

GEZONDHEID GEBORGD

Eerste bevindingen van de Expertgroep Gezondheid IJmond

Aangeboden aan staatssecretaris Vivianne Heijnen op 28 februari 2024



LEESWIJZER

De Expertgroep Gezondheid onder voorzitterschap van Prof. Marcel Levi is op 17 oktober 2023 ingesteld door staatsecretaris Vivianne Heijnen (Infrastructuur en Waterstaat, o.a. Milieu) om te adviseren over de gezondheidseffecten van Tata Steel Nederland (TSN) en haar plannen om de fabriek in de IJmond te vernieuwen en te vergroenen. In dit eerste advies van de Expertgroep Gezondheid IJmond komen achtereenvolgens de volgende punten aan de orde:

SAMENVATTING

1. Taakopvatting
2. Gezondheid beter borgen
3. Gezondheidsschade in de IJmond als gevolg van de activiteiten van TSN
4. Wat is gezond genoeg? Normen en verantwoordelijkheden
5. Aandachtspunten bij de verdere uitwerking van de transitie naar groen staal-productie

SAMENVATTING

GEZONDHEID IN DE IJMOND REGIO

- In de afgelopen 50 jaar is aan de gezondheid van omwonenden van TSN onvoldoende aandacht besteed. De expertgroep constateert dat in de afgelopen decennia vrijwel niemand voor bezorgde bewoners is opgekomen. Zorgen van bewoners over schadelijke gezondheidseffecten werden niet serieus genomen. Bewoners vinden herhaaldelijk geen gehoor bij TSN en bij diverse overheidsinstanties. Er is geen belangenbehartiger voor burgers in de IJmond die opkomt voor gezondheid.
- De huidige normen voor industrie met effect op de leefomgeving borgen de gezondheid van omwonenden onvoldoende. Inwoners van de IJmond moeten dezelfde kans op goede gezondheid hebben als inwoners van Nederland die niet aan deze industrie zijn blootgesteld. Vanuit het voorzorgprincipe pleiten wij voor de WHO-richtlijnen uit 2021 als leidend te beschouwen bij het verlenen van vergunningen en in de maatwerkafspraken. Dit geeft handvatten aan TSN en de overheid om gezondheid gelijkwaardig mee te wegen in de ambities. De “*fair share*” benadering van TSN is in dit licht te beperkt.
- De recente RIVM-rapportage¹ die de relatie tussen gezondheidsschade en de uitstoot van TSN wetenschappelijk onderbouwt is een goede en praktische methode om mee te werken. Belangrijk is te beseffen dat het in dit RIVM-rapport beschreven gezondheidseffect een onderschatting is van de werkelijke gezondheidsschade veroorzaakt door TSN.
- Het advies is gezondheid systematisch mee te nemen in de afwegingen rond de vergunningverlening van TSN en de te maken maatwerkafspraken. We pleiten voor een paragraaf over gezondheid in de *joint letter of intent*, waarin duidelijke afspraken over gezondheidsverbeteringen worden vastgelegd. Wij dragen hier graag aan bij.
- Om gezondheidseffecten een volwaardige plaats te geven in de afwegingen is het ons stellige advies om in dit Maatwerktraject, parallel aan de Milieu Effect Rapportage (MER), ook een integrale Gezondheid Effect Rapportage (GER)² op te stellen. Hierin zal o.a. aandacht moeten worden besteed aan de absolute uitstoot van schadelijke stoffen (waaronder stikstofdioxide, (ultra)fijn stof, PAK's, dioxines) en factoren zoals geluidsoverlast en hun effecten op de gezondheid. De GER zal daarbij ook aandacht moeten besteden aan de verwachte gezondheidseffecten van het Roadmap plus-programma en de Heracleus Groen Staal plannen.
- Als expertgroep kunnen wij helpen in het opzetten en beoordelen van de GER. Om gezondheid een volwaardige plaats te geven, zal een voldoende bescherming van de gezondheid van de bevolking van

¹ Rijkinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, De bijdrage van Tata Steel aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, september 2023

² Deze methode bestaat al langer en de werkwijze is al doordacht. Zie bijvoorbeeld Gezondheidseffectmeting voor Gezond Beleid: teamsport op projectbases, Gezondheidskundige en bestuurskundige inzichten en methoden voor GES, Marleen Bakker en Lennert Veerman Erasmus MC, februari 2007

IJmond voorwaardelijk moeten zijn aan de vergunningsverlening en de maatwerkafspraken.

VERSNELLEN

- In de overgangsfase tussen 2025 en 2030 worden de nieuwe installaties uit de Heraclius Groen Staal plannen gebouwd en getest, terwijl de oude installaties nog blijven draaien. Het is aannemelijk dat daarmee de belasting voor de gezondheid van de inwoners van de IJmond in deze jaren toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. Dat kan niet de bedoeling zijn. Een overgangsfase van 6 jaar (2024 –2030) is in dat licht veel te lang. Wij dringen aan op significante versnellingsopties zodat ook vóór 2030 duidelijke verbeteringen in luchtkwaliteit en gezondheidseffecten ten gevolge van TSN worden gerealiseerd.
- Een optie is het eerder sluiten van Kookgasfabriek 2. Dit bedrijfsonderdeel representeert een reëel gezondheidsrisico (o.a. kankerverwekkende PAK's) en is zeer nabij een woonkern gelokaliseerd. Vanuit gezondheidsperspectief pleiten wij ervoor alles op alles te zetten om deze fabriek (veel) eerder dan 2029 (desnoods gefaseerd) te sluiten. Aanvullende opties zijn versnelling van het vergunning- en voorbereidingstraject en eerdere, meer uitgebreide overkapping van onderdelen van het bedrijfsterrein.

MEER TRANSPARANTIE

- Als we als Nederland investeren in schone en groene staalproductie, willen we ook weten en meten wat de effecten zijn om zo verbeteringen in luchtkwaliteit en andere relevante parameters te kunnen vaststellen. Dat is veel beter verifieerbaar en transparanter te maken dan nu is aangegeven in de plannen van TSN.
- Wat de precieze effecten zijn van Roadmap plus en de Groen Staal plannen, is voor de expertgroep tot nu toe lastig te achterhalen. In de milieujaarverslagen, op de website en in de brieven aan het Ministerie worden veelal percentages vermeld, terwijl het essentieel is ook de absolute meetwaarden te kennen. Er is bovendien nu geen onderscheid te maken tussen wat er feitelijk is gemeten en wat verwachtingen zijn. Meer transparantie is hier noodzakelijk door (naast percentages) absolute cijfers te gebruiken en meetmethoden en -gegevens (openbaar) te delen en verifieerbaar te laten zijn. Een alternatieve optie is om het meten te laten uitvoeren door een instituut dat volledig onafhankelijk is van TSN.
- Een laatste aanbeveling betreft de transparantie over de gezondheid van de medewerkers. Wij geven TSN in overweging de gezondheid van medewerkers niet alleen tijdens hun dienstverband, maar ook in de jaren daarna te blijven monitoren, en gegevens daarover op te bouwen en op geaggregeerd niveau te delen.

1. TAAKOPVATTING

- Bij Besluit van 17 oktober 2023 (Staatscourant 2023, 29181) heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat besloten een Expertgroep Gezondheid IJmond in te stellen.³ Deze expertgroep heeft tot taak gevraagd en ongevraagd te adviseren over alle milieu- en gezondheidsaspecten die van belang zijn voor de gezondheid-, milieu en leefomgeving in de IJmond, in het bijzonder gerelateerd aan de verduurzaming van Tatasteel Nederland (TSN) en de daarvoor benodigde maatregelen.
- Het advies maakt deel uit van een serie maatregelen die het kabinet heeft genomen om ervoor te zorgen dat mensen in een gezonde leefomgeving kunnen leven. De intentie is om met de tien grootste industriële uitstoters van broeikasgassen in Nederland te komen tot bindende, wederkerige maatwerkafspraken. Het doel is om daarmee een impuls te geven aan een verduurzamingsslag bij deze bedrijven en tegelijk deze bedrijven een duurzame toekomst te bieden in Nederland.
- TSN is één van de bedrijven met wie dergelijke maatwerkafspraken gemaakt moeten worden. Daartoe is op 15 juli 2022 een *expression of principles* overeengekomen waarin de Staat der Nederlanden en TSN hun ambities voor schone, groene en circulaire staalproductie in de IJmond hebben vastgelegd. Op dit moment wordt toegewerkt naar een *joint letter of intent*, waarin de ambities uit de *expression of principles* tot concrete intenties en afspraken worden uitgewerkt.
- De expertgroep bestaat uit deskundigen op het gebied van milieuchemie, toxicologie, fysische transportverschijnselen, buitenluchtvervuiling, gezondheidsrecht, geneeskunde, public health, epidemiologie en gezondheidscommunicatie. De leden van de expertgroep zijn:

prof. dr. M. Levi	hoogleraar geneeskunde, Amsterdam UMC/UvA, tevens voorzitter
prof. dr. ir. H.E.A. van den Akker	hoogleraar transportverschijnselen en stromingsleer, TU Delft en Universiteit van Limerick
prof. dr. J. de Boer	hoogleraar milieuchemie en toxicologie, VU Amsterdam
dr. Ir. G. Hoek	universitair hoofddocent milieuepidemiologie, Universiteit Utrecht
dr. I.M. de Kleer	kinderlongarts, St Franciscus Gasthuis Rotterdam
mr. drs. N.U.N. Kien	advocaat op het gebied van gezondheidsrecht
prof. dr. I.A. Kreis	emeritus hoogleraar aan de University of Wollongong (Australië)
prof. Dr. M.C. Krol	hoogleraar luchtkwaliteit en atmosferische chemie, Wageningen Universiteit
prof. dr. E.G. Smit	hoogleraar communicatiewetenschap, UvA
prof. dr. K. Stronks	hoogleraar public health, Amsterdam UMC/UvA

- De groep is onafhankelijk en kan gevraagd en ongevraagd adviseren.
- De expertgroep voert deze taak stap voor stap uit. In dit eerste advies worden de bevindingen tot nu toe gerapporteerd van gesprekken die zijn gevoerd met betrokkenen en bestudering van relevante rapporten en verslagen. Deze bevindingen kunnen zodoende ten minste bij het vormgeven van de *joint letter of intent*

³ Zie ook het [instellingsbesluit](#). Geldend van 01-11-2023 t/m heden

worden gebruikt. Met een tweede advies kan rekening worden gehouden bij de totstandkoming van de maatwerkafspraken. Over de *joint letter of intent* en de maatwerkafspraken wordt ook geadviseerd door de Adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie onder voorzitterschap van Carolien Gehrels en de Commissie Wijers (specifiek t.a.v. TSN).

- Vanaf november 2023 heeft de expertgroep onder andere gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van TSN, vertegenwoordigers van (bewoners)organisaties (Dorpsraad Wijk aan Zee, Frisse Wind, Gezondheid op 1, IJmond IJzersterk, de Klankbordgroep van het RIVM), de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD), het RIVM en de GGD Kennemerland/Amsterdam. Ook sprak de expertgroep met de voorzitters van de andere commissies (Wijers en Gehrels) die de regering adviseren over de economische alternatieven en de maatwerkafspraken die het Rijk met TSN wil maken over de transitie naar groene staalproductie. In vervolggesprekken in januari en februari 2024 hebben we bij deze en andere gesprekspartners (o.a. ook de gedeputeerde van de provincie Noord-Holland en wethouders van gemeenten in de IJmond) teruggelegd wat we hebben opgehaald en onze bevindingen gedeeld.
- Hierbij rapporteren wij onze eerste bevindingen. Die delen we nu, zodat de bevindingen bruikbaar zijn bij het maken van maatwerkafspraken tussen het Rijk en TSN over transitie naar groene staalproductie. Tevens zijn ze bruikbaar bij het uitvoeren van de Milieu Effectrapportage (MER), de eerste stap in de vergunningverlening voor de transitie.

2. GEZONDHEID BETER BORGEN

- De activiteiten van TSN waren de afgelopen eeuw een belangrijke motor voor economische welvaart. Het regionale en nationale economisch belang van TSN stond voorop: gezondheid had lang een ondergeschikte rol bij het bedrijf en bij de overheid. Economische welvaart werd, wereldwijd en in de IJmond, als een belangrijke motor voor verbetering van de volksgezondheid gezien. In de afgelopen decennia hebben we steeds meer oog gekregen voor schadelijke effecten op de gezondheid veroorzaakt door een bedrijf als TSN.
- Erkend wordt dat TSN de afgelopen jaren een grote inhaalslag heeft gemaakt door vele broodnodige investeringen te doen die leiden, dan wel nog moeten gaan leiden, tot vermindering van milieuschade, gezondheidseffecten en overlast voor de omwonenden.
- Gezondheid en consequenties voor de gezonde leefomgeving hebben zowel in het verleden als in de afgelopen jaren een te beperkte rol gespeeld bij keuzes die op het fabrieksterrein zijn gemaakt. Daardoor is TSN veel *goodwill* bij omwonenden kwijtgeraakt.
- Er zijn diverse rapporten die aangeven dat de gezondheid van de bevolking in de IJmond slechter is dan die van de bevolking in Nederland die niet aan deze industrie is blootgesteld en dat het bedrijf de gezondheid van omwonenden schaadt.⁴ In de huidige maatschappelijke context is het niet langer acceptabel om dergelijke negatieve gezondheidseffecten te negeren. Vanuit het voorzorgsprincipe hebben bedrijven nu rekening te houden met andere belanghebbenden, zoals bewoners die onvrijwillig worden geraakt door de activiteiten van bedrijven.
- Ervan uitgaande dat er om verschillende redenen veel draagvlak is om de industrie te behouden, gaat het erom dat gezondheid op een volwaardige manier moet worden afgewogen tegen andere waarden. Dat is nu nog niet het geval, want 1. inbedding van gezondheid als doel in het toegepaste systeem van besluitvorming is onvoldoende en 2. de normen die we hanteren voor de luchtkwaliteit en andere gehanteerde normen zijn te ruim om de gezondheid afdoende te beschermen. Een volwaardige afweging van gezondheid als waarde vereist dat beide punten worden aangepakt.
- Het is opvallend dat bewoners en anderen met zorgen over de gezondheidseffecten van TSN de afgelopen decennia tevergeefs aandacht hebben gevraagd bij het bedrijf, maar ook bij overheidsinstanties. Zorgen van bewoners werden weggewimpeld en zijn niet voldoende serieus genomen, zelfs niet door (overheids)organisaties die (mede) tot taak hebben bewoners en hun welzijn en gezondheid te beschermen.
- Rond de bepaling van de gezondheidswinst van de Heracless Groen Staal plannen zien we nog veel onzekerheden. De focus op gezondheid vraagt om meer en heldere verifieerbare cijfers en informatie (zie ook verder paragraaf: Verifieerbaarheid en transparantie in de cijfers en meetgegevens, pagina 11).
- Ons advies is om gezondheid beter te borgen en systematisch mee te nemen in de afwegingen rond de vergunningverlening van TSN en de te maken maatwerkafspraken. We menen dat in de *joint letter of intent*

⁴ Onderzoeksraad voor Veiligheid, "Industrie en Omwonenden", april 2023 en Rijkinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, De bijdrage van Tata Steel aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, september 2023

een paragraaf over gezondheid met duidelijk omschreven doelen wat betreft effecten op gezondheid moet worden opgenomen. Daar dragen we graag aan bij.

- Om de gezondheidseffecten een volwaardige plaats te geven in de afwegingen is het stellige advies om, parallel aan de Milieu Effect Rapportage (MER), een integrale Gezondheids Effect Rapportage (GER) op te stellen die voorwaardelijk is aan het verlenen van de vergunningen en de maatwerkafspraken. Als expertgroep bieden we aan te helpen bij het opzetten en beoordelen van deze GER.
- Dit advies is geheel in lijn met de recente oproep van zowel de SER⁵ als de Raad voor Volksgezondheid en Samenleving⁶ om krachtiger invulling te geven aan de overheidstaak van het beschermen van inwoners van Nederland tegen een ongezonde leefomgeving. Dit vereist niet alleen dat deze gezondheidseffecten zichtbaar worden gemaakt, maar er ook een heldere aansturing wordt ingericht om de aandacht voor deze gezondheidseffecten te borgen.

⁵ [Gezond-opgroeien-wonen-werken.pdf \(ser.nl\)](#)

⁶ Op onze gezondheid - de noodzaak van een sterkere publieke gezondheidszorg | Advies | Raad voor Volksgezondheid en Samenleving (raadrvs.nl)

3. GEZONDHEIDSSCHADE IN DE IJMOND ALS GEVOLG VAN ACTIVITEITEN VAN TSN

- In onze gesprekken met TSN en andere organisaties hebben wij gemerkt dat de uitkomsten van het recent gepubliceerde RIVM-rapport ('De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving', zie voetnoot 4) als richtinggevend worden gezien voor de te nemen maatregelen. Zo benoemt TSN dat zij nu primair stuur op het terugdringen van stoffen waarmee in het RIVM-rapport wordt gerekend, te weten fijnstof, stikstofdioxide, PAK's en lood.
- In het RIVM-rapport wordt geconcludeerd dat de grootste gezondheidswinst is te behalen door de uitstoot van geluid, geur, stof, fijn stof en stikstofdioxide te verlagen. De expertgroep deelt deze conclusie, maar wijst erop dat het RIVM een selectie van relevante risico's hanteert (zie hieronder), zodat te nemen maatregelen niet alleen op basis van dit rapport kunnen worden genomen.

RIVM voegt uniek en goed onderbouwd rapport toe

- Er zijn in de afgelopen decennia al veel onderzoeken gedaan en rapporten uitgebracht die laten zien dat een aantal gezondheidsproblemen vaker voorkomt onder de bevolking in IJmond dan in andere gebieden in Nederland. Het recente rapport van het RIVM voegt aan die onderzoeken een nieuw gegeven toe. Het levert voor het eerst een wetenschappelijke onderbouwing van de claim dat de activiteiten van TSN de *oorzaak* zijn van verhoogde gezondheidsrisico's voor de bevolking in de IJmond. Het rapport specificeert een 'logisch model' dat de stappen in de keten beschrijft van emissies vanaf het terrein van TSN tot gezondheidsschade bij de bewoners. Voor elke stap in de keten is reeds beschikbaar wetenschappelijk bewijs geïntegreerd tot één model. Zo is er, als voorbeeld, in eerder onderzoek aangetoond dat het risico op longkanker bij de bevolking in de IJmond hoger is dan bij de rest van de bevolking in Nederland. Het RIVM-rapport onderbouwt vervolgens dat de uitstoot van stoffen op het TSN-terrein een substantiële verhoging van het risico op longkanker geeft.

Onderschatting van de gezondheidseffecten

- Het rapport geeft schattingen van de omvang van de huidige gezondheidsschade. Zo is een van de vaak geciteerde uitkomsten dat bewoners in Wijk aan Zee 2,5 maand korter leven als gevolg van de activiteiten van TSN. Wij zijn van oordeel dat het RIVM-rapport het werkelijke effect van TSN op de gezondheid van de bevolking *onderschat*. Daar zijn verschillende redenen voor. We noemen er vijf:
 1. In het rapport ontbreken belangrijke gezondheidseffecten zoals het effect van fijnstof en stikstofdioxide op vroeggeboorte, laag geboortegewicht, een verminderde longfunctie, niet-fatale hartaanvallen en diabetes type 2.
 2. Het model focust op de gezondheidseffecten van individuele factoren maar houdt geen rekening met de stapeling van gezondheidsrisico's veroorzaakt door TSN in de IJmond. Die stapeling kan

ertoe leiden dat het totale gezondheidsrisico groter is dan de som der delen. Het model verdisconteert dit mogelijke cumulatieve effect niet.

3. Het rapport zegt niets over de gezondheidsschade die het gevolg is van blootstelling in het verleden. Dat is belangrijk, omdat de blootstelling op een aantal elementen in het verleden hoger was dan nu het geval is. Dit geldt bijvoorbeeld voor lood (zie voorbeeld hieronder).
4. De effecten van blootstelling aan stof, stank en geluid zijn uiteindelijk niet gekwantificeerd in de samenvattende gezondheidsindicator (Disability Adjusted Life Years- DALY's). De reden hiervoor is dat in de literatuur geen gewichten bekend zijn over de gezondheidsschade als gevolg van deze stressoren. Hierdoor blijven bepaalde gezondheidsaspecten onbelicht, zoals depressieve klachten als gevolg van blootstelling aan geluid.
5. In het rapport ontbreekt de kwantificering van gezondheidseffecten van uitstoot van- en blootstelling aan stoffen zoals metalen (o.a. vanadium, ijzer), ultrafijn stof, vluchtige organische verbindingen (VOC's) waaronder benzeen en zwavelwaterstof (H₂S). Bij onder andere de kookgasfabrieken komen Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) vrij die al in lage concentraties schadelijk kunnen zijn, maar niet in het model zijn opgenomen.

Voorbeeld: gevaar van blootstelling in het verleden

Lood heeft een sterk effect op het IQ. Kinderen geboren uit ouders die te veel aan lood zijn blootgesteld kunnen aangeboren afwijkingen hebben, mentale achterstanden of gedragsverstoring vertonen. Cijfers over de uitstoot van lood door TSN geven aan dat het in 2019 om een paar honderd kilo uitstoot per jaar gaat. Dit was 60.000 kilo per jaar in het verleden. De overheid heeft al jarenlang het streven om de loodbelasting in Nederland te verminderen. Tegelijkertijd werden wel vergunningen verstrekt aan TSN voor de emissies van zeer grote hoeveelheden lood. Er is de afgelopen vijftig jaren circa 3000 ton lood neergekomen in de IJmond. Dat lood is niet verdwenen, maar zit in de grond waar het minder effect heeft dan wanneer het in de lucht aanwezig zou zijn. In de zanderige duinen en de strandomgeving kan het lood echter weer vrijkomen.

4. WAT IS GEZOND GENOEG? NORMEN EN VERANTWOORDELIJKHEDEN

Gelijke kansen op gezondheid voor de IJmond

- Praktisch uitgangspunt voor de expertgroep is dat bewoners in de IJmond dezelfde kansen op een goede gezondheid hebben als inwoners van Nederland die niet aan deze industrie zijn blootgesteld. Wij adviseren gezondheid daarbij breed op te vatten, af te lezen aan bijvoorbeeld (gezonde) levensverwachting, kans op specifieke ziekten, hinder en gevoelens van angst en stress.⁷ Zo'n brede conceptualisatie van gezondheid is nodig omdat ook de invloed van deze industrie (positief en negatief) heel divers is, van blootstelling aan kankerverwekkende stoffen, geluid of stank, tot werkgelegenheid en welvaart.
- Wat voor inwoners van de IJmond geldt, geldt ook voor anderen. TSN is wereldwijd gezien een relatief moderne en efficiënte fabriek. Verplaatsing van milieu- en gezondheidsrisico's naar andere plaatsen in Europa of de wereld neemt de gezondheidsschade niet weg en is ongewenst. Verschonen en vergroenen van TSN is daarom nodig.

Wettelijk kader om gezondheidsbelangen te borgen

- Er is een duidelijk bestaand en recent vernieuwd wettelijk kader om de gezondheid van de omwonenden van TSN beter te borgen.⁸
- Artikel 21 Grondwet legt een zorgplicht op aan de overheid: *“De zorg van de overheid is gericht op de bewoonbaarheid van het land en de bescherming en verbetering van het leefmilieu”*. Deze zorg betreft voor ons dichtbevolkte land belangrijke onderwerpen zoals de waterkering en waterbeheersing, maar ook het leefmilieu. Hier moet het klimaat in het algemeen bij worden genoemd, alsmede de luchtkwaliteit, de kwaliteit van het oppervlaktewater en het drinkwater, het terugdringen van de uitstoot van CO₂ en van stikstof, de omgang met aflopende energievoorraden en de schaarste van grondstoffen. Artikel 22 van de Grondwet verplicht de overheid maatregelen te nemen ten aanzien van de volksgezondheid in het algemeen.
- In Artikel 1.3 van de nieuwe Omgevingswet staan de maatschappelijke doelen van de Omgevingswet, waarvan één de gezonde, fysieke leefomgeving is. Zo staat er: *“Een gezonde leefomgeving ervaren bewoners als prettig, nodigt uit tot gezond gedrag en biedt bescherming tegen negatieve omgevingsinvloeden”*. In artikel 3.3 van de Omgevingswet wordt het bevoegde gezag verantwoordelijk gehouden voor het rekening houden met het voorzorgsbeginsel en andere milieubeginselen. In artikel 2.1 Omgevingswet, lid 4 van de Omgevingswet staat dat het bevoegde gezag: *“bij de evenwichtige toedeling van functies (in het omgevingsplan) in ieder geval rekening houdt met het belang van het beschermen van de gezondheid”*.

⁷ Haverkamp, B., Verweij, M., & Stronks, K. (2017). 'Gezondheid': voor iedere context een passend begrip? Tijdschrift voor Gezondheidswetenschappen, 95(6), 258-263

⁸ Gezien het doel van dit advies is ervoor gekozen een beperkte weergave van het toepasselijk wettelijk kader in te voegen.

- Belangrijke ontwikkelingen op het terrein van de grondrechtelijke bescherming van het leefklimaat en het milieu doen zich ook voor op het vlak van het internationale recht. Uit art. 2 (het recht op leven) en art. 8 (bescherming van de persoonlijke levenssfeer) van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens worden positieve verplichtingen afgeleid tot bescherming van het leefmilieu, een op de overheid rustende informatieplicht inzake milieurisico en tot bescherming tegen geluidsoverlast.

Uitgangspunt WHO-richtlijnen 2021

- Naar het oordeel van de expertgroep moeten de ambities bij TSN en de overheid bij het beschermen van de gezondheid van de inwoners van de IJmond omhoog. De huidige milieunormen beschermen de gezondheid van mensen onvoldoende, zoals is aangetoond door het RIVM. Om gezondheid een volwaardige plaats te geven in besluitvorming rondom TSN, zouden volgens de expertgroep de WHO-richtlijnen 2021 de gezondheidskundige richtlijn voor beleid moeten zijn. Dit is in lijn met het voorstel van het Europees Parlement, dat is gericht op het behalen van de WHO 2021 richtlijnen in 2035 (het voorstel van de Europese Commissie is per 2050).
- Aanscherpen van normen en vergunningen is een manier om als overheid gezondheid beter te waarborgen. Het is in onze visie contraproductief wanneer Nederland als EU-lidstaat voor derogatie (uitstel) pleit van de EU-luchtkwaliteitseisen. Nederland zou juist moeten inzetten op het op korte termijn halen van de WHO-richtlijn 2021. Ons voorstel is dat Nederland zich tenminste aansluit bij de positie die door het huidige Europees Parlement wordt ingenomen, i.e. invoering van de WHO-richtlijn voor luchtkwaliteit 2021 in 2035.

Geen wisselgeld

- TSN is een belangrijke werkgever in de regio en deels verantwoordelijk voor goede economische omstandigheden. Economische factoren hebben een positieve invloed op gezondheid van de inwoners: mensen worden bijvoorbeeld gezonder als ze werken (in gezonde omstandigheden) en hebben een betere sociaaleconomische positie. De expertgroep is van mening dat deze invloed echter niet kan worden gezien als 'wisselgeld' voor de gelijktijdige belasting van de gezondheid door de fabriek.

Fair share is niet voldoende fair

- TSN stelt voor een "fair share" te nemen om in 2030 de luchtkwaliteit in de regio IJmond te laten voldoen aan de (achterhaalde) WHO-richtlijn voor fijnstof uit 2005 en in de richting van de aangescherpte WHO-richtlijn uit 2021. Ook als de EU-normen later zouden worden ingevoerd, wil TSN deze stap zetten. De expertgroep juicht dit toe, maar is het niet eens met de definitie van *fair share* door TSN. Zij meent dat het *fair share* van TSN niet betrekking moet hebben op de totale vervuiling in de IJmond maar op het deel dat TSN levert aan de door Nederlandse maatregelen beïnvloedbare vervuiling. Over de berekening van de *fair share* door TSN is ook nog discussie (o.a. met het RIVM).

Werken aan verbetering

- TSN zou zelf ambitieuzere doelstellingen op gezondheidsgebied moeten stellen, als teken van goede wil. Bij het inrichten van de milieu- en gezondheidsmaatregelen gaat het bedrijf nu uit van verouderde gezondheidsnormen (WHO 2005) en van het RIVM-rapport, dat, zoals aangegeven, een beperkt zicht geeft op de risico's. Er is een eigen verantwoordelijkheid bij TSN, zoals ook in het OVV-rapport is aangegeven. Het bedrijf zou zich maximaal moeten inspannen gezondheidsbevorderende maatregelen te nemen in plaats van uit te gaan van minimale normen of het maken van zo min mogelijk kosten. Gezondheid voor omwonenden en werknemers moet een hoge prioriteit krijgen en moet een onderdeel uitmaken van het afwegingskader bij investeringsbeslissingen. TSN kan zo invulling geven aan het voorzorgprincipe en blijk geven van haar maatschappelijke verantwoordelijkheid en inzet voor een brede welvaart.

5. AANDACHTSPUNTEN BIJ DE VERDERE UITWERKING VAN DE TRANSITIE NAAR GROEN STAALPRODUCTIE

Ook verbeteringen op korte termijn (2025-2030) gewenst

- In 2025 zullen de maatregelen in het Roadmap Plus programma zijn uitgevoerd, met onder andere extra afzuigkappen in de staalfabriek, stofschermen bij de grondstoffenopslag en de DeNOx-installatie bij de Pelletfabriek. TSN heeft op hoog tempo deze vanuit gezondheid gezien goede en belangrijke verbeteringen doorgevoerd.
- In de overgangsfase tussen 2025 en 2030 worden de nieuwe installaties uit de Heraclass Groen Staal-plannen gebouwd en getest, terwijl de oude installaties nog blijven draaien. De expertgroep denkt dat daarmee de belasting voor de gezondheid in deze jaren groter wordt. Dat kan niet de bedoeling zijn. We zien twee opties om deze tussentijdse situatie uit gezondheidsoogpunt te verbeteren:

- a. Versnellen: het duurt nu nog 6 jaar voordat de eerste fase van de Groen Staal-plannen is gerealiseerd en de emissies verder dalen. De expertgroep benadrukt dat dit sneller moet. TSN zou aanzienlijk kunnen versnellen door het (beperkte) risico te nemen met de bouwkundige voorbereidingen te beginnen gaande het vergunningetraject. Het risico kan ook worden afgedekt in de maatwerkafspraken. De overheid zou na moeten denken over een versnelde vergunningenprocedure.

Een andere optie is het versneld aanleggen van een meer uitgebreide overkapping van onderdelen van het bedrijfsterrein.

- b. Het is gewenst dat de sterk verouderde KGF2 sneller dicht gaat dan 2029. Een optie is om de KGF2 (veel) eerder geleidelijk uit te schakelen. De KGF2 is een belangrijke bron van gezondheidsrisico's en overlast door de diffuse emissies van onder andere PAK's en staat dicht bij een woonkern (Wijk aan Zee). Met het eerder sluiten van KGF2 geeft TSN een belangrijk signaal af wat betreft het belang dat zij hecht aan gezondheid.

Verifieerbaarheid en transparantie in de cijfers en meetgegevens

- Meer duidelijkheid over de effecten van de verbetermaatregelen op de luchtkwaliteit van Roadmap plus en de Heraclass Groen Staal-plannen is nodig om gezondheid goed in de afwegingen mee te kunnen nemen. Het is te onduidelijk wat de exacte emissies zijn van TSN. Absolute waarden worden nauwelijks gerapporteerd. TSN lijkt tot op heden terughoudend met het verstrekken van deze gegevens, ook aan de expertgroep.

- Wat de precieze effecten zijn van Roadmap plus en Groen Staal-plannen is voor de expertgroep lastig te achterhalen. De verbeteringen in verwachte percentages zoals gepresenteerd in de Groen Staal brief⁹ met de voorgenomen milieumaatregelen zeggen weinig. Ook in de milieujaarverslagen op de website worden veelal percentages vermeld. Er is in de rapportages bovendien nauwelijks onderscheid tussen wat er feitelijk is gemeten en wat verwachtingen/schattingen zijn. Meer transparantie is hier noodzakelijk door, naast de percentages, absolute waarden te gebruiken en meetmethoden en -gegevens (openbaar) te delen. Absolute waarden zouden het uitgangspunt moeten zijn, want die zijn verifieerbaar. Het moet duidelijk zijn wat de uitstoot is (basisjaar is 2019) van alle relevante stoffen (dus niet een selectie) en er moeten verspreidingsberekeningen worden uitgevoerd t.a.v. de verbeterplannen. Naar de mening van de expertgroep zou TSN haar uitstoot continue moeten monitoren en rapporteren, b.v. door meetsystemen in te bouwen in zowel nieuwe als oude installaties. Een alternatieve optie is om het meten te laten uitvoeren door een instituut dat volledig onafhankelijk is van TSN.
- Wij geven TSN in overweging de gezondheid van medewerkers niet alleen tijdens hun dienstverband maar ook in de jaren daarna te blijven monitoren, gegevens daarover op te bouwen en op geaggregeerde schaal te delen.
- Een algemene aanbeveling aan TSN is om meer open, transparanter en veel minder terughoudend te communiceren met alle stakeholders.

Wat is nodig voor een compleet beeld van de gezondheidsrisico's?

- De methodiek in het model van het RIVM kan als basis dienen voor de door ons aanbevolen GER. Er is uitbreiding van het model nodig om een realistischer beeld te krijgen van een breder palet aan gezondheidsrisico's van het leven in de omgeving van TSN en de eerdergenoemde beperkingen van de methodiek te ondervangen. Om een goed beeld van de gezondheidseffecten van de plannen te krijgen, moet daarnaast ook gekeken worden naar (nu nog) onzekerheden, zoals:
 - Wat zijn de geluidseffecten van de nieuwe installaties zoals de "Electric Arc Furnace (EAF)" (vlamboogoven) en de behandeling van het schroot? Volgens de OD zit de geluidsruijme rond TSN 'vol'. Meer lijkt er niet bij te kunnen zonder extra geluidsmaatregelen. De GGD komt binnenkort met onderzoek naar de gezondheidseffecten van geluid afkomstig van het TSN-terrein.
 - Wat is de uitstoot van ultrafijnstof in de nieuwe vlamboogovens? Hoe kan daar mee worden om gegaan in vergunningverlening, als normering hiervoor vooralsnog ontbreekt?
 - Bij toenemend verwerken van (vervuild) schroot komen meer dioxines vrij. In de MER en de GER moet hiervoor aandacht zijn.

⁹ Afschrift van de brief van Tata Steel Nederland (TSN) aan o.a. het Ministerie van IenW over de voorgenomen milieumaatregelen, bijlage bij de Kamerbrief over milieuproblematiek Tata 9 januari 2024

- Oudere installaties hebben soepeler normen dan de nieuwe installaties. Naast de nieuwe installaties blijven deze oudere installaties doordraaien. Het totaalbeeld aan installaties moet meegenomen worden in de MER en de GER.

Afkortingenlijst

TSN	Tata Steel Nederland
GER	Gezondheids Effecten Rapportage
MER	Milieu Effect Rapportage
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
GGD	Gemeentelijke of Gemeenschappelijke Gezondheids Dienst
OD	Omgevingsdienst
DALY's	Disability Adjusted Life Years
EAF	Electric Arc Furnace (vlamboogoven)
KGF2	Kookgasfabriek 2
PAKs	Polycyclische aromatische koolwaterstoffen
WHO	World Health Organisation
PM10 (2,5)	Particulate Matter (in de lucht zwevende deeltjes) met een diameter kleiner dan 10 (2,5) micrometer.
DeNOx-installatie	Een DeNOx installatie zorgt ervoor dat milieuvriendelijke stikstofoxiden omgezet worden in neutrale gassen en water.
SER	Sociaal Economische Raad

Afbeeldingsbron voorblad

Fotograaf: Erwin van Kester