

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van de bezwaarschriften ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van Tata Steel IJmuiden B.V. (bezwaarde), ingediend door ^{5.1.2e} van Van der Feltz advocaten N.V. te Den Haag, tegen de besluiten van gedeputeerde staten van Noord-Holland (verweerders) van

- 19 december 2024, met kenmerk 13192291/28613978, waarbij een last onder dwangsom is opgelegd voor het overschrijden van de emissienorm met betrekking tot de batterijschoorstenen van kookgasfabriek 1 (bestreden besluit I); en

- 19 december 2024, met kenmerk 13199417/28553657, waarbij een last onder dwangsom is opgelegd voor het overschrijden van de emissienorm met betrekking tot de batterijschoorstenen van kookgasfabriek 2 (bestreden besluit II).

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop de bestreden besluiten zijn verzonden, 19 december 2024, en gelet op de datum waarop de bezwaarschriften zijn ontvangen, 29 januari 2025, stelt de commissie vast dat deze binnen de wettelijke termijn zijn ingediend. Voorts zijn de bezwaarschriften rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van de bestreden besluiten is gelegen in

- artikel 18.2 lid 1 en lid 2 van de Omgevingswet (Ow);
- artikel 4.6 lid 1 onder c van het Omgevingsbesluit;
- artikel 122 van de Provinciewet juncto artikel 5:32 van de Awb; en
- artikel 5.30 van het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal).

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Bij brieven van 8 en 27 november 2024 hebben verweerders bezwaarde geïnformeerd over hun voornemens om over te gaan tot handhavend optreden, naar aanleiding van geconstateerde overschrijdingen van de emissienorm met betrekking tot de batterijschoorstenen bij respectievelijk kookgasfabriek 2 (KGF2) en kookgasfabriek 1 (KGF1). Daarbij is bezwaarde in de gelegenheid gesteld om een zienswijze in te dienen, waarvan zij beide keren ook gebruik heeft gemaakt.

Bij bestreden besluit I en bestreden besluit II, beiden daterend van 19 december 2024, zijn verweerders overgegaan tot het opleggen van de lasten onder dwangsom.

Op 29 januari 2024 heeft het secretariaat van de commissie beide bezwaarschriften tegen de bestreden besluiten ontvangen. Bezwaarde heeft tevens om een voorlopige voorziening bij de rechtbank Noord-Holland verzocht, ten aanzien van beide bestreden besluiten. Verweerders hadden de begunstigingstermijnen uit de bestreden besluiten opgeschort tot de voorzieningenrechter op de verzoeken zou hebben beslist.

Op 27 maart 2025 heeft een hoorzitting bij de Hoor- en adviescommissie (de commissie) plaatsgevonden. Van de hoorzitting is een verslag gemaakt dat aan het advies is toegevoegd. Zowel door bezwaarde als door verweerders is een pleitnota voorgedragen. De pleitnota's zijn als bijlagen bij het verslag gevoegd.

Hoor- en adviescommissie

Aangezien bezwaarde bij brief d.d. 2 april 2025 de verzoeken om voorlopige voorziening heeft ingetrokken, hebben verweerders bij brief d.d. 4 april 2025 laten weten dat de opschorting van de begunstigingstermijnen is beëindigd.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

BESTREDEN BESLUIT I (KGF1)

Controles en overtredingen

Van 13 tot en met 16 februari 2024 heeft meetbureau SGS, in opdracht van verweerders, emissiemetingen uitgevoerd aan de batterijschoorstenen 11, 13 en 14 bij de KGF1 en op 20 en 21 augustus 2024 aan de batterijschoorsteen 12 bij de KGF1.

Op 11 en 12 juni 2024 heeft meetbureau Tauw, in opdracht van bezwaarde, emissiemetingen uitgevoerd aan batterijschoorsteen 11 van KGF1 en op 5 en 6 juni 2024 aan batterijschoorsteen 12 van KGF1. Op 4 en 5 juni 2024 heeft Tauw, in opdracht van bezwaarde, emissiemetingen uitgevoerd aan batterijschoorsteen 13 van KGF1 en op 3 en 4 juni 2024 aan batterijschoorsteen 14 van KGF1.

In de tabellen die zijn opgenomen in het bestreden besluit zijn per meetronde (van zowel SGS als Tauw) de geconstateerde emissiegrenswaarde-overschrijdingen weergegeven. In de tabel zijn ook de emissiegrenswaarden zelf opgenomen en is bij de geconstateerde overschrijding de factor van de overschrijding benoemd. De kolom "te toetsen waarde" geeft de hoogst gemeten waarden minus de (mogelijke) meetfout weer.

De NVN 2818 voor geur is momenteel ingetrokken. Indien het weer mogelijk is om te handhaven op het component geur en er dan wederom een overtreding wordt geconstateerd zal worden overgegaan tot handhaving. Indien de uitstoot voor wat betreft geur onveranderd blijft, zal er hoogstwaarschijnlijk binnen afzienbare tijd weer sprake zijn van een handhaafbare overtreding. Verweerders wensen dat bezwaarde dit serieus neemt en zo snel mogelijk maatregelen neemt.

De waarden voor MVP1 (incl. PAK) en MVP2 die zijn gemeten tijdens de metingen in februari, juni en augustus 2024 zijn volgens verweerders overtredingen van artikel 5.30 van het Bal.

Verweerders hebben vanwege deze resultaten op 21 november 2024 een meting laten uitvoeren door SGS bij ketel 21 op de zich als gas gedragende zware metalen. Ondanks dat de resultaten zich nog in de conceptfase bevinden laten de meetresultaten volgens verweerders zien dat bovengenoemde stoffen zich ook in het stookgas bevinden.

Om een einde aan de overtreding(en) te maken, moet bezwaarde voldoen en blijven voldoen aan de emissiegrenswaarden die voor deze puntbronnen gelden. Als voorbeeld van manieren om dat te doen noemen verweerders het toepassen van reinigingstechnieken, het stoken van een ander soort gas, minder ovenwanden stoken, maar ook het (al dan niet tijdelijk) verlagen van de kooksproductie.

Overwegingen en conclusie

Verschillende emissiegrenswaarden zijn tussen de 1,1 keer en 37,3 keer overschreden. Dit zijn overtredingen van artikel 5.30 van het Bal.

Dit gaat deels om overschrijdingen van grenswaarden voor Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Deze stoffen zijn, zeker in (te) grote hoeveelheden, (zeer) schadelijk voor de leefomgeving. Het is van groot belang om emissies van deze stoffen naar de leefomgeving, als gevolg van overschrijding van de grenswaarden, te voorkomen.

Verweerders benoemen dat bezwaarde een bedrijfseconomisch belang heeft. Het voldoen aan de geldende grenswaarden zal immers hoogstwaarschijnlijk geld kosten. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de productie tijdelijk of voor langere tijd aanzienlijk verlaagd moet worden, dan wel (al

Hoor- en adviescommissie

dan niet parallel hieraan) technische aanpassingen aan de fabriek moeten worden gedaan om te zorgen dat de emissies zullen worden verminderd. Al deze ingrepen zijn zeer kostbaar.

Verweerders zijn desalniettemin van mening dat de overtreden regelgeving zwaarder dient te wegen dan het bedrijfseconomisch belang van bezwaarde. De geconstateerde overschrijdingen door verweerders zijn fors en het gaat deels om ZZS.

In februari en augustus 2024 zijn overschrijdingen van de grenswaarden voor PAK en MVP1 geconstateerd. Daarmee blijkt de overschrijding van de grenswaarde voor deze stoffen een herhalend karakter te hebben. Het is volgens verweerders niet uitgesloten dat de overtredingen structureel plaatsvinden. Dit is het geval bij beide fabrieken. Ook gezien deze vaststelling ligt het niet voor de hand om af te zien van handhavend optreden. Bezwaarde heeft zelf ook overschrijdingen van grenswaarden voor MVP2 geconstateerd.

Verweerders achten het daarom noodzakelijk dat de overtreding van artikel 5.30 van het Bal wordt beëindigd en beëindigd wordt gehouden en vinden, gezien de aard van de overtreding, het opleggen van een last onder dwangsom het meest proportionele middel.

Voornemen

Op 27 november 2024 (met kenmerk 13192291/28055615) hebben verweerders hun voornemen om over te gaan tot handhavend optreden aan bezwaarde bekend gemaakt. Alvorens een definitief besluit was genomen, hebben verweerders, ingevolge artikel 4:8 van de Awb, bezwaarde de gelegenheid gegeven om een zienswijze in te dienen. Van de geboden gelegenheid heeft bezwaarde gebruik gemaakt.

Verweerders vatten de zienswijze van bezwaarde samen in het bestreden besluit en geven puntsgewijs een reactie. Vervolgens geven zij aan van mening te zijn dat het bestreden besluit zorgvuldig, gemotiveerd en evenredig tot stand is gekomen en dat de zienswijze hen geen aanleiding geeft om af te zien van het besluit een last onder dwangsom op te leggen.

Beslissing tot last onder dwangsom

Verweerders gelasten bezwaarde om:

De overtredingen van artikel 5.30 van het Bal voor wat betreft MVP1 (incl. PAK) en MVP2 te beëindigen en herhaling van deze overtreding te voorkomen door te voldoen en te blijven voldoen aan de emissiegrenswaarden van batterijschoorstenen 11, 12, 13 en 14 van MVP1 (incl. PAK) en MVP2.

Begunstigingstermijn

Verweerders geven bezwaarde een termijn van 8 weken gerekend vanaf de dag na de verzenddatum van het bestreden besluit om aan de last te voldoen.

Bij de bepaling van deze termijn hebben verweerders rekening gehouden met de verwachte tijdsduur die in redelijkheid gepaard zal gaan met de noodzakelijke werkzaamheden om te voldoen aan de last. Naar verwachting kan binnen de gestelde termijn worden voldaan aan de last. Een mogelijkheid om aan de grenswaarden te voldoen is bijvoorbeeld om de productie tijdelijk te verlagen in combinatie met andere maatregelen. Enkele van deze maatregelen kunnen volgens verweerders op vrij korte termijn worden genomen, waardoor de begunstigingstermijn van 8 weken voldoende wordt geacht om aan de lastgeving te voldoen.

Bedrag dwangsom

Indien door verweerders wordt geconstateerd dat na de begunstigingstermijn niet of niet volledig aan deze last is voldaan, is bezwaarde aan de provincie Noord-Holland een dwangsom verschuldigd van:

Hoor- en adviescommissie

- MVP1 (incl. PAK): € 4.875.000,- per geconstateerde overtreding, per meting, met een maximum van € 9.750.000,-
- MVP2: € 3.657.500,- per geconstateerde overtreding, per meting, met een maximum van € 7.315.000,-

Genoemde bedragen kunnen worden verbeurd doordat middels een meting aan (één of meerdere van) de schoorstenen van KGF1 vastgesteld wordt dat één of meerdere van de artikel 5.30 van het Bal genoemde emissiegrenswaarden wordt/worden overschreden. Per meetrapport kan maximaal één verbeuring plaatsvinden per hierboven genoemde stof. Een nieuwe verbeuring kan plaatsvinden als uit een nieuwe meting (meetrapport) opnieuw een overtreding wordt vastgesteld.

De hoogte van de gekozen dwangsombedragen wordt als volgt onderbouwd:

5.1.1C

In het kader van het bepalen van de hoogte van een op te leggen dwangsombedrag kan ingevolge de jurisprudentie worden uitgegaan van het financiële gewin dat met de activiteit waarmee de overtreding wordt begaan wordt behaald.

Niet uit te sluiten is dat er aanvankelijk tot het reduceren van het productieniveau van cokes tot nihil/nul moet worden overgegaan om tot het voldoen aan de emissiegrenswaarden (en dus de lastgeving) te kunnen komen. Of door het stoken op aardgas.

Dit ook gezien de verwachting dat technische maatregelen om de emissies te verminderen naar verwachting pas na langere tijd (wellicht zelfs een jaar of langer) gerealiseerd kunnen worden.

Het is niet ondenkbaar dat de productie gedurende langere tijd zal moeten worden verlaagd om aan de emissiegrenswaarden te voldoen. Gezien het feit dat de winst vanuit de KGF 1 per jaar zoals hierboven aangegeven op 5.1.1C euro per jaar wordt ingeschat, is het naar mening van verweerders redelijk om uit te gaan van een totaal bedrag aan (maximaal) te verbeuren dwangsommen van 17,065 miljoen euro.

Bovengenoemd bedrag is gezien het bovenstaande uitgesplitst naar geconstateerde overschrijdingen van emissiegrenswaarde per stof (MVP1 (incl. PAK) of MVP2), zodat de maximale verbeuring aan dwangsommen per meetmoment 8,5325 miljoen euro is. De uitsplitsing heeft ook tot doel om het verschil in schadelijk karakter tussen de te onderscheiden stoffen in de dwangsombedragen te verdisconteren. Tevens heeft dit tot gevolg dat bezwaarde de gelegenheid krijgt om per geconstateerde overschrijding van de emissiegrenswaarden afzonderlijke maatregelen te nemen om de emissies te verlagen, en een overschrijding van één van de genoemde emissiegrenswaarden niet tevens verbeuring van het gehele dwangsombedrag (per meetmoment) inhoudt.

Gezien het bovenstaande zijn verweerders van mening dat er voldoende prikkel van de voorgenomen dwangsombedragen uitgaat om aan de last te voldoen. Tevens zijn verweerders van mening dat de genoemde bedragen niet onredelijk hoog of laag zijn.

BESTREDEN BESLUIT II (KGF 2)

Controles en overtredingen

Hoor- en adviescommissie

Op 13 en 14 februari 2024 heeft meetbureau SGS, in opdracht van verweerders, emissiemetingen uitgevoerd aan de batterijschoorsteen 22 bij de KGF2 en van 12 tot en met 19 augustus 2024 aan de batterijschoorstenen 21 en 22 bij de KGF2.

In de tabellen die zijn opgenomen in het bestreden besluit zijn per meetronde (van SGS) de geconstateerde emissie voor PAK en de geconstateerde emissiegrenswaarde-overschrijdingen weergegeven. In de tabel zijn ook de emissiegrenswaarden zelf opgenomen en is bij de geconstateerde overschrijding de factor van de overschrijding benoemd. De kolom "te toetsen waarde" geeft de hoogst gemeten waarden minus de (mogelijke) meetfout weer.

De NVN 2818 voor geur is momenteel ingetrokken. Indien het weer mogelijk is om te handhaven op het component geur en er dan wederom een overtreding wordt geconstateerd zal worden overgegaan tot handhaving. Indien de uitstoot voor wat betreft geur onveranderd blijft, zal er hoogstwaarschijnlijk binnen afzienbare tijd weer sprake zijn van een handhaafbare overtreding. Verweerders wensen dat bezwaarde dit serieus neemt en zo snel mogelijk maatregelen neemt.

De waarden voor MVP1 en g.O2 die zijn gemeten tijdens de metingen in februari en augustus 2024 zijn volgens verweerders overtredingen van artikel 5.30 van het Bal.

Verweerders hebben vanwege deze resultaten op 21 november 2024 een meting laten uitvoeren door SGS bij ketel 24 op de zich als gas gedragende zware metalen. Ondanks dat de resultaten zich nog in de conceptfase bevinden laten de meetresultaten volgens verweerders zien dat bovengenoemde stoffen zich ook in het stookgas bevinden.

Verweerders noemen ook in dit bestreden besluit de mogelijke maatregelen die genomen kunnen worden door bezwaarde om een einde te maken aan de overtreding(en).

Overwegingen en conclusie

Verschillende emissiegrenswaarden zijn tussen de 1,4 keer en de 6,6 keer overschreden. Dit zijn overtredingen van artikel 5.30 van het Bal.

Dit gaat deels om overschrijdingen van grenswaarde voor ZZS. Deze stoffen zijn, zeker in (te) grote hoeveelheden (zeer) schadelijk voor de leefomgeving. Het is van groot belang om emissies van deze stoffen naar de leefomgeving, als gevolg van overschrijding van de grenswaarden, te voorkomen.

Verweerders benoemen dat bezwaarde een bedrijfseconomisch belang heeft. Het voldoen aan de geldende grenswaarden zal immers hoogstwaarschijnlijk geld kosten. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat de productie tijdelijk of voor langere tijd aanzienlijk verlaagd moet worden, dan wel (al dan niet parallel hieraan) technische aanpassingen aan de fabriek moeten worden gedaan om te zorgen dat de emissies zullen worden verminderd. Al deze ingrepen zijn zeer kostbaar.

Verweerders zijn desalniettemin van mening dat de overtreden regelgeving zwaarder dient te wegen dan het bedrijfseconomisch belang van bezwaarde. De geconstateerde overschrijdingen door verweerders zijn fors en het gaat deels om ZZS.

In februari en augustus 2024 zijn overschrijdingen van grenswaarden geconstateerd. Daarmee lijkt de overschrijding een herhalend karakter te hebben. Het is volgens verweerders niet uitgesloten dat de overtredingen structureel plaatsvinden. Ook gezien deze vaststelling ligt het niet voor de hand om af te zien van handhavend optreden.

Verweerders achten het daarom noodzakelijk dat de overtreding van artikel 5.30 van het Bal wordt beëindigd en beëindigd wordt gehouden en vinden, gezien de aard van de overtreding, het opleggen van een last onder dwangsom het meest proportionele middel.

Hoor- en adviescommissie

Voornemen

Op 8 november 2024 (met kenmerk 13199417/28075035) hebben verweerders hun voornemen om over te gaan tot handhavend optreden aan bezwaarde bekend gemaakt. Alvorens een definitief besluit was genomen, hebben verweerders, ingevolge artikel 4:8 van de Awb, de gelegenheid gegeven aan bezwaarde om een zienswijze in te dienen. Van de geboden gelegenheid heeft bezwaarde gebruik gemaakt.

Verweerders vatten de zienswijze van bezwaarde samen in het bestreden besluit en geven puntsgewijs een reactie. Vervolgens geven zij aan van mening te zijn dat het bestreden besluit zorgvuldig, gemotiveerd en evenredig tot stand is gekomen en dat de zienswijze hen geen aanleiding geeft om af te zien van het besluit een last onder dwangsom op te leggen.

Beslissing tot last onder dwangsom

Verweerders gelasten bezwaarde om:

De overtredingen van artikel 5.30 van het Bal voor wat betreft MVP1 (incl. PAK) en g.02 te beëindigen en herhaling van deze overtreding te voorkomen door te voldoen en te blijven voldoen aan de emissiegrenswaarden van batterijschoorstenen 21 en 22 van MVP 1 (incl. PAK) en g.02.

Begunstigingstermijn

Verweerders geven bezwaarde een termijn van 8 weken gerekend vanaf de dag na de verzenddatum van het bestreden besluit om aan de last te voldoen.

Bij de bepaling van de termijn hebben verweerders rekening gehouden met de verwachte tijdsduur die in redelijkheid gepaard zal gaan met de noodzakelijke werkzaamheden om te voldoen aan de last. Naar verwachting kan binnen de gestelde termijn worden voldaan aan de last. Een mogelijkheid om aan de grenswaarden te voldoen is bijvoorbeeld om de productie tijdelijk te verlagen in combinatie met andere maatregelen. Enkele van deze maatregelen kunnen volgens verweerders op vrij korte termijn worden genomen, waardoor de begunstigingstermijn van 8 weken voldoende moet worden geacht om aan de lastgeving te voldoen.

Bedrag dwangsom

Indien door verweerders wordt geconstateerd dat na de begunstigingstermijn niet of niet volledig aan deze last is voldaan, is bezwaarde aan de provincie Noord-Holland een dwangsom verschuldigd van:

- MVP1 (incl. PAK): € 3.250.000,- per geconstateerde overtreding, per meting, met een maximum van € 6.500.000,-
- g.02: € 1.625.000,- per geconstateerde overtreding, per meting, met een maximum van € 3.250.000,-

Genoemde bedragen kunnen worden verbeurd doordat middels een meeting aan (één of meerdere van) de schoorstenen van KGF2 vastgesteld wordt dat één of meerdere van de artikel 5.30 van het Bal genoemde emissiegrenswaarden wordt/worden overschreden. Per meetrapport kan maximaal één verbeuring plaatsvinden per hierboven genoemde stof. Een nieuwe verbeuring kan plaatsvinden als uit een nieuwe meting (meetrapport) opnieuw een overtreding wordt vastgesteld.

De hoogte van de gekozen dwangsombedragen wordt als volgt onderbouwd:

5.1.1C

Hoor- en adviescommissie

5.1.1C

In het kader van het bepalen van de hoogte van een op te leggen dwangsombedrag kan ingevolge de jurisprudentie worden uitgegaan van het financiële gewin dat met de activiteit waarmee de overtreding wordt begaan wordt behaald.

Niet uit te sluiten is dat er aanvankelijk tot het reduceren van het productieniveau van cokes tot nihil/nul moet worden overgegaan om tot het voldoen aan de emissiegrenswaarden (en dus de lastgeving) te kunnen komen. Dit bijvoorbeeld in combinatie met het gebruiken van een ander stookgas en het inkopen van kooks. Een andere mogelijkheid zou kunnen zijn om over te schakelen op een ander stookgas en de kooksproductie op het huidige niveau voort te zetten.

Dit ook gezien de verwachting dat technische maatregelen om de emissies te verminderen naar verwachting pas na langere tijd (wellicht zelfs een jaar of langer) gerealiseerd kunnen worden.

Het is niet ondenkbaar dat de productie gedurende langere tijd zal moeten worden verlaagd om aan de emissiegrenswaarden te voldoen, dan wel kooks zal moeten worden ingekocht, dan wel overgeschakeld moet worden op een ander stookgas. Gezien het feit dat de winst vanuit de KGF2 per jaar zoals hierboven aangegeven op 5.1.1C euro per jaar wordt ingeschat en het overgrote deel van deze winst wordt behaald met een bedrijfsvoering waarbij sprake is van een overtreding van de in de lastgeving genoemde emissiegrenswaarden, is het naar mening van verweerders redelijk om uit te gaan van een totaalbedrag aan (maximaal) te verbeuren dwangsommen van 9,75 miljoen euro.

Een en ander mede gezien het feit dat alle hierboven genoemde maatregelen zeer ingrijpend zijn en zeer kostbaar zijn. Zo zal het overstappen op aardgas als stookgas met de huidige productie volgens een interne berekening meer dan 5.1.1C euro per jaar aan aardgas kosten. Ook het verlagen van de kooksproductie, eventueel tezamen met het stoken op aardgas zal naar alle verwachting aanzienlijke kosten voor bezwaarde met zich meebrengen.

Bovengenoemde dwangsombedragen zijn gezien het bovenstaande uitgesplitst naar geconstateerde overschrijdingen van emissiegrenswaarde per stof (MVP1 (incl. PAK) of g.02), zodat de maximale verbeuring aan dwangsommen per meetmoment 4,875 miljoen euro is. De uitsplitsing heeft ook tot doel om het verschil in schadelijk karakter tussen de te onderscheiden stoffen in de dwangsombedragen te verdisconteren. Tevens heeft dit tot gevolg dat bezwaarde de gelegenheid krijgt om per geconstateerde overschrijding van de emissiegrenswaarden afzonderlijke maatregelen te nemen om de emissies te verlagen, en een overschrijding van één van de genoemde emissiegrenswaarden niet tevens verbeuring van het gehele dwangsombedrag (per meetmoment) inhoudt.

Gezien het bovenstaande zijn verweerders van mening dat er voldoende prikkel van de voorgenomen dwangsombedragen uitgaat om aan de last te voldoen. Tevens zijn verweerders van mening dat de genoemde bedragen niet onredelijk hoog of laag zijn.

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

BEZWAARSCHRIFT BESTREDEN BESLUIT I (KGF 1)

Bezwaargrond 1: Het bestreden besluit is volgens bezwaarde onzorgvuldig tot stand gekomen en de daarin opgenomen constatering is niet deugdelijk. Er is in strijd met artikel 5.32 van het Bal geen meetregime vastgesteld. Ook is sprake van strijd met het motiveringsbeginsel, aldus bezwaarde.

Hoor- en adviescommissie

Artikel 5.32 van het Bal bepaalt dat de emissiegrenswaarden bedoeld in artikel 5.30 lid 1 van het Bal moeten worden gecontroleerd volgens het controleregime bedoeld in tabel 5.32, welke verschillende controleregimes bevat en daarbij behorende controlevormen die afhangen van een specifieke storingsfactor. In het onderhavige geval is volgens bezwaarde door verweerders echter geen storingsfactor vastgesteld. Onduidelijk is welk controleregime door verweerders is toegepast en emissierelevante parameters (ERP's) - zoals behorend bij de meeste controleregimes - ontbreken. Ook is er volgens bezwaarde geen sprake van een continue meting, maar van een eenmalige meting. De constatering dat in strijd zou worden gehandeld met artikel 5.30 van het Bal is daarmee volgens bezwaarde in strijd met artikel 5.32 van het Bal.

Het is voor bezwaarde ook de vraag hoe de in opdracht van verweerders verrichte metingen zich verhouden tot de betrekkelijk recent door verweerders genomen monitoringsbesluiten, waarin per werkeenheid van bezwaarde voor alle vergunde emissiepunten is bepaald wat de geldende grenswaarden zijn en welk monitoringsregime moet worden toegepast. Er wordt voor bezwaarde een onduidelijke situatie gecreëerd, aangezien de door SGS verrichte metingen niet voorkomen in het recent door verweerders - in het monitoringsbesluit voor de KGF - vastgestelde overzicht. Het is voor bezwaarde onduidelijk hoe die metingen moeten worden geëvalueerd.

Verweer: De verplichtingen uit artikel 5.32 van het Bal zijn volgens verweerders verplichtingen die niet op haar rusten, maar op bezwaarde. Bij de emissiegrenswaarden in artikel 5.30 van het Bal, hoort een controleverplichting. Artikel 5.32 van het Bal bepaalt dat emissies aan de hand van de grootte van de storingsfactor volgens een bepaald controleregime moeten worden gecontroleerd, door degene die de milieubelastende activiteit verricht. Dat volgt ook uit de toelichting bij artikel 5.38 van het Bal (Stb. 2018, 293, p. 1394):

“De controle van de emissie wordt uitgevoerd door degene die de activiteit verricht. De rapportages voor deze controle worden vastgelegd in een rapport, dat beschikbaar is voor het bevoegd gezag.”

Uit artikel 5.32 van het Bal volgt hoe vaak degene die een milieubelastende activiteit verricht een meting dient te verrichten en van welke categorie emissierelevante parameters moeten worden vastgesteld. Dit hangt samen met de ernst van mogelijke storingen in de (reinigings)technieken en de aard van de geëmitteerde stof. Hoe vaker er storingen in reinigingstechnieken plaatsvinden, hoe vaker degene die een milieubelastende activiteit verricht zal moeten meten, aldus verweerders.

De toezichthouders van verweerders zijn bevoegd om op elk moment controles uit te voeren op de emissiegrenswaarden zoals die volgen uit tabel 5.30 van het Bal. Het meten van emissies past binnen de VTH-taak (Vergunningen, Toezicht, Handhaving) van omgevingsdiensten. Dergelijke metingen gebeuren conform de relevante NEN-normen. Dit staat los van eventuele meetplichten die bezwaarde op basis van artikel 5.32 van het Bal heeft en ook dient na te leven, aldus verweerders.

Verweerders merken verder ten overvloede op dat er in het proces bij KGF1 en KGF2 geen nageschakelde reinigingstechniek wordt toegepast en dat controleregime 0 geldt voor deze situaties. Er hoefde door verweerders ook geen storingsfactor en controleregime vastgesteld te worden bij de metingen en tabel 5.32 schrijft hen evenmin voor dat een continue meting had moeten worden uitgevoerd. Dit zijn verplichtingen die op bezwaarde rusten, aldus verweerders.

De stellingen van bezwaarde ter zake van de monitoringsbesluiten snijden volgens verweerders evenmin hout aangezien die besluiten betrekking hebben op de vergunde emissiegrenswaarden. Dat een informatief en niet-uitputtend monitoringoverzicht als bijlage is opgenomen bij dit besluit, laat onverlet dat het Bal (voorheen: Activiteitenbesluit) leidend is, en niet die tabel. Dat staat ook expliciet boven de betreffende tabel vermeld, aldus verweerders.

Overweging commissie

De commissie volgt bezwaarde niet in haar stellingname dat er in strijd met artikel 5.32 van het Bal onduidelijkheid bestaat over welk controleregime van toepassing is, waardoor het bestreden besluit onzorgvuldig tot stand zou zijn gekomen, de daarin opgenomen constateringen

Hoor- en adviescommissie

ondeugdelijk zouden zijn en sprake zou zijn van strijd met het motiveringsbeginsel. Uit artikel 5.32 van het Bal gelezen in samenhang met artikel 2.10 van het Bal volgt namelijk dat bezwaarde de normadressaat is ("degene die de activiteit verricht"). Dat betekent dat de voorschriften die in artikel 5.32 van het Bal zijn opgenomen zijn gericht tot bezwaarde en niet tot verweerders.

Artikel 5.32 Bal bepaalt dat de emissies met een bepaalde regelmaat moeten worden gecontroleerd. Dit controleregime wordt afgeleid van de ernst van mogelijke storingen. Dit wordt gedaan door de omvang van een mogelijke emissie bij een storing van de emissiebeperkende maatregel om te rekenen naar een storingsfactor. De grootte van de storingsfactor is maatgevend voor het gewenste controleregime. Hierbij geldt dat het controleregime intensiever wordt naarmate de gevolgen van een storing ernstiger kunnen zijn.

Dat betreft derhalve een verplichting voor bezwaarde. Het bezwaar slaagt niet.

Bezwaargrond 2: Het bestreden besluit is volgens bezwaarde in strijd met artikel 5.31, eerste lid, van het Bal aangezien niet in overeenstemming met NEN-EN 15259 is gemeten omdat geen sprake was van representatieve bedrijfsomstandigheden

SGS rapport 1 is volgens bezwaarde niet onder representatieve bedrijfsomstandigheden gemeten, doordat ten tijde van de metingen een NO_x-reductieproef gaande was bij KGF 1. Bezwaarde was op grond van voorschrift 1.2.20.H.I. van de voor haar geldende omgevingsvergunning verplicht dit onderzoek uit te voeren. In overleg met verweerders is overeengekomen dat ten behoeve van dit onderzoek een praktijktest van 4 maanden zou worden uitgevoerd, waarbij bezwaarde het BTX-gehalte in het reingas zou laten oplopen met als doel de NO_x-emissie te reduceren. Een van de stappen in het reinigingsproces, de BTX-wasser, werd tijdelijk verminderd toegepast, door een deel van het gas niet door de BTX-wasser te leiden. Vanwege mogelijke bijkomstige effecten, is in overeenstemming met verweerders besloten om dit stapsgewijs uit te voeren. Inmiddels is door intern onderzoek van bezwaarde bevestigd dat de geconstateerde overschrijdingen met PAK, maar vermoedelijk ook die met zware metalen, het gevolg waren van vernoemde praktijktest.

Na ontvangst van de voorlopige meetresultaten is bezwaarde meteen in overleg getreden met verweerders. Vanaf 1 mei tot begin oktober 2024 zijn diverse overleggen gevoerd, waarbij bezwaarde verweerders telkens van alle ontwikkelingen op de hoogte heeft gehouden. Tijdens deze periode is geconcludeerd dat de PAK-pieken die door SGS zijn waargenomen, met name werden veroorzaakt door de aanwezigheid van naftaleen. 5.1.1C

Bezwaarde is in overleg met de afdeling vergunningen van verweerders om een eventueel vervolg met de nieuwe proef overeen te komen om toe te werken naar de juiste maatregelen om NO_x-emissies te reduceren.

Daarnaast heeft bezwaarde Tauw opdracht gegeven om opnieuw bij alle schoorstenen van KGF 1 te meten om na te gaan of, nu de NO_x-reductieproef was afgerond, nog steeds sprake was van een overschrijding van grenswaarden. Uit deze metingen, die in juni 2024 zijn uitgevoerd, bleek dat bij alle schoorstenen werd voldaan aan de grenswaarden voor PAK. Op verzoek van verweerders is de conclusie rondom de verhoogde PAK-waarden in relatie tot de BTX-proef opgenomen in de vastlegging van het NO_x-reductieonderzoek. De uitkomsten van de diverse lopende onderzoekstrajecten zijn in diverse gezamenlijke sessies met verweerders, IL&T en Rijkswaterstaat gedeeld.

Nu is gebleken dat de duurproef effect heeft gehad op de samenstelling van het kookgas, hebben de door SGS uitgevoerde metingen niet onder representatieve bedrijfsomstandigheden plaatsgevonden. Dit is in strijd met het Bal. Op grond van artikel 5.31 lid 1 van het Bal moet bij het verrichten van emissiemetingen van stoffen die zijn ingedeeld in de stofklassen bedoeld in tabel 5.30 namelijk de NEN-EN 15259 worden gevolgd. Uit deze norm volgt onder andere dat

Hoor- en adviescommissie

metingen moeten plaatsvinden onder representatieve bedrijfsomstandigheden. De door SGS uitgevoerde metingen kunnen dan ook niet worden gebruikt voor het toetsen aan de emissiegrenswaarde van artikel 5.30 van het Bal.

In het bestreden besluit geven verweerders aan dat zij zich erin kunnen vinden dat de NO_x-reductieproef heeft gezorgd voor een verhoging van de PAK-gehalten. Volgens hen is dit echter niet relevant voor de verhoogde gehalten aan zware metalen die ook zijn gemeten tijdens de proef. 5.1.1C

Het is volgens bezwaarde zeer aannemelijk dat als gevolg hiervan zware metalen in grotere hoeveelheden in het reingas aanwezig waren dan gewoonlijk. 5.1.1C

Daarnaast blijft volgens bezwaarde hoe dan ook overeind dat het proces niet representatief is voor de gewone bedrijfsvoering, aangezien tijdens de duurproef fundamentele stappen en instellingen zijn gewijzigd die grote gevolgen hebben voor de samenstelling van het gas. Er kan volgens bezwaarde dan ook niet met zekerheid worden gezegd dat voor wat betreft zware metalen wel sprake was van een representatief proces. Emissies van PAK en zware metalen vallen allebei onder stofklasse MVP1.

Bezwaarde merkt verder op verweerders altijd nauw op de hoogte te hebben gehouden van de vorderingen van het NO_x-reductieonderzoek; het initiatief te hebben genomen om de voorlopige resultaten van SGS in periodieke overleggen met verweerders te bespreken; zelf continu te hebben aangedrongen op het uitvoeren van praktijktesten voordat er overgegaan wordt op implementatie van bepaalde technieken en maatregelen; zich continu heel proactief te hebben opgesteld én zelf voortdurend te hebben aangestuurd op het onderzoeken van de mogelijke neveneffecten van de potentiële maatregelen. De opmerking uit het bestreden besluit dat zij als "calculerend" wordt gezien acht zij volkomen misplaatst. Als bezwaarde zelf niet had aangedrongen op nader onderzoek was de onderzochte maatregel al lang - met goedkeuring van verweerders - geïmplementeerd, met grote PAK- en zware metalenemissies tot gevolg, aldus bezwaarde.

Verweer: Verweerders wijzen erop dat de resultaten voor PAK niet meegenomen zijn in het bestreden besluit. Er is dus rekening gehouden met het feit dat de verhoging van PAK mogelijk werd veroorzaakt door de NO_x-reductieproef. Echter, ook zonder PAK zijn bij batterijschoorstenen 11, 13 en 14 van de KGF1 in februari 2024 overschrijdingen van de emissiegrenswaarde voor MVP1 (som zware metalen) gemeten.

De tekst van de NEN-EN 15259, "The sampling strategy ensures that a representative sample is taken.", ziet volgens verweerders niet op representatieve bedrijfsomstandigheden, maar op een representatieve monstername. Dat houdt er verband mee dat metingen op dusdanige wijze worden uitgevoerd, dat het monster een representatieve weergave is van de waargenomen emissies. Een voorbeeld hiervan is het op een isokinetische manier uitvoeren van de meting om schommelingen in de stroomsnelheid in de schoorsteen te verdisconteren zodat een representatief monster wordt verkregen. Nu de emissiegrenswaarden die volgen uit artikel 5.30 van het Bal zijn gemeten door middel van representatieve monstername, is volgens verweerders alleen daarom al geen sprake van strijdigheid met de NEN-EN 15259.

Ten tijde van de metingen was volgens verweerders bovendien wel degelijk sprake van representatieve bedrijfsomstandigheden. Om duidelijkheid te scheppen bij metingen bij de inrichting van bezwaarde bestaat het document "Representatieve Bedrijfsomstandigheden Tata Steel". Dit document is door bezwaarde opgesteld en wordt periodiek geactualiseerd. In het document staan voor alle verschillende onderdelen van de inrichting van bezwaarde bepaalde parameters opgenomen. Indien bij een meting de omstandigheden ter plaatse binnen deze parameters vallen, is sprake van representatieve bedrijfsomstandigheden. Daarmee wordt voor zowel verweerders als bezwaarde inzichtelijk wat voor de verschillende onderdelen van de inrichting als representatieve bedrijfsomstandigheden wordt beschouwd.

Voor de KGF1 (en KGF2) is in dit document een range van waarden opgenomen voor wat betreft de gaartijd, de hoeveelheid zuurstof in het rookgas en het stookgasdebit. Uit het document stabiele procesdata volgt dat bij de metingen van SGS in februari en augustus 2024 binnen de

Hoor- en adviescommissie

range van waarden is gemeten en dus onder representatieve bedrijfsomstandigheden is gemeten, aldus verweerders.

De stelling van bezwaarde dat de BTX-wasser een maatregel zou zijn die naast PAK ook zware metalen uit het gas haalt, is volgens verweerders opmerkelijk en doet volgens hen niet ter zake. Ook bij de metingen van augustus 2024 zijn immers overschrijdingen van zware metalen geconstateerd. Bovendien betwisten verweerders dat de BTX-wasser invloed heeft op de emissie van zware metalen en zijn zij van mening dat de invloed van de BTX-wasser op zware metalen nihil tot verwaarloosbaar is. Er is – al dan niet in relatie tot de batterijschoorstenen van de KGF1 – ook niets over de BTX-wasser opgenomen in het document “Representatieve Bedrijfsomstandigheden Tata Steel”.

Overweging commissie

Hoewel de commissie de opvatting van verweerders deelt dat de tekst van de NEN-EN 15259 niet op representatieve bedrijfsomstandigheden, maar op een representatieve monstername ziet, is volgens de commissie wel degelijk van belang of ten tijde van de metingen sprake is geweest van representatieve bedrijfsomstandigheden. Anders dan bezwaarde is de commissie echter van oordeel dat dit het geval is.

Op grond van vaste jurisprudentie¹ dient aan een invorderingsbesluit of het opleggen van een last onder dwangsom een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen. Dit brengt met zich dat de vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurte van een dwangsom of het opleggen van een last onder dwangsom dient te worden gedaan 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. Aan het ontbreken van een ondertekening en een dagtekening kan worden voorbijgegaan, indien op andere wijze kan worden vastgesteld dat de opsteller van de rapportage degene is die de daarin vermelde feiten en omstandigheden heeft vastgesteld of waargenomen en wanneer die vaststelling of waarneming heeft plaatsgevonden. Het is niet zo dat alle relevante feiten en omstandigheden die aan een invorderingsbesluit of een last onder dwangsom ten grondslag worden gelegd, daadwerkelijk door toezichthouders zelf dienen te zijn waargenomen. Relevante feiten en omstandigheden kunnen door toezichthouders ook worden vastgesteld. Feiten en omstandigheden kunnen zij bijvoorbeeld afleiden uit door hen aangetroffen stukken.

De commissie constateert allereerst dat het meetrapport is opgesteld door een geaccrediteerd bureau, dat het meetrapport voldoet aan de door de jurisprudentie gestelde eisen en door verweerders voor hun rekening is genomen.

Voor de vraag of een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden aan het bestreden besluit ten grondslag ligt, is daarnaast nog van belang of de metingen hebben plaatsgevonden tijdens representatieve bedrijfsomstandigheden. Tussen partijen staat niet ter discussie dat de metingen in februari bij KGF 1 hebben plaatsgevonden in een periode waarin een NO_x-reductieproef plaats vond. Tijdens die proef werd geëxperimenteerd met de BTX-wasser. Voor verweerders is dit reden geweest om de resultaten voor PAK niet mee te nemen in het bestreden besluit. Op deze manier is volgens verweerders rekening gehouden met de mogelijkheid dat de verhoging van PAK werd veroorzaakt door de NO_x-reductieproef.

¹ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179.

Hoor- en adviescommissie

Dit laat echter onverlet dat ook overschrijdingen van de emissiegrenswaarden voor MVP1 (zware metalen) zijn gemeten. De commissie is met verweerders van oordeel dat bezwaarde niet aannemelijk heeft gemaakt dat voornoemde proef ook van invloed is geweest op die resultaten. De stelling van bezwaarde dat de BTX-wasser een maatregel zou zijn die naast PAK ook zware metalen uit het gas haalt, is immers niet met feitelijke gegevens onderbouwd. De commissie heeft hierbij voorts in aanmerking genomen dat verweerders onweersproken hebben gesteld dat de metingen zijn uitgevoerd overeenkomstig de parameters die zijn opgenomen in de in het door bezwaarde opgestelde document "Representatieve Bedrijfsomstandigheden Tata Steel", dat voor zowel verweerders als bezwaarde inzichtelijk dient te maken wat voor de verschillende onderdelen van de inrichting als representatieve bedrijfsomstandigheden wordt beschouwd. Daarnaast acht de commissie van belang dat naar aanleiding van de metingen in augustus 2024 eveneens overschrijdingen van zware metalen zijn geconstateerd, terwijl de NO_x-reductieproef toen reeds was beëindigd. Ook neemt de commissie bij haar oordeel in aanmerking dat tijdens de op 27 maart 2025 gehouden hoorzitting door verweerders is gesteld – hetgeen door bezwaarde is bevestigd – dat de meetspecialisten er voorafgaand aan de metingen in februari niet mee bekend waren dat deze proef gaande was. Terwijl al in december 2023 aan bezwaarde was medegedeeld dat toezichthouders in februari 2024 metingen zouden gaan verrichten om te controleren of werd voldaan aan de (sinds 1 januari 2023) geldende emissiegrenswaarden. Door de resultaten van PAK niet mee te nemen hebben verweerders er voldoende rekening mee gehouden dat de NO_x-reductieproef mogelijk van invloed was op de emissie. Voor de conclusie dat de metingen (ook zonder PAK) niet ten grondslag kunnen worden gelegd aan het bestreden besluit omdat vanwege de NO_x-reductieproef geen sprake was van representatieve bedrijfsomstandigheden is volgens de commissie geen grond.

Bezwaargrond 3: Het bestreden besluit is volgens bezwaarde in strijd met artikel 5.31 van het Bal, aangezien in SGS rapport 2 in strijd met de NEN-EN14385 nikkel is meegenomen.

Op grond van de resultaten van SGS rapport 2 wordt ten onrechte een overschrijding van MVP1 (zware metalen) bij schoorsteen 12 geconstateerd. In de totale gemeten waarde voor MVP1 van 0,189 mg/Nm³ is lood niet meegenomen, omdat de veldblanco daarvoor te hoog was. Uit de gegevens uit het SGS rapport 2 blijkt volgens bezwaarde echter dat ook de component nikkel niet had mogen worden meegenomen in de resultaten, omdat ook daarvoor de veldblanco te hoog was. Op pagina 28 van SGS rapport 2 staat dat volgens de NEN-EN14385 de metalen waarvan de veldblanco "groter of gelijk is aan de grenswaarde" zouden moeten worden verworpen. Uit de bedoelde NEN-norm volgt echter dat de blanco *maximaal 10% van de emissiegrenswaarde mag bevatten*, dus voor wat betreft MVP1 gaat het om 10% van 0,05 mg/Nm³ – 0,005 mg/m³n. Als de veldblanco voor een MVP1-component hoger is dan 0,005 mg/Nm³, moet deze dus worden afgekeurd, aldus bezwaarde.

Uit het overzicht van de veldblanco's op pagina 28 van SGS rapport 2 blijkt dat voor de component nikkel de veldblanco voor natchemie 0,004 was en de stofgebonden veldblanco 0,002. Volgens bezwaarde moeten deze bij elkaar opgeteld worden om te kunnen bepalen of de veldblanco voor de totale meting gecontamineerd was. Voor de toets aan de emissiegrenswaarde moeten beide componenten namelijk ook bij elkaar op worden geteld en beide verrichtingen hebben invloed op het uiteindelijke meetresultaat. Het is naar mening van bezwaarde onwaarschijnlijk dat volgens NEN-EN 14385 voor de toets aan de emissiegrenswaarde beide componenten bij elkaar moeten worden opgeteld, maar voor de vraag of de veldblanco's voldoen, dit niet de bedoeling zou zijn.

Als het metaalgehalte in de veldblanco, die dus uit beide componenten moet bestaan, meer dan 10% van de emissiegrenswaarde aangeeft, moet de meting worden afgekeurd, aldus bezwaarde. Dit houdt in dat de veldblanco van nikkel volgens bezwaarde ook moet worden afgekeurd, $0,004+0,002 = 0,006$ mg/m³m, welke waarde groter is dan 10% van de emissiegrenswaarde ($0,05/10 = 0,005$ mg/m³n). En als de component nikkel uit de resultaten wordt verwijderd blijft er in het geheel geen overschrijding van MVP1 (zware metalen) over.

Verder valt bezwaarde op dat op pagina 27 van het SGS rapport 2 deelmeting 1 sterk afwijkt van de andere twee deelmetingen. Het lijkt er volgens haar op dat er een contaminatie van nikkel heeft plaatsgevonden, omdat stofgebonden nikkel alleen bij de eerste deelmeting hoog is, terwijl de totale stofconcentratie gedurende deelmeting 1 ruimschoots de laagste is ten opzichte van die bij deelmetingen 2 en 3. Een deelmeting die aan de ene kant een zeer lage stofgebonden

Hoor- en adviescommissie

concentratie oplevert, maar tegelijkertijd een zeer hoge nikkelconcentratie die ver boven de andere deelmetingen uitstijgt, terwijl bij die andere deelmetingen de stofgebonden concentratie juist veel hoger was, is volgens bezwaarde geen realistisch resultaat. Naar mening van bezwaarde hadden verweerders hierover met bezwaarde in gesprek moeten gaan en nader onderzoek moeten laten verrichten, in plaats van de resultaten van de meting direct als grondslag te gebruiken voor het bestreden besluit.

Verweer: Naar mening van verweerders volgt uit de NEN-EN 14385 niet dat de natchemische en de stofgebonden veldblanco bij elkaar moeten worden opgeteld om te kunnen bepalen of de veldblanco voor de totale meting gecontamineerd was of niet en is dit ook niet de bedoeling van deze NEN-norm. Het gaat om twee totaal verschillende analyses die worden toegepast. De natchemische analyse geeft een fractie van de vloeistof in een flesje, de stofgebonden analyse een fractie van een los filter. Elke analysemethode heeft een aparte veldblanco, aldus verweerders.

Met de "corresponding part of the campaign" wordt volgens hen bedoeld dat de meetresultaten moeten worden afgekeurd indien de afzonderlijke veldblanco die daarmee correspondeert hoger is dan 10% van de emissiegrenswaarde. Volgens verweerders en SGS moeten de natchemische en de stofgebonden veldblanco dan ook niet bij elkaar worden opgeteld om te kunnen bepalen of de veldblanco voor de totale meting gecontamineerd was of niet. De individuele veldblanco's moeten volgens hen dus afzonderlijk worden getoetst aan 10% van de emissiegrenswaarde ($0,05/10 = 0,005 \text{ mg/m}^3\text{n}$).

Beide veldblanco's (respectievelijk $0,004$ en $0,002 \text{ mg/m}^3\text{n}$) zijn lager dan $0,005 \text{ mg/m}^3\text{n}$, zodat geen sprake is van een gecontamineerde veldblanco ten aanzien van de stof nikkel, aldus verweerders.

Hoewel het gehalte (stofgebonden) nikkel in deelmeting A bij batterijschoorsteen 12 van de KGF1 tijdens de metingen van augustus 2024 hoog is, geeft dit voor verweerders en SGS geen aanleiding te vermoeden dat er sprake is van afwijkingen. Bij de (stofgebonden) monsternamen is een filter van titaan gebruikt, zodat het uiterst onwaarschijnlijk is dat het filter gecontamineerd was met nikkel. Ook bij metingen bij de andere schoorstenen zijn variaties waargenomen. Naar de mening van SGS en verweerders kan deze meting dan ook geen uitbijter genoemd worden.

Overweging commissie

De commissie volgt bezwaarde niet in haar stellingname dat uit de NEN-EN 14385 volgt dat de natchemische en de stofgebonden blanco's bij elkaar opgeteld moeten worden, aangezien deze andere aspecten van het bemonsteringsproces beheren.

De commissie overweegt dat een veldblanco een controlemonster is dat wordt gebruikt om achtergrondvervuiling te beoordelen. Een veldblanco is een staal dat onder dezelfde omstandigheden wordt behandeld als de werkelijke monsternamen, maar zonder dat het door de emissiestroom wordt geleid. Dit helpt om te bepalen of er contaminaties zijn geïntroduceerd tijdens het bemonsterings- en analyseproces. Met behulp van een veldblanco moet dan ook worden vastgesteld of de totale meting al dan niet gecontamineerd was. Het doel is om nauwkeurige en betrouwbare meetresultaten te waarborgen door eventuele interferentie uit te sluiten. Verweerders lichten in het verweerschrift toe dat de natchemische analyse een fractie van de vloeistof in een flesje geeft en de stofgebonden analyse een fractie van een los filter. Elke analysemethode heeft daarom een aparte veldblanco. De commissie kan deze redenering volgen.

Bezwaargrond 4: Het bestreden besluit is volgens bezwaarde in strijd met artikel 5.31 van het Bal, aangezien beide SGS rapporten in strijd met NEN-EN 15259 een verkeerde meetstrategie volgen.

Artikel 5.31 van het Bal verplicht bij het verrichten van emissiemetingen tot toepassing van NEN-EN 15259 en ook NEN-EN 14385 verplicht voor het meten van zware metalen tot toepassing van NEN-EN 15259. Op grond van die NEN-norm moet bij metingen een geschikte meetstrategie worden gevolgd en moet een meetstrategie worden opgesteld die ervoor zorgt dat er een meting kan plaatsvinden die representatief is voor het proces waarbinnen wordt gemeten. De beide SGS-rapporten waar het bestreden besluit op is gebaseerd, en ook die waar bestreden besluit 2 op is gebaseerd, gaan uit van een systeem van deelmetingen, die telkens 3 keer circa 60 minuten

Hoor- en adviescommissie

duren. De deelmetingen zijn momentopnames die gezien de grote verschillen in meetresultaten duidelijk niet aansluiten op het batchproces waar bij de kooks- en gasfabrieken mee wordt gewerkt.

In de meetstrategie - die bij de metingen door SGS is gevolgd - is ten onrechte geen rekening gehouden met dat bij zowel KGF 1 als KGF 2 sprake is van een batchproces. Uit de meetresultaten blijkt keer op keer dat dit had gemoeten om tot een representatieve meting te kunnen komen. Er blijken namelijk grote verschillen te zitten tussen de verschillende deelmetingen, die aanleiding geven tot nader onderzoek en vaker en langer meten, aldus bezwaarde.

Volgens bezwaarde zijn in beide SGS rapporten legio voorbeelden van dergelijke verschillen tussen deelmetingen aan te wijzen en blijken dergelijke verschillen ook uit de in het bestreden besluit genoemde metingen die SGS op 21 november 2024 heeft uitgevoerd bij ketel 24. Verder geeft bezwaarde een overzicht waaruit blijkt dat de gemeten waarde voor MVP1 binnen een uur fluctueert van 0,082 m/Nm³ naar 0,025 mg/Nm³. Ook in de resultaten van SGS en Tauw zitten grote verschillen, die waarschijnlijk voor een belangrijk deel te wijten zijn aan de verschillen in de gevolgde meetstrategie. De verschillen in de PAK-metingen tussen SGS in februari en Tauw in juni zijn te verklaren, omdat de PAK-overschrijdingen in februari het gevolg waren van de NO_x-reductieproef. SGS-rapport 2 komt echter in augustus weer, anders dan Tauw in juni, tot een, weliswaar geringe overschrijding van PAK. Deze PAK-overschrijding, met een factor 1,1, heeft bezwaarde verbaasd, omdat zij er op basis van de metingen die door Tauw in juni 2024 zijn verricht vanuit ging dat er geen PAK-overschrijdingen meer plaatsvonden. Tauw kwam circa 25% lager uit dan SGS, aldus bezwaarde.

Het blijkt dus dat tussen de meetresultaten van de bureaus aanzienlijke verschillen zitten, waarvan de oorzaak nog niet bekend is. Bezwaarde vermoedt dat de gevolgde meetstrategie ook hier een belangrijke rol speelt. De strategie van relatief korte deelmetingen leidt namelijk veelvuldig tot meetresultaten die korte tijd later volledig anders blijken te zijn. Volgens bezwaarde staat al met al vast dat een langere meetduur zou leiden tot meer representatieve resultaten en dat dit daarom een gepastere meetstrategie zou zijn. NEN-EN 15259 verplicht om met specifieke processen rekening te houden bij het vaststellen van een meetstrategie, omdat anders niet kan worden gesproken van representatieve meetresultaten. Dat is in dat geval ten onrechte niet gedaan. Bezwaarde acht de uitkomsten van de SGS-rapporten niet representatief en daarom ook niet geschikt om ten grondslag te leggen aan het bestreden besluit.

Verweer: De metingen zijn verricht bij de batterijschoorstenen van KGF1 en KGF2. Op deze batterijschoorstenen worden emissies van rookgas afgevoerd die ontstaan bij het stoken van gas in de verbrandingskamers tussen de individuele kookovens. Elke batterij heeft een eigen stookstelsel waarop tientallen ovens aangesloten zijn. De ovens worden 24 uur per dag, 7 dagen per week, en 365 dagen per jaar verwarmd, aldus verweerders.

Binnen een stookstelsel zijn er twee brandersecties (de rode en groene brandersecties). Omdat niet constant op dezelfde brander kan worden gestookt, wisselen deze brandersecties elkaar af, waarbij elke 20 minuten (KGF1) of 30 minuten (KGF2) wordt verwisseld van brander. De emissies van de (elkaar afwisselende) branders (het rookgas) gaan naar de batterijschoorstenen. In elke verbrandingskamer staat op elk gegeven moment een brander aan. Dat de branders elkaar afwisselen heeft dus op het totaal of de concentratie aan emissies in de batterijschoorsteen geen enkele invloed. Met het feit dat de ovens constant aan staan, is het emissiegedrag dan ook constant, aldus verweerders.

Ook het uitdrukken van ovens – om de geproduceerde kooks vrij te maken en in te kunnen zetten in het productieproces – heeft volgens verweerders geen gevolgen voor de emissies uit de batterijschoorstenen. In een verbrandingskamer wordt namelijk continu gestookt. Ook als aan één zijde van de verbrandingskamer een oven wordt uitgedrukt, wordt er gestookt. Dit omdat een verbrandingskamer ook de oven aan de andere zijde warm moet houden, om te voorkomen dat het vuurvast in de andere oven afkoelt (en daarmee beschadigd kan raken). Voor emissies vanuit het stookstelsel vindt er bij het uitdrukken van een oven dus ook geen verandering plaats, aldus verweerders.

Verweerders geven verder aan dat het vullen, garen en uitdrukken van een individuele oven aan te merken is als een batchproces en dat de emissies die daarmee samenhangen, diffuse emissies

Hoor- en adviescommissie

direct uit de oven zijn en dus te onderscheiden zijn van emissies van het (constante) stookstelsel uit de batterijschoorstenen.

Verweerders volgen het standpunt van bezwaarde dat de gehanteerde meetstrategie niet geschikt is voor het proces bij de kookgasfabrieken dan ook niet. Met betrekking tot de gemeten emissies is geen sprake van een batchproces en de gemeten emissies hebben geen betrekking op staalproductie, maar op de productie van kooks, en dus specifiek de emissies van de stooksystemen voor de kooksproductie.

Ook voor het overige betwisten verweerders de stellingen van bezwaarde over de representativiteit van de metingen. Volgens de NEN-EN 15259 dient per deelmeting minimaal een half uur te worden gemeten. Tijdens metingen van SGS is een uur gemeten. Daarmee is ruim voldaan aan de meetdureisen, zodat de metingen ook in zoverre representatief zijn, aldus verweerders.

Overweging commissie

De commissie volgt bezwaarde niet in haar standpunt dat in strijd met NEN-EN 15259 is gehandeld door een onjuiste meetstrategie toe te passen.

Naar oordeel van de commissie is voldoende aannemelijk dat verweerders hier een representatieve meetstrategie hebben toegepast door (zoals blijkt uit beide SGS-rapporten) telkens 3 x 60 minuten te meten. Het zogenoemde "batch-proces" is hiermee naar oordeel van de commissie op representatieve wijze en ook toereikend onderzocht. In het bezwaarschrift en tijdens de op 27 maart 2025 gehouden hoorzitting heeft bezwaarde hierover nog toegelicht dat bij dit proces elk half uur sprake is van een verbrandingswissel. Door driemaal een uur te meten is hiermee dan ook voldoende rekening gehouden.

Voor zover bezwaarde aanvoert dat er pieken en dalen zijn ten aanzien van de emissies bij de productie van kooks en dat bij een langere meting de eindemissie daalt, laat dit onverlet dat – wat hiervan ook zij – de commissie van oordeel is dat op elk moment aan de gestelde eisen, waaronder die van NEN-EN 15259, zou moeten worden voldaan.

Bezwaargrond 5: Het bestreden besluit is volgens bezwaarde in strijd met artikel 5.31 van het Bal, aangezien beide SGS-rapporten in strijd met NEN-EN 15259 niet representatief zijn wegens een niet werkend E-filter.

Met de kennis die bezwaarde recent heeft opgedaan rondom de technische mogelijkheden voor het afvangen van zware metalen, is bekend geworden dat de E-filters in de beide gasreinigingen (dus van KGF1 en KGF2), die tot doel hebben het gas van teer te ontdoen, ook in enige mate zware metalen afvangen en daarmee van invloed zijn op de samenstelling van het gas en de gaskwaliteit. De E-filters zijn dus een belangrijk onderdeel van de representatieve bedrijfsomstandigheden, aldus bezwaarde.

Uit de procesdata is echter gebleken dat beide E-filters (beide gasreinigingen hebben er twee) tijdens de februarimetingen uit stonden wegens een storing en tijdens de augustusmetingen is het E-filter tijdens deelmeting A het laatste half uur uitgevallen. Ten tijde van deelmeting B en C was het E-filter weer in bedrijf, aldus bezwaarde. Uit SGS rapport 2 volgt volgens bezwaarde duidelijk dat de verhoogde gehalten aan zware metalen alleen tijdens deelmeting A zijn waargenomen, tijdens deelmeting B en C was het gehalte aan zware metalen ongeveer een factor 10 lager.

Bezwaarde zegt verder dat de geconstateerde overschrijding van de MVP1-normen voor wat betreft de augustusmetingen volledig is gebaseerd op deelmeting A (0,27 mg/Nm³). De andere twee deelmetingen laten geen overschrijding van de norm (0,05 mg/Nm³) zien.

Met de kennis van nu kan daarom volgens bezwaarde de conclusie worden getrokken dat de gasreiniging zelf een belangrijk onderdeel vormt van de representatieve bedrijfsomstandigheden. Een belangrijk deel van de metingen, te weten het gedeelte waarop de constatering van de vermeende overtreding met betrekking tot zware metalen zijn gebaseerd, is niet onder representatieve omstandigheden uitgevoerd, namelijk op een moment waarop de gasreiniging niet conform de vergunde en representatieve bedrijfsvoering in werking was.

Hoor- en adviescommissie

Verweer: Verweerders zien niet in hoe de elektrofilters van invloed zijn op de (gemeten) emissies uit de batterijschoorstenen. Een elektrofilter is bedoeld om teer af te vangen dat in het ruwe kooksofengas zit. Dat volgt volgens verweerders ook uit paragraaf 1.2.7.4 van de vergunning van Tata Steel (2007-00001). Hoewel een elektrofilter mogelijk stofgebonden zware metalen kan afvangen, zijn de elektrofilters in de gasreiniging van KGF1 niet ontworpen om gasvormige of filter passerende zware metalen af te vangen. Bij de metingen door SGS zijn juist vooral gasvormige of filterpasserende zware metalen gemeten (natchemisch), aldus verweerders.

Als de elektrofilters al een effect zouden hebben, geeft bezwaarde volgens verweerders geen enkele nadere toelichting over het effect daarvan op de gemeten emissies. Zou het effect dusdanig zijn dat er bij een actief elektrofilter geen emissiegrenswaarden meer zouden worden gemeten, is het naar mening van verweerders wel degelijk mogelijk om aan de last te voldoen. In het document "Representatieve Bedrijfsomstandigheden Tata Steel" wordt niets gemeld over de elektrofilters. Dat deze nu toch belangrijk blijken en naar de mening van bezwaarde zouden moeten worden meegenomen in het kader van de representatieve bedrijfsomstandigheden, is volgens verweerders dan ook opmerkelijk – zeker nu dit punt ook niet eerder door bezwaarde naar voren is gebracht in de zienswijze. Voornoemd document bestaat juist om beide partijen duidelijkheid te bieden over de representatieve bedrijfsomstandigheden, aldus verweerders.

Overweging commissie

Zoals de commissie naar aanleiding van de tweede bezwaargrond reeds heeft overwogen, acht zij van belang of ten tijde van de metingen sprake is geweest van representatieve bedrijfsomstandigheden. Anders dan bezwaarde is de commissie echter van oordeel dat dit het geval is. De commissie volgt bezwaarde niet in haar standpunt dat het tijdens beide metingen (deels) niet in werking zijn van het E-filter maakt dat van dergelijke omstandigheden geen sprake was.

De commissie acht ook in dit kader van belang dat verweerders onweersproken hebben gesteld dat de metingen zijn uitgevoerd overeenkomstig de parameters die zijn opgenomen in de in het door bezwaarde opgestelde document "Representatieve Bedrijfsomstandigheden Tata Steel", dat voor zowel verweerders als bezwaarde inzichtelijk dient te maken wat voor de verschillende onderdelen van de inrichting als representatieve bedrijfsomstandigheden wordt beschouwd. Uit de toelichting van bezwaarde op de hoorzitting is ook gebleken dat de toezichthouders ten tijde van de metingen niet op de hoogte waren gesteld van het feit dat de E-filters niet, dan wel niet naar behoren functioneerde.

Dat achteraf bleek dat de E-filters ten tijde van beide metingen niet functioneerden zoals ze behoorden te doen is meer te zien als een aspect dat in de risicosfeer van bezwaarde ligt, dan als een dusdanige afwijkende en exceptionele omstandigheid op grond waarvan zou moeten worden geconcludeerd dat ten tijde van de metingen geen sprake was van representatieve bedrijfsomstandigheden.

Bezwaargrond 6: Het bestreden besluit is in strijd met artikel 5.31 van het Bal, aangezien het aangezogen volume in beide SGS-rapporten in strijd is met NEN-EN 14385.

Ook de toepassing van NEN-EN 14385 wordt in artikel 5.31 van het Bal verplicht gesteld, voor zover het gaat om het meten van zware metalen. In deze norm wordt volgens bezwaarde bepaald dat de strategie voor het meten van zware metalen zoveel mogelijk conform NEN-EN 13284, die ziet op totaal stof, moet zijn. Het aangezogen volume ten aanzien van de natchemische bemonstering was bij de SGS-metingen zeer laag. Tijdens de metingen was dit < 96 liter. Om een zoveel mogelijk representatief monster te nemen dient er volgens bezwaarde (veel) meer te worden aangezogen. Op grond van de NEN-norm is dit ca. 1 m³/h- 10 m³/h. 1 m³ = 1000 liter, wat inhoudt dat er – in strijd met NEN-EN 13284 - tijdens de SGS-metingen minder dan 10% van de onderste grens is afgezogen, aldus bezwaarde.

Bezwaarde plaatst ook wat dit betreft vraagtekens bij de representativiteit van de meting en verweerders zouden nader onderzoek moeten doen. Tauw voert de metingen uit met een groter afgezogen volume. Verweerders negeren volgens bezwaarde artikel 5.31 van het Bal, terwijl juist met de daar verplicht gestelde NEN-normen moet worden bewerkstelligd dat metingen ook daadwerkelijk tot representatieve uitkomsten leiden. Dat de door SGS gebruikte methode ook in

Hoor- en adviescommissie

NEN-EN 14385 staat betekend niet dat het daarmee de juiste methode is om batch-processen te meten, aldus bezwaarde.

Verweer: Verweerders stellen dat, zoals in paragraaf 6.2 van NEN-EN 14385 staat beschreven, metingen isokinetisch uitgevoerd dienen te worden volgens de NEN-EN 13284-1. Bij isokinetisch meten wordt middels software de aanzuigsnelheid van het meetsysteem aangepast om fluctuaties in de snelheid van de gasstroom in de schoorsteen te verdisconteren. Daarmee wordt een representatief monster genomen van de emissies. De NEN-EN 14385 geeft aan dat er twee isokinetische bemonsteringsmethoden zijn: de mainstream- en sidestream-methode. Bij de mainstream-methode wordt al het bemonsterd gas door de absorbers geleid, terwijl bij de sidestream-methode een deel van het bemonsterd gas door de absorbers (impingers) gaat. De absorbers worden gebruikt voor de natchemische bemonstering. Voor die methode kan bijvoorbeeld worden gekozen wanneer er doorslag plaatsvindt. Dat was hier het geval, zodat SGS heeft gekozen voor een sidestream bemonstering, aldus verweerders.

Het door bezwaarde genoemde aanzuigvolume van minimaal 1000 liter (1 m³) wordt volgens verweerders niet als zodanig voorgeschreven door de NEN-EN 13284. In de passage waar bezwaarde naar verwijst wordt enkel gesproken over de diameter van het filter en welk aanzuigvolume daar doorgaans mee geassocieerd wordt. Van een voorschrijven is naar mening van verweerders geen sprake.

Daarbij komt dat het door bezwaarde genoemde aanzuigvolume van minimaal 1000 liter betrekking heeft op het toepassen van de mainstream-methode. In onderhavig geval is echter voor de sidestream-methode gekozen, waarbij slechts een kleiner deel van het totaal aangezogen volume via de natchemische route wordt bemonsterd. De metingen van SGS zijn isokinetisch uitgevoerd met de sidestream-methode en voldoen volgens verweerders aan de eisen van de NEN-EN 14385.

Overweging commissie

Naar oordeel van de commissie is niet gebleken dat het aangezogen volume in beide SGS-rapporten in strijd is met NEN-EN 14385.

Tussen partijen staat niet ter discussie dat deze norm zowel de sidestream- als de mainstream-methode toestaat. In hetgeen bezwaarde bij deze bezwaargrond aanvoert ziet de commissie onvoldoende aanleiding voor het oordeel dat verweerders desondanks verplicht waren om voor de mainstream-methode te kiezen. Daarbij is van belang dat het aanzuigvolume van minimaal 1000 liter slecht betrekking heeft op de mainstream-methode.

Bezwaargrond 7: De SGS-rapporten bevatten volgens bezwaarde onzorgvuldigheden.

Bezwaarde zegt dat beide SGS-rapporten meerdere keren zijn herzien en aangepast, omdat er telkens onjuistheden en slordigheden in bleken te zitten. Uit dit hele proces blijkt volgens bezwaarde dat de rapporten op onzorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. Ook de lange tijd die bezwaarde telkens op de SGS rapporten moest wachten en de onduidelijke communicatie daarover, leiden tot de conclusie dat in dit geval onzorgvuldig is gehandeld en dat de rapporten ook om die reden niet ten grondslag kunnen worden gelegd aan de constatering dat sprake is van een overtreding, aldus bezwaarde.

Bezwaarde geeft verder aan dat in eerdere versies veldblanco's ontbraken en meetonzekerheden zaten, die later moesten worden toegevoegd. Zelfs in de versies van beide rapporten die bij het bestreden besluit zijn gevoegd, zijn nog wijzigingen doorgevoerd en onvolkomenheden rechtgetrokken ten opzichte van de versies die bij de voornemens zaten, aldus bezwaarde.

Verweer: Dat rapporten tussentijds nog op punten zijn gewijzigd naar aanleiding van correspondentie tussen verweerders en bezwaarde, betekent volgens verweerders niet dat de SGS rapporten op onzorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. Bovendien is dit gebruikelijk in de werkwijze tussen partijen en gebeurt het ook andersom wanneer bezwaarde rapporten opstelt. Op deze manier zorgen verweerders er juist voor dat een rapport zorgvuldig tot stand komt. Naar aanleiding van de correspondentie tussen partijen is in het eindrapport ten opzichte van het conceptrapport in dit geval de meetonzekerheid aangepast na opmerkingen van bezwaarde en is een beperkt aantal veldblanco's verworpen. Daarmee zijn de toetswaarden beperkt veranderd,

Hoor- en adviescommissie

maar blijven de conclusies – namelijk dat emissiegrenswaarden worden overschreden – hetzelfde, aldus verweerders.

Overweging commissie

De commissie is met verweerders van oordeel dat het feit dat de rapporten van SGS tussentijds zijn gewijzigd niet betekent dat deze rapporten onzorgvuldig zijn. Ook acht de commissie het voor de hand liggend dat deze werkwijze gebruikelijk is, gelet op het feit dat bij bezwaarde ook veel expertise aanwezig is.

Volgens de commissie is van doorslaggevend belang of de onderzoeken zorgvuldig zijn geweest, de rapporten geen kennelijke onjuistheden bevatten en of de gevolgde redeneringen logisch en concludent zijn. De commissie is van oordeel dat dit het geval is.

Bezwaargrond 8: Er is volgens bezwaarde geen herhalend of structureel/voortdurend karakter van overtredingen aangetoond. Naar haar mening wordt ten onrechte op pagina 8 van het bestreden besluit gesteld dat de overtredingen een herhalend karakter zouden hebben.

De constatering in het bestreden besluit dat de overschrijdingen voor MVP1 (incl. PAK) een herhalend karakter hebben, is volgens bezwaarde onjuist. Van belang is dat de februarimetingen, die überhaupt de eerste metingen ooit waren (SGS-rapport 1), zagen op schoorstenen 11, 13 en 14 en de augustusmetingen op schoorsteen 12 (SGS rapport 2). De door bezwaarde zelf geïnstigeerde Tauw-metingen zagen weliswaar op alle schoorstenen, maar constateren voor PAK juist geen overschrijding. Voor MVP2 werd wel een overschrijding geconstateerd, maar dit betreft één (overigens ook eerste) meting, zodat volgens bezwaarde ook wat betreft niet kan worden gesproken van een herhaalde overschrijding. In het bestreden besluit zelf wordt ook duidelijk bevestigd dat de metingen niet kunnen leiden tot de conclusie dat sprake was van enige herhaalde overtreding, aldus bezwaarde.

Volgens bezwaarde kan op grond van de rapporten SGS 1 en 2 niet worden geconstateerd dat sprake is van overtredingen, laat staan van overtredingen met een herhalend karakter. De opmerking in het bestreden besluit dat "niet is uitgesloten" dat de gestelde overtredingen structureel/voortdurend plaatsvinden, mist volgens bezwaarde feitelijke grondslag en is volgens haar suggestief en irrelevant. Dat er bij puntbron A een overschrijding is geconstateerd, betekent niet dat voor puntbron B – van een andere fabriek – een structurele overtreding kan worden beargumenteerd.

Verweer: Met de emissiemetingen die gedurende 2024 op meerdere momenten hebben plaatsgevonden, zijn overschrijdingen van emissiegrenswaarden van onder andere ZZS geconstateerd. Reeds dat is volgens verweerders voldoende om tot handhaving over te gaan. Een herhaald overtreden van specifieke overtredingen is daartoe niet vereist. Dat voor wat betreft batterijschoorsteen 21 bij KGF2 slechts sprake is van één meting, doet aan voorgaande dus ook niets af. Bij schoorstenen 11, 12, 13, 14 (KGF1) en 22 (KGF2) zijn wel op meerdere meetmomenten overschrijdingen geconstateerd van emissiegrenswaarden, aldus verweerders.

Volgens verweerders hebben de overtredingen daarmee in ieder geval een herhalend karakter en leidt een en ander eveneens tot het vermoeden dat de overschrijdingen structureel van aard zijn – hetgeen overigens voor handhaving geen vereiste is – en dat deze verband houden met de wijze waarop kooks wordt geproduceerd.

Overweging commissie

De commissie overweegt dat voor het opleggen van een last onder dwangsom vereist is dat een overtreding heeft plaatsgevonden. Een last onder dwangsom kan worden opgelegd om verdere overtreding te voorkomen. Hieruit blijkt dat een herhaaldelijke overtreding niet is vereist om een last onder dwangsom op te leggen. Reeds een enkel geconstateerde overtreding levert al de bevoegdheid op om handhavend op te treden.

Bij de bespreking van de volgende bezwaargrond zal worden ingegaan op de vraag of voorafgaand aan het bestreden besluit eerst een waarschuwing had moeten worden gegeven.

Hoor- en adviescommissie

Bezwaargrond 9: Het bestreden besluit is volgens bezwaarde in strijd met de Landelijke Handhavingsstrategie, aangezien miskent is dat haar gedrag als "goedwillend" dient te worden gekwalificeerd. Naar mening van bezwaarde had het voor de hand gelegen om eerst een waarschuwing (met daarin een redelijke termijn) te versturen in plaats van meteen over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom.

Het bestreden besluit is volgens bezwaarde op verschillende onderdelen in strijd met de Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO) en daarmee het eigen handhavingsbeleid van verweerders. Een deugdelijke onderbouwing van de kwalificatie van de overtredingen als categorie C4 ontbreekt en er is geen rekening gehouden met de omstandigheden die bezwaarde in haar zienswijze naar voren heeft gebracht, aldus bezwaarde. Ook is geen aandacht besteed aan het feit dat de meting die concludeerde tot de MVP2-normoverschrijding door bezwaarde zelf is geïnstigeerd en vervolgens proactief met verweerders is gedeeld en opgepakt. Het bestreden besluit miskent volgens bezwaarde dat deze proactieve houding bepalend is voor welk handhavingsinstrument op grond van de LHSO - conform de interventiematrix - mag worden ingezet.

Bezwaarde heeft direct na het bekend worden met de door verweerders geconstateerde overschrijdingen zelf metingen laten verrichten en onderzoek gedaan naar het ontstaan van de overschrijdingen. Zij is momenteel hard aan het werk om de oorzaken van de overschrijdingen / meetresultaten te achterhalen en communiceert proactief en transparant met verweerders over haar bevindingen en de vervolgstappen. Dergelijke proactieve stappen en technische en organisatorische omstandigheden kunnen blijken de rechtspraak volgens haar bij uitstek als "goedwillend gedrag" worden gekwalificeerd, terwijl het ontbreken daarvan juist op calculerend gedrag duidt. Verwezen wordt naar verschillende uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Verweerders leggen aan de kwalificatie in categorie C4 ten grondslag dat de overschrijding van de emissiegrenswaarde wordt gezien als "aanzienlijk belang", terwijl de interventiematrix dit onderscheidt als twee verschillende typen gevolgen: gevolgen die ofwel "van belang" zijn ofwel "aanzienlijk en/of onomkeerbaar (type 4). Bovendien is volgens bezwaarde niet onderbouwd waarom de gevolgen als een van deze typen kunnen worden gekwalificeerd. De LHSO schrijft voor dat in het geval de precieze omvang van de nadelige gevolgen van een (beweerdelijke) overtreding voor de fysieke leefomgeving nog niet vaststaat, het bevoegd gezag bij handhaving als uitgangspunt moet nemen dat de gevolgen als "van belang" kwalificeren. In het bestreden besluit is onvoldoende gemotiveerd waarom desondanks categorie C4 van toepassing is en is het feit dat het om een eerste overtreding zou gaan waarvan op geen enkele wijze vaststaat dat deze nogmaals zal worden geconstateerd niet meegenomen, aldus bezwaarde. Naar mening van bezwaarde had het gelet op de omstandigheden en uitgangspunten van de LHSO voor de hand gelegen om eerst een waarschuwing (met daarin een redelijke termijn) te versturen in plaats van meteen over te gaan tot het opleggen van een last onder dwangsom. Verwezen wordt ook naar categorie A3 in de interventiematrix. Volgens bezwaarde is het bestreden besluit in strijd met de LHSO, terwijl het vaste rechtspraak is dat een bestuursorgaan bij handhavend optreden verplicht is zich te houden aan zijn eigen (redelijk te achten) handhavingsbeleid, inclusief daarin opgenomen strategieën en stappenplannen.

Verweer: De LSHO stelt dat van professionele marktpartijen en ervaren personen of bedrijven verwacht mag worden dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan, wat evident voor bezwaarde geldt. Uit de LSHO volgt dat in dergelijke gevallen "een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag." Van dat laatste is hier volgens verweerders sprake. Het gedrag van bezwaarde dient als geheel te worden beschouwd, en daarbij weegt de toezicht- en handhavingshistorie mee. Verweerders hebben in de afgelopen jaren meermaals handhavend opgetreden tegen bezwaarde. In 2020, 2021 en 2022 zijn lasten onder dwangsom opgelegd met betrekking tot het ontstaan van ongere kooks bij haar kookgasfabrieken, waaronder KGF2. Omdat bezwaarde niet in staat bleek de overtredingen te beëindigen, zijn de lasten uit 2020 en 2021 volledig volgelopen en moest in 2022 een derde last onder dwangsom worden opgelegd. Duidelijk is volgens verweerders dat bezwaarde ervoor kiest om lasten vol te laten lopen, in plaats van overtredingen te beëindigen. Ook is recentelijk een aanzeggingsbesluit verstuurd vanwege overtredingen als gevolg van de slechte staat van de ovenwanden bij KGF2. In samenhang bezien duidt dit naar mening van verweerders op herhaaldelijk en calculerend overtredingsgedrag. Dat er herhaaldelijk contact heeft plaatsgevonden met verweerders na de geconstateerde overtredingen van emissiegrenswaarden, maakt het voorgaande niet anders. Uit de rechtspraak volgt dat de enkele omstandigheid dat iemand aan wie een last onder dwangsom is opgelegd de

Hoor- en adviescommissie

bereidheid toont om aan een last te voldoen, op zichzelf geen grond is om van handhavend optreden af te zien. Een last onder dwangsom strekt immers niet alleen tot het beëindigen van een overtreding, maar ook om een verdere overtreding te voorkomen, aldus verweerders.

Volgens verweerders mag van bezwaarde als buitengewone professionele marktpartij in het bijzonder worden verwacht dat zij zich houdt aan de geldende regels. Bezwaarde is betrokken geweest bij de totstandkoming van de emissiegrenswaarden en is hier al geruime tijd van op de hoogte. In de uitspraken waarnaar bezwaarde verwijst over goedwillend gedrag, betreft het een gemeente in plaats van een professionele marktpartij en was van herhalende overtredingen geen sprake. Dat bezwaarde te kennen geeft onderzoek te doen, laat onverlet dat er tijdens alle meetmomenten (februari, juni en augustus 2024) overschrijdingen zijn geconstateerd.

Uit de andere rechtspraak waar bezwaarde naar verwijst volgt dat herhalende overtredingen duiden op calculerend gedrag waarbij niet eerst een waarschuwing hoeft te worden gegeven. Nu er herhaalde metingen hebben plaatsgevonden, in overleg is getreden en om een zienswijze is gevraagd, menen verweerders dat bezwaarde eveneens de gelegenheid is geboden tot herstel.

Verweerders zeggen verder dat de geconstateerde overschrijdingen grotendeels betrekking hebben op emissies van ZZS (MVP1 (incl. PAK) en MVP2). Omdat deze stoffen in potentie een risico kunnen vormen voor de volksgezondheid is het landelijk beleid erop gericht om deze stoffen zoveel mogelijk te weren uit de leefomgeving. Wanneer een stof kwalificeert als een ZZS moet gestreefd worden naar een nulmissie van deze stof. Uit de specifieke zorgplicht van artikel 2.11 van het Bal volgt een algemene minimalisatieplicht om nadelige gevolgen voor het milieu zoveel mogelijk te voorkomen bij milieubelastende activiteiten. Uit paragraaf 5.4.3. van het Bal volgt in het bijzonder voor ZZS de plicht om een vermijdings- en reductieprogramma vast te stellen en hierover periodiek te rapporteren aan het bevoegd gezag.

De geconstateerde overtredingen zijn bovendien fors (overschrijdingen tot 40 keer de toegestane emissiegrenswaarden) en vinden plaats in een omgeving die al overbelast is. Dit volgt uit het RIVM rapport "De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving" waarin het cumulatieve effect van emissies diverse keren wordt benoemd. Dat de omgeving overbelast is blijkt ook uit de overlastmeldingen en ongewone voorvallen die zijn gemeld ter zake van de KGF1 en KGF2.

Verweerders menen dat zij in redelijkheid tot de conclusie kunnen komen dat sprake is van calculerend gedrag en overtredingen met aanzienlijke gevolgen en treden zij op conform de LHSO. Uit de interventiematrix in geval van een calculerende overtreder volgt ook bij een overtreding met beperkte gevolgen of gevolgen van belang als basisinterventie het opleggen van een LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen). Bij een onverschillige overtreder in combinatie met aanzienlijke gevolgen of gevolgen van belang merkt de interventiematrix ook het opleggen van een LOD/LOB (incl. tijdelijk stilleggen) aan als basisinterventie,

Overweging commissie

De commissie is van oordeel dat verweerders terecht tot handhaving zijn overgegaan, zonder bezwaarde daaraan voorafgaan een waarschuwing met een redelijke termijn te geven.

De commissie overweegt dat bezwaarde bij deze bezwaargrond aanvoert dat verweerders de geconstateerde overtredingen ten onrechte in categorie C4 hebben geplaatst in onderstaande matrix, die is weergegeven op pagina 13 van de LHSO.

Hoor- en adviescommissie

4. Aanzienlijk en/of onomkeerbaar	A4	B4	C4	D4
3. Van belang	A3	B3	C3	D3
2. Beperkt	A2	B2	C2	D2
1. Vrijwel nihil	A1	B1	C1	D1
[gevolgen ↑/ overtreder →]	A. Goedwillend	B. Onverschillig	C. Calculerend	D. Notoir/ crimineel

Figuur 1 **Basisinterventiematrix voor het positioneren van de overtreding naar gevolgen en typering overtreder**

Bezwaarde en verweerders verschillen van mening over of de overtredingen van bezwaarde al dan niet terecht als overtredingen binnen de categorie C4 in de LHSO zijn gekwalificeerd.

De commissie overweegt dat voornoemde interventiematrix onderdeel is van een in het LHSO opgenomen stappenplan om tot een passende interventie te komen. Op pagina 12 van de LHSO wordt dit stappenplan als volgt omschreven:

“Het stappenplan is een hulpmiddel om de juiste afwegingen te maken en moet in geen geval als een rigide beslisboom worden beschouwd. De LHSO is immers vooral een afwegingsinstrument voor uitvoerders en richt zich tot hen. Aan de hand van het stappenplan, waartoe de hierna weer te geven interventiematrix behoort, kan worden gekomen tot onderling afgestemd en effectief handelen van de handhavingpartners.”

De positionering van de bevindingen in de basisinterventiematrix is de eerste van de vijf stappen van het stappenplan. Dit gebeurt door het beoordelen van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving (in de categorie 1 tot en met 4, zie de y-as van de matrix) en het typeren van de (vermeende) overtreder (in de categorie A tot en met D, zie de x-as van de matrix).

Voor wat betreft de typering van de gevolgen van de overtreding voor de fysieke leefomgeving is op pagina 13 van de LHSO onder meer het volgende bepaald:

“Het onderscheid tussen gevolgen van belang (categorie 3) en aanzienlijke gevolgen (categorie 4) zit vooral in de ernst en omvang van de (dreigende) schade. Schade van enige omvang die onomkeerbaar is, wordt in beginsel ingedeeld in categorie 4.”

Voor wat betreft het typeren van de (vermeende) overtreder zijn op pagina 13 van de LHSO de volgende omschrijvingen opgenomen.

Hoor- en adviescommissie

- A. Goedwillend: "indien de overtreder proactief is, geneigd is om de regels te volgen en/of de overtreding het gevolg is van onbedoeld handelen";
- B. Neutraal/onverschillig: "indien de overtreder passief of reactief is, een houding van 'moet kunnen' heeft en/of de bevinding en de gevolgen van zijn handelen hem koud laten"
- C. Calculerend/opportunistisch: "indien de overtreder wist of moest weten wat de gevolgen van de bevinding zouden zijn en die op de koop toe neemt, alleen tot normconform gedrag overgaat indien de toezichthouder daar uitdrukkelijk op wijst (of daarvoor een sanctie laat opleggen of oplegt), bewust risico('s) op overtreding neemt)"
- D. Notoir/crimineel: indien de overtreder bewust en structureel de regels overtreedt, controle bewust belemmert, criminele activiteiten ontplooit en/of deel uitmaakt van een criminele organisatie, sprake is van fraude, oplichting of witwassen"

Op pagina 14 van de LHSO staat dat van professionele marktpartijen mag worden verwacht dat zij de regels kennen en streven naar de naleving daarvan en dat de handhaver de typering op de bevinding van het toezicht baseert en daarbij het gedrag van de overtreder en de toezicht- en handhavingshistorie mee in de beschouwing neemt.

Verweerders wijzen erop dat bezwaarde een buitengewoon professionele marktpartij is, waardoor een geconstateerde overtreding al snel wijst op een onverschillige houding of zelfs aanknopingspunt kan zijn voor het aannemen van calculerend gedrag. Zij wijzen voorts op het verloop naar aanleiding van eerdere handhavingstrajecten bij bezwaarde, dat volgens hen duidt op herhaaldelijk en calculerend overtredingsgedrag. Ook voeren verweerders aan dat de geconstateerde overschrijdingen fors zijn, plaatsvinden in een overbelaste omgeving en grotendeels betrekking hebben op ZZS.

Naar mening van bezwaarde wordt haar proactieve en transparante houding miskend en niet in aanmerking genomen dat het om een eerste overtreding gaat. Zij verwijst naar categorie A3 in de interventiematrix.

De commissie overweegt dat, blijkens de op pagina 16 van de LHSO weergegeven interventiematrix, uitgangspunt is dat ongeacht de typering van de overtreder tot het opleggen van een last onder dwangsom kan worden overgegaan. Slechts indien bezwaarde als goedwillende overtreder zou kunnen worden gekwalificeerd en de gevolgen als "Van belang" in plaats van "Aanzienlijk en/of onomkeerbaar", had een waarschuwing blijkens de voornoemde interventiematrix in beginsel voor de hand gelegen.

Gelet op het feit dat de geconstateerde overtreding ziet op de overschrijding van ZZS, is volgens de commissie alleen hierom al sprake van aanzienlijke en/of onomkeerbare overtredingen, waardoor het geven van een waarschuwing niet voor de hand ligt. De vraag of bezwaarde al dan niet als calculerende overtreder dient te worden beschouwd, behoeft daarom volgens de commissie geen verdere bespreking.

Bezwaargrond 10: Naar mening van bezwaarde is de begunstigingstermijn onredelijk kort.

Voor alle door verweerders genoemde maatregelen geldt volgens bezwaarde dat deze niet binnen acht weken kunnen worden uitgevoerd, dan wel dat zij feitelijk niet kunnen leiden tot een vermindering van de concentratie van emissies. In feite blijft één maatregel over: het sluiten van KGF1, wat desastreuze gevolgen zou hebben voor het hele bedrijf van bezwaarde.

Volgens verweerders is wellicht de meest voor de hand liggende maatregel het gebruik maken van ander gas, zoals aardgas. Bezwaarde wijst er op dat het niet mogelijk is om binnen acht weken de volledige KGF1 op aardgas te stoken. Zelfs al zou het mogelijk zijn om op korte termijn over te schakelen op aardgas, dan wordt er nog steeds wel kookgas in KGF1 geproduceerd. Zolang er van kolen kookgas wordt gemaakt ontstaat immers kookgas. 5.1.1C

Kookgas mag vanwege veiligheidsredenen niet onverbrand worden uitgestoten en het affakkelen zou uiteraard een bijzondere onwenselijke situatie opleveren waar het milieu en de omgeving op geen enkele wijze mee geholpen zouden zijn, aldus bezwaarde.

Hoor- en adviescommissie

5.1.1C

[redacted]. Dit zijn ingrijpende maatregelen die volgens bezwaarde hoe dan ook niet binnen een termijn van acht weken kunnen worden uitgevoerd. Dat het mogelijk moet zijn om binnen acht weken de volledige KGF1 (en overigens ook KGF2) over te laten schakelen op aardgas is bovendien hoe dan ook een onrealistische aanname. 5.1.1C [redacted]

Ook het (tijdelijk) overschakelen op het inkopen van kooks, zoals genoemd in het bestreden besluit, is volgens bezwaarde geen realistische optie. 5.1.1C [redacted]

[redacted]. Ook zou de aanvoer van kooks volgens bezwaarde zeer nadelige effecten voor het milieu hebben, onder meer omdat de opslag van kooks meer stofemissies veroorzaakt dan de opslag van kolen en de aankoop van kooks een enorme toename in transportbewegingen zou veroorzaken. Het niet meer produceren van kooks zou ook betekenen dat er dus ook geen kookgas meer wordt geproduceerd, hetgeen betekent dat een groot aantal installaties binnen het bedrijf die nu draaien op kookgas, moeten worden omgebouwd zodat deze geschikt worden voor aardgas, waarvoor heel veel aardgas zou moeten worden bijgekocht. Ook kan dit onmogelijk binnen een termijn van acht weken gebeuren, aldus bezwaarde. Ook het uitgaan van een tijdelijk scenario waarin kooks moeten worden ingekocht is volgens bezwaarde onrealistisch. Een KGF kan niet tijdelijk dicht en het is ondoenlijk om de beschreven noodzakelijke maatregelen van het aanpassen van de installaties om deze geschikt te maken voor aardgas tijdelijk te verrichten.

Bezwaarde legt verder uit dat het ketenproces momenteel zo efficiënt mogelijk is, waardoor er minder energieverlies is en het hoogovenproces zo efficiënt mogelijk is, waardoor minder Co₂-uitstoot plaatsvindt. 5.1.1C [redacted]

Ook met de inkoop van andere kolen zou geen verschil in uitstoot kunnen worden bewerkstelligd, aangezien alle kolen zware metalen bevatten en aanpassingen of het toevoegen van stappen in de gasreiniging kunnen niet op korte termijn worden doorgevoerd. Over de beste techniek hiervoor bestaan geen studies waar bezwaarde bij kan aansluiten, aangezien er geen KGF in de wereld is die een reinigingstechniek toepast om zware metalen uit het gas te verwijderen. Verder legt bezwaarde uit dat een 5.1.1C [redacted] techniek, waarbij de metalen uit de rookgassen worden verwijderd voordat deze worden geëmitteerd, niet zomaar zonder zeer grote risico's kan worden ingebouwd.

Het uit bedrijf nemen van bepaalde ovens levert volgens bezwaarde niets op, aangezien de hogere waarden waarschijnlijk worden veroorzaakt door de samenstelling van het reingas. Zoals verweerders zelf ook aangeven in het bestreden besluit, verandert een afschaling in de productie (dus als minder ovens worden gestookt) niets aan de concentratie van het rookgas dat wordt geëmitteerd. De overschrijding zit niet in de uitgestoten vracht, maar in de concentratie van de uitgestoten stoffen. De emissie kan dus niet worden gestaakt door de productie te beperken en daardoor minder uit te stoten, aldus bezwaarde.

Naar mening van bezwaarde kan ook het verlagen van de productie, in die zin dat de gaartijd wordt verlengd, in dezen niets opleveren, omdat het verlengen van de gaartijd geen effect heeft op samenstelling van het kookgas.

Bezwaarde stelt verder dat ook verweerders tijdelijke sluiting van KGF1 als enige mogelijke herstelmaatregel lijken te zien die binnen acht weken kan worden getroffen. Verweerders weten echter dat een KGF niet tijdelijk kan worden uitgezet. De wanden van de ovens mogen immers niet afkoelen omdat het vuurvast dan uitzet en onherstelbaar beschadigt, wat betekent dat KGF1

Hoor- en adviescommissie

na een tijdelijke afschaling tot nihil niet meer kan worden opgestart. Het bestreden besluit zou bezwaarde dan ook feitelijk dwingen KGF1 onherroepelijk te sluiten, hetgeen naar mening van bezwaarde een "veel te vergaande en volslagen onredelijke maatregel" is die bovendien niet kwalificeert als herstelmaatregel, maar als punitieve sanctie. Volgens bezwaarde is het bestreden besluit innerlijk tegenstrijdig doordat enerzijds gezegd wordt dat het mogelijk moet zijn om een aantal van de genoemde maatregelen binnen de termijn van acht weken te treffen, maar anderzijds dat het de verwachting is dat technische maatregelen om emissies te verminderen pas na langere tijd zullen kunnen worden geïmplementeerd, zodat aanvankelijk zal moeten worden teruggeschaald tot nul. Tot slot licht bezwaarde toe dat het op zeer korte termijn sluiten van KGF1 zeer verstrekkende gevolgen zou hebben, aangezien deze fabriek een belangrijk onderdeel van de keten is. Het volledige verdienmodel van het bedrijf zou onderuit gaan, wat niet alleen financieel maar ook bedrijfsprocesmatig zeer verstrekkende gevolgen zou hebben, aldus bezwaarde.

Verweer: Bezwaarde is volgens verweerders al lang op de hoogte van het gegeven dat zij per 1 januari 2023 aan de gewijzigde emissiegrenswaarden moest gaan voldoen. Ook de resultaten van de emissiemetingen zijn haar al geruime tijd bekend. De meetresultaten van de metingen uit februari 2024 zijn in april 2024 aan bezwaarde toegestuurd. Naar aanleiding daarvan hebben meerdere contactmomenten plaatsgevonden, omdat duidelijk was dat met de metingen overschrijdingen zijn geconstateerd.

Verweerders zeggen verder dat bezwaarde ook al bezig is met het doen van onderzoek en het treffen van maatregelen om de geconstateerde overschrijdingen te verhelpen. Bezwaarde heeft volgens verweerders al ruim de tijd gehad om maatregelen te treffen tegen de oorzaak van de geconstateerde overtredingen. Voor zover verweerders bekend is, is er tot op heden nog geen enkele maatregel genomen om de concentratie van de emissies te verminderen. Verweerders begrijpen dat het technische processen betreft die (kennelijk) niet acuut veranderd kunnen worden, maar stellen dat bezwaarde zelf geen enkele indicatie geeft over wat in dit geval wel een redelijke begunstigingstermijn zou zijn. Verder wordt niet duidelijk of het onderzoek dat zij uitvoert al tot bevindingen heeft geleid die in dit kader relevant zijn. De in het bezwaarschrift inzake de last onder dwangsom van KGF2 (achter randnr. 140) genoemde memo waarin de meest kansrijke oplossingsrichting zou worden gepresenteerd – en die binnen de begunstigingstermijn gereed zou zijn – hebben verweerders evenmin ontvangen. Verweerders zien in hetgeen door bezwaarde is aangevoerd geen aanleiding om aan te nemen dat de (thans tot dat op het verzoek om voorlopige voorziening is beslist geschorste) begunstigingstermijn onredelijk kort is. De in de bestreden besluiten genoemde herstelmaatregelen zijn limitatief noch dwingend geformuleerd en het is aan bezwaarde zelf om binnen de gestelde termijn de overtreding te herstellen, aldus verweerders.

Dat het kookgas niet volledig op andere plekken in het bedrijf kan worden ingezet, althans elders kan worden opgeslagen of verwerkt, maakt volgens verweerders nog niet dat dit geen mogelijke maatregel zou zijn. Immers zou in een dergelijk geval mogelijk wel worden voldaan aan de emissiegrenswaarden. Verweerders betwisten dat het waarschijnlijk niet toegestaan zal zijn om meer kookgas in te zetten bij Vattenfall, omdat daarmee de NOx uitstoot aldaar te hoog zou worden. De Velsen 24 stroominstallatie gebruikt kooksofengas. Uit het e-MJV van Vattenfall Velsen volgt dat er voor deze installatie nog circa 400 ton/jaar aan ruimte is voor uitstoot van NOx voordat vergunde emissies zouden worden overschreden. Voor Velsen 25 is er nog 800 ton/jaar aan (thans beschikbare) restruimte.

5.1.1C

Bezwaarde voert aan dat de aanvoer van kooks zeer nadelige effecten voor het milieu zou hebben, onder meer omdat de opslag van kooks meer stofemissies veroorzaakt dan de opslag van kolen. Verweerders merken op dat er ook nu op het terrein van bezwaarde opslagvelden zijn voor kooks die niet over aanvullende voorzieningen beschikken ten opzichte van kolenvelden met voorzieningen gericht op het voorkomen van stofemissies. Bovendien is voor eigen fabricatie van kooks meer ruimte nodig dan voor de inkoop van kooks, omdat bij de bewerking van ruwe kolen tot kooks materiaalverlies optreedt, aldus verweerders.

Hoor- en adviescommissie

Verweerders merken tot slot op dat bezwaarde niet onderbouwt waarom installaties zouden moeten worden omgebouwd om deze geschikt te maken voor het gebruik van aardgas.

Overweging commissie

Naar oordeel van de commissie is niet afdoende gebleken dat de begunstigingstermijn van 8 weken in dit geval een redelijke termijn is om de geconstateerde overtredingen te beëindigen.

Op grond van artikel 5:32a, tweede lid, van de Awb dient het bestuursorgaan bij een last onder dwangsom die strekt tot het ongedaan maken van een overtreding de overtreder een termijn te gunnen gedurende welke de overtreder de last kan uitvoeren zonder dat hij een dwangsom verbeurt.

Gelet op de jurisprudentie van de Afdeling strekt de begunstigingstermijn ertoe de overtreder in de gelegenheid te stellen de overtreding op te heffen, waarbij als uitgangspunt geldt dat deze termijn niet wezenlijk langer mag worden gesteld dan noodzakelijk is om de overtreding te kunnen opheffen.² Bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn komt verweerders enige vrijheid toe.³ Hierbij merkt de commissie evenwel op dat voor de vraag of een begunstigingstermijn in redelijkheid kan worden gesteld, slechts van belang is of bezwaarde binnen die termijn aan de last kan voldoen en niet of zij dit ook op een vanuit bedrijfseconomisch opzicht zo gunstig mogelijke wijze kan doen.⁴

Van belang is dus of bezwaarde binnen de gestelde begunstigingstermijn aan de last kan voldoen. Hiervoor moet worden gekeken naar de concrete, voorliggende overtreding en de tijd die bezwaarde nodig heeft voor de aanpassing van haar bedrijfsvoering. Verweerders hebben in het bestreden besluit weliswaar opgenomen dat zij bij de bepaling van deze termijn rekening hebben gehouden met de verwachte tijdsduur die in redelijkheid gepaard zal gaan met de noodzakelijke werkzaamheden of maatregelen om te voldoen aan de last en dat naar verwachting ook binnen de gestelde termijn aan de last kan worden voldaan, maar hebben dit naar oordeel van de commissie onvoldoende onderbouwd.

De commissie wijst er daarbij op dat verweerders in het bestreden besluit als mogelijkheden aangeven het toepassen van reinigingstechnieken, ander soort gas stoken, minder ovenwanden stoken al dan niet in combinatie met het (al dan niet tijdelijk) verlagen van de kooksproductie. Verweerders hebben bij het bepalen van de begunstigingstermijn van 8 weken deze mogelijkheden als uitgangspunt genomen. Alhoewel deze opsomming niet limitatief is en er dus ook andere maatregelen mogelijk zijn, is gelet op de onderbouwde reactie van bezwaarde ten aanzien van de door bezwaarde voorgestelde maatregelen wel duidelijk dat deze allemaal vergaande technische aanpassingen en aanpassingen aan het bedrijfsproces vergen. Dat bezwaarde – overigens anders dan zij had aangekondigd – geen tegenvoorstel (een memo met oplossingsrichtingen) heeft gedaan voor wat betreft de begunstigingstermijn ontslaat verweerders er echter niet van de opgelegde begunstigingstermijn te onderbouwen. Gelet op de technische complexiteit kan de commissie op voorhand bezwaarde volgen in haar bezwaar dat deze termijn mogelijk te kort is om de overtreding daadwerkelijk ongedaan te maken. Op de hoorzitting is van de kant van verweerders ten aanzien van de haalbaarheid van de begunstigingstermijn aangegeven dat bij het vaststellen van de begunstigingstermijn op 8 weken ook is betrokken het feit dat verweerders al in 2023 in contact zijn getreden met bezwaarde over de emissiewaarden en ook dat bezwaarde vanaf mei 2024 op de hoogte was van de uitslag van de metingen. De commissie begrijpt dat verweerders hiermee eigenlijk stellen dat bezwaarde al een veel langere termijn heeft gehad om ervoor te zorgen dat wordt voldaan aan de emissiegrenswaarden. De gedachte van verweerders dat de periode voorafgaand aan het bestreden besluit ook kan worden gerekend bij de tijd die bezwaarde heeft

² Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State 29 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:295.

³ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 27 juli 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2147.

⁴ Zie de uitspraken van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179 en van 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:330.

Hoor- en adviescommissie

om de overtreding ongedaan te maken is naar het oordeel van de commissie echter onjuist. Pas bij de oplegging van de last onder dwangsom is voor bezwaarde duidelijk wat de overtreding is die ongedaan moet worden gemaakt. De begunstigingstermijn dient dan ook betrekking te hebben op de tijd die nodig is om de overtreding ongedaan te maken vanaf dat moment. Dat bezwaarde al langer op de hoogte was dat ze aan de gewijzigde emissievoorwaarden moet voldoen, speelt naar de mening van de commissie geen rol bij het bepalen van de lengte van de begunstigingstermijn. In zoverre dienen verweerders een reële en onderbouwde begunstigingstermijn vast te stellen. De commissie begrijpt evenwel dat verweerders bij het bepalen van de begunstigingstermijn er rekening mee hebben willen houden dat door de overtredingen eveneens ZZS worden geëmitteerd. Die omstandigheid kan dan ook door verweerders gemotiveerd betrokken worden bij het bepalen van de begunstigingstermijn.

Dit laat evenwel onverlet dat het wetenschappelijke en technologische onderzoek dat volgens bezwaarde nodig is om de bedrijfsvoering op de door haar gewenste wijze aan te passen - zoals door bezwaarde tijdens de op 27 maart 2025 gehouden hoorzitting aan de orde werd gesteld - niet maakt dat parallel daaraan geen tijdelijke oplossing kan worden gerealiseerd. Dat het om een, naar bezwaarde stelt, complexe installatie gaat maakt dit niet anders. Dat het op dit moment niet mogelijk is om een redelijke begunstigingstermijn vast te stellen is anders dan bezwaarde aanvoert, naar het oordeel van de commissie dan ook niet het geval. Zoals reeds overwogen hoeft de begunstigingstermijn immers niet zodanig lang te zijn dat bezwaarde ook op een vanuit bedrijfseconomisch opzicht zo gunstig mogelijke wijze aan de last kan voldoen.

Gelet hierop adviseert de commissie verweerders om in de beslissing op bezwaar een begunstigingstermijn op te nemen waarbij onderbouwd wordt aangegeven dat die termijn bezwaarde daadwerkelijk in staat stelt om verbeurte van de dwangsom te voorkomen.

Bezwaargrond 11: Volgens bezwaarde is de begunstigingstermijn ook anderszins onredelijk kort.

Verweerders hebben volgens bezwaarde niet onderbouwd waarom de begunstigingstermijn acht weken moet zijn en waarom een langere tijd niet mogelijk is. Mede gezien het feit dat verweerders weten dat er geen "best practices" bestaan om de gemeten bestanddelen uit kookgas te reinigen en dat zij ook beamen dat het veel langer dan acht weken zal duren om een reinigingstechniek te implementeren, had van hen mogen worden verwacht dat zij bij het niettemin vaststellen van een begunstigingstermijn van acht weken had toegelicht waarom deze termijn zo kort moet zijn. Op dit moment is volgens bezwaarde nog niet duidelijk of inderdaad sprake is van een overtreding en zo ja, hoe ernstig die is en kan dus ook niet worden bepaald wat daarvan de oorzaak is en op welke wijze die kan worden verholpen. Volgens bezwaarde kan hierom nog niet worden bepaald welke termijn redelijkerwijs nodig is om de overtreding ongedaan te maken.

Bezwaarde merkt verder op dat het bestreden besluit haar twee dagen voor het kerstreces is toegezonden, zodat de gestelde acht weken nog eens twee weken korten werden. En snel daarna door bezwaarde verzonden verzoek om de termijn te verlengen werd afgewezen. Vaste rechtspraak bepaalt dat een (beweerdelijk) overtreder door een bestuursorgaan altijd zelf in de gelegenheid moet worden gesteld de overtreding te beëindigen en dat de begunstigingstermijn voldoende ruimte moet geven om de overtreding zonder verbeurte van dwangsommen te beëindigen. Ook de LHSO schrijft voor dat de begunstigingstermijn altijd moet worden afgestemd op de tijd die redelijkerwijs nodig is om de benodigde herstelmaatregelen te treffen, rekening houdend met de technische en organisatorische uitvoerbaarheid.

Nu de in dit geval gestelde begunstigingstermijn bezwaarde feitelijk alleen in staat stelt om de exploitatie van KGF1 te staken, wat neerkomt op een permanente sluiting, is deze dus niet gericht op het redelijkerwijs beëindigen van de overtreding, maar komt deze neer op een verkapte intrekking van de vergunning van KGF1. Het heeft er volgens bezwaarde alle schijn van dat verweerders maar één doel voor ogen hebben, namelijk het sluiten van de KGF's, hetgeen veel verder gaat dan het beëindigen van de (vermeende) overtreding. Bezwaarde stelt dat het bestreden besluit in strijd is met artikel 3:3 Awb (detournement de pouvoir).

Verweer: Zie het verweer bij de vorige bezwaargrond.

Hoor- en adviescommissie

Overweging commissie

De commissie verwijst naar haar overweging ten aanzien van de vorige bezwaargrond.

Bezwaargrond 12: bezwaarde geeft een uitgebreide omschrijving van haar inspanningen om de emissies van MVP1 en MVP2 te verminderen en de overtreding te beëindigen.

In de randnummers 154 tot en met 172 licht bezwaarde toe wat er wel mogelijk is en dat zij druk bezig is met onderzoek naar de mogelijkheden om de emissies van MVP1 en MVP2 te verminderen. Zij geeft ook de complexiteiten en de stand van zaken met betrekking tot dit onderzoek weer. In de randnummers 173 en 174 geeft bezwaarde aan bezig te zijn met een aanvraag voor (tijdelijk) maatwerk voor hogere emissiegrenswaarden gedurende de periode waarin de genoemde technische maatregelen nog niet zijn gerealiseerd en voor zover blijkt dat dit maatwerk inderdaad nodig is. Deze aanvraag zal worden ingediend zodra op basis van het huidige onderzoek duidelijk is welke technische maatregel het meest geschikt is en binnen welke termijn deze kan worden uitgevoerd.

Verweer: Verweerders voeren geen verweer dat specifiek betrekking heeft op dit gedeelte van het bezwaarschrift.

Overweging commissie

Bezwaarde licht bij deze bezwaargrond toe welke inspanningen zij verricht om de emissies van MVP1 en MV2 te verminderen en geeft de complexiteit van het vinden van een door haar geschikt geachte oplossing weer. De commissie overweegt dat – wat hiervan ook zij – dit gedeelte van het bezwaarschrift geen – althans niet direct – argumentatie bevat waarom bezwaarde het oneens is met het bestreden besluit. De bezwaargrond behoeft daarom geen verdere inhoudelijke bespreking.

Bezwaargrond 13: volgens bezwaarde zijn de aan de last verbonden dwangsombedragen disproportioneel en onredelijk. Het bestreden besluit is naar haar mening hierdoor in strijd met artikel 5:32b lid 3 van de Awb, maar ook met het motiverings- en zorgvuldigheidsbeginsel.

Bezwaarde vindt de dwangsombedragen extreem hoog. Het totale maximumbedrag betreft € 17.065.000,-. Bezwaarde heeft dit in haar zienswijze uitgebreid besproken, maar de bedragen zijn desondanks gehandhaafd. Artikel 5:32b lid 3 van de Awb bepaalt dat de hoogte van de dwangsom in redelijke verhouding moet staan tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom. Dat is hier volgens bezwaarde niet het geval. Allereerst is de maatstaf die door verweerders wordt genoemd in het bestreden besluit door de jurisprudentie in het leven geroepen om te dienen als prikkel voor een overtreder om de overtreding ongedaan te maken en niet om tot een verkapte intrekking van de vergunning te komen. De redenering is dat de enige maatregel die feitelijk binnen de gestelde termijn van acht weken kan worden getroffen, de (tijdelijke) sluiting van KGF1 is. Hiermee zou bezwaarde een financieel gewin van 5.1.1C mislopen. De maatregel waarmee verweerders de hoogte van de dwangsom onderbouwen is volgens bezwaarde volstrekt onredelijk. KGF1 kan niet tijdelijk worden afgeschaald tot 0, dit zou een definitieve sluiting van de fabriek betekenen. De gevolgen daarvan zouden gezien de nauwe samenhang tussen de diverse bedrijfsonderdelen van bezwaarde nog verdergaand zijn.

Een redelijke toepassing van de door verweerders genoemde maatstaf dat met dwangsommen een voldoende prikkel moet worden gecreëerd, zou er volgens bezwaarde op neerkomen dat de hoogte van de dwangsommen worden gerelateerd aan de kosten van de maatregelen die daadwerkelijk tot een oplossing van de overtreding kunnen leiden, namelijk technische maatregelen die de emissie kunnen beperken. Daar waar verweerders de hoogte van de dwangsom relateert aan de "winst" die met de KGF1 zou worden gerealiseerd, gaan verweerders er aan voorbij dat de exploitatie van de KGF1 gewoon is vergund en als zodanig dus geen overtreding oplevert, aldus bezwaarde. Gesteld dat sprake is van een overtreding, dan is de winst die hiermee wordt gerealiseerd volgens bezwaarde de kosten die worden bespaard met het niet nemen van maatregelen ter beëindiging van de vermeende overtreding. De hoogte van de dwangsom kan dus uitsluitend op (het besparen van) die kosten worden gerealiseerd. Door de

Hoor- en adviescommissie

extreme hoogte van de dwangsommen in samenhang met de onredelijk korte en onrealistische begunstigingstermijn, komt het bestreden besluit neer op een verkapte intrekking van de vergunning van KGF1, hetgeen in strijd is met het wettelijk systeem, aldus bezwaarde. Bezwaarde laat ook weten dat op de dag dat het bestreden besluit werd verzonden, ook een aanzeggingsbesluit tot intrekking van de omgevingsvergunning van KGF2 werd verzonden.

Ook is de gemaakte berekening van het financiële gewin dat bezwaarde bereikt met het voortzetten van overtreding volgens haar onjuist. De hierbij gebruikte waarden komen voort "uit een inschatting die is gedaan door een procestechnoloog die gespecialiseerd is in het proces van staalproductie". Onduidelijk is wie dit is en de overwegingen op basis van de input van deze persoon zijn niet verifieerbaar. Verder is volgens bezwaarde geen sprake van financieel gewin aan de zijde van de overtreder aangezien zij in 2024 geen winst heeft gemaakt, maar juist aanzienlijk verlies heeft geleden, zoals ook blijkt uit haar jaarverslag.

Tot slot zegt bezwaarde dat de hoogte van de dwangsommen volgens haar exorbitant is in het licht van de omstandigheden van het specifieke geval, aangezien het grootste deel van de overtredingen op ondeugdelijke wijze is geconstateerd, in strijd met de LHSO geen rekening wordt gehouden met de proactieve houding van bezwaarde in deze en het feit dat de constatering eerste constatering betreft en de omstandigheid dat de overschrijdingen (als die zich al voordoen) bij drie van de vier schoorstenen slechts in ca. 20-30% van de tijd plaatsvinden. Volgens bezwaarde is in de jurisprudentie geen enkel voorbeeld te vinden van dermate hoge dwangsommen voor een eerste overtreding, ook niet wanneer het gaat om ZZS-overschrijdingen.

Verweer: Verweerders hebben bij het vaststellen van de hoogte van de dwangsom gekeken naar de opbrengst die de KGF1 en KGF2 voor Tata Steel oplevert. Deze wordt door verweerders (conservatief) ingeschat op een bedrag van respectievelijk 5.1.1C euro en 5.1.1C euro per jaar. Gelet daarop zijn de maximale bedragen aan te verbeuren dwangsommen van respectievelijk 17,065 miljoen euro en 9,75 miljoen euro naar de mening van verweerders redelijk. Het opleggen van een last onder dwangsom heeft tot doel om bezwaarde te bewegen tot naleving van de geldende regels, waarbij het bedrag is afgestemd op het financiële voordeel dat bezwaarde kan verwachten bij het niet naleven van deze regels. Dat is niet de winst, als wel het financiële gewin dat samenhangt met de activiteit die verband houdt met de overtreding.

Verweerders zeggen verder dat bezwaarde een van de grootste industriële inrichtingen in Nederland is en verantwoordelijk is voor een totaal van 8% van de CO2-uitstoot in Nederland. In het boekjaar 2021/22 maakte bezwaarde een winst van bijna 970 miljoen euro en in het boekjaar 2022/23 een winst van 352 miljoen euro. De omzet van bezwaarde is een veelvoud groter en bedroeg in het boekjaar 2022/23 7,2 miljard euro, en in 2023/24 5,9 miljard euro. Dat bezwaarde het afgelopen boekjaar (2023/24) verlies leed, maakt niet dat zij geen financieel voordeel haalt uit de operatie van de beide kooks- en gasfabrieken en doet – ook gelet op het voorgaande – aan de redelijkheid van de dwangsommen dan ook niets af, aldus verweerders.

Bezwaarde heeft ook niet gesteld dat aan haar zijde sprake zou zijn van een financiële noodtoestand waardoor zij niet over de draagkracht zou beschikken om dergelijke bedragen te kunnen betalen, mocht het tot verbeuring van de dwangsommen komen. Dat zou overigens ook niet ter zake doen: volgens vaste rechtspraak van de Afdeling vormt de omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene, ten laste van wie wordt gehandhaafd, geen grond voor het oordeel dat dit optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het bestuursorgaan daarvan om die reden behoort af te zien, aldus verweerders.

Verweerders zeggen verder dat maximale verbeuring aan dwangsommen per meetmoment kleiner is en dat de last is opgesplitst in de verschillende stofcategorieën, waarvoor bezwaarde dus afzonderlijke maatregelen kan treffen. Bovendien zijn aparte lasten opgelegd voor de twee kooks- en gasfabrieken. Het is dan ook niet zo dat bezwaarde bij een nieuwe overtreding direct het gehele dwangsombedrag zou verbeuren.

Tot slot zeggen verweerders dat de hoogte van de dwangsommen niet kan worden gebruikt als argument dat zij aan zouden sturen op het sluiten van de kooks- en gasfabrieken. Verweerders vinden dat de overtredingen moeten worden beëindigd en de wijze waarop dat gebeurt is aan

Hoor- en adviescommissie

bezwaarde. De dwangsommen moeten een voldoende prikkel geven om te overtredingen te beëindigen. Gelet op het grote financiële voordeel voor bezwaarde dat samenhangt met de overtredingen, zijn hoge dwangsommen volgens verweerders proportioneel.

Overweging commissie

De commissie adviseert om de hoogte van de opgelegde dwangsom in de beslissing op bezwaar te heroverwegen. Zij is met bezwaarde van mening dat de hoogte van de dwangsom moet worden gerelateerd aan de kosten van de maatregelen die daadwerkelijk tot een oplossing van de overtreding kunnen leiden. Daarnaast dient de zwaarte van het door de overtreding van het wettelijk voorschrift geschonden belang in aanmerking te worden genomen.

De commissie overweegt dat de genoemde dwangsommen in alle gevallen in een redelijke verhouding dient te staan tot enerzijds de zwaarte van het door de overtreding van het wettelijke voorschrift geschonden belang en anderzijds de beoogde effectieve werking van de dwangsomoplegging. In het kader van de beoogde effectieve werking van de dwangsomoplegging is van belang dat van de dwangsommen een zodanige prikkel moet uitgaan, dat de opgelegde lasten worden nagekomen en verbeurte van de dwangsommen wordt voorkomen. Dit brengt mee dat de hoogte van het te verbeuren bedrag mag worden afgestemd op het met de overtreding te behalen financiële voordeel. Financiële omstandigheden van de overtreder spelen in beginsel geen rol bij het vaststellen van de hoogte van de dwangsom.⁵

In het kader van de beoogde effectieve werking van de dwangsom is naar oordeel van de commissie dan ook van belang dat verweerders een inschatting kunnen maken van de hoogte van de kosten om de overtreding te beëindigen. De dwangsom moet immers zodanig hoog zijn, dat bezwaarde voldoende prikkel heeft om deze kosten te maken, zodat verbeurte van de dwangsom wordt voorkomen. Hiervoor is, zoals bezwaarde overigens ook opmerkt, van belang dat de dwangsom hoger is dan de kosten die door bezwaarde zouden kunnen worden bespaard met het *niet* nemen van maatregelen ter beëindiging van de vermeende overtreding.

Zoals reeds overwogen is naast de beoogde effectieve werking van de dwangsom de zwaarte van het door de overtreding van het wettelijke voorschrift geschonden belang van belang. In dit kader is volgens de commissie onder meer van belang dat de overtredingen deels betrekking hebben op ZZS. De commissie kan zich voorstellen dat dit een reden is om een reeds effectief geachte dwangsom naar boven bij te stellen.

De commissie is verder met bezwaarde van oordeel dat de opbrengst van beide kookgasfabrieken in dit kader niet van belang is. De activiteit zelf is immers toegestaan, de overtreding ziet op de wijze waarop deze op dit moment wordt uitgevoerd. Evenmin dient de hoogte van de dwangsom te worden gebaseerd op de door bezwaarde behaalde winst dan wel het door haar geleden verlies in de afgelopen jaren.

Bezwaargrond 14: Bezwaarde stelt dat de gevolgen van het bestreden besluit disproportioneel zijn.

Bezwaarde geeft aan dat de onredelijk korte begunstigingstermijn in samenhang met de disproportioneel hoge dwangsommen leidt tot een ondoenlijke situatie. 5.1.1C

⁵ Zie de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 6 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:321.

Hoor- en adviescommissie

5.1.1C

Bezwaarde zegt voorts dat het sluiten van KGF1 op zichzelf gezien ook negatieve gevolgen voor het milieu hebben, nu een stijging van Co2 en fijnstof te verwachten is en bij het opwarmen van kooks ook weer emissies zullen vrijkomen.

Verweer: Verweerders zeggen dat - volgens vaste rechtspraak van de Afdeling - de omstandigheid dat handhavend optreden mogelijk ernstige financiële gevolgen heeft voor degene, ten laste van wie wordt gehandhaafd, geen grond vormt voor het oordeel dat dit optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen, dat het bestuursorgaan daarvan om die reden behoort af te zien. De redenering dat stillegging van de KGF2 ook zou leiden tot stillegging van de KGF1 kunnen verweerders niet volgen. Zij erkennen dat er een zekere mate van technische verbondenheid is tussen de KGF1 en KGF 2, zodat bij een acute stillegging van de KGF2, KGF1 in de problemen zou kunnen komen. Dat laat volgens hen echter onverlet dat - althans binnen een bepaald tijdsbestek - de nodige technische aanpassingen kunnen worden verricht om deze fabrieken te ontvlechten. Volgens verweerders kan de ammoniakstripper die ter plaatse van KGF2 aanwezig is ook los van de kookgasovens opereren - los van eventuele technische aanpassingen - en zou dit in zoverre dus geen belemmering vormen voor de operatie van KGF1 in het geval KGF2 buiten operatie is.

Overweging commissie

De commissie heeft zich bij de bespreking van de vorige bezwaargronden reeds uitgelaten over de lengte van de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom. Deze bezwaargrund behoeft daarom geen inhoudelijke bespreking meer.

Bezwaargrund 15: Bezwaarde voert aan dat het bestreden besluit in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel, het motiveringsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel.

Bezwaarde zegt dat het bestreden besluit in strijd is met het zorgvuldigheidsbeginsel, omdat het eerste metingen betreft die resultaten bevatten die zowel bezwaarde als verweerders hebben verrast en dat aan de meetrapporten diverse gebreken kleven. Vanwege alle onduidelijkheden rondom de rapporten staat in ieder geval voor een groot deel van de constatering niet vast dat überhaupt sprake was van een overtreding, aldus bezwaarde.

Bezwaarde zegt verder dat herhaalde of structurele overschrijdingen sowieso niet zijn geconstateerd, dat zij zich in dezen steeds transparant en proactief heeft opgesteld, dat een groot aantal overleggen tussen partijen over de geconstateerde problematiek op initiatief van bezwaarde heeft plaatsgevonden, dat zij zonder verdere onderbouwing als "calculatief" wordt bestempeld en dat bekend is dat er geen technieken beschikbaar zijn om de gemeten componenten uit het kookgas te reinigen en er dus een nieuwe techniek moet worden ontworpen en toegepast en verweerders beamen dat dit langere tijd zal kosten.

Niettemin stellen verweerders een begunstigingstermijn van slechts acht weken vast, die bovendien twee dagen voor de kerstvakantie inging, zonder te onderbouwen waar deze termijn op is gebaseerd en waarom deze termijn in redelijkheid niet langer kan zijn, aldus bezwaarde. Bezwaarde zegt verder dat verweerders zonder verdere onderbouwing stellen dat het mogelijk moet zijn om binnen die termijn bepaalde maatregelen te treffen om de emissie te verminderen, terwijl uit onder meer de onderbouwing van de hoogte van de dwangsommen volgt dat zij ervan uit gaan dat alleen door een sluiting van KGF1 aan verbeurte van dwangsommen kan worden ontkomen. Met betrekking tot de door verweerders genoemde maatregelen geldt volgens bezwaarde dat deze niet door hen zijn onderzocht en allen ofwel feitelijk/technisch onmogelijk zijn ofwel niet tot een afname van de concentraties in het rookgas leiden. Als KGF1 op aardgas kan draaien (het moet worden onderzocht) kan er niet binnen acht weken voldoende aardgas beschikbaar zijn en heeft de aanwezige infrastructuur bovendien niet voldoende capaciteit, terwijl het niet mogelijk is deze binnen acht weken aan te passen, aldus bezwaarde. Feitelijk blijft volgens bezwaarde het sluiten van KGF1 als enige maatregel over en tijdelijke sluiting van een KGF1 is niet mogelijk. Volgens bezwaarde kan hierdoor niet meer gesproken worden van een herstelsanctie, maar van een punitieve sanctie die neerkomt op een verkapte intrekking van de vergunning voor KGF1. Ook zegt bezwaarde dat verweerders ongekend hoge dwangsommen

Hoor- en adviescommissie

vaststellen die ten onrechte niet zijn gebaseerd op de kosten die samenhangen met de technische maatregelen die nodig zijn om de emissie te verminderen, maar die samenhangen met de sluiting van de KGF1.

Bezwaarde wijst verder op de *“onredelijk korte begunstigingstermijn, de vergaande consequenties die de door de ODNZKG voorgestane (herstel)maatregelen met zich zouden brengen en de extreem hoge dwangsommen die aan de last zijn verbonden.”* Volgens bezwaarde wordt ook uitgegaan van ondeugdelijke gegevens, terwijl de ondeugdelijke constatering bekend is en is nagelaten om aan de hand van deugdelijke gegevens te vergewissen of inderdaad sprake is van een overtreding.

Bezwaarde zegt dat het bestreden besluit in strijd is met het motiveringsbeginsel, omdat op een groot aantal punten wordt nagelaten een goede onderbouwing te geven van de noodzaak om tot handhaving over te gaan, de noodzaak van het stellen van een onredelijk korte begunstigingstermijn en de noodzaak voor het stellen van disproportioneel hoge dwangsommen. Ook wordt volgens bezwaarde niet ingegaan op een groot aantal concrete argumenten in haar zienswijze.

Volgens bezwaarde is het bestreden besluit ten slotte in strijd met het evenredigheidsbeginsel, mede gezien het feit dat de belangen van bezwaarde evident niet zijn meegewogen in de besluitvorming en door verweerders is nagelaten na te gaan of het voornemen gezien alle feiten en omstandigheden, noodzakelijk, geschikt en proportioneel is, aldus bezwaarde. De last is volgens bezwaarde ook niet gericht op beëindiging van de overtreding.

Verweerders moeten volgens bezwaarde ofwel inzetten op sluiting van de KGF1, via de hiervoor geëigende procedure voor intrekking van de vergunning op de voet van artikel 18.10 Omgevingswet (net zoals bij KGF2 is gedaan) ofwel in te zetten op beëindiging van de vermeende overtreding. Dat betekent een ruimere begunstigingstermijn, aangezien het naar mening van bezwaarde is uitsloten dat binnen de begunstigingstermijn van 8 weken maatregelen kunnen worden genomen die daadwerkelijk zullen kunnen leiden tot beëindiging van de vermeende overtreding.

Verweer: Volgens verweerders zijn de metingen zorgvuldig tot stand zijn gekomen en is daarbij niet in strijd gehandeld met het Bal of de van toepassing zijnde NEN-normen. Naar mening van verweerders staat, zeker nu er herhaaldelijke metingen hebben plaatsgevonden, vast dat er sprake is van overtredingen van verschillende emissiegrenswaarden bij verschillende batterijschoorstenen van beide kooks- en gasfabrieken.

Verweerders menen de bestreden besluiten voldoende te hebben gemotiveerd. De noodzaak om over te gaan tot een last onder dwangsom, de begunstigingstermijn en de hoogte van de dwangsom zijn volgens hen onderbouwd.

De bestreden besluiten zijn daarnaast volgens hen ook evenredig. Volgens de Afdeling is handhavend optreden alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Een dergelijk bijzonder geval is hier niet aan de orde, aldus verweerders. Verwezen wordt naar een aantal uitspraken van de Afdeling.

De emissiegrenswaarden zijn bedoeld om de negatieve effecten van emissies op de mens en het milieu te reduceren. Als gezegd gaat het hier om emissies van ZZS in een reeds overbelaste omgeving. Tegenover de belangen van de omwonenden en het milieu, staan de financiële belangen van bezwaarde. Aan deze omstandigheden komt naar mening van verweerders niet een zodanig zwaar gewicht toe dat het algemeen belang van handhaving daarvoor moet wijken. Handhavend optreden is in dit geval niet onevenredig, aldus verweerders.

Overweging commissie

De commissie merkt op dat deze bezwaargrond voornamelijk uit verschillende elementen van de voorgaande bezwaargronden bestaat.

Hoor- en adviescommissie

Ten aanzien van de onevenredigheid merkt de commissie het volgende op. Volgens rechtspraak van de Afdeling⁶ geldt bij handhavingsbesluiten als uitgangspunt dat het algemeen belang gediend is met handhaving en dat om die reden in de regel tegen een overtreding moet worden opgetreden. Handhaving blijft dus voorop staan.

Handhavend optreden is alleen onevenredig als er in het concrete geval omstandigheden zijn waaraan een zodanig zwaar gewicht toekomt dat het algemeen belang dat gediend is met handhaving daarvoor moet wijken. Dan is er een bijzonder geval waarin toch van handhavend optreden moet worden afgezien. Een bijzonder geval kan zich bijvoorbeeld voordoen bij concreet zicht op legalisatie, maar ook andere omstandigheden van het concrete geval kunnen leiden tot het oordeel dat er een bijzonder geval is. Andere redenen om van handhavend optreden af te zien kunnen zich bijvoorbeeld voordoen bij een schending van het gelijkheidsbeginsel of het vertrouwensbeginsel.

Gelet op de milieubelangen die beschermd dienen te worden, kan naar oordeel van de commissie niet de conclusie worden getrokken dat handhaving op zich onevenredig is. Ook voor het overige is er naar het oordeel van de commissie geen aanleiding om van handhaving af te zien.

BEZWAARSCHRIFT BESTREDEN BESLUIT II (KGF 2)

De commissie merkt op dat er een grote overlap bestaat tussen beide bezwaarschriften en dat het inhoudelijke verschil zit in het eerste deel van beide bezwaarschriften.

Enkel de eerste zes bezwaargronden van het bezwaarschrift tegen bestreden besluit II zullen hieronder daarom separaat worden besproken.

Voor het overige wordt verwezen naar de bezwaren, verweren en overwegingen van de commissie met betrekking tot het bezwaarschrift tegen bestreden besluit I.

Bezwaargrond 1: Het bestreden besluit is volgens bezwaarde onzorgvuldig tot stand gekomen en de daarin opgenomen constatering is niet deugdelijk. Er is in strijd met artikel 5.32 van het Bal geen meetregime vastgesteld. Ook is sprake van strijd met het motiveringsbeginsel, aldus bezwaarde.

Artikel 5.32 van het Bal bepaalt dat de emissiegrenswaarden bedoeld in artikel 5.30 lid 1 van het Bal moeten worden gecontroleerd volgens het controleregime bedoeld in tabel 5.32, welke verschillende controleregimes bevat en daarbij behorende controlevormen die afhangen van een specifieke storingsfactor. In het onderhavige geval is volgens bezwaarde door verweerders echter geen storingsfactor vastgesteld. Onduidelijk is welk controleregime door verweerders is toegepast en emissierelevante parameters (ERP's) - zoals behorend bij de meeste controleregimes - ontbreken. Ook is er volgens bezwaarde geen sprake van een continue meting, maar van een eenmalige meting. De constatering dat in strijd zou worden gehandeld met artikel 5.30 van het Bal is daarmee volgens bezwaarde in strijd met artikel 5.32 van het Bal.

Het is voor bezwaarde ook de vraag hoe de in opdracht van verweerders verrichte metingen zich verhouden tot de betrekkelijk recent door verweerders genomen monitoringsbesluiten, waarin per werkeenheid van bezwaarde voor alle vergunde emissiepunten is bepaald wat de geldende grenswaarden zijn en welk monitoringsregime moet worden toegepast. Er wordt voor bezwaarde een onduidelijke situatie gecreëerd, aangezien de door SGS verrichte metingen niet voorkomen in het recent door verweerders - in het monitoringsbesluit voor de KGF - vastgestelde overzicht. Het is voor bezwaarde onduidelijk hoe die metingen moeten worden geduid.

Verweer: De verplichtingen uit artikel 5.32 van het Bal zijn volgens verweerders verplichtingen die niet op haar rusten, maar op bezwaarde. Bij de emissiegrenswaarden in artikel 5.30 van het

⁶ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 5 maart 2025, ECLI:NL:RVS:2025:678.

Hoor- en adviescommissie

Bal, hoort een controleverplichting. Artikel 5.32 van het Bal bepaalt dat emissies aan de hand van de grootte van de storingsfactor volgens een bepaald controleregime moeten worden gecontroleerd, door degene die de milieubelastende activiteit verricht. Dat volgt ook uit de toelichting bij artikel 5.38 van het Bal:

“De controle van de emissie wordt uitgevoerd door diegene die de activiteit verricht. De rapportages voor deze controle worden vastgelegd in een rapport, dat beschikbaar is voor het bevoegd gezag.”⁷

Uit artikel 5.32 van het Bal volgt hoe vaak degene die een milieubelastende activiteit verricht een meting dient te verrichten en van welke categorie emissierelevante parameters moeten worden vastgesteld. Dit hangt samen met de ernst van mogelijke storingen in de (reinigings)technieken en de aard van de geëmitteerde stof. Hoe vaker er storingen in reinigingstechnieken plaatsvinden, hoe vaker degene die een milieubelastende activiteit verricht zal moeten meten, aldus verweerders.

De toezichthouders van verweerders zijn bevoegd om op elk moment controles uit te voeren op de emissiegrenswaarden zoals die volgen uit tabel 5.30 van het Bal. Het meten van emissies past binnen de VTH-taak van omgevingsdiensten. Dergelijke metingen gebeuren conform de relevante NEN-normen. Dit staat los van eventuele meetplichten die bezwaarde op basis van artikel 5.32 van het Bal heeft en ook dient na te leven, aldus verweerders.

Verweerders merken verder ten overvloede op dat er in het proces bij KGF1 en KGF2 geen nageschakelde reinigingstechniek wordt toegepast en dat controleregime 0 geldt voor deze situaties. Er hoefde door verweerders ook geen storingsfactor en controleregime vastgesteld te worden bij de metingen en tabel 5.32 schrijft hen evenmin voor dat een continue meting had moeten worden uitgevoerd. Dit zijn verplichtingen die op bezwaarde rusten, aldus verweerders.

De stellingen van bezwaarde ter zake van de monitoringsbesluiten snijden volgens verweerders evenmin hout aangezien die besluiten betrekking hebben op de vergunde emissiegrenswaarden. Dat een informatief en niet-uitputtend monitoringsoverzicht als bijlage is opgenomen bij dit besluit, laat onverlet dat het Bal (voorheen: Activiteitenbesluit) leidend is, en niet die tabel. Dat staat ook expliciet boven de betreffende tabel vermeld, aldus verweerders.

Overweging commissie

De commissie verwijst naar de overweging ten aanzien van de eerste bezwaargrond van het bezwaarschrift tegen bestreden besluit I.

Bezwaargrond 2: Het bestreden besluit is volgens bezwaarde in strijd met artikel 5.31 van het Bal aangezien de metingen in strijd zijn met NPR-CEN-TS 13649.

Bezwaarde zegt dat voor de vermeende overschrijding van de emissiegrenswaarde voor g.02, die is gebaseerd op rapport 2, geldt dat het meetrapport ondeugdelijk is waardoor dit niet ten grondslag had mogen worden gelegd aan de constatering van de overtreding. Verder zegt bezwaarde dat in het rapport geen veldblanco is opgenomen voor de gemeten componenten (aceton en toluen) en dat dit in strijd is met de norm NPR-CEN-TS 13649, die in artikel 5.31 van het Bal verplicht is gesteld voor metingen van g.02 componenten. Het ontbreken van een veldblanco is volgens bezwaarde ook problematisch omdat de gemeten waarden sowieso veel vragen opleveren. De component aceton lijkt namelijk geen “KGF-bekende” stof, die daar ook nooit eerder is gemeten. Volgens bezwaarde is de vraag vooralsnog hoe deze component dan toch in de meting terecht kan zijn gekomen. Toluen is wel een KGF-bekende stof, maar voldoet aan de grenswaarden, aldus bezwaarde.

Bezwaarde zegt verder dat het schoonmaken van meetapparatuur volgens meetexperts van de afdeling HSSE gewoonlijk met demi-water of aceton gebeurt. Uit de rapporten van SGS blijkt

⁷ *Stb. 2018, 293, p. 1394.*

Hoor- en adviescommissie

echter niet met welk medium SGS meetapparatuur heeft schoongemaakt. De mogelijkheid bestaat daarom volgens bezwaarde dat er contaminatie bij gebruik van aceton is opgetreden. Hier bestaat op dit moment nog geen duidelijkheid over, dit zal zo spoedig mogelijk moeten worden achterhaald bij SGS, aldus bezwaarde. Volgens haar hadden veldblanco's ook in dit kader wellicht duidelijkheid kunnen bieden.

Bezwaarde zegt verder dat verschillende deelmetingen enorme verschillen laten zien in de gemeten gehalten, die binnen korte tijd fluctueren van <2 tot 500 mg/Nm³, hetgeen alleen al tot nader onderzoek zou moeten leiden om de metingen te begrijpen voordat überhaupt aan een oplossingsrichting (zo die al noodzakelijk zou zijn) kan worden gedacht. Volgens bezwaarde staat vast dat rondom de meting van de g.02 componenten dermate veel onduidelijkheden bestaan dat deze niet ten grondslag had kunnen worden gelegd aan de constatering van verweerders dat sprake is van een overtreding en had hiervoor nader onderzoek moeten plaatsvinden.

Verweer: Verweerders zeggen dat zelfs als de laagst gemeten waarde als veldblanco zou worden beschouwd, in dit geval deelmeting 1, de overschrijdingen van aceton en toluen in de overige deelmetingen nog altijd aanzienlijk zijn, zodat er nog altijd sprake is van een ruime overschrijding van de emissiegrenswaarde.

Dat de meetapparatuur gecontamineerd zou zijn geraakt met aceton bij het schoonmaken, betwisten verweerders. De metingen zijn uitgevoerd met behulp van een geursonde (SSD) die wordt gebruikt voor de bemonstering van geur en niet mag worden schoongemaakt met eventueel 'geurende' stoffen. Aceton is een 'geurende' stof en wordt dus niet gebruikt, waardoor de gemeten aceton dan ook niet gelegen kan zijn in contaminatie door schoonmaak van de SSD, aldus verweerders.

Verder zeggen zij dat door SGS is vastgesteld dat er geen afwijkingen hebben plaatsgevonden tijdens de metingen. Dat er schommelingen in de gemeten gehalten zijn waargenomen, klopt inderdaad. Dat is echter ook zo bij de metingen van Tauw en volgens verweerders inherent aan een dergelijk meetproces, dat nooit drie keer hetzelfde getal laat zien. Het laat ook onverlet dat aan de emissiegrenswaarde moet worden voldaan, aldus verweerders.

Overweging commissie

Op grond van vaste jurisprudentie⁸ dient aan een invorderingsbesluit of het opleggen van een last onder dwangsom een deugdelijke en controleerbare vaststelling van relevante feiten en omstandigheden ten grondslag te liggen. Dit brengt met zich dat de vaststelling of waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurte van een dwangsom of het opleggen van een last onder dwangsom dient te worden gedaan 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. Aan het ontbreken van een ondertekening en een dagtekening kan worden voorbijgegaan, indien op andere wijze kan worden vastgesteld dat de opsteller van de rapportage degene is die de daarin vermelde feiten en omstandigheden heeft vastgesteld of waargenomen en wanneer die vaststelling of waarneming heeft plaatsgevonden. Het is niet zo dat alle relevante feiten en omstandigheden die aan een invorderingsbesluit of een last onder dwangsom ten grondslag worden gelegd, daadwerkelijk door toezichthouders zelf dienen te zijn waargenomen. Relevante feiten en omstandigheden

⁸ Zie bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179.

Hoor- en adviescommissie

kunnen door toezichthouders ook worden vastgesteld. Feiten en omstandigheden kunnen zij bijvoorbeeld afleiden uit door hen aangetroffen stukken.

De commissie constateert allereerst dat het meetrapport is opgesteld door een geaccrediteerd bureau, dat het meetrapport voldoet aan de door de jurisprudentie gestelde eisen en door verweerders voor hun rekening is genomen.

Gelet hierop is de commissie niet met bezwaarde van mening dat ten aanzien van de overschrijding van de emissiegrenswaarde voor g.02, die is gebaseerd op SGS-rapport 2, geldt dat het meetrapport ondeugdelijk is waardoor dit niet ten grondslag had mogen worden gelegd aan de constatering van de overtreding. Bezwaarde voert voorts aan dat in het rapport geen veldblanco is opgenomen voor de gemeten componenten (aceton en toluen) en dat dit in strijd is met de norm NPR-CEN-TS 13649, die in artikel 5.31 van het Bal verplicht is gesteld voor metingen van g.02 componenten. Verweerders reageren hierop door aan te geven dat zelfs als de laagst gemeten waarde als veldblanco zou worden beschouwd, in dit geval deelmeting 1, de overschrijdingen van aceton en toluen in de overige deelmetingen nog altijd aanzienlijk zijn, zodat er nog altijd sprake is van een ruime overschrijding van de emissiegrenswaarde.

De opmerking van verweerders dat de gemeten aceton niet gelegen kan zijn in contaminatie door schoonmaak van de SSD, aangezien de metingen zijn uitgevoerd met behulp van een geursonde die niet mag worden schoongemaakt met een geurende stof zoals aceton, komt de commissie geloofwaardig voor, net als de stellingname van verweerders dat schommelingen in de gemeten gehalten inherent zijn aan een dergelijk meetproces.

Bezwaargrond 3: Het bestreden besluit is volgens bezwaarde in strijd met artikel 5.31 van het Bal, aangezien beide SGS rapporten in strijd met NEN-EN 15259 een verkeerde meetstrategie volgen.

Artikel 5.31 van het Bal verplicht bij het verrichten van emissiemetingen tot toepassing van NEN-EN 15259 en ook NEN-EN 14385 verplicht voor het meten van zware metalen tot toepassing van NEN-EN 15259. Op grond van die NEN-norm moet bij metingen een geschikte meetstrategie worden gevolgd en moet een meetstrategie worden opgesteld die ervoor zorgt dat er een meting kan plaatsvinden die representatief is voor het proces waarbinnen wordt gemeten. De beide SGS-rapporten waar het bestreden besluit op is gebaseerd, en ook die waar bestreden besluit I op is gebaseerd, gaan uit van een systeem van deelmetingen, die telkens 3 keer circa 60 minuten duren. De deelmetingen zijn momentopnames die gezien de grote verschillen in meetresultaten duidelijk niet aansluiten op het batchproces waar bij de kooks- en gasfabrieken mee wordt gewerkt.

In de meetstrategie - die bij de metingen door SGS is gevolgd - is ten onrechte geen rekening gehouden met dat bij zowel KGF 1 als KGF 2 sprake is van een batchproces. Uit de meetresultaten blijkt keer op keer dat dit had gemoeten om tot een representatieve meting te kunnen komen. Er blijken namelijk grote verschillen te zitten tussen de verschillende deelmetingen, die aanleiding geven tot nader onderzoek en vaker en langer meten, aldus bezwaarde.

Volgens bezwaarde zijn in beide SGS rapporten legio voorbeelden van dergelijke verschillen tussen deelmetingen aan te wijzen en blijken dergelijke verschillen ook uit de in het bestreden besluit genoemde metingen die SGS op 21 november 2024 heeft uitgevoerd bij ketel 24. Verder geeft bezwaarde een overzicht waaruit blijkt dat de gemeten waarde voor MVP1 binnen een uur fluctueert van 0,082 m/Nm³ naar 0,025 mg/Nm³.

Volgens bezwaarde staat al met al vast dat een langere meetduur zou leiden tot meer representatieve resultaten en dat dit daarom een gepastere meetstrategie zou zijn. NEN-EN 15259 verplicht om met specifieke processen rekening te houden bij het vaststellen van een meetstrategie, omdat anders niet kan worden gesproken van representatieve meetresultaten. Dat is in dat geval ten onrechte niet gedaan. Bezwaarde acht de uitkomsten van de SGS-rapporten niet representatief en daarom ook niet geschikt om ten grondslag te leggen aan het bestreden besluit.

Verweer: De metingen zijn verricht bij de batterijschoorstenen van KGF1 en KGF2. Op deze batterijschoorstenen worden emissies van rookgas afgevoerd die ontstaan bij het stoken van gas in de verbrandingskamers tussen de individuele kookovens. Elke batterij heeft een eigen

Hoor- en adviescommissie

stookstelsysteem waarop tientallen ovens aangesloten zijn. De ovens worden 24 uur per dag, 7 dagen per week, en 365 dagen per jaar verwarmd, aldus verweerders.

Binnen een stookstelsysteem zijn er twee brandersecties (de rode en groene brandersecties). Omdat niet constant op dezelfde brander kan worden gestookt, wisselen deze brandersecties elkaar af, waarbij elke 20 minuten (KGF1) of 30 minuten (KGF2) wordt verwisseld van brander. De emissies van de (elkaar afwisselende) branders (het rookgas) gaan naar de batterijschoorstenen. In elke verbrandingskamer staat op elk gegeven moment een brander aan. Dat de branders elkaar afwisselen heeft dus op het totaal of de concentratie aan emissies in de batterijschoorsteen geen enkele invloed. Met het feit dat de ovens constant aan staan, is het emissiegedrag dan ook constant, aldus verweerders.

Ook het uitdrukken van ovens – om de geproduceerde kooks vrij te maken en in te kunnen zetten in het productieproces – heeft volgens verweerders geen gevolgen voor de emissies uit de batterijschoorstenen. In een verbrandingskamer wordt namelijk continu gestookt. Ook als aan één zijde van de verbrandingskamer een oven wordt uitgedrukt, wordt er gestookt. Dit omdat een verbrandingskamer ook de oven aan de andere zijde warm moet houden, om te voorkomen dat het vuurvast in de andere oven afkoelt (en daarmee beschadigd kan raken). Voor emissies vanuit het stookstelsysteem vindt er bij het uitdrukken van een oven dus ook geen verandering plaats, aldus verweerders.

Verweerders geven verder aan dat het vullen, garen en uitdrukken van een individuele oven aan te merken is als een batchproces en dat de emissies die daarmee samenhangen, diffuse emissies direct uit de oven zijn en dus te onderscheiden zijn van emissies van het (constante) stookstelsysteem uit de batterijschoorstenen.

Verweerders volgen het standpunt van bezwaarde dat de gehanteerde meetstrategie niet geschikt is voor het proces bij de kookgasfabrieken dan ook niet. Met betrekking tot de gemeten emissies is geen sprake van een batchproces en de gemeten emissies hebben geen betrekking op staalproductie, maar op de productie van kooks, en dus specifiek de emissies van de stooksystemen voor de kooksproductie.

Ook voor het overige betwisten verweerders de stellingen van bezwaarde over de representativiteit van de metingen. Volgens de NEN-EN 15259 dient per deelmeting minimaal een half uur te worden gemeten. Tijdens metingen van SGS is een uur gemeten. Daarmee is ruim voldaan aan de meetduurreisen, zodat de metingen ook in zoverre representatief zijn, aldus verweerders.

Overweging commissie

De commissie verwijst naar de overweging ten aanzien van de vierde bezwaargrond van het bezwaarschrift tegen bestreden besluit I.

Bezwaargrond 4: Het bestreden besluit is volgens bezwaarde in strijd met artikel 5.31 van het Bal, aangezien beide SGS-rapporten in strijd met NEN-EN 15259 niet representatief zijn wegens een niet werkend E-filter.

Met de kennis die bezwaarde recent heeft opgedaan rondom de technische mogelijkheden voor het afvangen van zware metalen, is bekend geworden dat de E-filters in de beide gasreinigingen (dus van KGF1 en KGF2), die tot doel hebben het gas van teer te ontdoen, zware metalen ook in enige mate afvangen en daarmee van invloed zijn op de samenstelling van het gas en de gaskwaliteit. De E-filters zijn dus een belangrijk onderdeel van de representatieve bedrijfsomstandigheden, aldus bezwaarde.

Uit de procesdata is echter gebleken dat de E-filters tijdens de metingen van augustus niet volledig functioneerden. Bij de augustusmeting aan schoorsteen 21 is het E-filter uitgevallen tijdens de laatste 5 minuten van deelmeting A en ging deze pas weer in bedrijf in de laatste 5 minuten van deelmeting B. Tijdens deelmeting C waren de filters weer in bedrijf. Uit de meetresultaten blijkt dat een aantal zware metalen significant hoger zijn gemeten tijdens de eerste twee deelmetingen.

Hoor- en adviescommissie

Bezwaarde licht toe dat tijdens de augustusmeting aan schoorsteen 22 tijdens deelmeting C in de laatste 10 minuten het E-filter is uitgegaan. Kijkend naar de meetresultaten zijn sommige zware metalen in die deelmeting hoger in concentratie en andere juist lager, aldus bezwaarde.

Met de kennis van nu blijkt daarom volgens bezwaarde dat de gasreiniging zelf een belangrijk onderdeel vormt van de representatieve bedrijfsomstandigheden. Een belangrijk deel van de metingen is niet onder representatieve omstandigheden uitgevoerd, namelijk op een moment waarop de gasreiniging niet conform de vergunde en representatieve bedrijfsvoering in werking was.

Verweer: Verweerders zien niet in hoe de elektrofilters van invloed zijn op de (gemeten) emissies uit de batterijschoorstenen. Een elektrofilter is bedoeld om teer af te vangen dat in het ruwe kooksofengas zit. Dat volgt volgens verweerders ook uit paragraaf 1.2.7.4 van de vergunning van Tata Steel (2007-00001). Hoewel een elektrofilter mogelijk stofgebonden zware metalen kan afvangen, zijn de elektrofilters in de gasreiniging van KGf1 niet ontworpen om gasvormige of filter passerende zware metalen af te vangen. Bij de metingen door SGS zijn juist vooral gasvormige of filterpasserende zware metalen gemeten (natchemisch), aldus verweerders.

Als de elektrofilters al een effect zouden hebben, geeft bezwaarde volgens verweerders geen enkele nadere toelichting over het effect daarvan op de gemeten emissies. Zou het effect dusdanig zijn dat er bij een actief elektrofilter geen emissiegrenswaarden meer zouden worden gemeten, is het naar mening van verweerders wel degelijk mogelijk om aan de last te voldoen. In het document "Representatieve Bedrijfsomstandigheden Tata Steel" wordt niets gemeld over de elektrofilters. Dat deze nu toch belangrijk blijken en naar de mening van bezwaarde zouden moeten worden meegenomen in het kader van de representatieve bedrijfsomstandigheden, is volgens verweerders dan ook opmerkelijk – zeker nu dit punt ook niet eerder door bezwaarde naar voren is gebracht in de zienswijze. Voornoemd document bestaat juist om beide partijen duidelijkheid te bieden over de representatieve bedrijfsomstandigheden, aldus verweerders.

Overweging commissie

De commissie verwijst naar de overweging ten aanzien van de vijfde bezwaargrond van het bezwaarschrift tegen bestreden besluit I.

Bezwaargrond 5: Het bestreden besluit is in strijd met artikel 5.31 van het Bal, aangezien het aangezogen volume in beide SGS-rapporten in strijd is met NEN-EN 14385.

Ook de toepassing van NEN-EN 1438 wordt in artikel 5.31 van het Bal verplicht gesteld, voor zover het gaat om het meten van zware metalen. In deze norm wordt volgens bezwaarde bepaald dat de strategie voor het meten van zware metalen zoveel mogelijk conform NEN-EN 13284, die ziet op totaal stof, moet zijn. Het aangezogen volume ten aanzien van de natchemische bemonstering was bij de SGS-metingen zeer laag. Tijdens de meting van februari 2024 was dit < 155 liter en tijdens de meting in augustus 2024 zelfs < 133 liter. Om een zoveel mogelijk representatief monster te nemen dient er volgens bezwaarde (veel) meer te worden aangezogen. Op grond van de NEN-norm is dit ca. 1 m³/h- 10 m³/h. 1 m³ = 1000 liter, wat inhoudt dat er – in strijd met NEN-EN 13284 - tijdens de SGS-metingen rond de 15% van de onderste grens is afgezogen, aldus bezwaarde.

Bezwaarde plaatst ook wat dit betreft vraagtekens bij de representativiteit van de meting en verweerders zouden nader onderzoek moeten doen. Tauw voert de metingen uit met een groter afgezogen volume.

In reactie op de zienswijze van bezwaarde geven verweerders verder nog aan dat er doorslag van metalen is gemeten en dat dit zelfs zou kunnen betekenen dat er teveel zou zijn aangezogen. Deze opmerking doet volgens bezwaarde de vraag rijzen of ze zelf wel voldoende op de hoogte zijn van technische meetproblematiek, aangezien doorslag niets te maken heeft met de hoeveelheid afgezogen volume, maar met de afzuig*nelheid* van het gas. Beter resultaten kunnen volgens bezwaarde worden bereikt door bijvoorbeeld gebruik te maken van grotere wasflessen met absorptievloeistof. Het afgezogen volume is nog steeds veel te laag en daarmee in strijd met de toepasselijke NEN-norm en artikel 5.31 Bal, aldus bezwaarde.

Hoor- en adviescommissie

Verweer: Verweerders stellen dat, zoals in paragraaf 6.2 van NEN 14385 staat beschreven, metingen isokinetisch uitgevoerd dienen te worden volgens de NEN-EN 13284-1. Bij isokinetisch meten wordt middels software de aanzuigsnelheid van het meetsysteem aangepast om fluctuaties in de snelheid van de gasstroom in de schoorsteen te verdisconteren. Daarmee wordt een representatief monster genomen van de emissies. De NEN-EN 14385 geeft aan dat er twee isokinetische bemonsteringsmethoden zijn: de mainstream- en sidestream-methode. Bij de mainstream-methode wordt al het bemonsterd gas door de absorbers geleid, terwijl bij de sidestream-methode een deel van het bemonsterd gas door de absorbers (impingers) gaat. De absorbers worden gebruikt voor de natchemische bemonstering. Voor die methode kan bijvoorbeeld worden gekozen wanneer er doorslag plaatsvindt. Dat was hier het geval, zodat SGS heeft gekozen voor een sidestream bemonstering, aldus verweerders.

Het door bezwaarde genoemde aanzuigvolume van minimaal 1000 liter (1 m³) wordt volgens bezwaarde niet als zodanig voorgeschreven door de NEN-EN 13284. In de passage waar bezwaarde naar verwijst wordt enkel gesproken over de diameter van het filter en welk aanzuigvolume daar doorgaans mee geassocieerd wordt. Van een voorschrijven is naar mening van verweerders geen sprake.

Daarbij komt dat het door bezwaarde genoemde aanzuigvolume van minimaal 1000 liter betrekking heeft op het toepassen van de mainstream-methode. In onderhavig geval is echter voor de sidestream-methode gekozen, waarbij slechts een kleiner deel van het totaal aangezogen volume via de natchemische route wordt bemonsterd. De metingen van SGS zijn isokinetisch uitgevoerd met de sidestream-methode en voldoen volgens verweerders aan de eisen van de NEN-EN 14385.

Overweging commissie

De commissie verwijst naar de overweging ten aanzien van de zesde bezwaargrond van het bezwaarschrift tegen bestreden besluit I.

Bezwaargrond 6: De SGS-rapporten bevatten volgens bezwaarde onzorgvuldigheden.

Bezwaarde zegt dat beide SGS-rapporten meerdere keren zijn herzien en aangepast, omdat er telkens onjuistheden en slordigheden in bleken te zitten. Uit dit hele proces blijkt volgens bezwaarde dat de rapporten op onzorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen. Ook de lange tijd die bezwaarde telkens op de SGS rapporten moest wachten en de onduidelijke communicatie daarover, leiden tot de conclusie dat in dit geval onzorgvuldig is gehandeld en dat de rapporten ook om die reden niet ten grondslag kunnen worden gelegd aan de constatering dat sprake is van een overtreding, aldus bezwaarde.

Bezwaarde geeft verder aan dat in eerdere versies van beide rapporten veldblanco's ontbraken en meetonzekerheden zaten, die later moesten worden toegevoegd, allemaal op basis van de opmerkingen en constatering van bezwaarde. Van een zorgvuldig handelend bevoegd gezag en ook van een geaccrediteerd meetbureau als SGS mag verwacht worden dat eerst zelf grondig zou worden gecontroleerd of de metingen aan dit soort zaken voldoen voordat zij als grondslag worden gebruikt voor handhavingsmaatregelen met zeer vergaande consequenties. Zelfs in de versies van beide rapporten die bij het bestreden besluit zijn gevoegd, zijn nog wijzigingen doorgevoerd en onvolkomenheden rechtgetrokken ten opzichte van de versies die bij de voornemens zaten. De hele handelwijze rondom de totstandkoming van de rapporten was dus onzorgvuldig en ontransparant, aldus bezwaarde. Bezwaarde omschrijft tot slot waar de onzorgvuldigheid volgens haar in zit, voor beide rapporten afzonderlijk, in de randnummers 70 tot en met 75.

Verweer: Dat rapporten tussentijds nog op punten zijn gewijzigd naar aanleiding van commentaar, is volgens verweerders gebruikelijk in de werkwijze tussen partijen en gebeurt ook andersom wanneer bezwaarde rapporten opstelt. Er is naar de mening van verweerders dan ook geen sprake van onzorgvuldigheden.

De veldblanco voor PAK is in de definitieve versie van SGS rapport 1 bijgevoegd en was zeer laag (totaal PAKs blanco = 0,0018 mg/Nm³) in vergelijking met de gemeten concentratie voor PAKs totaal (0,026 mg/Nm³). De resultaten uit de rapportages zijn dan ook gedurende het traject niet veranderd, aldus verweerders.

Hoor- en adviescommissie

Wederzijds contact over rapporten is volgens verweerders een reguliere aangelegenheid en zij hechten aan hetgeen bezwaarde tussentijds over de conceptrapporten heeft opgemerkt. In dat kader hebben verweerders bezwaarde gevolgd in de stelling dat de veldblanco voor wat betreft lood verontreinigd was en dat die meting dus zou moeten worden afgekeurd.

Tot slot zeggen verweerders dat het feit dat de veldblanco hoog is, nog niet betekent dat de stof niet aanwezig is, maar enkel dat de achtergrondconcentratie hoog is. Dat veldblanco's aanleiding geven tot afkeuring van de meting, komt bovendien geregeld voor en is ook bij andere meetbureaus dan SGS het geval. Dit zegt volgens verweerders niets over de deskundigheid van SGS. Onder het Platform Kwaliteit Lucht is een werkgroep opgestart om veldblanco's met verhoogde concentraties te onderzoeken in het kader van de NEN-EN 14385, aldus verweerders.

Overweging commissie

De commissie verwijst naar de overweging ten aanzien van de zevende bezwaargrond van het bezwaarschrift tegen bestreden besluit I.

CONCLUSIE

Naar het oordeel van de commissie zijn de metingen bij KGF 1 en KGF 2 zorgvuldig tot stand gekomen. Dat wat bezwaarde hiertegen heeft aangevoerd geeft geen aanleiding aan om aan de juistheid van deze metingen te twijfelen. Op grond van deze metingen moet worden geconcludeerd dat bij KGF 1 en KGF 2 emissiegrenswaarden zijn overschreden. Daarmee is sprake van overtreding van de emissiegrenswaarden zoals genoemd in artikel 5.30 van het Bal.

Verweerders zijn gelet hierop in beginsel bevoegd om hiertegen handhavend op te treden. Zij waren niet gehouden bezwaarde eerst een waarschuwing te geven. Verder is er naar het oordeel van de commissie geen aanleiding om af te zien van handhavend optreden. De commissie merkt hierbij op dat nu de overtreding ziet op overschrijding van de emissienormen van ZZS het algemeen belang dat is gediend bij handhaving hier zwaar weegt.

De begunstigingstermijn van 8 weken moet echter heroverwogen worden. Verweerders hebben deze begunstigingstermijn bovendien onvoldoende onderbouwd. Verweerders moeten ook de hoogtes van de opgelegde dwangsommen heroverwegen en beter motiveren omdat deze naar het oordeel van de commissie niet kunnen worden gebaseerd op de opbrengst van beide kookgasfabrieken.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 27 maart 2025 gehouden openbare hoorzitting tot de conclusie dat de hoogte van de in de bestreden besluiten opgelegde dwangsommen en de gestelde begunstigingstermijnen heroverwogen moeten worden.

Het vorenstaande geeft de commissie aanleiding gedeputeerde staten van Noord-Holland met betrekking tot de bezwaarschriften namens Tata Steel IJmuiden B.V. d.d. 29 januari 2025 te adviseren bezwaarde in haar bezwaren te ontvangen en deze bezwaren gedeeltelijk gegrond te verklaren.

Haarlem, 12 mei 2025

de Hoor- en adviescommissie,
Kamer I

5.1.2e

fungerend secretaris

Hoor- en adviescommissie

5.1.2e

voorzitter