

# Duiding OD NZKG

## Onderzoek SPPS naar vergunningen Kooksfabrieken 1 en 2 Tata Steel

**Juni 2020**

# Duiding onderzoek vergunningen Kookfabrieken 1 en 2 Tata Steel door OD NZKG

## *Aanleiding*

In april 2019 kreeg de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) van Tata Steel de melding dat de emissies van de sinterfabriek (sinterkoelers) niet in overeenstemming zijn met de vergunning. Naar aanleiding van die melding is in september 2019 besloten de vergunningen van de beide kookfabrieken te onderzoeken. In december 2019 is dit onderzoek uitgebreid met de sinterfabriek, de pelletfabriek, de oxystaalfabriek en de beide hoogovens. Het eerste deel van dit onderzoek naar de beide kookfabrieken is nu afgerond.

De verwachting was dat door in dit onderzoek de diepte in te gaan en scherp te kijken, punten naar boven zouden kunnen komen die niet eerder bekend waren. Dat blijkt ook het geval te zijn. Deze punten zijn door de OD NZKG opgepakt en worden zo snel mogelijk opgelost. Hieronder gaan we allereerst in op de context en de methodiek van dit onderzoek en vervolgens gaan we in op de belangrijkste conclusies.

## **1. Onderzoek: toelichting en methodiek**

### *1.1 Extern onderzoek*

Het bureau SPPS Consultants voert deze opdracht uit. Het inschakelen van een externe partij is voor de OD NZKG een bewuste keuze. Door externe onderzoekers de omgevingsvergunningen goed onder de loep te laten nemen komen wellicht punten naar boven die bij de OD NZKG minder scherp in beeld zijn. En het inzetten van externe expertise komt de kwaliteit van de omgevingsvergunningen ten goede en draagt bij aan de kwaliteitsverbetering die door de OD NZKG is ingezet.

### *1.2 Omgevingsvergunning kookfabrieken*

Een omgevingsvergunning is nodig voor bedrijfsactiviteiten die mogelijk hinder voor mens en milieu kunnen veroorzaken. De vergunning voor de kookfabrieken is onderdeel van de Tata-brede overkoepelende vergunning uit 2007. Op onderdelen is deze vergunning tussentijds herzien en geactualiseerd, maar niet zoals met dit onderzoek, uitgebreid doorgelicht.

### *1.3 Start onderzoek bij Kookfabrieken 1 en 2*

Het onderzoek is gestart met de kookfabrieken, omdat de OD NZKG in eerdere eigen analyses had geconcludeerd dat daar naar verwachting de meeste milieuwinst te halen is. Veel klachten vanuit de omgeving hebben betrekking op de kookfabrieken. De beide fabrieken veroorzaken hinder en de installaties van de kookfabriek 2 zijn verouderd.

In de kookovens worden kolen onder een hoge temperatuur gegaard tot kooks. Deze kooks zijn een belangrijke brandstof voor de hoogovens om ijzererts te reduceren tot ruw ijzer. De verwachting was dat met de ontwikkeling van nieuwe technieken zoals bij de Hisarna fabriek de kookfabrieken op termijn uit bedrijf hadden kunnen worden genomen. Door het uitstel van de bouw van de Hisarna fabriek is dit voorlopig op de lange baan geschoven.

#### **1.4 Doel en afbakening onderzoek**

De vergunning van de kookfabrieken is vergeleken met de werkelijke situatie met als doel te achterhalen of er zaken zijn die kunnen leiden tot een situatie zoals eerder met de sinterkoelers.

In het onderzoek is gekeken naar de algemene voorschriften uit de overkoepelende vergunning, die gelden voor het gehele terrein van Tata Steel en naar de specifieke voorschriften die gelden voor de kookfabrieken. De focus heeft gelegen op de voorschriften ten aanzien van luchtemissies en geurhinder omdat dit de belangrijkste hinderaspecten zijn. Gekeken is of die voldoen aan wet- en regelgeving en of de voorschriften voldoende concreet geformuleerd zijn om bij een overtreding van een voorschrift een handhavingstraject te kunnen starten. Daarnaast gold expliciet als doel om te bepalen of er hiaten zijn tussen de vergunde- en de werkelijke situatie.

Tata Steel is een Brzo-bedrijf. Een Brzo-bedrijf is een bedrijf waar grote hoeveelheden gevaarlijke stoffen aanwezig zijn bóven een bepaalde drempelwaarde, en valt onder de werking van het Besluit risico's zware ongevallen 2015 (BRZO-2015/Seveso III). Externe veiligheid is in dit onderzoek in ogenschouw genomen, maar in dit kader zijn geen aandachtspunten naar voren gekomen. Dit aspect komt in dit onderzoeksrapport om die reden dan ook niet aan de orde. Naar geluidshinder is in dit onderzoek niet gekeken, omdat geluidshinder voor de kookfabrieken minder relevant is.

#### **1.5 Methodiek**

Het onderzoek is uitgevoerd op basis van een steekproefsgewijze kwalitatieve analyse van het kwaliteitssysteem door gesprekken te voeren met de voor HSE (*Health, Safety and Environment*) verantwoordelijke medewerkers, en door middel van inzage in de interne documenten en rapportagesystemen van Tata Steel.

Op basis van deze gegevens en informatie is een 'expert judgement' uitgevoerd dat heeft geleid tot het identificeren van punten die niet of onvolledig in de vergunning zijn geregeld, afwijkingen van de werkelijke situatie met de vergunde situatie, het eventueel ontbreken van bepaalde voorzieningen, het niet of onvolledig monitoren van bepaalde emissies en het gebruik van de juiste eenheden en meetprogramma's. De onderzoekers hebben aangegeven dat door de uitgebreide bestudering van alle beschikbare documenten en openheid in de gesprekken met Tata Steel kan worden gesteld dat er een volledig en kwalitatief goed beeld is ontstaan over de actuele situatie.

#### **1.6. VTH uitvoeringsprogramma**

De OD NZKG heeft in lijn met het brede Programma Tata Steel 2020 – 2050 een eigen VTH-uitvoeringsprogramma opgesteld. Dit programma is gericht op een integrale aanpak van de VTH-taken bij Tata Steel. Die integraliteit heeft tot doel om vergunningverlening, toezicht en handhaving meer in samenhang uit te voeren, de interne samenwerking op het dossier Tata Steel binnen de OD NZKG te versterken en de communicatie naar buiten te verbeteren. Dit onderzoek en de hieruit voortvloeiende vervolgacties maken deel uit van dit uitvoeringsprogramma.

## 2. Belangrijkste bevindingen

### 2.1 *Kwaliteitsverbetering omgevingsvergunning*

In het onderzoeksrapport wordt een onderscheid gemaakt tussen tekortkomingen, risico's en overige opmerkingen. Van een tekortkoming is sprake als niet wordt voldaan aan een wettelijke eis. Risico's hebben betrekking op bijvoorbeeld niet-eenduidige (moeilijk handhaafbare) normen, die in de omgevingsvergunning staan opgenomen.

De vergunning van de kookfabrieken is grotendeels op orde. Uit het onderzoek is ook een aantal belangrijke aspecten naar voren gekomen. De OD NZKG gaat op basis van dit onderzoek een aantal voorschriften in de vergunning aanscherpen, waardoor ook de mogelijkheden om actief en effectief te gaan handhaven verbeteren. Dit heeft een positief effect op de gezondheid voor de inwoners van de IJmondregio. Hieronder gaan we in op de belangrijkste conclusies uit het onderzoeksrapport en de acties die de OD NZKG reeds heeft ingezet.

### 2.2 *Europese regelgeving Staal fabrieken (BREF IJzer en Staal)*

De onderzoekers concluderen dat de Europese regelgeving voor staalfabrieken (BREF 'IJzer en Staal') op correcte wijze in de vergunning is geïmplementeerd, op twee onderdelen na. Dit wordt hieronder toegelicht.

Om te bepalen of het bevoegd gezag een vergunning kan verlenen en zo ja onder welke voorwaarden, moet het bevoegd gezag in acht nemen dat een bedrijf tenminste de best beschikbare technieken (BBT) toepast. Europa heeft voor elke bedrijfstak sectorspecifieke BREF's vastgesteld die de Beste Beschikbare Technieken (BBT) voorschrijven.

Met 'Beste' techniek wordt de meest doeltreffende techniek voor het bereiken van een hoog niveau van bescherming van het milieu bedoeld. Doel is om emissies van een bedrijf te voorkomen. Als dit niet mogelijk is, moet het bedrijf de emissie zoveel mogelijk beperken.

'Beschikbare' omvat technieken die technisch en economisch haalbaar zijn voor die bedrijfstak en die kunnen worden toegepast. De betreffende techniek moet redelijkerwijs in Nederland of in een ander land verkrijgbaar zijn. In de BBT-conclusies wordt ook rekening gehouden met de levensduur van de installaties en de kosteneffectiviteit van de te nemen maatregelen. Deze Europese BBT-conclusies vormen de referentie voor toetsing en vaststelling van vergunningsvoorwaarden en voorschriften.

Sinds 2014 werkt de OD NZKG aan de actualisatie van de vergunning van Tata Steel op basis van de nieuwe Europese regelgeving voor staalfabrieken (BREF (BBT) IJzer en Staal 2012). Het gaat hierbij om het actualiseren van in totaal 20 BBT-conclusies voor het hele Tata-complex, waarvan 17 BBT-conclusies van toepassing zijn op de Kookfabrieken. Een omvangrijk project dat nagenoeg is afgerond.

De OD NZKG is nog bezig met twee BBT's, te weten BBT 44 (emissiebeperking vulsystemen) en BBT 49 (emissie stooksystemen). De onderzoekers constateren in het rapport dat deze twee BBT-conclusies nog niet geheel zijn afrend. In het kader van BBT 44 betreft dit een administratieve aanpassing. In het lopende proces is met Tata Steel eerder overeengekomen dat het toepassen van een andere, maar wel gelijkwaardige maatregel akkoord is. Deze betreffende maatregel moet nog in de vergunning worden vastgelegd.

De procedure voor BBT 49 wordt de komende maanden helemaal afgerond. Bij BBT 49 gaat het specifiek om NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub> en stofemissies. Voor SO<sub>2</sub> en stofemissies is geconstateerd dat de actuele uitstoot lager ligt dan hetgeen deze BBT-conclusie voorschrijft, op dat punt zijn dus geen aanpassingen nodig. De OD NZKG heeft aan Tata Steel gevraagd om aanvullende maatregelen te nemen om de uitstoot van NO<sub>x</sub> te verlagen. Wat hierbij de maximaal toegestane emissie wordt moet nog worden vastgesteld.

### **2.3 Toets in kader van Europese regelgeving Zwavelzuurfabrieken**

De onderzoekers hebben een tekortkoming in de vergunning geconstateerd. Onderdeel van de kooksfabrieken zijn zwavelzuur-werkeenheden. Bij de beoordeling in het kader van de overkoepelende vergunning uit 2007 had destijds een toets in het kader van een specifieke Europese Richtlijn gericht op Zwavelzuurfabrieken (BREF Large Volume Inorganic Chemicals – Ammonia, Acids and Fertilizers) uitgevoerd moeten worden. Deze toets richt zich met name op de emissie van zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>).

De OD NZKG heeft Tata Steel op 18 mei 2020 verzocht gegevens aan te leveren om deze toets uit te voeren. Op basis van de toets en het doorrekenen van deze gegevens wordt bepaald of voldaan wordt aan de eisen, die in de BBT bepaald zijn. Mocht dit niet het geval zijn, dan moet Tata Steel maatregelen nemen om deze uitstoot terug te dringen. De OD NZKG beoordeelt of de maatregelen die Tata Steel voorstelt, hiervoor voldoende zijn. Vervolgens worden deze maatregelen in een vergunningvoorschrift vastgelegd. Het gaat hierbij om emissie-eisen. De emissie is de hoeveelheid verontreinigende stoffen die uit de bron komt.

De verontreinigende stoffen verspreiden zich via de lucht en veroorzaken zo een belasting op de woon- en leefomgeving: de immissie. Voor deze immissie zijn ook wettelijke grenswaarden bepaald. Voor zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>) bestaan wettelijke grenswaarden, gericht op de bescherming van de gezondheid van de mens. Het concentratieniveau van SO<sub>2</sub> in de IJmond wordt gemeten door het luchtmeetnet van de provincie Noord-Holland. Dit luchtmeetnet is een aanvulling op het Landelijk Meetnet Luchtkwaliteit (LML) van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). Elk jaar publiceert de provincie Noord-Holland een datarapportage, opgesteld door GGD Amsterdam.

Uit het datarapport luchtkwaliteit regio IJmond 2018 blijkt dat de wettelijke norm voor SO<sub>2</sub> in de IJmond niet overschreden wordt. De Wereld Gezondheidsorganisatie (WHO) hanteert een strengere norm. Deze WHO-norm voor SO<sub>2</sub> wordt in de IJmond-regio niet overal gehaald. Maar deze WHO-norm is (nog) niet wettelijk voorgeschreven en is door de OD NZKG om die reden ook niet afdwingbaar. Op basis van uitvoering van de eerder genoemde toets komt wel in beeld of er maatregelen mogelijk zijn bij de kooksfabrieken die het totaal van de SO<sub>2</sub> emissies kunnen verkleinen. De inschatting is dat de kooksfabrieken voor 2,2% bijdragen aan het totaal van de SO<sub>2</sub> emissies van Tata Steel. De verwachting is dat dit door mogelijke maatregelen bij de kooksfabrieken kan worden verlaagd naar 0,2 – 0,8% van het totaal aan SO<sub>2</sub>-emissies. Door in de vergunning een voorschrift op te nemen een bepaalde maatregel toe te passen is milieuwinst te behalen met een positief gezondheidseffect. Deze maatregelen hadden eerder genomen kunnen worden, als de toets eerder was uitgevoerd.

### **2.4 Geurvoorschriften**

De overkoepelende vergunning kent een aantal generieke voorschriften betreffende geur, die ook gelden voor de kooksfabrieken. Er zijn geen specifieke aanvullende geurvoorschriften voor de kooksfabrieken. Op dit moment vindt een geuronderzoek plaats om het totale geurhindereniveau vast te kunnen stellen. De verwachting is dat dit onderzoek medio zomer is afgerond.

Op basis van de resultaten van dit geuronderzoek, kunnen de geurvoorschriften in de overkoepelende vergunning die voor het hele Tata-terrein geldt specifiekere worden geformuleerd. Deze voorschriften hebben ook een doorwerking naar de kooksfabrieken. En hierdoor kan de geuroverlast voor de omgeving effectiever worden aangepakt.

### **2.5 Nox/ Stikstof**

De Nederlandse Emissieautoriteit (NEA) was tot 2014 primair verantwoordelijk voor de controle van de emissiegegevens van NOx. Met het beëindigen van de handel in NOx in 2014 zijn de monitoringsverplichtingen vanuit de NEA komen te vervallen. En is de OD NZKG teruggevallen op de beperkte monitoringsvoorschriften uit de vergunning. Deze voorschriften uit de vergunning zijn bovendien niet eenduidig gedefinieerd, waardoor het toezicht op de naleving bemoeilijkt wordt.

De OD NZKG gaat de monitoringsvoorschriften hierop aanpassen. Wel is Tata Steel blijven meten conform de eerdere voorschriften van de NEA. Voor het daadwerkelijk meten van de emissies is er geen verschil, de betreffende monitoringseis wordt nu alleen ook goed in de vergunning opgenomen.

In het kader van toezicht door de OD NZKG is ook gebleken dat de uitstoot van NOx van Tata Steel hoger is dan de vergunde concentraties. De OD NZKG heeft een handhavingstraject ingezet om te zorgen dat Tata Steel de feitelijke concentraties in overeenstemming brengt met de vergunde concentraties.

### **2.6 Rauwe kooks**

In de kooksfabrieken van Tata Steel wordt door het verhitten van steenkool het gas uit de steenkool verwijderd. Het product wat dan over blijft is kooks. De kooks wordt gebruikt in hoogovens om in ovens verbrand te worden. Daar komt een grote hitte bij vrij waarmee ijzererts gesmolten kan worden. In enkele gevallen is de steenkool onvoldoende verhit en komen gassen vrij die niet gewenst zijn. Dan spreekt men van "rauwe" kooks. Op basis van de vergunning mogen rauwe kooks niet voorkomen.

De onderzoekers zijn van mening dat het voor Tata Steel zeer moeilijk is om de vergunning na te leven als het gaat om het ontstaan van zogenaamde "rauwe" kooks. De OD NZKG deelt deze conclusie niet. Op 14 januari 2020 is door de OD NZKG een last onder dwangsom opgelegd aan Tata Steel met betrekking tot het voorkomen van het ontstaan van "rauwe" kooks bij de kooksfabrieken. Dit handhavingstraject is erop gericht deze "rauwe" kooks terug te dringen.

### **2.7 Actuele situatie en monitoring van bedrijfsprocessen**

Het uitgangspunt bij milieuwet- en regelgeving is dat het bedrijf in eerste instantie zelf verantwoordelijk is zich aan bestaande wet- en regelgeving te houden en daarin zorgvuldig te handelen (de zorgplicht). Het onderzoek constateert hier een tekortkoming in. Tata Steel monitort niet zelf of ze voldoen aan de vereisten van de vergunning. De externe auditrapporten die Tata door externe auditors laat uitvoeren gaan niet expliciet in op de mate van afwijking van de vergunningen. Binnen Tata Steel maakt men gebruik van het Milieu Aspecten Register (MAR) waarin afwijkingen ten opzichte van de vergunning worden vastgelegd. Er is geen interne controle op het opheffen van deze afwijkingen. De onderzoekers zijn van mening dat Tata Steel hierin onvoldoende eigen verantwoordelijkheid neemt om te voldoen aan wet- en regelgeving.

De OD NZKG heeft Tata Steel hierop aangesproken en verzocht hier actie in te nemen. Daarnaast gaat de OD NZKG de externe auditgegevens opnemen in de eigen controles die de inspecteurs in het kader van toezicht en handhaving uitvoeren.

# **ONDERZOEK VERGUNNINGEN KOOKSFABRIEKEN TATA STEEL**

**DEFINITIEF, 22 APRIL 2020**

## INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	3
1 Inleiding	6
2 Conclusies vergunningen kooksfabrieken 1 + 2	8
3 Check werkelijke situatie bij Kooksfabrieken Tata Steel	11
BIJLAGE 1	13
Documentenlijst	13
BIJLAGE 2	14
Lijst van bij het onderzoek betrokken functionarissen OD NZKG en Tata	14



## SAMENVATTING

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) heeft SPPS Consultants BV opdracht gegeven de kwaliteit van de vergunningen van Tata Steel IJmuiden te onderzoeken.

Doel van het onderzoek is om te bepalen in welke mate de vergunningen op het gebied van luchtkwaliteit en geurhinder voldoen aan de geldende normen, ook wat betreft handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en actualiteit ten opzichte van vigerende beleidskaders vanuit Nederland en de Europese Unie. Tevens is onderzocht of er hiaten zijn tussen de vergunde en de werkelijke situatie door het steekproefsgewijs analyseren van het interne kwaliteitssysteem van Tata Steel op het thema luchtmissies, mede in relatie tot inspectie en onderhoud. De bevindingen van dit onderzoek, bij de kooksfabrieken 1 en 2, zijn in dit rapport weergegeven.

Het onderzoek naar de vergunningen is uitgevoerd op basis van *expert judgement*. De resultaten zijn voorgelegd aan vertegenwoordigers van Tata Steel IJmuiden en aan betrokken VTH-medewerkers van OD NZKG. Het onderzoek heeft geen betrekking op de kwaliteit van het door OD NZKG uitgevoerde toezicht, wel op de handhaafbaarheid van de vergunningvoorschriften.

De analyse van de vergunningen leidt tot de volgende conclusies, onderverdeeld in de volgende categorieën:

- A Tekortkomingen:** het niet voldoen aan wettelijke eisen die vanuit de Europese Unie of Nederland van toepassing zijn;
- B Risico's** voor het bevoegd gezag, omdat er bijvoorbeeld een niet-eenduidige normering is vastgelegd;
- C Overige** opmerkingen en observaties.

### A Tekortkomingen

- De vergunningen voor de zwavelzuurfabrieken (onderdeel van de kooksfabrieken) zijn niet getoetst op actualiteit in relatie tot de van toepassing zijnde BAT Reference document (BREF LVIC-AAF (*Large Volume Inorganic Chemicals - Ammonia, Acids and Fertilisers Industries*)).

## B Risico's

- In de vergunningen zijn geen geurvoorschriften opgenomen die specifiek gelden voor de kooksfabrieken.
- De voorschriften met betrekking tot het meten van de NO<sub>x</sub>-emissies (Stikstofoxiden) zijn in het herstelbesluit (28 oktober 2008) niet eenduidig gedefinieerd waardoor het toezicht op de naleving bemoeilijkt wordt.
- De vergunning is door het bedrijf zeer moeilijk na te leven ten aanzien van het ontstaan van zogenaamde "rauwe" kooks. Het is niet in de aanvraag opgenomen en derhalve niet vergund.

## C Overig

- Twee BBT-conclusies (Best Bestaande Technieken) uit de van toepassing zijnde wetgeving zijn nog niet in de vergunningen geïmplementeerd. De OD NZKG is thans bezig dit op te lossen.

Het onderzoek naar hiaten tussen vergunde en werkelijke situatie is uitgevoerd op basis van een steekproefsgewijze kwalitatieve analyse van het kwaliteitssysteem door het voeren van gesprekken met de voor HSE (*Health, safety and Environment*) verantwoordelijke medewerkers, en door middel van inzage in de interne documenten en rapportagesystemen van Tata Steel. Uit deze informatie is het volgende gebleken:

- De externe auditrapporten die Tata door externe auditors laat uitvoeren gaan niet expliciet in op de mate van compliance van de vergunningen.
- Uit de periodieke interne audits die Tata uitvoert, blijken geen *non-compliances* ten aanzien van onder andere overschrijding van bepaalde grenswaarden, terwijl deze wel voorkomen.
- Binnen Tata maakt men gebruik van het Milieu Aspecten Register (MAR) waarin *non-compliances* worden vastgelegd. Er is geen interne controle op het opheffen van deze *non compliances*. Er is dus niet sprake van een gesloten *Plan-Do-Check-Act-cyclus* (PDCA).
- Het bepalen van de mate waarin de werkelijke situatie afwijkt van de vergunde situatie is niet mogelijk gebleken, aangezien dit niet systematisch door Tata wordt geregistreerd. In de BREF IJzer en Staal (onder BBT IV sub ix) is echter een expliciete waarborging op de naleving van de milieuvergunning opgelegd.
- Op de zwavelzuurfabrieken (onderdeel van de kooksfabrieken) is, zoals eerder vermeld, de BREF LVIC-AAF (*Large Volume Inorganic Chemicals - Ammonia, Acids and Fertilisers Industries*) van toepassing. Tata heeft niet onderzocht wat de consequenties voor het bedrijf zijn indien men zou moeten voldoen aan deze BREF.

- Er is een discrepantie geconstateerd tussen de NOx-emissiegegevens die in het kader van de Milieujaarverslagen (en daaraan gekoppelde EU regelgeving E-PRTR) zijn aangeleverd bij de OD NZKG (en vervolgens aan het RIVM) en de aangeleverde NOx-emissiegegevens waaraan getoetst wordt in het kader van de vergunning. Daarover is geen melding teruggevonden in het MAR.
- Met betrekking tot één bepaalde BREF-conclusie (BBT 44, vulgasontstopping) is geconstateerd dat een gelijkwaardige maatregel wel door Tata is gerealiseerd, zonder dat die verplichting thans in de vergunning is opgenomen.

Dit rapport bevat alleen de feiten die naar voren zijn gekomen en geeft geen duiding aan de resultaten. Deze duiding zal door de OD NZKG worden gegeven.

# 1 INLEIDING

## AANLEIDING

Tata Steel in IJmuiden is de laatste tijd regelmatig in het nieuws. Bewoners in de omgeving van het bedrijf zijn bezorgd over de luchtkwaliteit en de effecten daarvan op de gezondheid. Bewoners en bewonersverenigingen hebben de indruk dat de milieuvergunningen die aan Tata zijn verleend niet stringent genoeg zijn om te voldoen aan de normen die gelden voor een gezonde luchtkwaliteit en dat het toezicht op de naleving van de vergunningen niet op orde is. Het bevoegde gezag van Tata Steel, de provincie Noord-Holland, heeft mede op basis van deze vraag besloten een aantal onderzoeken te laten uitvoeren, waaronder het onderzoek naar de samenstelling van geëmitteerde stoffen door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM).

De Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) is de uitvoeringsdienst die in opdracht van onder andere de provincie Noord-Holland de vergunningen verleent en toezicht houdt op de bedrijven. In April 2019 heeft Tata aan de OD NZKG gemeld dat de emissies van de sinterfabriek (sinterkoelers) niet in overeenstemming zijn met de vergunning. Daarop heeft de OD NZKG besloten de vigerende vergunningen van de relevante werkeenheden kritisch te laten beoordelen. Op deze wijze komen eventuele hiaten tussen de vergunningvoorschriften en de werkelijke situatie boven water. Daarbij is de focus gelegd op de onderdelen luchtemissies en geurhinder.

In september 2019 heeft OD NZKG aan SPPS Consultants BV de opdracht gegeven de vergunningen van de kooksfabrieken 1 en 2 (ook wel kooks- en gasfabrieken -KGF- genoemd) te onderzoeken.

## DOEL VAN DE OPDRACHT

Doel is te bepalen in welke mate de vergunning van de betreffende werkeenheden ten aanzien van luchtemissies en geurhinder voldoet aan de geldende normen, ook wat betreft handhaafbaarheid en actualiteit ten opzichte van vigerende beleidskaders vanuit Nederland en de Europese Unie. Daarnaast geldt expliciet als doel om te bepalen of er hiaten zijn tussen de vergunde- en de werkelijke situatie.

## SCOPE VAN DE OPDRACHT

In de opdracht is de volgende onderzoeksscope vastgelegd:

- Onderzoek van de vergunningen van de kooksfabrieken 1 en 2 naar volledigheid, correctheid, handhaafbaarheid/naleefbaarheid en de relatie met de werkelijkheid;
- Het onderzoek beperkt zich tot luchtemissies en geurhinder, aangezien de omgeving zich het meeste zorgen maakt over deze aspecten. Dat betekent niet dat andere aspecten (geluid, waterkwaliteit, veiligheid, etc) niet van belang zijn, maar door de beperking op luchtemissies en geurhinder is het mogelijk geweest dit onderzoek in een relatief korte tijd uit te voeren;
- De grenswaarden die passen bij technieken ter bestrijding van luchtemissies en geurhinder zijn vastgelegd in Best Available Techniques Reference Documents (BREF's) die door de Europese Commissie zijn vastgesteld. Toepassing van deze BREF's is binnen Europa verplicht voor alle leden van de EU en moeten in beginsel binnen vier jaar in vergunningen zijn vastgelegd.

### 1.4 LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 is de onderzoeksopzet beschreven en op welke wijze de resultaten zijn vastgelegd. Hoofdstuk 3 gaat in op de constatering die betrekking hebben op de vergunningensituatie vanuit de rol van OD NZKG. In hoofdstuk 4 is de relatie tussen de vergunningen en de werkelijke situatie beschreven vanuit de rol van Tata Steel.

## 2 CONCLUSIES VERGUNNINGEN KOOKSFABRIEKEN 1 + 2

De analyse van de vergunningen voor wat betreft lucht-en geuremissies leidt tot de volgende conclusies, waarbij een onderscheid wordt gemaakt in de volgende categorieën:

- A Tekortkomingen:** het niet voldoen aan wettelijke eisen die vanuit de Europese Unie of Nederland van toepassing zijn;
- B Risico's** voor het bevoegd gezag, omdat er bijvoorbeeld een niet-eenduidige normering is vastgelegd;
- C Overige** opmerkingen en observaties.

### A Tekortkomingen

- 1 Op de zwavelzuurfabrieken (onderdeel van de kooksfabrieken) is de BREF LVIC-AAF (*Large Volume Inorganic Chemicals - Ammonia, Acids and Fertilisers Industries*) van toepassing. Deze toets is door de OD NZKG niet uitgevoerd.

### B Risico's

- 2 In de vergunningen zijn geen geurvoorschriften opgenomen die specifiek gelden voor de kooksfabrieken.

Geurhinder wordt alleen in algemene zin beschreven in de overkoepelende aanvraag en er zijn in de vergunning algemene geurvoorschriften opgenomen (zie vergunningvoorschrift 0.4.12). Daardoor is het voorschrijven van geurnormen die expliciet voor de kooksfabrieken gelden niet goed mogelijk.

#### **Maatregelen geurhinder (voorschrift 0.4.12)**

Wanneer ten gevolge van de inrichting geurhinder buiten de inrichting optreedt of kan optreden, voortkomend uit andere dan in voorschrift 0.4.13 genoemde bronnen, moeten door vergunninghoudster zo spoedig mogelijk doeltreffende maatregelen worden getroffen om de oorzaak van de geurhinder weg te nemen c.q. te voorkomen.

De van toepassing zijnde BBT conclusies 44 t/m 52 over maatregelen die als doel hebben om de geuremissies bij de kooksfabriek te beperken zijn wel in de vergunningen opgenomen en hebben betrekking op onder andere het vullen, het kookproces, gasreiniging, uitdrukken en blussen.

- 3 Kookfabriek 1: in het herstelbesluit van 28 oktober 2008 is het monitoringsprogramma van de emissie van NO<sub>x</sub> niet goed handhaafbaar geformuleerd. Er is in voorschrift 1.17.H niet duidelijk benoemd wat met de meetfrequentie ("1 x per jaar") wordt bedoeld. In de considerans wordt verwezen naar het controleregime dat nodig is voor de emissiehandel, terwijl in een voorschrift 0.4.8.H de Nederlandse Emissie Richtlijn (NER) als toetsingskader is voorgeschreven. Deze controleregimes passen niet geheel op elkaar. Door de nadruk op de emissiehandel zijn door Tata in de afgelopen jaren niet alle gegevens verzameld die nodig zijn voor toetsing aan de vergunning.
- 4 De vergunning is door het bedrijf moeilijk na te leven ten aanzien van het verbod op het ontstaan van zogenaamde "rauwe" kooks die als gevolg van een te lage oventemperatuur kunnen ontstaan.
- De rauwe kooks veroorzaken aanzienlijke ongeplande emissies en overlast op het moment dat de kooks de ovens verlaten. In de aanvraag (2004) is aangegeven dat het proces erop is gericht om "rauwe" kooks te vermijden door het proces optimaal in te richten en regelmatig inspectie-en onderhoud uit te voeren. De omstandigheden waarin "rauwe" kooks wel kunnen optreden zijn niet in de aanvraag beschreven. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan groot onderhoud aan de batterijen, waarbij "rauwe" kooks met enige regelmaat ontstaan. In de vergunning is "rauwe" kooks echter onder geen enkele omstandigheid toegestaan (dit is conform de BBT conclusie 46 lid IX).

## C Overig

- 5 De BREF "IJzer en staal" is op een correcte wijze in de vergunning geïmplementeerd, met uitzondering van twee BBT-conclusies die nog niet zijn vertaald in nieuwe vergunningvoorschriften:
- De emissie-eisen voor het stookstelsel (BBT 49);
  - regels stellen omtrent de toepassing van actief kool als onderdeel van emissiebeperkende maatregelen van het vulstelsel, waarbij de OD NZKG heeft geoordeeld dat het toepassen van actief kool als een acceptabel alternatief beschouwd kan worden (invulling van BBT 44).

Daarnaast zijn de monitoringsvoorschriften, voortvloeiend uit de aanvullende vergunningeisen als gevolg van de BBT-aanpassingen, nog niet geactualiseerd.

Daarmee is de door de EU gestelde termijn voor de implementatie van de BREF niet gehaald (het had in 2016 afgerond moeten zijn).

De overige BBT-conclusies die tot aanpassing van de vergunning hebben geleid zijn als volgt – en binnen de door de EU gestelde termijn - verwerkt in diverse ambtshalve wijzigingen van de vergunning (zie schema 1):

**Schema 1** Overzicht BBT-aanpassingen in de vergunning

<b>ONDERWERP</b>	<b>BBT CONCLUSIE</b>	<b>DATUM BESCHIKKING</b>
Kofa 2: emissiegrenswaarden en verplichting monitoring stof	BBT 42	04.08.2016 (nummer 60583)
Monitoring kookovengas	BBT 48	16.02.2017 (nummer 60624)
Norm stof aanpassen van 50 g/ton > 25 g/ton	BBT 51	12.01.2016 (nummer 60681)
Norm stof checken en eventueel aanpassen aan natte wassers in plaats van droge wassers	BBT 52	02.08.2016 (nummer 60688)
COG als brandstof, gelijk met aanpassing S-gehalte	BBT 58	21.12.2015 (nummer 60636)

Dit rapport bevat alleen de feiten die naar voren zijn gekomen en geeft geen duiding aan de resultaten. Deze duiding zal door de OD NZKG worden gegeven.



### 3 CHECK WERKELIJKE SITUATIE BIJ KOOKSFABRIEKEN TATA STEEL

Voor het bepalen in welke mate de werkelijke situatie in lijn is met de vergunde situatie is een aantal activiteiten ondernomen. Daartoe hebben de onderzoekers onder andere inzage gekregen in de interne documenten en rapportagesystemen van Tata Steel. Uit deze informatie is het volgende gebleken:

- 1 De externe auditrapporten die Tata door externe auditors laat uitvoeren gaan niet expliciet in op de mate van *compliance* van de vergunningen die door het bevoegde gezag zijn verstrekt.
- 2 Tata steel voert ongeveer twee keer per jaar interne audits uit, waarbij telkens een gedeelte van de installaties onderzocht worden. Uit deze interne audits blijken geen *non-compliances*, terwijl deze wel voorkomen. Het betreft onder andere *non-compliances* met betrekking tot de grenswaarden voor emissies van de zwavelzuurfabrieken en de NOx-emissies van het stookstelsel van kooksfabriek 1.
- 3 Binnen Tata maakt men gebruik van het Milieu Aspecten Register (MAR). De MAR registreert wel *non-compliances*, maar er is geen actieve controle op het voldoen aan de vergunningvoorschriften door de afdeling HSE. Er is dus niet sprake van een gesloten *Plan-Do-Check-Act-cyclus* (PDCA). De verantwoordelijkheid voor het oplossen van *non-compliances* ligt bij de voor SHEQ-verantwoordelijke functionaris van de betreffende werkeenheid.
- 4 Het bepalen van de mate waarin de werkelijke situatie afwijkt van de vergunde situatie is niet mogelijk gebleken, aangezien dit niet systematisch door Tata wordt geregistreerd. In de Bref IJzer en Staal is echter een expliciete waarborging van de naleving van de milieuvergunning opgelegd (BBT 1, onder IV sub ix).
- 5 Op de zwavelzuurfabrieken (onderdeel van de kooksfabrieken) is, zoals eerder vermeld, de BREF LVIC-AAF (*Large Volume Inorganic Chemicals - Ammonia, Acids and Fertilisers Industries*) van toepassing. Tata heeft niet onderzocht wat de consequenties voor het bedrijf zijn indien men zou moeten voldoen aan deze BREF.
- 6 Er is een discrepantie geconstateerd tussen de NOx-emissiegegevens die het kader van de Milieujaarverslagen (en daaraan gekoppelde EU regelgeving E-PRTR) zijn aangeleverd bij de OD NZKG (en vervolgens aan het RIVM) en de aangeleverde NOx-emissiegegevens waaraan getoetst wordt in het kader van de vergunning. Ook zijn de (wisselende) emissies regelmatig hoger dan de waarde die in BBT 49 is genoemd. Daarover deze *non-compliances* zijn geen meldingen teruggevonden in het MAR.

- 7 Voor de Vulgasontstopping wordt gebruik gemaakt van een actief kool filter. Deze invulling van BBT conclusie 44 en de monitoring daarvan moet nog worden vastgelegd in de vergunning (zie hoofdstuk 2, conclusie 5).

Dit rapport bevat alleen de feiten die naar voren zijn gekomen en geeft geen duiding aan de resultaten. Deze duiding zal door de OD NZKG worden gegeven.

# BIJLAGE 1

## DOCUMENTENLIJST

### Algemeen

#### 2004 Aanvraag Corus

2007-00001	16-jan.-07	revisie	Alg - lucht	revisie hele inrichting
2008-39039	28-okt.-08	aanpassing	Alg - lucht	herstelbesluit
2011-69312	3-jan.-12	aanpassing	Alg - lucht	aanpassing voorschriften
65255-84925	9-nov.-12	aanpassing	Alg - lucht	wijziging voorschrift 0.1.17H
90028-150851	21-mei-13	aanpassing	Alg - lucht	Wijzigen voorschriften
1389	12-jun.-15	verandering	Alg - lucht	vervangen van vergunningspunt IP16 door IP14

Considerans herstelbesluit PZH 2008-39039 van 28 oktober 2008.

#### Kookfabrieken

60583	4-aug.-16	aanpassing	KF - lucht	BBT42 Brekerij Kookfabrieken
60636	21-dec.-15	aanpassing	KF - lucht	BBT58 Toepassen COG als brandstof bij kofa
60681	12-jan.-16	aanpassing	KF - lucht	BBT51 Stofemissie blustorens kofa
60688	2-aug.-16	aanpassing	KF - lucht	BBT52 Stofemissie sorteren en verwerken kooks

2007-48418	6-sep.-07	melding	Kofa - lucht	kookfabriek 2 plaatsen nieuwe koeltoren
2012-30517	21-jun.-12	verandering	Kofa - lucht	Kooks- en Gasfabrieken, vervangen dieselolie door CAB-olie
69912-123632	16-jan.-13	verandering	Kofa - lucht	veranderen periodieke renovatie kookszijdige ontstopping
60624	16-feb.-17	aanpassing	Kofa - lucht	BBT48 zwavelgehalte ontzwaveling kooksovensgas
2752213	15-mei-17	aanpassing	Kofa - lucht	Wijziging voorschrift deuremissie Kookfabriek 1
4844623	22-sep.-17	verandering	Kofa - lucht	vervangen van een gaskoeler in Kookfabriek 2
6512185	11-jan.-18	verandering	Kofa - lucht	plaatsen en in gebruik nemen van gaszuiger 17
2129	2-feb.-15	verandering	Kofa - lucht	realiseren van een opslagvoorziening van bij calamiteiten vrijkor
2012-5026	28-feb.-12	verandering	Kofa - lucht	nieuwe kookgasleiding tussen kookfabriek 1 en warmband 2
97426-475162	17-nov.-14	aanpassing	Kofa - lucht	Gasreiniging KGF, aanpassing zwavel voorschrift
3071091	7-mrt.-17	melding	Kofa - lucht	Tijdelijke opslag van Kooks tot uiterlijk 1 juli 2017

## BIJLAGE 2

### LIJST VAN BIJ HET ONDERZOEK BETROKKEN FUNCTIONARISSEN OD NZKG EN TATA

#### OD NZKG

- Vergunningverleners
- Toezichthouders WABO
- Toezichthouders BRZO
- Programmamanager Tata Steel

#### Tata Steel

- Directeur HSE
- Coördinator Vergunningen (Department HSE)
- HSEQ Manager kooksfabrieken
- Senior Milieutechnoloog (Departement HSE)

## COLOFON

Titel: Onderzoek vergunningen kookfabrieken  
Tata Steel  
Opdrachtgever: OD NZKG  
Opdrachtnemer: SPPS Consultants BV  
Datum: April 2020

### **SPPS Consultants BV**

Kortestraat 18-20  
4818 LT Breda  
The Netherlands  
info@spps.nl  
Kamer van Koophandel: KvK Breda 20139505