

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Tata Steel B.V. te IJmuiden (bezwaarde), (ingediend door 5.1.2e 5.1.2e van Van der Feltz Advocaten N.V. te 's-Gravenhage), tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied namens Gedeputeerde Staten van Noord Holland (verweerders) van 19 december 2024, waarbij gelegenheid tot herstel van overtredingen van de omgevingsvergunning en zorgplicht met betrekking tot kookgasfabriek 2 ex artikel 18.10 lid 3 Omgevingswet is geboden.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden aan bezwaarde, 19 december 2024, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 14 januari 2025, stelt de commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. De commissie merkt hierbij op dat partijen van mening verschillen over de datum waarop het besluit op correcte wijze bekend is gemaakt. De commissie zal daar nader op ingaan bij het eerste bezwaar. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 18.10, derde lid Omgevingswet (Ow).

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 19 december 2024 hebben verweerders op grond van artikel 18.10, derde lid Ow bezwaarde een hersteltermijn geboden voor verschillende geconstateerde overtredingen. Op 10 januari 2025 is het (pro forma) bezwaarschrift ingediend en op 27 februari 2025 zijn de gronden van het bezwaar ingediend. Bij brief van 3 april 2025 heeft het advocatenkantoor Prakken d'Oliveira zich namens Stichting Frisse Wind.nu, Greenpeace en de heer 5.1.2e als partij gesteld.

Op 24 april 2025 heeft een hoorzitting plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies wordt toegevoegd.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Op grond van artikel 18.10 lid 1 Ow kan het bevoegd gezag een beschikking geheel of gedeeltelijk intrekken, als in strijd met die beschikking of met de voor de activiteit waarvoor de beschikking is gegeven, geldende regels is of wordt gehandeld. Verweerders constateren dat bezwaarde ten aanzien van kookgasfabriek 2 (KGF2) handelt in strijd met de vergunning en de specifieke zorgplicht.

Conform artikel 18.10 lid 3 Ow bieden verweerders met het betreden besluit eerst de gelegenheid om het handelen alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning en de specifieke zorgplicht.

Bezwaarde is in haar hoedanigheid van exploitant van de KGF2 gehouden de gestelde vergunningvoorschriften na te leven. Dit is geregeld in artikel 5.5 lid 1 van de Ow. Als exploitant moet bezwaarde tevens voldoen aan de algemene regels in het Besluit activiteiten leefomgeving

Hoor- en adviescommissie

(Bal) voor zover die van toepassing zijn op activiteiten van bezwaarde, waaronder de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal.

Op grond van de vergunning is sprake van een vergunde emissiesituatie, waaraan bezwaarde zich dient te houden. Deze vergunde emissiesituatie wordt gevormd door:

1. voorschriften over het minimaliseren van emissies door middel van inspectie en onderhoud en het repareren van lekkages; alsmede
2. voorschriften met emissiegrenswaarden als bovengrens.

1. Voorschriften over inspectie en onderhoud en het repareren van lekkages.

De in de vergunning opgenomen voorschriften met betrekking tot inspectie en onderhoud van KGF₂ zijn onder meer de voorschriften 0.1.4, 0.1.5, 0.1.9, 1.2.1 en 1.2.2.

De vergunningvoorschriften omtrent inspectie en onderhoud hangen samen met voorschriften die betrekking hebben op de staat van onderhoud van de installatie en met voorschrift 1.2.20.H.VII dat betrekking heeft op het repareren van lekkages van de ovenwanden.

Deze voorschriften beogen bij te dragen aan een minimalisering van de emissie van stoffen uit de batterijschoorstenen van KGF₂. De voorschriften over inspectie en onderhoud en reparaties zijn middelvoorschriften.

De middelvoorschriften over inspectie en onderhoud en reparaties strekkende tot minimalisatie van emissies komen overeen met het doel van de conclusies 46 en 49 van de BBT-conclusies voor IJzer- en staalproductie uit 2012 (hierna: BBT-conclusies), om emissies te verminderen door het nemen van maatregelen in de sfeer van inspectie, onderhoud en reparatie. Voor het voldoen aan deze voorschriften is medebepalend of alle maatregelen worden genomen die van bezwaarde kunnen worden gevergd om emissies te voorkomen of zoveel als mogelijk te minimaliseren.

2. Voorschrift met emissiegrenswaarde

Voor de emissies uit de batterijschoorstenen van KGF₂ zijn in voorschrift 1.2.20H emissiegrenswaarden gesteld. Voor de stofemissies uit de batterijschoorstenen is een emissiegrenswaarde gesteld van 10 mg/m³o.

De gestelde emissiegrenswaarden moeten door bezwaarde te allen tijde worden nageleefd als de bovengrens.

Specifieke zorgplicht artikel 2.11 Bal

Artikel 2.11 Bal legt een specifieke zorgplicht aan bezwaarde op. Deze zorgplicht houdt in dat bezwaarde, als degene die de milieubelastende activiteiten verricht, indien bezwaarde weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat de activiteit nadelige gevolgen kan hebben voor het beschermen van de gezondheid en het milieu, verplicht is om:

- a. alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van bezwaarde kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen;
- b. voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: die gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken; en
- c. als die gevolgen onvoldoende kunnen worden beperkt: die activiteit achterwege te laten voor zover dat redelijkerwijs van u kan worden gevraagd.

Deze zorgplicht houdt in ieder geval in dat bezwaarde alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging en ter bescherming van de gezondheid moet treffen en dat bezwaarde ervoor moet zorgen dat de beste beschikbare technieken (hierna: BBT) worden toegepast. Dit volgt uit het tweede lid onder a en b respectievelijk onder c van artikel 2.11 Bal. Concreet betekent dit dat bezwaarde verplicht is om verontreinigende emissies te voorkomen, of zoveel mogelijk te beperken

Hoor- en adviescommissie

voor zover dat voorkomen niet mogelijk is. Bezwaarde moet hiervoor zorgen door middel van het treffen van preventieve maatregelen alsmede door toepassing van BBT.

Uit artikel 11 van de RIE volgt dat het toepassen van de BBT een fundamentele verplichting van de exploitant is. Voor KGF2 gelden de BREF IJzer- en Staalproductie (hierna: BREF) en de daarop gebaseerde BBT-conclusies.

Paragraaf 1.4 van de BBT-conclusies bevat de BBT-conclusies voor kooksfabrieken. BBT-conclusie 46 schrijft voor dat de emissies moeten worden verminderd door een continue onverstoorde kooksproductie te bereiken, door middel van de toepassing van een elftal aldaar beschreven technieken. Deze technieken omvatten onder meer:

- 1) het intensief onderhoud van kookovenkamers met een systematisch programma dat dient te worden uitgevoerd door speciaal getraind onderhoudspersoneel;
- 2) het vermijden van sterke temperatuurschommelingen;
- 3) het verrichten van uitvoerig toezicht en controle op de kookoven.

BBT-conclusie 49 schrijft voor dat de emissies van het stookstelsel moeten worden verminderd door toepassing van een viertal beschreven technieken, waaronder:

- 1) voorkoming van lekkage tussen ovenkamer en stookruimte door reguliere bedrijfsvoering van de kookoven;
- 2) reparatie van lekken tussen ovenkamers en stookruimten.

Het doel van BBT-conclusies 46 en 49 is het verminderen van emissies. Dat gaat enerzijds over het voldoen aan gestelde emissiegrenswaarden (vermeld in een vergunning of in een algemene maatregel van bestuur) en anderzijds over het treffen van preventieve maatregelen die het optreden van emissies op voorhand voorkomen of zoveel mogelijk beperken. De uitvoering van deze preventieve maatregelen is voor bezwaarde verplicht.

In het geval van KGF2 zijn preventieve maatregelen bijzonder relevant omdat de emissie van de batterijschoorstenen van de kookgasfabrieken moeilijk meetbaar is, de emissie via de batterijschoorstenen in grote mate wordt bepaald door een goede uitvoering van inspectie en onderhoud van de ovenwanden en een goede uitvoering van inspectie en onderhoud van de ovenwanden de emissie kan minimaliseren.

Geconstateerde overtredingen

Toezichthouders van verweerders hebben gedurende de periode van december 2023 tot en met medio december 2024 onderzoek gedaan naar de feitelijke gang van zaken bij KGF2. De periode waarop het onderzoek betrekking heeft loopt van 2022 tot en met medio december 2024. Van de resultaten van het onderzoek is een Rapport van bevindingen (hierna: het Rapport) gemaakt. Deze aanzegging is gebaseerd op versie 2 van het Rapport (versie van 19 december 2024).

In het Rapport is de feitelijke situatie beschreven ten aanzien van:

- 1) de staat van de ovenwanden in relatie tot inspectie en onderhoud;
- 2) bakovens.

Uit het Rapport blijkt dat sprake is van het overtreden van meerdere vergunningvoorschriften en van een tekort aan zorg omtrent het tegengaan van milieuverontreiniging en het toepassen van BBT bij de installatie in haar geheel. Op basis van het Rapport constateren verweerders dat bezwaarde KGF2 (structureel) exploiteert in strijd met de Vergunning en dat sprake is van strijd met de specifieke zorgplicht. Er is sprake van een voortdurend proces van degradatie van de 4 batterijovens met daarin 108 ovenkamers.

Hoor- en adviescommissie

Overtreding 1: de slechte staat van de oven wanden

In het Rapport is vastgelegd dat ovens in gebruik zijn terwijl het vuurvast(heid) van de desbetreffende ovenwanden in zijn geheel of gedeeltelijk als onvoldoende is geclassificeerd. Die classificatie is een eigen constatering die bezwaarde vaststelt in jaarlijkse inspecties.

In het Rapport is een telling gemaakt van die classificaties. Daaruit blijkt 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;
- 81 ovens waarvan onderdelen van het vuurvast van wandzijden als onvoldoende is geclassificeerd.

De informatie over de classificatie van de ovenwanden is opgenomen in het levendbeeld¹ in bijlage 6 van het Rapport. Uit dat 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. Ovenwanden die als onvoldoende worden geclassificeerd, zijn beschadigde wanden die kunnen leiden tot lekkages of waar sprake is van lekkages waarbij ruw kooksofengas in de stookkamers terecht komt. Emissiekritische onderdelen zijn onderdelen waarbij zich meteen achter het vuurvast een stookkamer bevindt. Tegelijkertijd volgt uit het Rapport dat ovens waarvan ofwel een hele ovenwand ofwel emissiekritische onderdelen van een ovenwand als onvoldoende geclassificeerd zijn over die periode wel in gebruik waren. Verweerders constateren dat bezwaarde ovenkamers met wanden die de classificatie 'onvoldoende' hebben desondanks in gebruik houdt. Voor sommige ovenkamers geldt dit zelfs jaren achter elkaar.

Het in gebruik houden van ovenkamers met wanden of emissiekritische onderdelen die de classificatie 'onvoldoende' hebben is in strijd met het vereiste van preventie (achteruitgang voorkomen) en van het in goede staat van onderhoud houden van de KGF2 zodat ovenkamers niet onnodig of onnodig lang als onvoldoende geclassificeerd zijn maar toch in werking worden gehouden.

Verweerders constateren dat bezwaarde niet afdoende onderhoudsmaatregelen (waaronder ovenwandvervanging) treft en/of op zodanige wijze uitvoert dat de KGF2 in goede staat van onderhoud is.

Het Rapport stelt in dit verband vast dat bezwaarde in de periode 2021-2024 heeft besloten om de toepassing van de onderhoudsmaatregel ovenwandvervanging af te schalen. Bezwaarde heeft in deze periode 20 ovenwanden minder vervangen dan in 2021 was gepland. Het Rapport stelt vast dat het vervangen van meer ovenwanden, conform planning, had geresulteerd in een levendbeeld waarin meer ovenwanden met de classificatie 'nieuwstaat' en 'voldoende' zichtbaar zouden zijn. Het is volgens het Rapport zeer aannemelijk dat emissies van zwarte/donkergrijze rookpluimen hadden kunnen worden voorkomen door het toepassen van deze geplande ovenwandvervangingsmaatregelen.

Verweerders concluderen op dit punt dat sprake is van een slechte staat van onderhoud en van achterstallig onderhoud van de ovenkamers van KGF2. Dit is in strijd met vergunningvoorschrift 0.1.9 (goede staat van onderhoud) en is niet in lijn met de vergunde emissiesituatie.

Daarnaast is het gebruik van ovenkamers met een slechte staat van onderhoud en/of achterstallig onderhoud in strijd met de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal om preventief te handelen en om de KGF2 te laten functioneren met inachtneming van BBT.

¹ Geeft een dynamisch beeld weer

van de staat van vuurvast over de jaren heen, gevoed vanuit de inspectiegegevens van Tata Steel.

Hoor- en adviescommissie

Overtreding 2: lagere vulgraad om noodzakelijk onderhoud uit te stellen.

De toezichthouders hebben geconstateerd dat in de onderzochte periode een meerderheid van de 108 ovens van KGF2 niet is gevuld conform de aangevraagde vulhoeveelheid:

- 36 ovens worden bedreven met een lagere hoeveelheid kolen dan de aangevraagde vulhoeveelheid (verminderde vulgraad), waarbij er 10 ovens zijn die in meer dan 50% van het aantal vullingen met 30 ton of minder (derhalve onder de aangevraagde vulhoeveelheid van 32 ton) worden gevuld;
- 11 ovens worden tijdelijk niet gebruikt om te worden gerepareerd;
- 14 ovens worden permanent niet gebruikt;
- 6 ovens worden tijdelijk niet gebruikt teneinde de ovenwanden te vervangen.

Continue onverstoorde kooksproductie wordt - samen met de maatregel van inspectie en onderhoud - in de BREF beschreven als belangrijkste aspect om emissies zoveel mogelijk te voorkomen. Een belangrijke factor voor het realiseren en behouden van een onverstoorde kooksproductie is de stabiliteit van het productieproces in de ovens. Voor die stabiliteit spelen verschillende parameters een rol. Het gaat daarbij met name om de vulgraad, de temperatuur en de gaartijd. Bij ovens met een afwijkende vulgraad moeten deze parameters worden aangepast.

Verweerders constateren dat bezwaarde een verminderde vulgraad toepast bij ovens die in afwachting zijn van noodzakelijk onderhoud. De BREF beschrijft het verminderen van de vulgraad als een "defect correction". Het in gebruik houden van ovens, met een verminderde vulgraad, die in afwachting zijn van noodzakelijk onderhoud leidt daarmee tot een vergroot risico op verstoring van het kookproces, waardoor geen sprake meer is van een continue onverstoorde kooksproductie. De BREF benoemt het verminderen van de vulgraad ook als oorzaak van zwarte pluimen.

Het feit dat het verminderen van de vulgraad leidt tot een groter risico op een niet onverstoorde kooksproductie waardoor bokovens plaatsvinden, blijkt uit de hoeveelheid bokovens die plaatsvindt in ovens met een verminderde vulgraad.

Deze situatie is in strijd met vergunningvoorschrift 0.1.9 (goede staat van onderhoud) en is niet in lijn met de vergunde emissiesituatie.

Daarnaast is het gebruik van ovenkamers met een lagere vulgraad in strijd met de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal om preventief te handelen en om de KGF2 te laten functioneren met inachtneming van 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. Bezwaarde neemt niet alle maatregelen die redelijkerwijs van bezwaarde kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Overtreding 3: niet zo spoedig mogelijk repareren van ovenwanden

De toezichthouders hebben geconstateerd dat bezwaarde ovens met beschadigde (lekkende) ovenwanden niet zo spoedig mogelijk repareert (Rapport, p. 6). Dit terwijl het gebruik van dergelijke ovenkamers een grote kans heeft op het uitstoten van zwarte/donkergrijze rookpluimen. Uit het Rapport blijkt dat bezwaarde soms pas een reparatie verricht, nadat meermaals een zwarte/donkergrijze rookpluim is waargenomen door de systemen. Daarnaast volgt uit het Rapport dat in de verschillende jaargangen in de inspectieformulieren schades/defecten worden geconstateerd die op dezelfde manier zijn gemerkt. Daarbij wordt niet aangegeven dat er herstelwerkzaamheden aan die schades/defecten hebben plaatsgevonden. Omdat dit over meerdere jaargangen wordt waargenomen is het aannemelijk dat herstel/reparatie niet wordt uitgevoerd.

Hoor- en adviescommissie

Verweerders stellen vast dat bezwaarde structureel ovenkamers blijft gebruiken, terwijl zij onderhoud of ovenwandvervanging nodig hebben. Het gebruiken van ovenkamers waar sprake is van gebreken aan de ovenwanden leidt tot emissies van zwarte/donkergrijze rookpluimen. Dit betekent dat bezwaarde ervoor kiest ovens te blijven gebruiken en niet te repareren waarvan zij weet of behoort te weten dat deze leiden tot stofemissies die zij kan en dus had moeten voorkomen.

De verplichting om lekkages zo spoedig mogelijk te repareren is een middelvoorschrift waaraan bezwaarde moet voldoen. Dit middelvoorschrift heeft tot doel om stofemissies zoveel als mogelijk te minimaliseren. In dit geval vinden echter emissies plaats die een direct gevolg zijn van het niet nakomen van deze verplichting.

Deze situatie is in strijd met vergunningvoorschrift 1.2.20.H.VII (zo spoedig mogelijk repareren van lekkages ovenkamers en stookruimten) en de aan bezwaarde vergunde emissiesituatie.

Daarnaast is het niet repareren van lekkages in strijd met de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal om preventief te handelen en om de KGF₂ te laten functioneren met inachtneming van BBT. Het blijven gebruiken van ovenkamers met een slechte staat heeft nadelige gevolgen voor het beschermen van de gezondheid en het milieu. Bezwaarde 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.

Overtreding 4: niet handelen conform een goedgekeurd inspectie- en onderhoudsplan voor ovenwanden
In de Vergunning is voorgescreven dat bezwaarde een inspectie- en onderhoudsplan voor de ovenwanden van KGF₂ (hierna: I&O-plan ovenwanden) ter goedkeuring aan verweerders moet voorleggen en dat de installaties in werking moeten zijn conform het goedgekeurde plan. Dat het gaat om een plan dat expliciet goedkeuring behoeft, is ook toegelicht in de Considerans.

In 2011 is het I&O-plan ovenwanden van 4 maart 2011 (hierna: I&O-plan ovenwanden 2011) goedgekeurd. In 2020 is door verweerders vastgesteld dat bezwaarde niet conform dit I&O-plan ovenwanden 2011 werkt en is bezwaarde gesommeerd een nieuw plan te laten vaststellen. Eind 2020 heeft bezwaarde een nieuw I&O-plan ovenwanden ingediend. Dat plan is bij brief van 15 februari 2021 niet goedgekeurd en de termijn voor het indienen van een nieuw I&O-plan ovenwanden werd opgeschort. Hierdoor bleef het I&O-plan ovenwanden 2011 het toetsingskader.

Verweerders achten het zeer aannemelijk dat bezwaarde het I&O-plan ovenwanden 2011 niet dusdanig adequaat uitvoert dat de achteruitgang in voldoende mate wordt tegengaan en zo de installatie in goede staat van onderhoud blijft. Voorts stellen verweerders vast dat bezwaarde een systeem voor classificeren vuurvast hanteert die niet beschreven is in het goedgekeurde I&O-plan ovenwanden 2011. Ook daarmee handelt bezwaarde in strijd met het goedgekeurde I&O-plan ovenwanden 2011.

Het voorgaande betekent dat KGF₂ al geruime tijd in werking is in afwijking van het I&O-plan ovenwanden 2011.

Hiermee handelt bezwaarde in strijd met vergunningvoorschrift 1.2.2. sub c.

Overtreding 5: geen goede staat van onderhoud

Bezwaarde heeft de verplichting om KGF₂ in een goede staat van onderhoud te houden. Het doel van inspectie en onderhoud is dat emissies zoveel mogelijk worden geminimaliseerd doordat de installatie milieutechnisch en veiligheidstechnisch in werking is en blijft conform de aangevraagde en vergunde situatie en conform de geldende wet- en regelgeving. In het Rapport wordt

Hoor- en adviescommissie

geconstateerd dat de inspectiemethodiek die bezwaarde hanteert voor ovenwanden geen toetsbare criteria bevat op het gebied van milieutechnische- en veiligheidstechnische aspecten. In het bijzonder is niet duidelijk op basis van welke criteria bezwaarde tot welke onderhoudsinterventies overgaat. Doordat deze criteria niet zijn vastgelegd, is niet toetsbaar of en hoe installaties in goede staat van onderhoud worden gehouden.

Verweerders moeten in de eerste plaats het systeem dat bezwaarde gebruikt voor het classificeren en de keuze voor een interventie kunnen beoordelen. In de tweede plaats moeten verweerders kunnen toetsen of bezwaarde dat systeem ook daadwerkelijk in de praktijk inzet en adequaat hanteert. Dit is nodig voor de beoordeling of bezwaarde adequaat zorgt voor een goede staat van onderhoud. Bij gebreke van de benodigde informatie, zoals bij de KGF2 het geval is, is geen sprake van een aantoonbare goede staat van onderhoud.

Het voorgaande betekent dat geen sprake is van een situatie van goede inspectie en onderhoud. Als gevolg daarvan vinden emissies plaats van zwarte/donkergrijze rookpluimen die voorkomen hadden kunnen en moeten worden.

Deze situatie is in strijd met de vergunningvoorschriften 0.1.4, 0.1.9 en 1.2.1 en past niet binnen de aan bezwaarde vergunde emissiesituatie.

Het feit dat er geen sprake is van een situatie van goede inspectie en onderhoud is daarnaast in strijd met de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal.

Overtreding 6: emissie van zwarte/donkergrijze rookpluimen uit de batteriischoorstenen

Uit het Rapport blijkt dat over de periode van 17 april 2023 tot en met 25 april 2024 regelmatig en structureel zwarte/donkergrijze rookpluimen zijn waar te nemen. Deze emissies vinden plaats in een omgeving die al overbelast is. Het is zeer aannemelijk dat met de zwarte/donkergrijze pluimen hoge concentraties van verschillende stoffen (deels ZZS) worden geëmitteerd.

Verweerders concluderen op basis van het Rapport dat bij KGF2 regelmatig en structureel emissies van verontreinigende stoffen plaatsvinden boven op de reguliere emissies. Deze emissies zijn een gevolg van een slechte staat van het onderhoud en een slechte staat van het vuurvast van ovenwand(onderdelen) en de emissies duiden erop dat ovenkamers worden gebruikt met defecten die niet (tijdig) worden opgelost. Dit zijn onder andere ovenkamers met een (soms jaren aanwezige) classificatie van 'onvoldoende' op het vuurvast van ovenwanden of kritische onderdelen van het vuurvast van ovenwanden.

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 branderkamer geraken, is in strijd met de aan bezwaarde vergunde emissiesituatie.

Daarnaast zijn de niet-reguliere emissies van zwarte/donkergrijze rookpluimen in strijd met de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal om preventief te handelen en om de KGF2 te laten functioneren met inachtneming van BBT. Het uitstoten van zwarte/donkergrijze rookpluimen heeft nadelige gevolgen voor de gezondheid en het milieu. Bezwaarde neemt niet alle maatregelen die redelijkerwijs van bezwaarde kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Overtreding 7: onacceptabele degradatie van KGF2

In de BBT-conclusie is beschreven dat het onderhouden van ovenwanden, het repareren van scheuren en het verlagen van de vulgraad van ovenkamers wegens scheuren die nog niet gerepareerd zijn, maatregelen zijn die onderdeel zijn van BBT. Uit het Rapport blijkt echter dat sprake is van een onacceptabele omvang van degradatie (slijtage) van de gehele installatie. Die

Hoor- en adviescommissie

degradatie blijkt bezwaarde niet bij te kunnen houden door middel van de reparatie-inspanningen, het I&O-plan ovenwanden 2011 en het ovenwandvervangingsprogramma.

De degradatie van KGF2 heeft een zodanige omvang dat bezwaarde niet in staat blijkt te zijn om de vereiste continue onverstoorde kooksproductie te borgen door middel van het treffen van adequate technische maatregelen bij ieder van de 108 ovenkamers. Dit leidt tot onacceptabele emissies van zwarte/ donkergrijze rookpluimen.

Met betrekking tot de degradatie van de KGF2 constateren verweerders dat sprake is van de volgende overtredingen:

1. Ongeacht de technische maatregelen die bezwaarde treft om KGF2 in werking te houden, zoals het buiten gebruik stellen en het verlagen van de vulgraad, heeft de degradatie van de installatie als geheel zodanige vormen aangenomen dat het bezwaarde niet lukt de installatie in werking te hebben en te houden conform de voorschriften over inspectie en onderhoud en reparaties, de aan bezwaarde vergunde emissiesituatie en in overeenstemming met haar specifieke zorgplicht om met preventieve maatregelen het milieu en de gezondheid te beschermen.
2. De situatie bij KGF2 is geen situatie die te beschouwen is als reguliere bedrijfsvoering met als doel continue onverstoorde kooksproductie. Die situatie veronderstelt geprogrammeerd onderhoud en mitigerende maatregelen die tijdelijk zijn en die passend zijn bij de principes van preventie en spoedige reparatie. Dit is niet het geval. De mitigerende maatregelen die bezwaarde feitelijk treft en die tijdelijk zouden moeten zijn, zijn structureel en zijn tot reguliere bedrijfsvoering verworden.

Het I&O-plan ovenwanden 2011 en het ovenwandvervangingsprogramma voorzien niet in onderhoud op een schaal en een frequentie die feitelijk wel noodzakelijk blijken te zijn vanwege de degradatie van KGF2 in zijn geheel, gelet op de staat van onderhoud van de ovens. Dit heeft als direct gevolg dat emissies plaatsvinden die voorkomen hadden kunnen en dus moeten worden en die daarmee niet passen in de aan bezwaarde vergunde emissiesituatie. Dit handelen is bovendien in strijd met haar specifieke zorgplicht om met preventieve maatregelen nadelige milieugevolgen te voorkomen dan wel zoveel mogelijk te beperken. Desondanks exploiteert bezwaarde de installatie nog steeds, door middel van maatregelen die niet beschouwd kunnen worden als reguliere bedrijfsvoering.

Het naleven van de vergunningvoorschriften ten aanzien van het reguliere onderhoud, de reparatie van scheuren en de tijdige vervanging van ovenwanden zijn harde vereisten, waarop voor verweerders de beginselplicht tot handhaving van toepassing is. Hetzelfde geldt voor de zorgplicht omtrent het minimaliseren van milieuverontreiniging en het in acht nemen van BBT. Bezwaarde mag de KGF2 niet exploiteren op een wijze die daarvan afwijkt.

Het voorgaande betekent dat bezwaarde handelt in strijd met de vergunningvoorschriften omtrent inspectie en onderhoud, reparatie en ovenwandvervangings.

Daarnaast is het exploiteren van de KGF2 met een onacceptabele degradatie in strijd met de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 Bal. De degradatie van KGF2 leidt tot nadelige gevolgen voor de gezondheid en het milieu. Bezwaarde neemt niet alle maatregelen die redelijkerwijs van bezwaarde kunnen worden gevraagd om die gevolgen te voorkomen, dan wel zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.

Maatregel op grond van artikel 18.10 Ow

Gelet op de ernst en de gevolgen van de overtredingen en de conclusie van verweerders dat het niet aannemelijk is dat bezwaarde in staat is de overtredingen te herstellen, zien verweerders geen ruimte voor een herstelsanctie in de vorm van een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang. Immers, wanneer bezwaarde niet in staat is de overtredingen (tijdig) te herstellen

Hoor- en adviescommissie

zullen de overtredingen en daarmee gepaard gaande emissies langer voortduren. Verweerders achten het voortduren van de overtredingen vanwege de onomkeerbare, ernstige gevolgen van (het voortduren van) de emissie zeer onwenselijk.

A. Toepassing artikel 18.10 ow

Als professionele partij wordt van bezwaarde verwacht dat zij de regels kent en deze naleeft. Uit het dossier volgt onmiskenbaar dat er scheuren en andere defecten zijn en dat bezwaarde zich daarvan bewust is. Voorts geldt dat bezwaarde ermee bekend is dat scheuren leiden tot zwarte/donkergrijze pluimen en dat in zwarte/donkergrijze pluimen schadelijke stoffen zitten. Dit wordt ook benoemd in de BREF. Ondanks deze wetenschap laat bezwaarde na om de noodzakelijke maatregelen te treffen om deze situatie te voorkomen. Verweerders constateren dat bezwaarde niet zelfstandig tot normconform gedrag overgaat. De handelwijze van bezwaarde met betrekking tot inspectie, onderhoud en reparaties van KGF2 beschouwen verweerders daarmee als calculerend en opportunistisch.

Het onderhavige besluit betreft toepassing van artikel 18.10 Ow. Op grond van artikel 18.10 lid 3 Ow moeten verweerders bezwaarde de gelegenheid bieden om binnen een bepaalde termijn het handelen alsnog in overeenstemming te brengen met de vergunning en de voor deze activiteit geldende regels. Deze aanzeggingsbrief strekt dan ook nog niet tot intrekking van de vergunning voor zover deze ziet op alle 108 ovens van de 4 batterijen van KGF2. Pas na het verstrijken van de geboden hersteltermijn kan al dan niet een besluit volgen om de vergunning in te trekken op grond van artikel 18.10 lid 1 Ow.

B. Gelegenheid om de exploitatie alsnog in overeenstemming te brengen

Op grond van artikel 18.10 lid 3 Ow bieden verweerders bezwaarde de gelegenheid om de exploitatie van KGF2 in overeenstemming te brengen met vergunningvoorschriften 0.1.4, 0.1.9, 1.2.1, 1.2.2 en 1.2.20.H.VII en de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal.

Bezwaarde dient hiervoor maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat de exploitatie van KGF2 binnen 12 maanden na dagtekening van het betreden besluit in overeenstemming is met vergunningvoorschriften 0.1.4, 0.1.9, 1.2.1, 1.2.2 en 1.2.20.H.VII en de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal.

Verweerders verwachten van bezwaarde dat zij verweerders periodiek op de hoogte houden van de voortgang van het herstel van de overtredingen. Verweerders verwachten dat bezwaarde binnen 6 weken na dagtekening van het bestreden besluit een plan van aanpak toezendt waaruit volgt welke maatregelen door bezwaarde zullen worden genomen en dat deze maatregelen voldoende zijn om ervoor te zorgen dat de exploitatie van KGF2 binnen 12 maanden na dagtekening van deze brief in overeenstemming is met genoemde vergunningvoorschriften en de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal.

Na 12 maanden na dagtekening van deze brief controleren verweerders of de overtredingen van genoemde vergunningvoorschriften en ook de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal zijn beëindigd. Indien dit niet het geval is, kunnen verweerders de vergunning voor zover deze ziet op alle 108 ovens van de 4 batterijen van KGF2 intrekken.

C. Evenredigheid

Verweerders zijn van mening dat de gestelde termijn van 12 maanden redelijk is. Bij de vaststelling van deze termijn is rekening gehouden met de technische, financiële en operationele mogelijkheden en gevolgen voor het bedrijf.

Hoor- en adviescommissie

Of in vervolg op deze aanzegging een besluit tot intrekking van de vergunning voor KGF2 zal volgen, is afhankelijk van de stappen die bezwaarde neemt naar aanleiding van deze aanzeggingsbrief.

Verweerders achten het intrekken van de vergunning voor zover deze ziet op de exploitatie van de 4 batterijovens met daarin de 108 ovens van KGF2 niet op voorhand onevenredig, als blijkt dat bezwaarde niet in staat is om binnen de gestelde termijn alsnog de vergunningvoorschriften en de specifieke zorgplicht na te leven. In het geval verweerders besluiten over te gaan tot intrekking, zal de evenredigheid daarvan in het kader van dat besluit verder worden beoordeeld en gemotiveerd. Daarbij zullen verweerders uiteraard ook aandacht besteden aan de (financiële) belangen.

De ingediende zienswijzen geven geen aanleiding om het besluit aan te passen.

Besluit

Verweerders besluiten bezwaarde op grond van artikel 18.10 lid 3 Omgevingswet de gelegenheid te bieden om binnen 12 maanden na dagtekening van deze brief de exploitatie van KGF2 in overeenstemming te brengen met vergunningvoorschriften 0.1.4, 0.1.9, 1.2.1, 1.2.2 en 1.2.20.H.VII en de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal. Bezwaarde dient hiervoor maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat de exploitatie van KGF2 binnen 12 maanden na dagtekening van deze brief in overeenstemming is met vergunningvoorschriften 0.1.4, 0.1.9, 1.2.1, 1.2.2 en 1.2.20.H.VII en de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal. Dit kan bezwaarde doen door maatregelen te treffen die ervoor zorgen dat:

- 1) de installatie functioneert zoals door bezwaarde is beschreven in de aanvraag om de vergunning (en alle latere aanvullingen (ambtshalve en/of op aanvraag)), met het oog op het technisch ontwerp van deze installatie;
- 2) bezwaarde tijdens de exploitatie van KGF2 te allen tijde kan voldoen aan de in deze brief genoemde vergunningvoorschriften;
- 3) bezwaarde de bedrijfsvoering zodanig aanpast, dat bezwaarde in staat is KGF2 regulier te bedrijven conform de uitgangspunten in de BREF (in het bijzonder paragraaf 5.3.5, 5.3.9, 5.3.12). Dat is essentieel om emissies als gevolg van niet-reguliere bedrijfsvoering zoveel mogelijk te minimaliseren;
- 4) KGF2 conform de technische kenmerken daarvan wordt geëxploiteerd. Het gaat daarbij in het bijzonder om:
 - vergunningvoorschriften over inspectie en onderhoud en BBT 46: emissies worden verminderd door een continue onverstoord kooksproductie op batterijniveau en bij de ovens die in gebruik zijn, door middel van de toepassing van elf technieken;
 - vergunningvoorschriften over het repareren van lekkages en BBT 49: emissies worden verminderd door reguliere bedrijfsvoering van de kookoven en door voorkomen en reparatie van lekken tussen ovenkamers en stookruimten;
- 5) het nemen van de defect corrigerende maatregel 'aanpassen vulgraad' niet leidt tot emissies van zwarte/donkergrijze rookpluimen en dat de kookovens gelijkmatig en onverstoord bedreven worden, waardoor bokovens en andere afwijkende gebeurtenissen met niet-reguliere emissies naar de lucht worden vermeden. Van belang is daarbij inzichtelijk te maken dat te allen tijde sprake is van een minimalisatie van emissies vanwege het gaarproces, en;
- 6) met betrekking tot vergunningvoorschrift 1.2.20.H.VII (lekkages ovenkamers en stookruimten) en BBT-conclusie 49 indien lekkages plaatsvinden tussen de ovenkamer en de stookruimte in een ovenwand, bezwaarde deze zo snel als mogelijk is kan repareren. Onder 'zo snel als mogelijk' verstaan verweerders dat binnen 24 uur gehandeld moet worden, startend met het signaleren, registreren en melden. Van belang is dat bezwaarde inzichtelijk maakt dat zij in staat is lekkages tussen de ovenkamers en stookruimten te voorkomen door middel van inspectie en onderhoud. In dat verband wijzen verweerder bezwaarde erop dat in de BREF wordt aangegeven dat barsten in de kookovenwanden een belangrijke oorzaak zijn van de emissie. Met goede monitoring van stof in het afgas kan worden opgespoord welke kamers een (verhoogde) stofemissie

Hoor- en adviescommissie

veroorzaken. Door reparatie van barsten in kamers kan de stofemissies praktisch tot nul worden gereduceerd.

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

Alvorens in te gaan op de gronden zal de commissie eerst het verzoek om inzage in het procesdossier door het advocatenkantoor Prakken d'Oliveira dat zich namens Stichting Frisse Wind.nu, Greenpeace en de heer 5.1.2e heeft gesteld bespreken. Het is de commissie niet geheel duidelijk geworden welke procesrol zij innemen. De commissie neemt aan dat zij het door verweerders genomen besluit ondersteunen. Het had dan ook voor de hand gelegen dat zij aansluiting zouden zoeken bij verweerders. De commissie constateert dat dit niet het geval is geweest.

Op grond van artikel 7:4, tweede lid, van de Awb liggen de stukken voorafgaand aan het horen gedurende ten minste een week voor belanghebbenden ter inzage. Bezwaarde heeft op grond van artikel 7:4, zesde lid, van de Awb verzocht om geheimhouding van de stukken. Het doel van de terinzagelegging is niet het openbaar maken van stukken voor ieder, maar de kennisneming van stukken door de belanghebbenden in de bezwaarprocedure.

Verweerders hebben besloten om het besluit van 19 december 2024 slechts gedeeltelijk openbaar te maken. Bij de terinzagelegging is daarbij aangesloten. De beslissing om stukken geheel of gedeeltelijk geheim te houden is niet zelfstandig vatbaar voor bezwaar. Het staat verweerders echter vrij om alsnog het gehele dossier aan derde belanghebbende te verstrekken.

1. Bezwaar: Het aanzeggingsbesluit is niet in werking getreden.

Nu het besluit niet aan gemachtigde is verzonden, is het conform jurisprudentie niet in werking getreden.

Verweer:

Het aanzeggingsbesluit is op 19 december 2024 aan Tata Steel bekend gemaakt. Daarmee is het aanzeggingsbesluit op 19 december 2024 in werking getreden. Dat het aanzeggingsbesluit niet op 19 december 2024 is toegezonden aan de (advocaat-)gemachtigden van Tata Steel, maakt dit naar de mening van verweerders niet anders.

Van belang is dus dat, in dit geval, de gemachtigden van Tata Steel van het besluit kennis konden nemen of redelijkerwijs hadden kunnen nemen. Of dat nu middels een via het bestuursorgaan verkregen afschrift of op een andere wijze gebeurt, is daarvoor niet relevant.

Uit de brief die op 24 december 2024 door de (advocaat-)gemachtigden namens Tata Steel is verstuurd aan de ODNZKG, volgt dat de gemachtigden in ieder geval per 24 december 2024 kennis hebben genomen van het aanzeggingsbesluit.

Gelet op het voorgaande is het besluit reeds in werking getreden, naar de mening van de ODNZKG op 19 december 2024 en anders in ieder geval uiterlijk op 24 december 2024.

Voor de volledigheid is het aanzeggingsbesluit op 18 maart 2025 alsnog toegezonden aan gemachtigden.

Overweging commissie

Uit de jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 4 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2643, blijkt dat uit artikel 2:1, eerste lid, van de

Hoor- en adviescommissie

Awb, gelezen in samenhang met de geschiedenis van de totstandkoming van deze bepaling (PG Awb I, p. 167), voortvloeit dat het optreden van een gemachtigde tot gevolg heeft dat het contact met een belanghebbende in beginsel via die gemachtigde verloopt en dat, indien een besluit aan de bij het bestuursorgaan bekende gemachtigde wordt toegezonden, de bekendmaking op de voorgeschreven wijze heeft plaatsgevonden. Hiervoor is niet van belang of het besluit daarnaast ook aan de belanghebbende zelf is gestuurd. Op het moment dat gemachtigde kennis heeft kunnen nemen van het besluit, is het op een juiste wijze bekendgemaakt en in werking getreden gelet op het bepaalde in artikel 2:1, eerste lid, van de Awb in verbinding gelezen met de artikelen 3:40 en 3:41, eerste lid, van de Awb.

De commissie is van mening dat gemachtigde kennelijk op 24 december 2024 kennis heeft genomen van het bestreden besluit. Bij brief van 24 december 2024 heeft gemachtigde immers gereageerd op het naar Tata steel B.V. verzonden besluit van 19 december 2024. Het besluit is volgens de commissie dan ook, gelet op de genoemde rechtspraak, op die datum in werking getreden.

2. Bezwaar: Het besluit is onbevoegd genomen, er is niet voldaan aan artikel 18.10 Ow. Er had eerst met andere handhavingsmiddelen getracht moet worden om de overtreding te beëindigen, alvorens toegekomen kan worden aan (het ultimatum remedium van) het intrekken van een vergunning als sanctie.

De vermeende overtredingen zijn wel degelijk te herstellen, aangezien het gaat om onderhoud.

Verweer:

Verweerders benadrukken allereerst dat het aanzeggingsbesluit nog geen daadwerkelijke intrekking van de vergunning behelst. Met het aanzeggingsbesluit wordt dus enkel een (grotendeels van procedurele aard zijnde) termijn gesteld om de overtredingen op te heffen.

De door bezwaarde genoemde 'voorwaarde' voor het intrekken van de vergunning volgt niet uit de wet, de parlementaire geschiedenis dan wel de door haar genoemde rechtspraak en literatuur. Uit artikel 18.10 Ow vloeien geen verdere vereisten voort, anders dan het vereiste van lid 3 om, voordat het bevoegd gezag toepassing geeft aan de in lid 1 opgenomen intrekkingsbevoegdheid, de overtreder de gelegenheid te bieden zijn handelen binnen een bepaalde termijn alsnog in overeenstemming te brengen met de voor de activiteit geldende vergunning en/of regels.

Uit de jurisprudentie blijkt niet dat er pas tot intrekking mag worden overgegaan nadat eerdere handhavingsbesluiten niet hebben gewerkt.

Het is de inschatting van verweerders dat bezwaarde (thans) niet (meer) in staat is om de overtredingen te herstellen. Er bevinden zich zodanig veel ovenkamers in een slechte staat van onderhoud dat het niet aannemelijk is dat deze in de praktijk in een goede staat van onderhoud kunnen komen te verkeren.

De inschatting van de verweerders dat bezwaarde (thans) niet (meer) in staat is om de overtredingen te herstellen, doet overigens niet af aan het wettelijke vereiste uit artikel 18.10 lid 3 Ow om een hersteltermijn te bieden alvorens tot intrekking kan worden overgegaan.

Overweging commissie

In geval van een vermeende overtreding hebben verweerders verschillende handhavingsinstrumenten tot hun beschikking om op te treden tegen vermeende overtredingen.

Hoor- en adviescommissie

Verweerders dienen vervolgens te motiveren waarom in een specifieke situatie is gekozen voor een bepaald handhavingsinstrument. In de onderliggende casus hebben verweerders besloten om een aanzegging tot intrekking van de vergunning te versturen. De intrekking van een vergunning is de meest verstrekkende maatregel die verweerders kunnen inzetten bij een vermeende overtreding.

Intrekking van een vergunning als sanctie is niet in de Algemene wet bestuursrecht geregeld en behoeft dus een regeling in een bijzondere wet als die sanctie voor een effectieve handhaving wenselijk wordt geacht. In de Omgevingswet is de intrekking van de vergunning geregeld in artikel 18.10 Ow. De commissie merkt daarbij op dat het wetsartikel niet eist dat aan de intrekking een last vooraf dient te gaan. De commissie merkt echter ook op dat zij geen jurisprudentie heeft gevonden waarbij een bestuursorgaan, naar aanleiding van een geconstateerde overtreding, meteen tot intrekking van de vergunning is overgegaan, dus zonder eerst een last op te leggen. Uit de jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtsspraak van de Raad van State van 25 mei 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BQ5928, blijkt dat de aard en de ernst van de overtreding een rol speelt bij de intrekking van de vergunning en dat, gelet op de ingrijpende gevolgen van de intrekking van de vergunning, het bestuursorgaan uitvoerig dient te motiveren waarom er is overgegaan tot intrekking van de vergunning.

Bezwaarde maakt uit de annotatie van A.B. Blomberg bij de eerder genoemde jurisprudentie op dat het bevoegd gezag alleen van de intrekkingbevoegdheid gebruik mag maken als de herstelsancties bestuursdwang en dwangsom geen soelaas (meer) bieden. Uit de annotatie van Y. Flietstra bij de eerder genoemde jurisprudentie kan worden opgemaakt dat "slechts" uitvoerig gemotiveerd dient te worden waarom niet met bestuursdwang of een last onder dwangsom kon worden volstaan. Het staat dus niet onomstotelijk vast dat een intrekkingstraject van de vergunning alleen maar ingezet kan worden als er eerst een last is opgelegd. Wel staat vast dat het bestuursorgaan uitvoerig dient te motiveren waarom, al of niet direct, tot het traject tot intrekking is overgegaan. De commissie is van mening dat verweerders dit onvoldoende hebben gedaan. Hieronder zal de commissie dit nader motiveren.

In het bestreden besluit geven verweerders aan dat er twee redenen zijn om het traject van de intrekking van de vergunning in te gaan, namelijk:

1. De ernst en de gevolgen van de overtredingen, en;
2. Dat het niet aannemelijk is dat bezwaarde in staat is de overtreding te herstellen.

Ad 1.

Volgens verweerders hebben de overtredingen zeer ernstige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. De overtredingen leiden regelmatig en structureel tot emissies van zwarte of donkergrijze rookpluimen die alle soorten koolwaterstoffen bevatten, waarvan een groot deel kwalificeert als ZZS, in een omgeving die al overbelast is.

De commissie constateert dat in de handavingsbesluiten van verweerders van 19 december 2024 met kenmerk 13192291/28613978 en 13199417/28553657 ook wordt aangegeven dat *"het deels gaat om overschrijdingen van grenswaarden voor ZZS (Zeer Zorgwekkende Stoffen) gaat. Deze stoffen zijn, zeker in (te) grote hoeveelheden (zeer) schadelijk voor de leefomgeving. Het is kortom van groot belang om emissies van deze stoffen als gevolg van overschrijding van de grenswaarden naar de leefomgeving te voorkomen.* Desondanks hebben verweerders er toen wel voor gekozen om een last onder dwangsom (2 lasten met twee separate besluiten) op te leggen. Het is onduidelijk waarom verweerders voor deze overtredingen wel hebben gekozen voor het opleggen van een last en niet voor het intrekken van de vergunning. Het feit dat het in de voorliggende casus volgens verweerders niet aannemelijk is dat bezwaarde in staat is de overtreding te herstellen, zou dus het verschil moeten verklaren tussen het in de ene situatie opleggen van een last onder dwangsom en in de

Hoor- en adviescommissie

andere situatie het starten van het traject om de vergunning in te trekken. De commissie zal daar hieronder nader op ingaan.

Ad 2.

In de eerder aangehaalde jurisprudentie staat het volgende over de hersteltermijn: *de begunstigingstermijn moet zodanig zijn dat een overtreding ook daadwerkelijk binnen de gestelde termijn kan worden beëindigd*. Verweerders zijn echter van mening dat de overtredingen niet hersteld kunnen worden. De vraag is dan ook wat in een dergelijke situatie een redelijke begunstigingstermijn is. Het besluit lijkt op dit punt innerlijk tegenstrijdig te zijn. Aan de ene kant kiezen verweerders bewust niet voor het opleggen van een last, aangezien dan de overschrijding van de emissies langer blijft voortbestaan, terwijl bezwaarde de overtreding (waarschijnlijk) niet ongedaan kan maken. Aan de andere kant kiezen verweerders bij het traject tot intrekking van de vergunning voor een vrij lange hersteltermijn van 12 maanden. Als deze overtredingen zo ernstig zijn en bezwaarde kan deze overtredingen ook niet herstellen, waarom is een hersteltermijn van 12 maanden dan een redelijke termijn? Verweerders motiveren in elk geval niet waarom een hersteltermijn van 12 maanden een redelijke termijn is voor een overtreding die volgens verweerders niet hersteld kan worden. De commissie begrijpt wel dat artikel 18.10 lid 3 Ow verplicht tot het geven van een hersteltermijn, maar van verweerders mag verwacht worden dat zij motiveren waarom er dan gekozen is voor een termijn van 12 maanden, terwijl zij van mening zijn dat gelet op de ernst van de overtredingen niet gekozen kan worden voor het opleggen van een last, aangezien dan de overschrijding van de emissies langer blijft voortbestaan. Daar komt bij dat bij het inzetten van een dergelijk zwaar handhavinginstrument het onomstotelijk vast moet staan dat er daadwerkelijk sprake is van een zeer ernstige overtreding. De commissie zal bij de bezwaargronden 4 tot en met 10 nagaan of onomstotelijk is komen vast te staan dat er sprake is van een zeer ernstige overtreding.

De commissie is van mening dat verweerders in het bestreden besluit onvoldoende hebben gemotiveerd waarom de aanzegging tot intrekking van de vergunning in deze casus het meest geëigende middel is.

3. Bezwaar: Het besluit is onbevoegd genomen, er is geen grondslag voor een plan van aanpak. Volgens de voorzieningenrechter is er geen grondslag om in dit geval aan bezwaarde de afdwingbare verplichting op te leggen om een plan van aanpak op te stellen.

Verweer:

Naar de mening van verweerders voorziet artikel 18.10 lid 3 Ow wel in een grondslag om een plan van aanpak van bezwaarde te verlangen. De overtreder moet gelegenheid krijgen om zijn handelen in overeenstemming te brengen met de voor hem geldende regels. Het plan van aanpak biedt inzage op welke wijze het handelen in overeenstemming wordt gebracht met de geldende regels en is dus gericht op herstel van de overtredingen en maakt daar onderdeel van uit.

Het plan van aanpak is niets meer dan een op schrift gesteld tijdspad van voorgenomen maatregelen dat schetst op welke manier de geconstateerde overtredingen zullen worden hersteld.

Anders dan bezwaarde veronderstelt, leidt het niet tijdig indienen van een plan van aanpak niet tot intrekking van de aan bezwaarde verleende vergunning. Immers is op grond van artikel 18.10 lid 3 Ow voor het herstel van de geconstateerde overtredingen een termijn van 12 maanden geboden aan Tata Steel.

Hoor- en adviescommissie

De voorzieningenrechter komt slechts tot de conclusie dat het plan van aanpak naar zijn voorlopige oordeel niet kan worden gekwalificeerd als een rechtens afdwingbare verplichting en dat voor sanctionering bij het niet tijdig overleggen van een plan van aanpak daarom geen grondslag bestaat.

Overweging commissie

De commissie verwijst naar de uitspraak van de voorzieningenrechter² en sluit daarbij aan. De commissie merkt ook hierbij op dat verweerders op twee gedachten lijken te hinken. Aan de ene kant zijn zij van mening dat de overtredingen niet herstelbaar zijn en aan de andere kant willen verweerders dat bezwaarde komt met een plan van aanpak om de overtredingen ongedaan te maken.

4. Bezwaar: De slechte staat van de ovenwanden (overtreding 1).

Het levendbeeld vormt geen feitelijke, actuele weergave van de staat van een oven. Eenmaal gegeven classificaties worden niet meer aangepast. Classificatie 2 blijft classificatie 2, ook nadat het defect verholpen is.

Ovenwanden waar een afwijking wordt geconstateerd worden aangepakt.

Het ovenwandenvervangingsprogramma is een programma om ovenwanden integraal te vervangen. Het is een preventief programma. De ovenwanden verkeren niet in slechte staat.

Verweer:

Vergunningvoorschrift o.1.9 schrijft voor dat de inrichting in een goede staat van onderhoud moet verkeren. Inspectie en onderhoud, waaronder ovenwandvervanging, nemen een belangrijke plaats in bij het operationeel houden van KGF2.

Zoals in het aanzeggingsbesluit is opgemerkt hebben inspectie en onderhoud als doel de achteruitgang van het vuurvast van de ovenwanden te beheersen en de achteruitgang voortdurend tegen te gaan met het oog op het minimaliseren van emissies. Hiertoe dient Tata Steel te zorgen voor een goed inspectieregime en dient Tata Steel adequate onderhoudsmaatregelen te nemen.

Het ovenwandenvervangingsprogramma is bedoeld om de ovenwanden van de ovens van KGF2 projectmatig te kunnen vervangen. Bezwaarde benoemt in het kader van het ovenwandenvervangingsprogramma de ovenwanden die vervangen moeten worden. Verweerders hebben geconstateerd dat bezwaarde niet tot ovenwandvervanging overgaat, terwijl bezwaarde zelf heeft aangegeven dat de ovenwanden vervangen moeten worden.

Om te bepalen wanneer een ovenwand moet worden gerepareerd of vervangen is de staat van het vuurvast van een ovenwand van belang.

Degradatie van het vuurvast leidt uiteindelijk tot beschadiging van ovenwanden. Het vuurvast van de ovenwanden wordt dan ook als onvoldoende of slecht geclassificeerd, wanneer sprake is van beschadigde ovenwanden, bijvoorbeeld door slijtage of scheuren.

Wanneer schade bij ovenwanden wordt hersteld, bijvoorbeeld door het repareren van

² ECLI:NL:RBNHO:2025:1621, Rechtbank Noord-Holland, 25-187

Hoor- en adviescommissie

scheuren middels laswerk, maakt dat niet dat het vuurvast van de ovenwanden in een betere staat komt te verkeren. Het vuurvast van de ovenwanden is dermate gedegradeerd, gesleten of verzwakt dat schade is ontstaan. Keramisch lassen is een oppervlakkige reparatie, waarmee niet de gehele scheur wordt gerepareerd. Dat betekent dat, alhoewel sprake kan zijn van herstel van beschadigingen, nog steeds sprake is van een onvoldoende of slechte staat van het vuurvast van de ovenwanden. Het repareren van defecten of afwijkingen (scheuren) bij ovenwanden maakt de staat en de classificatie van de ovenwanden niet beter. Dergelijke reparaties zijn een vorm van klein onderhoud, waarbij de feitelijke staat van de wand – conform het niet beter classificeren in het levendbeeld - er niet op vooruit gaat.

Beschadigde ovenwanden leiden tot lekkages, waarbij ruw kooksofengas in de stookkamers terecht komt. Door aanhoudende degradatie van ovenwanden neemt de faalkans en daarmee het risico op lekkage en dus emissie toe. Onderhoudswerkzaamheden voorkomen emissies dus niet. Dit blijkt ook uit de emissies in de vorm van zwarte/ donkergrijze rookpluimen uit de batterijschoorstenen van KGF2.

Het tempo van de uitvoering van ovenwandvervanging is niet snel genoeg om het tempo van de achteruitgang van het vuurvast van de ovenwanden tegen te gaan. Daardoor degradeert KGF2 en ontstaan (sneller) lekkages van ovenwanden. Lekkages moeten voorkomen worden.

Overweging commissie

De commissie constateert dat partijen, ondanks dat er veel overleg hierover heeft plaatsgevonden, een verschillend beeld hebben van het levendbeeld. Hierdoor zijn partijen het oneens over welke conclusies er getrokken kunnen worden op grond van het levendbeeld. De commissie merkt daarbij op dat bezwaarde heeft gekozen voor een levendbeeld, waarbij classificaties niet worden aangepast, maar de verrichte reparaties in een ander systeem worden bijgehouden, waardoor er verwarring kan ontstaan over de actuele situatie van een ovenwand. Het gaat daarbij vooral om de vraag wat de feitelijke situatie is van een ovenwand en de vraag of na een reparatie een ovenwand nog voldoende vuurvast is.

De commissie constateert dat partijen het oneens zijn over de effecten van een reparatie. Bezwaarde is van mening dat na een reparatie een ovenwand voldoende vuurvast is. Verweerders zijn van mening dat dit niet het geval is. Het is echter aan verweerders om aan te tonen dat een ovenwand na een reparatie niet langer vuurvast is. In het rapport van bevindingen van 10-10-2024 staat het volgende: *Toezicht heeft bij steekproeven geconstateerd dat de waargenomen emissies in veruit de meeste gevallen worden veroorzaakt door lekkages. Deze lekkages leiden tot emissies naar de omgeving, in de vorm van zichtbare zwarte pluimen.* Dit zou ook door experts bevestigd zijn. Het is de commissie niet duidelijk geworden hoe dit exact is geconstateerd en wie de ingeschakelde experts zijn en wat zij onderzocht hebben. De commissie is van mening dat in het rapport op zijn minst aangegeven had moeten worden wie de ingeschakelde experts zijn en hoe zij tot hun conclusie zijn gekomen. De commissie heeft ook geen rapport aangetroffen waaruit onomstotelijk blijkt dat de vuurvastheid van de ovenwanden niet zou voldoen na de gedane reparaties. Gelet ook op het ingezette handhavinginstrument en de gevolgen daarvan, is de commissie van mening dat deze overtreding onvoldoende is gemotiveerd door verweerders.

De commissie kan niet geheel uitsluiten dat de zwarte rookpluimen worden veroorzaakt door lekkages in de ovenwanden, maar de sluitende motivering hiervoor ontbreekt vooralsnog.

5. Bezwaar: Lagere vulgraad om noodzakelijk onderhoud uit te stellen (overtreding 2).

Hoor- en adviescommissie

In de vergunning van bezwaarde is nergens vastgelegd dat de vulhoeveelheid niet minder dan 32 ton mag bedragen. De ovens zijn ontworpen voor een vulgewicht van maximaal 32 ton.

Er is geen enkele relatie tussen de vulgraad van een oven en het onderhoud.

De verplichting om het garingsproces stabiel te houden is echter iets anders dan de verplichting om ervoor te zorgen dat het stookproces goed verloopt. Verweerders lezen de BREF verkeerd.

Het verlagen van de vulgraad is hiermee dus juist een preventieve maatregel ter voorkoming van schade aan de ovenwanden (en eventueel als gevolg daarvan optredende emissies).

Een lagere vulgraad kan niet leiden tot extra of andere emissies. Paragraaf 5.3.4 van de BREF doelt niet op emissies uit de schoorsteen die ontstaan als gevolg van lekkage van de ovenwanden, omdat een lagere vulgraad zou zijn toegepast.

Er ontstaan geen bokovens. Er worden met een lagere vulgraad minder kooks geproduceerd, maar het productieproces zelf ondervindt geen veranderingen of onderbrekingen.

Verweer:

Scheuren in het vuurvast van de ovenwanden leiden tot lekkages van kooksovensgas naar de stookkamers waarin gasbranders de ovens verwarmd houden. Dit resulteert in emissies van zwarte pluimen vanuit de batterijschoorstenen ("cokes oven stack"), omdat ruw kooksovensgas vermengt met het verstookte (gereinigde) kooksgas of hoogovensgas waarmee de branders in de stookkamers worden gestookt. Dit heeft onder andere emissies van koolwaterstoffen tot gevolg.

Paragraaf 5.3.4 van de BREF gaat over het verzekeren van een onverstoorde operatie van een kooks- en gasfabriek. Anders dan bezwaarde stelt, houdt deze paragraaf niet alleen verband met diffuse emissies uit de ovenkamers, maar ook met emissies uit de batterijschoorstenen.

Met betrekking tot emissies van zwarte/donkergrijze rookpluimen uit de batterijschoorsteen volgt uit paragraaf 5.3.12.1 van de BREF dat het niet eenvoudig is om vast te stellen welke specifieke oven lekt naar de stookkamer en (dus) de bron is van de ongebruikelijke emissies. Er is immers één stookstelsel waar alle ovens van een batterij op aangesloten zijn. Zelfs met aanvullend onderzoek is het lastig of zelfs niet vast te stellen door welke specifieke oven een zwarte/donkergrijze pluim is veroorzaakt. Hierdoor is het ook niet mogelijk om voor deze emissies maximumpercentages per bron op te nemen.

Een afwijking of beschadiging van een oven is een reden voor een verhoogde uitstootkracht en dus voor het verlagen van de vulgraad. Uit paragraaf 5.3.4 van de BREF volgt dat het verlagen van de vulgraad van een oven een "defect correction" is. Een verhoogde uitstootkracht en verlaging van de vulgraad zijn indicatief voor een ovenwand met beschadigingen.

Naar het oordeel van verweerders kan het verlagen van de vulgraad weliswaar ook duiden op een preventieve maatregel om schade te voorkomen, maar moet daaraan worden toegevoegd dat dit enkel een preventieve maatregel is om verdere schade te voorkomen.

Naar de mening van verweerders duidt, zoals toegelicht, de herhaaldelijke verlaging van de vulgraad van kooksovens op beschadigingen in de ovenwanden. Dergelijke beschadigingen kunnen leiden tot

Hoor- en adviescommissie

lekkages van de stooksystemen naar de ovenkamers en daarmee tot emissies van zwarte/donkergrijze rookpluimen uit de batterijschoorstenen.

Het herhaaldelijk toepassen van een verlaagde vulgraad duidt op het uitstel van noodzakelijk onderhoud.

Uit paragraaf 5.3.4. van de BREF volgt dat een onverstoord kooksproductie een positief effect heeft op zowel diffuse emissies als emissies uit de batterijschoorsteen. Het verlagen van de vulgraad hoeft op zichzelf niet ook direct of altijd tot een verstoring in de kooksproductie te leiden. Verlaging van de vulgraad betekent echter dat ook andere parameters in het kooksproductieproces moeten worden aangepast, zoals de temperatuur. Alle parameters tezamen zijn van belang voor de stabiliteit in de oven. Het continu (moeten) aanpassen van de verschillende parameters (door toepassing van een lagere vulgraad) brengt die stabiliteit in gevaar en leidt tot verstoringen in de kooksproductie.

Er vinden meer bokovens plaats bij ovens waar op basis van de data uit de vulgradenanalyse een gemiddeld lagere vulgraad is waargenomen: 71% van de bokovens vindt plaats bij de ovens met een structureel verlaagde vulgraad.

Overweging commissie

Uit paragraaf 5.3.4 blijkt dat onderhoud en een soepel en onverstoord verloop van het proces het belangrijkste is om emissies onder controle te houden. Het verlagen van de vulgraad maakt dat er minder emissie per oven is, maar per ton cokes kan het resultaat slechter zijn als ovens niet optimaal branden.

De commissie merkt op dat het verlagen van de vulgraad kan zorgen dat er minder druk op de ovenwand komt te staan. Dit kan dus preventief zijn om (verdere) schade te voorkomen en is dus toegestaan. Het hanteren van een lagere vulgraad in verband met een (ernstig) beschadigde oven is niet toegestaan, aangezien er dan onvergunde lekkages kunnen ontstaan.

De commissie is van mening dat verweerdere vergaande conclusies lijken te trekken uit de constatering dat 71% van de bokovens plaatsvinden bij ovens met een structureel verlaagde vulgraad en dat dit erop lijkt te duiden dat er geen sprake is van een preventief beleid. De commissie heeft tijdens de hoorzitting echter begrepen dat het ontstaan van bokovens nu eenmaal een gegeven is en dat het aantal bokovens bij KGF₂ niet aan te merken is als extreem veel.

6. Bezwaar: Niet zo spoedig mogelijk repareren van ovenwanden (overtreding 3).

Niet alle beschadigingen in ovens leiden tot emissies (lekkages). Daar komt bij dat het leeglaten van een oven geen nadelige milieueffecten heeft.

Verweer:

De termijn van 24 uur om zo spoedig mogelijk te repareren, ziet op het nemen van de eerste acties gericht op reparatie en deze termijn sluit aan op de werkelijkheid van het bedrijven van KGF₂, namelijk de garingscyclus van ongeveer 20 tot 22 uur.

Overweging commissie

De commissie acht, gelet op de uitleg van verweerdere, deze termijn van 24 uur an sich niet onredelijk. Dat neemt niet weg dat het aan bezwaarde is om te bepalen hoe zij vervolgens acteert, zo lang dat binnen de kaders van de wet en/of vergunning is. Zo kan bezwaarde ook besluiten een beschadigde oven niet te gebruiken.

Hoor- en adviescommissie

7. Bezwaar: Bezwaarde handelt niet conform een goedgekeurd inspectie- en onderhoudsplan voor ovenwanden (overtreding 4).

Het is onduidelijk wat de overtreding is: het niet hebben van een goedgekeurd I&O plan of het niet handelen in overeenstemming met het I&O plan. Het lijkt te gaan om het handelen in strijd met het I&O plan uit 2011.

Het feit dat verweerders de vergunningvoorschriften met betrekking tot het I&O plan om haar moverende redenen nog steeds niet hebben aangepast, betekent echter niet dat bezwaarde daarom in strijd met het nog steeds vigerende I&O plan zou handelen.

De classificatie van de staat van het vuurvast is louter een methode (en daarmee concrete invulling) van reguliere inspectie, zoals die is voorgeschreven in het I&O plan 2011. Het I&O plan 2011 geeft betrekkelijk veel vrijheid om onderhoud en inspectie naar eigen inzicht vorm te geven.

De timing van het ovenwandenvervangingsprogramma is echter niet in het I&O plan uit 2011 opgenomen, maar in het later (overigens onverplicht) vastgestelde ovenwandenvervangingsprogramma. Het feit dat die desbetreffende timing toch niet haalbaar bleek betekent niet dat bezwaarde in strijd met het I&O plan uit 2011 handelt.

Verweer:

In het I&O-plan ovenwanden 2011 is ovenwandvervangning opgenomen als onderhoudsmaatregel. Verweerders constateren dan ook dat ovenwandvervangning en daarmee het Ovenwandvervangingsprogramma onderdeel is van de I&O-cyclus.

Toezicht heeft geconstateerd dat de inspectiemethodiek van de ovenwanden niet overeenkomt met het goedgekeurde 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. De inspectiemethodiek bevat immers geen toetsbare criteria op het gebied van milieutechnische- en veiligheidstechnische aspecten. Hierdoor overtreedt bezwaarde vergunningvoorschrift 1.2.2 sub c.

Overweging commissie

De commissie merkt op dat het hier gaat om het niet conform het vastgestelde I&O-plan ovenwanden 2011 handelen door bezwaarde.

In hoofdstuk 3.3 van het I&O-plan ovenwanden 2011 is e.e.a. opgenomen over de inspectie en onderhoud van de ovenwanden. Hierin staat dat alle ovens eenmaal per jaar worden onderworpen aan een visuele inspectie. Aan de hand van deze inspectie wordt het onderhoudsjaarplan samengesteld. Bij KGF2 zijn meerdere keren de inwendige verbrandingskamers met behulp van een watergekoelde endoscopie (uitgevoerd door een gespecialiseerd bedrijf CPM) geïnspecteerd, om zo zorgvuldig mogelijk het reparatieplan op te stellen. Verbrandingskamers die in slechte conditie verkeren worden door deze methode opgespoord.

Er is een aanpak voor het vernieuwen van complete verbrandingswanden. Keramisch lassen gebeurt op incidentele ovens.

Naar aanleiding van het bovenstaande komt de commissie tot het oordeel dat in het I&O-plan ovenwanden 2011 de inspectie en onderhoud van de ovenwanden summier is geregeld. Het uitgangspunt lijkt te zijn om verbrandingswanden te vervangen als de noodzaak hiertoe is gebleken bij inspectie. Keramisch lassen is kennelijk ook een mogelijkheid. De commissie kan zich voorstellen dat het voor verweerders moeilijk is om op basis van dit summiere I&O-plan grip te krijgen op het

Hoor- en adviescommissie

uitgevoerde onderhoud. Het is echter vooral de vraag of er sprake is van lekkages van emissies als gevolg van de slechte staat van een ovenwand. De commissie kwam al tot de conclusie dat dit door verweerders onvoldoende is gemotiveerd.

8. Bezwaar: Geen goede staat van onderhoud (overtreding 5).

Als verweerders vinden dat de inspectiemethodiek van bezwaarde geen toetsbare criteria zou bevatten, wil dat nog niet zeggen dat bezwaarde geen goedgekeurd I&O plan zou hebben en dat de KGF2 niet in goede staat van onderhoud zou verkeren. De stelling dat sprake zou zijn van lekkages als gevolg van te lang uitgestelde reparaties onderbouwen verweerders niet.

Verweer:

Ten eerste hebben verweerders geconstateerd dat er geen sprake is van een goede staat van onderhoud. Zoals in het aanzeggingsbesluit is opgemerkt blijkt uit het Rapport dat sprake is van lekkages van ruw kooksofengas naar de stookruimtes, als gevolg van niet gerepareerde beschadigingen. Ook constateren verweerders dat er bij KGF2 sprake is van een groot aantal ovenkamers dat volgens de inspectiegegevens onderhoud of ovenwandvervanging nodig heeft, terwijl bezwaarde de ovenkamers structureel blijft gebruiken.

Dat sprake is van een slechte staat van onderhoud volgt uit het Rapport.

Overweging commissie

Zoals ook bij het vierde bezwaar is opgemerkt, is het vooral relevant om te weten hoe verweerders de slechte staat van de ovenwanden hebben vastgesteld. De commissie kwam tot de conclusie dat een sluitende motivering hiervoor vooralsnog ontbreekt.

9. Bezwaar: Emissie van zwarte (donkergrijze) rookpluimen uit de batterijschoorstenen (overtreding 6).

Uit de beelden van St. Frisse wind kan niet worden geconcludeerd dat hier sprake is van een ovenwandlekkage. Er zou dan uit de batterijschoorsteen een zwarte rookpluim te zien zijn die eerst in hevigheid piekt en daarna (zeer) langzaam afzwakt.

Door verweerders is geen nader onderzoek gedaan naar aanleiding van de beelden van St. Frisse Wind. Daar komt bij dat de doelstelling van St. Frisse Wind is: de bescherming van de milieu- en gezondheidsbelangen van de regio Noord-Holland tegen (doch niet uitsluitend) Tata Steel. Er is in die zin dus sprake van een zekere vooringenomenheid.

Van de 383 beelden die aan het aanzeggingsbesluit ten grondslag worden gelegd, zijn er slechts 16 met bezwaarde besproken. Tijdens de bedoelde overleggen over deze 16 momenten is vervolgens alleen gekeken naar beelden van de ovens zelf en niet van de emissies uit de batterijschoorstenen.

Verweer:

Het is een bestuursorgaan in beginsel toegestaan om bewijsmateriaal afkomstig van derden te gebruiken in bestuursrechtelijke handhavingprocedures. Dit is slechts anders indien sprake is van onrechtmatig verkregen bewijsmateriaal, waarbij het bewijs is verkregen op een wijze die zo zeer indruist tegen wat van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht dat dit bewijs moet worden uitgesloten. De camerabeelden zijn niet onrechtmatig verkregen.

Verweerders merken in dit kader op dat er bij een correcte volledige verbranding geen zichtbare emissies zijn. Uit de BREF volgt dat met goed en tijdig onderhoud van de ovenwanden het aantal zwarte/donkergrijze pluimen tot bijna 0% kan worden teruggebracht.

Hoor- en adviescommissie

Ten aanzien van de meting merken verweerders ten eerste op dat bij alle metingen is geconstateerd dat sprake was van de aanwezigheid van schadelijke stoffen, waaronder ZZS. De metingen bij batterij 23 en batterij 24 hebben bij toeval plaatsgevonden tijdens een donkergrijze/zwarte rookpluim. Hierdoor geven de resultaten een indicatie van de impact van de samenstelling en concentratie van een zwarte/donkergrijze pluim.

Er was slechts sprake van een verhoogde veldblanco³ met betrekking tot de meting bij batterij 23. De overige metingen bij batterijen 21, 22 en 24 zijn niet indicatief. De meetresultaten zijn, ook na aftrek van de veldblanco, nog steeds erg hoog.

Dat de meting volgens de normen verworpen had moeten worden en een nieuwe meting had moeten worden uitgevoerd is weliswaar juist, maar doet niet af aan het feit dat de genoemde metingen een indicatie geven voor de emissies die plaatsvinden wanneer een zwarte/donkergrijze rookpluim wordt geëmitteerd. Dat dergelijke rookpluimen voorkomen moeten worden volgt sowieso al uit de BREF en de specifieke zorgplicht.

Overweging commissie

De commissie neemt aan dat de eisen die in de jurisprudentie gelden voor het opleggen van een last/ invordering van een dwangsom ook van toepassing zijn bij de aanzegging van een intrekking.

Op grond van vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 17 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:105, 8 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1594 en het College van Beroep voor het Bedrijfsleven van 7 december 2021, ECLI:NL:CBB:2021:1044, dient een overtreding geconstateerd te worden door een ter zake deskundige medewerker van het bevoegd gezag, door een ter zake deskundige persoon in opdracht van het bevoegd gezag of door een ter zake deskundige persoon wiens bevindingen het bevoegd gezag voor zijn rekening heeft genomen. De vastgestelde of waargenomen feiten en omstandigheden dienen op een duidelijke wijze te worden vastgelegd. Dat kan geschieden in een schriftelijke rapportage, maar in bepaalde gevallen ook met foto's of ander bewijsmateriaal. Duidelijk moet zijn waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn vastgesteld of waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd. Voor zover de vastgestelde feiten en omstandigheden in een geschrift zijn vastgelegd, dient een inzichtelijke beschrijving te worden gegeven van hetgeen is vastgesteld of waargenomen. Een schriftelijke rapportage dient voorts in beginsel te zijn voorzien van een ondertekening door de opsteller en een dagtekening. Uit de genoemde jurisprudentie blijkt tevens dat de indiener van een handhavingsverzoek bewijs kan overleggen waaruit mogelijk een overtreding blijkt. Indiener van een handhavingsverzoek hoeven de overtreding niet te bewijzen. Wel dient de indiener van een verzoek aanknopingspunten te bieden voor onderzoek (zie bijvoorbeeld ECLI:NL:CBB:2018:128). Het verzoek moet: voldoende concreet zijn. Verweerders dienen het ingebrachte bewijs vervolgens te beoordelen en bepalen of zij dit al dan niet voor hun rekening willen nemen.

De commissie constateert dat St. Frisse Wind in het verleden handhavingsverzoeken heeft ingediend, waarbij zij camerabeelden hadden toegevoegd als bewijs, zie bijvoorbeeld het besluit d.d. 16 april 2024 (12173577 26425925). Verweerders concludeerden in die procedure dat: "*Op basis van de beschikbare informatie moet worden vastgesteld of sprake is (geweest) van een overtreding van*

³ object of steekproef verkregen uit monsterneming van aan emissie gerelateerde metingen, waarop alle handelingen voor monsterneming zijn uitgevoerd, zonder dat er afgas is afgezogen

Hoor- en adviescommissie

de voor Tata Steel geldende voorschriften. Camerabeelden van derden kunnen hierbij een rol spelen. Verweerders kunnen hun beoordeling echter niet baseren op enkel deze camerabeelden."

Uit het Rapport van bevindingen Versie 2 d.d. 19 december 2024 kan de commissie niet goed opmaken welk nader onderzoek verweerders hebben gedaan naar aanleiding van de camerabeelden en waarom zij uit de camerabeelden in de onderhavige procedure wel exact de oorzaak van de zwarte (donkergrijze) rookpluimen hebben kunnen achterhalen, terwijl dat bij het besluit van 16 april 2024 niet mogelijk was. Verweerders merken daarin o.a. het volgende op: *"Het is voor Tata Steel en de Omgevingsdienst niet mogelijk om op basis van de beschikbare informatie te achterhalen welke van bovengenoemde mogelijkheden de exacte oorzaak is geweest van de emissies genoemd in de handhavingsverzoeken van 11 mei 2023, 31 mei 2023 en 2 augustus 2023."*

In het besluit van 18 juli 2024 van verweerders staat het volgende: *"De emissies die door deze openstaande klimpijpen ontstaan zijn soms zichtbaar als een donkergrijze/zwarte emissie gedurende enige seconden/minuten. Deze emissies zijn dan ook toegestaan conform dit voorschrift."*

De commissie krijgt de indruk dat verweerders thans anders tegen de camerabeelden van St. Frisse Wind aankijken dan in het verleden. De commissie is van mening dat conform de jurisprudentie camerabeelden van iemand anders gebruikt mogen worden voor het vaststellen van een overtreding, maar dan dienen verweerders wel aan te geven hoe zij aan de hand van de camerabeelden met zekerheid hebben kunnen vaststellen dat deze wolken een gevolg zijn van ovenwandlekkage. De commissie is van mening dat het besluit op dit punt onvoldoende is gemotiveerd, zeker gelet op de ingrijpende gevolgen van het bestreden besluit en het feit dat verweerders in het verleden vooral hebben aangegeven dat op basis van de camerabeelden het niet goed mogelijk is om de oorzaak van de emissies vast te stellen en er volgens verweerders andere verklaringen waren voor de zwarte wolken, waarbij verweerders constateerden dat er geen sprake was van een overtreding van een vergunningsvoorschrift.

Verweerders merken op dat de metingen bij batterij 23 en batterij 24 bij toeval plaatsvonden tijdens een donkergrijze/zwarte rookpluim, waardoor de resultaten een indicatie geven van de impact van de samenstelling en concentratie van een zwarte/donkergrijze pluim. De commissie is van mening dat van verweerders verwacht mag worden dat zij vervolgens door middel van een (meet)rapport deze indicatie nader trachten te onderbouwen. Zeker gelet op de ingrijpendheid van het bestreden besluit.

De commissie kan niet geheel uitsluiten dat de zwarte rookpluimen worden veroorzaakt door lekkages in de ovenwanden, maar de sluitende motivering hiervoor ontbreekt vooralsnog.

10. Bezwaar: Onacceptabele degradatie van KGF₂ (Overtreding 7).

Het ontstaan van bokovens heeft betrekking op het garen van de lading en heeft dus niets te maken met de staat van de ovenwanden.

Verweerders geven niet aan welke specifieke vergunningvoorschriften er worden overtreden door de onacceptabele degradatie van KGF₂.

Er wordt niet onderbouwd welke emissiesituatie op welke wijze en in welke mate zou worden overschreden.

Bij een bokoven ontstaan geen emissies. Een bokoven voorkomt juist schade aan de oven. Een bokoven wordt gewoonlijk veroorzaakt door het te lang doorgaren van kooks.

Het enkele feit dat er meer dan 5 ovens uit bedrijf zijn, geeft op geen enkele manier aan dat sprake zou zijn van achterstallig onderhoud. Bovendien is er een logische verklaring voor het feit dat er meer dan 5 ovens uit bedrijf zijn, omdat ovens die buiten gebruik zijn, in afwachting van ovenwandvervanging, in sets van 3-5 naastgelegen ovens worden vervangen.

Verweer:

Hoor- en adviescommissie

In het aanzeggingsbesluit is duidelijk toegelicht dat uit het Rapport volgt dat sprake is van een onacceptabele degradatie van KGF₂ die door bezwaarde niet kan worden bijgehouden met de (wijze van) uitvoering van inspectie en onderhoud, waaronder het huidige Ovenwandvervangingsprogramma.

Verweerders hebben geconstateerd dat er meer ovens buiten gebruik zijn, dan het aantal ovens waarvan vervanging in het huidige Ovenwandvervangingsprogramma is voorzien. Dit terwijl in toenemende mate sprake is van een aantal ovens waarvan de classificatie van de staat van het vuurvast 'onvoldoende' of 'slecht' is.

De stelling van verweerders dat sprake is van onacceptabele degradatie van KGF₂ is mede gebaseerd op het feit dat er door een slechte staat van onderhoud een kans is op het ontstaan van bokovens én het feit dat bokovens (met regelmaat) plaatsvinden.

Het toepassen van een lagere vulgraad leidt tot een groter risico op een verstoring van kooksproductie, terwijl sprake moet zijn van een onverstoorde kooksproductie. Daardoor vinden onder meer bokovens plaats of is op zijn minst een grotere kans op het ontstaan van bokovens en daarmee op ongewenste emissie, terwijl bezwaarde deze dient te voorkomen.

Overweging commissie

Bij de eerdere bezwaargronden heeft de commissie al een en ander opgemerkt over de wijze van vaststellen van de staat van de ovenwand en het ontstaan van bokovens. De commissie verwijst daar naar.

11. Bezwaar: Geen sprake van overtreding van de specifieke zorgplicht.

Passende preventieve maatregelen gelden dus naast de BBT en in de BBT-conclusie opgesomde maatregelen kunnen geen rol spelen bij de vraag of een bedrijf passende preventieve maatregelen treft (en daarmee voldoet aan artikel 2.11 lid 1 onder a Bal).

Het blijft onduidelijk waar de overtreding van de zorgplicht precies uit bestaat.

Een vermeende overtreding van de zorgplicht van artikel 2.11 Bal kan niet ten grondslag worden gelegd aan een (aanzegging tot) intrekking van vergunning voor de KGF₂.

Verweer:

De specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal houdt - kort gezegd - in dat bezwaarde alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging en ter bescherming van de gezondheid moet treffen en dat Tata Steel ervoor moet zorgen dat de BBT worden toegepast. De specifieke zorgplicht van artikel 2.11 Bal vereist onder andere dat bezwaarde zorg dient te dragen voor de toepassing van de BBT. Dit is niet afhankelijk van de vergunningvoorschriften, maar dit is een zelfstandige verplichting die geldt naast die voorschriften.

De specifieke zorgplicht is niet bedoeld om zaken die buiten de vergunningverlening of geldende regels vallen, te ondervangen. De specifieke zorgplicht blijft van kracht naast eventuele andere algemene regels en de vergunningvoorschriften. Het betreft een specifiekere toepassing van de algemene zorgplicht die volgt uit het Bal.

Overweging commissie

Artikel 2.11 Bal bevat een specifieke zorgplicht voor degene die een milieubelastende of lozingsactiviteit verricht. Het is een vangnet indien er geen regels zijn aan te wijzen of de regels die

Hoor- en adviescommissie

er zijn, niet bruikbaar blijken te zijn om handhavend op te treden. Uit de jurisprudentie blijkt, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant 29 januari 2025, ECLI:NL:RBOBR:2024:6260 dat handhaving op grond van dit artikel alleen mogelijk is als er sprake is van 'evidente' of 'onmiskenbare' strijd met de specifieke zorgplicht.

De commissie kan zich voorstellen dat verweerders dit artikel, zekerheidshalve, ook aan de aanzegging tot intrekking van de vergunning ten grondslag hebben gelegd, maar de evidente of onmiskenbare strijd met de specifieke zorgplicht dient in dat geval beter onderbouwd te worden.

12. Bezwaar: Strijd met handhavingsbeleid/ LHSO (Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht)

Er is geen sprake van een overtreding en zeker geen calculerend gedrag van bezwaarde. Er zijn proactief maatregelen genomen voor het verbeteren van de staat van onderhoud en inspectie van KGF2 en hierover is bovendien veelvuldig gecommuniceerd met verweerders. Intrekking van de vergunning is alleen mogelijk als er sprake is van calculerend gedrag.

De precieze omvang van de nadelige gevolgen van een (beweerdelijke) overtreding voor de fysieke leefomgeving staan nog niet vast, er zou dus sprake moeten zijn van categorie 3.

Verweerders onderbouwen niet waarom de gevolgen van de vermeende overtredingen dusdanig aanzienlijk zouden zijn dat alleen dit sanctiemiddel kan worden toegepast.

Verweer:

Van een professionele marktpartij mag worden verwacht dat zij de regels kent en streeft naar de naleving daarvan, en wijst een geconstateerde overtreding dus, zo volgt uit de toelichting bij de LHSO (p. 14), al snel op een onverschillige houding en is dit een aanknopingspunt voor het aannemen van calculerend gedrag.

De toezicht- en handhavingshistorie weegt ook mee. Er zijn verschillende lasten opgelegd aan bezwaarde.

Een zwarte/donkergrijze rookpluim bevat vrijwel elke soort koolwaterstof. Diverse koolwaterstoffen kwalificeren als ZZS. Wanneer een stof kwalificeert als een ZZS, moet gestreefd worden naar een nulemissie.

De omstandigheid dat de onvergunde uitstoot van zeer schadelijke stoffen plaatsvindt in een overbelaste omgeving maakt mede dat de ODNZKG er in dit geval voor gekozen heeft een ingrijpendere interventie toe te passen in de toepasselijke categorie.

De LHSO is enkel gericht op het uniform sanctioneren van overtredingen van paragraaf 4.2 van het Bal. In dit geval gaat het om overtredingen van vergunningvoorschriften en artikel 2.11 van het Bal. Dat maakt dat de LHS niet relevant is voor deze overtredingen en daarmee niet relevant voor het bepalen van de geschikte interventie.

Overweging commissie

Ten aanzien van de overtredingen verwijst de commissie naar haar eerdere overwegingen.

Ook hier constateert de commissie dat verweerders een beduidend strenger handhavingsmiddel inzetten, dan bij de lasten onder dwangsom die op 19 december 2024 zijn opgelegd. Ook daar werden, net als in onderliggende casus, de overtredingen gekwalificeerd als categorie C4.

Hoor- en adviescommissie

Verweerders dienen dan ook hierom nader te motiveren waarom er gekozen is voor het intrekkingstraject en niet voor het opleggen van een last.

13. Bezwaar: Strijd met algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Het aanzeggingsbesluit is onevenredig en daarmee in strijd met artikel 3:4 lid 2 Awb.

Het is vaste rechtspraak dat bij belastende besluiten van dergelijk ingrijpende aard zorgvuldig moet worden afgewogen of het (beoogde) doel hiervan in verhouding staat tot de gevolgen ervan voor de aangesprokene. Daar is hiervan geen sprake.

De gevolgen van een eventuele intrekking zijn onevenredig groot. KGF₂ is een belangrijk onderdeel van de productieketen van het bedrijf en kan daar niet zomaar uit worden verwijderd. Niet alleen financieel maar ook bedrijfsmatig zou dat zeer verstrekkende gevolgen hebben.

Ook met de belangen van bezwaarde moet rekening worden gehouden.

Het aanzeggingsbesluit is onzorgvuldig en daarmee in strijd met artikel 3:2 van de Awb.

Niet alle belangen zijn in kaart gebracht en meegewogen.

Eenzijds wordt gesteld dat de overtredingen onoplosbaar c.q. niet-herstelbaar zouden zijn, waardoor er geen aanleiding zou bestaan om eerst minder verregaande handhavingsinstrumenten in te zetten, anderzijds wordt gelegenheid geboden om de vermeende overtredingen te beëindigen.

Verweer:

Het aanzeggingsbesluit is niet de intrekking van de vergunning. Het enkele rechtsgevolg van het aanzeggingsbesluit is dat de mogelijkheid tot intrekking door de aanzegging wordt ontsloten.

De overtredingen leiden herhaaldelijk tot emissies van allerlei stoffen, waaronder van ZZS, terwijl dit moet worden voorkomen volgens de BREF en de minimalisatieverplichting voor ZZS.

Het financiële belang van bezwaarde is wel meegewogen, maar het belang dat gediend wordt met het aanzeggingsbesluit weegt in dit geval zwaarder dan het financiële belang van bezwaarde.

Het aanzeggingsbesluit is er enkel op gericht om bezwaarde een termijn te bieden om de geconstateerde overtredingen te herstellen. Het aanzeggingsbesluit kan dan ook geen inmenging, laat staan een inbreuk, vormen op het eigendomsrecht van bezwaarde.

Verweerders menen met bezwaarde dat de overtredingen in theorie zijn te herstellen. In de praktijk is de degradatie van de ovenkamers van KGF₂ echter inmiddels zodanig, dat het de inschatting van de ODNZKG is dat Tata Steel (thans) niet (meer) in staat is om de overtredingen te herstellen. Dat doet niet af aan het wettelijke vereiste uit artikel 18.10 lid 3 Ow om een hersteltermijn te bieden alvorens tot intrekking kan worden overgegaan.

Overweging commissie

Het thans voorliggende besluit gaat alleen over de aanzegging. Na de termijn van 12 maanden zullen verweerders moeten besluiten of de intrekking van de vergunning evenredig is. Voor de volledigheid merkt de commissie nog op dat volgens de meeste recente jurisprudentie (ECLI:NL:RVS:2025:678) de beginselplicht tot handhaving nog altijd het uitgangspunt is en dat handhaving niet snel als onevenredig zal worden aangemerkt. In deze casus gaat het echter om de vraag of het gekozen handhavingsinstrument wel evenredig is. Hiervoor heeft de commissie al

Hoor- en adviescommissie

opgemerkt dat verweerders onvoldoende hebben gemotiveerd waarom het starten van het intrekkingstraject de geschikte maatregel is.

14. Bezwaar: De opsomming onder 1) tot en met 6) in het dictum is in strijd met de wet, onduidelijk en onredelijk.

De opgesomde maatregelen in het bestreden besluit zijn onduidelijk.

- Wat wordt bijvoorbeeld bedoeld met "met het oog op het technisch ontwerp van deze installatie" (onder 1)?
- Wat wordt concreet bedoeld met dat KGF2 "conform de technische kenmerken daarvan wordt geëxploiteerd" (onder 4)?
- Wat wordt concreet bedoeld met "bedrijven conform de uitgangspunten in de BREF (in het bijzonder paragraaf 5.3.5, 5.3.9, 5.3.12)" (onder 4)?

Met betrekking tot voorschrift 1.2.20.H.VII is de door ODNZKG zelf aangenomen termijn van 24 uur, eenzijdig via dit aanzeggingsbesluit opgelegd aan bezwaarde.

Ook bestaat er geen wettelijke grondslag om bezwaarde via het aanzeggingsbesluit te verplichten tot het "bedrijven conform de uitgangspunten in de BREF" (zie onder 3) of BBT 46 en BBT 49 (zie onder 4). BBT-conclusies gelden niet rechtstreeks maar moeten worden vertaald via algemene regels of via vergunningvoorschriften.

Aan het aanzeggingsbesluit is een overtreding van vergunningvoorschriften 0.1.4, 0.1.9, 1.2.1, 1.2.2 en 1.2.20.H.VII over inspectie en onderhoud en de specifieke zorgplicht ten grondslag gelegd. De opgesomde maatregelen zijn dan ook niet (of wel?) gericht op het in overeenstemming brengen van de exploitatie van KGF2 met voornoemde.

Verweer:

Bezwaarde is niet verplicht specifiek de genoemde maatregelen uit te voeren. Verweerders geven slechts aan op welke wijze bezwaarde de overtredingen zou kunnen herstellen.

Overweging commissie

De commissie neemt aan dat voor het intrekkingstraject dezelfde eisen gelden als bij het opleggen van een last ten aanzien van de herstelmaatregelen. Volgens vaste jurisprudentie, zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 9 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1218, dient het bestuursorgaan door middel van herstelmaatregelen aan te geven op welke wijze een einde aan de overtreding kan worden gemaakt. De herstelmaatregelen mogen niet dwingend zijn. Bezwaarde dient een keuze te worden gelaten ten aanzien van de middelen die zij wenst toe te passen om aan de overtreding een einde te maken.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 24 april 2025 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat in het bestreden besluit onvoldoende gemotiveerd is waarom gekozen is voor het intrekkingstraject (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.

Haarlem, donderdag 24 april 2025

Hoor- en adviescommissie

de Hoor- en adviescommissie,
Kamer IV

5.1.2e ,
fungerend secretaris

5.1.2e ,
voorzitter