



Status  
A-Openbaar

Datum vergadering Gedeputeerde Staten  
4 september 2018

Eindtermijn  
1 oktober 2018

### **Onderwerp**

Beslissing op bezwaar Chemours Netherlands B.V. van 25 mei 2018 tegen besluit van 16 april 2018 tot het opleggen van een last onder dwangsom

### **Advies**

1. Conform het advies van de bezwarencommissie de bezwaren van Chemours Netherlands B.V. van 25 mei 2018 tegen het besluit van 16 april 2018 tot het opleggen van een last onder dwangsom ongegrond te verklaren.
2. In afwijking van het advies van de bezwarencommissie het bestreden besluit ongewijzigd in stand te laten.
3. In afwijking van het advies van de bezwarencommissie de kosten van de bezwaarprocedure niet te vergoeden.
4. De brief met de beslissing op bezwaar aan (de gemachtigden van) Chemours Netherlands B.V. vast te stellen.
5. De publiekssamenvatting over de beslissing op de bezwaren van Chemours Netherlands B.V. van 25 mei 2018 vast te stellen.

### **Besluit GS**

Vastgesteld conform advies, machtiging verleend aan Vermeulen en Janssen om te bepalen wanneer deze stukken gepubliceerd kunnen worden. Nagegaan moet worden of de stukken die openbaar gemaakt worden voldoende op de AVG zijn getoetst.

### **Bijlagen**

1. Advies bezwarencommissie van 17 juli 2018 inclusief verslag hoorzitting
2. Brief met de beslissing op bezwaar

## 1 Toelichting voor het College

### Inleiding

Op 3 oktober 2013 is namens Gedeputeerde Staten van Zuid-Holland door de DCMR Milieudienst Rijnmond aan DuPont de Nemours (Nederland) B.V. een revisievergunning ingevolge de Wet milieubeheer (nu Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) verleend.

Met ingang van 1 januari 2015 is de rechtspersoon DuPont de Nemours (Nederland) B.V. gesplitst, waarbij de naam van de vergunninghouder is gewijzigd in Chemours Netherlands B.V. (hierna Chemours).

### Handhavingstraject

In 2017 heeft uw college in samenwerking met Rijkswaterstaat de directe en indirecte lozingen bij Chemours laten analyseren op onder andere FRD-stoffen en Perfluorooctaanzuur (hierna: PFOA). In enkele afvalwatermonsters zijn concentraties van PFOA aangetroffen.

PFOA hoort bij de groep C-8 stoffen, dat wil zeggen volledig gefluorideerde verbindingen met acht koolstofatomen, en wordt gebruikt als dispergeermiddel, dat wil zeggen als middel om vaste stoffen te 'verkleinen'. Het komt in verschillende vormen voor, zoals ammoniumzout (APFO, de afkorting van Ammonium pentadecafluorooctanoate), dat opgelost in water een zuur wordt. In een oplossing wordt deze stof ook wel PFOA. In het vervolg van dit voorstel wordt de term PFOA gehanteerd.

In de paragrafen 6.7.1 en 6.8.1 van deel 2 (Activiteiten) van de aanvraag van 29 maart 2013, die aan de omgevingsvergunning van 3 oktober 2013 ten grondslag ligt en hier deel van uitmaakt, wordt aangegeven dat het dispergeermiddel PFOA sinds 2013 niet meer gebruikt en geloosd wordt. Dit is nadien op verschillende wijzen door Chemours herhaald. Daarnaast is het lozen van afvalwater met PFOA en/of een activiteit die het lozen van afvalwater met PFOA veroorzaakt of kan veroorzaken, op geen enkele andere wijze aangevraagd en derhalve ook niet vergund.

Nu gebleken is dat PFOA toch aanwezig is in de indirecte lozingen van de inrichting van Chemours op de externe waterzuivering, is er sprake van een verandering van de werking van de inrichting als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e 2<sup>o</sup>, van de Wabo, zonder dat hiervoor een vergunning is aangevraagd dan wel verkregen. Er is daarom sprake van een onvergunde situatie.

In verband met deze overtreding is aan Chemours op 16 april 2018 een besluit gestuurd, waarin het bedrijf gelast werd om ervoor te zorgen dat geen met PFOA verontreinigd afvalwater wordt geloosd via de externe waterzuivering.

### Bezwaarschrift

Tegen het handhavingsbesluit van 16 april 2018 hebben advocaten van Ploum Lodder Princen te Rotterdam, namens Chemours, op 25 mei 2018 bezwaar aangetekend. De namens Chemours aangevoerde bezwaren luiden samengevat:

- De afvalwaterstromen afkomstig van de fabrieken mogen op de gemeentelijke riolering

worden geloozd.

- Gewezen wordt op verschillende passages in de omgevingsvergunning, waaruit volgens Chemours blijkt dat het lozen van afvalwater met daarin PFOA uitdrukkelijk is vergund. De werking van de inrichting is dan ook niet veranderd.
- De hoogte van de dwangsom is gerelateerd aan de grote onrust die in de omgeving van de inrichting is ontstaan. Hiermee heeft de dwangsom het karakter van een boete gekregen, wat in strijd is met het doel van een herstelsanctie en in strijd is met artikel 5:32b, derde lid van de Algemene wet bestuursrecht.
- Ter hoorzitting is aangevoerd dat het bestreden besluit ten onrechte niet de te nemen herstelmaatregelen omschrijft, hetgeen in strijd is met artikel 5:32a, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht.
- Handhaving is in casu zodanig onevenredig in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat ervan dient te worden afgezien. Daartoe wordt aangevoerd dat de door Chemours geloosde hoeveelheid PFOA zich onder de drinkwaternorm bevindt en dat op 30 maart 2018 een revisievergunningaanvraag is ingediend waarin de lozing van PFOA is aangevraagd. Er bestaat daarom concreet zicht op legalisatie.

#### Advies bezwarencommissie

Op 12 juli 2018 heeft de hoorzitting van de bezwarencommissie plaatsgevonden.

Op 17 juli 2018 heeft de commissie advies uitgebracht.

De bezwaarschriftencommissie adviseert:

- de bezwaren ongegrond te verklaren;
- maar wel de last te herformuleren, zodat de herstelmaatregel niet dwingend wordt voorgeschreven;
- het besluit voor het overige te handhaven;
- aan bezwaarde een vergoeding voor de proceskosten toe te kennen.

Zij komt daartoe op grond van het volgende:

Uit het dictum van de omgevingsvergunning van 3 oktober 2013, gelezen in samenhang met paragraaf 3.13 van de aanvraag van 29 maart 2013, volgt dat het afvalwater van de Teflon PTFE-fabriek (PTFE=polytetrafluoretheen, merknaam Teflon) en van de Teflon FEP-fabriek (fluor ethyleen propyleen) slechts die stoffen mag bevatten die het gevolg zijn van de aangevraagde activiteiten. Voor het bepalen van de omvang van deze activiteiten zijn de procesbeschrijvingen bepalend. Nu in de procesbeschrijvingen in paragraaf 6.74 en 6.8.4 van de aanvraag van 29 maart 2013, die blijken het dictum van de omgevingsvergunning hiervan deel uitmaken, productieprocessen worden beschreven, waarbij er niet van wordt uitgegaan dat PFOA als bijproduct ontstaat, kan niet worden gesteld dat het lozen van met PFOA verontreinigd afvalwater is vergund.

Chemours voert aan dat zij erop mocht vertrouwen dat het lozen van met PFOA verontreinigd afvalwater vergund zou zijn, omdat PFOA op meerdere plaatsen in de omgevingsvergunning wordt vermeld. De vermeldingen van PFOA in de omgevingsvergunning waarop Chemours zich beroept, kunnen naar het oordeel van de bezwarencommissie slechts betekenis hebben, wanneer PFOA als dispergeermiddel of anderszins in het productieproces zou zijn aangevraagd. De

aanvraag van 29 maart 2013 die uiteindelijk tot de omgevingsvergunning heeft geleid, gaat hier niet meer van uit. De bezwarencommissie concludeert dat de door Chemours genoemde passages uit de overwegingen van de omgevingsvergunning abusievelijk vanuit de ontwerpbeschikking in de definitieve vergunning zijn overgenomen. De desbetreffende passages uit de overwegingen konden bij Chemours niet het vertrouwen wekken dat het lozen van met PFOA verontreinigd afvalwater vergund zou zijn.

Nu Chemours in de Teflon PTFE fabriek en in de Teflon FEP fabriek productieprocessen hanteert die niet zijn vergund en als gevolg hiervan onvergund met PFOA verontreinigd afvalwater loost via de externe waterzuivering, overtreedt Chemours volgens de bezwarencommissie artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e 2<sup>o</sup>, van de Wabo.

Er is dan ook voor het college een beginselplicht tot handhaving. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van handhavend optreden worden afgezien. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien.

De bezwarencommissie oordeelt dat er ten tijde van het nemen van het bestreden besluit nog geen concreet zicht op legalisatie bestond nu weliswaar een vergunningaanvraag was ingediend, maar deze nog niet volledig is.

Volgens de bezwarencommissie blijkt uit de jurisprudentie dat buiten gevallen van concreet zicht op legalisatie een beroep op een uitzondering op de beginselplicht tot handhaving slechts zelden slaagt. In casu gaat het om het stelselmatig lozen van PFOA. Gezien de aard van deze stof, oordeelt de bezwarencommissie dat handhavend optreden niet zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat van optreden had moeten worden afgezien.

Ten aanzien van de hoogte van de dwangsom is door de DCMR ter hoorzitting betoogd dat, teneinde de dwangsom effectief te laten zijn, gekozen is voor het opleggen van een relatief hoge dwangsom. In het verweerschrift is door de DCMR aangegeven dat bij het bepalen van de hoogte van de dwangsom de belangen van de omgeving een rol kunnen spelen. Daarbij is verwezen naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 mei 2017 in een vergelijkbare zaak over de hoogte van een dwangsom. De bezwarencommissie acht deze motivering juist en is van oordeel dat de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding staat tot de zwaarte van het geschonden belang en de beoogde werking van de dwangsom.

Namens Chemours is aangevoerd dat het bestreden besluit ten onrechte niet de te nemen herstelmaatregelen omschrijft, hetgeen in strijd is met artikel 5:32a, eerste lid, van de Awb. De bezwarencommissie is echter van mening dat de last wel een herstelmaatregel bevat, te weten dat bezwaarde geen met PFOA verontreinigd afvalwater loost via de externe waterzuivering.

Gelet hierop vindt de commissie het bezwaar dat geen herstelmaatregel in de last is opgenomen ongegrond.

De bezwarencommissie heeft verder (ambtshalve) overwogen dat de herstelmaatregel dwingend is voorgeschreven, maar dat er mogelijk ook andere herstelmaatregelen denkbaar zijn. De bezwarencommissie adviseert de last op dit punt te herformuleren en de herstelmaatregel niet

dwingend voor te schrijven.

Naar aanleiding van het advies van de bezwarencommissie op dit punt wordt het volgende opgemerkt ten behoeve van de besluitvorming door Gedeputeerde Staten:

De overtreding betreft het zonder vergunning lozen van met PFOA verontreinigd afvalwater. Deze overtreding dient te worden beëindigd. Daarvoor zijn wellicht verschillende maatregelen denkbaar, zoals het afvangen van afvalwater of het in koolstofbedden behandelen van afvalwater alvorens dit te lozen. Al deze mogelijke maatregelen leiden ertoe dat geen met PFOA verontreinigd afvalwater wordt geloosd. Het is aan Chemours om te besluiten welke concrete actie wordt genomen om de overtreding te beëindigen. De last die is opgelegd gaat niet verder dan vereist is om de overtreding (het onvergund lozen van met PFOA verontreinigd afvalwater) te beëindigen en is niet in strijd met artikel 5:31d en 5:32 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarom worden Gedeputeerde Staten geadviseerd de last onder dwangsom niet te herformuleren.

Aangezien Gedeputeerde Staten worden geadviseerd om, in afwijking van het advies van de bezwarencommissie, de last niet te herformuleren en het besluit aldus ongewijzigd in stand te laten, bestaat er ook geen reden een proceskostenvergoeding toe te kennen. Hierbij wordt dus ook afgeweken van het advies van de commissie.

Financieel en fiscaal kader:

Het betreft een last onder dwangsom, waarbij per keer een dwangsom van € 250.000,00 wordt verbeurd tot een maximum van € 2.500.000,00. Per week kan maximaal één constatering plaatsvinden.

Programma: bij inning van de last onder dwangsom worden de middelen toegevoegd aan programma 1 (Groen, Waterrijk en Schoon); doel 1.6.

Financiële risico's: indien Chemours in beroep gaat tegen deze beslissing op bezwaar, komen de eventuele kosten hiervan ten laste van de DCMR Milieudienst Rijnmond.

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 derden worden geschaad.

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 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 de gemachtigden van Chemours Netherlands B.V. gemeld. Het GS-voorstel en de publiekssamenvatting worden als bijlage meegestuurd.