

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Van der Feltz Advocaten N.V.

5.1.2e  
Postbus 85615  
2508 CH 'S-GRAVENHAGE

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

5.1.2e

CZ/JZ

Telefoonnummer +316 5.1.2e

5.1.2e@noord-holland.nl

1 | 28

Verzenddatum

11 DEC. 2025

Kenmerk

2426414/2426429

Uw kenmerk

**Betreft: Beslissing op bezwaar aangezingsbesluit Kooks- en Gasfabriek 2**

Geachte 5.1.2e,

Op 19 december 2024 heeft de directeur van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied ('OD NZKG') namens ons het besluit, nr. 13196263/28634814 genomen, waarbij een aanzegging in de zin van artikel 18.10, derde lid, van de Omgevingswet is gedaan tot herstel van verschillende overtredingen ('aanzeggingsbesluit'). Tegen dit besluit heeft u namens Tata Steel IJmuiden B.V. ('Tata Steel') bezwaar gemaakt als bedoeld in artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht ('Awb'). Dit bezwaarschrift, gedateerd 10 januari 2025, is ontvangen op dinsdag 14 januari 2025. Bij brief van 25 februari 2025 heeft u namens Tata Steel een aanvullend bezwaarschrift ingediend.

#### HOORZITTING

Op donderdag 24 april 2025 heeft aan de Dreef nr. 3 te Haarlem een openbare hoorzitting plaatsgevonden van Kamer IV uit de Hoor- en adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 Awb (verder te noemen: 'de commissie'), waarin uw bezwaarschrift aan de orde is gesteld. Bij deze zitting waren naast u beiden 5.1.2e, en verschillende medewerkers van Tata Steel aanwezig.

Ter toelichting van het bestreden besluit zijn namens ons college ter zitting verschenen 5.1.2e en verschillende medewerkers van de OD NZKG.

Voorts waren aanwezig de heer 5.1.2e namens Stichting Frisse Wind.nu, mevrouw 5.1.2e namens Stichting Frisse Wind.nu, de heer 5.1.2e en 5.1.2e namens Stichting Frisse Wind.nu, Stichting Greenpeace Nederland en de heer 5.1.2e (verder te noemen: 'derde-belanghebbenden').

#### VERDAGING

Bij brief van 8 mei 2025 (2366736/2406198) hebben wij u bericht dat wij gebruik hebben gemaakt van de in artikel 7:10, derde lid, Awb,

Postbus 3007  
2001 DA Haarlem  
Telefoon (023) 514 3143  
Fax (023) 514 3030

Houtplein 33  
2012 DE Haarlem  
www.noord-holland.nl

geboden mogelijkheid om de beslissing op uw bezwaarschrift met zes weken te verdagen.

#### ADVIES COMMISSIE

De commissie heeft op basis van de stukken en het besprokene in de hiervoor genoemde openbare hoorzitting advies aan ons uitgebracht. Het advies van de commissie luidt dat de commissie op basis van de betrokken stukken en het tijdens de hoorzitting van 24 april 2025 besprokene tot de conclusie komt dat in het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd is waarom is gekozen voor de aanzegging tot intrekking van de vergunning als handhavingsmiddel aangezien niet onomstotelijk is komen vast te staan dat de zwarte pluimen het gevolg zijn van lekkages via de ovenwanden.

Het advies van de commissie en het verslag van de hoorzitting vindt u als **bijlagen** bij deze brief.

#### AMBTELIJKE HOORZITTING EN SCHRIFTELIJKE ZIENSWIJZE OP ADDENDUM

Na het aanzeggingsbesluit/het advies van de commissie heeft de OD NZKG nader onderzoek uitgevoerd naar de oorzaak van de zwarte/donkergrijze pluimen die structureel uit de batterijschoorstenen van KGF2 worden geëmitteerd. Dit heeft geleid tot het document 'De OD NZKG Tata Steel kookgasfabriek 2 - Addendum Rapport van bevindingen' d.d. 25-08-2025, zaaknummer 13196263, documentnummer D2025-203194 ('Addendum'). Het Addendum is als **bijlage** bij dit besluit gevoegd.

In het nader onderzoek zijn 29 op camerabeelden geconstateerde zwarte/donkergrijze pluimen afkomstig uit de batterijschoorstenen van KGF2 onderzocht. Uit dat onderzoek blijkt dat 17 van de 29 zwarte/donkergrijze pluimen zijn veroorzaakt door beschadigde ovenwanden. Bij 3 van de 29 zwarte/donkergrijze pluimen is dit vermoedelijk het geval en bij 2 van de 29 zwarte/donkergrijze pluimen is dit onvoldoende duidelijk, maar sluit de OD NZKG niet uit dat sprake is van een zwarte/donkergrijze pluim als gevolg van een beschadigde ovenwand.

Omdat het Addendum feiten of omstandigheden bevat die voor de op het bezwaar te nemen beslissing van aanmerkelijk belang kunnen zijn als bedoeld in artikel 7:9 Awb, is Tata Steel in de gelegenheid gesteld over het Addendum te worden gehoord. Op 8 oktober 2025 heeft een ambtelijke hoorzitting plaatsgevonden waar Tata Steel mondeling haar zienswijze heeft gegeven op het Addendum. Tevens heeft Tata Steel op 15 oktober 2025 schriftelijk haar zienswijze op het Addendum gegeven. De mondelinge en schriftelijke zienswijze worden hierna gezamenlijk aangeduid als: 'Zienswijze op het Addendum'.

Het verslag van de ambtelijke hoorzitting vindt u als **bijlage** bij deze brief.

#### BESLUIT

Wij hebben, gelet op de stukken en het besprokene tijdens de op 24 april 2025 en 8 oktober 2025 gehouden hoorzittingen, in aanmerking

nemend het bepaalde in de Omgevingswet, alsmede het bepaalde in de Algemene wet bestuursrecht, besloten:

1. Tata Steel in haar bezwaar te ontvangen;
2. het bezwaar van Tata Steel gedeeltelijk gegrond te verklaren in welk verband wij de bestreden beslissing van 19 december 2024, nr. 13196263/28634814 ('het aanzeggingsbesluit'), in stand laten onder verbetering en aanvulling van de motivering.

#### OVERWEGING TEN AANZIEN VAN DERDE-BELANGHEBBENDEN

Op 1 april 2025 hebben de derde-belanghebbenden zich gemeld als belanghebbende partijen in de door Tata Steel aanhangig gemaakte bezwaarprocedure tegen het aanzeggingsbesluit.

In een brief van 3 april 2025 aan ons hebben de derde-belanghebbenden uiteengezet waarom zij belanghebbenden zijn in deze bezwaarprocedure.

Gelet op de statutaire doelstellingen van Stichting Frisse Wind.nu en Stichting Greenpeace Nederland zijn zij aan te merken als belanghebbende partij in deze bezwaarprocedure. De heer Weidema woont op zeer korte afstand van Tata Steel en is derhalve ook belanghebbende partij in deze bezwaarprocedure.

Wij hebben op grond van artikel 7:4, zesde lid, Awb besloten om het aanzeggingsbesluit (exclusief bijlagen) gedeeltelijk te verstrekken aan de derde-belanghebbenden en voor het overige de op de zaak betrekking hebbende stukken geheim te houden om gewichtige redenen. Wij blijven bij dit besluit.

Anders dan de commissie aanneemt in haar advies, en hoewel dit tijdens de hoorzitting niet duidelijk is gemaakt door de derde-belanghebbenden, lijken de derde-belanghebbenden het aanzeggingsbesluit niet te ondersteunen voor wat betreft de in het aanzeggingsbesluit opgenomen hersteltermijn. De derde-belanghebbenden hebben namelijk op 28 april 2025 bezwaar aangetekend tegen het aanzeggingsbesluit en stellen dat wij Tata Steel geen hersteltermijn van 12 maanden mogen bieden, maar direct tot intrekking van de vergunning moeten overgaan. De derde-belanghebbenden hebben daarom verzocht om herroeping van het aanzeggingsbesluit. Bij separaat besluit is op het bezwaar van de derde-belanghebbenden beslist.

#### NADERE MOTIVERING

##### 1. Bewijslast

In het advies van de commissie wordt als uitgangspunt genomen dat onomstotelijk vast moet staan dat de zwarte/donkergrijze pluimen het gevolg zijn van lekkages via de ovenwanden. Wij kunnen die conclusie niet volgen.

Gelet op het feit dat sprake is van een bestuursrechtelijk handhavingsbesluit en geen punitieve sanctie, is in het kader van de bewijslast noodzakelijk dat het bevoegd gezag *aannemelijk* maakt dat

sprake is van een overtreding. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'de Afdeling') volgt immers dat voor een strafrechtelijke veroordeling is vereist dat er voldoende wettig en overtuigend bewijs is, terwijl voor het opleggen van een bestuursrechtelijke maatregel moet worden beoordeeld of de overtreding aannemelijk is geworden.<sup>1</sup> Aannemelijk maken vergt op grond van de jurisprudentie van de Afdeling uitdrukkelijk niet dat onomstotelijk hoeft te worden bewezen dat sprake is van een overtreding.<sup>2</sup>

Wij concluderen dat voldoende aannemelijk is dat de zwarte/donkergrijze pluimen het gevolg zijn van lekkages via de ovenwanden. Wij merken in dat kader het volgende op.

## **2. Zwarte/donkergrijze pluimen zijn gevolg van lekkages via de ovenwanden**

Wij concluderen dat het ontstaan van zwarte/donkergrijze pluimen in een groot deel van de gevallen wordt veroorzaakt door de slechte staat van de ovenwanden bij KGF2. In aanvulling op het aanzeggingsbesluit motiveren wij dit als volgt.

### Zwarte/donkergrijze pluimen

Vanuit de twee batterijschoorstenen van KGF2 worden zeer regelmatig zwarte/donkergrijze pluimen geëmitteerd.

Een zwarte/donkergrijze pluim bevat diverse koolwaterstoffen die kwalificeren als zeer zorgwekkende stoffen (ZZS). ZZS zijn chemische stoffen die gevaarlijk zijn voor mens en milieu. Daarnaast bevatten zowel de kolen als de kooks stoffen met de componenten Stof, CO, SO<sub>2</sub>, Metalen klasse S, sA.3 en MVP1. Ook MVP1 zijn ZZS. ZZS dienen zoveel mogelijk te worden geminimaliseerd gelet op de nadelige gevolgen voor mens en milieu.<sup>3</sup> Het uitgangspunt is dat de uitstoot van ZZS wordt aangepakt bij de bron.

De emissie van de zwarte/donkergrijze pluimen, en dus van ZZS, vindt plaats in een omgeving die al overbelast is. Dit volgt uit het rapport "De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving" van het RIVM waarin het cumulatieve effect van emissies diverse keren wordt benoemd. Gelet daarop is de emissie van zwarte/donkergrijze pluimen ernstig, negatief en schadelijk en heeft dit negatieve consequenties voor de leefomgeving en het milieu.

### Oorzaken zwarte/donkergrijze pluimen

Zwarte/donkergrijze pluimen kunnen volgens Tata Steel ontstaan door:

1. beschadigde ovenwanden;
2. een fout bij het vullen van een oven/een bedieningsfout;
3. het vullen van een oven na leegstand;

<sup>1</sup> Vgl. AbRvS 15 december 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BO7319, r.o. 2.4. Zie ook: AbRvS 8 april 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1103.

<sup>2</sup> Zie AbRvS 21 juni 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2400, r.o. 2.2.

<sup>3</sup> Onder oud recht gold hiervoor de minimalisatieverplichting op grond van artikel 2.4 lid 2 van het Activiteitenbesluit (oud). Tegenwoordig volgt die verplichting uit de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal.

4. een verstoring in het stookstelsel (oorzaak stookgerelateerd).

Bij oorzaken 1 tot en met 3 concluderen wij dat altijd sprake is van beschadiging(en) van een ovenwand. Wij verwijzen in dit kader naar paragraaf 2.2 van het Addendum, waaruit volgt dat net als bij oorzaak 1, bij oorzaken 2 en 3 lekkage van ruw kookgas naar de stookkamer enkel plaatsvindt wanneer sprake is van schade aan de oven. In het geval van kwalitatief goed onderhouden vuurvast kan kookgas geen doorgang vinden naar de stookkamer. Dit betekent dat ook bij een fout bij het vullen van een oven/een bedieningsfout en het vullen van een oven na leegstand dus in beginsel geen zwarte/donkergrijze pluimen zouden moeten ontstaan.

In de Zienswijze op het Addendum stelt Tata Steel dat het klopt dat een afwijking in het vulproces kan bijdragen aan een ovenwandemissie. Tata Steel stelt dat een ovenwandemissie zal blijven voortduren totdat de lekkage in de ovenwand is verholpen. Volgens Tata Steel is het daarnaast feitelijk onmogelijk dat een oven bij een ovenwandlekkage bij de ene lading wel rookt en bij de andere niet.

Wij delen het standpunt van Tata Steel niet. Op het moment dat een oven gevuld is en de wanden volledig intact zijn, kan het ruw kookgas alleen maar door de kooksofengaszuigleiding naar de kooksofengasreiniging toe. Op het moment dat er een lek is in de ovenwand vanwege een beschadiging, vindt het ruw kookgas voornamelijk in de eerste periode na het vullen van een oven doorgang naar de stookkamer. Dit komt doordat kort na het vullen van een oven met kolen een enorm aanbod aan water(damp) en koolwaterstoffen ontstaat, waardoor een hoge druk ontstaat in de kookkamer. Als scheuren/beschadigingen in de ovenwand aanwezig zijn, zal het ruw kookgas vanwege de hogere druk in de oven daaruit ontsnappen. Enige tijd na het vullen is het volume aan waterdamp en lichte koolwaterstoffen dat ontstaat in de kookkamer verminderd en kan de kooksofengaszuigleiding het volume gassen in de oven aan, waardoor de emissie van de zwarte/donkergrijze rookpluim eindigt. Bovendien kunnen kolen- en teerdeeltjes zich door het proces van verkooksing in de beschadigingen/scheuren afzetten, waardoor de scheur verkleind wordt en waardoor nog minder kans is dat het ruw kookgas geëmitteerd wordt. Na enige tijd zal de zwarte/donkergrijze pluim dus verdwijnen. Een continue emissie ligt hier logischerwijs juist niet in de verwachting. Een ovenwandemissie die blijft voortduren zou wel kunnen plaatsvinden indien bijvoorbeeld een steen mist uit de ovenwand, maar dat laat onverlet dat ovenwandemissies ook kunnen plaatsvinden bij (kleinere) scheuren in de ovenwanden.

Dat door het proces van verkooksing kolen- en teerdeeltjes zich in de beschadigingen/scheuren afzetten, waardoor de scheur geleidelijk aan verkleind wordt, volgt ook uit de Zienswijze op het Addendum. Daarin wordt immers opgemerkt dat als een oven uit bedrijf is, de oven in contact komt met zuurstof en het grafiet "en daarmee de afdichting" gedeeltelijk wegbrandt, waardoor na een eerste vulling na leegstand bepaalde emissies ontstaan. Daaruit blijkt dat grafietvorming als gevolg van het verkookingsproces scheuren kan dichten, waarna de emissie van een zwarte/donkergrijze pluim niet meer of in mindere mate plaatsvindt. Dat laat echter onverlet dat sprake is van scheuren die gerepareerd (hadden) moeten worden. Wij stellen ons op het standpunt dat ook *na* degrafitatie als gevolg van leegstand geen dusdanige scheuren in de ovenwand aanwezig dienen te zijn, dat daaruit ovenwandemissies kunnen volgen. Het standpunt van Tata Steel dat

ovenwandemissies na leegstand van een oven zijn vergund op grond van voorschrift 1.2.16 is niet correct: dat voorschrift bepaalt dat de stofemissie eis die volgt uit voorschrift 1.2.20 niet van toepassing is gedurende 24 uur "na het uitvoeren van reparaties aan kookskamers". De achtergrond van voorschrift 1.2.16 is dat de mogelijkheid bestaat dat na een reparatie de scheur niet direct potdicht is, maar gedurende de eerste lading na de reparatie verloopt met kool- en teerdeeltjes, waarna de grafitering inzet en de scheur alsnog volledig wordt gesloten. Bij de reparatiemethode wet-dusting wordt een "mist van keramische deeltjes" in de oven gespoten, dat door onderdruk vanuit de schoorsteen de doorlopende scheur in wordt getrokken. De keramische deeltjes zetten zich in de scheur zelf vast en verkleinen daarbij het doorstroom oppervlak van de scheur. De kans dat de scheur hierdoor volledig wordt gedicht is zeer klein. Bij de eerste lading na wet-dusting is de kans dus groot dat de restscheur door grafitatie volledig wordt gesloten. Ook bij keramisch lassen bestaat de kans dat een gedeelte van de doorlopende scheur niet volledig dicht komt te zitten. Ook hier geldt dat in zo'n situatie bij de eerste lading na het keramisch lassen de scheur alsnog volledig wordt gedicht door grafitatie. Voorschrift 1.2.16 heeft dus enkel betrekking op een restemissie na reparatie die zich binnen 24 uur heeft opgelost. In overige situaties geldt dat bij vullen van een oven na leegstand, de stofemissie-eis onverkort geldt.

De stelling van Tata Steel in de Zienswijze op het Addendum dat het feitelijk onmogelijk is dat uit een lege oven ruw kooksgas lekt naar de verbrandingskamer, omdat in een lege oven geen kooksgas aanwezig zou zijn, kan ook niet worden gevolgd. Op 30 april 2025 is een emissie geconstateerd waarbij op basis van de MELK-melding (nr. 327115) is gebleken dat lege ovens ook kunnen zorgen voor emissie van ruw kooksgas. In dit voorbeeld is via een schotelklep (die als functie heeft het afkoppelen van een oven van de gasverzamelleiding) ruwgas vanaf de gasverzamelleiding door de schotelklep in een oven gelekt. Deze oven was bewust buiten bedrijf gezet in verband met lekkages (er ontbrak een steen in de wand). Dit ruwgas heeft zich vermengd in de stookkamers en heeft gezorgd voor een zeer sterke emissie die meerdere uren duurde voordat de oorzaak van de emissie gevonden was. In dit voorbeeld zijn ook 5 verschillende camerabeelden (beelden 23 t/m 27) gekoppeld aan één en dezelfde oorzaak.

Een zwarte/donkergrijze pluim kan tevens ontstaan door een stookgerelateerde oorzaak. In dat geval hoeft geen sprake te zijn van een beschadigde ovenwand. Bij een stookgerelateerde oorzaak is de pluim minder intensief en duurt deze zo lang als de calamiteit in het stookstelsel duurt. Bij een ovenwandlekkage is direct na het vullen sprake van een donkere pluim die eerst hevig piekt en vervolgens vrij snel afzwakt. Los daarvan geldt dat ook zwarte/donkergrijze pluimen vanwege stookgerelateerde oorzaken dienen te worden voorkomen gelet op de zorgplicht van artikel 2.11 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Deze pluimen zijn – los van de oorzaak – immers schadelijk voor het milieu en de leefomgeving.

#### Beschadigde ovenwanden leiden tot zwarte/donkergrijze pluimen

Beschadigingen (o.a. scheuren<sup>4</sup> of open voeg) in het vuurvast van de ovenwanden leiden tot lekkages van ruw (ongereinigd) kooksofengas van de ovens naar de stookkamers. In de stookkamers worden de ovens

<sup>4</sup> Dit kunnen ook kleine scheuren zijn.

verwarmd via gasbranders die worden gestookt op (gereinigd) kookgas of hoogovensgas. Bij beschadigingen/lekkages vermengt het ruw kooksovensgas zich in de stookkamers met het verstookte (gereinigde) kookgas of hoogovensgas. Hierdoor kan ruw (ongereinigd) kooksovensgas worden verbrand, hetgeen resulteert in emissies van zwarte/donkergrijze pluimen vanuit de batterijschoorstenen ("cokes oven stack"). Dit soort "fugitive emissions" dienen geminimaliseerd te worden.<sup>5</sup>

Uit verschillende passages van de BREF IJzer- en Staalproductie ('BREF')<sup>6</sup> volgt dat beschadigde ovenwanden leiden tot zwarte/donkergrijze pluimen:

- Uit paragraaf 5.1.2.2 van de BREF volgt: "*If the heating walls are not completely gas-tight because of cracks, coke oven gas produced during coking will reach the flue-gas and will cause incomplete combustion resulting in emissions at the stack.*"
- Uit paragraaf 5.1.2.3 van de BREF volgt: "*Due to the positive pressure (10-15 mm H<sub>2</sub>O column at 5 - 7 m tall ovens) within coke oven chambers, there may be door emissions, emissions from charging holes and ascension pipes and also, where there are wall cracks, emissions of incompletely combusted COG (see Section 5.1.2.2)*"
- Uit paragraaf 5.3.4 van de BREF volgt: "*Achieved environmental benefits. A significant part of the coke oven plants emissions is caused by leakage through cracks between the heating chamber and the oven chamber and as a result of deformed doors, door frames, buckstays, etc. These emissions can be prevented, to a large extent, by a more smooth and undisturbed operation of the coke oven plant. Furthermore, this technique may significantly increase the duration of the life of the coke oven plant.*"
- Uit paragraaf 5.3.12.1 van de BREF volgt: "*The presence of cracks is easily detectable by the visible black smoke emissions from the coke oven stack during firing.*"

De verwijzing door Tata Steel in de Zienswijze op het Addendum naar pagina 227 van de BREF, waarin wordt opgemerkt dat "*Black emissions are caused by incomplete combustion of the fuel gases used to heat the ovens, or when leakage occurs from the ovens to the heating walls*", bevestigt dat beschadigde ovenwanden de oorzaak zijn van zwarte/donkergrijze pluimen. Stookproblemen kunnen een andere oorzaak zijn en dat wordt anders dan Tata Steel stelt ook in het Addendum beschreven. Dit gegeven laat echter onverlet dat uit de hierboven opgesomde passages uit de BREF volgt dat een significant deel van de emissies van een kooksovenfabriek veroorzaakt wordt door scheuren in de ovenwand, dat scheuren herkenbaar zijn door zichtbare donkergrijze/zwarte rookpluimen en dat deze emissies voorkomen kunnen worden.

<sup>5</sup> Zie onder meer BBT-Conclusie 47 in de BREF IJzer en Staal.

<sup>6</sup> Joint Research Centre, Institute for Prospective Technological Studies, Remus, R., Roudier, S., Delgado Sancho, L. et al., Best available techniques (BAT) reference document for iron and steel production – Industrial emissions Directive 2010/75/EU – Integrated pollution prevention and control, Publications Office, 2013, <https://data.europa.eu/doi/10.2791/97469> (BREF IJzer- en staalproductie).

### Rapport van Bevindingen

In het Rapport van Bevindingen d.d. 19 december 2024 ('Rapport van Bevindingen') heeft de OD NZKG geconstateerd dat de waargenomen zwarte/donkergrijze pluimen bij KGF2 in de meeste gevallen worden veroorzaakt door lekkages in de ovenwanden als gevolg van scheuren, een open voeg of mechanische beschadiging. Zoals aangegeven in het aanzeggingsbesluit volgt uit het levendbeeld dat sprake is van:

- 13 ovens waarvan het vuurvast van beide wandzijden als volledig onvoldoende is geclassificeerd;
- 5 ovens waarvan het vuurvast van 1 wandzijde als volledig onvoldoende is geclassificeerd, en
- 81 ovens waarvan onderdelen van het vuurvast van wandzijden als onvoldoende zijn geclassificeerd.

Uit het levendbeeld volgt dat over de jaren 2021, 2022 en 2023 in toenemende mate sprake is van ovens waarvan de staat van het vuurvast als onvoldoende wordt geclassificeerd. Het levendbeeld is een overzicht van informatie van de inspecties van Tata Steel, waarvan Tata Steel verslag doet in inspectieformulieren. Ovenwanden die als onvoldoende worden geclassificeerd zijn beschadigde wanden die kunnen leiden tot lekkages of waarbij sprake is van lekkages doordat ruw kooksofengas in de stookkamers terechtkomt. Emissiekritische onderdelen zijn onderdelen waarbij zich meteen achter het vuurvast een stookkamer bevindt. Tegelijkertijd volgt uit het Rapport van Bevindingen dat ovens waarvan ofwel een hele ovenwand ofwel emissiekritische onderdelen van een ovenwand als onvoldoende geclassificeerd zijn over die periode wel in gebruik waren. Wij constateren daarmee dat Tata Steel ovenkamers met wanden die de classificatie 'onvoldoende' hebben desondanks in gebruik houdt.

### Nader onderzoek OD NZKG

#### *Zwarte/donkergrijze pluimen zijn gevolg van beschadigde ovenwanden*

De OD NZKG heeft na het Rapport van Bevindingen nader onderzoek uitgevoerd naar de oorzaak van de zwarte/donkergrijze pluimen die structureel uit de batterijschoorstenen van KGF2 worden geëmitteerd. Dit heeft geleid tot het Addendum.

In het nader onderzoek zijn 29 op camerabeelden geconstateerde zwarte/donkergrijze pluimen afkomstig uit de batterijschoorstenen van KGF2 onderzocht.

Tata Steel merkt in haar Zienswijze op het Addendum op dat slechts vier van de 29 onderzochte beelden overeenkomen met de 383 beelden waar het aanzeggingsbesluit op is gebaseerd. Tata Steel gaat er echter aan voorbij dat de overige beelden die zijn onderzocht, een soortgelijk beeld van de emissie laten zien als de beelden uit de periode waarop het aanzeggingsbesluit zag. In het Addendum zijn daarmee emissies beoordeeld, die ook maatgevend zijn voor de 383 beelden waar het aanzeggingsbesluit op is gebaseerd. Bovendien vormen de 29 onderzochte camerabeelden de grondslag voor het Addendum op het Rapport van Bevindingen en vormen deze mede de grondslag voor deze beslissing op bezwaar.

Uit het nader onderzoek volgt dat 17 van de 29 zwarte/donkergrijze pluimen zijn veroorzaakt door beschadigde ovenwanden. Bij 3 van de 29 zwarte/donkergrijze pluimen is dit vermoedelijk het geval en bij 2

van de 29 zwarte/donkergrijze pluimen is dit onvoldoende duidelijk, maar sluit de OD NZKG niet uit dat sprake is van een zwarte/donkergrijze pluim als gevolg van een beschadigde ovenwand. Dit oordeel van de OD NZKG is gebaseerd op 3 indicatoren van een ovenwandemissie:

1. tijdstip van emissie van zwarte/donkergrijze pluim kort op het tijdstip van vullen van de oven;
2. status van de ovenwand (volgend uit de inspectieformulieren);
3. piek in de stofmonitor.

Wij merken hierbij op dat – anders dan Tata Steel in de Zienswijze op het Addendum lijkt te veronderstellen – wij een ovenwandemissie niet constateren op basis van slechts één van deze factoren. Zoals in het Addendum is toegelicht, is de aanwezigheid van deze drie factoren *tezamen* doorslaggevend voor het oordeel dat sprake is van een ovenwandemissie. De stellingen van Tata Steel in haar Zienswijze op het Addendum, die erop neerkomen dat de aanwezigheid van één van de factoren op zichzelf niet hoeft te leiden tot de conclusie dat sprake is van een ovenwandemissie, is dan ook geen weerspreking van wat uit het Addendum volgt.

De conclusie dat 17 van de 29 zwarte/donkergrijze pluimen zijn veroorzaakt door beschadigde ovenwanden is gebaseerd op het volgende. Allereerst zijn de 17 zwarte/donkergrijze pluimen kort na het vullen van de oven opgetreden (binnen 6 minuten). Kort na het tijdstip van het vullen van een oven ontstaat hogere druk in de oven. Die druk ontstaat door de verdamping van vluchtige organische componenten. Wanneer de kolen een temperatuur van 100 graden Celsius bereiken, verdampen als eerste het vocht en lichte koolwaterstoffen uit de kolen, hetgeen zorgt voor die hoge druk. Als er balans is tussen de druk in de ovenkamer en de stookkamer, vindt geen doorgang van de ene kamer naar de andere kamer plaats. Er vindt wel doorgang plaats als de druk in de ene kamer groter is dan in de andere kamer. Als de druk in de ovenkamer groter is dan in de stookkamer, wat het geval is kort na het tijdstip van het vullen van een oven, dan verplaatst ruw kooksgas zich vanuit de ovenkamer door openingen in de ovenwand (bijv. scheuren of gaten) naar de stookkamer en wordt via de schoorsteen zichtbaar geëmitteerd in de vorm van een zwarte/donkergrijze pluim.

Uit de inspectieformulieren van de ovenwanden van de ovens waarnaar de 17 zwarte/donkergrijze pluimen zijn te herleiden volgt dat al deze ovenwanden scheuren hebben, in aantal variërend van 11 tot 56. Een aantal ovenwanden hebben bovendien gaten, zware schade of andere vormen van schade. In het Addendum is een overzicht opgenomen van de beschadigingen per oven rondom het tijdstip dat de zwarte/donkergrijze pluimen zijn geëmitteerd.

De informatie uit de inspectieformulieren laat geen twijfel bestaan over de staat van de ovenwanden van de ovens die zijn te herleiden tot de 17 zwarte/donkergrijze pluimen: deze ovenwanden zijn (al dan niet in vergaande mate) beschadigd.

Tot slot is bij een groot deel van de 17 zwarte/donkergrijze pluimen een piek in de stofmonitor waar te nemen. De stofmonitor geeft een indicatie van de concentratie aan stof in de emissies van de batterijschoorstenen. Ruw kooksgas is dichter van aard dan gereinigd

kooksgas. Een piek in de stofmonitor bevestigt dat ruw kooksgas doorgang heeft gevonden naar de stookkamer en geëmitteerd wordt via de schoorsteen. Anders dan Tata Steel in de Zienswijze op het Addendum stelt, is in de periode 2016/17 tot 2022 de OD NZKG niet op de hoogte gebracht dat de nieuwe stofmonitors niet gekalibreerd konden worden. Dit kalibratietraject is, vanaf december 2022 in gang gezet en loopt nog steeds.

Bij een zwarte/donkergrijze pluim die veroorzaakt wordt door een stookgerelateerde oorzaak, is de piek in de stofmonitor minder groot. Bij een grote piek in de stofmonitor is dus altijd sprake van een ovenwandemissie. Bij een lagere piek hoeft dat niet het geval te zijn, maar wordt op basis van andere indicatoren beoordeeld of sprake is van een ovenwandemissie. Deze indicatoren omvatten bijvoorbeeld het moment waarop de emissie plaatsvond, de informatie op de inspectieformulieren, maar ook de duur en intensiteit van de piek en de constatering van Tata Steel in het wachtboek omtrent de piek.

Tata Steel heeft tijdens de inspecties van de OD NZKG aangegeven dat 11 van de 29 nader onderzochte zwarte/donkergrijze pluimen een stookgerelateerde oorzaak hebben en 5 van de 29 zijn veroorzaakt door het vullen van een oven na leegstand. Voor 1 zwarte/donkergrijze pluim geeft Tata Steel als reden een fout bij het vullen. Voor de overige 12 zwarte/donkergrijze pluimen heeft Tata Steel geen eenduidige verklaring kunnen geven omdat Tata Steel de zwarte/donkergrijze pluimen niet of gebrekkig registreert. Tata Steel stelt in de Zienswijze op het Addendum dat het gebrek aan een eenduidige oorzaak volgens haar komt doordat de emissie soms dermate kort is, dat daardoor geen directe oorzaak is aan te wijzen. Wij volgen deze stelling niet, omdat op basis van de factoren die wij maatgevend achten voor een ovenwandlekkage, wel degelijk kan worden beoordeeld of sprake is van een ovenwandlekkage of niet - ook als sprake is van een kortdurende pluim.

Het standpunt van Tata Steel dat camerabeeld 11 geen ovenwandlekkage kan zijn, omdat de emissie eerder is begonnen dan het vullen, is niet juist. De oven is gevuld om 08:50 uur en de zwarte/donkergrijze pluim is gestart om 09:06 uur. De emissie is dus begonnen na het vullen van de oven.

De stelling van Tata Steel dat een merendeel van de zwarte/donkergrijze pluimen een stookgerelateerde oorzaak heeft, kan evenmin worden gevolgd. Tata Steel benoemt als stookgerelateerde oorzaken omstandigheden zoals het omstellen van branders, onderhoudswerkzaamheden en/of onvolledige verbranding van het stookgas. In het 'Expertverslag zwarte/donkergrijze rookpluimen vanaf KGF2 Tata Steel' (hierna: 'Expertverslag') dat onderdeel is van het Addendum, wordt door de expert van de OD NZKG het volgende opgemerkt over stookgerelateerde oorzaken:

*"Wanneer Tata Steel aangeeft dat een merendeel van deze zwarte/donkergrijze pluimen het gevolg is van een stookgerelateerde problemen dan acht ik dat hoogst onwaarschijnlijk. Tata Steel benoemt meerdere stookgerelateerde problemen, zoals het omstellen van de branders, onderhoudswerkzaamheden waaronder het doorblazen van regeneratoren en/of onvolledige verbranding*

*van het stookgas. Een emissie die ontstaat ten gevolge van een probleem met het omstellen van de branders is qua aard en duur anders dan een ovenwandemissie. Deze onderhoudswerkzaamheden zouden geregistreerd en gemeld moeten worden, maar dit komt niet naar voren uit het onderzoek. Daarnaast geldt voor onvolledige verbranding van het stookgas dat dit niet een emissie van een zwarte/donkergrijze pluim (maximaal 30 minuten) tot gevolg heeft, maar een continue emissie, aangezien dit een structurele aanpassing in de bedrijfsvoering betreft."*

Ook de stelling van Tata Steel dat 5 van de 29 zwarte/donkergrijze pluimen zijn veroorzaakt door het vullen na leegstand kan niet worden gevolgd. In het Expertverslag wordt door de expert van de OD NZKG het volgende opgemerkt over vullen na leegstand:

*"Tata Steel geeft ook aan dat zwarte/donkergrijze pluimen ontstaan na leegstand. Als een garingsproces langer duurt dan de gemiddelde tijd van ca. 22 uur, dan past het vullen niet meer in het vulschema en wordt de oven met de volgende cyclus (ca. 20 uur later) weer gevuld. De oven wordt dan wel op hitte gehouden, hierdoor ontstaat er een degrafitatieproces waarbij de oven (ook de scheuren en gaten) van alle vormen van koolstof waaronder grafiet worden ontdaan. Degrafitering van een scheur of gat ontbloomt een reeds-aanwezige doorgang tussen de stook- en brandkamer en kan derhalve een zwarte/donkergrijze pluim tot gevolg hebben. Daarbij is het belangrijk om te benadrukken dat dit niet geldt voor porositeit van vuurvast zoals wordt beweerd door Tata Steel. Een lichte mate van porositeit is een eigenschap van vuurvast, maar dit is op een dusdanig microniveau dat er geen doorgang van gassen en stof kan plaatsvinden."*

In de Zienswijze op het Addendum stelt Tata Steel dat de expert van de OD NZKG geen bijzondere expertise zou hebben met betrekking tot het vuurvast dat wordt gebruikt in KGF2. De stelling dat de expert van de OD NZKG in de beginjaren van zijn dienstverband bij Tata Steel beperkte documentatie heeft opgeleverd, betekent niet dat hij daarom geen expert is ten aanzien van het vuurvast. De door Tata Steel genoemde 'notulen' die door de expert van de OD NZKG zijn opgesteld, bevatten meer dan slechts gespreksverslagen. Bovendien verschillen de stenen, mortels en massa's die zijn toegepast in kookgasfabriek 1 chemisch, fysisch en mineralogisch gezien niet met de stenen, mortels en massa's die zijn toegepast in KGF2. De chemische kennis van vuurvaste materialen voor alle processen bij staalbedrijven draait om de oxiden MgO, Al<sub>2</sub>O<sub>3</sub>, CaO en SiO<sub>2</sub>, maar vooral ook om de interactie van deze stoffen onderling bij de bedrijfstemperatuur (normaliter tussen 900 tot 1700 graden Celsius) en met het gevoerde proces. Elk vuurvast materiaal bevat voornoemde stoffen in meerdere tot mindere mate. De kennis die nodig is om de geschiktheid van de gebruikte vuurvast producten vast te stellen en om ontwikkelingen door te voeren is in de basis universeel. Dit geldt ook voor de fysische eigenschappen van deze materialen. Zoals Tata Steel zelf vaststelt heeft de expert van de OD NZKG voldoende bewezen kennis over deze materie. De

stellingen van Tata Steel omtrent de expertise van de expert van de OD NZKG volgen wij daarom niet.

Zoals verder in het Addendum is opgemerkt, is porositeit niet doorlopend en bevindt porositeit zich op een dusdanig microniveau dat er geen gasdoorlatendheid is. Daarom kan dit geen oorzaak zijn voor het ontstaan van zwarte/donkergrijze pluimen. Ook wordt in het Addendum geconcludeerd dat wanneer na leegstand de oven weer gevuld wordt, alleen in het geval van lekkende ovenwanden ruw kookgas terecht kan komen in het stookkanaal en derhalve een emissie van een zwarte/donkergrijze pluim kan veroorzaken. De standpunten in de Zienswijze op het Addendum werpen hier, zoals eerder in dit besluit is toegelicht, geen ander licht op.

Bovendien heeft Tata Steel tijdens de ambtelijke hoorzitting het technische proces toegelicht. Tata Steel bevestigt dat de druk kort na het vullen van de oven ergens heen moet. Deze druk ontsnapt soms via openingen of scheurtjes in de wand. Volgens Tata Steel worden deze openingen of scheurtjes in de wand in de normale situatie vanzelf verkleind door grafiet. Wanneer een oven echter een tijd heeft leeggestaan, bijvoorbeeld voor inspectie of door een storing, komt zuurstof bij de ovenwand. Die zuurstof verbrandt het aanwezige grafiet, waardoor tijdelijk weer kleine lekkages kunnen ontstaan. Volgens Tata Steel zijn deze kortdurende emissies een bekend fenomeen dat vanzelf weer verdwijnt zodra nieuw grafiet zich afzet. In de beelden die OD NZKG in het Addendum presenteert, ziet Tata Steel telkens deze korte emissies. Volgens Tata Steel zijn deze emissies niet zwart of donkergrijs, zoals OD NZKG stelt, maar gewoon grijs en valt dit type emissie onder de vergunde uitstoot.

Hiermee bevestigt Tata Steel dat de beelden die de OD NZKG heeft nagelopen beelden zijn van pluimen die zijn veroorzaakt door openingen of scheurtjes en dus beschadigingen in de ovenwanden. Deze scheuren horen er echter niet te zijn en zijn geen normaal verschijnsel binnen een kookproces. In dit verband wordt ook verwezen naar de eerder aangehaalde toelichtingen uit de BREF. Anders dan Tata Steel stelt, zijn de pluimen op de beelden wel zwart of donkergrijs. De door de OD NZKG nagelopen beelden - waarvan Tata Steel stelt dat zij zijn ontstaan na leegstand - zien niet op ovens die leeg hebben gestaan vanwege reparatie en de daarop geconstateerde zwarte/donkergrijze pluimen vallen dan ook niet onder de vergunde uitstoot.

Ook heeft Tata Steel tijdens de ambtelijke hoorzitting gesteld dat de mogelijke lekkage juist in de voegen of in micro-scheurtjes zit die ontstaan bij uitzetting van het materiaal tijdens verhitting en die in de praktijk vanzelf door grafiet worden gedicht. Dit zijn volgens Tata Steel normale verschijnselen binnen het proces, die tijdelijk tot kortdurende emissies kunnen leiden, maar die niet duiden op structurele ovenwandlekkages. Wij zijn het hier niet mee eens. Los van het feit dat Tata Steel telkens een andere oorzaak voor de emissies aanwijst, vindt er bij een goede bedrijfsvoering geen uitzetting van het vuurvast materiaal plaats tijdens verhitting die tot ovenwandemissies leidt. Bij een goede bedrijfsvoering blijft de temperatuur van de oven tussen de 800 en 1300 graden. Er vindt dan geen of hoogstens een minimale beweging plaats van het materiaal zodat er geen scheuren in het materiaal ontstaan, laat staan scheuren die tot emissies leiden.

Gelet op het voorgaande achten wij het evident dat zwarte/donkergrijze pluimen uit de batterijschoorstenen van KGF2 in veel gevallen het gevolg zijn van beschadigde/lekkende ovenwanden. Deze emissie van zwarte/donkergrijze pluimen is ernstig, negatief en schadelijk en heeft negatieve consequenties voor de leefomgeving en het milieu.

*Beschadigingen worden niet gerepareerd*

Tegelijkertijd constateren wij dat onvoldoende wordt gedaan door Tata Steel om beschadigde ovenwanden te repareren. Zoals in het aanzeggingsbesluit is opgemerkt, geldt dat over de jaren 2021, 2022 en 2023 in toenemende mate sprake is van een classificatie van de staat van het vuurvast van de ovenwanden (deels of geheel) als onvoldoende, wat een duidelijke indicatie is dat de staat van onderhoud steeds verder achteruitgaat. Het in gebruik houden van ovenkamers met wanden of emissiekritische onderdelen die de classificatie 'onvoldoende' hebben, die niet worden gerepareerd en die in opvolgende jaren de classificatie onvoldoende behouden, is in strijd met het vereiste van preventie (achteruitgang voorkomen) en van het in goede staat van onderhoud houden van de KGF2.

Dat onvoldoende wordt gedaan om beschadigde ovenwanden te repareren, volgt daarnaast uit het feit dat op de inspectieformulieren beschadigingen worden genoteerd, waarmee voor een groot deel niets wordt gedaan. Er wordt zelfs niets met deze constateringen gedaan als vervolgens zwarte/donkergrijze pluimen ontstaan na het vullen van die beschadigde ovens.

Om te zorgen voor een goede staat van onderhoud en (dus) het voorkomen van de achteruitgang van de staat van de ovens van KGF2 dient Tata Steel onderhoudsmaatregelen te treffen. Onderhoudsmaatregelen betreffen verschillende maatregelen. Het gaat daarbij om diverse maatregelen met een tijdelijk effect en daarnaast ovenwandvervanging. Daarbij is echter uitsluitend ovenwandvervanging een maatregel die ervoor zorgt dat een ovenwand weer in nieuwstaat komt. Het Rapport van Bevindingen stelt echter vast dat Tata Steel in de periode 2021-2024 heeft besloten om de toepassing van de onderhoudsmaatregel ovenwandvervanging af te schalen. Tata Steel heeft in deze periode 20 ovenwanden minder vervangen dan in 2021 was gepland. Het is volgens het Rapport van Bevindingen zeer aannemelijk dat emissies van zwarte/donkergrijze rookpluimen aanzienlijk hadden kunnen worden verminderd door het toepassen van de geplande ovenwandvervangingsmaatregelen.

Het repareren van scheuren door laswerk maakt niet dat het vuurvast van de ovenwanden in een betere staat komt te verkeren. Het vuurvast is dermate gedegradeerd, gesleten of verzwakt, dat schade is ontstaan. Bij het keramisch lassen worden scheuren gelast. De delen van de ovenwand langs het laswerk worden hierdoor zwakker vanwege de hitte die ontstaat bij het lassen. Een wand met veel laswerk is daarom per definitie een zwakkere wand. Bovendien heeft laswerk een beperkte houdbaarheid (vier jaar, volgens Tata Steel). Verder steekt keramisch laswerk iets uit ten opzichte van de ovenwand, waardoor meer kans bestaat op aanraking bij het uitdrukken van kooks. Als veel kracht in de oven ontstaat bij het uitdrukken, kan het laswerk vanwege de uitstulping weer worden uitgedrukt. Gelet daarop wordt door Tata Steel ook een verlaagde vulgraad gehanteerd, om deze kracht lager te

houden. Het uitvoeren van laswerk als reparatie laat dus onverlet dat sprake blijft van een onvoldoende of slechte staat van het vuurvast van de ovenwanden.

Wij constateren dat Tata Steel niet afdoende onderhoudsmaatregelen (waaronder ovenwandvervanging) treft en/of op zodanige wijze uitvoert dat KGF2 in goede staat van onderhoud is. In het Rapport van Bevindingen is beschreven dat het ovenwandvervangingsprogramma erop is ingericht dat jaarlijks bij 5 ovens de wanden kunnen worden vervangen. Tegelijkertijd blijkt uit het Rapport van Bevindingen dat het vuurvast van een veelvoud van ovens als onvoldoende is geclassificeerd (13 ovens beide ovenwanden geheel, 5 ovens een wandzijde en 81 ovens met onderdelen van het vuurvast van de wandzijden). Wij constateren op basis van deze informatie dat de capaciteit van het op dit moment door Tata Steel gehanteerde ovenwandvervangingsprogramma niet strookt met de omvang en het tempo van de achteruitgang van het vuurvast van de ovenwanden van KGF2.

Gelet op wat hiervoor is opgemerkt, geldt bovendien dat een positieve classificatie van de ovenwanden in het levendbeeld onverlet laat dat feitelijk sprake kan zijn van beschadigde ovenwanden die gerepareerd moeten worden om zwarte/donkergrijze pluimen te voorkomen. Uit de nadere inspectie blijkt dat ook ovens met de classificatie 3 (kwalificatie voldoende met als actie 'onbeschadigd') of 4 (kwalificatie nieuwstaat met als actie 'nieuwstaat') (veel) scheuren kunnen bevatten en kunnen leiden tot zwarte/donkergrijze pluimen.

In het Addendum wordt in dit verband opgemerkt dat aan het levendbeeld weinig tot geen milieugerelateerde waarde is toe te kennen en dat dit beeld onvoldoende inzicht en sturing geeft aan wat verwacht mag worden van een professioneel inspectie- en onderhoudsproces in relatie tot emissieaspecten. Het levendbeeld ziet niet aantoonbaar toe op het voorkomen van emissies naar het milieu en wordt maar eenmaal per jaar geüpdatet. In het Addendum wordt in dat kader verder vastgesteld dat onvoldoende gestuurd kan worden op het onderhoudsproces vanuit het levendbeeld. Dit omdat onderhoudssystemen niet goed worden gebruikt, registraties in het wachtboek onvolledig zijn of ontbreken, meetsystemen niet op de juiste wijze worden gebruikt, Tata Steel bij enkele ovens aangeeft dat uit haar registratie blijkt dat totale ovenwandvervanging heeft plaatsgevonden, maar uit andere door haar aangeleverde gegevens blijkt dat niet de totale wand is vervangen, maar dat reparaties zijn uitgevoerd op die betreffende wand en dat de stofmonitoring niet wordt uitgevoerd conform het vergunningvereiste. Conclusies uit het levendbeeld sluiten dus niet per definitie aan op de praktijk. Verder concluderen wij op grond van het Rapport van Bevindingen dat het niet aannemelijk is dat Tata Steel in staat is andere adequate onderhoudsmaatregelen te treffen om te zorgen voor een goede staat van onderhoud. Dit blijkt uit (i) het feit dat de inspectie- en onderhoudsmaatregelen van Tata Steel niet verifieerbaar en controleerbaar zijn, terwijl (ii) sprake is van structureel niet-opgeloste defecten aan ovens en ovenwanden, waarbij (iii) de staat van onderhoud steeds verder achteruitgaat, als gevolg waarvan bovendien (iv) lekkages plaatsvinden die leiden tot een grote hoeveelheid zwarte/donkergrijze pluimen, die (v) juist moeten worden voorkomen door middel van de goede staat van onderhoud van KGF2.

Ook wordt niet voldaan aan de jaarlijkse inspectieverplichting die geldt op grond van voorschrift 0.1.5 van de vergunning. Uit het Addendum volgt dat oven 406 niet de jaarlijkse inspectie heeft gehad. Oven 406 is in gebruik en staat in de batterij naast oven 407, 408 en 409 die alle drie zwarte/donkergrijze pluimen hebben veroorzaakt. Doordat Tata Steel alleen in de relatief koude periode ovenwandinspecties uitvoert, zal de inspectie van deze oven pas na circa 2 jaar na de laatste inspectie van deze oven worden uitgevoerd. Dit is te meer klemmend in een situatie waarbij meerdere ovens van deze batterij buiten gebruik zijn gesteld en wachten op ovenwandvervanging en de omliggende ovens ovenwandlekages hebben, waardoor zwarte/donkergrijze pluimen zijn veroorzaakt. Van Tata Steel – een bedrijf dat een ISO 14001 certificering heeft en voor een belangrijk deel valt onder de Seveso-regelgeving – mag worden verwacht dat bij dergelijke kritische omstandigheden de ovenwandinspecties ten minste volgens de eisen van de vergunning worden uitgevoerd. Indien een milieukundig kader wordt gebruikt, wellicht zelfs vaker. De emissie van zwarte/donkergrijze pluimen is immers ernstig, negatief en schadelijk en heeft negatieve consequenties voor de leefomgeving en het milieu.

### 3 Toepassing artikel 18.10 Omgevingswet

Wij zijn van oordeel dat is voldaan aan de vereisten om toepassing te geven aan artikel 18.10 Omgevingswet. De aanzegging tot herstel van overtredingen is in de onderhavige situatie het meest geëigende middel. In aanvulling op het aanzeggingsbesluit zullen wij dit in het hiernavolgende nader motiveren.

#### *Aard en ernst overtredingen*

Zoals de commissie terecht in haar advies overweegt, spelen de aard en ernst van de overtreding een rol bij het antwoord op de vraag wat het meest geëigende handhavingsmiddel is. Hoewel wij het met de commissie eens zijn dat het doen van een aanzegging tot herstel van een overtreding, met als mogelijke vervolgstap een intrekking, een ingrijpend handhavingsinstrument is, zijn wij het niet eens met het oordeel van de commissie dat bij het inzetten van een dergelijk zwaar handhavingsinstrument *onomstotelijk* vast moet staan dat daadwerkelijk sprake is van een zeer ernstige overtreding. Er is hier geen sprake van een punitief besluit. Zoals eerder in deze beslissing op bezwaar is opgemerkt, geldt enkel de verplichting om *aannemelijk* te maken dat sprake is van een overtreding.

Desalniettemin staat naar ons oordeel buiten redelijke twijfel vast dat de bij Tata Steel geconstateerde overtredingen – die verband houden met inspectie en onderhoud – zeer ernstig zijn. Wij lichten dit toe.

Uit het Rapport van Bevindingen volgt dat over de periode van 17 april 2023 tot en met 25 april 2024 regelmatig en structureel zwarte/donkergrijze pluimen uit de batterijschoorstenen van KGF2 zijn waar te nemen. Ook na het nemen van het aanzeggingsbesluit hebben toezichthouders van de OD NZKG zeer regelmatig zwarte/donkergrijze pluimen waargenomen. De emissie van zwarte/donkergrijze rookpluimen is dus onverminderd doorgegaan.

Zoals wij uitvoerig hebben toegelicht in het onderdeel “Zwarte/donkergrijze pluimen zijn gevolg van lekkages via de

ovenwanden" staat vast dat een aanzienlijk deel van de zwarte/donkergrijze pluimen het gevolg is van lekkende ovenwanden. Van de 29 nader onderzochte op camerabeelden vastgelegde zwarte/donkergrijze pluimen zijn er 17 te relateren aan beschadigde ovens. In een aantal gevallen is sprake van een grote hoeveelheid scheuren of zelfs van zware schade. Ook staat, zoals hiervoor toegelicht, vast dat Tata Steel die schade en/of scheuren niet (tijdig) repareert en dus bewust het risico neemt op de emissie van zwarte/donkergrijze pluimen, en daarmee de emissie van ZZS in een al overbelaste omgeving. Dit is een zeer ernstige overtreding.

#### *Ernstige gevolgen overtredingen*

De overtredingen hebben aanzienlijke en onomkeerbare gevolgen voor de leefomgeving. Dit lichten wij als volgt toe.

Een zwarte/donkergrijze pluim bevat vrijwel elke soort koolwaterstof. Daarbij is van belang dat diverse koolwaterstoffen worden aangemerkt als ZZS vanwege hun toxiciteit en slechte afbreekbaarheid. Een ZZS is een chemische stof (of behoort tot een categorie van chemische stoffen) die gevaarlijk is voor mens of milieu omdat die bijvoorbeeld kankerverwekkend is, de voortplanting verstoort of zich in de voedselketen ophoopt. Mensen, planten en dieren kunnen in contact komen met ZZS via het milieu (lucht of water). Koolwaterstoffen zijn zeer schadelijk voor mens en milieu. Zowel de kolen als de kooks bevatten onder andere stoffen met de componenten Stof, CO, SO<sub>2</sub>, Metalen klasse S, sA.3 en MVP1. MVP1-stoffen zijn een ZZS.

Daarnaast is van belang dat Tata Steel een stofmonitor<sup>7</sup> heeft, die Tata Steel zelf ook inzet om zwarte/donkergrijze pluimen te monitoren. Op het moment dat de stofmonitor meer dan 2 minuten de waarde van 0,5 overschrijdt, gaat een alarm af bij Tata Steel. Uit het Addendum volgt dat de stofmonitor in veel gevallen tijdens een zwarte/donkergrijze pluim een piek geeft. In het geval van 5 van de nader onderzochte zwarte/donkergrijze pluimen geeft deze zelfs een piek die de maximale meetwaarde van de stofmonitor (1,68) overschrijdt.

Dit betekent dat de emissie van stof op dat moment (ruim) boven de alarmwaarde voor stof uitkomt. Het is bekend dat zware metalen zich aan de stofdeeltjes hechten. Tijdens een zwarte/donkergrijze pluim is de emissieconcentratie van zware metalen dus ook verhoogd. Dit wordt onderschreven door de metingen die van 27 tot 30 juni 2022 door SGS zijn uitgevoerd aan de batterijen 21, 22, 23 en 24 van de KGF2 (rapport: EZEM-2021-12-0028 d.d. 27 oktober 2022, bijlage 16 bij het Rapport van Bevindingen). Tijdens de metingen aan de rookgasuitlaten van batterij 23 en 24 is een duidelijke zwarte/donkergrijze rookpluim waargenomen uit batterijschoorsteen 22. Uit de meetgegevens blijkt dat de concentraties aan stoffen die zijn gemeten aan batterij 23 substantieel verhoogd zijn, met de componenten Stof, CO, SO<sub>2</sub>, Metalen

---

<sup>7</sup> Uit het Addendum volgt dat het Tata Steel tot op heden niet is gelukt om een gekalibreerde goed werkende stofmonitor te plaatsen. Onder meer worden afwijkingen in de stofmonitor pas dagen later herkend en is de stofmonitor niet goed gekalibreerd. Het alarm van de stofmonitor heeft tussen september 2016 en januari 2025 geen alarm gegenereerd naar de operators achter het centraal paneel, zodat het voor operators volledig onbekend was dat een schoorsteenemissie aanwezig was. De constatering van een overschrijding, of een afwijking in de waarden van de stofmonitor werd in de genoemde pas periode achteraf in het tactisch overleg besproken.

klasse S, sA.3 en MVP1, ten opzichte van de concentraties aan stoffen die zijn gemeten aan batterij 24. Deze meetgegevens zijn beeldvormend voor de aanwezige stoffen en de concentratie daarvan in een zwarte/donkergrijze pluim. Daarmee geven zij een indicatie van de impact van de samenstelling en concentratie van een zwarte/donkergrijze pluim. Gelet op het voorgaande staat vast dat met de zwarte/donkergrijze pluimen hoge concentraties van bovengenoemde stoffen (deels ZZS) worden geëmitteerd. Deze emissies zijn onomkeerbaar en vinden plaats in een omgeving die al overbelast is.

#### *Niet herstelbaarheid*

Wij hebben geconstateerd dat sprake is van een vergaande degradatie van de ovenwanden van KGF2, terwijl voorts onze inschatting is dat de huidige bedrijfsvoering van Tata Steel niet dusdanig is ingericht dat Tata Steel deze degradatie daadwerkelijk kan verhelpen. Dat wil zeggen: de ovenwanden van KGF2 zijn dusdanig gedegradieerd, dat het niet aannemelijk is dat Tata Steel deze degradatie binnen een afzienbare tijd kan verhelpen. Indien Tata Steel inderdaad niet in staat blijkt de overtredingen te beëindigen en de emissies van zwarte/donkergrijze rookpluimen voortduren, zien wij ons genoodzaakt de intrekking van de vergunning van Tata Steel te overwegen om de overtredingen zo snel als mogelijk te doen laten beëindigen.

Om deze reden hebben wij gekozen voor de aanzegging tot herstel van overtredingen, waarbij Tata Steel de mogelijkheid moet worden geboden de overtredingen te herstellen, maar waarmee wij tegelijkertijd een handhavingsmiddel tot de beschikking krijgen dat ons in staat stelt te kunnen handhaven wanneer de overtredingen niet hersteld (kunnen) worden. Zoals de commissie onderschrijft, is het niet noodzakelijk dat eerst (andere) handhavingsbesluiten worden genomen om naleving van de vergunningvoorschriften te bereiken, voordat tot (aanzegging voorafgaand aan) intrekking kan worden overgegaan op grond van artikel 18.10 van de Omgevingswet.

De inzet van alternatieve handhavingsmogelijkheden, zoals het opleggen van een last onder dwangsom, achten wij geen effectief en uitvoerbaar middel om te borgen dat aan de betreffende vergunningvoorschriften wordt voldaan. Wij schatten immers in dat, hoewel de geconstateerde overtredingen mogelijk te herstellen zijn, Tata Steel feitelijk niet in staat is om de overtredingen te beëindigen.

Er bevinden zich zodanig veel ovenwanden in een slechte staat van onderhoud dat het naar onze inschatting niet aannemelijk is dat deze in de praktijk in een goede staat van onderhoud kunnen komen te verkeren. Zoals uit het Rapport van Bevindingen en het Addendum blijkt, is het door Tata Steel gepleegde onderhoud curatief en in veel mindere mate preventief. Tata Steel herkent deze situatie echter niet en geeft aan geen aanleiding te zien om onderhoudsmaatregelen te intensiveren. Door de OD NZKG is geconstateerd dat Tata Steel een bepaalde ambitie had met betrekking tot het vervangen van ovenwanden. De installatie was in een veel betere staat van onderhoud geweest als de geprognoseerde ovenwandvervangings uitgevoerd zou zijn geweest. Tata Steel heeft die prognose bij lange na niet gehaald. Indien Tata Steel de achterstanden wil inlopen, bovenop de achteruitgang van de ovenwanden die er doorlopend bijkomt, dan heeft

Tata Steel een veelvoud aan ovenwandvervangingen nodig van wat de afgelopen jaren is uitgevoerd. Tata Steel heeft tegelijkertijd aangegeven dat een uitbreiding van het ovenwandenvervangingsprogramma niet realistisch is vanwege beperkingen aan beschikbare technische en menselijke capaciteit. Dit leidt dus tot de conclusie dat herstel van de geconstateerde overtredingen in de praktijk niet realistisch is. Het opleggen van een last onder dwangsom zou gelet hierop niet leiden tot het alsnog kunnen voldoen aan de voorschriften. Het opleggen van een last zou daarom uitsluitend tot aanzienlijke vertraging leiden, omdat het moment van mogelijke intrekking daarmee (veel) verder in de toekomst komt te liggen. Ondertussen blijven de zeer ernstige gevolgen voor de fysieke leefomgeving, die onomkeerbaar zijn, voortduren.

Hoewel het bij de handhavingsbesluiten met betrekking tot emissiegrenswaardeoverschrijdingen ook gaat om ZZS en die overtredingen dus ook aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving hebben, zijn die overtredingen naar onze inschatting wel herstelbaar. Om deze reden hebben wij in het kader van die overtredingen wel gekozen voor het opleggen van een last en niet voor het intrekken van de vergunning.

Gelet op het voorgaande zien wij het toepassen van onze bevoegdheid op grond van artikel 18.10, eerste lid, van de Omgevingswet in de onderhavige situatie als het geëigende middel om de leefomgeving te beschermen.

#### *Hersteltermijn 12 maanden*

Anders dan de commissie overweegt, is het aanzeggingsbesluit niet innerlijk tegenstrijdig.

Zoals wij hiervoor hebben toegelicht is de degradatie van de ovenwanden van KGF2 in de praktijk zodanig dat Tata Steel naar onze inschatting niet in staat is om de overtredingen te herstellen.

Onze inschatting dat Tata Steel in de praktijk niet (meer) in staat is de overtredingen te herstellen, doet echter niet af aan het wettelijke vereiste uit artikel 18.10, derde lid, van de Omgevingswet om een hersteltermijn te bieden. Voordat wij de vergunning van Tata Steel voor KGF2 rechtmatig kunnen intrekken, moet Tata Steel dus – ongeacht ons oordeel over de herstelbaarheid – een bepaalde termijn krijgen om de geconstateerde overtredingen te kunnen beëindigen en intrekking van de vergunning te voorkomen.

De geboden hersteltermijn moet zodanig zijn dat Tata Steel een reële mogelijkheid krijgt om maatregelen te onderzoeken en te implementeren met als doel om de overtredingen te herstellen. Indien de hersteltermijn zo kort is dat de mogelijkheid om maatregelen te onderzoeken en te implementeren de facto niet bestaat, ontnemt dat Tata Steel de mogelijkheid om intrekking te voorkomen door de overtredingen te herstellen. In dat geval is in praktische zin geen sprake van het toepassing geven aan artikel 18.10, derde lid, van de Omgevingswet, wat geen rechtmatige uitoefening van onze bevoegdheid zou zijn.

De huidige staat van de ovenwanden van KGF2 maakt enerzijds dat een korte hersteltermijn niet voldoende is om Tata Steel de mogelijkheid te

geven maatregelen te onderzoeken en te implementeren. Anderzijds maken de ernstige gevolgen van de overtredingen dat de hersteltermijn niet langer dan strikt noodzakelijk kan zijn.

Wij achten de gestelde termijn van 12 maanden om de overtredingen te beëindigen gelet op de belangen van enerzijds Tata Steel en anderzijds de leefomgeving redelijk. Met een goed signaleringssysteem, gevolgd door een passende reactie en melding, gevolgd door een adequate reparatie of tijdelijk uit bedrijf nemen van een oven en een versneld ovenwandvervangingsprogramma achten wij het herstel van de overtredingen in theorie in 12 maanden mogelijk. Wij schatten echter in dat dit slechts een theoretische mogelijkheid is en laat onverlet de inschatting dat Tata Steel in de praktijk c.q. feitelijk niet (meer) in staat is de overtredingen te herstellen.

Wij zien geen reden om – zoals door Tata Steel verzocht – de hersteltermijn te verlengen. Tata Steel heeft dit verzoek niet onderbouwd. Het enkele feit dat nader onderzoek is verricht, is onvoldoende om te concluderen dat de hersteltermijn verlengd zou moeten worden. Het nadere onderzoek biedt geen aanleiding voor de conclusie dat deze termijn aangepast zou moeten worden.

#### *Conclusie*

Naar ons oordeel staat vast dat de geconstateerde overtredingen zeer ernstig zijn met aanzienlijke gevolgen voor de leefomgeving die bovendien naar onze inschatting niet ongedaan kunnen worden gemaakt door Tata Steel. Om deze reden is in de onderhavige situatie een aanzegging op grond van art. 18.10 Omgevingswet gepast.

#### **4 Grondslag plan van aanpak**

Wij volgen het oordeel van de commissie, in navolging van het oordeel van de voorzieningenrechter, dat het plan van aanpak geen rechtens afdwingbare verplichting is en dat voor sanctionering in geval van het niet tijdig overleggen van het plan van aanpak geen grondslag bestaat. Dit laat echter onverlet dat wij binnen het kader van de geboden herstelkans wel een plan van aanpak kunnen vragen van Tata Steel.

##### *Plan van aanpak binnen kader artikel 18.10, derde lid, Omgevingswet*

Op grond van artikel 18.10, derde lid, van de Omgevingswet, moet Tata Steel eerst de gelegenheid worden geboden om haar handelen alsnog in overeenstemming te brengen met de voor KGF2 geldende regels omtrent inspectie en onderhoud en de specifieke zorgplicht. Het door ons gevraagde plan van aanpak past binnen dit kader en maakt, anders dan de commissie stelt, niet dat wij op twee gedachten hinken.

Met het plan van aanpak kan Tata Steel immers laten zien dat en op welke manier zij meent de overtredingen *wel* te kunnen herstellen. Zoals is aangegeven in het aanzeggingsbesluit verwachten wij van Tata Steel dat zij ons periodiek op de hoogte houdt van de voortgang van het herstel van de overtredingen. Het plan van aanpak is bedoeld als eerste stap. Het plan van aanpak is niets meer dan een op schrift gesteld tijdsplan van voorgenomen maatregelen dat schetst op welke manier de geconstateerde overtredingen door Tata Steel zullen worden

hersteld, uiteraard indien en voor zover Tata Steel van mening is dat herstel in de praktijk wel mogelijk is.

#### *Door Tata Steel toegezonden plan van aanpak*

Tata Steel heeft op 2 mei 2025 een plan van aanpak toegezonden aan de OD NZKG. Het plan van aanpak bevat diverse onjuistheden en laat niet zien welke maatregelen Tata Steel binnen welk tijdpad zal nemen om de geconstateerde overtredingen te herstellen. Het plan van aanpak beschrijft alleen bepaalde maatregelen, zonder duidelijk resultaat in relatie tot de geconstateerde overtredingen en tijdpad waarbinnen dat resultaat wordt gehaald.

Tata Steel heeft evenmin in andere documenten of toelichtingen laten zien welke maatregelen Tata Steel binnen welk tijdpad zal of kan nemen om de geconstateerde overtredingen te herstellen. Deze gang van zaken is in lijn met de inschatting dat Tata Steel in de praktijk niet in staat is om de geconstateerde overtredingen te herstellen.

### **5 Overtreding 1: slechte staat ovenwanden**

Gelet op wat – in aanvulling op het aanzeggingsbesluit – is opgemerkt in het onderdeel "Zwarte/donkergrijze pluimen zijn gevolg van lekkages via de ovenwanden", achten wij het evident dat sprake is van beschadigde ovenwanden. Dit volgt onder meer uit de inspectieformulieren waaruit volgt dat sprake is van beschadigingen aan de ovenwanden.

Daarbij komt dat door Tata Steel onvoldoende wordt gedaan om de slechte staat van de ovenwanden te voorkomen, in het bijzonder door na te laten om beschadigingen (tijdig) te repareren en ovenwanden (tijdig) te vervangen. Door de slechte staat van de ovenwanden in stand te laten, ontstaan zwarte/donkergrijze pluimen.

Zoals ook in het aanzeggingsbesluit is geconcludeerd, is dit in strijd met vergunningvoorschrift 0.1.9 (goede staat van onderhoud) en is dit niet in lijn met de vergunde emissiesituatie. Dit is tevens in strijd met de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal om preventief te handelen en om KGF2 te laten functioneren met inachtneming van de BBT.

### **6 Overtreding 2: lagere vulgraad om onderhoud uit te stellen**

Overtreding 2 ziet op het verlagen van de vulgraad om (noodzakelijk) onderhoud uit te stellen. In dit geval is duidelijk dat Tata Steel de vulgraad verlaagt van ovens waarvoor onderhoud noodzakelijk is, waardoor de cokesproductie niet (zo goed als mogelijk) continue onverstoord is.

De vulgraad is van belang voor de stabiliteit van het productieproces in de oven en daarmee voor het realiseren en behouden van een onverstoorde cokesproductie. Daarbij geldt dat een niet-continue onverstoorde cokesproductie tot bokovens kan leiden.

De OD NZKG heeft geconstateerd dat Tata Steel een verminderde vulgraad toepast bij ovens waarvoor onderhoud noodzakelijk is (dus de

vulgraad verlaagt als alternatief op noodzakelijk onderhoud). Verlaging van de vulgraad van ovens leidt tot een risico op onnodige (verdere) achteruitgang van de ovens en een risico op emissies van zwarte/donkergrijze pluimen door lekkages.

Anders dan de commissie overweegt, is niet relevant of relatief weinig of relatief veel bokovens plaatsvinden. Van belang is dat een groot aantal van de veroorzaakte bokovens plaatsvindt bij ovens met een structureel verlaagde vulgraad. Uit dat gegeven blijkt dat het verminderen van de vulgraad leidt tot een groter risico op bokovens. Het toepassen van een lagere vulgraad vormt om die reden dan ook een overtreding en toont aan dat Tata Steel onderhoud uitstelt, terwijl dit leidt tot een risico op onverstoorde cokesproductie. Dat risico heeft zich hier ook verwezenlijkt, aangezien een groot aantal van de bokovens plaatsvindt bij ovens met een verlaagde vulgraad.

Zoals ook in het aanzeggingsbesluit is geconcludeerd, is dit in strijd met vergunningvoorschrift 0.1.9 (goede staat van onderhoud) en is dit niet in lijn met de vergunde emissiesituatie. Dit is tevens in strijd met de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal om preventief te handelen en om KGF2 te laten functioneren met inachtneming van de BBT. Het blijven gebruiken van ovenkamers door een lagere vulgraad te hanteren terwijl deze een slechte staat hebben, heeft nadelige gevolgen voor het beschermen van de gezondheid en het milieu. Tata Steel neemt niet alle maatregelen die redelijkerwijs van haar kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

#### **7 Overtreding 3: niet zo spoedig mogelijk repareren van ovenwanden**

Gelet op wat in het onderdeel "Zwarte/donkergrijze pluimen zijn gevolg van lekkages via de ovenwanden" - in aanvulling op het aanzeggingsbesluit - is uiteengezet doet Tata Steel onvoldoende om zo spoedig mogelijk herstelwerkzaamheden uit te voeren en de ovenwanden te repareren.

Zoals ook in het aanzeggingsbesluit is geconcludeerd, is dit in strijd met vergunningvoorschrift 1.2.20.H.VII (zo spoedig mogelijk repareren van lekkages ovenkamers en stookruimten) en de aan Tata Steel vergunde emissiesituatie. Dit is tevens in strijd met de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal om preventief te handelen en om KGF2 te laten functioneren met inachtneming van de BBT. Het blijven gebruiken van ovenkamers met een slechte staat, zonder deze zo spoedig mogelijk te repareren, heeft nadelige gevolgen voor het beschermen van de gezondheid en het milieu. Tata Steel neemt niet alle maatregelen die redelijkerwijs van haar kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

#### **8 Overtreding 4: I&O-plan ovenwanden**

Op grond van vergunningvoorschrift 1.2.1 aanhef en onder b moet voor de ovenwanden van KGF2 een inspectie- en onderhoudsplan ('I&O-plan') worden opgesteld. Dit I&O-plan ovenwanden moet ter goedkeuring aan ons worden voorgelegd en op grond van artikel 1.2.2 sub c. moet KGF2

na een bepaalde termijn overeenkomstig het door ons goedgekeurd I&O-plan in werking zijn.

Wij zijn van oordeel dat het I&O-plan ovenwanden 2011 het vigerende plan is, omdat dit het laatstelijk goedgekeurde I&O-plan ovenwanden is.

*KGF2 is niet overeenkomstig I&O-plan ovenwanden 2011 in werking*

In het I&O-plan ovenwanden 2011 is ovenwandvervanging opgenomen als onderhoudsmaatregel.

De door Tata Steel gehanteerde inspectiemethodiek van de ovenwanden komt niet overeen met het I&O-plan ovenwanden 2011. De huidige inspectiemethodiek borgt niet dat de ovenwanden milieutechnisch en veiligheidstechnisch in werking zijn en blijven conform de aangevraagde en vergunde situatie en conform de geldende wet- en regelgeving en vergunningvoorschriften. In het Rapport van Bevindingen en het Addendum zijn immers meerdere inspectie- en onderhoudsgerelateerde overtredingen geconstateerd.

Zoals hiervoor toegelicht, worden afwijkingen met betrekking tot veiligheid en milieu niet direct aangepakt en worden niet alle storingen vastgesteld voor vervolg, analyse en verbetermaatregelen, terwijl dit op basis van het I&O-plan ovenwanden 2011 wel zou moeten gebeuren (onderdeel 1.3 I&O-plan ovenwanden 2011). Voorts staat in het I&O-plan ovenwanden 2011 dat in het SAP-systeem verschillende zaken worden vastgelegd, waaronder controle op genomen maatregelen (onderdeel 2.2 I&O-plan ovenwanden 2011). Het controleren van de afronding en het effect van genomen maatregelen is ook voorgeschreven in onderdeel 2.3 van het I&O-plan ovenwanden 2011. Tijdens uitvraagssessies is geconstateerd dat veel procesvermeldingen niet vastgelegd worden. Dit geeft de ODNZKG geen inzicht in de kwaliteit en de diepte/urgentie van de meldingen. Tevens worden ook meldingen die in het SAP-systeem gemeld dienen te worden niet consequent vermeld. In het kader van de PDCA-systematiek schrijft het I&O-plan ovenwanden 2011 voor dat geconstateerde afwijkingen worden besproken en dat wordt bepaald hoe en wanneer het mankement wordt verholpen (onderdeel 2.3 I&O-plan ovenwanden 2011). Hiervoor is al geconstateerd dat Tata Steel dit voor veel geconstateerde afwijkingen in het geheel niet doet, maar Tata Steel heeft evenmin kunnen laten zien dat dit altijd gebeurt voor afwijkingen waarop wel een maatregel is genomen. Dit blijkt uit het Rapport van Bevindingen. De stelling van Tata Steel in de Zienswijze op het Addendum dat artikel 2.21 Bal en vergunningvoorschrift 0.1.8 geen onderdeel uitmaken van het aanzeggingsbesluit, laat onverlet dat Tata Steel in strijd handelt met het I&O-plan ovenwanden 2011 door niet consequent en op een juiste manier te melden.

Onderdeel 3.3 van het I&O-plan ovenwanden 2011 beschrijft het onderhoud en de inspectie van de ovenwanden. Het I&O-plan ovenwanden 2011 schrijft voor dat alle ovens bij KGF2 eenmaal per jaar worden geïnspecteerd. Zoals hiervoor beschreven bij het onderdeel "Zwarte/donkergrijze pluimen zijn gevolg van lekkages via de ovenwanden", blijkt uit het Addendum dat voor in elk geval één oven (oven 406) in de onderzochte periode niet aan deze verplichting is voldaan. In onderdeel 3.3 van het I&O-plan ovenwanden 2011 staat verder dat verbrandingskamers die in slechte conditie verkeren door

middel van watergekoelde endoscopie worden opgespoord. Tata Steel doet dit echter niet consequent.

Voorts beschrijft het I&O-plan ovenwanden 2011 dat toezichthouders van TBE-OBB in principe dagelijks op de batterijen aanwezig zijn en indien mogelijk de ovens inspecteren als ze tijdens het drukprogramma daarvoor de kans krijgen. Ook schrijft het I&O-plan ovenwanden 2011 in onderdeel 3.3 voor dat bij meldingen (zichtbaar op de schoorsteen) in samenwerking met bijvoorbeeld de stookploeg wordt getracht de "verdachte oven" op te sporen. Uit het aanvullende onderzoek van de OD NZKG blijkt dat dit in veel gevallen niet gebeurt. Voor een groot deel van de onderzochte zwarte/donkergrijze pluimen bleek niet dat na de pluim was getracht de verdachte oven op te sporen. Deze beoordeling werd pas tijdens de inspectiedagen gemaakt, voor zover al informatie beschikbaar was. Dit blijkt uit de analyse van de wachtboeken en tactische overleggen van Tata Steel (zie hoofdstuk 2.2 van het Addendum). Voor het signaleren van onvolkomenheden schrijft het I&O-plan ovenwanden 2011 in onderdeel 3.3 voor dat dit in een vroeg stadium wordt gedaan met behulp van de signaleringen op de continu rookdichtheidsmetingen (Ringelmann). Uit bijlage 1 bij het Addendum blijkt dat het alarm dat hiervoor was ingesteld buiten werking is geweest in de periode 2016/2017 tot januari 2025. Hierdoor is een grote hoeveelheid donkergrijze/zwarte pluimen niet in een vroeg stadium gesignaleerd met behulp van de continu rookdichtheidsmetingen.

De inspectiemethodiek bevat bovendien geen toetsbare criteria op het gebied van milieutechnische- en veiligheidstechnische aspecten.

Daarnaast hanteert Tata Steel een systeem voor het classificeren van de staat van het vuurvast van de ovenwanden dat niet beschreven is in het goedgekeurde I&O-plan ovenwanden 2011.

Zoals in het aanzeggingsbesluit is geconcludeerd, is dit in strijd met vergunningvoorschrift 1.2.2. sub c.

## **9 Overtreding 5: geen goede staat van onderhoud**

Gelet op hetgeen - in aanvulling op het aanzeggingsbesluit - is opgemerkt in het onderdeel "Zwarte/donkergrijze pluimen zijn gevolg van lekkages via de ovenwanden" over de slechte staat van de ovenwanden en het feit dat Tata Steel onvoldoende onderhoud verricht om beschadigde ovenwanden te herstellen, is geen sprake van een goede staat van onderhoud. Doordat Tata Steel de goede staat van onderhoud niet waarborgt, worden met grote regelmaat zwarte/donkergrijze pluimen geëmitteerd.

Zoals in het aanzeggingsbesluit is geconcludeerd, is dit in strijd met de vergunningvoorschriften 0.1.4, 0.1.9 en 1.2.1 en past dit niet binnen de aan Tata Steel vergunde emissiesituatie. Dit is tevens in strijd met de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal om preventief te handelen en om KGF2 te laten functioneren met inachtneming van de BBT.

## 10 Overtreding 6: emissies van zwarte pluimen

Zoals uitvoerig is toegelicht in het onderdeel "Zwarte/donkergrijze pluimen zijn gevolg van lekkages via de ovenwanden", is evident dat een groot deel van de zwarte/donkergrijze pluimen wordt veroorzaakt door beschadigde ovenwanden.

Zoals in het aangelegingsbesluit is geconcludeerd, is het gebruiken van ovens waar niet-reguliere emissies plaatsvinden door een slechte staat van onderhoud of een tekort aan spoedige reparatie van scheuren waarlangs koolwaterstoffen in de stookkamer terecht komen, in strijd met de aan Tata Steel vergunde emissiesituatie. Daarnaast zijn de niet-reguliere emissies van zwarte/donkergrijze rookpluimen in strijd met de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal om preventief te handelen en om KGF2 te laten functioneren met inachtneming van de BBT. Het uitstoten van zwarte/donkergrijze rookpluimen heeft – zoals reeds toegelicht – nadelige gevolgen voor de gezondheid en het milieu.

## 11 Overtreding 7: onacceptabele degradatie KGF2

Zoals - in aanvulling op het aangelegingsbesluit - in het onderdeel "Zwarte/donkergrijze pluimen zijn gevolg van lekkages via de ovenwanden" is opgemerkt, is de degradatie van de ovenwanden dusdanig dat die leidt tot onacceptabele emissies van zwarte/donkergrijze pluimen.

Zoals in het aangelegingsbesluit is toegelicht, is dit in strijd met de vergunningvoorschriften omtrent inspectie en onderhoud, reparatie en ovenwandvervangning. Daarnaast is het exploiteren van KGF2 met een onacceptabele degradatie in strijd met de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal om preventief te handelen en om KGF2 te laten functioneren met inachtneming van de BBT. Wij achten de staat van de ovenwanden c.q. de door Tata Steel gehanteerde techniek, niet in overeenstemming met het vereiste van toepassing van de BBT. Het uitstoten van zwarte/donkergrijze rookpluimen heeft nadelige gevolgen voor het beschermen van de gezondheid en het milieu. Tata Steel neemt niet alle maatregelen die redelijkerwijs van haar kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

## 12 Overtreding specifieke zorgplicht

### *Inleiding*

Voor de exploitatie van KGF2 is ook de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal van belang. Uit dit artikel volgt dat Tata Steel wanneer zij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de exploitatie van KGF2 nadelige gevolgen kan hebben voor het beschermen van de gezondheid en het beschermen van het milieu, waaronder het beschermen en verbeteren van de kwaliteit van lucht, verplicht is alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen. Voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, is Tata Steel verplicht die gevolgen zo veel mogelijk te beperken of ongedaan te maken. Als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt, is Tata Steel verplicht de activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs kan worden gevraagd.

De specifieke zorgplicht geldt naast of in de plaats van een vergunning. Het bevoegd gezag kan bestuursrechtelijk handhaven indien sprake is van een evidente of onmiskenbare strijd met een specifieke zorgplicht. In het onderhavige geval is sprake van evidente strijd met artikel 2.11 Bal.

#### *Evidente strijd met specifieke zorgplicht*

Op grond van de specifieke zorgplicht bestaat voor Tata Steel de verplichting om emissies van ZZS zo veel mogelijk te minimaliseren (minimalisatieplicht). Het voorkomen van de verspreiding van deze stoffen is essentieel voor het beschermen van de luchtkwaliteit en daarmee een gezonde leefomgeving. Dit geldt temeer nu de uitstoot van Tata Steel plaatsvindt in een omgeving die als gevolg van de activiteiten van Tata Steel al overbelast is en waar omwonenden zich grote zorgen maken over de gezondheidseffecten van de uitstoot van Tata Steel.

Het is evident dat de geëmitteerde zwarte/donkergrijze pluimen (voor een deel) ZZS betreffen die Tata Steel zo veel mogelijk moet voorkomen en waarvoor Tata Steel de verplichting heeft de uitstoot zo veel mogelijk te minimaliseren.

Het is aan Tata Steel om lekkage van de ovenwanden, en daarmee zwarte/donkergrijze pluimen die ZZS bevatten, te voorkomen door alle passende preventieve maatregelen tegen deze milieuverontreiniging te treffen en de best beschikbare technieken toe te passen. BBT 46 schrijft voor dat de emissies moeten worden verminderd door een continue onverstoorde kooksproductie te bereiken, middels intensief onderhoud van kookovenkamers, het vermijden van sterke temperatuurschommelingen en het verrichten van uitvoerig toezicht en controle op de kookoven. BBT 49 schrijft voor dat de emissies van het stookstelsel moeten worden verminderd door toepassing van (onder andere) voorkoming van lekkage tussen ovenkamer en stookruimte door reguliere bedrijfsvoering van de kookoven en reparatie van lekken tussen ovenkamers en stookruimten.

Tata Steel neemt niet alle passende preventieve maatregelen die van haar kunnen worden verwacht om de zwarte/donkergrijze pluimen met daarin ZZS tegen te gaan en exploiteert KGF2 niet met inachtneming van de BBT. Tata Steel heeft jarenlang geen alarmsysteem gehad voor zwarte/donkergrijze pluimen. Daarnaast houdt Tata Steel ovens in werking met een slechte classificatie alsmede ovens die ondanks een goede classificatie veel beschadigingen hebben. Tata Steel repareert de beschadigingen niet (tijdig) en draagt evenmin zorg voor (tijdige) vervanging van ovenwanden met een slechte kwalificatie. Hierdoor neemt Tata Steel bewust het risico op zwarte/donkergrijze pluimen met daarin ZZS. Dit is evident in strijd met de specifieke zorgplicht.

### **13 Handhavingsbeleid / LHSO**

Op grond van de interventiematrix van de LHSO kan een vergunning worden ingetrokken, als de (mogelijke) gevolgen van de overtreding aanzienlijk en/of onomkeerbaar zijn en het gedrag van de overtreder calculerend is.

Zoals wij in het onderdeel "Toepassing artikel 18.10 Omgevingswet" van dit besluit hebben toegelicht zijn de door ons geconstateerde overtredingen met betrekking tot inspectie en onderhoud van de ovenwanden van KGF2 zeer ernstig en hebben deze overtredingen aanzienlijke en onomkeerbare gevolgen. Bovendien zijn de door ons geconstateerde overtredingen naar onze inschatting niet herstelbaar.

In het aanzeggingsbesluit hebben wij onderbouwd dat het gedrag van Tata Steel in het kader van inspectie en onderhoud van de ovenwanden van KGF2 calculerend is. In het Addendum wordt nogmaals bevestigd dat Tata Steel schade aan ovenwanden bewust niet (tijdig) repareert en ovenwanden bewust niet (tijdig) vervangt. Hiermee neemt Tata Steel bewust het risico op emissie van zwarte/donkerrijze pluimen.

De aanzegging tot herstel van overtredingen is dan ook het geëigende middel.

#### **14 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur**

Voor zover de commissie overweegt dat in het kader van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur onvoldoende is gemotiveerd dat het ontsluiten van het intrekkingstraject door middel van het bestreden aanzeggingsbesluit de geschikte maatregel is, wordt verwezen naar hetgeen eerder in dit besluit – in aanvulling op het aanzeggingsbesluit – is opgemerkt over de geschiktheid van deze maatregel en de verhouding tot andere handhavinginstrumenten. Daaruit volgt waarom wij deze maatregel geschikt en evenredig achten.

#### **15 De in het aanzeggingsbesluit opgesomde herstelmaatregelen**

Volgens Tata Steel zijn de in het aanzeggingsbesluit onder 1 t/m 6 in het dictum opgesomde herstelmaatregelen in strijd met de wet, onduidelijk en onredelijk.

Wij zijn van oordeel dat de opgesomde herstelmaatregelen niet in strijd zijn met de wet. Zoals de commissie overweegt dient het bestuursorgaan door middel van herstelmaatregelen aan te geven op welke wijze een einde aan de overtreding *kan* worden gemaakt. Die maatregelen mogen niet dwingend zijn. Tata Steel is dus niet verplicht die maatregelen uit te voeren. De opgesomde herstelmaatregelen zijn evenmin onduidelijk en onredelijk, gelet op de negatieve consequenties voor de leefomgeving en het milieu die herstelmaatregelen noodzakelijk maken.

Een afschrift van dit besluit hebben wij gezonden aan het secretariaat van de Hoor- en adviescommissie.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

5.1.2e

provinciesecretaris

M.J.H. van Kuijk

5.1.2e

voorzitter

E.A.S. Rommel

Bijlagen:

1. Rechtsmiddelenclausule
2. Advies van de Hoor- en Adviescommissie van 24 april 2025
3. Verslag van de Hoor- en Adviescommissie van 24 april 2025
4. Addendum Rapport van bevindingen (inclusief bijlage) 25 augustus 2025
5. Verslag van de ambtelijke hoorzitting van 8 oktober 2025

## BIJLAGE 1 RECHTSMIDDELENCLAUSULE

Als u belanghebbende bent kunt u binnen zes weken na de verzending, uitreiking of publicatie van dit besluit schriftelijk beroep instellen. Het beroepschrift kunt u sturen aan de Rechtbank Noord-Holland, Sector Bestuursrecht, Postbus 1621, 2003 BR Haarlem. U kunt telefonisch een folder aanvragen over de beroepsprocedure via het telefoonnummer van Informatie Rijksoverheid (tel: 1400) of via de internetsite [www.Rijksoverheid.nl](http://www.Rijksoverheid.nl).

U kunt ook digitaal beroep instellen bij de genoemde rechtbank via <http://loket.rechtspraak.nl/bestuursrecht>. Daarvoor moet u wel beschikken over een elektronische handtekening (DigiD). Kijk op de genoemde site voor de precieze voorwaarden.

Bovenstaand besluit treedt in werking, ook al wordt een beroepschrift ingediend. Gelijkzeitig met het indienen van een beroepschrift kunt u - bij spoedeisend belang - een voorlopige voorziening vragen bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Holland.

E. A. P. Kromhout

M. J. H. van Kesteren