

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Van der Feltz Advocaten N.V.
t.a.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 | 8

**Betreft: Beslissing op bezwaar lasten onder dwangsom
overschrijden emissiegrenswaarden Kooks- en Gasfabriek 1 en 2**

Geachte mevrouw 5.1.2e,

Op 19 december 2024 heeft de directeur van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG), namens ons, het besluit met zaaknummer 13192291 en documentnummer 28613978 genomen, waarbij een last onder dwangsom is opgelegd voor het overschrijden van de emissiegrenswaarde voor MVP1 (incl. PAK) en MVP2 met betrekking tot de batterijschoorstenen van kookgasfabriek 1 ('besluit I'). Op dezelfde dag heeft de ODNZKG, namens ons, het besluit met zaaknummer 13199417 en documentnummer 28553657 genomen, waarbij een last onder dwangsom is opgelegd voor het overschrijden van de emissiegrenswaarde voor MVP1 (incl. PAK) en g.O2 met betrekking tot de batterijschoorstenen van kookgasfabriek 2 ('besluit II').

Tegen besluit I en besluit II heeft u namens Tata Steel Ijmuiden B.V. (Tata Steel) bezwaar gemaakt als bedoeld in artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Bestreden besluit I en bestreden besluit II worden hierna gezamenlijk aangeduid als: 'de bestreden besluiten'.

HOORZITTING

Op donderdag 27 maart 2025 heeft aan het adres Dreef 3 te Haarlem een openbare hoorzitting plaatsgevonden van Kamer I uit de Hoor- en adviescommissie als bedoeld in artikel 7:13 van de Awb (verder te noemen: de commissie), waarin de bezwaarschriften van Tata Steel aan de orde zijn gesteld. Bij deze zitting waren naast u 5.1.2e en 5.1.2e namens Tata Steel aanwezig. Ter toelichting van de bestreden besluiten zijn 5.1.2e

namens ons college ter zitting
verschenen.

VERDAGING

Verzenddatum

27 NOV. 2025

Kenmerk

2459315/2459320

Uw kenmerk

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

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

Bij brief van 24 april 2025 (2371119/2401857) hebben wij u bericht dat wij gebruik hebben gemaakt van de in artikel 7:10, derde lid, van de Awb, 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 tijdens de hiervoor genoemde openbare hoorzitting advies aan ons uitgebracht. Het advies en het verslag van de hoorzitting vindt u als bijlagen bij deze brief.

BESLUIT

Wij hebben besloten het advies van de commissie over te nemen, met uitzondering van het advies over de hoogte van de dwangsommen.

Gezien het vorenstaande hebben wij, gelet op de stukken en het besprokene tijdens de op donderdag 27 maart 2025 gehouden hoorzitting, in aanmerking nemend het bepaalde in de Awb, besloten:

1. Tata Steel in haar bezwaren te ontvangen;
2. de bezwaren van Tata Steel gedeeltelijk gegrond te verklaren;
3. de begunstigingstermijnen van de bestreden besluiten vast te stellen op 15 april 2025;
4. de bestreden besluiten voor het overige in stand te laten onder verbetering en aanvulling van de motivering van de hoogte van de dwangsommen.

HEROVERWEGING LENGTE BEGUNSTIGINGSTERMIJNEN

In de bestreden besluiten hebben wij Tata Steel een begunstigingstermijn gegeven van acht weken, gerekend vanaf de dag na de verzenddatum van de bestreden besluiten. Bij de bepaling van deze termijn is rekening gehouden met de tijdsduur die nodig zou zijn om de geconstateerde overtredingen te beëindigen. Ook is bij de bepaling van deze termijn rekening gehouden met het gegeven dat er sprake is van zeer ernstige overtredingen. In de bestreden besluiten is een niet-limitatieve opsomming opgenomen van de maatregelen die Tata Steel zou kunnen nemen om de overtredingen te beëindigen, zoals het toepassen van technische maatregelen (reinigingstechnieken), het stoken op een ander soort gas, het stoken van minder ovenwanden, het (al dan niet tijdelijk) verlagen van de kooksproductie, het inkopen van kooks of het terugbrengen van het productieniveau naar nihil. In de bestreden besluiten is ook aangegeven dat het aan Tata Steel is om te beslissen op welke wijze zij zal voldoen aan de lasten. De ODNZKG was van mening dat voor enkele van de in de bestreden besluiten genoemde maatregelen die Tata Steel al dan niet tijdelijk zou kunnen nemen om de overtredingen te beëindigen, de begunstigingstermijn van acht weken voldoende zou zijn.

U heeft in het bezwaarschrift alsook tijdens de hoorzitting toegelicht dat de door ons in de bestreden besluiten genoemde technische maatregelen niet binnen de in de bestreden besluiten gestelde begunstigingstermijnen van acht weken kunnen worden uitgevoerd dan wel dat zij feitelijk niet kunnen leiden tot een vermindering van de concentraties van emissies. Volgens Tata Steel blijft er in feite één maatregel over om aan de lasten te voldoen en dat is het stilleggen van kookgasfabriek I en kookgasfabriek II.

Op 4 juni 2025 heeft Tata Steel bij de ODNZKG een aanvraag ingediend voor maatwerk in verband met de overschrijding van MVP2 (specifiek benzeen) bij kookgasfabriek 1. Uit het verzoek om maatwerk volgt dat bij batterijschoorstenen 12, 13 en 14 de emissies inmiddels zouden zijn gereduceerd door te stoken op (verrijkt) hoogovengas in plaats van op kookgas. Hoogovengas bevat minder benzeen dan kookgas. Voor batterijschoorsteen 11 (aangesloten op batterijen 11 en 12) is deze oplossing volgens Tata Steel niet mogelijk. Voor batterijen 11 en 12 heeft Tata Steel (deels) flexibele buizen geplaatst en daarnaast de definitieve oplossing voor ogen om gefaseerd niet-flexibele RVS buizen aan te brengen in de toevoerleiding van alle 1776 branders. Daarnaast wordt gewerkt aan optimalisatie van de BTX-wasser. Tata Steel verzoekt om maatwerk voor hogere emissiegrenswaarden die stapsgewijs dalen. Tata Steel verwacht per 1 juni 2027 aan de wettelijke emissiegrenswaarde uit artikel 5.30 van het Bal te kunnen voldoen. Wij hebben dit verzoek om maatwerk bij besluit van 5 september 2025 geweigerd. Er is derhalve geen zicht op legalisatie met betrekking tot de overtreding van artikel 5.30 van het Bal voor wat betreft MVP2 (specifiek benzeen).

Op 27 juni 2025 heeft Tata Steel een brief gestuurd aan gedeputeerde Olthof waarin Tata Steel onder meer aangeeft dat er technische oplossingen zijn doorgevoerd om de uitstoot van zware metalen en benzeen te verminderen. Voor één schoorsteen zou een sterke verbetering zijn gerealiseerd, maar is volgens Tata Steel een aanvullende oplossing nodig.

Tata Steel heeft daarnaast tijdens een overleg op 7 juli 2025 mondeling aan de ODNZKG bericht dat met betrekking tot het reduceren van de emissies van MVP1 wordt gewerkt aan een technische **5.1.1c** oplossing.

Op 7 oktober 2025 heeft Tata Steel een verzoek om een proefneming ter plaatse van KGF2 ingediend. De proef ziet op het plaatsen van een doekfilter ter hoogte van batterijschoorsteen 22 en wordt gedaan ten behoeve van het reduceren van MVP-1 geassocieerde stoffen uit de rookgasemissies. De aanvraag ziet op het maximaal voor 1,5 jaar uitvoeren van genoemde proefneming. Er is nog geen besluit op de aanvraag genomen. Naar aanleiding van vragen van de ODNZKG inzake dit verzoek heeft Tata Steel aangegeven dat de tijdsduur van de proefneming ingekort kan worden tot een half jaar (onder verzoek om een mogelijkheid tot verlenging indien deze periode toch te kort blijkt te zijn).

Wij zien in het bezwaar van Tata Steel en de daarna beschikbaar gekomen informatie aanleiding om de begunstigingstermijnen te heroverwegen. Wij achten het gelet op het voorgaande redelijk om de begunstigingstermijnen van de bestreden besluiten te stellen op 15 april 2025. Hiermee is aangesloten bij de termijn waarop de

begunstigingstermijnen vanwege de opschorting hangende het verzoek om voorlopige voorziening zijn geëindigd.

De begunstigingstermijnen zijn in verband met de verzoeken om voorlopige voorziening van Tata Steel op 3 februari 2025 opgeschort totdat op de verzoeken zou zijn beslist. Omdat Tata Steel de verzoeken om voorlopige voorziening op woensdag 2 april 2025 heeft ingetrokken en er dus niet op de verzoeken is beslist, is de opschorting per 3 april 2025 beëindigd. Door de opschorting zijn de begunstigingstermijnen geëindigd op 15 april 2025.

Bij het vaststellen van een begunstigingstermijn is relevant dat de overtreder de overtreding kan beëindigen zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Daarbij is niet relevant of de overtreder dat vanuit bedrijfseconomisch perspectief op een zo gunstig mogelijke wijze kan doen.¹ De begunstigingstermijn mag ook niet langer vastgesteld worden dan noodzakelijk is om de overtreding te beëindigen.²

Bij het bepalen van de begunstigingstermijnen hebben wij rekening gehouden met de verwachte tijdsduur die in redelijkheid gepaard zal gaan met het nemen van maatregelen om te voldoen aan de last. Ook hebben wij bij het bepalen van de termijnen rekening gehouden met het gegeven dat er sprake is van zeer ernstige overtredingen. Wij lichten dit toe.

Gezien het navolgende achten wij een termijn van ruim 16 weken sinds het opleggen van de lasten redelijk.

Allereerst zijn de resultaten van de emissiemetingen die aan de bestreden besluiten ten grondslag liggen al veel langer bij Tata Steel bekend. De meetresultaten van de metingen van februari 2024 zijn in april 2024 reeds toegezonden aan Tata Steel en het voornemen tot handhaving dateert van november 2024.³ Anders dan de commissie, zijn wij van mening dat dit wel degelijk (mede) relevante omstandigheden zijn bij de bepaling van de lengte van een begunstigingstermijn.⁴ Dit geldt temeer nu het gaat om zeer ernstige overtredingen.

Er zijn forse overschrijdingen van de emissiegrenswaarden gemeten waarbij het vrijwel uitsluitend gaat om overschrijdingen van wettelijke emissiegrenswaarden voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). ZZS zijn zeer gevaarlijke stoffen voor mens en milieu, die bijvoorbeeld kankerverwekkend zijn, de voortplanting belemmeren of zich vanwege hun persistentie in het milieu ophopen. Sinds 1 januari 2016 geldt in Nederland de verplichting om uitstoot van ZZS zoveel mogelijk te minimaliseren. De afkorting MVP refereert ook aan de term *minimalisatieverplichte* stoffen. Wij hebben overschrijdingen van tot wel 37 keer de toegestane emissiegrenswaarde geconstateerd. Dit vormt

¹ Vgl. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:330.

² Vgl. ABRvS 14 december 2014, ECLI:NL:RVS:2013:2589.

³ Zie bijv. ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2841, ro. 6.1.

⁴ Vgl. ABRvS 29 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2841, ro. 6.1 en ABRvS 12 februari 2025, ECLI:NL:RVS:2025:545, ro. 8.3, ABRvS 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2147, ro. 4.1, ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1552, r.o. 10.4, ABRvS 4 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2196, r.o. 3.5.

een onaanvaardbare inbreuk op het belang van de bescherming van de leefomgeving en het milieu. Los van het belang dat de emissie van deze stoffen naar de leefomgeving zoveel mogelijk moet worden voorkomen, dient deze in ieder geval te worden beperkt tot de wettelijk vastgelegde emissiegrenswaarden. Het in opdracht van Tata Steel door RHDHV opgestelde rapport 'Impact analyse batterijschoorstenen KGF1 en KGF2. Gevoeligheidsanalyse emissies batterij schoorstenen in leefomgeving' d.d. 1 april 2025 ter zake van immissies rondom Tata Steel doet niets af aan de verplichting om aan de emissiegrenswaarden te voldoen. De emissiegrenswaarden gelden los van immissiegrenswaarden en gelden te allen tijde. Het gegeven dat het zeer ernstige overtredingen betreft hebben wij ook meegewogen bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn. Zeker in een omgeving die al overbelast is, is het van belang dat aanzienlijke overschrijdingen van emissiegrenswaarden van ZZS worden gereduceerd.

De termijn tot en met 15 april 2025 moet voldoende zijn om maatregelen te treffen om de emissies te verminderen. Tata Steel heeft zelf aangegeven dat er reeds reducties zouden zijn gerealiseerd van de emissies van de gemeten stoffen met de maatregelen die reeds zijn genomen, zoals het deels overgegaan op het stoken van een ander soort gas, de plaatsing van flexibele buizen en de optimalisatie van de BTX-wasser. Dat de door Tata Steel voor sommige onderdelen gewenste oplossing meer tijd kost, maakt dat niet anders. In ieder geval is deze termijn dus voldoende om tijdelijke maatregelen te treffen, dan wel om over te gaan tot het reduceren van het productieniveau van cokes tot nihil/nul, indien en voor zover dit uiteindelijk de enige maatregel blijkt te zijn om de overtredingen tijdig en volledig te beëindigen. Dat dit laatste in bedrijfseconomisch opzicht niet de meest gunstige optie is, doet onzes inziens niets af aan de redelijkheid van de begunstigingstermijn. Dat het voldoen aan de last vergaande ongewenste (financiële) consequenties kan hebben voor Tata Steel, maakt het handhavend optreden en de begunstigingstermijn niet onevenredig of onaanvaardbaar. Dat geldt bij uitstek gelet op het voornoemde belang van bescherming van de leefomgeving en het milieu, dat gezien de aanzienlijke overschrijdingen van zeer gevaarlijke stoffen in dit concrete geval een bijzonder gewicht toekomt en zwaarder weegt dan de financiële belangen van Tata Steel.

NADERE MOTIVERING HOOGTE DWANGSOMMEN

In de bestreden besluiten zijn de dwangsommen gebaseerd op de geschatte winst/financiële gewin van de productie van kooks van kookgasfabriek 1 (€ 24.600.000) respectievelijk kookgasfabriek 2 (€ 16.400.000).

In uw bezwaar stelt u dat de dwangsommen extreem hoog zijn en niet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang. Ook missen de dwangsommen de beoogde werking, althans is de maatregel waarmee de hoogte van de dwangsommen is onderbouwd - volgens u de tijdelijke sluiting van de kookgasfabrieken - volstrekt onredelijk.

Volgens de commissie moet de hoogte van de dwangsom worden gerelateerd aan de kosten van de maatregelen die daadwerkelijk tot een oplossing van de overtreding kunnen leiden en moet de zwaarte van het geschonden belang in aanmerking worden genomen. Volgens de

commissie is de opbrengst van beide kookgasfabrieken in dit kader niet van belang en speelt ook de door Tata Steel behaalde winst dan wel het door haar geleden verlies in de afgelopen jaren geen rol. Wij volgen het advies van de commissie op dit punt niet geheel.

Het doel van de bestreden besluiten is om Tata Steel aan te zetten tot naleving van de geldende regels. De hoogte van een dwangsom moet in redelijke verhouding staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Van de dwangsom moet een zodanige prikkel uitgaan, dat de opgelegde last wordt uitgevoerd zonder dat een dwangsom wordt verbeurd. Bij het bepalen van de hoogte van een dwangsom heeft het bestuursorgaan een grote mate van beoordelingsvrijheid.⁵ De hoogte van de dwangsom hoeft niet per se te worden gerelateerd aan het financiële voordeel dat de overtreder met de overtreding behaalt en de dwangsom mag zo hoog zijn, als naar verwachting nodig is om die naleving te bewerkstelligen.⁶ Anders dan de commissie overweegt kan de (jaar)opbrengst of -winst worden gebruikt voor het bepalen van de hoogte van een dwangsom.⁷ Overigens volgen wij het advies van de commissie wel waar wordt aangegeven dat het in het kader van de vaststelling van de hoogte van de dwangsom niet relevant is dat Tata Steel het afgelopen jaar verlies heeft gemaakt.

In de onderhavige situatie is het niet mogelijk om de hoogte van de dwangsom te relateren aan de kosten van de technische maatregel(en) die daadwerkelijk tot een oplossing van de overtreding kan of kunnen leiden. Zoals Tata Steel ook tijdens de hoorzitting heeft aangegeven was - en is overigens nog steeds - onduidelijk welke permanente technische maatregel(en) geschikt is of zijn om de overtredingen volledig te beëindigen, laat staan dat er inzage is in de hiermee gepaard gaande kosten. Het is ook voor ons op dit moment niet mogelijk om in te schatten welke kosten verbonden zijn aan de eventuele technische maatregelen om de emissies te verminderen.⁸

Wel is het voor ons mogelijk om te kijken naar het financiële gewin dat het produceren van kooks - waarmee de emissiegrenswaarden worden overschreden en dus de overtredingen worden begaan - oplevert.⁹

Wij merken in dat kader op dat de exploitatie van de kookgasfabrieken op zichzelf inderdaad is vergund, maar dat het zonder aanvullende maatregelen kennelijk niet mogelijk is om deze exploitatie in lijn te brengen met de emissiegrenswaarden. Indien er geen technische maatregelen mogelijk blijken te zijn om de emissies te verminderen dan is niet uitgesloten dat het productieniveau van cokes tot nihil/nul moet worden gereduceerd.

⁵ Vgl. ABRvS 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:504.

⁶ Vgl. Rb. Limburg 23 april 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:3515, ro. 13, in verwijzing naar ABRvS 23 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3978, ro. 8

⁷ Vgl. ABRvS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:334 en de Leidraad handhavingsacties en begunstigingstermijnen, versie 2023 van het Interbestuurlijk programma Verbetering VTH-stelsel. Zie ook Rb. Limburg 5 april 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:2626, ro. 23.

⁸ Vgl. ABRvS 17 juli 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD8325, ro. 2.5.3.

⁹ Vgl. Rb. Limburg 5 april 2022, ECLI:NL:RBLIM:2022:2626, ro. 23.

De ODNZKG is voor het bepalen van de hoogte van de dwangsombedragen nagegaan wat de jaarlijkse (netto) opbrengst is van de productie van kooks in de huidige vorm. Dat is gedaan op basis van marktgegevens en uitgaande van specifiek beschikbare cijfers van Tata Steel. Als Tata Steel het productieniveau tot nihil/nul zou reduceren, loopt zij het met de productie van kooks gepaard gaande financiële voordeel mis.

Bij het bepalen van de hoogte van de dwangsommen heeft de ODNZKG tevens de zwaarte van het geschonden belang betrokken zoals hierboven reeds beschreven, namelijk de zeer hoge overschrijdingen van emissiegrenswaarden van vrijwel uitsluitend ZZS betreft. Ook daarom staat de forse hoogte van de dwangsommen naar de mening van de ODNZKG in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang.

Onder aanvulling van voorgaande nadere motivering houden wij de hoogte van de dwangsommen zoals opgenomen in de bestreden besluiten in stand.

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

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,

provinciesecretaris

5.1.2e

M.J.H. van Kuijk

voorzitter

5.1.2e

A.Ph.H. van Dijk

Bijlagen:

1. Rechtsmiddelenclausule
2. Advies van de Hoor- en Adviescommissie van 12 mei 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.

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. Gelijktijdig met het indienen van een beroepschrift kunt u - bij spoedeisend belang - een voorlopige voorziening vragen bij de voorzieningenrechter van de Rechtbank Noord-Holland.