



Voorstel College van Burgemeester en Wethouders

Openbaar	: Ja
Datum vergadering	: 11 juni 2024
Kenmerk	: Z137193/BenW-08940
Portefeuillehouder	: A.R. Peppelman
Onderwerp	: besluit op bezwaar last onder dwangsom

Kernboodschap

Het nemen van een beslissing op een bezwaarschrift.

Voorstel

1. Het bezwaarschrift ontvankelijk te verklaren.
2. Conform het advies van de commissie bezwaarschriften het bezwaarschrift ongegrond te verklaren ten aanzien van de verontreiniging door de minerale olie.
3. Het advies van de commissie bezwaarschriften om het bezwaarschrift ten aanzien van de PFAS-verontreiniging gegrond te verklaren niet over te nemen en deze bezwaren alsnog ongegrond te verklaren.
4. Het bestreden besluit van 1 november 2023 (dwangsombesluit) geheel in stand te laten.
5. Niet over te gaan tot het vergoeden van proceskosten.

Inleiding

Bij besluit van 1 november 2023 is aan TenneT TSO BV de last gegeven om binnen 38 weken het perceel Rouwenoordseweg 12 ca te Hummelo te saneren, op straffe van het verbeuren van een dwangsom van € 25.000, - per week dat hieraan geen gevolg is gegeven met een maximum van € 500.000, -. Er is sprake van een verontreiniging met minerale olie en een PFAS-verontreiniging.

Tegen dit besluit is namens TenneT TSO BV (hierna: bezwaarmaker) bij brief van 11 december 2023 (ontvangen 13 december 2023) in eerste instantie pro forma een bezwaarschrift ingediend. Dit bezwaarschrift is bij brief van 23 januari 2024 aangevuld met de gronden.

Het bezwaarschrift is ter advisering voorgelegd aan de commissie bezwaarschriften van de gemeente Bronckhorst (hierna: de commissie). De commissie heeft het bezwaarschrift behandeld tijdens de hoorzitting op 18 maart 2024. Het verslag van de hoorzitting en het advies van de commissie d.d. 18 maart 2024 zijn als bijlagen bij dit advies gevoegd.

Afstemming

Dit voorstel is opgesteld in overleg met de Omgevingsdienst Achterhoek, die de inhoudelijke procedure ten aanzien van dit bezwaarschrift heeft gevoerd. Ook is het voorstel besproken met wethouder Peppelman.

Beoogd effect

Een besluit op het ingediende bezwaarschrift.

Argumenten

1.1. *Het bezwaarschrift is ontvankelijk*

Het bezwaarschrift voldoet aan de daarvoor geldende indieningsvereisten, en is daarom ontvankelijk.

2.1. *Het bezwaarschrift is ongegrond ten aanzien van de verontreiniging door minerale olie*

TenneT TSO BV exploiteert op het perceel Rouwenoordseweg 12 ca te Hummelo een hoogspannings- en verdeelstation. Op 17 december 2019 heeft zich daar een calamiteit voorgedaan. Na een explosie is een transformator geheel uitgebrand. De brandweer heeft de brand daarna voortvarend geblust.

Er is als gevolg van het ongewoon voorval bodemverontreiniging ontstaan. Als direct gevolg van de brand is de bodem verontreinigd met minerale olie die tijdens de brand is vrijgekomen. Daarnaast heeft de brandweer met PFAS verontreinigd bluswater gebruikt, waarbij een zeer omvangrijke verontreiniging met PFAS is ontstaan.

Na overleg met de ODA is in 2020 gestart met de sanering, die gefaseerd is aangepakt. Dat houdt in, dat niet de gehele verontreiniging in één keer is aangepakt.

Er is in eerste instantie 20 m³ grind en 58 ton met minerale olie verontreinigde grond afgegraven. Daarna is gestart met saneringswerkzaamheden in relatie tot PFAS. In Fase 1 is grond over een oppervlakte van 930 m² en tot een diepte van circa 1.3 m-mv ontgraven en afgevoerd. Rond de fundering van de transformator is daarna in het kader van fase 2 een sleuf gegraven met een diepte van 2.5 m-mv diep. Daar is circa 1365 m² grond ontgraven en afgevoerd. Daarbij heeft bronbemaling plaatsgevonden. Het opgepompte verontreinigde bronneringswater (grondwater) is na zuivering geloosd op een oppervlakte lichaam (na toestemming van Waterschap Rijn en IJssel).

Het te saneren gebied voor PFAS is echter mogelijk veel groter. Er zou nog een zogeheten FASE 3-sanering volgen. Voorafgaand hieraan zou de PFAS-verontreiniging horizontaal en verticaal nader moeten worden afgeperkt. Vervolgens zou er nog een saneringsplan moeten worden opgesteld (met saneringsvarianten en kostenramingen). Daarnaast is gebleken dat niet de gehele verontreiniging met minerale olie is verwijderd.

Op 22 augustus 2022 is door het bedrijf eenzijdig aangegeven dat er niet verder zal worden gesaneerd. In 2023 is daarom een handhavingstraject gestart, gericht op de sanering van de resterende verontreinigingen (het dwangsombesluit).

Er is sprake van een zogeheten nieuw geval van bodemverontreiniging. Dat betreft zowel bodem als grondwater. Er kan worden opgetreden op grond van artikel 13 Wet bodembescherming. Hierin is een zogeheten herstelplicht opgenomen. Alleen een overtreder kan worden verplicht om de verontreinigingen te saneren.

Op 1 november 2023 is aan TenneT TSO BV de last gegeven om binnen 38 weken de olie- en PFAS-verontreiniging na afperking op basis van een goedgekeurd plan van aanpak verder te saneren, op straffe van het verbeuren van een dwangsom van €25.000,- per week dat hieraan geen gevolg wordt gegeven met een maximum van €500.000,-.

De commissie heeft geadviseerd om het besluit, voor zover dat betrekking heeft op de vervuiling door minerale olie in stand te laten. Voorgesteld wordt om het advies van de commissie op dit onderdeel over te nemen

3.1 Het advies van de commissie bezwaarschriften ten aanzien van de PFAS-verontreiniging niet overnemen

De commissie adviseert om de last onder dwangsom gedeeltelijk, voor zover betrekking hebbend op de PFAS-verontreiniging te herroepen. Wanneer uw college dit advies overneemt, dan moet TenneT alleen de resterende olie-verontreiniging opruimen. Het bedrijf is dan niet verplicht om de PFAS-verontreiniging te saneren.

Het advies van de commissie hangt samen met feit dat TenneT TSO BV niet zelf de PFAS-verontreiniging heeft veroorzaakt; dat heeft de brandweer gedaan. De brandweer heeft immers verontreinigd bluswater gebuikt.

De vraag is daarom of TenneT TSO BV verplicht kan worden deze verontreiniging te saneren omdat de bluswerkzaamheden dienen te worden toegerekend aan deze rechtspersoon.

Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 22 januari 2014 ECLI:NL:RVS: 2014:90 (Chemiepack I) blijkt dat de gevolgen van de bestrijding van de brand moeten worden toegerekend aan het bedrijf ten aanzien waarvan de bluswerkzaamheden zijn verricht. De brandbestrijding in een bedrijf door de brandweer moet in het algemeen worden geacht de gevolgen van die brand te beperken en de gevolgen daarvan kunnen (daarom) aan het bedrijf worden toegerekend. Dit wordt wel een risico-overtrederschap genoemd ('de bluswaterrechtspraak').

Op 31 mei 2023 (ECLI:NL: RVS: 2023:2067) heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, niet specifiek met betrekking tot bluswerkzaamheden, (algemene) nieuwe criteria vastgesteld voor het toerekenen van (verboden) gedragingen aan rechtspersonen (het zogeheten functioneel daderschap van rechtspersonen).

In het bestreden besluit is overwogen, dat toerekening van de bluswerkzaamheden volgens deze nieuwe criteria aan TenneT TSO BV dient plaats te vinden omdat deze in sfeer van de rechtspersoon hebben plaatsgevonden en dienstig (criterium c) aan deze rechtspersoon zijn. Daarbij is nog wel enige betekenis toegekend aan de bestaande landelijke en specifiek geldende bluswaterrechtspraak. Daaruit blijkt immers bij wie de verantwoordelijkheid voor sanering zou moeten liggen.

De commissie bezwaarschriften is kort samengevat van oordeel dat blussen niet dienstig is aan het door TenneT TSO BV uitgeoefende bedrijf, omdat het daarvan geen voordeel heeft, maar uitsluitend nadeel vanwege de sanering. Ook overigens acht zij toerekening van de gedraging op basis van de nieuwe criteria niet aan de orde en beschouwt TenneT TSO BV daarom niet als overtreder. Het bestreden besluit zou bovendien ten onrechte nog uitgaan van het verkapte risico-overtrederschap van de Chemiepack-uitspraak.

Voor de rechtspersoon is het gebruik van PFAS-houdende bluswater echter wel dienstig geweest. Dienstig betekent nuttig. Het gebruik van PFAS-houdend bluswater in plaats van gewoon bluswater heeft juist bij een grote uitslaande brand, wel degelijk voordelen omdat het effectiever is dan met andere producten. Het is al langer bekend, dat het gebruik van PFAS-houdend bluswater de bodem verontreinigt. Bij grote uitslaande branden wordt het vanwege de evidente voordelen nog gebruikt.

Er geldt dat toepassing van de nieuwe toerekenings-criteria voor wat betreft blussen, nog niet door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State is bevestigd. Het advies is voor wat betreft de ODA ook op andere punten wat te kort door de bocht. Voor meer informatie, verwijs ik u naar bijgevoegde beslissing op bezwaar.

Het is voor de rechtspraak in beginsel ook dringend gewenst dat de bestuursrechter hierover een uitspraak doet. Wanneer dit gedeeltelijk contrair advies wordt overgenomen, dan kan het bedrijf beroep instellen en een verzoek om voorlopige voorziening indienen.

4.1 Het besluit blijft in stand

Nu wordt voorgesteld om het advies van de commissie bezwaarschriften niet geheel over te nemen en de bezwaren ongegrond te verklaren blijft het bestreden besluit ongewijzigd in stand.

5.1. Geen proceskosten

Omdat het besluit ongewijzigd in stand blijft is er geen aanleiding om over te gaan tot het vergoeden van proceskosten

Kanttekeningen

3.1. Wel overnemen van het advies van de commissie inzake de PFAS verontreiniging

Alleen de brandweer blijft gelet op het advies van de commissie bezwaarschriften over als mogelijke overtreder; de brandweer was echter gerechtigd het blusschuim te gebruiken en kan daarom een beroep doen op een rechtvaardigingsgrond; het is niet goed voorstelbaar dat de brandweer hierop wordt aangesproken, de brandweer heeft geen beschikkingsmacht over de percelen. Wanneer er verder geen overtreder kan worden aangewezen, dan zal de verontreiniging met PFAS altijd in de bodem en grondwater aanwezig blijven.

Hoewel deze verontreiniging horizontaal en verticaal niet volledig in kaart is gebracht, is aannemelijk dat er (via het grondwater) mogelijk een verspreidingsrisico bestaat; het bronperceel infecteert dan andere omliggende percelen; in dit verband is relevant dat een zeer grote hoeveelheid blusschuim is gebruikt. Er is bij de ODA al een brief ontvangen van een eigenaar in de omgeving die zich zorgen maakt over gezondheidsrisico's; het niet voortzetten van het traject leidt tot verlies van vertrouwen in de overheid; er is al de nodige publiciteit geweest.

De aanwezigheid van PFAS kan de kwaliteit van grond en oppervlaktewater negatief beïnvloeden.

Aanwezige, niet gesaneerde verontreiniging beïnvloedt de waarde van eigendommen negatief; mogelijk leidt dat bij verkoop van gronden in de toekomst tot juridische aansprakelijkstellingen. TenneT is een staatsbedrijf, dat inzake de sanering een volstrekt eigen koers heeft gevaren; deze opstelling zou, wanneer het advies van de commissie wordt overgenomen worden gehonoreerd. Hoewel het gebruik van PFAS-houdend blusschuim wordt uit-gefaseerd, zou bij intrekking van de saneringslast voor PFAS sprake zijn van een ongewenste precedentwerking voor tenminste het grondgebied van de gemeente Bronckhorst.

Wanneer het advies van de commissie wordt gevolgd en de last ten aanzien van de aanwezige PFAS wordt ingetrokken kunnen derde-belanghebbenden, zoals het Waterschap Rijn- en IJssel en de eigenaren van omliggende percelen in beroep gaan. Wanneer blijkt dat de last voor PFAS ten onrechte is ingetrokken, zou de gemeente daarop kunnen worden aangesproken.

Kosten, baten en dekking

n.v.t.

Uitvoering

De beslissing op het bezwaarschrift wordt toegezonden aan partijen.

Evaluatie

n.v.t.

Bijlagen

(niet openbaar) last onder dwangsom met bijlagen

(niet openbaar) bezwaarschrift

(niet openbaar) advies en verslag commissie bezwaarschriften

(niet openbaar) advies Oda

(niet openbaar) beslissing op bezwaar