo Nobel Chemicals B.V. toe te kennen.

Besluit GS:

Conform advies vastgesteld

Bijlagen:

- Het advies van de bezwarencommissie, met daarin vervat een verslag van de hoorzitting op 26 oktober 2017.
- De brief aan Akzo Nobel Chemicals B.V. met de beslissing op bezwaar.

1 Toelichting voor het College

Inleiding

In de inrichting van Akzo Nobel Chemicals B.V. (Akzo Nobel) aan de Welplaatweg 12 te Rotterdam-Botlek worden onder meer chloor, waterstof en zoutzuur geproduceerd. Bij besluit van 9 februari 2005 is hiervoor een vergunning ingevolge de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verleend.

Handhavingstraject

Op 27 april 2015 heeft zich een incident voorgedaan waardoor 13 m³ HCl (waterstofchloride) is vrijgekomen. Na beoordeling van het door Akzo Nobel verrichte onderzoek naar het incident, is door de DCMR Milieudienst Rijnmond geconstateerd dat bij het repareren en opstarten van het onderdeel van de installatie waar zich het incident heeft voorgedaan, niet is gewerkt volgens de door Akzo Nobel zelf opgestelde procedures. Hierdoor was sprake van twee overtredingen van artikel 7, zesde lid van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 juncto Bijlage III, onderdeel b, onder iii van Richtlijn 2012/18/EU. Hiervoor zijn aan Akzo Nobel op 12 oktober 2016 twee lasten onder dwangsom opgelegd.

Bezwaarschrift

Tegen dit handhavingsbesluit heeft Akzo Nobel op 4 november 2016 een bezwaarschrift ingediend. Tevens heeft het bedrijf aan de Rechtbank verzocht een voorlopige voorziening te treffen. De voorzieningenrechter heeft op 20 december 2016 uitspraak gedaan.

Akzo Nobel heeft de volgende bezwaargronden aangevoerd.

1. De analyse en kwalificatie van de vermeende overtredingen zijn onjuist. Dat naar aanleiding van het voorval de eigen procedures worden verbeterd, betekent niet dat de procedures voorheen onjuist waren. De DCMR heeft (namens Gedeputeerde Staten) niet zelf onderzoek naar het incident verricht, maar resultaten van een onderzoek van Akzo Nobel ten grondslag gelegd aan de dwangsombeschikking. Hierdoor is sprake van een onzorgvuldig voorbereid besluit.
2. De opgelegde lasten zijn ondeugdelijk geformuleerd. De lasten zijn onbepaald en te breed. Akzo Nobel merkt daarbij op dat de voorzieningenrechter dit standpunt deelt en oordeelt dat de lasten onvoldoende duidelijk zijn gespecificeerd om uit te voeren.
3. De opgelegde lasten zijn te breed en sluiten onvoldoende aan bij de vermeende overtredingen en het belang van veiligheid. Akzo Nobel merkt daarbij op dat de voorzieningenrechter dit standpunt deelt. Het is onvoldoende duidelijk welke maatregelen Akzo Nobel moet nemen om verbeurte van dwangsommen te voorkomen.
4. Er is geen klaarblijkelijk gevaar van overtreding. De overtredingen waren ten tijde van het nemen van het besluit beëindigd. Het gaat daarmee om preventieve lasten onder dwangsom. Een preventieve last mag gelet op artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht slechts worden opgelegd indien gevaar van overtreding klaarblijkelijk dreigt. Daarvan is geen sprake.

Advies bezwarencommissie

Op 26 oktober 2017 heeft de hoorzitting van de bezwarencommissie plaatsgevonden.

Op 16 november 2017 heeft de commissie advies uitgebracht.

Met betrekking tot de in bezwaar genoemde standpunten merkt de bezwarencommissie het volgende op:

1. De bezwarencommissie is van oordeel dat het college het door Akzo Nobel uitgevoerde

onderzoek en de daarin gegeven weergave van feiten en omstandigheden rondom het incident als grondslag heeft kunnen hanteren bij de vaststelling of sprake is van een overtreding van enig wettelijk voorschrift.

2. Met betrekking tot de eerste overtreding (last) onderschrijft de bezwarencommissie dat een Brzo-bedrijf als Akzo Nobel zich bij het verrichten van onderhoud, zowel preventief als na een incident, te houden heeft aan wat daarover in de eigen documenten is vastgelegd en dat deze documenten gezien kunnen worden als een onderdeel van het preventiebeleid. Hoewel volgens de bezwarencommissie niet nadrukkelijk is omschreven dat de aanpak schriftelijk dient te worden opgesteld, moet er wel enige output in de vorm van een (plan van) aanpak zijn. Het ligt voor de hand dat deze output in schriftelijke vorm wordt opgesteld. Er is niet gebleken, dan wel aannemelijk gemaakt dat sprake was van een (afdoende) plan van aanpak in welke vorm dan ook. Nu dit niet is gedaan, kan dit naar het oordeel van de bezwarencommissie worden gezien als een overtreding van artikel 7, zesde lid, van het Brzo 2015.

Ten aanzien van de tweede overtreding (last) is volgens Akzo Nobel sprake van een lekttest met stikstofgas op normale werkdruk, hetgeen behoort tot de normale bediening van de installatie en zodoende niet werkvergunningplichtig is.

De bezwarencommissie constateert dat uit de werkvergunningsprocedure volgt dat testen onder gasdruk een taakrisico-analyse (TRA)-plichtige activiteit is. Nu elke test van leidingen met gasdruk een TRA-plichtige activiteit is, volgt hieruit dat ook voor een lekttest met lage gasdruk een TRA benodigd is.

De bezwarencommissie leidt uit het voorgaande af dat in beide gevallen niet is gehandeld conform de eigen werkprocedure die onderdeel uitmaakt van het preventiebeleid en dat sprake is van overtreding van artikel 7, zesde lid, van het Brzo 2015.

3. De voorzieningenrechter heeft in de uitspraak van 20 december 2016 geoordeeld dat de formulering van de eerste last onvoldoende gespecificeerd is, omdat het document "Asset Maintenance Work Process" ook situaties kent waarin geen werkplan is vereist. Derhalve is onduidelijk op welke onderhoudswerkzaamheden de last precies doelt. Daarom is onvoldoende duidelijk welke maatregelen Akzo Nobel precies moet nemen om verbeurte van dwangsommen te voorkomen.

Ook de tweede last is volgens de voorzieningenrechter onvoldoende afgebakend. Het is onvoldoende duidelijk welke maatregelen Akzo Nobel moet nemen om verbeurte van dwangsommen te voorkomen.

De bezwarencommissie constateert eveneens dat de lasten onvoldoende concreet zijn en sluit zich aan bij dit oordeel van de voorzieningenrechter.

Tijdens de hoorzitting is gesproken over een nauwkeuriger formulering van de lasten en de mogelijkheden om de lasten met elkaar te combineren tot één last die concreet is geformuleerd en daarmee beter handhaafbaar is. De tekst van deze last is opgenomen onder de paragraaf Advies van dit GS-voorstel. Met deze geherformuleerde last is de bezwarencommissie van oordeel dat niet langer kan worden gesproken van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

4. Gelet op het incident van 27 april 2015 en in aanmerking genomen dat al eerder sprake is geweest van chlooremissies kan worden gesteld dat reeds eerder overtredingen hebben plaatsgevonden. De bezwarencommissie is derhalve van oordeel dat in casu geen sprake is van een preventieve herstelsanctie als bedoeld in artikel 5:7 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarnaast merkt de bezwarencommissie op dat niet valt uit te sluiten dat een nieuwe, soortgelijke overtreding wordt begaan.

De bezwarencommissie is verder niet gebleken dat sprake is van bijzondere omstandigheden, waardoor had moeten worden afgezien van handhaving. De gestelde omstandigheid dat geen gegronde vrees bestaat dat de overtreding opnieuw zal plaatsvinden, is geen bijzondere omstandigheid op grond waarvan een bestuursorgaan van het opleggen van een last had behoren af te zien. Niet vereist is dat er op het moment van oplegging van de last sprake is van een actuele overtreding.

Over de door Akzo Nobel verzochte proceskostenvergoeding heeft de bezwarencommissie geadviseerd deze toe te kennen, daar gebleken is dat het besluit deels herroepen zou moeten worden.

Financieel en fiscaal kader:

De proceskostenvergoeding komt ten laste van de DCMR.

Indien Akzo Nobel besluit tot instellen van beroep, komen de kosten hiervan eveneens ten laste van de DCMR.

Juridisch kader:

Tegen de beslissing op bezwaar staat beroep open bij de rechtbank Den Haag. Daarnaast kan een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend bij de voorzieningenrechter van deze rechtbank.

2 Proces

Zie onder 1.

3 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 Akzo Nobel Chemicals B.V. gemeld en wordt het GS-voorstel met daarin opgenomen de publiekssamenvatting als bijlage meegestuurd.

