

Hoor- en adviescommissie

ADVIES

AAN GEDEPUTEERDE STATEN

naar aanleiding van de behandeling van het bezwaarschrift ingevolge artikel 7:1 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van coöperatie Mobilisation for the Environment en stichting Mobilisation for the Environment (bezwaarden) (ingediend door [REDACTED]) tegen het besluit van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) namens Gedeputeerde Staten van Noord-Holland (verweerders) van 30 januari 2026, waarbij het verzoek tot handhaving met betrekking tot voorschrift 1.2.21.H is afgewezen.

ONTVANKELIJKHEID

Gelet op de datum waarop het bestreden besluit is verzonden, 30 januari 2026, en gelet op de datum waarop het per post verzonden bezwaarschrift is ontvangen, 10 februari 2026, stelt de commissie vast dat dit binnen de wettelijke termijn is ingediend. Voorts is het rechtsgeldig ondertekend en wordt voldaan aan alle overige vormvereisten, zodat een inhoudelijke behandeling van de bezwaren kan plaatsvinden.

GRONDSLAG

De grondslag van het bestreden besluit is gelegen in artikel 18.2 van de Omgevingswet (Ow).

VERLOOP VAN DE PROCEDURE

Op 5 november 2025 is namens bezwaarden een handhavingsverzoek ingediend. Op 30 januari 2026 is dit handhavingsverzoek afgewezen. Op 6 februari 2026 is tegen deze afwijzing bezwaar gemaakt. Gemachtigde van bezwaarden heeft aangegeven niet naar de hoorzitting te komen. Verweerders en derde-belanghebbende hebben vervolgens ook afgezien van het recht om gehoord te worden. Op 22 april 2026 is namens Tata Steel een nader stuk ingediend. Op 23 april 2026 heeft de commissie op basis van de stukken geraadkamerd.

INHOUD VAN HET BESTREDEN BESLUIT

Op 5 november 2025 hebben bezwaarden verzocht om handhaving van vergunningsvoorschrift 1.2.21.H van de aan Tata Steel verleende revisievergunning. Bezwaarden stellen dat met oog hierop vijfjaarlijks een onderzoek dient te worden ingediend en dat dit volgens bezwaarden de afgelopen vijf jaar niet meer is gebeurd. Verweerders hebben besloten dit verzoek af te wijzen.

Bij besluit van 16 januari 2007, met kenmerk: 2007-00001 hebben verweerders aan Tata Steel een revisievergunning verleend. Deze revisievergunning bevat milieuvoorschriften. Op 1 januari 2024 is de Omgevingswet in werking getreden. Op grond van het overgangsrecht van de Omgevingswet blijven de milieuvoorschriften van de revisievergunning milieu van 16 januari 2007 gelden. In aanvulling op de vergunningvoorschriften zijn ook een aantal aangewezen algemene regels uit het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) van toepassing. Voorschrift 1.2.21.H is in 2016 vervallen door de regels over zeer zorgwekkende stoffen in afdeling 2.3 van het Activiteitenbesluit milieubeheer (Abm). Na inwerkingtreding van het Bal zijn die regels vervangen door de artikelen 5.23 en 5.24 van het Bal.

Naar aanleiding van het verzoek hebben verweerders een administratieve controle uitgevoerd. Bij deze controle hebben zij de gegevens uit het vermijdings- en reductieprogramma (hierna: VRP) met betrekking tot de periode 2020 tot en met 2025 betrokken.

Een voorgenomen VRP met betrekking tot de periode 2020 tot en met 2025 is op 30 december 2020 door Tata Steel bij verweerders ingediend. Op 30 september 2021 is het definitieve VRP 2020-2025 ingediend door Tata Steel. Dit is door verweerders beoordeeld op volledigheid, consistentie en geloofwaardigheid. Het VRP 2020-2025 is goedgekeurd door verweerders.

Hoor- en adviescommissie

Verweerders wijzen erop dat bezwaarden op 13 oktober 2022 een deels eensluidend verzoek om handhaving hebben gedaan dat door verweerders is afgewezen. Tegen deze afwijzing hebben bezwaarden beroep ingesteld. De rechtbank Noord-Holland heeft dit beroep van bezwaarden bij uitspraak van 24 juni 2025 (ECLI:NL:RBNHO:2025:6865) ongegrond verklaard.

De derde cyclus 2026 – 2031 is op 1 januari 2026 aangevangen. Tata Steel moest uiterlijk 31 december 2025 informatie aanleveren over de emissie van zeer zorgwekkende stoffen (hierna: ZZS). Een voorgenomen VRP met betrekking tot de periode 2026 tot en met 2031 is bij brief van 19 december 2025 door Tata Steel bij de Omgevingsdienst ingediend. Daarmee heeft Tata Steel voldaan aan artikel 5.23 Bal en is er dus geen sprake van een overtreding van die bepaling. Op dit moment wordt de informatie uit het VRP door verweerders beoordeeld.

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

Bezwaargrond 1: In het besluit tot afwijzing van het handhavingsverzoek worden periodes en definities door elkaar gehaald.

In de redenering van het besluit is het onduidelijk wanneer het eerste onderzoek over de eerste periode is aangeleverd. Op 19 december 2025 is, zo stelt het besluit, opnieuw informatie aangeleverd. Dat gaat dus over informatie over de tweede periode, terwijl wordt gesteld dat dit gaat over de derde periode. Voorts wordt gesproken over een „VRP”. Het vermijdings- en reductieprogramma vormt echter maar de helft van de informatieverplichting. Naast het vermijdings- en reductieprogramma dient ook een ZZS-inventarisatie te worden aangeleverd.

Verweer:

Volgens bezwaarden hebben de stukken die op 30 september 2021 zijn ingediend betrekking op de periode 2016 – 2020. Dat is onjuist. De ZZS-inventarisatie en het VRP die toen zijn ingediend gaan over de periode 2021 – 2025. Dat is bevestigd in de uitspraak van de rechtbank van 24 juni 2025 onder 13.2.2. Volgens de rechtbank moest Tata uiterlijk 31 december 2025 opnieuw informatie aanleveren. Tot die tijd wordt het VRP van 30 september 2021 uitgevoerd.

Het handhavingsverzoek betreft de afgelopen vijf jaar. Het gaat dus om de periode 2021 – 2025. Tata heeft voor die periode voldaan aan afdeling 2.3 van het Abm. Dat is ook door de Rechtbank Noord-Holland bevestigd met de uitspraak van 24 juni 2025.

Tata heeft op 19 december 2025 wederom een ZZS-inventarisatie en VRP ingediend. Dat is tijdig, omdat de stukken uiterlijk op 31 december 2025 moesten zijn ingediend. Daarmee heeft het bedrijf voldaan aan de artikelen 5.23 en 5.24 van het Bal. Ook op dit moment is er dus geen sprake van een overtreding en dus geen basis voor handhaving.

De regels in paragraaf 5.4.3 van het Bal vereisen alleen dat elke vijf jaar een ZZS-inventarisatie en VRP worden ingediend. De regels vereisen niet dat die stukken ook moeten zijn goedgekeurd.

Overweging commissie

De commissie merkt op dat de eerste cyclus van 5 jaar, voor het aanleveren van de ZZS-inventarisatie en het VRP, aanvangt op 1 januari 2016, aangezien artikel 2.4 Abm op 1 januari 2016 in werking is getreden. De tweede cyclus van 5 jaar is daardoor op 1 januari 2021 aangevangen.

De commissie merkt op dat in de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 24 juni 2025 ook staat dat de tweede cyclus voor de ZZS-inventarisatie en het VRP is aangevangen op 1 januari 2021 en dat dus uiterlijk op 31 december 2025 de nieuwe informatie moet worden aangeleverd door Tata Steel. Uit het op 22 april 2026 namens Tata Steel aangeleverde stuk blijkt dat Tata Steel van mening is dat de nieuwe termijn van 5 jaar pas is gaan lopen op 1 januari 2024 vanwege het in werking treden van het Bal. Daargelaten of Tata Steel moet worden gevolgd in dat standpunt, constateert de commissie dat erop 5 november 2025 geen sprake was van een overtreding,

Hoor- en adviescommissie

aangezien de termijn van 5 jaar nog niet verstreken was. Ten tijde van het genomen besluit waren de stukken in elk geval tijdig ontvangen, namelijk op 19 december 2025. In die zin is er geen sprake van een overtreding.

In het besluit wordt verwezen naar artikel 5.23 van het Bal (informerende en minimaliserende emissies zeer zorgwekkende stoffen en vermijdings- en reductieprogramma's) en 5.24 van het Bal (vermijdings- en reductieprogramma). In deze artikelen wordt verwezen naar ZZS, het is voor de commissie dan ook niet duidelijk waarom bezwaarden van mening zijn dat de ZZS inventarisatie ontbreekt.

Bezwaargrond 2: Voorschrift 1.2.21.H van de revisievergunning bestaat nog steeds.

Bezwaarden bestrijden dat voorschrift 1.2.21.H zou zijn vervallen op grond van het Invoeringsbesluit Omgevingswet. De motivering schiet tekort, omdat niet concreet is aangegeven welk deel van het overgangsrecht van toepassing is, en hoe dat is toegepast. Het overgangsrecht leidt er hoe dan ook toe dat het voorschrift blijft bestaan, dan wel als maatwerkvoorschrift, dan wel als vergunningsvoorschrift.

Verweer:

Het overgangsrecht van het Invoeringsbesluit Omgevingswet is relevant voor de vergunningvoorschriften die op het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet (1 januari 2024) golden. Zoals in het besluit op het handhavingsverzoek al is aangegeven, is vergunningvoorschrift 1.2.21.H vervallen op het moment van inwerkingtreding van afdeling 2.3 van het Abm. Dat voorschrift is dus al vervallen per 1 januari 2016. Verweerders volgen bezwaarde dan ook niet in de stelling dat de voorschriften op grond van het overgangsrecht als maatwerkvoorschriften hebben te gelden. Afdeling 2.3 van het Abm is op 1 januari 2016 in werking getreden. Op grond van het algemeen overgangsrecht neergelegd in artikel 6.1 van het Abm hebben voorschriften maximaal drie jaar (eerste lid) dan wel zes maanden (vierde lid) als maatwerkvoorschrift te gelden. Voor zover de mogelijkheid tot maatwerk al zou hebben bestaan, was in elk geval de geldingsduur daarvan ten tijde van de besluitvorming al geruime tijd verstreken.

Voor zover bezwaarden bedoelen dat vergunningvoorschrift 1.2.21.H onder het Abm deels van kracht is gebleven, omdat het ziet op stoffen waarvoor in dat besluit geen regels gelden, berust dat op een misvatting. Alle stoffen die in dat voorschrift zijn opgesomd, vallen onder de ZZS waarop afdeling 2.3 van het Abm en de artikelen 5.23 en 5.24 van het Bal betrekking hebben. Voorschrift 1.2.21.H is door de inwerkingtreding van afdeling 2.3 van het Abm in 2016 dan ook in zijn geheel vervallen.

Overweging commissie

De commissie is het eens met de conclusie van verweerders dat voorschrift 1.2.21 H is komen te vervallen. De rechtbank heeft dit ook bevestigd in haar uitspraak van 24 juni 2025.

Bezwaargrond 3: Geen eensluidend handhavingsverzoek op 13 oktober 2022.

Het gaat om handhaving van een cyclisch voorschrift, en onlangs is een nieuwe cyclus verlopen. Het recent ingediende onderzoek is nog niet beoordeeld, en ook niet met het besluit meegezonden. Zonder inzicht in het onderzoek kan de motivering van de stelling, dat aan voorschrift 1.2.21.H is voldaan, niet worden nagevolgd. Het is maar de vraag of in het grote onderzoek specifiek is gekeken naar de hier relevante fabrieksonderdelen en stoffen. Omdat er nog geen beoordeling is uitgevoerd, is het besluit onzorgvuldig.

Hoor- en adviescommissie

Verweer:

Zoals al is opgemerkt vereisen de regels in paragraaf 5.4.3 van het Bal alleen dat elke vijf jaar een ZZS-inventarisatie en VRP moet worden ingediend. De regels vereisen niet dat die stukken ook moeten zijn goedgekeurd. De beoordeling van de ingediende stukken maakt geen onderdeel uit van de verplichting waaraan Tata Steel moet voldoen. Tata Steel moet alleen tijdig de gevraagde stukken indienen. Daarmee heeft het bedrijf voldaan aan de artikelen 5.23 en 5.24 van het Bal. De stukken worden op dit moment beoordeeld door verweerders. Dat neemt veel tijd in beslag, mogelijk zelfs tot het einde van het jaar.

Overweging commissie

Zoals ook verweerders aangegeven, volgt uit de artikelen 5.23 en 5.24 van het Bal niet dat de ingediende stukken ook moeten worden goedgekeurd. Hierop ziet het handhavingsverzoek niet. De commissie merkt op dat bezwaarden om de vijf jaar een handhavingsverzoek kunnen indienen als niet aan de artikelen 5.23 en 5.24 van het Bal is voldaan.

ADVIES VAN DE COMMISSIE

De commissie komt op basis van de stukken en het besprokene tijdens de op 23 april 2026 gehouden raadkamerzitting tot de conclusie dat het bestreden besluit niet herroepen moet worden.

Haarlem, 23 april 2026

de Hoor- en adviescommissie,

Kamer IV



fungerend secretaris



voorzitter