

# Hoor- en adviescommissie

## ADVIES

### AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Stichting IJmondig, gevestigd aan de Van Ogtropweg 4 (1949 BA) Wijk aan Zee (bezwaarde), ingediend door ██████████ namens ██████████ voorzitter Stichting IJmondig, tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders), waarbij het verzoek om handhaving met betrekking tot de ontstopping via de daken van de ovenhuizen van Hoogoven 6/7 van Tata Steel B.V. is afgewezen.

Het bestreden besluit is voorbereid door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) te Zaandam.

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 13 maart 2020, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 8 april 2020, stelt de commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

#### GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in hoofdstuk 5 van de Awb..

#### INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Door bewaarde is verzocht om handhaving aangaande de ontstopping via de daken van de ovenhuizen van Hoogoven 6 en 7, zodanig dat er geen zichtbare rook/stof (bruine wolken) uit de ovenhuizen naar de buitenlucht geventileerd worden. In een aanvulling op het handhavingsverzoek verzoekt bezwaarde om handhaving van de vergunningvoorschriften 1.3.12, 1.3.15 en 1.3.16. Bij besluit d.d. 13 maart 2020 is het verzoek van bezwaarde afgewezen. Verweerders hebben aangegeven dat de emissies als zodanig niet verboden/genormeerd zijn.

#### OVERWEGINGEN VAN DE COMMISSIE TEN AANZIEN VAN DE BEZWAREN EN DE VERWEREN

**Bezwaar 1.** De stofwolken ontstaan tijdens het openen en sluiten van de tapgaten. Dit openen en sluiten gebeurt ongeveer 14 keer per dag per hoogoven (6 en 7), iedere dag en het hele jaar door. Het betreffen hier feitelijk 10.000 potentiële situaties, waarbij de stofwolken via het dak van de ovenhuizen naar de buitenlucht geventileerd worden. In de omgevingsvergunning wordt het deel van de opening en sluiting, inclusief het wegdraaien van afdekplaten en afzuiginstallatie, niet precies omschreven. Deze activiteit is niet vergund en kan niet voldoen aan de genoemde BBT-conclusies. Stichting IJmondig kan geen voorschriften noemen van deze overtreding, omdat deze activiteit niet is omschreven in de huidige vergunning.

*Verweer: Binnen de inrichting van Tata wordt staal geproduceerd uit ijzererts en steenkool. Hierbij wordt van de kooks, de sinters en de pellets het ijzererts gemaakt in het bedrijfsonderdeel hoogovens. Bij besluit van 15 januari 2007, met kenmerk: 2007-00001, is aan Tata een omgevingsvergunning verleend voor dit proces. In de onderliggende aanvraag om de genoemde vergunning zijn de hoogovens en de daar toegepaste werkwijze toegelicht in hoofdstuk 1.2. Het openen en sluiten van een tapgat is een essentieel onderdeel van dit bedrijfsproces. Voor relevante passages uit de aanvraag wordt verwezen naar de bijlage bij het bestreden besluit (p. 16-18) en bijlage 1 bij het verweerschrift. Deze aanvraag maakt deel uit van de vigerende omgevingsvergunning. Het openen en sluiten van een tapgat betreft dan ook geen onvergunde activiteit. Bij het openen en sluiten van de tapgaten treedt soms zichtbare rook/stof (bruine*



## Hoor- en adviescommissie

wolken) op. Er is absoluut geen sprake van dat deze bruine wolken 10.000 keer per jaar voor (kunnen) komen. In dit kader verwijzen verweerders naar hun motivering in het bestreden besluit (p. 2, 4 t/m 9). Zichtbare bruine wolken (dakemissies) kunnen optreden, indien, bij het openen- en sluiten van de tapgaten, de stroom van vloeibaar ruwijzer uit het aftapgat sproeit. De oorzaak van deze dakemissies is niet eenduidig. Er zitten onzekerheden in het productieproces, waardoor de ruwijzerstroom bij het openen van het tapgat soms ineens heel anders kan reageren met als gevolg een grote rookontwikkeling (bruine wolken). Voor de goede orde benadrukken zij dat er tijdens het proces voortdurend sprake is van afzuiging van stofemissies. Op het moment dat het aftapgat wordt opengeboord of dichtgestopt, circa veertien keer per dag, moet de beweegbare kap die vlak voor het aftapgat ligt ('manipulator' kap), worden weggedraaid om ruimte te maken voor de boor- of de stopmachine. Gedurende enkele minuten is de effectiviteit van de afzuiging van stof tijdelijk verminderd. De ontstoffingsinstallatie werkt naar behoren.

Ondanks dat Stichting IJmondig in eerste instantie in haar handhavingsverzoek geen voorschriften heeft genoemd die mogelijk overtreden zouden kunnen worden, heeft verweerder uitgebreid onderzocht of er sprake was van een overtreding van een vergunningvoorschrift. In dat kader verwijzen zij naar het bestreden besluit (p. 2, 3, 6, 7, 9, 15 en 16) en het toegevoegde controlerapport. Aldaar hebben zij gemotiveerd waarom er geen sprake is van een overtreding van een vergunningvoorschrift.

Voor het goede begrip wijzen zij op het onderscheid in de normering voor respectievelijk puntbronnen (schoorstenen) en diffuse bronnen (openingen in gebouwen). In het voorschrift 1.3.12 van de vigerende omgevingsvergunning, zijn voor de ontstoffingsinstallaties binnen de hoogovens (de puntbronnen), emissiegrenswaarden opgenomen. Er zijn geen emissiegrenswaarden vastgelegd in de omgevingsvergunning voor de diffuse emissies. Dit is ook niet gebruikelijk voor diffuse bronnen.

Het handhavingsverzoek heeft betrekking op diffuse bronnen. Deze emissies zijn als zodanig niet verboden/genormeerd. Voor diffuse bronnen is het voorschrift 0.4.6 aan de omgevingsvergunning verbonden, dat een inspanningsverplichting behelst om diffuse emissies van gassen of dampen, indien redelijkerwijs mogelijk, te voorkomen. In het controlerapport (p. 6) is aangegeven welke maatregelen Tata de afgelopen jaren heeft onderzocht om diffuse emissies (incl. ontstaan bruine wolken) te voorkomen of te beperken. Een maatregel die uiteindelijk is uitgevoerd, betreft de installatie van een watermistinstallatie aan de tapkanten in de ovenhuizen van hoogoven 7 om diffuse emissies te verminderen. Gezien het voorgaande is er geen sprake van een overtreding van een vergunningvoorschrift op grond waarvan verweerders handhavend zouden kunnen optreden. Evenmin is er sprake van een onvergunde activiteit. Dit betekent dat verweerders geen bevoegdheid hebben om handhavend op te treden. Om die reden is het handhavingsverzoek afgewezen.

### Overweging commissie

De commissie is van mening dat er - mede gelet op de ter hoorzitting door bezwaarde en verweerders gegeven toelichting - geen sprake is van een onvergunde activiteit. De (incidentele) emissie van bruine wolken is een gevolg van een vergund bedrijfsproces. Verweerders hebben geen overtredingen van vergunningvoorschriften geconstateerd.

**Bezwaar 2.** Er is sprake van een hiaat in de vergunning van Tata, omdat de opening en sluiting van de tapgaten niet precies wordt omschreven en het aldus een onvergunde activiteit betreft. Volgens Stichting IJmondig moet deze vergunning worden aangepast, zodat het milieu, de gezondheid van de inwoners en de leefomgeving in de IJmond, minder overlast ondervinden. Bij het opstellen en afgeven van de huidige revisievergunning, kreeg de werkgelegenheid een groter belang toebedeeld dan gezondheids-, milieu- en leefomgeving gerelateerde aspecten. Gelukkig zijn de tijden veranderd en dient de ODNZKG hierom de juiste aanpassingen te doen in het kader van de wettelijke zorgplicht van de overheid voor het milieu, de gezondheid van haar inwoners en de leefomgeving, conform het maatschappelijk belang.

*Verweer:* Er is - in tegenstelling tot wat Stichting IJmondig meent - geen sprake van een 'hiaat' in de omgevingsvergunning. De activiteit is aangevraagd en vergund, waarbij toereikende voorschriften (gebaseerd op BBT-conclusies) zijn gesteld. Deze voorschriften hebben echter niet kunnen voorkomen dat de bedoelde wolken zich voordoen.

Gelet op de systematiek van vergunningverlening is het niet gebruikelijk om een bedrijfsproces uitgebreid te beschrijven in de considerans en de voorschriften van de vergunning. Bij vergunningverlening gaat het erom dat er voorschriften worden gesteld om de gevolgen van het in werking zijn van een inrichting voor de omgeving zoveel mogelijk te voorkomen, dan wel te



## Hoor- en adviescommissie

*beperken. De considerans bevat een motivering van de voorschriften die aan de omgevingsvergunning worden verbonden.*

*In tegenstelling tot hetgeen Stichting IJmondig naar voren brengt, wordt de activiteit "openen en sluiten van een tapgat" wel degelijk omschreven in de van de vergunning deel uitmakende aanvraag. Er is dan ook geen sprake van een hiaat in de omgevingsvergunning, d.d. 15 januari 2007, met kenmerk: 2007-00001. De onherroepelijke en niet meer ter discussie staande omgevingsvergunning uit 2007 kon destijds worden verleend, omdat voldaan werd aan de toetsingscriteria als bedoeld in de Wet milieubeheer die ten tijde van het verlenen van deze omgevingsvergunning van toepassing waren.*

*Een belangrijk criterium waaraan bij vergunningverlening moest en moet worden voldaan, betreft het toepassen van de best beschikbare technieken (BBT). Bij de omgevingsvergunning van 2007 is in dit kader getoetst aan de BREF van 2001. In deze BREF, waarbij de Hoogovens van Tata mede als referentiesituatie zijn gebruikt, is al aandacht besteed aan het zo goed mogelijk afdekken van de goten en de verwijdering, successievelijk gevolgd door reiniging van de vrijkomende (diffuse) stofemissies.*

*Tata past de BBT toe ten behoeve van het afvangrendement voor diffuse stofemissies en dampen als bedoeld in de huidige BBT 61 conclusie, onder II. Deze BBT conclusie komt overeen met het gestelde in punt 7 van paragraaf 7.4 van de BREF uit 2001. Er wordt namelijk gebruik gemaakt van gestuurde kleppen waarmee, afhankelijk van de bedrijfsomstandigheden, precies op die locaties wordt afgezogen dat het maximale rendement wordt verkregen. De afgezogen lucht wordt vervolgens gereinigd door middel van een doekfilterinstallatie, waardoor wordt voldaan aan de gestelde emissiegrenswaarde voor stof.*

### Overweging commissie

De commissie is van mening dat er geen hiaat is in de afgegeven omgevingsvergunning. Dat bezwaarde van mening is dat de geldende vergunning moet worden aangepast, valt buiten het kader van het handhavingsverzoek. Op grond van vaste jurisprudentie dienen verweerders op basis van de aanvraag een besluit te nemen. Een verzoek tot actualisatie van de vergunning ziet op een ander afwegingskader.

Een vergunning van een inrichting dient geactualiseerd te worden als er nieuwe ontwikkelingen zijn op het gebied van de technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu. De commissie constateert dat bezwaarde niet heeft aangetoond dat de Best Beschikbare Technieken (BBT) zijn gewijzigd, waardoor de vergunningvoorschriften aangepast dienen te worden.

**Bezwaar 3:** Voorschrift 0.1.8 van de revisievergunning is juist bedoeld om 'de losse eindjes' (de niet goed omschreven delen van het productieproces) alsnog passend te maken in de vergunning. Het gaat hier over de 10.000 momenten per jaar waarop de ontstopping niet naar behoren werkt. Terwijl dit volgens de revisievergunning wel zo omschreven en vereist is. Helaas heeft voorschrift 0.1.8 tot op heden niet het gewenste effect opgeleverd.

*Verweer: Voor het goede begrip verwijzen verweerders naar de bijlage van het bestreden besluit, waarin de inhoud van het voorschrift 0.1.8 is opgenomen. Dit voorschrift geldt voor afwijkende bedrijfssituaties en schrijft voor dat deze worden gemeld overeenkomstig de standaardmilieumeldingenlijst (SMML). Deze SMML moet één keer per twee jaar worden geëvalueerd en geactualiseerd. Met dit voorschrift wordt niet beoogd om de veronderstelde losse eindjes alsnog passend te maken in de vergunning. In de optiek van verweerders zijn er geen losse eindjes. In dit kader verwijzen verweerders naar hun reactie op de eerste bezwaargrond, waarbij zij hebben verwezen naar de relevante passages in het bestreden besluit en tevens nogmaals hebben benadrukt dat er tijdens het proces voortdurend sprake is van afzuiging van stofemissies. Er is dan ook geen sprake van dat de ontstoffingsinstallatie niet naar behoren werkt.*

### Overweging commissie

De commissie is met verweerders van oordeel dat voorschrift 0.1.8 (Maatregelen in afwijkende bedrijfssituaties) niet bedoeld is om "de losse eindjes" als door bezwaarde bedoeld passend te maken in de vergunning. Het voorschrift verplicht Tata om afwijkende bedrijfssituaties te melden overeenkomstig de methodiek van de SMML. De commissie heeft geen reden om aan te nemen dat Tata niet aan die verplichting voldoet. Op basis van voorschrift 0.1.8 kunnen wel zo nodig



## Hoor- en adviescommissie

nadere eisen worden gesteld aan de inhoud van de lijst, maar kunnen - anders dan het 'kopje' van het voorschrift wellicht doet vermoeden - geen andere maatregelen door verweerders worden getroffen. Dit bezwaar treft dan ook geen doel.

### ADVIES VAN DE COMMISSIE


De Commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 9 juli 2020 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het handhavingsverzoek van bezwaarde terecht is afgewezen. Er is geen overtreding geconstateerd: de genoemde emissies zijn naar het oordeel van de commissie een gevolg van het vergunde bedrijfsproces, de emissies overschrijden geen grens- of indicatieve waarden en worden door Tata conform artikel 0.1.8 van de vergunningvoorschriften als afwijkende bedrijfssituaties gemeld overeenkomstig de methodiek van de standaardmilieumeldingenlijst.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift van bezwaarde te adviseren bezwaarde in haar bezwaren te ontvangen en deze bezwaren ongegrond te verklaren.

Haarlem, donderdag 9 juli 2020,

De Hoor- en adviescommissie,

Kamer II

  
fungerend secretaris

  
voorzitter