

Functioneel Parket Amsterdam

T.a.v. de edelachtbare vrouwe mr. H.H.M. Beune

Officier van Justitie

In persoon afgegeven aan het Functioneel Parket, d.d. 19 mei 2021

Tevens per e-mail: functioneelparketamsterdam@om.nl

Amsterdam, 19 mei 2021

Aangifte tegen de feitelijk leidinggevers van Tata Steel vanwege het opzettelijk en wederrechtelijk in de lucht, bodem of oppervlaktewater brengen van schadelijke stoffen waardoor gevaar voor de openbare gezondheid te duchten is.

“We vechten hier tegen twee goliaths: Tata Steel en de overheid die het laat gebeuren.”¹

Dirk-Jan Prins

¹ Fotograaf Dirk-Jan Prins in De Volkskrant, 7 december 2019, <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/tata-loost-gif-en-de-overheid-vindt-het-goed~b4793365/>

I. Inleidend

Het strafrecht als *ultimum remedium*, zo luidt het bekende adagium uit de rechtswetenschap dat geldt als een van de kernbeginselen van het Nederlandse strafrecht. Pas als andere middelen niet of onvoldoende in staat blijken om menselijk gedrag (of handelen van een rechtspersoon) binnen de grenzen van wet- en regelgeving te houden, dient het strafrecht te worden ingezet. Enerzijds om aan dat strafbaar handelen een einde te maken, anderzijds om dat handelen te normeren en te bestraffen en herhaling in de toekomst te voorkomen.

Deze aangifte tegen de verantwoordelijke leidinggevenden van Tata Steel / Harsco vanwege het jarenlang stelselmatig overtreden van de geldende wet- en regelgeving komt dan ook voort uit de wetenschap bij aangevers dat het bestuurlijk toezicht tot op heden ontoereikend is gebleken. De overtuiging is dat de bestuurlijke greep op Tata Steel niet krachtig en adequaat genoeg is om daadwerkelijk verandering in de (nabije) toekomst te weeg te brengen, terwijl de schade voor de volksgezondheid, dierenwelzijn en het milieu blijft oplopen.

Die overtuiging van aangevers wordt bevestigd door het recent gepubliceerde rapport *Stof tot nadenken* (januari 2021) van de Randstedelijke Rekenkamer. In dit rapport staan de uitkomsten van een omvangrijk onderzoek naar de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving vanuit de overheid (de zogenaamde VTH-taak) bij Tata Steel en Harsco te IJmuiden opgetekend.² Het onderzoek vond plaats naar aanleiding van de grafietregens bij Tata Steel die sinds 2016 hebben plaats gevonden en in 2018 tot een hoogtepunt aan incidenten leidden. Het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer is helder. De grondconclusie wordt door niemand bestreden: de overheid is tot op heden niet in staat gebleken om haar VTH-taak op bestuurlijk niveau effectief genoeg in te zetten en uit te voeren, waardoor maatschappelijke onrust ontstaat en burgers het vertrouwen in de overheid verliezen.

Op 30 april jl. werd bekend dat de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, die namens de provincie toezicht houdt op Tata Steel, al jaren niet in staat is gebleken om illegale uitstoot van fijnstof en metalen aan banden te leggen en simpelweg nog steeds toestaat dat dit gebeurt.³ De provincie

² <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving-bij-tata-steel-en-harsco/?provincie=noord-holland>

³ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/tata-steel-mag-van-de-provincie-nog-langer-illegaal-vervuilende-stoffen-uitstoten~be25127e/>

verwacht dat de uitstoot van Tata Steel pas over 9 jaar aan de internationale normen kan voldoen⁴, terwijl diezelfde provincie stelt dat men niet de instrumenten heeft om effectief bestuurlijk op te kunnen treden.⁵

Ondertussen blijven de incidenten bij Tata Steel zich opstapelen met aantoonbare schade voor mens, dier en milieu tot gevolg. Van grafietregens tot aan het illegaal lozen van kwik in het riool, van het uitstoten van te hoge concentraties fijnstof tot aan giftig kleurende wolken die worden uitgestoten door de schoorstenen van de fabrieken. En dit inmiddels jarenlang, terwijl het overheidsbestuur niet bij machte is en daadwerkelijk ter wille lijkt om adequaat in te grijpen.

Tegelijkertijd zijn er sinds 2003 door het RIVM en de GGD verscheidene rapporten gepubliceerd over de gezondheidsschade voor omwonenden in de IJmond en omstreken, het woongebied rondom het fabrieksterrein van Tata-Steel.⁶

Recent bracht het RIVM de tussentijdse en zorgwekkende resultaten naar buiten van een omvangrijk gezondheidsonderzoek in de IJmond waaruit volgt dat de luchtkwaliteit in de regel matig tot onvoldoende is; de concentraties fijnstof in de lucht hoger zijn dan in de rest van Nederland; en er door omwonenden meer acute gezondheidsklachten, die direct verband lijken te houden met de slechte luchtkwaliteit (hoesten, benauwdheid, prikkende ogen) worden gemeld dan in ieder ander industriegebieden of op het platteland.⁷ Nader onderzoek wordt door het RIVM aanbevolen en door aangevers ook onderschreven.

In juni 2019 beoordeelde het RIVM de geschatte blootstelling aan metalen zoals lood, mangaan en vanadium als gevolg van de grafietregens in 2018-2018 als zodanig hoog dat dit ongewenst is voor de volksgezondheid.⁸

⁴ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/285632/luchtkwaliteit-ijmond-pas-over-9-jaar-binnen-who-norm-kerstboomverbranding-verdwijnt>

⁵ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/285307/gedeputeerde-voorlopig-machtelos-in-strijd-tegen-uitstoot-tata-steel>

⁶ <https://www.rivm.nl/overzicht-rapporten-gezondheid-in-ijmond>

⁷ <https://www.rivm.nl/publicaties/tussentijdse-resultaten-gezondheidsonderzoek-in-ijmond>

⁸ <https://www.rivm.nl/documenten/inschatting-gezondheidsrisicos-grafietregen-wijk-aan-zee>

Eerder in januari 2020 bracht de GGD al een alarmerend rapport uit over het relatief hoge aantal kankergevallen in de regio Kennemerland over de periode 2004 – 2018. In dit rapport wordt een relatie gelegd met de vervuiling door Tata Steel.⁹

De bescherming van de volksgezondheid en het milieu is op bestuurlijk niveau in relatie tot Tata Steel / Harsco onmachtig om de vereiste bescherming te bieden en dat bevestigt het geen aangevers al jarenlang ondervinden: fundamentele verandering zal er op deze manier nooit komen, terwijl de schade verder oploopt. Naar stellige overtuiging van de aangevers is de tijd rijp voor strafrechtelijk ingrijpen.

De reden voor deze aangifte tegen de feitelijk leidinggevers van het bedrijf Tata Steel / Harsco is dan ook gelegen in het feit dat na jaren van onmachtig en daarmee falend bestuurlijk toezicht, strafrechtelijk tegen de eindverantwoordelijken binnen Tata Steel / Harsco de (eind)verantwoordelijkheid moet worden opgetreden. Het structureel overtreden van wet- en regelgeving met ongerechtvaardigde schade voor de gezondheid van de mens, dier en het milieu als gevolg, terwijl daarbij niet of onvoldoende bedrijfsmatig is en wordt ingegrepen om toekomstige schade zo veel mogelijk te beperken- moet een halt worden toegeroepen.

Uit alle documentatie die beschikbaar is over Tata Steel IJmuiden rijst het beeld van een fabriekscomplex met daarin schijnbaar onbeheersbare productieprocessen met tal van grote en kleine incidenten, waarover geregeld niet of onvoldoende verantwoording door Tata Steel wordt afgelegd. Daarbij wordt door Tata Steel ook niet zelfstandig fundamenteel bedrijfsmatig ingegrepen: ‘Tata Steel als een onttembaar monster’.

Tevens rijst het beeld op van onwil van de leidinggevenden binnen Tata Steel bij wie het bestuurlijk toezicht op Tata Steel al jarenlang als niet voldoende dwingend ervaren om daadwerkelijk zelfstandig verandering te weeg te brengen op het gebied van onderhoud, duurzaamheid en veiligheid van de Tata Steel fabrieken en productieprocessen, terwijl die leidinggevenden binnen Tata Steel daar wel verantwoordelijk voor zijn.

Tegelijkertijd heeft het overheidsbestuur van provincie tot aan gemeente en het overheidstoezicht van de inspectie van Rijkswaterstaat tot aan de inspectie van Noord-Holland, in alle voorafgaande

⁹ <https://www.ggdkennemerland.nl/professionals/onderzoek/overig-onderzoek>

jaren geen effectieve greep kunnen krijgen op Tata Steel, terwijl zij beschikken over het ruime bestuursrechtelijke palet aan middelen dat de overheid ten dienste staat en die in de afgelopen jaren ook met grote regelmaat tegen Tata Steel zijn ingezet. Echter zonder voldoende resultaat. Er verandert namelijk niets fundamenteels en de incidenten stapelen zich op.

Er zijn reeds afzonderlijke strafrechtelijke onderzoeken gaande naar aanleiding van grote incidenten die hebben plaatsgevonden bij Tata Steel, zoals o.a. de grafietregens in 2016-2018. De status van deze onderzoeken is aangevers niet bekend.

Dat neemt niet weg, dat er volgens aangevers alle reden is om, naast de reeds lopende strafrechtelijke onderzoeken naar de grafietregens, de verantwoordelijke leidinggevende personen binnen Tata Steel Europa strafrechtelijk aansprakelijk te stellen voor het jarenlang en structureel (laten) overtreden van de wet-regelgeving.

Om die reden richt deze aangifte zich primair op de feitelijk leidinggevers van Tate Steel / Harsco en hun functioneren en handelen / nalaten van de afgelopen jaren.

Het doel van aangevers is niet dat Tata Steel of Harsco de werkzaamheden moet staken en/of de fabrieken moet sluiten. Het doel van aangevers is de verantwoordelijk leidinggevenden van Tata Steel en Harsco strafrechtelijk aansprakelijk te stellen teneinde hen te dwingen in te grijpen in de productieprocessen en te investeren in onderhoud, duurzaamheid en veiligheid teneinde die productieprocessen beheersbaar te maken, waardoor ongerechtvaardigde schade in de toekomst daadwerkelijk wordt voorkomen. Daarnaast dient er zo daadwerkelijk verantwoordelijkheid te worden genomen voor de gezondheidsschade die reeds is aangericht.

Het bestuurlijk toezicht is keer op keer niet krachtig genoeg gebleken en om die reden is het strafrecht het laatste middel dat kan, en naar het oordeel van aangevers moet worden ingezet. De overheid kan niet langer accepteren daar haar toezicht en handhaving ondanks alle inspanning faalt, terwijl de belanghebbende burger de daadwerkelijke (gezondheid)schade oploopt.

De aangifte richt zich primair op het zich meermalen schuldig maken aan overtreding van artikel 173a Sr door Tata Steel / Harsco waaraan feitelijk leiding is gegeven ex artikel 51 Sr door een of meer leidinggevende personen binnen Tata Steel / Harsco.

Artikel 173a Sr stelt strafbaar het opzettelijk en wederrechtelijk (onrechtmatig) in de bodem, lucht of in het oppervlaktewater brengen van stoffen, indien daarvan gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten is.

Doel van deze aangifte is dat door het OM een opsporingsonderzoek wordt gestart tegen de feitelijk leidinggevers van Tata Steel / Harsco van de afgelopen jaren die bestuurlijk verantwoordelijk waren voor incidenten en de structurele overtredingen van de wet- en regelgeving die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden.

In de visie van aangevers zullen bij Tata Steel / Harsco stukken moeten worden opgevraagd en getuigen moeten worden gehoord. Daarnaast zal kennis moeten worden genomen van alle onderzoeken die reeds hebben plaatsgevonden naar deze problematiek waarover ook getuigen-deskundigen en ervaringsdeskundigen hun licht kunnen laten schijnen.

Ook zal het onderzoek zich in de visie van aangevers concreet moeten richten op de bestuursbesluiten in brede zin nu van belang is vast te stellen hoe de verantwoordelijke feitelijk leidinggevers binnen Tata Steel daadwerkelijk hebben opgetreden met de reeds jarenlang bekende problematiek en welke (strafrechtelijk relevante) intenties en belangen daarin een rol hebben gespeeld.

Aangevers leveren bij deze aangifte een USB-stick aan met daarop aanvullende relevante stukken met het verzoek daarvan kennis te nemen teneinde te beoordelen en te gebruiken als aanvullend bewijsmateriaal. Tevens wordt op de USB-stick een getuigenlijst aangeleverd van getuigen / getuigen-deskundigen die relevant zijn voor de waarheidsvinding op verschillende thema's. Het verzoek is eveneens daarvan kennis te nemen en deze getuigen te horen binnen het opsporingsonderzoek.

In deze aangifte zal op hoofdlijnen nader worden ingegaan op de verschillende thema's die in het kader van de aangifte van belang zijn met op voorhand verwijzing naar de aanvullende stukken en getuigen op de bijgevoegde USB-stick die daaraan nog nadere duiding en invulling geven.

In de visie van aangevers is het evident dat strafbare feiten zijn begaan, dat gezondheidsschade is geleden, te duchten is en wordt geleden, en dat bestuurlijk toezicht en handhaving aantoonbaar onvoldoende toereikend is gebleken, terwijl daarin de nabije toekomst geen fundamentele verandering te verwachten valt. Het ontembare monster Tata Steel moet getemd worden.

Op 26 april jl. liet de Onderzoeksraad voor Veiligheid weten een onderzoek te starten naar “(..) naar de wijze waarop burgers in Nederland worden beschermd tegen de risico’s van soms jarenlange schadelijke industriële uitstoot en lozingen.”, waarbij de Onderzoeksraad zich in eerste instantie richt op Tata Steel / Harsco nu daar op dit moment het grootste probleem wordt gezien.¹⁰ Hoeveel alarmsignalen moeten er nog afgaan?

Volgens aangevers is het dan ook noodzakelijk en opportuun dat naast dit onderzoek van de Onderzoeksraad ook een groot strafrechtelijk onderzoek wordt gestart nu daar feitelijk alle aanleiding toe is en een (dreigende) strafvervolging ook daadwerkelijk effectief kan zijn op kortere termijn ter voorkoming van schade in de toekomst. Daarnaast rechtvaardigt de jarenlange gezondheidsschade en overlast een strafrechtelijke reactie als laatste redmiddel. Daarbij dient het accent dit keer niet te liggen op het bestuurlijk falen van de overheid tot nu toe, maar op het willens en wetens falen van de leiding van Tata Steel om daadwerkelijk de verantwoordelijkheid te nemen die zij heeft, waarbij de evident te duchten schade aan de gezondheid van de mens, aan dieren en aan het milieu door hen jarenlang op de koop toe is genomen.

Ter ondersteuning van deze algemene aangifte worden aan het Openbaar Ministerie alle individuele aangiftes overlegd waarin alle personen en organisaties die belanghebbende zijn bij de aangifte vanuit hun eigen perspectief de aangifte nader duiden, invullen en inkleuren en het verzoek is om goed kennis te nemen van deze individuele aangiftes nu deze met elkaar het volledige beeld schetsen. De groep van aangevers bestaat onder andere uit:

- Omwonenden
- (Zorg)professionals
- Belanghebbende gezondheids- en milieuorganisaties

In totaal zijn er ca. 800 aangiftes en verwacht wordt dat dit nog aangevuld wordt met ca. 250 individuele aangiftes.

¹⁰ <https://www.onderzoeksraad.nl/nl/page/18693/risico%E2%80%99s-omwonenden-door-uitstoot-industrie>

II. Tata Steel en het bestuurlijk toezicht

De volgende hoofdtekst verschijnt op de website van de provincie Noord-Holland op een aparte themapagina over Tata Steel.¹¹

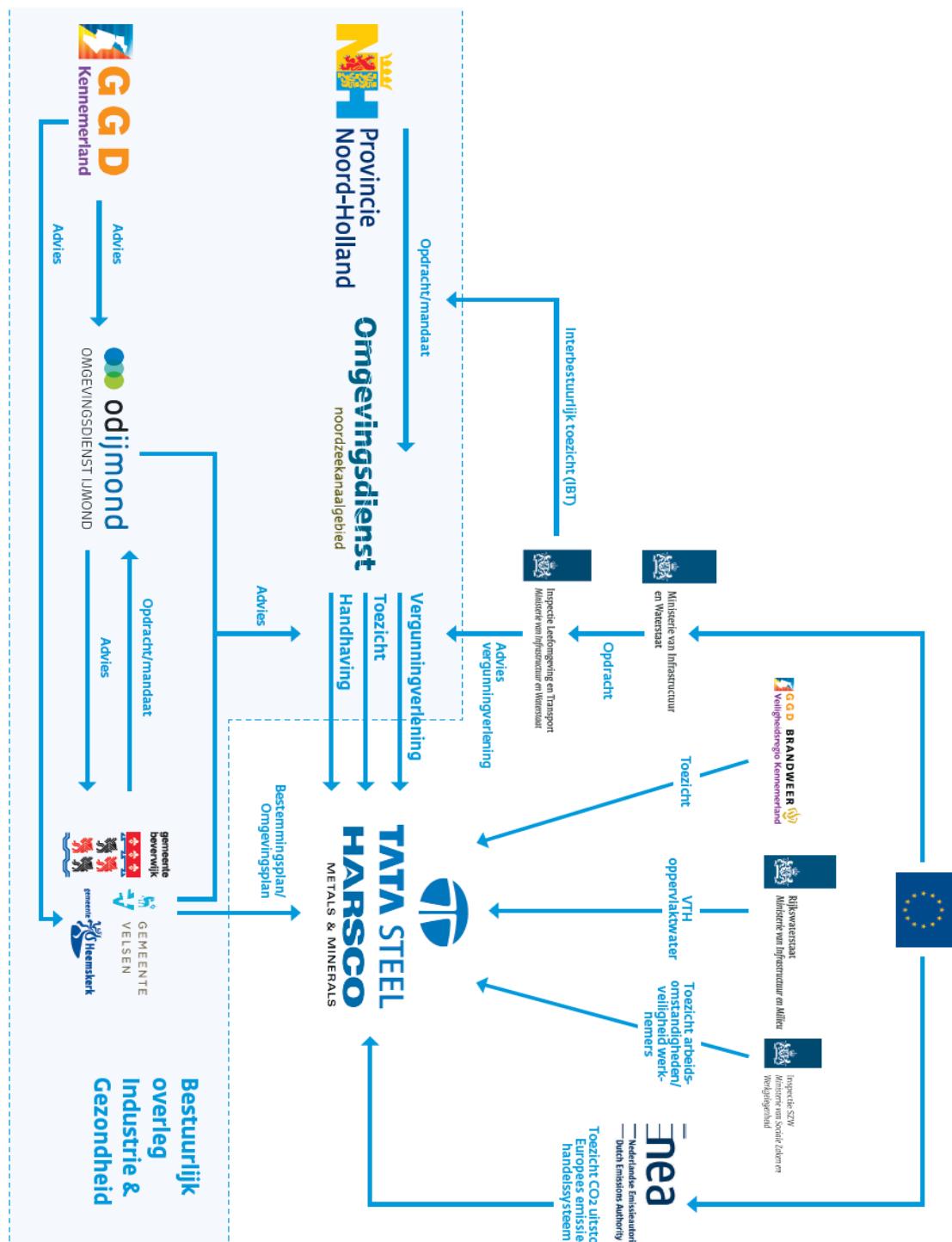
Tata Steel

Tata Steel is belangrijk voor de IJmond. Ruim honderd jaar staalindustrie heeft voor economische groei gezorgd, in de regio en in de rest van Nederland. De industrie is onderdeel van de regionale identiteit. Tegelijkertijd zorgt de aanwezigheid van de industrie voor overlast en hinder. Hoewel de luchtkwaliteit in de IJmond de afgelopen jaren sterk is verbeterd, veroorzaakt Tata Steel overlast en maken inwoners zich zorgen over hun gezondheid. De provincie Noord-Holland werkt samen met de gemeenten in de IJmond (Beverwijk, Velsen en Heemskerk) aan een balans tussen het economische belang van de maakindustrie en het belang van een gezonde en veilige leefomgeving in de IJmond.

De themapagina is bedoeld om vanuit het overheidsbestuur al het relevante inzichtelijk maken rondom Tata Steel en de gevolgen voor de omgeving. Het is zeer aan te raden de pagina te bekijken waarbij direct ook opvalt is de hoeveelheid overheidsorganisaties die betrokken zijn bij Tata Steel met ieder hun eigen taak:

- Provincie Noord-Holland
- Gemeente Beverwijk, gemeente Velsen en gemeente Heemskerk (IJmondgemeenten)
- Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG)
- Omgevingsdienst IJmond.
- GGD Kennemerland
- Brzo-partners (Brzo = Besluit Risico's Zware Ongevallen)
- Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT)
- Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW)
- Nederlandse Emissieautoriteit (NEa)

¹¹ https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Gezonide_leefomgeving_Milieu/Projecten/Tata_Steel



¹²https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Gezonde_leefomgeving_Milieu/Projecten/Tata_Steel/Organisaties_rondom_Tata_Stee

De complexiteit van het bestuurlijk gezag over Tata Steel wordt ook anderszins direct duidelijk gemaakt:

De provincie Noord-Holland is het wettelijk bevoegde gezag voor Tata Steel, net als voor veel andere bedrijven in de zwaardere categorie in de provincie (de zogenaamde Brzo-bedrijven). Bevoegd gezag wil zeggen dat de provincie de vergunning verstrekt en daar vervolgens op toeziet. Als blijkt dat bedrijven niet aan de vergunning voldoen, dan kan de provincie daar handhavend tegen optreden. Dit zijn samengevoegd de vergunningverlening, toezicht en handhavingstaken (VTH). Deze VTH-taken worden grotendeels gevormd door Europese en landelijke regelgeving. Soms stelt de provincie ook zelf beleidskaders op, bijvoorbeeld het geurbeleid.

De aard en omvang van de VTH-taken worden dus in Europa en landelijk bepaald, maar worden uitgevoerd door provincies, gemeentes en inspecties. Echter, de provincies hebben niet de macht en middelen om de vervuiling en schade tegen te gaan zegt verantwoordelijk gedeputeerde Jeroen Olthof in een recent vraaggesprek met NH-nieuws:

"Met de instrumenten die ik nu heb ga ik dat, met name op de kortere termijn, niet reden. Dat besef krijg ik nog meer na de uitkomst van het nieuwe RIVM-onderzoek."¹³

Dit sluit aan bij de eerder genoemde conclusies van de Randstedelijke Rekenkamer in haar rapport *Stof tot nadenken*¹⁴ waarin deze ook concludeert:

Daarnaast constateert de Rekenkamer dat er structurele verbeteringen nodig zijn waarvoor op landelijk of Europees niveau meer aandacht zou moeten komen. De provincie en OD NZKG hebben bij

¹³ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/285307/gedeputeerde-voorlopig-machteloos-in-strijd-tegen-uitstoot-tata-steel>

¹⁴ <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/wp-content/uploads/2021/01/5-minutenversie-Stof-tot-nadenken.pdf>

de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven als Tata Steel en Harsco weinig ruimte om belangen af te wegen, omdat relevante wet- en regelgeving met betrekking tot de uitvoering van VTH-taken bij majeure risicobedrijven voornamelijk op landelijk en Europees niveau is vastgelegd. Hoewel de provincie gezondheid meer nadruk wil geven bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, zijn de mogelijkheden hiervoor voor de provincie beperkt. Ook zijn de mogelijkheden voor de provincie beperkt om zelf milieunormen te bepalen.

Dus juist op het belangrijke vraagstuk van volksgezondheid zijn de mogelijkheden tot daadwerkelijk ingrijpen voor en door de provincie, het bevoegd gezag, beperkt en dat geldt eveneens op het gebied van het milieu. En dat is een situatie die op redelijke termijn niet is opgelost, terwijl het toezicht al jarenlang bestuurlijk faalt (zie onder III).

Ondertussen is Tata Steel al jaren één van de grootste vervuilers van het milieu in heel Europa en een complex aan vergunningsvoorraarden en (milieu)regels moeten ervoor zorgen dat de productieprocessen van Tata Steel binnen de perken blijven, schade aan mens en milieu zoveel mogelijk wordt beperkt en dat er op incidenten en overtredingen actief door het bedrijf zelf wordt opgetreden om herhaling in de toekomst te voorkomen. Maar het tegendeel blijkt al jarenlang het geval, gezien de rits aan incidenten, meldingen, dwangsommen, loze beloftes en het uitblijven van daadwerkelijke inspanningen en investeringen door Tata Steel om de productieprocessen beheersbaar te krijgen.

'Een onttembaar monster', zo wordt Tata Steel ook genoemd en hoewel treffend omschreven spreekt er ook een berusting uit waarvan Tata Steel in de visie van aangevers nou juist gebruik maakt. Berusting bij het overheidsbestuur dat een fabriekskolos als Tata Steel met haar economische waarde nou eenmaal niet te 'temmen' is. Binnen Tata Steel wordt daardoor niet de daadwerkelijke noodzaak gevoeld om structureel en met voldoende middelen te investeren in onderhoud, duurzaamheid en veiligheid. De schadelijke gevolgen voor mens, dier en milieu worden hiermee willens en wetens op de koop toe wordt genomen. De talloze dwangsommen worden door Tata Steel voor lief genomen, als ze al geïnd worden.¹⁵ Hieruit volgt dat ook op overtredingen en incidenten

¹⁵ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/265703/blunder-omgevingsdienst-harsco-hoeft-ton-aan-dwangommen-niet-te-betalen>

onvoldoende wordt ingegrepen door de feitelijk leiddinggevers waarbij de vermijdbare als bijzaak wordt beschouwd.

III. Structurele overtredingen van Tata Steel, grote incidenten, vervuiling en falend toezicht

'Justitie gaat Tata Steel vervolgen vanwege grafietregens', kopte De Volkskrant op 22 oktober 2020.¹⁶

"Dagvaarding lijkt passend, omdat openbare verantwoording belangrijk is gezien de bezorgdheid van mensen in de omgeving van het bedrijf", zo liet het OM aan de krant weten naar aanleiding van de grafietregens die in de periode 2016-2018 hebben plaatsgevonden als gevolg van nalatig handelen en door overtreding van de milieuwetgeving door Tata Steel. In deze grafietregens bleken zeer schadelijke en kankerverwekkende stoffen te zitten waaronder zware metalen zoals lood en mangaan die neerdaalden in de IJmond.

'Omgevingsdienst start onderzoek naar strafbare feiten Tata Steel rond zwarte sneeuw', kopte NH-Nieuws 12 maart jl., nadat tijdens de sneeuwval in februari van dit jaar zwarte sneeuw rondom de fabriek naar beneden was gekomen.¹⁷ Een kolenberg bleek niet goed afgedekt. Bij de grafietregens speelde diezelfde type nalatigheid.

De grafietregens zijn aanjager geweest voor meer onderzoeken zoals het eerder genoemde onderzoek van het RIVM naar de risico's van de grafietregens voor de volksgezondheid¹⁸, het grote gezondheidsonderzoek van het RIVM uit 2021¹⁹ en het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer naar het functioneren van het bestuurlijk toezicht.²⁰ Op al deze rapporten zal hierna nog nader worden ingegaan.

Zoals in de inleiding benoemd juichen de aangevers de strafvervolging vanwege de grafietregens toe, al is de aard en omvang en status van de vervolging hen tot op heden onbekend. De vervolging zou zich in de visie van aangevers ook moeten richten op de feitelijk leidinggevers voor zover dat al niet gebeurt, maar zal daarnaast ook breed van aard en omvang moeten zijn nu de grafietregens niet op

¹⁶ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/justitie-gaat-tata-steel-vervolgen-vanwege-grafietregens~ba3bea3e/>

¹⁷ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/282381/omgevingsdienst-start-onderzoek-naar-strafbare-feiten-tata-steel-rond-zwartesneeuw>

¹⁸ <https://www.rivm.nl/documenten/inschatting-gezondheidsrisicos-grafietregen-wijk-aan-zee>

¹⁹ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0061.pdf>

²⁰ <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving-bij-tata-steel-en-harsco/?provincie=noord-holland>

zich zelf staan. Deze aangifte heeft ten doel die vervolging van bredere aard en omvang tegen de feitelijk leidinggevers van Tata Steel te bewerkstelligen nu daar alle reden toe is.

Want het overtreden van de milieuregels door Tata Steel is eerder regel dan uitzondering.

Recent nog bleek uit onderzoek van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, de dienst die Tata Steel controleert, dat sprake is geweest van niet gemelde en illegale lozingen van kwik in het riool door Tata Steel.²¹ De illegale lozing kwam nota bene aan het licht bij de inventarisatie van de emissies van zogenaamde Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) naar de lucht en het water door Tata Steel.

In mei 2019 vroeg de Omgevingsdienst de informatie bij Tata Steel op en in december 2020 leverde Tata Steel de inventarisatie pas aan die vervolgens onvolledig was en waarbij tevens bleek dat slechts bij 17 van de 213 van bekende emissiepunten maatregelen werden genomen om de uitstoot van ZZS te verminderen. De Omgevingsdienst in haar waarschuwingsbrief aan Tata Steel van 24 maart jl.:

Vanaf 1 januari 2016 is in het Activiteitenbesluit (Ab) een definitie voor ZZS opgenomen. De wettelijke grondslag voor de minimalisatieverplichting van ZZS, betreft artikel 2.4, tweede lid van het Activiteitenbesluit (Ab). Uit deze bepaling volgt, dat emissies van ZZS naar de lucht zoveel mogelijk worden voorkomen dan wel, indien dat niet mogelijk is, tot een minimum beperkt. De ingediende inventarisatierapporten tonen nog niet aan dat u voldoet aan deze minimalisatieverplichting. In de huidige rapportage wordt aangegeven dat bij 17 emissiepunten van de in totaal 213 bekende emissiepunten, maatregelen worden genomen om de uitstoot van ZZS te verminderen. De onderbouwing waarom alleen op deze punten maatregelen worden genomen ontbreekt. Tevens ontbreekt er een overzicht van de mogelijk toepasbare maatregelen ter reductie van ZZS.²²

De omgevingsdienst vervolgt:

²¹ <https://odnzkg.nl/app/uploads/2021/03/Waarschuwingsbrief-zzs-inventarisatie.pdf>

²² <https://odnzkg.nl/app/uploads/2021/03/Waarschuwingsbrief-zzs-inventarisatie.pdf>

Om te voldoen aan de minimalisatieverplichting dient u alle mogelijke maatregelen bij alle emissiepunten aantoonbaar en navolgbaar te beschouwen. In de rapportage dienen hierom bij alle emissiepunten alle toepasbare technieken voor de ZZS-reductie te worden beschouwd. Op basis van deze informatie kunt u een onderbouwde rapportage indienen voor de prioritering van de aanpak van de ZZS.

Dit is dus de stand van zaken op 24 maart 2021 tussen bestuur en Tata Steel als het gaat om de uitstoot van ZZS die nou juist zulke schadelijke gevolgen hebben voor de volksgezondheid.

De controle op de uitstoot van ZZS door Tata Steel zelf, waarvoor een verplichting tot minimalisatie geldt, blijkt een wassen neus te zijn nu de vereiste maatregelen simpelweg niet worden genomen en/of niet voldoende functioneren. Ondertussen voert Tata Steel op geen enkele wijze zelfstandig en daadwerkelijk adequaat beleid om dit op te lossen teneinde ook zo de controle op en de beheersbaarheid van de uitstoot van ZZS daadwerkelijk mogelijk te maken. Zo waarschuwt de Omgevingsdienst eveneens:

Daarnaast bent u verplicht een vermindering- en reductieprogramma zoals bedoeld in artikel 2.20 van de Activiteitenregeling op te stellen. Dit artikel luidt: Vermindering- en reductieprogramma's van zeer zorgwekkende stoffen, bedoeld in artikel 2.4, zesde lid, onder a, van het besluit, bevatten in ieder geval:

- a. een overzicht van mogelijkheden en technieken ter voorkoming en ter beperking van de emissies;
- b. met betrekking tot de technieken, bedoeld in onderdeel a, informatie over:
 - 1°.het rendement;
 - 2°.de validatie;
- c. informatie over de bedrijfszekerheid en de kosten;
- d. informatie over afwenteleffecten.

In de toelichting op de reductiemaatregelen 2020-2025 wordt voor de prioriteitenstelling verwezen naar het Ab, dat is wel erg summier. Er dient hierom dan ook een vermindering- en reductieprogramma te worden opgesteld dat voldoet aan artikel 2.20 van de Activiteitenregeling.

Tevens blijkt dat met de uitstoot van ZZS door ‘ongewone voorvallen’ door Tata Steel geen rekening wordt gehouden in haar berekeningen en maatregelen, terwijl deze ongewone voorvallen in grote aantallen bij Tata Steel voorkomen en de omgeving in ‘aanzienlijke mate belasten’, aldus de Omgevingsdienst:

Bij de uitgevoerde verspreidingsberekeningen worden ongewone voorvallen normaal gesproken niet meegenomen omdat op basis van een eenmalig incident niet goed gemodelleerd kan worden op een jaargemiddelde emissie. Op jaarbasis komen er bij Tata Steel echter een groot aantal ongewone voorvallen voor, die effect kunnen hebben op de luchtkwaliteit. De uitstoot van ZZS vanwege de vele ongewone voorvallen belast de omgeving in aanzienlijke mate, zodat ook maatregelen ter voorkoming van ongewone voorvallen beschouwd moeten worden. In de rapportage dient u de ongewone voorvallen mee te nemen waarbij wordt beschouwd bij welke ongewone voorvallen (mogelijk) ZZS vrijkomen. Op deze manier kan nagegaan worden welke ongewone voorvallen meegenomen moeten worden in de minimalisatieverplichting van ZZS.²³

Uit stukken van de Omgevingsdienst blijkt dat over de jaren 2019-2020 door Tata Steel ca. 3000 ‘ongewone voorvallen’ gemeld zijn. 3000 ongewone voorvallen is in de visie van aangevers een onvoorstelbaar en onacceptabel. En dit betreft dan grote of mindere grote incidenten binnen het productieproces waarbij mogelijk schadelijke stoffen zijn vrijgekomen die Tata Steel zelf meldt. Duizenden ongewone voorvallen op jaarbasis duidt op een onbeheersbaar productieproces en Tata Steel staat erbij en kijkt ernaar.

Maar ook burgers stellen ongewone voorvallen vast, melden die al jaren en krijgen zelden tot nooit bevredigend antwoord. Een van die burgers is fotograaf Dirk-Jan Prins die al jarenlang de vervuiling door Tata Steel vast legt met zijn fotocamera: van giftig kleurende wolken die worden uitgestoten tot aan lozingen van giftig afvalwater waardoor gele schuimvlokken op het oppervlaktewater ontstaan. De Volkskrant noemde zijn fotoarchief ‘een visuele vertelling van de vele emissies van de staalfabriek.’²⁴ Ook Prins wijst in De Volkskrant op het jarenlang falen van de provincie: “Als ik er nu

²³ <https://odnzkg.nl/app/uploads/2021/03/Waarschuwingbrief-zzs-inventarisatie.pdf>

²⁴ <https://www.volkskrant.nl/nieuws-achtergrond/tata-loost-gif-en-de-overheid-vindt-het-goed~b4793365/>

heen ga, zie ik binnen een paar minuten al vele overtredingen. Maar ik snap het wel, als ze echt gaan handhaven, dan kan Tata Steel de tent wel sluiten. Daarom krijgen ze alle ruimte van de overheid.”

Juist ook om deze particuliere bevindingen en verhalen wordt nadrukkelijk verwezen naar de individuele aangiftes van omwonenden en belanghebbenden nu die een veel breder en indringender verhaal vertellen dan alleen de uitgebrachte rapporten en nieuwsberichten.

De recente vaststellingen van de Omgevingsdienst in haar waarschuwingsbrief aan Tata Steel zijn echter objectief exemplarisch voor het handelen van Tata Steel en de verhouding tussen Tata Steel en overheid en het gebrek aan middelen en daadkracht dat de overheid kennelijk tot op heden heeft. Het verbaast ook niet in het licht van wat al jaren bekend is.

‘Tata Steel bereikt maximaal aantal overtredingen: provincie wil boete vervijfoudigen’, zo meldde het NH-Nieuws in januari 2019.²⁵ Uit de berichtgeving volgt dat in drie maanden tijd dertig overtredingen van de uitstootregels werden vastgesteld, maar de opgelegde boetes van € 5.000 per overtreding bleken geen enkel effect te hebben.

Precieze cijfers over het aantal vastgestelde overtredingen en opgelegde boetes zijn aangevers niet beschikbaar, maar bekend is wel dat de afgelopen jaren ca. 10 – 15 keer lasten onder dwangsom aan Tata Steel zijn opgelegd. Het aantal vastgestelde overtredingen en opgelegde boetes vanwege het overtreden van milieuvorschriften zal echter enorm zijn.

En daarnaast wijzen aangevers op grote incidenten, zoals naast de grafietregens en de zwarte sneeuw recent nog de grote brand op 28 maart jl. in de beruchte Kooksfabriek 2.²⁶ Een fabriekscomplex dat volgens de provincie eigenlijk zo snel mogelijk gesloten moet worden vanwege de vervuiling die het veroorzaakt.²⁷ Bij de brand werden de hulpdiensten en inspectie te laat ingeschakeld, terwijl enorme dikke zwarte rookwolken zich over de IJmond uittrokken.²⁸ Er zijn grote vraagtekens over hoe zo’n grote brand heeft kunnen ontstaan, maar het lijkt een van de vele

²⁵ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/239102/tata-steel-bereikt-maximaal-aantal-overtredingen-provincie-wil-boete-vervijfoudigen>

²⁶ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/283200/grote-brand-bij-tata-steel-geblust>

²⁷ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/284138/provincie-wil-overlastgevende-kooksfabriek-2-tata-steel-zo-snel-mogelijk-sluiten>

²⁸ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/283237/tata-steel-geeft-toe-we-hebben-brand-pas-na-57-minuten-gemeld-bij-de-omgevingsdienst>

symptomen van het ontembare monster Tata Steel te zijn geweest. Inmiddels is de Kooksfabriek 2 onder extra toezicht geplaatst, maar de vraag is wat dat extra bestuurlijk toezicht zal opleveren.²⁹

Want tegen de achtergrond van de onderneming Tata Steel waarbinnen al jarenlang een bestuurscultuur aanwezig is waarbij overtredingen van de milieuwetten onderdeel van de bedrijfsvoering zijn geworden, grote en kleine incidenten als een geaccepteerd risico voor die bedrijfsvoering worden gezien, investeringen in onderhoud, duurzaamheid en veiligheid van de productieprocessen niet als prioriteit gelden, terwijl de vervuiling veroorzaakt door die onderneming hen bovenin tal van Europese lijstjes plaatst en de schade voor mens, dier en milieu in de omgeving oploopt- zijn de uitkomsten van het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer in het rapport *Stof tot Nadenken* over het bestuurlijk toezicht en handhaving op Tata Steel ronduit schokkend.³⁰

Zowel het toezicht als de handhaving schieten structureel tekort. Er wordt met regelmaat te laat of niet ingegrepen bij overtredingen en zelfs dwangsommen werden te laat geïnd. Fundamenteler is dat de Omgevingsdienst simpelweg niet voldoende bij machte is om goed toezicht te houden en adequaat te kunnen handhaven vanwege de complexiteit en grote van de Tata Steel fabrieken en de regelgeving die van uit Europa en landelijke overheid wordt opgelegd. Daardoor kunnen grote incidenten zoals de grafietregens plaatsvinden, en zelfs voor langere duur, voordat wordt opgetreden.

Nadrukkelijk wordt verwezen naar de gehele inhoud van het rapport van de Randstedelijke Rekenkamer nu het haarscherp laat zien hoe de omwonenden in de IJmond inderdaad al jaren tegen ‘twee goliaths’ vechten: Tata Steel en de overheid.

Maar daarnaast schetst het rapport een verontrustend beeld voor de toekomst:

Daarnaast constateert de Rekenkamer dat er structurele verbeteringen nodig zijn waarvoor op landelijk of Europees niveau meer aandacht zou moeten komen. De provincie en OD NZKG hebben bij de uitvoering van 3 VTH-taken bij majeure risicobedrijven als Tata Steel en Harsco weinig ruimte om belangen af te wegen, omdat relevante wet- en regelgeving met betrekking tot de uitvoering van VTH-taken bij majeure

²⁹ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/284166/beruchte-kooksfabriek-2-van-tata-steel-per-direct-onder-extra-toezicht>

³⁰ <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoek/vergunningverlening-toezicht-en-handhaving-bij-tata-steel-en-harsco/?provincie=noord-holland>

risicobedrijven voornamelijk op landelijk en Europees niveau is vastgelegd. Hoewel de provincie gezondheid meer nadruk wil geven bij de uitvoering van VTH-taken bij Tata Steel en Harsco, zijn de mogelijkheden hiervoor voor de provincie beperkt. Ook zijn de mogelijkheden voor de provincie beperkt om zelf milieunormen te bepalen. De Rekenkamer ziet dit als een vraagstuk in een bredere context dat niet enkel door de provincie en OD NZKG opgelost kan worden, maar waar de provincie wel een agenderende functie richting het Rijk en de Europese Unie kan vervullen. Volgens de Rekenkamer zouden over dit vraagstuk op landelijk en Europees niveau afspraken gemaakt moeten worden.

Waar het bestuurlijk toezicht faalt, is de juridische verantwoordelijkheid van Tata Steel niet verdwenen. Maar binnen de leiding van Tata Steel meent men al jaren van wel en de uitkomsten van het onderzoek van de Randstedelijke Rekenkamer geven geen hoop. Zoals in de inleiding al aangehaald, ook het provinciebestuur zelf erkent inmiddels ronduit dat het niet bij machte is om Tata Steel te beteugelen.³¹ Staatssecretaris Van Veldhoven van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat erkende het 6 mei jl. eveneens ronduit: "Als we kijken naar het toezicht op Tata Steel, dan zie je een beleid dat niet effectief is geweest."³²

Het cynische van de hele casus rondom Tata Steel is dat hoe complexer de problematiek rondom de productieprocessen is geworden, hoe complexer het bestuurlijk toezicht werd en hoe meer Tata Steel van de geboden ruimte gebruik heeft kunnen maken.

Juist om die vicieuze cirkel te doorbreken is het van groot belang om ook de eigen verantwoordelijkheid van Tata Steel aan te spreken en wel direct richting de verantwoordelijke bestuurders. Verantwoordelijke bestuurders die konden ingrijpen waar het moest en konden nalaten waar het kon en de intrinsieke cultuur van Tata Steel konden veranderen, maar daarin hun verantwoordelijkheid nooit genomen hebben.

³¹ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/285307/gedeputeerde-voorlopig-machteloos-in-strijd-tegen-uitstoot-tata-steel>

³² <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/285304/staatssecretaris-geeft-toe-toezicht-op-tata-steel-niet-effectief-geweest>

IV. Schade voor mens, dier en milieu

De uitkomsten van het grote tussentijdse gezondheidsonderzoek van het RIVM van 14 april jl.³³ bevestigen wat veel omwonenden en zorgprofessionals van de regio IJmond al dagelijks en sinds jaren ondervonden en waar alle voorgaande onderzoeken al op wezen.

Bewoners rondom Tata Steel hebben veel meer acute gezondheidsklachten (hoesten, hoofdpijn, benauwdheid) dan bewoners rondom andere industriegebieden. Ook o.a. longkanker en hartaandoeningen komen in de IJmond vaker voor. De luchtkwaliteit in de omgeving van Tata Steel is regelmatig matig tot onvoldoende en ook slechter dan elders in Nederland.

Uit onderzoek van het RIVM blijkt inderdaad dat de luchtkwaliteit vaker matig tot onvoldoende is in de IJmond. Ook blijkt dat er in de IJmond meer acute gezondheidsklachten worden gemeld bij de huisarts dan in andere industriegebieden en op het platteland. Deze klachten, die het Nivel bij huisartsen heeft verzameld, zijn bijvoorbeeld benauwdheid, hoofdpijn, misselijkheid en pijn op de borst. Dit onderzoek geeft géén antwoord op de vraag wat de oorzaak is van de gezondheidsklachten.

In de omgeving van Tata Steel komen vaker hogere concentraties fijnstof (PM10) voor dan in delen van Nederland zonder zware industrie. Het RIVM heeft dit met de GGD Amsterdam inzichtelijk gemaakt door aan te geven wat de concentraties fijnstof per dag en per uur zijn, waar normaal gesproken de nadruk ligt op het gemiddelde per jaar. Zo is het duidelijker wanneer en hoe vaak de concentraties fijnstof hoger zijn. Voor dit onderzoek is fijnstof gekozen als graadmeter voor de luchtkwaliteit. Fijnstof wordt op verschillende plekken in de IJmond gemeten en er is veel bekend over de effecten ervan op de gezondheid.³⁴

Hoewel een concreet causaal verband tussen de vervuiling door Tata Steel en deze acute gezondheidsklachten nog niet is vastgesteld en ook nog niet onderzocht is, is er wel sprake van een veronderstelde correlatie die aansluit bij de uitkomsten van eerdere gezondheidsonderzoeken en

³³ <https://www.rivm.nl/publicaties/tussentijdse-resultaten-gezondheidsonderzoek-in-ijmond>

³⁴ <https://www.rivm.nl/publicaties/tussentijdse-resultaten-gezondheidsonderzoek-in-ijmond>

onderzoeken naar de luchtkwaliteit rondom Tata Steel waarin dezelfde correlatie tussen vervuiling en gezondheidsschade aanwezig is.³⁵

Zo wijkt ook het aantal kankergevallen in de regio IJmond voor sommige vormen van kanker in negatieve zin sterk af in vergelijking met de rest van Nederland. In november vorig jaar meldde het Integraal Kankerinstituut Nederland (IKNL) dat het aantal gevallen longkanker rondom Tata Steel 50 procent hoger ligt ten opzichte van het landelijke gemiddelde. Uit onderzoek van de GGD bleek al dat longkankergevallen in Beverwijk, Velsen en IJmuiden grote pieken vertoonde in vergelijking met het gemiddelde in Nederland.³⁶

Het RIVM beveelt aan dat nader onderzoek wordt gedaan naar de relatie tussen de vervuiling door Tata Steel en de gezondheidsschade bij omwonenden. De provincie moet daarvoor opdracht geven, maar onduidelijk is of dat ook gebeurt. Inmiddels heeft de Onderzoeksraad voor Veiligheid aangekondigd zelfstandig nader onderzoek te gaan doen en een aanpalend strafrechtelijk onderzoek zou de overheidsreactie daadwerkelijk het juiste gewicht kunnen geven ter bescherming van de volksgezondheid en het milieu.

Daarnaast en bovenal is het wetenschappelijk onderzoek naar de relatie tussen fijnstof en gevaar voor gezondheidsschade eensgezind in haar conclusies. Te hoge concentraties fijnstof zijn zonder meer schadelijk voor de gezondheid en het milieu. Een van de grootste uitdagingen van alle landen en lokale overheden in de wereld is dan ook juist het tegengaan van fijnstof en dat geldt ook voor ondernemingen die veel fijnstof veroorzaken, zoals Tata Steel.

De hele auto-industrie wordt (terecht) al jarenlang gedwongen de uitstoot zo veel als mogelijk tegen te gaan en strenge Europese normen worden gesteld en gehandhaafd, en op lokaal niveau kunnen daar nog aanvullende maatregelen bijkomen. De hele auto-industrie houdt zich daaraan en zo niet volgen hoge boetes en strafrechtelijke vervolging, zie de sjoemeldieselaffaire. Maar een grote onderneming als Tata Steel wordt al jarenlang toegestaan de uitstootregels te overtreden, de controle daarop nagenoeg onmogelijk te maken en de schade voor de volksgezondheid wordt voor rekening van de omwonenden gelaten.

³⁵ Zie voor een overzicht: <https://www.rivm.nl/overzicht-rapporten-gezondheid-in-ijmond>

³⁶ <https://www.ggdkenemerland.nl/professionals/onderzoek/overig-onderzoek>

Ondertussen zijn de alarmerende onderzoeken naar de vervuiling door Tata Steel en gezondheidsschade in de regio IJmond talloos. Verwezen wordt naar de bijgeleverde USB-stick waarin deze zijn opgenomen, maar op de site van het RIVM zijn de meeste (semi-) overheidsrapporten terug te vinden.³⁷

Eveneens wordt verwezen naar de vele individuele aangiftes die voor een belangrijk deel over de gezondheidsklachten van omwonenden gaan. Gezondheidsklachten die al jaren aan de orde zijn. Op de getuigenlijst zijn dan ook ervaringsdeskundigen en zorgprofessionals terug te vinden die hierover kunnen getuigen en de concrete dagelijkse gevolgen voor de gezondheid nader kunnen duiden en toelichten.

Maar buiten het te duchten gevaar voor de volksgezondheid, het dier en het milieu dat is ontstaan door de structureel gemankeerde bedrijfsvoering van Tata Steel leidt diezelfde gemankeerde bedrijfsvoering tot grote incidenten. Zoals de grafietregens die jarenlang hebben kunnen plaatsvinden. De gezondheidsschade van dit soort type incidenten strekt zich over generaties uit, zo bleek reeds uit het eerste verkennende onderzoek van het RIVM in juni 2019.³⁸

Naar aanleiding van de RIVM-onderzoeken heeft ook het Longfonds recent laten weten zich ernstige zorgen te maken voor de gevolgen van de uitstoot van fijnstof door Tata Steel, met name ook voor toekomstige generaties.³⁹

"Ongezonde lucht heeft gezondheidsgevolgen voor de mensen die erin moeten leven, daar is nog lang niet iedereen zich bewust van. (...) Longfonds wil meer ambitieus beleid en effectievere maatregelen voor gezondere lucht. Want de lucht in Nederland is op veel plekken ongezond, ook in de regio IJmond. Wij willen dat kinderen vrij kunnen ademen. En dat onze kinderen kunnen opgroeien in gezonde lucht."

De handelwijze van Tata Steel heeft niet enkel gevolgen voor de mens. Ook het milieu en dieren die in de directe omgeving van de fabriekshallen van Tata Steel ontkomen niet aan de vervuiling die ontstaat wegens het stelselmatig overtreden van de milieuvopschriften.

³⁷ <https://www.rivm.nl/overzicht-rapporten-gezondheid-in-ijmond>

³⁸ <https://www.rivm.nl/documenten/inschatting-gezondheidsrisicos-grafietregen-wijk-aan-zee>

³⁹ <https://www.nhnieuws.nl/nieuws/285806/ultrafijnstof-als-sluipmoordenaar-die-beteugeld-moet-worden-dit-moet-je-weten>

V. Juridisch kader

- *Artikel 173a Sr*

Artikel 173a Sr staat in Titel VII van het Wetboek van Strafrecht waarin de misdrijven tegen de algemene veiligheid van personen of goederen staan opgenomen. Artikel 173a luidt als volgt:

Artikel 173a

Hij die opzettelijk en wederrechtelijk een stof op of in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater brengt, wordt gestraft:

1°. met gevangenisstraf van ten hoogste twaalf jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander te duchten is;

2°. met gevangenisstraf van ten hoogste vijftien jaren of geldboete van de vijfde categorie, indien daarvan levensgevaar voor een ander te duchten is en het feit iemands dood ten gevolge heeft.

Het beschermde belang van artikel 173a Sr is het voorkomen van ernstige milieuverontreiniging ter bescherming van de volksgezondheid.

Het vereiste van opzet heeft als ondergrens het voorwaardelijk opzet: willens en wetens de aanmerkelijke kans aanvaarden daar door handelen of nalaten een bepaald gevolg intreedt. In het geval van Tata Steel betekent dit dat voor het bewijzen van opzet voldoende is dat vaststaat dat de feitelijk leidinggevers bewust het grote risico op de koop toe hebben genomen dat in strijd met de regels door Tata Steel stoffen in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater zijn gebracht.

Gezien de jarenlange en stelselmatige wijze van handelen en nalaten door Tata Steel tegen de achtergrond van alle rapporten die zijn gemaakt over de vervuiling door Tata Steel en het falende bestuurlijke toezicht daarop, is bewijs hiervoor ruimschoots aanwezig.

De wederrechtelijkheid vereist immers niets anders dan dat in strijd met het recht, dan wel onrechtmatig is gehandeld door in casu Tata Steel. Een nader opsporingsonderzoek naar het

handelen en nalaten van de leiding van Tata Steel kan hierover een nog vollediger beeld geven, maar het bewijs dat op structurele wijze al jarenlang de regels worden overtreden komt reeds voort vanuit het bestuurlijke toezicht van de afgelopen jaren, waarbij aangetekend wordt dat dit alleen de bekende overtredingen en door Tata Steel gemelde incidenten betreffen.

In de wetsgeschiedenis werd apart aandacht besteedt aan de vereiste wederrechtelijkheid waarin wordt uiteengezet wanneer geen sprake is van wederrechtelijkheid:

Een afzonderlijke bespreking behoeft het bestanddeel «wederrechtelijk» in de voorgestelde delictomsomschrijving. Het is hier niet de plaats uitvoerig op dit leerstuk in zijn algemeenheid in te gaan. Inde voorgestelde bepalingen wordt beoogd hiermee het volgende aan te geven. Verschillende bijzondere milieuwetten kennen het vereiste van een vergunning voor het verrichten van daarbij omschreven handelingen die verband houden met het milieu. Handelt iemand in overeenstemming met zo een vergunning, dan is dit niet wederrechtelijk. Ook al zou hij voor het overige voldoen aan alle bestanddelen van de voorgestelde strafbepalingen, dan nog is zijn handelen niet strafbaar. Niet alle bestanddelen van het strafbaar feit zijn aanwezig en ingeval van een vervolging zou een vrijspraak moeten volgen. Het is dus niet nodig dat hij zich op een strafuitsluitingsgrond beroept. Het is billijk dat degene die handelt in overeenstemming met de voorschriften die de milieu-autoriteiten in zijn concrete geval hebben gegeven, zich niet daarnaast zorgen hoeft te maken dat hij mogelijk in aanraking zal komen met de strafrechter. De overheid toont tegenover de burger één gelaat. Het kan niet zo zijn dat wat de milieu-autoriteiten toestaan langs strafrechtelijke weg wordt verboden.⁴⁰

De situatie bij Tata Steel is echter precies de tegenovergestelde en derhalve is er evident sprake van wederrechtelijk handelen. Nader strafrechtelijk onderzoek is echter noodzakelijk nu vast staat dat het bestuurlijk toezicht jarenlang te kort is geschoten, waardoor niet alleen kan worden afgegaan van hetgeen uit dat gemankeerde bestuurlijk toezicht kenbaar naar voren is gekomen over het wederrechtelijk handelen en nalaten van de leiding van Tata Steel.

Dat Tata Steel stoffen in de bodem, in de lucht en/of in het oppervlaktewater heeft gebracht is een gegeven dat niet zal worden betwist.

⁴⁰ Kamerstukken II, 1984/85, 19020, nr. 3, pag. 12

Het te duchten gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar voor een ander is geobjectiveerd van het opzet, het opzet hoeft dus niet op dat te duchten gevaar voor de openbare gezondheid gericht te zijn. Wel is er een juridisch causaal verband vereist tussen dat te duchten gevaar voor de openbare gezondheid en het handelen en/of nalaten van Tata Steel.

'Te duchten gevaar voor de openbare gezondheid' is daarbij een breed begrip waartoe ook te duchten gevaar voor schade aan de gezondheid in de toekomst wordt gerekend. Er hoeft niet daadwerkelijk schade aan de gezondheid te zijn ingetreden en te worden vastgesteld, voldoende is dat het gevaar te duchten is geweest en dat er een causaal verband kan worden vastgesteld tussen in casu het handelen en nalaten van Tata Steel en het te duchten gevaar.

In de wetsgeschiedenis wordt het begrip 'te duchten gevaar voor de openbare gezondheid' verder nog als volgt geduid:

Vereist is dat gevaar te duchten is. De gezondheid van de mensen behoeft dus nog niet te zijn aangetast.
Voldoende is dat er ten tijde van het handelen een reële kans is dat zodanig gevolg intreedt.

(...)

Het gaat daarbij echter om het gevaar voor wie dan ook. Het bijvoeglijk naamwoord «openbaar» voor «gezondheid» brengt tot uitdrukking dat de persoon die gevaar loopt, niet hoeft te kunnen worden bepaald. Het hoeft dus zelfs niet om thans levende mensen te gaan, maar kan ook toekomstige generaties betreffen.⁴¹

Het te duchten gevaar kan dus betrekking hebben op groepen personen, hoeft niet individueel bepaald te worden en kan dus ook toekomstige generaties betreffen.

Te duchten gevaar betekent daarnaast dat het gevaar voor de openbare gezondheid voorzienbaar moet zijn geweest. Dat van voorzienbaarheid sprake is geweest is een gegeven gelet op de vele gezondheidsonderzoeken die het afgelopen decennium hebben plaats gevonden en gezien al

⁴¹ Kamerstukken II, 1984/85, 19020, nr. 3, pag. 12

hetgeen (wetenschappelijk) bekend is over de vervuiling door Tata Steel in lucht, bodem en oppervlaktewater en de schade voor de volksgezondheid die deze vervuiling in algemene zin al heeft.

Het moet al met al gaan om zware vormen van milieucriminaliteit met gevaar voor de volksgezondheid tot gevolg waarbij de wetgever een breed toepassingsbereik voor ogen had:

Het lijkt thans wenselijk, los van een van de deelgebieden van de milieuwetgeving, overkoepelende bepalingen in te voeren die ernstige vormen van milieuveertreiniging strafbaar stellen. Deze bepalingen komen er op neer dat het opzettelijk of op nalatige wijze een stof op of in de bodem, in de lucht of in het oppervlaktewater brengen, wordt strafbaar gesteld, indien hierdoor gevaar voor de openbare gezondheid of levensgevaar te duchten is. Indien bovendien hierdoor iemand sterft, kan een zwaardere straf worden opgelegd. (...). Slechts is getracht thans de bepalingen zodanig te formuleren dat elke vorm van verontreiniging van het milieu waardoor gevaar voor de openbare gezondheid te duchten is, daaronder wordt gevatt. Zo zullen onder meer gevallen van ernstige bodemverontreiniging waarbij mogelijk eerst op lange termijn het gevaar voor de openbare gezondheid zich verwezenlijkt, door de voorgestelde bepalingen worden bestreken. Voor zover schade aan het milieu wordt toegebracht, zonder dat de mens rechtstreeks als gevolg daarvan kan worden geschaad, blijven de bepalingen van de afzonderlijke milieuwetten van toepassing.⁴²

Artikel 173a Sr is blijkens de wetsgeschiedenis dus in het leven geroepen als vangnet voor milieucriminaliteit die niet door milieuwetten en bestuurlijke handhaving te beteugelen is, terwijl door die milieucriminaliteit wel gevaar voor schade aan de volksgezondheid te duchten is. Nu en in de toekomst.

De situatie rondom Tata Steel en de schadelijke gevolgen die het handelen en nalaten van Tata Steel al jarenlang heeft voor de openbare gezondheid / volksgezondheid voor de omwonenden in de IJmond past naadloos in hetgeen de wetgever juist strafbaar heeft willen stellen nu milieuwetten en bestuurlijke handhaving daartoe niet voldoen. Het bestuurlijk bevoegd gezag heeft in het geval van Tata Steel ook aantoonbaar onvoldoende resultaat bereikt in het afgelopen decennium en concrete

⁴² Kamerstukken II, 1984/85, 19020, nr. 3, pag. 8

en daadwerkelijke verbetering van die bestuurlijke handhaving in de nabije toekomst is volgens de deskundigen niet mogelijk.

Wat moet er in die situatie dan gebeuren om Tata Steel te dwingen zelf op brede en ingrijpende schaal in te grijpen in de productieprocessen teneinde er voor te zorgen dat de voorzienbare en dreigende schade aan de volksgezondheid in de nabije en verre toekomst zoveel mogelijk wordt voorkomen en dat minimaal wordt voldaan aan de wet- en regelgeving die op Tata Steel van toepassing is? Wat moet er gebeuren om Tata Steel te dwingen daadwerkelijk en op korte en lange termijn fors te investeren in onderhoud, duurzaamheid en veiligheid teneinde ook in de toekomst niet alleen de economisch belangen te dienen, maar ook de belangen van volksgezondheid en milieu? En wie is er eindverantwoordelijk te houden voor al hetgeen de afgelopen jaren aan incidenten en overtredingen heeft plaatsgevonden binnen de productieprocessen van Tata Steel waarop niet of onvoldoende is ingegrepen, terwijl men daar wel toe gehouden was?

Het Wetboek van Strafrecht maakt niet voor niets mogelijk dat bestuurders van ondernemingen strafrechtelijk aansprakelijk kunnen worden gesteld voor strafbare feiten die binnen de onderneming hebben plaats gevonden, al hebben de bestuurders feitelijk geen bijdrage geleverd aan het strafbare feit. Het gaan dan om feitelijk leidinggevers of om personen die direct opdracht hebben gegeven tot het strafbare handelen binnen de onderneming.

Met name het leerstuk van het feitelijk leidinggeven geeft veel ruimte om verantwoordelijke bestuurders van ondernemingen strafrechtelijk verantwoordelijk te houden voor strafbaar handelen dat binnen de onderneming en onder hun verantwoordelijkheid plaats vindt. De vervolging van (top)bestuurders van ondernemingen in het verleden vinden ook in de regel plaats op grond van de verdenking feitelijk leiding geven.

- *Artikel 51 Sr*

Artikel 51 Sr over feitelijk leiding geven luidt als volgt:

Artikel 51

1. Strafbare feiten kunnen worden begaan door natuurlijke personen en rechtspersonen.

2. Indien een strafbaar feit wordt begaan door een rechtspersoon, kan de strafvervolging worden ingesteld en kunnen de in de wet voorziene straffen en maatregelen, indien zij daarvoor in aanmerking komen, worden uitgesproken:

- 1°. tegen die rechtspersoon, dan wel
- 2°. tegen hen die tot het feit opdracht hebben gegeven, alsmede tegen hen die feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging, dan wel
- 3°. tegen de onder 1° en 2° genoemden tezamen.

3. Voor de toepassing van de vorige leden wordt met de rechtspersoon gelijkgesteld: de vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid, de maatschap, de rederij en het doelvermogen.

Feitelijk leiding geven aan strafbaar handelen door de rechtspersoon of binnen de rechtspersoon, in casu Tata Steel, heeft volgens vaste jurisprudentie van de Hoge Raad een breed toepassingsbereik waarbij sprake kan zijn van actief/effectief bevorderen van de strafbare gedraging door feitelijke leidinggever(s) of het passief bevorderen door nalaten, terwijl men had moeten en kunnen handelen/ingrijpen om het strafbare handelen te voorkomen.⁴³

Vervolging van bestuurders van ondernemingen die strafbare gedragingen plegen vindt al jaren op enige schaal plaats. De meest in het oog springende zijn de lopende en afgeronde vervolgingen rondom de grote banken zoals ING en ABN/AMRO vanwege grootschalige overtreding van witwaswetgeving binnen die banken, waaraan de topbestuurders dan feitelijk leiding zouden hebben gegeven. In de praktijk komt dat er in de regel op neer dat de bestuurders van de problemen wisten en de bevoegdheid hadden om in te kunnen te grijpen, maar dat hebben nagelaten.

In de visie van aangevers valt redelijkerwijs niet in te zien waarom topbestuurders van banken vanwege witwasovertredingen wel worden vervolgd en topbestuurders van een onderneming als Tata Steel die jarenlang en stelselmatig in strijd met de regels de volksgezondheid in gevaar brengt tot op heden niet aansprakelijk worden gehouden.

Juist in een situatie waarbij het bestuurlijk toezicht aantoonbaar jarenlang heeft gefaald en simpelweg niet bij machte is gebleken haar taak uit te voeren, zou de volksgezondheid in de IJmond

⁴³ Zie voor een uitgebreide uiteenzetting over hoe toepassingsbereik van de deelnemingsvorm feitelijk leiddinggeven het overzichtsarrest van de Hoge Raad van 26 april 2016, ECLI:NL:HR:2016:733, <https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:HR:2016:733&keyword=15/00447>

en omstreken net zo beschermd dienen te worden door de overheid zoals de overheid ook het belang van het voorkomen van zwart geld in het reguliere betalingsverkeer beschermt. Er moet een opsporingsonderzoek worden gestart naar het strafbaar handelen van de onderneming en de verantwoordelijke bankbestuurders daarvoor individueel te vervolgen.

En dit met als doel om alle relevante feiten op tafel te krijgen, het strafbaar handelen te normeren, de schade te verhalen en binnen de onderneming gedragsverandering teweeg te brengen en herhaling in speciale en algemene zin in de toekomst te voorkomen.

De aangevers in de IJmond hebben na al die jaren van ontoereikend overheidstoezicht simpelweg recht op dezelfde bescherming van de overheid en de juridisch strafrechtelijke middelen staan de overheid daarbij in het geval van Tata Steel zonder twijfel ter beschikking. Sterker nog, het strafrecht is het juiste en laatste middel dat aangevers hebben om hun recht te halen.

VI. Resume en strafrechtelijk onderzoek.

Ernstige vervuiling die de hele regio IJmond al jaren raakt, ernstig gevaar voor de volksgezondheid dat al jaren niet effectief wordt bestreden en beperkt en gezondheidsschade die daardoor steeds verder oploopt, jarenlange en structurele overtredingen van wet- en regelgeving, bestuurlijk toezicht dat onmachtig blijkt en tal van kleine en grote incidenten die op het fabieksterrein van Tata Steel plaats vinden en op zich zelf ook weer leiden tot extra schade aan mens en milie: het is in de visie van aangevers nu echt tijd dat strafrechtelijk wordt ingegrepen.

Aangevers verzoeken het Functioneel Parket van het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek te starten naar de feitelijk leidinggevers van Tata Steel die verantwoordelijk zijn geweest voor de intrinsiek schadelijke bedrijfsvoering van Tata Staal wegens overtreding van artikel 173a Sr.

Dat strafrechtelijk onderzoek zou zich in de visie van aangevers in de kern moeten richten op de besluitvorming binnen de leiding van Tata Steel (in brede zin) in directe relatie tot het stelselmatig overtreden van de wet- en regelgeving door Tata Steel en het nalaten voldoende in te grijpen en te investeren in de productieprocessen teneinde voorzienbare schade voor mens, dier en milie zo veel mogelijk tegen te gaan of te beperken.



Bénédicte Ficq, mede namens alle aangesloten belanghebbenden.