



provincie **HOLLAND**
ZUID

GS-Voorstel

Besluitnummer

PZH-2021-764727936 DOS-2020-0007102

Status
A-Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten
9 februari 2021

Eindtermijn
15 februari 2021

Onderwerp

Beslissing op bezwaar van Huntsman Holland B.V. tegen opleggen last onder dwangsom voor overtreden van 2 vergunningvoorschriften

Advies

1. Conform het advies van de bezwarencommissie, de bezwaren van Huntsman Holland B.V. van 2 september 2020, aangevuld met bezwaargronden op 14 september 2020, tegen het besluit van 23 juli 2020 tot het opleggen van een last onder dwangsom, deels ongegrond te verklaren.
2. Gegrond te verklaren het bezwaar voor wat betreft onderdeel 6.2 van het bestreden besluit van 23 juli 2020 en dit onderdeel in het besluit te wijzigen.
3. Het bestreden besluit van 23 juli 2020 voor het overige in stand te houden.
4. In te willigen het verzoek om proceskostenvergoeding
5. Vast te stellen de brief met de beslissing op bezwaar aan Huntsman Holland B.V..
6. Vast te stellen de publiekssamenvatting over de beslissing op bezwaar van Huntsman Holland B.V..

Besluit GS

Vastgesteld conform advies

Bijlagen

1. Beslissing op bezwaar Huntsman B.V. voor LOD overtreden 2 vergunningvoorschriften
2. Advies Huntsman Holland BV RB-2020-000123 met verslag

1 Toelichting voor het College

Inleiding

Huntsman Holland B.V. betreft een inrichting voor het vervaardigen, bewerken of verwerken van chloor, isocyanaten en synthetische polymeren. Voor deze inrichting aan de Merseyweg 10 in Rotterdam hebben wij op 11 april 2011, kenmerk 21156584 / 244000, een revisievergunning verleend. Met de veranderingsvergunning van 15 februari 2017, kenmerk 9994227_9999260736, is deze revisievergunning gewijzigd.

Aan de vergunning zijn onder meer de voorschriften 2.1 en 2.14 verbonden. Voor de letterlijke tekst van bovengenoemde vergunningvoorschriften verwijzen wij naar de bijlage behorende bij dit document.

Handhavingstraject

Op 22 oktober 2019 heeft een toezichthouder van DCMR Milieudienst Rijnmond (hierna: DCMR) drie overtredingen van de aan bezwaarde verleende omgevingsvergunning van 15 februari 2017 (hierna: de omgevingsvergunning) geconstateerd:

1. Overtreding inzake de vergunde emissiejaarvracht voor aniline.
2. Overtreding van voorschrift 2.1 inhoudend dat elke drie jaar monitoring van de RTO-units dient plaats te vinden.
3. Overtreding van voorschrift 2.14 omdat ongeveer 1332 resp. 517 uur per jaar niet reguliere emissies hadden plaatsgevonden bij de MDI-2 fabriek resp. de MDI-1 fabriek.

Naar aanleiding van deze overtredingen is op 23 juli 2020 een last onder dwangsom opgelegd. In de last onder dwangsom is opgenomen dat een dwangsom van € 50.000,- wordt verbeurd per constatering dat voorschrift 2.1 van de omgevingsvergunning wordt overtreden (hierna: last 1) en dat een dwangsom van € 100.000,- wordt verbeurd per constatering dat voorschrift 2.14 van de omgevingsvergunning wordt overtreden, met een maximum van € 200.000,- (hierna: last 2). In deze last onder dwangsom is geen last opgelegd met betrekking tot de vergunde emissiejaarvracht voor aniline, omdat in de zienswijze is aangetoond dat met de uitstoot geen sprake is van een overtreding.

Bezwaarschrift

Op 2 september 2020 heeft namens Huntsman Holland B.V. bezwaar aangetekend. Het bezwaarschrift is op 14 september 2020 aangevuld met bezwaargronden.

1. De bezwaren met betrekking tot last 1 (driejaarlijkse monitoring, voorschrift 2.1) luiden samengevat:
 - a. voorschrift 2.1 van de omgevingsvergunning stelt een driejaarlijkse meetfrequentie, maar er wordt niet verlangd dat dergelijke metingen representatief zijn;
 - b. de opgelegde last onder dwangsom is te hoog, omdat er een legitieme reden is voor het te laat indienen van de metingen;
 - c. de last onder dwangsom is onduidelijk geformuleerd, omdat onduidelijk is wat met 'voor' en 'blijvend' wordt bedoeld. Voorts is er een onwenselijke vermenging met een verwijzing naar maatregel 1, omdat het aan bezwaarde is hoe zij aan de last wil voldoen.

2. De bezwaren met betrekking tot last 2 (niet reguliere emissies, voorschrift 2.14 van de omgevingsvergunning) luiden samengevat:
- de norm is eenzijdig opgelegd in de omgevingsvergunning. Ook is de norm bij een normale bedrijfsvoering krap te halen;
 - voorschrift 2.14 omvat geen reguliere onderhoudsuren;
 - er is bij het vaststellen van de begunstigingstermijn onvoldoende rekening gehouden met project GRIP;
 - het milieuhygiënisch belang is niet gediend met handhaving van de offline uren;
 - de last onder dwangsom is onduidelijk geformuleerd, omdat onduidelijk is wat met 'voor' en 'blijvend' wordt bedoeld. Voorts is er een onwenselijke vermenging met een verwijzing naar maatregel 2, omdat het aan bezwaarde is hoe zij aan de last wil voldoen.
 - De dwangsommen zijn onevenredig hoog, omdat bij meer ingrijpende overtredingen in 2019 en 2020 door Gedeputeerde Staten lagere dwangsommen zijn opgelegd.

Advies bezwarencommissie

Op 17 november 2020 heeft de hoorzitting van de bezwarencommissie plaatsgevonden. Op 30 december 2020 heeft de commissie advies uitgebracht. De bezwarencommissie adviseert de bezwaren deels ongegrond te verklaren. Zij komt daartoe op grond van het volgende:

Last 1, overtreding voorschrift 2.1 betreffende de driejaarlijkse monitoring

Uit vaste rechtspraak vloeit voort dat het bevoegd gezag, gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, van een handhavende bevoegdheid gebruik dient te maken en dat hiervan alleen mag worden afgeweken als er bijzondere omstandigheden zijn om niet handhavend op te treden. Dit kan zich voordoen als handhaving zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van handhavend optreden in die concrete situatie moet worden afgezien (o.a. Afdeling bestuursrechtspraak 5 oktober 2011, r.o. 2.3 (ECLI:NL:RVS:2011:BT6683). In dit geval was het de eigen keuze van bezwaarde om het monitoren pas aan het einde van de onderhavige driejaarlijkse periode te plannen, waardoor het feit dat het feitelijk niet mogelijk was te monitoren voor rekening van bezwaarde moet komen. Er is om die reden geen sprake van een bijzondere omstandigheid die het rechtvaardigt handhaving achterwege te stellen.

De formulering van de last wordt door de bezwarencommissie onduidelijk geacht. Als de last slechts zou bepalen dat bezwaarde blijvend aan voorschrift 2.1 moet voldoen en vervolgens een duidelijke begunstigingstermijn zou vaststellen, zou zij wel duidelijk zijn. Doordat de last echter tevens bepaalt dat bezwaarde voor 1 december 2022 aan voorschrift 1.2 moet voldoen, wordt zij onduidelijk en zelfs onbegrijpelijk. De formulering van de last is onbegrijpelijk en derhalve in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. De bezwarencommissie adviseert Gedeputeerde Staten dit bij het besluit op bezwaar te herstellen door eerst de last te formuleren en in een volgende volzin of alinea een eventuele begunstigingstermijn op te nemen.

De bezwarencommissie acht de dwangsom van € 50.000,- passend, gelet op het belang dat telkens tijdige monitoring van de emissies overeenkomstig voorschrift 2.1 plaatsvindt en het belang dat de last daarvoor een voldoende prikkel geeft. De bezwarencommissie wijst erop dat bezwaarde steeds een periode van drie jaar heeft om aan het voorschrift te voldoen.

Gelet op het bovenstaande is door de bezwarencommissie geconcludeerd dat de last terecht is opgelegd en de hoogte van de dwangsom eveneens juist is. De last onder dwangsom is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de formulering onduidelijk is.

Last 2, overtreding voorschrift 2.14 betreffende niet reguliere emissies

Tijdens de hoorzitting heeft bezwaarde naar voren gebracht dat haar inmiddels duidelijk is geworden dat zij bij de berekening van de uren over 2018 ten onrechte ook de uren van het reguliere onderhoud -dat circa drie keer per jaar plaatsvindt- heeft meegerekend. Omdat tijdens de hoorzitting onduidelijk was hoe voorschrift 2.14 op dit punt moet worden uitgelegd, hebben partijen op voorstel van de bezwarencommissie nader overleg gevoerd. Partijen zijn het tijdens dit overleg ten eerste eens geworden over het feit dat voorschrift 2.14 geen betrekking heeft op het reguliere onderhoud dat circa drie keer per jaar plaatsvindt en dat dit reguliere onderhoud derhalve niet bij de in dat voorschrift vermelde jaarmaxima van niet-reguliere emissies moet worden meegeteld. Ten tweede is afgesproken dat blijkens de herberekening overeenkomstig deze uitleg het aantal RTO offline uren in 2018 voor de MDI-1 ruimschoots aan voorschrift 2.14 voldeed en dat het aantal RTO offline in 2018 voor de MDI-2 515 uren bedroeg, zodat nader is gebleken dat alleen bij de MDI-2 een beperkte overschrijding van 15 uur heeft plaatsgevonden.

De bezwarencommissie overweegt dat de revisievergunning van 2011 bepaalde dat de aanvraag onderdeel van de vergunning uitmaakte 'tenzij de aan de vergunning verbonden voorschriften anders bepalen.' Gelet op de duidelijke formulering van voorschrift 2.14 concludeert de bezwarencommissie dat ingevolge dit voorschrift de daarin genoemde maxima niet bedoeld zijn als gemiddelde maxima over een aantal jaren, maar als maxima per jaar. Daarmee staat vast dat bezwaarde in 2018 met de MDI-2 voorschrift 2.14 heeft overtreden en dat Gedeputeerde Staten derhalve bevoegd waren handhavend op te treden, tenzij bijzondere omstandigheden rechtvaardigen om daarvan af te zien. Van dergelijke bijzondere omstandigheden is in dit geval geen sprake.

Voorschrift 2.14 maakt een helder onderscheid. Het bevat voor zowel de MDI-1 als de MDI-2 twee afzonderlijke maxima voor niet reguliere emissies: 200 uur per jaar als gevolg van storingen aan de RTO, 300 uur per jaar als gevolg van opstartprocedures. Deze formulering van het voorschrift laat geen ruimte voor de uitleg dat het slechts om één maximum van 500 uur gaat.

De formulering van de last wordt door de bezwarencommissie opnieuw onduidelijk geacht. Dit oordeel wordt gebaseerd op dezelfde gronden als de gronden die door bezwaarde tegen last 1 zijn aangevoerd. De bezwarencommissie adviseert Gedeputeerde Staten dit bij het besluit op bezwaar te herstellen. Voorts adviseert de bezwarencommissie de begunstigingstermijn met betrekking tot last 2 op 1 januari 2022 te stellen, zodat voldoende rekening gehouden wordt met project GRIP. Project GRIP betreft een project waarmee de emissies beter beheerst kunnen worden. Het project is op dit moment nog niet gereed. Wel staat vast dat het project in 2021 onvermijdelijk tot te hoge niet-reguliere emissies zal leiden die in de loop van het jaar gecompenseerd zullen worden. Tot slot worden de dwangsommen niet buitensporig hoog geacht.

Gelet op het bovenstaande is door de bezwarencommissie geconcludeerd dat de last terecht is opgelegd en de hoogte van de dwangsom eveneens juist is. De last onder dwangsom is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel, omdat de formulering onduidelijk is. Voorts wordt geadviseerd de begunstigingstermijn op 1 januari 2022 te stellen.

Op grond van artikel 7:15, tweede lid, van de Awb worden de kosten, die de belanghebbende in verband met de behandeling van het bezwaar redelijkerwijs heeft moeten maken, door het bestuursorgaan uitsluitend vergoed op verzoek van de belanghebbende voor zover het bestreden besluit wordt herroepen wegens aan het bestuursorgaan te wijten onrechtmatigheid. Gelet op bovenstaande ziet de bezwarencommissie aanleiding te adviseren tot toekenning van een proceskostenvergoeding.

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.

De proceskosten van deze procedure komen ten laste van de DCMR.

Juridisch kader

In het bijgevoegde advies van de bezwarencommissie en in de brief met de beslissing op bezwaar staan mogelijk gegevens waardoor belanghebbenden, op grond van artikel 6, vijfde lid, van de Wet openbaarheid van bestuur, mogelijk gegronde bezwaren hebben tegen de actieve openbaarheid van deze documenten. Om die reden worden alleen het GS-voorstel en de publiekssamenvatting gepubliceerd. De besluitvorming is hiermee transparant, zonder dat mogelijke belangen van belanghebbenden en derden worden geschaad. In deze stukken zijn de gegevens op basis van de AVG geanonimiseerd.

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

2 Voorafgaande besluitvorming

Het besluit waarop dit bezwaar betrekking heeft, betreft een last onder dwangsom die op 23 juli 2020 is opgelegd aan Huntsman Holland B.V. voor de overtreding van voorschriften 2.1 en 2.14 van de omgevingsvergunning.

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