

# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

## 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 c.s.<sup>1</sup> te Wijk aan Zee (bezwaarden), ingediend door Lexence advocaten & notarissen te Amsterdam, tegen het besluit van Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 15 maart 2021, waarbij een verzoek om handhaving inzake de ISO certificering van Tata Steel IJmuiden B.V. (Tata Steel) van 3 december 2020 is afgewezen.

---

#### ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, maandag 15 maart 2021, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 21 april 2021, stelt de Commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten. In het kader van de ontvankelijkheid is verder van belang of bezwaarden als belanghebbenden bij het bestreden besluit kunnen worden aangemerkt.

Op grond van artikel 1:2 Awb wordt onder belanghebbende verstaan: ‘degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.’

De commissie, en met haar verweerders, heeft zich afgevraagd of alle bezwaarden als belanghebbenden bij het bestreden besluit kunnen worden aangemerkt. Het uitgangspunt is dat degene die rechtstreeks feitelijke gevolgen ondervindt van een activiteit die het besluit - zoals een bestemmingsplan of een vergunning - toestaat, in beginsel belanghebbende is bij dat besluit. Het criterium ‘gevolgen van enige betekenis’ dient als correctie op dit uitgangspunt. Gevolgen van enige betekenis ontbreken indien de gevolgen wel zijn vast te stellen, maar voor de woon-, leef- of bedrijfssituatie van betrokkene dermate gering zijn dat een persoonlijk belang bij het besluit desondanks ontbreekt. In dit verband wordt acht geslagen op de factoren afstand tot, zicht op, planologische uitstraling van en milieugevolgen (zoals geur, geluid, licht, trilling, emissie en risico) van de activiteit die het besluit toestaat, waarbij die factoren zo nodig in onderlinge samenhang worden gezien. Ook aard, intensiteit en frequentie van de feitelijke gevolgen kunnen van belang zijn.<sup>2</sup>

Gezien de dominante windrichting (zuidwest) en de locatie van de bezwaarde in Bloemendaal is het de vraag of deze bezwaarde daadwerkelijk gevolgen van enige betekenis ondervindt van het bestreden besluit.

---

<sup>1</sup> Naast Stichting IJmondig zijn de bezwaarden: de Stichting Schapenduinen, statutair gevestigd te Bloemendaal, de Stichting Duinbehoud, statutair gevestigd te Leiden, [REDACTED], wonende te Bloemendaal, [REDACTED], wonende te Beverwijk, [REDACTED], wonende te Beverwijk, [REDACTED], wonende te Beverwijk, [REDACTED], wonende te Wijk aan Zee, [REDACTED], wonende te Wijk aan Zee, [REDACTED], wonende te Wijk aan Zee, [REDACTED], wonende te Wijk aan Zee, [REDACTED], wonende te Wijk aan Zee.

<sup>2</sup> Bijvoorbeeld: ABRvS 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2271

# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

De commissie merkt verder op dat Stichting Schapenduinen in Bloemendaal gevestigd is. Echter, uit de statuten blijkt dat de stichting zich onder meer inzet voor landgoederen en flora en fauna zonder zich daarbij tot Bloemendaal te beperken. Daarnaast zijn Stichting IJmondig en de bezwaarders die in de directe omgeving wonen in ieder geval belanghebbenden. Nu geconstateerd is dat tenminste één van de bezwaarders belanghebbende is bij het bestreden besluit, kan de boordeling van de ontvankelijkheid van de overige bezwaarders om proceseconomische redenen achterwege blijven.<sup>3</sup>

## GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 122 Provinciewet en hoofdstuk 5 van de Awb.

## INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Na een herinnering van bezwaarders en een ingebrekestelling van die kant hebben verweerders eerst op 27 januari 2021 een concept-besluit genomen. Hier is een zienswijze van bezwaarders op gekomen, gevolgd door een herinnering (aan de ingebrekestelling). Op 15 maart 2021 hebben verweerders het bestreden besluit genomen. Hier staat abusievelijk de datum van het concept-besluit op, te weten 27 januari 2021. Het is onder meer te herkennen als het definitieve besluit omdat er een reactie op de zienswijze in opgenomen is.

Verweerders besluiten niet handhavend op te treden.

Naar de letter van het voorschrift is het voldoende als Tata beschikt over een gecertificeerd milieuzorgsysteem dat voldoet aan ISO 14001 (of gelijkwaardig). Bij hun onderzoek hebben verweerders de verschillende werkeenheden betrokken.

Er is bij Tata navraag gedaan naar de wijzigingen in de ISO-certificaten. Het specifieke ISO-certificaat 14001 ziet op het milieumanagementsysteem en bestrijkt daarmee al haar activiteiten en onderdelen. Het ziet daarmee wel op de productieketen, maar niet op de producten zelf.

Hoewel de certificaten van 2004 en 2015 een verschil hebben in de omschrijving van het samengevatte toepassingsbereik (scope), gaat het om een andere omschrijving voor hetzelfde. Daarnaast dient het certificaat in zijn geheel te worden gelezen. In het certificaat wordt aangegeven welke bedrijfsonderdelen onder het ISO-certificaat vallen.

Tussen de certificaten is slechts sprake van tekstuele verschillen, niet van inhoudelijke verschillen. Tata Steel beschikt over een gecertificeerd ISO 14001 milieuzorgsysteem, waarmee de gehele inrichting van Tata Steel wordt bestreken.

In het besluit is ook ingegaan op de ingediende zienswijze, de al dan niet kleine verschillen tussen de twee certificaten, het al dan niet leidend zijn van de samenvatting van het toepassingsbereik en certificaten van vergelijkbare producenten.

Verweerders concluderen dat Tata Steel over een volledige ISO-certificering beschikt voor al haar activiteiten, onderdelen en werkeenheden. Er is dus geen sprake van een overtreding van vergunningvoorschrift 0.1.13 behorend bij de omgevingsvergunning van Tata Steel. Uit dien hoofde hebben verweerders geen bevoegdheid om handhavend op te treden. Het handhavingsverzoek is dan ook afgewezen.

---

<sup>3</sup> Zie: ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1263

# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

## VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 21 april 2021 is het bezwaarschrift ontvangen. Er heeft geen informeel overleg plaatsgevonden. Op 10 juni 2021 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Gemachtigden van bezwaarders, één van de bezwaarders, verweerders en Tata Steel zijn op de hoorzitting verschenen. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

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

### Bezwaargrond 1:

De strekking van het milieuzorgsysteem is onvoldoende in acht genomen. Er is niet voldaan aan de minimalisatieverplichting en er is sprake van het ontbreken van een vermijdings- en reductieprogramma zeer zorgwekkende stoffen (hierna: ZZS).

Een van de uitgangspunten van milieuzorgsystemen betreft het streven naar een continue verbetering van milieuprestaties. Derhalve moet de minimalisatieverplichting in het kader van ZZS (artikel 2.4 lid 2 Activiteitenbesluit milieubeheer) voor IPPC-bedrijven zoals Tata Steel, worden geborgd in het milieuzorgsysteem.

Een van de onderdelen van een milieuzorgsysteem voor ondernemingen die ZZS emitteren betreft daarom het opstellen van een vermijdings- en reductieprogramma. De mogelijkheden voor bronaanpak en reductiemaatregelen in het kader van de emissies van ZZS worden in dit programma verwerkt. Deze verplichting is opgenomen in artikel 2.4 lid 6 onder a Activiteitenbesluit milieubeheer juncto artikel 2.20 Activiteitenregeling en moet aldus tevens worden geborgd in het milieuzorgsysteem.

Uit de ZZS inventarisatie die door Tata Steel is ingediend bij verweerders in het kader van de landelijke inventarisatie ZZS, is gebleken dat Tata Steel op dit moment niet voldoet aan de minimalisatieverplichting (bijlage 6 van het bezwaar). Ook wordt niet voldaan aan de verplichting tot het hebben van een vermijdings- en reductieprogramma ten behoeve van de beperking van emissies van ZZS (bijlage 7 van het bezwaar).

### Verweer:

*Verweerders merken op dat deze bezwaargrond een uitbreiding betreft ten opzichte van het oorspronkelijke handhavingsverzoek. Gelet op de jurisprudentie van de Afdeling<sup>4</sup> kan het primaire besluit van het bevoegd gezag alleen zien op het handhavingsverzoek zoals dat oorspronkelijk is gedaan. Dit betekent dat de reikwijdte van een handhavingsverzoek niet na het primaire besluit alsnog kan worden uitgebreid. Aangezien het handhavingsverzoek geen betrekking had op ZZS, kan ZZS in deze handhavingsprocedure niet aan de orde zijn. Voor eventuele niet eerder genoemde overtredingen moet dan een nieuw handhavingsverzoek worden ingediend. In het onderhavige geval kan worden gesteld dat het hele betoog over ZZS een uitbreiding van het oorspronkelijke handhavingsverzoek (dat alleen op de bewoordingen van de certificaten zag) is. Tevens hebben bezwaarders op 21 april 2021 reeds een ander handhavingsverzoek ingediend, dat gericht is op de handhaving van de naleving van de algemene regels ten aanzien van ZZS (zie hierna). Dit verzoek, waar verweerders in een ander besluit c.q. procedure op zullen beslissen, is reeds in behandeling.*

*Tata Steel beschikt over een gecertificeerd milieuzorgsysteem (14001:2015).*

*In het bestreden besluit hebben verweerders op p. 3 aangegeven dat Tata Steel op grond van het voorschrift 0.1.13 van haar omgevingsvergunning uit 2007, dient te beschikken over een gecertificeerd milieuzorgsysteem dat voldoet aan ISO 14001 of een door Gedeputeerde Staten als gelijkwaardig goedgekeurde norm. Naar de letter van het voorschrift is het voldoende, indien*

---

<sup>4</sup> ABRvS 26 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3087, r.o. 2.1 en ABRvS 10 december 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4517, r.o. 6.

# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

Tata Steel beschikt over een dergelijk gecertificeerd milieuzorgsysteem overeenkomstig ISO 14001.

## *ISO-certificering i.r.t. milieuregelgeving*

Bezwaarden relateren ten onrechte allerlei rechtstreeks werkende verplichtingen aan het milieuzorgsysteem. Het milieuzorgsysteem is daar helemaal niet voor bedoeld. Een milieuzorgsysteem is binnen een bedrijf een georganiseerde aanpak van zo goed mogelijk met het milieu omgaan, volgens bepaalde normen. Een gecertificeerd milieuzorgsysteem (bijvoorbeeld ISO 14001:2015) is geen milieuregelgeving. Het bedrijf heeft zich nog steeds te houden aan een milieuvergunning en/of algemene regels zoals het Activiteitenbesluit.

De (commerciële) NEN-ISO regels zijn geen vervanging van overheidsregels.

Aangezien ISO-certificerende instanties, beslissen over de certificering van milieuzorgsystemen, kan het bezwaar geen betrekking hebben op de certificering als zodanig. De organisatie die het certificaat afgeeft, British Standard Institution (hierna: BSI) in dit geval, draagt namelijk ook zorg voor de controle op het nakomen van hetgeen is vastgelegd onder het certificaat. Dat gebeurt d.m.v. audits.

In het kader van toezicht op de naleving van voorschrift 0.1.13 van de omgevingsvergunning, controleren verweerders of Tata op enig moment in de tijd nog steeds beschikt over de accreditatie. Wanneer iemand het idee heeft dat Tata niet voldoet aan de randvoorwaarden van de accreditatie kan diegene zich wenden tot de accrediterende organisatie, die zo'n klacht gaat onderzoeken. De Raad van Accreditatie controleert op haar beurt BSI en andere certificerende instanties. Verweerders adviseren bezwaarden zich tot het juiste loket te wenden.

Voor zover rechtstreekse regelgeving wordt overtreden (bijv. het ontbreken van een vermijdings- en reductieprogramma) wordt daar separaat tegen opgetreden. Hoewel het geheel los staat van de onderhavige bezwaarzaak, geven verweerders, vanwege de stellingen van bezwaarden ter informatie het volgende mee.

## *Aanvullende informatie*

Verweerders zijn wat Tata betreft verantwoordelijk voor controle op de naleving van de omgevingsvergunning(en) en algemene regels. Voor ZZS emissies 'die volledig onder het Activiteitenbesluit vallen', houdt dat in dat zij vijfjaarlijks een rapportage verwachten van Tata over onderzoek en genomen maatregelen ter vermindering van de emissie van ZZS.

Uit de beoordeling van de op verweerders verzoek, d.d. 17 mei 2019, door Tata Steel ingediende ZZS-inventarisatie is gebleken dat Tata Steel nog niet voldoet aan de minimalisatieverplichting, doordat niet voor alle (213 bekende) emissiepunten maatregelen worden genomen om de uitstoot van ZZS te verminderen. In de ZZS inventarisatie heeft Tata Steel nl. voor slechts 17 emissiepunten bedoelde maatregelen omschreven. Daarnaast is uit de beoordeling van de ZZS-inventarisatie gebleken dat een vermijdings- en reductie-programma overeenkomstig artikel 2.20 van de Activiteitenregeling ontbreekt. De overtredingen staan op zichzelf helemaal los van voorschrift 0.1.13.

In de waarschuwingsbrief, d.d. 24 maart 2021, hebben verweerders Tata dan ook gemaand om:

1. Binnen een termijn van acht weken na verzending van de brief de vragen uit de bijlage bij deze brief te beantwoorden en de ZZS inventarisatie daarop aan te vullen.
2. Vóór 1 oktober 2021 invulling te geven aan de minimalisatieverplichting ten aanzien van artikel 2.4, tweede lid van het Activiteitenbesluit waarbij de in de brief genoemde opmerkingen over deze inspanningsverplichting moeten worden meegenomen.
3. Vóór 1 oktober 2021 het verplichte vermijdings- en reductieprogramma in te dienen dat ten minste voldoet aan artikel 2.20 van de Activiteitenregeling.

## *Tussenconclusie t.a.v. minimalisatieverplichting en ontbreken vermijdings- en reductieprogramma ZZS*

Gelet op het voorgaande is niet gebleken dat het voorschrift 0.1.13 van de omgevingsvergunning,

# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

*d.d. 16 januari 2007, wordt overtreden. Tata beschikt over een milieuzorgsysteem dat gedekt wordt met een certificaat. De door bezwaarden genoemde minimalisatieverplichting die voortvloeit uit de algemene regels van het Activiteitenbesluit geldt rechtstreeks voor Tata Steel en staat los van het milieuzorgsysteem, waarover Tata Steel ingevolge het voorschrift 0.1.13 van de omgevingsvergunning dient te beschikken. Kortom, er bestaat voor een IPPC-bedrijf zoals Tata Steel geen verplichting tot het borgen van de minimalisatieverplichting voor ZZS in het milieuzorgsysteem. Uit voorschrift 0.1.13 volgt evenmin dat een vermijdings- en reductieprogramma ZZS deel uit moet maken van het gecertificeerde zorgsysteem. Er is dan ook geen sprake van een onvolledig milieuzorgsysteem.*

*Verweerders merken daarnaast op dat bezwaarden door aan te geven dat:*

*“Daarnaast had het milieuzorgsysteem niet gecertificeerd mogen worden, aangezien niet wordt voldaan aan de vereisten van een milieuzorgsysteem.”, impliceren dat Tata Steel wel degelijk over een gecertificeerd milieuzorgsysteem beschikt en er aldus, ook in haar optiek, geen sprake is van een overtreding van het voorschrift 0.1.13.*

## Overweging commissie

De commissie stelt vast dat in het handhavingsverzoek niets is opgemerkt over de minimalisatieverplichting of het vermijdings- en reductieprogramma ZZS. Verweerders wijzen er terecht op dat deze bezwaargrond dan ook een uitbreiding betreft ten opzichte van het oorspronkelijke handhavingsverzoek. Bezwaarden hebben op 21 april 2021, een dag na het indienen van het onderhavige bezwaarschrift, een handhavingsverzoek ingediend dat wel ziet op de minimalisatieverplichting en het vermijdings- en reductieprogramma. Verweerders hebben dit verzoek nog in behandeling.

Gelet op de jurisprudentie (onder voetnoot 4 genoemd) kan de reikwijdte van een handhavingsverzoek na het primaire besluit niet meer worden uitgebreid. Het handhavingsverzoek van bezwaarden had betrekking op het toepassingsbereik van het ISO-certificaat ISO 14001:2015 met vervaldatum 31/12/2021. Het handhavingsverzoek heeft geen betrekking op de minimalisatieverplichting en het vermijdings- en reductieprogramma, zodat dit onderwerp in deze procedure niet aan de orde kan zijn. Tijdens de hoorzitting hebben bezwaarden aangegeven dat het niet hebben van een vermijdings- en reductieprogramma ZZS de stelling ondersteunt dat het ISO-certificaat niet alle activiteiten van Tata Steel dekt. Hier gaat de commissie in de overweging bij bezwaargrond 3 nader op in.

## Bezwaargrond 2:

Ontbreken ISO-certificaat bij bevoegd gezag.

Bezwaarden geven aan dat verweerders in eerste instantie niet beschikten over het ISO-certificaat van Tata Steel. Bezwaarden vinden dit bijzonder, omdat verweerders moeten toezien dat vergunninghouder handelt conform de vergunningvoorschriften en aldus een milieuzorgsysteem met het vereiste ISO certificaat moet hebben. Om te kunnen controleren en toezicht houden, moeten verweerders over dit certificaat beschikken. Bij de uiteindelijke bekendmaking van het certificaat is alleen de eerste pagina van het 4 pagina tellende certificaat verstrekt.

## Verweer:

*Bij het besluit op het Wob-verzoek, d.d. 29 oktober 2020, met kenmerk: 9913022, is het Wob-verzoek m.b.t. het ISO-certificaat 14001:2015 van Tata Steel afgewezen, omdat de verweerders niet over dit document beschikten. Op 27 november 2020, met kenmerk: 9931268, is alsnog besloten tot openbaarmaking van een gedeelte van het ISO-certificaat, nadat de omgevingsdienst via de Provincie Noord-Holland van Tata Steel een scan had ontvangen van de eerste pagina van het huidige ISO-certificaat. Hoewel bij dit besluit slechts de eerste pagina van het ISO-certificaat is verstrekt, benadrukken verweerders dat het certificaat inderdaad uit 4 pagina's bestaat. In dit kader verwijzen zij naar bijlage 1 bij het bestreden besluit, getiteld: 'ISO Certificaat Tata Steel 14001:2015' (vervaldatum 31/12/2021). Deze bijlage bevat het gehele ISO-certificaat en beslaat 4 pagina's. Mede vanwege de ingediende Wob-verzoeken, hebben verweerders, bij haar besluit, d.d. 22 februari 2021, kenmerk: 10113520, besloten tot actieve openbaarmaking van het gehele ISO-certificaat 14001:2015 van Tata Steel.*

# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

*Voor de goede orde wijzen verweerders erop dat Tata Steel, gelet op het voorschrift 0.1.13 van haar omgevingsvergunning, niet verplicht is tot het indienen van een ISO-certificaat. De toezichthouders kunnen bij een controle de inzage van een dergelijk certificaat verlangen. Het gaat erom dat binnen de inrichting documenten aanwezig zijn, waaruit kan worden afgeleid dat Tata beschikt over een gecertificeerd milieuzorgsysteem dat voldoet aan ISO 14001. Bij de milieucontrole van 2 januari 2020 is gedeeltelijk aandacht besteed aan de ISO-certificering. In het rapport, d.d. 10 januari 2020, kenmerk: 9382763, dat als bijlage 3 bij het Wob-besluit van 27 november 2020 aan bezwaarden is verstrekt, is aangegeven dat Tata Steel ISO 14001 is gecertificeerd.*

## Overweging commissie

Bij het besluit op het handavingsverzoek is het gehele certificaat van 4 pagina's meegezonden. Daarnaast zijn nog 4 andere certificaten meegestuurd. Ten tijde van het maken van het bezwaar beschikten bezwaarden dus over de gevraagde informatie.

Voorts luidt voorschrift 0.1.13 van de vergunning niet dat Tata Steel het ISO-certificaat moet overleggen aan verweerders. Het is niet ongebruikelijk dat een dergelijk certificaat alleen getoond wordt tijdens controles en niet in het bezit is van verweerders. Het is immers een certificaat dat aan de vergunninghouder verstrekt wordt, niet aan verweerders. Controles zijn het uitgelezen moment om na te gaan of voldaan wordt aan de opgelegde voorschriften en verplichtingen.

## Bezwaargrond 3:

Toepassingsbereik ISO-certificaat.

Op p. 1 van het huidige ISO-certificaat van Tata Steel wordt een andere scope genoemd dan in het voorgaande ISO-certificaat. Het gaat om een beperkter toepassingsgebied, namelijk: *'manufacture of steel slabs, hot rolled, hot pickled, cold rolled metallic coated and organic coated coiled (slit-) strip products'* (vertaling: het produceren van staalplaten, warmgewalste, koudgewalste, met metaal beklede en organisch beklede (spreet-) bandstaarproducten). Het door BSI uitgegeven ISO 14001:2004-certificaat met vervaldatum 1-1-2016 heeft echter als scope: *'het produceren van vloeibaar ruwijzer, plakken, warmgewalste, koudgewalste, verzinkte en geleverde rollen inclusief diverse bijproducten en de dienstverlenende activiteiten ter ondersteuning van de productie en de instandhouding van de productielocatie IJmuiden.'* Een wezenlijk verschil tussen deze omschrijvingen is dat het eerder uitgegeven ISO-certificaat nog betrekking heeft op de productie van vloeibaar ruwijzer, terwijl dit in de scope van het meest recente certificaat niet is opgenomen. Het recente ISO-certificaat lijkt aldus niet alle fabrieken te omvatten die wel onder de reikwijdte van het eerder uitgegeven certificaat vielen. Gelet op de vele gebreken, en dienovereenkomstige overtredingen van Tata Steel is dit niet verrassend. Gelet op deze onduidelijkheid is navraag gedaan bij BSI. Een afschrift van de e-mailcorrespondentie met BSI is bijgevoegd. Uit de email, d.d. 28 januari 2021, kan opgemaakt worden dat wanneer activiteiten niet zijn vermeld binnen de scope op het certificaat, deze activiteiten ook niet worden gedekt door de certificering. Uit het informatieblad, d.d. 30 juli 2019 van het SCCM inzake vaststellen scope managementsysteem op basis van ISO 14001, ISO 45001 en ISO 50001 volgt wat belangrijke punten zijn t.a.v. de scope bij certificatie. Op p. 10 wordt o.a. benoemd dat de scope zo moet worden gekozen dat er geen sprake is van misleiding en/of dubbelzinnigheid. Daarnaast wordt aangegeven dat de certificering instantie zelf aangeeft wat de gewenste scope is. Het is aldus ten onrechte dat door verweerders wordt aangegeven dat het naar de letter van het voorschrift voldoende is dat Tata Steel over een milieuzorgsysteem beschikt. Het zorgsysteem moet vanzelfsprekend van toepassing zijn op de gehele inrichting waarvoor de vergunning is verleend en ook voor al die activiteiten ISO gecertificeerd zijn. Anders zou het vergunningvoorschrift een lege huls zijn met uitholling van het vereiste milieuzorgsysteem tot gevolg. Derhalve moeten verweerders controleren of het ISO-certificaat voor de juiste scope is afgegeven. Verweerders stellen echter dat Tata Steel voldoet aan voorschrift 0.1.13. Daartoe hebben verweerders navraag gedaan bij Tata Steel. Het is bijzonder dat navraag moet worden gedaan bij Tata Steel, terwijl het gaat om een voorschrift opgelegd door verweerders. Aangezien Tata Steel aangeeft dat het ISO-certificaat niet ziet op de producten van Tata Steel maar op het milieuzorgsysteem voor de bedrijfsonderdelen die Tata Steel nodig heeft in haar productieketen en waarmee producten worden gemaakt, komen verweerders tot de conclusie dat het ISO-

# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

certificaat in zijn geheel moet worden gezien. Bezwaarden delen die mening niet: de scope is bepalend. Bovendien wordt door verweerders niet gecontroleerd in hoeverre het milieuzorgsysteem dat door Tata Steel wordt gehanteerd ook van toepassing is op alle bedrijfsonderdelen van Tata Steel.

Verweer:

Verweerders verwijzen naar het kopje 'Samengevatte toepassingsbereik' (scope) van het bestreden besluit (p.3). Aldaar hebben zij aangegeven dat de scope van het ISO-certificaat 14001:2015, als omschreven op de eerste pagina van het ISO-certificaat, enigszins is aangepast en geactualiseerd ten opzichte van het ISO-certificaat 14001:2004. Er bestaat echter inhoudelijk geen verschil tussen de twee ISO-certificaten. Hoewel de omschrijving van de scope enigszins verschilt qua formulering, betreft het simpelweg een andere omschrijving voor hetzelfde.

In het ISO-certificaat 14001:2015 is als scope opgenomen:

*'Manufacture of steel slabs, hot rolled, hot pickled, cold rolled, metallic coated and organic coated (slit-) strip products.'*

In het ISO-certificaat 14001:2004 is als scope opgenomen:

*'Het produceren van vloeibaar ruwijzer, plakken, warmgewalste, koudgewalste, verzinkte en geverfde rollen inclusief diverse bijproducten en de dienstverlenende activiteiten ter ondersteuning van de productie en de instandhouding van de productielocatie IJmuiden.'*

Verweerders benadrukken, in navolging van het gestelde op p. 4 van het bestreden besluit, dat het ISO-certificaat in zijn geheel gelezen dient te worden. Na het samengevatte toepassingsbereik, wordt immers in het certificaat aangegeven welke bedrijfsonderdelen onder het ISO-certificaat vallen. Voor wat betreft de suggestie dat de productie van vloeibaar ruwijzer in tegenstelling tot het eerder uitgegeven ISO-certificaat, geen betrekking meer zou hebben op de productie van vloeibaar ruwijzer, verwijzen verweerders naar het gestelde onder het kopje 'Toelichting t.a.v. het produceren van vloeibaar ruwijzer' van het bestreden besluit (p.4).

De scope uit het ISO-certificaat 14001:2015 (Manufacture of steel slabs, hot rolled, hot pickled, cold rolled, metallic coated and organic coated (slit-) strip products) wordt herhaald als eerste 'registered activity' behorend bij de locatie van Tata Steel IJmuiden B.V. gelegen aan de Wenckebachstraat 1, Dudokhuislocatie 3H-15, te Velsen Noord. Vervolgens is er een opsomming opgenomen van alle bedrijfsonderdelen van Tata Steel, waarbij voor het bedrijfsonderdeel Hoogovens de volgende activiteiten worden omschreven:

*'the production of pig iron, blast furnace gas and blast furnace slag in two blast furnaces.'*

Gelet op het voorgaande en de respectievelijke ISO-certificaten, blijven verweerders van mening dat er slechts sprake is van tekstuele verschillen. Er is dan ook geen sprake van dat de certificaten inhoudelijk van elkaar verschillen. De hoogovens vallen dan ook nog steeds onder het ISO-certificaat 14001:2015.

De algemene reactie van BSI als bedoeld in de bij het bezwaarschrift gevoegde email maakt dat niet anders. BSI geeft immers aan:

*"Any activities not listed on the certificate are not covered by the ISO 14001:2015 certificate EMS 554659. They may still be covered under other certificates and I would suggest contacting the company who hold the certificate directly for this information as we cannot provide it due to our data protection rules."*

Hiermee stelt BSI aldus dat activiteiten die niet worden genoemd in het certificaat, niet onder het ISO 14001:2015 certificaat vallen. De email heeft geen betrekking op het vermeende onderscheid tussen het toepassingsbereik (scope) van dit certificaat en het hiervoor in 2004 verstrekte certificaat. Er staat namelijk niet, zoals bezwaarden stellen, dat wanneer activiteiten niet zijn vermeld binnen de scope (toepassingsgebied) op het certificaat, deze activiteiten ook niet worden gedekt door de certificering.

Het woord 'scope' wordt in de email in het geheel niet genoemd.

# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

*BSI geeft overigens ook aan dat activiteiten inmiddels kunnen vallen onder andere certificaten. Bovendien gaat de email niet specifiek over de certificering van Tata Steel. Sterker nog, BSI adviseert in haar email om navraag te doen bij het betreffende bedrijf aan wie het certificaat is verstrekt, omdat deze gegevens niet door haar (aan een particulier) verstrekt mogen worden.*

*Kortom, het produceren van vloeibaar ruwijzer binnen het bedrijfsonderdeel Hoogovens van Tata Steel, als omschreven in de nadere uitwerking van het toepassingsbereik in het certificaat, valt onder het ISO-certificaat 14001:2015. De algemene omschrijving in het informatieblad van SCCM inzake het vaststellen van het toepassingsgebied maakt dat niet anders.*

*In het bestreden besluit hebben verweerders aangegeven dat de versie van het ISO-certificaat uit 2004 de samenvatting van het toepassingsbereik opende met 'Het produceren van vloeibaar ruwijzer', terwijl vloeibaar ijzer de facto geen "product" van Tata Steel is. De productie hiervan is slechts een stap in de productieketen en productieproces. Dit heeft er mede toe geleid, op instigatie van Tata Steel, dat de productie van vloeibaar ijzer niet meer expliciet is genoemd in het samengevatte toepassingsbereik van het ISO-certificaat uit 2015, maar uiteraard valt het produceren van vloeibaar ruwijzer binnen het bedrijfsonderdeel Hoogovens van Tata Steel, als omschreven in de nadere uitwerking van het toepassingsbereik in het certificaat. In die zin heeft de te certificeren instantie (Tata Steel) zelf aangegeven wat het gewenste toepassingsbereik is. In dit concrete geval is er dan ook geen sprake van misleiding en/of dubbelzinnigheid. Het ISO-certificaat 14001:2015 is van toepassing op de gehele inrichting van Tata Steel en alle activiteiten van Tata Steel zijn ISO-gecertificeerd.*

*Voor de goede orde merken verweerders nog op dat het voorschrift 0.1.13 voor de oprichting van de omgevingsdienst door hen is verbonden aan de omgevingsvergunning van Tata Steel. In het kader van toezicht is het gebruikelijk om navraag te doen c.q. te controleren bij bedrijven om te achterhalen of de voorschriften van een omgevingsvergunning en algemene regels worden nageleefd. Indien bedrijven niet kunnen aantonen dat zij voldoen aan een concrete wettelijke bepaling c.q. de toezichthouders constateren dat er sprake is van een overtreding van een dergelijke bepaling, kunnen verweerders bestuursrechtelijke maatregelen gaan inzetten.*

*Voor zover bezwaarden naar voren brengen dat namens verweerders niet is gecontroleerd in hoeverre het milieuzorgsysteem wat door Tata Steel wordt gehanteerd ook van toepassing is op alle bedrijfsonderdelen van Tata Steel, verwijzen verweerders naar p.4 van het bestreden besluit (kopje: Specifieke bedrijfsonderdelen).*

*Aldaar hebben zij aangegeven dat de onderdelen Aroc, Analytical Department, Hisarna en de Schrootcatering niet apart worden genoemd in het ISO-certificaat, omdat deze onderdelen onder andere bedrijfsonderdelen van Tata Steel IJmuiden B.V. vallen, die wel expliciet zijn opgenomen in de nadere uitwerking van het toepassingsbereik in het ISO-certificaat.*

*In dit kader wijzen zij er op dat:*

- Aroc onder de Koudbandwalserij valt.*
- Analytical Department onder Technical en daarmee onder Tata Steel IJmuiden B.V. valt.*
- Hisarna onder de Hoogovens valt.*
- Schrootcatering onder de Oxystaal fabriek valt.*

*De genoemde bedrijfsonderdelen vallen dan ook onder de genoemde werkeenheden van Tata Steel IJmuiden B.V. en zodoende onder het toepassingsbereik van het ISO-certificaat. Tata Steel Packaging wordt overigens gecertificeerd door Lloyd's (bijlage 5 bij het bestreden besluit). Het milieuzorgsysteem van Tata Steel is dan ook van toepassing op alle bedrijfsonderdelen van Tata Steel.*

*Wellicht ten overvloede reageren verweerders op voetnoot 2 van het bezwaarschrift, waarin bezwaarden opmerken dat:*

*"Tata sinds 2016 wordt gecertificeerd door de Britse tak van BSI. Derhalve is de organisatie in het kader van accreditatie niet langer de stichting coördinatie certificatie milieu- en arbomanagementsystemen (SCCM) maar The United Kingdom Accreditation Service (UKAS)."*



# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

*Deze informatie is niet volledig, omdat UKAS de accreditatie heeft overgenomen van de Raad van Accreditatie (RvA). Zowel UKAS als RvA zijn accreditatie-instellingen, waarbij BSI geaccrediteerd is. Deze wijziging heeft verder geen gevolgen. ISO-certificering vindt immers op een internationale schaal plaats overeenkomstig de toepasselijke ISO-normen en is in zoverre niet landgebonden c.q. verbonden aan een accrediterende of certificerende partij.*

Vergunninghouder:

Ter voorbereiding op de zitting heeft de gemachtigde van Tata Steel een mail toegestuurd die zij op 2 februari 2021 ontvangen heeft van BSI. Daarin is aangegeven dat:

'Het milieumanagementsysteem van Tata Steel door BSI is gecertificeerd sinds 1 januari 2004. Er is een wijziging in het nummer van het certificaat doorgevoerd vanwege een interne BSI regel. Alle entiteiten, locaties en activiteiten genoemd op alle bladzijden van de certificaten maken onderdeel uit van de certificatie.'

## Overweging commissie

Bij deze bezwaargrond spelen meerdere vragen. Allereerst speelt de vraag of de reikwijdte c.q. scope van het certificaat, zoals deze op het voorblad benoemd is, bepalend is voor de vraag op welke processen/bedrijfsonderdelen het certificaat ziet. Bezwaarden zien zich in hun standpunt dat wanneer activiteiten niet genoemd staan in de scope van het certificaat, deze ook niet gedekt worden door het certificaat gesterkt door een e-mail van BSI aan hen (28 januari 2021). De commissie leest dit echter niet in de bewuste e-mail wisseling. De vraagstelling van bezwaarden aan BSI is hier wel op gericht, namelijk: 'Kunt u bevestigen dat activiteiten die niet in de scope opgenomen zijn niet gecertificeerd zijn'. Het antwoord bevestigt dit echter niet. Dat geeft namelijk aan: 'activiteiten die niet opgenomen zijn (*not listed*) in het certificaat, worden niet gedekt door het certificaat (...). Het antwoord is niet beperkt tot alleen de scope op de eerste pagina, maar ziet op het gehele certificaat. Daarmee is de opvatting van bezwaarden, dat als een activiteit niet in de scope genoemd wordt ook niet onder het certificaat valt, niet juist. De beschrijving van de geregistreerde activiteiten maakt onderdeel uit van het gehele certificaat. Dit wordt bevestigd door een tweede e-mail van BSI (d.d. 2 februari 2021), dit keer aan de certificaathouder zelf. Hierin staat zeer duidelijk: 'Alle entiteiten, locaties en activiteiten genoemd op alle bladzijden van de certificaten maken onderdeel uit van de certificatie.'

De commissie maakt hieruit op dat wanneer een activiteit niet in de scope genoemd wordt, maar wel in een van de volgende bladzijden, deze activiteit wel degelijk gecertificeerd is en dat het milieumanagementsysteem dus ook op deze activiteit ziet. Dit is ook logisch, want waarom zouden anders, buiten de scope op het voorblad om, activiteiten genoemd worden in het certificaat? Het is niet aannemelijk dat in het certificaat activiteiten staan genoemd die niet gedekt zijn door dit certificaat.

Daarnaast speelt de vraag of alle activiteiten van Tata Steel ISO-gecertificeerd zijn. Bezwaarden stellen dat de productie en verwerking van ruwijzer (*pig iron*) niet gecertificeerd zijn. In het ISO-certificaat 14001:2015 staat precies welke locaties en activiteiten onder het certificaat vallen. Het gaat dus niet alleen om de scope die genoemd is op de eerste bladzijde, maar ook om de bladzijdes daarna. Hierin valt te lezen dat de productie van ruwijzer plaatsvindt in het bedrijfsonderdeel Hoogovens. De verwerking van het ruwijzer vindt plaats in de Oxystaalfabriek 2. Daarmee is de productie en verwerking van ruwijzer en het daarop gerichte milieuzorgsysteem wel opgenomen in het certificaat en dus ISO-gecertificeerd.

Bezwaargrond 4:

Er zijn onterecht activiteiten buiten beschouwing gelaten.

Bezwaarden herhalen dat 'het produceren van ruwijzer', ofwel 'the production of pig iron' niet langer onder het toepassingsbereik (scope) van het ISO-certificaat 14001:2015 valt. Dit betreft één van de essentiële productieonderdelen van Tata Steel, waardoor het niet logisch is om dit buiten het samengevatte toepassingsbereik te laten. Dat de bedrijfsonderdelen vervolgens worden genoemd vanaf pagina 2 op het ISO-certificaat, betekent niet automatisch dat ook alle specifieke productieprocessen die binnen deze bedrijfsonderdelen plaatsvinden onder het

# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

toepassingsbereik van het ISO-certificaat vallen. Gelet op de scope is alleen de activiteit *'manufacture of steel slabs, hot rolled, hot pickled, cold rolled metallic coated and organic coated coiled (slit-) strip products'*, ISO gecertificeerd. Deze specifieke activiteit wordt uitgevoerd op de locaties genoemd op pagina's 2-4 van het meest recente ISO-certificaat en de locaties zijn aldus voor de als genoemde scope genoemde activiteit ISO gecertificeerd. Dat betekent echter niet dat de locaties ook ISO gecertificeerd zijn voor andere activiteiten van Tata Steel, welke niet onder het toepassingsgebied (scope) zijn omschreven op pagina 1 van het ISO-certificaat. De activiteit 'het produceren van (vloeibaar) ruwijzer' is dus niet ISO gecertificeerd. Verweerders halen aan dat vloeibaar ruwijzer de facto geen 'product' van Tata Steel IJmuiden is en dat dit zou verklaren dat de productie van vloeibaar ruwijzer niet meer wordt genoemd in het toepassingsbereik (scope) van het ISO-certificaat. Ook wordt aangegeven dat de certificerende instelling de producten van Tata Steel als uitgangspunt neemt. Ondanks dat de productie van ruwijzer geen eindproduct van Tata Steel betreft, gaat het wel om een essentieel 'product' in de totstandkoming van de eindproducten. Naast het produceren van (vloeibaar) ruwijzer zijn ook de activiteiten zoals de productie van bijproducten (waaronder converterslak), de dienstverlenende activiteiten ter ondersteuning van de productie en de instandhouding van de productielocatie, uit de scope van het meest recente ISO-certificaat verwijderd. De activiteiten die worden genoemd op pagina 1 van het meest recente ISO-certificaat betreffen slechts de activiteiten vanaf de walsenrij. Echter het gehele productieproces tot aan de walsenrij wordt hiermee buiten toepassing gelaten. Juist het productieproces tot aan de walsenrij is het meest vervuilende onderdeel, de productie van ruwijzer en alles wat daarmee samenhangt. Vanaf de walsenrij gaat het slechts nog om de verwerking van ruwijzer en aldus niet meer om productie. Het is echter onduidelijk waarom de producten als uitgangspunt zouden moeten worden genomen en bijvoorbeeld niet de processen, dan wel de activiteiten. Een vergelijking met certificaten van andere (concurrenten van Tata Steel) levert bovendien op dat daar de productie van ruwijzer wel wordt genoemd, net zoals op het verlopen certificaat van Tata Steel.

*Verweer:*

*Verweerders verwijzen naar hun reactie op de derde bezwaargrond en naar het gestelde onder het kopje 'Samengevatte toepassingsbereik (scope)' van het bestreden besluit (p.3). In dit kader benadrukken verweerders dat het certificaat in zijn geheel moet worden gelezen. De scope op de eerste pagina bevat een omschrijving van de producten van Tata Steel. Aangezien het produceren van (vloeibaar) ruwijzer geen 'product' is van Tata Steel, wordt dit niet langer in de scope genoemd. Op pagina 2-4 van het ISO-certificaat is een opsomming gegeven van de (ISO-) geregistreerde activiteiten en de betreffende locaties waar die activiteiten worden uitgevoerd. In deze nadere uitwerking van het toepassingsbereik van het certificaat, wordt het produceren van vloeibaar ruwijzer binnen het bedrijfsdeel Hoogovens van Tata Steel, genoemd (als vierde onderdeel op p. 2 van het ISO-certificaat 14001:2015), met de volgende omschrijving van de activiteiten:*

*'The production of pig iron, blast furnace gas and blast furnace slag in two blast furnaces.'*

*Voor wat betreft de verwijzing naar de ISO-certificaten van drie Europese concurrenten van Tata Steel, overwegen verweerders als volgt. De ISO-certificering van andere Europese bedrijven is voor deze procedure niet relevant. Tata Steel beschikt overeenkomstig voorschrift 0.1.13 van haar omgevingsvergunning over een gecertificeerd ISO 14001 milieuzorgsysteem. Haar ISO-certificaat 14001:2015 is van toepassing op de gehele inrichting en alle activiteiten van Tata Steel zijn ISO-gecertificeerd.*

*Aangezien de te certificeren instantie zelf aangeeft wat de gewenste scope is, verschillen de scopes van de betreffende bedrijven. Bovendien verschillen de certificerende instanties van werkwijze. Er wordt weliswaar aan één norm getoetst, maar de weergave op de eerste pagina kan afwijken. Bovendien is de Finse vestiging geen geïntegreerd staalbedrijf en in zoverre dus niet vergelijkbaar met Tata Steel.*

# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

## Overweging commissie

Bij de overweging onder bezwaar 3 is ingegaan op de certificatie van de productie en verwerking van ruwijzer. Bezwaarden noemen geen andere specifieke locaties of activiteiten die niet gecertificeerd zouden zijn.

Bezwaargrond 5:

Accreditatie Tata Steel

Het is onduidelijk in hoeverre het bij het bestreden besluit als bijlage 4 gevoegde certificaat: 'Certificaat van de Raad voor Accreditatie voor Analytical Department' (vervaldatum 1/8/2023) heeft bijgedragen aan de besluitvorming met betrekking tot het handhavingsverzoek. Bezwaarden verwijzen naar de website van de Raad voor Accreditatie, waar wordt opgemerkt over een accreditatie: "Het feit dat een organisatie geaccrediteerd is, zegt pas écht wat in combinatie met de scope waarvoor de accreditatie is afgegeven. Vergelijk het voor het gemak met een rijbewijs: een bus besturen mag ook niet als je rijbewijs alleen geldig is voor het rijden met motoren." Volgens bezwaarden was Tata Steel IJmuiden net zoals concurrerende Europese staalproducenten ISO 14001 gecertificeerd, maar is het toepassingsbereik (scope) van het meest recente ISO-certificaat teruggebracht tot slechts de veel minder vervuulende downstream activiteiten vanaf de walsen. Derhalve wordt niet voldaan aan vergunningvoorschrift 0.1.13 en is het besluit tot afwijzing van het handhavingsverzoek onvoldoende zorgvuldig voorbereid en berust het besluit niet op een deugdelijke motivering.

*Verweer:*

*Verweerders verwijzen naar p.4 van het bestreden besluit (kopje: Specifieke bedrijfsonderdelen). Aldaar hebben zij aangegeven dat onder meer het bedrijfsonderdeel 'Analytical Department' niet apart wordt genoemd in het ISO-certificaat, omdat dit onderdeel onder het bedrijfsonderdeel 'Technical' van Tata Steel IJmuiden B.V. valt. In voetnoot 13 van het bestreden besluit hebben zij hierbij nader toegelicht dat het gaat om algemene overkoepelende ondersteunende diensten voor de verschillende bedrijfsonderdelen als opgenomen in het ISO-certificaat. Daarom is 'Analytical Department' niet apart opgenomen als bedrijfsonderdeel in het certificaat. De 'Analytical Department' valt dan ook onder het toepassingsbereik van het ISO-certificaat. Het milieuzorgsysteem van Tata Steel is dan ook van toepassing op alle bedrijfsonderdelen van Tata Steel.*

*De Analytical Department beschikt daarnaast ook nog over een certificaat van de Raad voor Accreditatie. Om die reden hebben verweerders bijlage 4 bij het bestreden besluit gevoegd. Deze aanvullende certificering dient als een soort keurmerk voor externe klanten van de Analytical Department.*

## Overweging commissie

Bij de overweging onder bezwaar 3 is ingegaan op de certificatie, de scope en de overige bladzijdes van het certificaat. Het certificaat ziet op meer dan alleen hetgeen genoemd is in de scope op het voorblad. De andere bladzijdes maken ook onderdeel uit van de gecertificeerde producten en activiteiten. Voor wat betreft de Analytical Department geldt dat deze dus niet alleen onder het ISO-certificaat valt (locatie Tata Steel IJmuiden B.V.), maar ook nog een apart certificaat heeft.

## ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 10 juni 2021 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen moet worden.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding Gedeputeerde Staten van Noord-Holland met betrekking tot het bezwaarschrift van Stichting IJmondig c.s. te Wijk aan Zee d.d. 20 april 2021 te adviseren bezwaarden in hun bezwaren te ontvangen en deze bezwaren ongegrond te verklaren.

# Hoor- en adviescommissie

1627229/1654329

Haarlem, donderdag 10 juni 2021

de Hoor- en adviescommissie,  
Kamer IV



fungerend secretaris



mr. G.E. Creijghton-Sluijk,  
voorzitter