

aan: de raad
datum: 17 december 2024
onderwerp: Kabinetsreactie tweede advies Expertgroep
Gezondheid IJmond
van: het college
openbaar: ja
registratienr.: D/2024/696681
aantal bijlage(n): -

RAADSMEMO

Op 4 oktober 2024 bood de Expertgroep Gezondheid IJmond (hierna: Expertgroep) haar tweede advies “Gezond groen staal in de IJmond” aan staatssecretaris Jansen van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan. De staatssecretaris stuurde het advies meteen met een begeleidende Kamerbrief naar de Tweede Kamer¹. Op 8 oktober 2024 informeerden wij u met een raadsmemo over de inhoud van het advies.

In een Kamerbrief van 6 december 2024² geeft het Kabinet een reactie op het advies. Met deze raadsmemo informeren wij u over deze kabinetsreactie en geven de IJmondcolleges hun reactie daarop.

Tweede advies van de Expertgroep Gezondheid IJmond

De Expertgroep onder voorzitterschap van professor Marcel Levi is op 17 oktober 2023 ingesteld door toenmalig staatssecretaris Heijnen van Infrastructuur en Waterstaat (IenW). De opdracht aan de Expertgroep is te adviseren over de gezondheidseffecten van Tata Steel en haar plannen om de fabriek in de IJmond te vernieuwen en te vergroenen.

Op dit moment wordt door het kabinet onderhandeld met Tata Steel over de Groen Staal-plannen en de steun die de overheid daaraan wil geven. De uitkomst van deze onderhandelingen wordt vastgelegd in zogenoemde maatwerkafspraken. Ter ondersteuning van deze afspraken, en als uitwerking van haar eerste advies, bood de Expertgroep haar tweede advies aan de staatssecretaris aan. In dit advies 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.

Kabinetsreactie tweede advies Expertgroep Gezondheid IJmond

In de kabinetsreactie geeft het kabinet aan dat het op basis van het eerste en tweede advies van de Expertgroep in blijft zetten op:

- een maatwerkafpraak 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 geluidsreducerende maatregelen – vooral op piek- en tonaalgeluid.

¹ https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2024Z15119&did=2024D36821

² <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/12/06/kamerbrief-kabinetsreactie-tweede-advies-expertgroep-gezondheid-ijmond>

- de transitie naar een duurzame en schone staalproductie, die naar verwachting zal leiden tot reductie van emissies van onder andere 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.
- het zorgen voor aanscherpingen in de regelgeving, waardoor het bevoegd gezag beter in staat is om zaken die niet nu met de maatwerkafpraak worden gerealiseerd, via vergunningverlening, toezicht en handhaving te realiseren. Dit vraagt wat het kabinet betreft 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.

Het kabinet wil in de kabinetsreactie geen verwachtingen wekken die niet zijn waar te maken met de maatwerkaanpak. 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 van de expertgroep vraagt meer maatregelen, meer middelen en meer tijd. In de kabinetsreactie wordt op de afzonderlijke adviezen uitgebreider ingegaan, daarop komen we hieronder nog terug.

Reactie colleges IJmondgemeenten

De IJmondgemeenten willen een zo gezond mogelijke leefomgeving in de IJmond. Er is toekomst voor Tata Steel in IJmuiden, maar alleen als dat samengaat met een gezondere, duurzame en veilige IJmond. Het is belangrijk dat de vervuiling en hinder zo snel mogelijk vermindert, de staalindustrie in de IJmond zo snel mogelijk vergroent en verduurzaamt en de meest vervuilende fabrieken (zoals Kookgasfabriek 2) zo snel mogelijk sluiten. De inwoners van de IJmond verdienen een substantieel schonere en gezondere leefomgeving waar ook voldoende werk is, uiterlijk in 2030.

Ook het tweede advies van de Expertgroep Gezondheid IJmond ondersteunt het standpunt van de IJmondgemeenten dat gezondheid voorop moet staan bij de toekomstige ontwikkelingen rondom Tata Steel. In de kabinetsreactie staat dat het kabinet gezondheid als een essentieel onderdeel van de maatwerkaanpak meeneemt. 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.

Tegelijkertijd 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 werken. Een ongezond binnen- en buitenmilieu veroorzaakt 4,5 procent van de ziektelast in Nederland, vooral door luchtvervuiling.

Als IJmondgemeenten verbazen wij ons over deze opmerking van het kabinet. De relevantie in het kader van de verduurzaming en vergroening van Tata Steel ontgaat ons. Het RIVM-rapport *'De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving'*³ dat op 22 september 2023 is gepubliceerd, laat immers zien dat de uitstoot vanaf het terrein van Tata Steel aanzienlijk bijdraagt aan de luchtvervuiling en de neerslag van lood en PAK in de omgeving. Deze komt voor omwonenden bovenop de blootstelling aan de stoffen van andere bronnen in Nederland, zoals bijvoorbeeld de scheepvaart, en uit het buitenland. Omwonenden van Tata Steel worden aan verschillende stoffen tegelijk blootgesteld, waardoor er kansen op uiteenlopende gezondheidseffecten kunnen ontstaan. Vooral de uitstoot van fijnstof, stikstofoxiden en de hinder door stof, stank en geluid vergroten de kans op gezondheidseffecten. Omwonenden hebben hierdoor een iets grotere kans op astma, longkanker en om eerder te overlijden. De kans op effecten

³ <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2023-0171.pdf>

is het grootst in Wijk en Zee en neemt af naarmate mensen verder weg wonen van het Tata Steel terrein. Het is wat de IJmondgemeenten betreft dan ook essentieel dat er snel wordt geïnvesteerd in de vergroening en het schoner maken van de fabriek, en daarmee de gezondheid van onze inwoners.

Borgen van gezondheid

De Expertgroep adviseert om gezondheid expliciet te borgen bij de vergunningverlening aan Tata Steel en in de maatwerkafspraken die worden gemaakt tussen het Rijk en Tata Steel over de verduurzaming en de financiële steun van de Rijksoverheid daarvoor. De IJmondgemeenten ondersteunen dit advies, wij vragen hier al langer aandacht voor.

Het kabinet onderschrijft het advies van de Expertgroep op dit punt, en zet bij de onderhandelingen over de maatwerkafspraken in om de prognoses van de plannen op de voor gezondheid relevante stoffen als harde voorwaarde vast te leggen. Zo ontstaat zekerheid dat deze prognoses ook worden gerealiseerd. In opdracht van het kabinet ontwikkelt het RIVM momenteel een methodiek voor een gezondheidseffectrapportage (GER) voor Tata Steel. Een GER brengt de gevolgen van een project op de gezondheid van de bevolking in kaart, en kan helpen bij het nemen van besluiten om zo gezondheid een volwaardige plaats te geven in besluitvorming.

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. Wel is het zo dat in de regelgeving op dit moment geen concrete bevoegdheden zijn opgenomen waarmee een vergunningverlener op basis van de GER voorschriften kan stellen. Ook is een GER, in tegenstelling tot een milieueffectrapportage, op dit moment nog geen bestaand wettelijk instrument. De IJmondgemeenten constateren dat het Rijk het belang van gezondheid en een gezonde leefomgeving nog altijd onvoldoende heeft vastgelegd in beleid, wettelijke normen en regelgeving. Iets waar wij al jarenlang voor pleiten. Wij zijn dan ook benieuwd naar de reactie van de provincie op dit punt, maar begrijpen dat het voor de provincie lastig zal zijn om hierop te acteren. Wij herhalen daarom onze eerdere oproep aan de staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat om gezondheid nadrukkelijk als uitgangspunt te nemen bij de aanscherping van beleid, wet- en regelgeving.

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. Naast aandacht voor fijnstof (PM10 en PM2,5) en stikstofdioxide (NO2) vraagt de Expertgroep ook aandacht voor de additionele belangrijke milieufactoren ultrafijnstof, geluid en Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS) en metalen. Het kabinet geeft aan aandacht te hebben voor al deze milieufactoren en deze waar mogelijk mee te nemen bij het maken van maatwerkafspraken en in wet- en regelgeving.

Als IJmondgemeenten zijn wij blij met deze aandacht, en met de aankondiging dat het kabinet gaat verkennen of er in de IJmond een vast meetpunt voor ultrafijnstof kan worden gerealiseerd, als onderdeel van een nieuw landelijk meetnet.

Gezondheidswinst op de korte termijn garanderen

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

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. 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 bezien hoe gezondheid beter kan worden meegenomen in de vergunningverlening, hoe de cumulatie van stoffen kan worden meegenomen en op welke manier het voorzorgsbeginsel beter hanteerbaar kan worden gemaakt.

Ook bekijkt het kabinet 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 hebben we als IJmondgemeenten onlangs een inventarisatie van mogelijke aanvullende maatregelen opgesteld⁴. 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 wat het kabinet betreft verdere beleidsontwikkeling plaatsvinden.

Als IJmondgemeenten zijn we tevreden met de inzet van het kabinet voor de korte termijn. Wij hopen dat dit snel leidt tot resultaat en er concrete maatwerkafspraken gemaakt kunnen worden. Daarnaast gaan we binnenkort het gesprek aan met het Rijk over aanvullende maatregelen om de leefomgeving in de IJmond te verbeteren.

Overwegingen ten aanzien van wat gezond genoeg is

De Expertgroep geeft enkele overwegingen mee voor de beantwoording van de veelgestelde vraag wat gezond genoeg is in de IJmond, op de korte en langere termijn. Ten eerste, vergelijk de blootstelling aan Tata Steel met het wonen in een gemiddelde stad in Nederland. Ten tweede, kijk naar integrale gezondheidswinst: verbetering 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 grote onzekerheid rondom geschatte gezondheidswinst.

Het kabinet onderschrijft het doel om de WHO 2021 advieswaarden op termijn te behalen. Het is duidelijk dat deze waarden stapsgewijs zullen moeten worden behaald en dat dit voor 2030 niet haalbaar is. Het kabinet neemt de door de Expertgroep voorgestelde overweging voor de korte termijn, om de situatie in de IJmond met een gemiddelde stad te vergelijken, nu niet over. Het kabinet concludeert dat elke vergelijking haken en ogen heeft. Het uitgangspunt van het kabinet blijft 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.

⁴ https://velsen.raadsinformatie.nl/document/14796975/3?connection_type=16&connection_id=986992

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 gezondheidsrisico's 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 ook 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.

Als IJmondgemeenten kunnen we ons in zijn algemeenheid vinden in bovenstaande afwegingen van het kabinet ten aanzien van wat gezond genoeg is. Wel zijn wij van mening, net als de Expertgroep maar anders dan het kabinet, dat winst op de ene plek niet teniet mag worden gedaan door verslechtering op een andere. Juist daarom is een integrale afweging van milieufactoren en daarmee samenhangende gezondheidseffecten essentieel.

Meten, monitoren en communiceren

Tenslotte 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. 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. In overleg met het bevoegd gezag (de provincie Noord-Holland) zal worden gezien of omwonenden nauwer betrokken kunnen worden bij metingen en monitoring in de IJmond.

Het kabinet kijkt 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.

Als IJmondgemeenten ondersteunen we het pleidooi van de Expertgroep voor het verbeteren van meten en monitoren en de communicatie daarover. Het is goed dat het kabinet hier aandacht voor heeft, en ook aandacht heeft voor het nauwer betrekken van omwonenden bij metingen en monitoring. Ook wij kijken uit naar het derde advies van de Expertgroep. Als IJmondgemeenten zijn we in dat kader benieuwd welke gezondheidsmonitoringsinstrumenten door de Expertgroep van belang worden geacht, naast de al bestaande Gezondheidsmonitor IJmond die elke vier jaar door de GGD Kennemerland wordt uitgevoerd.

Vervolg

Het advies van de Expertgroep biedt wat het kabinet betreft 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. Een belangrijke mijlpaal die het kabinet hoopt te bereiken is het afsluiten van een Joint Letter of Intent, de volgende stap in het proces om te komen tot definitieve en juridisch bindende maatwerkafspraken. 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 Expertgroep. Zodra de concept Joint Letter of Intent beschikbaar is, zal de onafhankelijke Adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie advies uitbrengen over de afspraken die bedrijven en overheid maken en of die ambitieus genoeg zijn om verder uit te werken in de uiteindelijke concrete maatwerkafspraken. De Expertgroep zal door deze Adviescommissie betrokken worden om te adviseren over de gezondheidsparagraaf in de maatwerkafspraken.

De IJmondgemeenten hopen dat de lopende onderhandelingen tussen het Rijk en Tata Steel over het maken van maatwerkafspraken nu snel leiden tot concrete resultaten. Wij roepen het Rijk en Tata Steel nogmaals (zie ook onze eerdere oproep⁵) op om door te pakken met de duurzame transitie van het bedrijf en er alles aan te doen om te komen tot bindende maatwerkafspraken.

Door recente berichten over de toekomst van de Europese staalindustrie en de financiële positie van Tata Steel Nederland, de voortgang van het vergunningenproces (zie ook de brief van de provincie Noord-Holland van 9 december 2024⁶) en de continuïteit van Kooksgasfabriek 2 maken wij ons grote zorgen over de voortgang van de transitie van het bedrijf. Als belangrijke speler in de Nederlandse maakindustrie en werkgever in onze regio is het van groot belang dat Tata Steel in staat wordt gesteld om een duurzame transitie te realiseren. Er is vaart nodig bij het maken van maatwerkafspraken met Tata Steel, en bij het werken aan een brede duurzame transitie en daarmee een nieuw toekomstperspectief voor de IJmond. Daarover willen we snel in gesprek met het kabinet.

⁵ <https://velsen.raadsinformatie.nl/modules/5/Collegeberichten/986992>

⁶ <https://noordholland.bestuurlijkeinformatie.nl/Reports/Item/954c830e-21eb-44b5-9f8a-d25e331419cb>