

Bijlage bij het Statenvoorstel Boedelkrediet North Refinery K2435, documentnummer 2023-034179

Inleiding

North Refinery exploiteerde in de inrichting Oosterwierum 25 te Farmsum een inrichting waar oliehoudende afvalstoffen werden verwerkt. Gedeputeerde Staten zijn op grond van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bevoegd gezag voor de inrichting. Dit betekent, dat Gedeputeerde Staten bevoegd zijn om omgevingsvergunningen te verlenen en milieuregels te handhaven. Het perceel Oosterwierum 25 is door Groningen Seaports in erfpacht uitgegeven aan North Refinery. De erfpachtovereenkomst is tot nu toe niet beëindigd.

North Refinery (Refining & Trading Holland NV en GOC Real Estate BV) is op 24 februari 2015 failliet verklaard. Sindsdien is de curator 'drijver van de inrichting' en verantwoordelijk voor de naleving van de milieuregels.

Provinciale strategie

Vanaf de start van het faillissement hebben Gedeputeerde Staten ingezet op het voorkómen van majeure risico's voor de leefomgeving. Het accent lag daarbij op risico's op het gebied van externe veiligheid en - met het oog op de (destijds) bij North Refinery aanwezige stoffen - het voorkomen van ernstige hinder (geuroverlast). Gedeputeerde Staten hebben daarbij steeds benadrukt dat het de curator moet zijn, die de risico's dient te voorkómen en zonodig weg te nemen of te beheersen. Financiering daarvoor dient hij in eerste instantie zelf, via de boedel, of via private stakeholders zoals de grondeigenaar of de bank te regelen. Het is immers niet de bedoeling dat de kosten van privaat falen zonder meer voor rekening van de provincie komen.

Komt het toch tot een financiële bijdrage van de provincie, dan moet aan een tweetal voorwaarden voldaan worden:

- de bijdrage kan alleen gebruikt worden voor het definitief wegnemen van risico's voor de leefomgeving en voorkómen van acuut dreigende milieuschade. De bijdrage wordt niet verstrekt voor terugkerende periodieke kosten waarmee risico's voor de leefomgeving niet definitief weggenomen worden;
- de bijdrage wordt verstrekt als boedelkrediet. Daarmee krijgt de provincie een zogenoemde boedelvordering, waarmee zij 'vooraan in de rij' van schuldeisers staat. De gedachte daarachter is, dat de verhaalspositie van de provincie globaal gezien dan gelijkwaardig is met de verhaalspositie die de provincie gehad zou hebben bij het uitoefenen van bestuursdwang.

Het voorgaande betekent voor de situatie waarin op enig moment sprake is van onvoldoende beheerste majeure risico's voor de leefomgeving of acuut dreigende milieuschade, in eerste instantie de curator dient te handelen, in het uiterste geval met een door de provincie verstrekt boedelkrediet. Doet hij dat niet, dan passen Gedeputeerde Staten bestuursdwang toe. Daarbij staat maximaal kostenverhaal centraal.

Periode van 24 februari 2015 tot eind 2016

In de eerste periode direct na aanvang van het faillissement heeft de curator vooral ingezet op doorstart of verkoop van North Refinery als geheel. Afvoer van opgeslagen afvalstoffen had voor hem op dat moment geen prioriteit. Bij doorstart of verkoop zou de nieuwe eigenaar daar immers gewoon verantwoordelijk voor worden.

Vanaf het begin van het faillissement was duidelijk, dat de curator worstelde met een 'lege boedel'. Dit betekent, dat het failliete North Refinery niet over voldoende geld beschikte om de normale kosten mee te betalen. Bijvoorbeeld de kosten voor de veiligheidsvoorzieningen. Gedeputeerde Staten hebben de curator daarom op 31 maart 2015 een aantal lasten onder bestuursdwang opgelegd om ervoor te zorgen dat de curator de veiligheidsrisico's voldoende bleef beheersen.¹

Eind 2015 - begin 2016 nam de kans op een succesvolle verkoop of doorstart af. De Omgevingsdienst Groningen (ODG) heeft toen de onderhoudsadministratie van de tanks van North Refinery onderzocht. Daarbij bleek dat bij diverse nog in gebruik zijnde tanks de inspectie- en onderhoudstermijnen verstreken waren. Op basis van een aanvullend onderzoek van ingenieursbureau Tebodin hebben Gedeputeerde Staten aan de curator op 26 april 2016 een last onder dwangsom opgelegd, gericht op het leeg- en schoonmaken van de vijf tanks met de meest risicovolle inhoud.

Naar aanleiding daarvan zijn gesprekken gestart tussen de curator, Groningen Seaports, de provincie en de Rabobank. Die gesprekken leidden tot de vaststellingsovereenkomst van juni 2016. Met die vaststellingsovereenkomst verplichtte de curator zich om 26 tanks leeg- en schoon te maken, in ruil voor een door de provincie te verstrekken boedelkrediet van maximaal € 730.000.² De curator zou de vijf tanks waarop de last onder bestuursdwang zag, als eerste, voor 1 juli 2016, leeg- en schoonmaken. De overige tanks, met uitzondering van tank 301³, moesten op 1 augustus 2016 leeg- en schoon zijn. Verder is afgesproken dat de curator zou proberen de activa van North Refinery tegen de best mogelijke prijs te verkopen. De nettoverkoopopbrengst zou vervolgens in gelijke delen verdeeld worden tussen de Rabobank, Groningen Seaports, de provincie en de boedel (dus: de overige schuldeisers).⁴

Bij brief van 15 juni 2016 hebben Gedeputeerde Staten uw Staten geïnformeerd over de op 26 april 2016 opgelegde last onder dwangsom en de vervolgens gesloten vaststellingsovereenkomst.

Eind juni 2016 bleek, dat de curator twee van de vijf tanks waarop de last onder bestuursdwang zag, tank 202 en tank 802, niet leeg- en schoonmaakte. Het door de curator ingeschakelde bedrijf stelde dat het niet lukte om een afvalverwerker te vinden die de tankinhoud accepteerde. In de periode juni-augustus 2016 heeft de curator

¹ Zie voor de uitspraak van Rechtbank Noord-Nederland over deze lasten onder bestuursdwang: <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBNNE:2017:439>

² Dit bedrag was gebaseerd op een door de curator opgevraagde offerte.

³ Tank 301 is gevuld met gestolde waxachtige oliehoudende afvalstoffen. Ten tijde van het sluiten van de vaststellingsovereenkomst bestond er geen noodzaak om deze tank leeg- en schoon te maken. Daarom was voor deze tank geen einddatum afgesproken. Wel was een deel van het door de provincie verstrekte boedelkrediet - namelijk: € 380.000 - voor het leeg- en schoonmaken van deze tank bestemd.

⁴ De Rabobank en Groningen Seaports hebben de curator in 2015 enige tijd financieel ondersteund, zodat de curator de periodieke instandhoudingskosten kon betalen. Dit is de reden dat beide partijen mee zouden delen in de netto-verkoopopbrengst. Verder is het zo dat Rabobank, Groningen Seaports en de provincie uit de netto-verkoopopbrengst maximaal hun vordering op de boedel betaald konden krijgen.

uiteindelijk 22 van de afgesproken 25 tanks wel leeg- en schoongemaakt. Naast tank 202 en tank 802 heeft hij tank 301 niet leeg- en schoongemaakt.

In de periode juli-september 2016 wordt een aantal maal door vertegenwoordigers van de provincie met de curator en het door hem ingeschakelde bedrijf overlegd over tank 202 en tank 802. Het leeg- en schoonmaken van beide tanks heeft prioriteit: tank 202 was gevuld met sterk brandbare koolwaterstoffen en tank 802 met thiolen- of mercaptaanhoudend afvalwater, dat bij lekkage ernstige regionale geuroverlast kan veroorzaken.⁵ Het door de curator ingeschakelde bedrijf stelde verwerking van de tankinhoud in andere EU-lidstaten voor. Op 12 september 2016 wordt over de daarmee verbandhoudende meerkosten overeenstemming bereikt: de meerkosten zouden deels gedekt worden uit de vermoedelijke meevallende kosten van het leeg- en schoonmaken van tank 301. Voor het resterende deel van de meerkosten wordt nog dekking gezocht. Het door de curator ingeschakelde bedrijf aanvaardt het risico dat die dekking uitblijft.

Bij brief van 20 september 2016 hebben Gedeputeerde Staten u geïnformeerd over de problemen bij het leeg- en schoonmaken van tank 202 en 802.

Ondanks de overeenstemming gaat de curator uiteindelijk niet tot leeg- en schoonmaken van tank 202 en 802 over. Wel laat hij diverse andere onderdelen van de inrichting slopen. Daardoor ontstaan in toenemende onveilige situaties (onder meer: losgeknipte stroomkabels waarvan onduidelijk is of er nog spanning op staat). Ook loopt het terrein bij regen onder, omdat de curator de regenwaterpompen verkocht heeft en is de continuïteit van de gasbewassing van tank 802 niet meer gewaarborgd. Eind oktober 2016 geeft de veiligheidsregio aan, dat men het niet meer verantwoord om medewerkers van de veiligheidsregio het terrein te laten betreden. Ondertussen is de provincie al gestart met de voorbereidingen voor toepassing van bestuursdwang.

Op vrijdagochtend 4 november 2016 start de toepassing van bestuursdwang. Een door Gedeputeerde Staten ingezet bedrijf treft voorzieningen om de continuïteit van de gasbewassing van tank 802 te waarborgen en bereidt het veilig leeg- en schoonmaken van tank 202 en 802 voor. Gedurende de duur van de werkzaamheden verzorgt het bedrijf verder onder meer een 24-uurs brandwacht, een veilige stroomvoorziening en de afvoer van zich tijdens regenbuiten op het terrein verzamelend regenwater. Begin december 2016 zijn beide tanks leeg- en schoon en worden de werkzaamheden afgerond. De curator was vanaf dat moment weer volledig verantwoordelijk voor de beheersing van de risico's. De met de bestuursdwangtoepassing gemoeide kosten bedragen € 1.245.024 en zijn door ons ten laste gebracht van de boedel van North Refinery.⁶

⁵ Op 9 februari 2019 veroorzaakte een lekkage van thiolenhoudende damp uit veiligheidsklep een tankauto in Alblasterdam geurhinder in een groot deel van Nederland en een deel van het noordwesten van Duitsland, zie <https://www.zhzveilig.nl/wp-content/uploads/2019/02/2019-02-19-rapportage-rivm-stankoverlast-alblasterdam.pdf>

⁶ Volgens de rechtbank Noord-Nederland hebben Gedeputeerde Staten de bestuursdwangkosten terecht ten laste van de boedel gebracht. Het is volgens de rechtbank echter niet mogelijk, om de kosten via het bestuursrecht op de (toenmalige) curator in privé te verhalen. Zie <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBNNE:2023:316>.

Bij brief van 8 november 2016 hebben Gedeputeerde Staten u op de hoogte gebracht van het feit dat Gedeputeerde Staten gestart waren met de toepassing van bestuursdwang. Bij brief van 1 februari 2017 hebben Gedeputeerde Staten beschreven hoe de (toenmalige)⁷ curator tot dan toe het faillissement voor wat betreft de naleving van milieuregels afwikkelde en waarom dat in het najaar van 2016 tot de toepassing van bestuursdwang noopte.

Periode 2017 tot heden

Omdat bij de bestuursdwangtoepassing van december 2016 de afvalstoffen die majeure risico's voor de leefomgeving veroorzaakten verwijderd zijn, was onze inzet vanaf 2017 vooral gericht op toezicht en, indien nodig, het beëindigen van acute risico's voor de leefomgeving: bij (dreigende) lekkages werd de curator verzocht op te treden, waartoe hij zo nodig een boedelkrediet van de provincie ontving. In maart 2017 hebben Gedeputeerde Staten nog éénmaal bestuursdwang toegepast wegens een dreigende bodemverontreiniging als gevolg van een lekkage.⁸

Bij brief van 24 maart 2017 hebben Gedeputeerde Staten u geïnformeerd over de toepassing van bestuursdwang op 22 maart 2017.

In de periode daarna hebben Gedeputeerde Staten de curator een aantal boedelkredieten verstrekt waarmee hij in 2017 onderzoeken naar de inhoud van tanks heeft laten uitvoeren en in 2018 ter voorkoming van (dreigende) bodemverontreiniging onder meer twee tanks en een bak met oliehoudend afvalwater leeg- en schoon heeft laten maken.

Bij brief van 31 mei 2017 hebben Gedeputeerde Staten u geïnformeerd over de stand van zaken op dat moment bij de afwikkeling van het faillissement, voor zover het de naleving van de milieuregels binnen de inrichting betreft. Bij brief van 8 november 2017 hebben Gedeputeerde Staten u geïnformeerd over het feit dat Gedeputeerde Staten de curator een boedelkrediet van € 50.000 hebben verstrekt voor monsternames en analyses van de op dat moment nog in opslagtanks aanwezige afvalstoffen.

In de periode vanaf 2017 vonden diverse gesprekken plaats tussen provincie en Groningen Seaports. Vanuit Gedeputeerde Staten is tijdens die gesprekken ingezet op het bereiken van overeenstemming over de noodzaak op de nog in leidingen en tanks aanwezige afvalstoffen af te voeren. Nadat ook de nieuwe curator expliciet aangaf dat hij ernaar streefde om binnen afzienbare tijd die afvalstoffen te verwijderen, zijn uiteindelijk tijdens een overleg tussen hem, Groningen Seaports en de provincie een aantal afspraken gemaakt:

- de curator gaat opdracht verlenen voor het treffen van prioritaire maatregelen (fase 0). Hij ontvangt voor de kosten van die maatregelen een boedelkrediet van Groningen Seaports en de provincie (elk voor 50 % van die kosten);
- de curator gaat offertes vragen voor het afvoeren en verwerken van de nog in tanks en leidingen aanwezige afvalstoffen (fase 1). Groningen Seaports en de provincie zijn in beginsel bereid om hem voor de kosten van die maatregelen een boedelkrediet te

⁷ De rechtbank heeft per 18 februari 2021 een nieuwe curator benoemd.

⁸ De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State oordeelde dat de last onder bestuursdwang terecht was opgelegd. Ook zijn de daarmee gemoeide kosten terecht ten laste van de boedel van North Refinery gebracht. De kosten konden echter niet via het bestuursrecht op de (toenmalige) curator in privé verhaald worden. Zie <https://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RVS:2020:598>

verstrekken (elk voor 50 % van die kosten). Van provinciale zijde is een voorbehoud van instemming van Provinciale Staten vraagd;⁹

- als fase 0 en fase 1 afgerond zijn, resteren nog diverse nog diverse opstallen, verhardingen en infrastructuur. Ook dient de curator nog een eindonderzoek naar de bodem uit te laten voeren en dienen niet-historische bodemverontreinigingen gesaneerd te worden.¹⁰ Over deze vervolgfase en het eventueel opnieuw in gebruik geven van het terrein zijn op dit moment geen afspraken gemaakt. Het maken van dergelijke afspraken zou de uitvoering van fase 0 en fase 1 vertraagd kunnen hebben. Gelet op het feit dat de opslagtanks en leidingen sinds 2015 geen onderhoud meer hebben gehad, was dat onwenselijk.

Bij brief van 7 september 2022 hebben Gedeputeerde Staten u geïnformeerd over de afspraken voor het door de curator verrichten van de prioritaire maatregelen. Ook is aangekondigd dat gewerkt wordt aan een totaaloplossing voor het opruimen van de nog aanwezige afvalstoffen.

Vervolg

Als uw Staten instemmen met het voorstel tot beschikking stellen van de middelen voor het verzochte boedelkrediet, kunnen Gedeputeerde Staten besluiten tot het met de curator en Groningen Seaports aangaan van een vaststellingsovereenkomst. In de vaststellingsovereenkomst worden een aantal zaken geregeld:

- 1) De curator neemt de verplichting op zich om opdracht te geven voor de afvoer en verwerking van de afvalstoffen en het reinigen van de tanks en de leidingen;
- 2) Groningen Seaports en de provincie verstrekken de curator daarvoor een boedelkrediet;
- 3) Groningen Seaports en de provincie krijgen in ruil voor de door hen verstrekte boedelkredieten een zogenoemde boedelvordering.

Na afvoer en verwerking van de afvalstoffen en het reinigen van de tanks en leidingen, resteren nog diverse opstallen, verhardingen en infrastructuur. Het is aan de curator en de grondeigenaar om te bepalen, wat daarmee moet gebeuren. In ieder geval dient nog wel een eindonderzoek naar de bodem plaats te vinden en dienen niet-historische bodemverontreinigingen gesaneerd te worden.

Het ligt voor de hand dat dan ook het perceel opnieuw uitgegeven gaat worden. Daarvoor zijn de curator (als erfpachter) en Groningen Seaports¹¹ (als grondeigenaar) aan zet.

⁹ Ten behoeve van het boedelkrediet is een door Provinciale Staten vast te stellen begrotingswijziging. Ook moeten Provinciale Staten gelet op artikel 14 van de Financiële verordening hun wensen en bedenkingen kunnen geven.

¹⁰ Dit op grond van artikel 2.11 van het Activiteitenbesluit milieubeheer.

¹¹ Het juridische eigendom van de grond is van het Havenschap Groningen Seaports. Het zogenoemde economische eigendom van Groningen Seaports NV. Groningen Seaports NV heeft het perceel in (onder)erfpacht aan North Refinery uitgegeven.