

Vergaderjaar 2024–2025

28 089

Gezondheid en milieu

29 826

Industriebeleid

Nr. 331

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT EN DE MINISTER VAN KLIMAAT EN GROENE GROEI

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 december 2024

Op 4 oktober ontving u van mij het tweede advies «Gezond groen staal in de IJmond»¹ van de Expertgroep Gezondheid IJmond (hierna: Expertgroep). De afgelopen tijd heeft het kabinet het advies nader bestudeerd. Ook is gesproken met de andere overheden, omwonenden en Tata Steel. Tijdens de commissiedebatten Externe Veiligheid (op 16 oktober jl.) en Verduurzaming Industrie (op 17 oktober jl.) zijn door de Kamer al verschillende perspectieven op het advies aan de orde gesteld. Ook zijn er enkele aangenomen moties en ontvangen zienswijzen meegewogen bij de totstandkoming van deze reactie. Op basis van al deze input bieden wij u vandaag, conform de toezeggingen aan uw Kamer, de kabinetsreactie op het advies aan.

Het advies van de Expertgroep bevat verschillende onderdelen. Zo gaat de Expertgroep verder in op het borgen van gezondheid, enkele daarvoor belangrijke milieufactoren ((ultra)fijnstof, zeer zorgwekkende stoffen en geluid), het op korte termijn realiseren van gezondheidswinst, en de overweging wat gezond genoeg is. Ten slotte wordt in het advies ingegaan op het beter meten, monitoren en communiceren.

Deze kabinetsreactie op het advies is als volgt opgebouwd. Eerst wordt een algemene reflectie gegeven op de hoofdboodschap van het advies en de staalindustrie in algemene zin. Vervolgens wordt in meer detail op de verschillende onderdelen ingegaan. In de bijlage treft u een overzicht van de aangenomen moties in het plenaire debat over de toekomst van Tata Steel van begin mei 2024 en de opvolging hiervan, conform de toezegging aan het lid Theunissen (PvdD²). Met deze Kabinetsreactie

¹ Kamerstuk II 28 089, nr. 324

² TZ202410-138

worden ook de verzoeken³ afgedaan van de vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat wat betreft reactie op ontvangen brieven.

Algemene reflectie

Dagelijks maken we veel gebruik van staal en het is onmisbaar voor bijvoorbeeld het bouwen van huizen, bruggen en auto's. Controle over de toeleveringsketen van staal, via productie en hergebruik op eigen bodem, is van strategisch belang voor Europa⁴.

De staalindustrie draagt ook bij aan de economie en werkgelegenheid. De totale industrie is, met 12,5% van het bbp, een belangrijk onderdeel van de Nederlandse economie, en draagt bij aan kennis en innovatie. Tata Steel creëert toegevoegde waarde, innovatiekracht (o.a. door hun Innovation Center) en circa 10.000 directe en tienduizenden indirecte banen in de regio en daarbuiten.

Tegelijkertijd staat Tata Steel voor een grote opgave, op het gebied van CO₂-reductie, de vermindering van stikstofuitstoot en de vermindering van de impact op de leefomgeving. Een duurzame toekomst voor Tata Steel vereist de transitie naar schoon en groen staal. Daarom zet het kabinet in op een maatwerkafsprak met het bedrijf.

Als de overheid investeert in de vergroening en het schoner maken van de fabriek, is het belangrijk zeker te weten dat de gezondheidssituatie in de IJmond daardoor daadwerkelijk verbetert. Daarom is bij de reactie op het eerste advies⁵ en de vaststelling van het mandaat⁶ aangegeven dat gezondheid als een essentieel onderdeel van de maatwerkafpak wordt meegenomen. Ook dit tweede advies van de Expertgroep draagt daaraan bij en het kabinet is de Expertgroep hier dan ook erkentelijk voor.

Het kabinet is zich bewust van de verschillende aangenomen Kamer-moties rondom het dossier Tata Steel en de Expertgroep. En in het bijzonder de motie Thijssen⁷, waarin opgeroepen wordt om de adviezen van de Expertgroep Gezondheid IJmond als harde voorwaarde in de onderhandelingen op te nemen en zodanig de gezondheid van de bevolking van de IJmond een volwaardige plaats te geven in de maatwerkafspraken. De grondhouding van het kabinet is daarom om de adviezen waar dat kan over te nemen.

Het kabinet zal op basis van het eerdere en voorliggende advies daarom:

- blijven inzetten op een maatwerkafsprak met Tata Steel, met als doel het realiseren van zoveel mogelijk gezondheidswinst voor 2030. Concrete maatregelen hierbij zijn het zo snel mogelijk sluiten van Kookgasfabriek 2, het versneld realiseren van overkappingen en het realiseren van geluids-reducerende maatregelen – vooral op piek- en tonaalgeluid.
- blijven inzetten op de transitie naar duurzame en schone productie die naar verwachting zal leiden tot reductie van emissies van zeer zorgwekkende stoffen en voor gezondheid relevante factoren. Deze reducties zullen zoveel mogelijk worden vastgelegd. Tata Steel zal ook daarna zeer zorgwekkende stoffen moeten blijven minimaliseren.
- in de regelgeving zorgen voor aanscherpingen, waardoor het bevoegd gezag beter in staat is om verbeteringen voor omwonenden die niet nu

³ 2024Z15443/2024D40250 en 2024Z15915/2024D40251

⁴ Kamerstuk 32 813, nr. 1369

⁵ Kamerstuk 32 813, nr. 1369

⁶ Kamerstuk II 29 826, nr. 209

⁷ Kamerstuk II 28 089, nr. 307

met de maatwerkafpraak worden gerealiseerd, via vergunningverlening, toezicht en handhaving af te dwingen. Dit vraagt om een brede afweging waarbij ook moet worden gekeken naar de impact op het vestigingsklimaat en de concurrentiepositie van bedrijven in Nederland, alsmede de impact op regeldruk, zodat het kind niet met het badwater wordt weggegooid.

Tegelijkertijd wil het kabinet geen verwachtingen wekken die niet zijn waar te maken. Het is niet mogelijk alle adviezen van de Expertgroep met behulp van de (beoogde) maatwerkafpraak met Tata Steel op te volgen. Het kabinet denkt met de maatwerkafpraak wel voor 2030 een forse stap te zetten qua gezondheidswinst. Het uitvoeren van alle adviezen vraagt meer maatregelen, meer middelen en meer tijd.

Verder merkt het kabinet op dat uit de Volksgezondheid Toekomst Verkenning 2024 (VTV) blijkt dat gezondheid en sociaaleconomische gezondheidsachterstanden voor een belangrijk deel worden bepaald door omstandigheden waarin mensen opgroeien, wonen en werken⁸. Een ongezond buiten- en binnenmilieu veroorzaakt 4,5 procent van de ziektelast in Nederland, vooral door luchtvervuiling. Maatwerkafspraken kunnen een bijdrage leveren aan het verbeteren van de gezondheid, maar er is ook meer nodig. Domeinoverstijgende inzet op gezondheid is een belangrijke toekomstrichting voor gezondheidsbescherming en gezondheidsbevordering in Nederland. Dit wordt door het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport gecoördineerd en hierover wordt u separaat geïnformeerd.

Deze kabinetsreactie gaat specifiek over het meenemen van de adviezen in de maatwerkafpraak met Tata Steel. In de uitgebreidere appreciatie hieronder werken we dit verder uit. Daarbij worden de adviezen van de Expertgroep telkens schuingedrukt genoteerd en gevolgd door de reactie.

Gezondheid borgen

De Expertgroep stelt dat een gezondheidseffectrapportage (GER) de gevolgen van een project op de gezondheid van de bevolking in kaart brengt, en dat dit een hulpmiddel is bij het nemen van besluiten om zo gezondheid een volwaardige plaats te geven in besluitvorming. Ook geeft de Expertgroep nader advies over welke milieufactoren en gezondheidsindicatoren onderdeel van een GER zouden moeten zijn.

Het RIVM ontwikkelt momenteel de methodiek van de GER voor Tata Steel en zal de adviezen van de Expertgroep daarbij betrekken. In het kader van het opstellen van de GER methodiek is aan RIVM gevraagd in hoeverre het mogelijk en zinvol is om hierbij ook met DALY's (*Disability Adjusted Life Years*) te werken, zoals door de Expertgroep is geadviseerd. De verwachting is dat de voorgestelde methodiek begin volgend jaar aan de Kamer kan worden aangeboden. De Kamer wordt dan ook geïnformeerd over het proces van de uitvoering van de GER.

De Expertgroep adviseert gezondheidseffecten van de groen staal plannen als harde voorwaarde af te spreken en een plicht op te nemen om de plannen aan te passen indien de gezondheidseffecten negatief uit de pas gaan lopen met de afgesproken doelen.

Het kabinet onderschrijft dit advies van de Expertgroep en zet bij de onderhandelingen in om de prognoses van de plannen op de voor

⁸ Kamerstuk 32 793, nr. 791

gezondheid relevante stoffen als harde voorwaarde vast te leggen. Zo ontstaat zekerheid dat deze prognoses ook worden gerealiseerd.

De Expertgroep wijst erop dat uitkomsten van de GER kunnen worden betrokken bij de overwegingen rondom het ontwerpbesluit op de vergunningaanvraag.

Het kabinet kan zelf geen opvolging geven aan deze aanbeveling. Dat is aan het bevoegd gezag, de provincie Noord-Holland en de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) die deze taak in mandaat uitvoert. De OD NZKG is verantwoordelijk voor de vergunningverlening. Wel merkt het kabinet op, dat in de regelgeving op dit moment geen concrete bevoegdheden zijn opgenomen waarmee een vergunningverlener op basis van de GER voorschriften kan stellen. Het kabinet begrijpt dat de provincie Noord-Holland ook werkt aan een reactie op het advies van de Expertgroep, waarin dit verder wordt toegelicht.

Een GER is, in tegenstelling tot een milieueffectrapportage, op dit moment nog geen bestaand wettelijk instrument. In het kader van de Actieagenda Industrie en Omwonenden⁹ wordt verkend of een GER eenzelfde plek als een milieueffectrapportage kan krijgen in de besluitvorming over omgevingsvergunningen voor industriële bedrijven, mede naar aanleiding van de motie Gabriëls¹⁰. Indien daarvoor wordt gekozen, ligt het ook in de rede om de GER als instrument wettelijk te verankeren. Dit vraagt een goede afweging, waarbij breder dan alleen de casus Tata Steel moet worden gekeken. Overigens zal deze mogelijke wetswijziging niet op tijd komen voor de vergunningverlening van Groen Staal, omdat het creëren van een wettelijke grondslag enkele jaren kost.

Belangrijke milieufactoren

In haar advies geeft de Expertgroep nadere richting over belangrijke milieufactoren die mee moeten worden genomen in de overweging om gezondheidswinst te behalen. De Expertgroep onderschrijft wederom de conclusies van het RIVM¹¹ dat de grootste gezondheidswinst is te behalen door de reductie van fijnstof (PM10 en PM2,5) en stikstofdioxide (NO₂). Wel vraagt de Expertgroep ook aandacht voor de additionele belangrijke milieufactoren ultrafijnstof, geluid en Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en metalen.

(Ultra)fijnstof

Er is toenemend bewijs dat ultrafijnstof¹² belastend is voor gezondheid. Het advies benadrukt daarom het belang om de huidige ultrafijnstofsituatie systematisch in beeld te brengen en meetpunten in de IJmond daar onderdeel van te maken.

Het kabinet erkent de risico's van ultrafijnstof. Daarom werkt het RIVM op dit moment aan het uitrollen van een ultrafijnstof meetnet¹³. Gelet op het advies, vindt het kabinet het logisch om te verkennen of in de IJmond een vast meetpunt voor ultrafijnstof kan worden gerealiseerd. RIVM zal

⁹ Kamerstuk 28 089, nr. 273

¹⁰ Kamerstuk 28 089, nr. 287

¹¹ <https://www.rivm.nl/publicaties/bijdrage-van-tata-steel-nederland-aan-gezondheidsrisicos-van-omwonenden-en-kwaliteit>

¹² Ultrafijnstof is een mengsel van hele kleine deeltjes, met afmetingen tot circa 100 nanometer (0,1 micrometer, 10.000 keer kleiner dan een millimeter) Ultrafijnstof | RIVM

¹³ Kamerstuk 30 175, nr. 439

worden gevraagd om te bezien of een vast meetpunt in de IJmond nuttig en uitvoerbaar is.

Het is belangrijk om te benadrukken dat ultrafijnstof in de leefomgeving goed kan worden gemeten, maar dat metingen aan de schoorsteen (van emissies) op dit moment technisch erg complex zijn. Ook zijn er momenteel geen (technische) maatregelen bekend om de uitstoot van ultrafijnstof aan de schoorsteen te reduceren. Dit heeft er onder andere mee te maken dat voor verschillende bronnen onbekend is hoe het ultrafijnstof ontstaat. Het kan direct vrijkomen, maar wordt ook gevormd in de lucht.

Naar het ontstaan van ultrafijnstof is dus meer onderzoek nodig. Dit wordt meegenomen in de kennisagenda die op dit moment wordt opgesteld door het RIVM¹⁴. Dit betekent ook dat het op dit moment niet mogelijk is om harde, bindende afspraken te maken met Tata Steel over de uitstoot van ultrafijnstof. Wel zullen de effecten van het Groen Staalplan op ultrafijnstof, voor zover mogelijk, kwalitatief worden meegenomen in het milieueffectrapport en de GER.

Geluid en geluidshinder

In het tweede advies wordt het gezondheidsrisico van verhoogd geluidshinder benoemd rondom de activiteit van groen staalproductie. De Expertgroep benadrukt in navolging van het rapport van het RIVM¹⁵ en de eerdere onderzoeken van de GGD Kennemerland en Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG)¹⁶ dat binnen het bestaande geluidsplafond geluidshinder wordt ondervonden door omwonenden. Het is dus van belang dat Tata Steel additionele maatregelen neemt om deze hinder te verminderen en dat hierover afspraken worden gemaakt in de maatwerkafpraak.

Het kabinet onderstreept dit belang ook. Het is wettelijk niet toegestaan dat Tata Steel de bestaande geluidszone overschrijdt, ook niet als gevolg van de verduurzamingsplannen. Maar ook binnen de bestaande geluidszone wordt hinder ondervonden vooral op piek- en tonaalgeluid. Daarom zijn geluidsmaatregelen voor deze hinder een expliciet onderdeel van het onderhandelingsmandaat¹⁷. In haar plannen committeert het bedrijf zich om bronnen van geluidsoverlast beter te identificeren, vervolgens te elimineren of te reduceren en te monitoren¹⁸. Het advies van de Expertgroep onderstreept de urgentie van deze maatregelen. In de maatwerkafspraken met het bedrijf wordt afgesproken hoe dit wordt vormgeven en wat de rol van omwonenden hierbij is. Parallel verkent de Provincie naar aanleiding van het eerdere geluidbeheer onderzoek momenteel samen met de GGD en omwonenden of het mogelijk is beter in kaart te brengen welke geluiden de meeste hinder veroorzaken¹⁹.

Zeer Zorgwekkende Stoffen

De Expertgroep constateert dat sommige Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS), andere schadelijke stoffen en metalen een veel hogere depositie hebben in de IJmond dan elders. Daarom adviseert de Expertgroep om

¹⁴ Actieagenda Industrie en Omwonenden, actie 14. Kamerstuk 28 089, nr. 273

¹⁵ Kamerstuk II 28 089, nr. 307

¹⁶ <https://odnzkkg.nl/onderzoek-industriegeluid-ijmond-2024/>

¹⁷ Kamerstuk 29 826, nr. 209

¹⁸ Brief Groen Staal van Tata Steel, bijlage bij Kamerstuk 28 089, nr. 271

¹⁹ Document NoordHolland – Brief aan PS over onderzoek geluidbeheer industrieterrein IJmond – iBabs Publieksportaal (bestuurlijkeinformatie.nl)

forse reductie (tot 90%) na te streven van specifiek polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK's), een aantal metalen en benzeen en de dioxine-emissie niet te laten stijgen.

In Nederland geldt voor ZZS een minimalisatieverplichting. Dit houdt in dat emissies zo veel mogelijk moeten worden voorkomen en wanneer dit niet lukt blijvend moet worden gestreefd naar zo veel mogelijk reductie. Ook bij Tata Steel. Uit het nog te verschijnen milieueffectrapport volgt welke ZZS reductie verwacht mag worden gedurende de eerste fase van de plannen van Tata Steel. Naar verwachting zal sprake zijn van een forse reductie, maar waarschijnlijk niet 90%. Er zou dan dus nog een restopgave overblijven. Die zal deels worden gerealiseerd na 2030 als gevolg van de verdere verduurzaming van het bedrijf (na het vervangen van de resterende Hoogoven en Kookgasfabriek).

Parallel wordt vanuit de minimalisatieplicht verwacht van Tata Steel om regelmatig te bezien hoe de emissies van ZZS verder gereduceerd kunnen worden. Het bevoegd gezag ziet hier op toe. Om dat beter te kunnen doen, is verbetering van de kosteneffectiviteitsregel nodig, zo stelt de Expertgroep. Het kabinet herkent dit advies en is (ook op basis van eerdere evaluaties) aan de slag met het verbeteren van de regelgeving op dit vlak. Er zal worden bekeken of kosteneffectiviteitsnormen voor ZZS wettelijk kunnen worden verankerd. Ook wordt gewerkt aan ondersteuning van bevoegde gezagen bij het toepassen van de minimalisatieplicht, onder meer door betere kennisdeling en het geven van handvatten voor het opstellen en beoordelen van Vermijdings- en Reductieprogramma's.

Het bevoegd gezag beschikt op dit moment al over emissiemetingen van ZZS. Bedrijven zijn door de wettelijke informatieverplichting verplicht deze gegevens met het bevoegd gezag te delen. Daarnaast is er een landelijke elektronische database voor een uniforme registratie van ZZS emissies naar lucht en water opgezet. De planning is dat het verplicht gebruik van deze ZZS-emissiedatabase vanaf 1 januari 2025 in werking treedt. Hiermee worden ZZS emissies voor eenieder inzichtelijk.

Regelmatig worden in opdracht van de OD NZKG ZZS emissiemetingen uitgevoerd, onder andere bij de Kookgasfabrieken²⁰. Als opvolging van het rapport «*Industrie en Omwonenden*» van de Onderzoeksraad voor de Veiligheid beziet het bevoegd gezag momenteel welke metingen actief openbaar kunnen worden gemaakt²¹.

Garandeer gezondheidswinst op korte termijn

De Expertgroep herhaalt haar pleidooi om per direct de overkappingen van de ertsopslagen te bouwen en het versneld sluiten van Kookgasfabriek 2 (KGF2) zonder verhoging van de uitstoot van KGF1. Het advies waarschuwt dat moet worden voorkomen dat uitstoot tijdens de overgangsfase toeneemt.

De Expertgroep adviseert in lijn met de huidige inzet van het kabinet om de bouw van overkappingen te versnellen en om KGF2 eerder te sluiten. Het kabinet zet in op een zo snel mogelijke totstandkoming van de maatwerkafpraak, zodat het realiseren van deze maatregelen op een zo kort mogelijke termijn kan starten. Hoe sneller deze maatregelen worden genomen, hoe eerder de belasting op de omgeving afneemt. Het realiseren van deze maatregelen tijdens de overgangsfase helpt

²⁰ <https://tata.odnzk.nl/uitkomst-van-de-metingen-diffuse-emissies-bij-kookgasfabriek-2/>

²¹ Zie ook bijlage «Reactie Omgevingsdienst NZKG» bij Kamerstuk 28 089, nr. 269

voorkomen dat tijdens de overgangsfase de belasting op de omgeving groter wordt dan in de huidige situatie.

Recent heeft de OD NZKG haar voornemen tot een aanzegging ten aanzien van Kookgasfabriek 2 kenbaar gemaakt aan Tata Steel²². Hiermee wordt Tata Steel opgeroepen de KGF2 in overeenstemming te brengen met de voor Tata Steel geldende regels. De OD NZKG kan hierover op dit moment juridisch gezien nog geen verdere informatie verstrekken. De OD NZKG handelt onafhankelijk. Gelet op de mogelijke impact zal het kabinet de ontwikkelingen nauw blijven volgen.

Het kabinet benadrukt dat financiële steun alleen mogelijk is voor bovenwettelijke maatregelen, dat wil zeggen maatregelen die verder gaan dan de wet op dit moment voorschrijft. Het is niet alleen onwenselijk maar ook niet toegestaan om staatssteun te geven om te voldoen aan de wet. Daarom blijft het kabinet kritisch kijken of de maatregelen waarover met Tata Steel wordt gesproken bovenwettelijk zijn. Ook de Europese Commissie kijkt hier kritisch op mee.

Naast maatregelen voor de korte termijn, blijft het kabinet zich ook inspannen voor verdere milieu en gezondheidsverbetering op de middellange en lange termijn. De recent herziene Europese richtlijnen op het gebied van Luchtkwaliteit en Industriële Emissies dragen hieraan bij. Overigens niet alleen in de IJmond. Als gevolg van de nieuwe luchtkwaliteitsnormen zal de luchtkwaliteit in heel Nederland stapsgewijs moeten verbeteren. En met de nieuwe regels over Industriële Emissies wordt het toepassen van Best Beschikbare Technieken aan de onderkant van de bandbreedte (dus met de minste milieu-impact) de norm.

In aanvulling daarop wordt verkend hoe het regelgevend kader verder kan worden versterkt. Hierbij is specifiek aandacht voor verouderde installaties, zoals op het terrein van Tata Steel. Daarnaast wordt gezien hoe gezondheid beter kan worden meegenomen in de vergunningverlening. Als onderdeel daarvan wordt bijvoorbeeld met de GGD en het Ministerie van VWS verkend hoe de (advies)rol van GGD'en kan worden versterkt. Ook wordt onderzocht hoe cumulatie van stoffen kan worden meegenomen in vergunningverlening. En er wordt bekeken hoe het voorzorgsbeginsel beter hanteerbaar kan worden gemaakt.

Ook bekijkt het kabinet zoals eerder aan de Kamer is gemeld²³, samen met de provincie Noord-Holland en de IJmondgemeenten, welke andere bronnen en maatregelen kunnen bijdragen aan het verbeteren van de luchtkwaliteit in de IJmond. Momenteel loopt hier een aantal onderzoeken voor. Zo zijn de IJmondgemeenten bezig met het inventariseren van mogelijke aanvullende maatregelen. En in het kader van het Schone Lucht Akkoord, vindt een onderzoek plaats waarbij verschillende maatregelen in kaart worden gebracht. Begin volgend jaar kan op basis hiervan verdere beleidsontwikkeling plaatsvinden.

Overwegingen rondom «gezond genoeg»

De Expertgroep erkent dat de WHO 2021 richtlijnen helaas pas op de langere termijn haalbaar zijn. Daarom geeft de Expertgroep drie overwegingen mee in de vraag wat is gezond genoeg. Ten eerste, vergelijk de blootstelling aan TSN met het wonen in een gemiddelde stad in Nederland. Ten tweede, kijk naar integrale gezondheidswinst: verbetering

²² Onderzoek OD NZKG naar Tata Steels kookgasfabriek 2 in eindfase – Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

²³ Kamerstuk 32 813, nr. 1369

op het ene punt mag niet leiden tot verslechtering op een ander punt. Tot slot, werk met bandbreedtes om zo om te gaan met de grootte onzekerheid rondom geschatte gezondheidswinst.

Zoals ook aangeven in de kabinetsreactie op het eerste advies van de Expertgroep onderschrijft het kabinet het doel om de WHO 2021 advieswaarden op termijn te behalen²⁴. Het is duidelijk dat deze waarden stapsgewijs zullen moeten worden behaald en dat dit voor 2030 niet haalbaar is. Wel blijft het uitgangspunt voor de langere termijn dat er in 2050 geen emissies meer plaatsvinden die de gezondheid of biodiversiteit schaden, in lijn met de Europese *zero pollution* doelstelling. Dit perspectief sluit aan bij de oorspronkelijke aanbeveling van de Expertgroep dat bewoners in de IJmond dezelfde kansen op een goede gezondheid zouden moeten hebben als inwoners van Nederland die niet aan deze industrie zijn blootgesteld.

De voorgestelde overweging voor de korte termijn van de Expertgroep om de situatie in de IJmond met een gemiddelde stad te vergelijken lijkt in eerste instantie een mooi uitgangspunt en een praktische invulling van de vraag wat gezond genoeg is. Het kabinet heeft daarom besproken of en in welke mate de situatie in de IJmond kan worden vergeleken met andere situaties. Hieruit is gebleken dat elke vergelijking haken en ogen heeft. De ene stad scoort beter op het ene aspect, de volgende stad op het andere aspect. Er zal dus een keuze moeten worden gemaakt tussen relevante gegevens, die zich niet eenvoudig met elkaar laten vergelijken of afwegen²⁵. Ook fluctueren waardes van steden – in de regel is er sprake van een neerwaartse trend – waardoor hoe dan ook referentiewaarden zouden moeten worden gehanteerd. Het advies van de Expertgroep bevat weliswaar enkele rekenvoorbeelden, maar deze zijn op zichzelf onvolgende om als referentiewaarden te dienen. Het vaststellen van deze referentiewaarden roept daarnaast weer nieuwe vragen op, bijvoorbeeld hoe die zich verhouden tot de wettelijke milieukwaliteitswaarden. Ook is te verwachten dat een dergelijke keuze tot een precedentwerking leidt en dus weloverwogen moet worden. Al met al neemt het kabinet dit advies daarom nu niet over.

Het uitgangspunt van het kabinet blijft helder: dat als gevolg van de maatwerkafpraak de impact van Tata Steel op de gezondheid van omwonenden, werknemers en oud-werknemers, zo snel en zo ver mogelijk moet worden geminimaliseerd als nu mogelijk is, zowel in termen van schadelijke emissies, immissies, als hinder. Deze vermindering van schadelijke impact op de gezondheid moet bovendien goed gemeten en gecontroleerd worden.

De Expertgroep stelt voor om integraal naar de afweging van gezondheidsaspecten te kijken. Dit advies is ook gegeven door de Commissie voor de Milieueffectrapportage en in die hoedanigheid overgenomen door het bevoegd gezag in het advies op de NRD aan Tata Steel. Het kabinet ondersteunt deze lijn en vindt dat het belangrijk is om gezondheidswinst breed te bekijken. Het is belangrijk dat de gezondheidswinst in algemene zin afnemen. Een kleine verslechtering aan de ene kant moet een grote verbetering aan de andere kant niet belemmeren.

In het advies geeft de Expertgroep aan dat het gegeven de onzekerheden het verstandig is om te werken met bandbreedtes waarbinnen gezondheidseffecten kunnen worden verwacht. Het kabinet is het hiermee eens en zal dit waar zinvol toepassen binnen de GER en de maatwerkafspraken.

²⁴ Kamerstuk II 32 813, nr. 1369

²⁵ Denk aan het type stof of hinder, emissie, concentratie, depositie, blootstelling, gezondheidseffecten enzovoorts.

Meten, monitoren en transparantie

Ten slotte bepleit de Expertgroep verbetering van meten en monitoren en de communicatie daarover. Zo adviseert zij om ultrafijnstof te gaan meten en uitgebreider te meten voor onder andere geluid en ZZS. Verder moet vaker onafhankelijk worden gemeten en is meer inzicht en openheid in ongewone voorvallen nodig.

Het kabinet heeft in de inzet voor de onderhandelingen aangegeven te streven naar meer transparantie vanuit het bedrijf. Hierover wordt op dit moment onderhandeld. In reactie op het advies van de Expertgroep heeft Tata Steel zelf ook al aangegeven ook meer transparant te willen zijn. Er zal worden verkend of op het vlak van transparantie al een stap gezet kan worden, onafhankelijk van de, onderhandeluitkomsten met het bedrijf. Dit uiteraard met inachtneming van de kaders voor concurrentiegevoelige informatie.

Het bevoegd gezag beschikt en maakt gebruik van de juridische en financiële mogelijkheden om onafhankelijke controlemetingen uit te voeren. Daarnaast kijkt het kabinet welke verbeteringen nog meer mogelijk zijn op dit vlak. Op advies van de Expertgroep zal het kabinet de additionele mogelijkheid van (onafhankelijke) real-time monitoring, zowel aan de schoorsteen als in de omgeving, blijven onderzoeken. Tegelijkertijd houden we ook aandacht voor de doelmatigheid: metingen zijn soms duur of arbeidsintensief.

Burgerwetenschap wordt in de IJmond via Hollandse Luchten al sinds 2019 uitgevoerd²⁶. De uitkomsten hiervan gaan vaak met enige onzekerheid gepaard en hebben dus voornamelijk een indicatieve functie. Recent heeft de OD NZKG een aantal emissiemetingen uitgevoerd. Voor deze emissiemetingen aan de Kookgasfabriek 2 is een klankbordgroep samengesteld bestaande uit omwonenden en een expert. In overleg met het bevoegd gezag zal worden gezien of omwonenden nauwer betrokken kunnen worden bij metingen en monitoring in de IJmond. In dit kader kijkt het kabinet ook uit naar het volgende advies van de Expertgroep. Daarin gaat zij onder andere in op de wijze waarop wordt gemeten, hoe de gezondheid van zowel de bevolking als die van oud-werknemers kan worden gemonitord, en over hoe gegevens beter kunnen worden gecommuniceerd naar omwonenden.

Het kabinet snapt de zorgen rondom de monitoring van de Expertgroep over de vele incidenten rondom het bedrijf, ondanks dat er niet altijd sprake is van een overtreding van de vergunning. Zoals ook in het advies aangegeven is een groot deel van de incidenten vergunt. Sinds 2021 heeft de OD NZKG wijzigingen doorgevoerd om beter onderscheid te kunnen maken tussen ongewone voorvallen en afwijkende bedrijfsomstandigheden. De OD NZKG is daarnaast bezig met een aanpassing van de vergunning voor onder andere het registreren en onderscheiden van ongewone voorvallen, (vergunde) afwijkende bedrijfssituaties en onderhoud.

Parallel daaraan wordt onderzoek gedaan naar de gezondheidseffecten van piekbelasting en manieren om dit beter te reguleren. Ook zal het kabinet kijken of ongewone voorvallen een prominentere plek in de e-MJV kunnen krijgen.

²⁶ <https://hollandse-luchten.org/meetgroepen/regio-ijmond/>

Tot slot

Het advies van de Expertgroep biedt handvatten om ervoor te zorgen dat de gezondheidssituatie rond Tata Steel in de komende jaren verbetert. Dat is van groot belang voor de inwoners van de IJmond. Het kabinet zal hier, langs de in deze brief geschetste lijnen, werk van blijven maken. Tata Steel zelf heeft hier een belangrijke verantwoordelijkheid in. Het bedrijf moet de nadelige gevolgen van haar activiteiten op de fysieke leefomgeving verminderen.

Een belangrijke mijlpaal die het kabinet hoopt te bereiken is het afsluiten van een Joint Letter of Intent. Eerder is, op basis van het eerste advies van de Expertgroep, besloten dat hierin een separate paragraaf over gezondheid opgenomen zal worden. Hierin worden duidelijke afspraken over gezondheidsverbeteringen vastgelegd, in lijn met het eerdere advies van de Expertgroep²⁷. Zodra de concept Joint Letter of Intent beschikbaar is, zal de onafhankelijke Adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie²⁸ advies uitbrengen of de afspraken die bedrijven en overheid maken ambitieus genoeg zijn om verder uit te werken in de concrete maatwerkafspraken. De Expertgroep zal door deze Adviescommissie betrokken worden om te adviseren over de gezondheidsparagraaf in de maatwerkafspraken.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
Ch.A. Jansen

De Minister van Klimaat en Groene Groei,
S.T.M. Hermans

²⁷ Aangangsel Handelingen II 2023/24, nr. 2442

²⁸ Zie het instellingsbesluit: <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047890/2024-04-27>