

**DAGVAARDING IN KORT GEDING**

Heden, de \_\_\_\_\_ tweeduizend zesentwintig,

op verzoek van:

**De stichting Gezondheid op 1**, kantoorhoudend te Wijk aan Zee, die in deze zaak woonplaats kiest op het kantooradres van mrs. Channa Samkalden, Elles ten Vergert en Chris Dekkers aan de Helmholtzstraat 61-H te Amsterdam (1098 LE), die in deze zaak tot advocaten worden gesteld,

heb ik:

**in kort geding gedagvaard:**

**De Staat der Nederlanden** (het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat), zetelend te 's-Gravenhage, aldaar ten parkette van de procureur-generaal bij de Hoge Raad der Nederlanden aan de Korte Voorhout 8 (2511 EK) 's-Gravenhage,

op laatstgemeld adres exploot gedaan en afschrift dezes latende bij/aan:

**om:**

Op vierentwintig juni tweeduizendzesentwintig om 12.00 uur, in persoon of vertegenwoordigd door een advocaat te verschijnen, op de zitting van de voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag, alsdan zitting houdend te 's-Gravenhage in het Paleis van Justitie aan de Prins Clauslaan 60;

**met de aanzegging, dat:**

- a. indien gedaagde niet in persoon en evenmin vertegenwoordigd door een advocaat op de terechtzitting verschijnt en de voorgeschreven termijnen en formaliteiten in acht zijn genomen, de rechter verstek tegen hem verleent en de hierna omschreven vordering toewijst, tenzij deze hem onrechtmatig of ongegrond voorkomt;
- b. bij verschijning in het geding van gedaagde griffierecht wordt geheven, te voldoen binnen vier weken te rekenen vanaf het tijdstip van verschijning;
- c. de hoogte van de griffierechten is vermeld in de meest recente bijlage behorende bij de Wet griffierechten burgerlijke zaken, die onder meer is te vinden op de website:  
[www.kbvg.nl/griffierechtentabel](http://www.kbvg.nl/griffierechtentabel)
- d. van een persoon die onvermogen is, een bij of krachtens de wet vastgesteld griffierecht voor onvermogenen wordt geheven, indien hij op het tijdstip waarop het griffierecht wordt geheven heeft overlegd:
  - 1<sup>e</sup> een afschrift van het besluit tot toevoeging, bedoeld in artikel 29 van de Wet op de rechtsbijstand, of indien dit niet mogelijk is ten gevolge van omstandigheden die redelijkerwijs niet aan hem zijn toe te rekenen, een afschrift van de aanvraag, bedoeld in artikel 24, tweede lid, van de Wet op de rechtsbijstand, dan wel
  - 2<sup>e</sup> een verklaring van het bestuur van de raad voor rechtsbijstand, bedoeld in artikel 7, derde lid, onderdeel e, van de Wet op de rechtsbijstand waaruit blijkt dat zijn inkomen niet meer bedraagt dan de inkomens bedoeld in de algemene maatregel van bestuur krachtens artikel 35, tweede lid, van die wet;
- e. dat de eisende en de gedaagde partijen verplicht zijn om de feiten die van belang zijn voor de beslissing van de rechter volledig en naar waarheid aan te voeren;
- f. dat de rechter de gestelde feiten of rechten die door een partij zijn gesteld en door de wederpartij niet of niet voldoende zijn betwist, als vaststaand moet beschouwen, behoudens zijn bevoegdheid bewijs te verlangen, zo vaak aanvaarding van de stellingen zou leiden tot een rechtsgevolg dat niet ter vrije bepaling van partijen staat.

teneinde op voormelde zitting te horen eisen en concluderen conform het navolgende.

<b>1</b>	<b>INLEIDING</b>	<b>5</b>
1.1	INTRODUCTIE VAN DE ZAAK	5
1.2	OPBOUW EN SAMENVATTING VAN DE DAGVAARDING	6
<b>2</b>	<b>PARTIJEN</b>	<b>7</b>
2.1	EISERES EN DE VEREISTEN VAN 3:305A BW	7
2.2	GEDAAGDE	11
<b>3</b>	<b>TATA STEEL IN NEDERLAND</b>	<b>11</b>
3.1	TATA STEEL	11
3.2	HET HUIDIGE STAALPRODUCTIEPROCES IN IJMUIDEN	12
	<i>De opslag van ruwe grondstoffen (ertsen en steenkool)</i>	12
3.2.1	<i>Kookgasfabriek 1 en 2 (steenkool wordt omgezet naar de brandstof kooks)</i>	12
3.2.2	<i>Pellet- en Sinterfabriek (ijzererts wordt geschikt gemaakt voor het hoogovenproces)</i>	13
3.2.3	<i>Hoogoven 6 en 7 (pellets en sinter worden met behulp van o.a. kooks gereduceerd tot vloeibaar ruwijzer)</i>	14
3.2.4	<i>Oxystaalfabriek 2 (van vloeibaar ruwijzer wordt vloeibaar staal gemaakt)</i>	14
3.2.5	<i>Continugietmachines en gietwalsinstallatie (vloeibaar staal wordt in vaste vorm gegoten)</i>	15
3.2.6	<i>Warm- en koudbandwalserij en bekleding met beschermlagen</i>	15
3.2.7	<i>Staalslak en slakverwerking</i>	15
3.3	DE VERSCHILLENDE SCHADELIJKE STOFFEN DIE VRIJKOMEN BIJ DE STAALPRODUCTIE IN IJMUIDEN	16
3.3.1	<i>Fijnstof (PM10 en PM2,5) en ultrafijnstof</i>	16
3.3.2	<i>Polycyclische aromatische koolwaterstoffen ("PAK's")</i>	17
3.3.3	<i>Zware metalen</i>	17
3.3.4	<i>Stikstofoxiden (NOx)</i>	17
3.3.5	<i>Zwavel dioxide (SO2)</i>	18
3.3.6	<i>Koolstofoxiden (COx)</i>	18
3.4	GEZONDHEIDSEFFECTEN VAN DE STAALPRODUCTIE DOOR TATA STEEL	18
3.5	ECONOMISCHE POSITIE VAN TATA STEEL NEDERLAND	22
<b>4</b>	<b>HANDHAVING, PROCEDURES EN REGULERING</b>	<b>26</b>
4.1	JURIDISCHE PROCEDURES EN HANDHAVING	26
4.2	REGULERING VAN STAALSLAKGEBRUIK	32
<b>5</b>	<b>DE AANLOOP NAAR DE MAATWERKAFSPRAKEN</b>	<b>36</b>
5.1	DE MAATWERKAANPAK	36
5.2	DE ONDERHANDELINGEN OVER DE MAATWERKAFSPRAKEN MET TATA STEEL	37
5.3	EXPRESSION OF PRINCIPLES (MAART 2021 EN JULI 2022)	38
5.4	RAPPORT WIJERS/BLOM (MAART 2024)	39
5.5	DE RAPPORTEN VAN DE EXPERTGROEP GEZONDHEID IJMOND (FEBRUARI EN OKTOBER 2024)	39
5.6	DE STAAT BESLUIT EEN GEZONDHEIDSEFFECTRAPPORTAGE NIET AF TE WACHTEN	41
5.7	WAT WE NU WETEN OVER DE (INHOUD VAN DE) VOorgenomen MAATWERKAFSPRAKEN: DE JLOI (SEPTEMBER 2025)	43
5.7.1	<i>De doelen van de maatwerkafspraken</i>	43
5.7.2	<i>De Projecten waarmee de doelen bereikt zouden moeten worden</i>	44
5.7.3	<i>De planning waarmee de doelen bereikt zouden moeten worden</i>	49
5.7.4	<i>Vooruitgeschoven problemen</i>	49
5.7.5	<i>Relevante aspecten die blijkens de JLOI géén onderdeel uitmaken van de maatwerkafspraken</i>	51
5.8	HET ADVIES VAN DE AMVI OVER DE CONCEPT-JLOI (SEPTEMBER 2025)	52
5.8.1	<i>AMVI over gezondheid</i>	53
5.8.2	<i>AMVI over technische haalbaarheid en effecten op klimaat en het energiesysteem</i>	57
5.8.3	<i>AMVI over financiële overwegingen en levensvatbaarheid</i>	57
5.9	HET BENODIGDE MER	58
5.9.1	<i>Het (gecorrigeerde) MER en de kritiek daarop</i>	58
5.9.2	<i>Een toereikend MER wordt niet afgewacht</i>	62
<b>6</b>	<b>PROCEDURELE ZORGVULDIGHEIDSVREPLICHTINGEN VAN DE STAAT</b>	<b>63</b>

6.1	DE PROCEDURELE WAARBORGEN VAN 8 EVRM.....	63
6.2	HET RECHT OP INZAGE EN INSpraak IN HET VERDRAG VAN AARHUS.....	65
6.3	HET RECHT OP EEN EFFECTIEF RECHTSMIDDEL, ART. 13 EVRM .....	68
6.4	ANDERE ZORGVULDIGHEIDSVeRPLICHTINGEN (6:162 EN 3:14 BW).....	68
<b>7</b>	<b>DE VOORBEREIDING EN INHOUD VAN DE MAATWERKAFSPRAKEN VOLDOEN NIET AAN JURIDISCHE WAARBORGEN .....</b>	<b>70</b>
7.1	INLEIDING .....	70
7.2	ONOMKEERBAARHEID EN ONHERROEPELIJKHEID VAN DE MAATWERKAFSPRAKEN .....	72
7.3	DE UITSTOOTDOELSTELLINGEN ZIJN ONNAVOLGBAAR EN DE GEZONDHEIDSEFFECTEN ONBEKEND .....	73
7.3.1	<i>De gezondheidseffecten van de maatwerkafspraken zijn onbekend .....</i>	<i>73</i>
7.3.2	<i>Gezondheidsdoelstellingen zijn in het geheel niet opgenomen.....</i>	<i>74</i>
7.3.3	<i>De uitstootdoelstellingen uit de JLOI zijn gebaseerd op onvolledige informatie en bovendien onnavolgbaar: onduidelijk is of en zo ja hoeveel reductie wordt bereikt .....</i>	<i>75</i>
7.3.4	<i>Uit de beschikbare informatie volgt niet dat er een positieve ontwikkeling zal zijn op de leefomgeving .....</i>	<i>76</i>
7.3.5	<i>De wijze van monitoring is onbekend, maar essentieel voor het te bereiken resultaat .....</i>	<i>77</i>
7.3.6	<i>Dat de uitstootdoelstellingen zoals voorgesteld in de JLOI gehaald worden is onrealistisch omdat de planning op voorhand onhaalbaar is.....</i>	<i>78</i>
7.3.7	<i>Afwegingen en keuzes met betrekking tot maatregelen niet (kenbaar) onderbouwd.....</i>	<i>80</i>
7.4	TOEKOMSTIGE KOSTEN ZIJN ONDERSCHAT, EN DE TOEKOMSTIGE BATEN OVERSCHAT.....	81
7.5	DE ECONOMISCHE ONDERBOUWING VAN DE NOODZAAK IS IN HET GEHEEL NIET INZICHTELIJK GEMAAKT.....	82
7.6	DE MAATWERKAFSPRAKEN DREIGEN PUBLIEKRECHTELIJKE VERANTWOORDELIJKHEDEN TE DOORKRUISEN .....	83
7.7	DE MAATWERKAFSPRAKEN WORDEN PAS OPENBAAR GEMAAKT ALS ZE AL GESLOTEN EN DAARMEE ONOMKEERBAAR ZIJN	84
<b>8</b>	<b>SCHADE.....</b>	<b>87</b>
<b>9</b>	<b>BELANGENAFWEGING.....</b>	<b>87</b>
<b>10</b>	<b>TOELICHTING OP VORDERINGEN .....</b>	<b>89</b>
10.1	VORDERING I: GEEN MAATWERKAFSPRAKEN VOORDAT... .....	89
10.1.1	<i>...de uitkomsten van een GER over de betreffende projecten bekend zijn .....</i>	<i>89</i>
10.1.2	<i>...de uitkomsten van een MER over de betreffende projecten bekend zijn .....</i>	<i>89</i>
10.1.3	<i>...de Staat zijn onderzoek, keuzes en afwegingen kenbaar heeft gemaakt .....</i>	<i>90</i>
10.1.4	<i>...de conceptmaatwerkafspraken zijn gepubliceerd.....</i>	<i>91</i>
10.2	VORDERING II: GEEN MAATWERKAFSPRAKEN WAARIN... .....	92
10.2.1	<i>...niet duidelijk wordt welke reductie moet worden behaald.....</i>	<i>92</i>
10.2.2	<i>...naast de voorgenomen harde resultaatsverplichtingen ten aanzien van uitstoot, geen concrete gezondheidsdoelstellingen zijn opgenomen .....</i>	<i>93</i>
10.2.3	<i>...niet in onafhankelijke monitoring is voorzien .....</i>	<i>93</i>
10.2.4	<i>...geen uiterlijke termijnen zijn verbonden aan de sluiting van alle te vervangen installaties....</i>	<i>93</i>
10.2.5	<i>...publiekrechtelijke verantwoordelijkheden worden doorkruist.....</i>	<i>94</i>
10.2.6	<i>...het recht op vernietiging in geval van dwaling wordt prijsgegeven .....</i>	<i>94</i>
<b>11</b>	<b>SPOEDEISENDHEID.....</b>	<b>95</b>
<b>12</b>	<b>BEKENDE WEREN GEDAAGDE .....</b>	<b>95</b>
<b>13</b>	<b>BEWIJSAANBOD.....</b>	<b>96</b>
<b>14</b>	<b>EIS.....</b>	<b>96</b>
<b>15</b>	<b>PRODUCTIELIJST .....</b>	<b>98</b>

## 1 INLEIDING

### 1.1 Introductie van de zaak

1. De Staat der Nederlanden (“**de Staat**”), gedaagde in deze procedure, is voornemens om op korte termijn bindende (en waarschijnlijk grotendeels onherroepelijke) maatwerkafspraken te sluiten met Tata Steel Nederland B.V. (“**TSN**”) en Tata Steel Limited (“**TSL**”), op grond waarvan de Staat EUR 2 miljard zal verstrekken aan Tata Steel ten behoeve van de verwezenlijking van een aantal projecten. In de maatwerkafspraken worden de uitgangspunten vastgelegd die de mate van uitstoot door Tata Steel in de verre toekomst zullen bepalen. Het doel daarvan is volgens de Staat om het milieu en de gezondheid van omwonenden te beschermen. Hoe en in welke mate dat het geval is, blijft volstrekt onduidelijk. De effecten van de maatwerkafspraken zijn nog niet onderzocht, en dat onderzoek wordt door de Staat ook niet afgewacht. Ondertussen wordt Tata Steel, dat in een zorgelijke economische positie verkeert, met een financiële impuls van EUR 2 miljard wel in staat gesteld om een groot deel van het vervuilende productieproces voort te zetten en daarmee de gezondheid langdurig schade te blijven toebrengen. Met deze zaak wil stichting Gezondheid op 1 (“**Gezondheid op 1**”) voorkomen dat er onomkeerbare afspraken worden gemaakt die langdurige gevolgen hebben voor de gezondheid en het milieu, zonder effectieve inspraak van omwonenden en zonder een deugdelijke weging van hun belangen.
2. Volgens de Staat en Tata Steel zouden de maatwerkafspraken vóór eind september 2026 gesloten moeten zijn.<sup>1</sup> De Staat heeft laten weten dat de maatwerkafspraken niet voor het einde van het zomerreces ondertekend zullen worden. Recente signalen suggereren dat de relevante besluitvorming op dit moment plaatsvindt. Door de Expertgroep Gezondheid IJmond (zie onderdeel 3.4) werd op 20 april een spoedvergadering belegd om laatste inzichten aan de Staat te kunnen meegeven; zij zou daartoe volgens ambtenaren nog tot eind mei gelegenheid hebben. De minister van Klimaat en Groene Groei liet diezelfde dag weten dat er alleen nog een gesprek met de Expertgroep en het RIVM moest plaatsvinden alvorens de maatwerkafspraken kunnen worden getekend. Het is dan ook van belang dat dit kort geding op korte termijn plaatsvindt, opdat de resultaten daarvan nog meegenomen kunnen worden in de besluitvorming en het proces geen onnodige vertraging oploopt.
3. Bij maatregelen en besluiten die een directe impact hebben op de leefomgeving van burgers verplichten artikel 8 EVRM en het Verdrag van Aarhus de Staat tot tijdige en betekenisvolle participatie en tot een transparant besluitvormingsproces, dat steunt op toereikend onderzoek naar de gevolgen. Dat volgt ook uit art. 6:162 jo. 3:14 BW, op grond waarvan de Staat moet handelen in lijn met de maatschappelijke zorgvuldigheidsnormen en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Juist bij de maatwerkafspraken met Tata Steel, die zien op activiteiten waarvan objectief is vastgesteld dat zij bijdragen aan gezondheidsrisico's voor omwonenden, zijn deze procedurele waarborgen van wezenlijk belang.
4. Dat is temeer het geval nu de Staat met de maatwerkafspraken een privaatrechtelijk instrument inzet ter uitvoering van een publiekrechtelijke taak. De Staat zegt met de maatwerkafspraken immers de gezondheid, omgeving en het klimaat te willen beschermen, en geeft daarmee dus invulling aan zijn positieve verplichting onder artikel 8 EVRM. Voor dergelijke positieve maatregelen gelden naar vaste rechtspraak dezelfde procedurele waarborgen als voor negatieve verplichtingen. Het feit dat de Staat kiest voor een privaatrechtelijk instrument mag er in elk geval niet toe leiden dat burgers de waarborgen wordt onthouden die hen anders wel

---

<sup>1</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art. 2 lid 13.

ter beschikking staan. Dat betekent dat de besluitvorming ter zake van de maatwerkafspraken (i) moet berusten op grondig onderzoek en evaluatie; (ii) gepaard moet gaan met adequate informatievoorziening aan betrokkenen en met (iii) een reële mogelijkheid van inspraak en participatie; (iv) het resultaat moet zijn van een deugdelijke en kenbare belangenafweging; en (v) open moet staan voor rechterlijke toetsing. Gezondheid op 1 zal in deze dagvaarding toelichten dat aan deze procedurele waarborgen in het kader van de maatwerkafspraken niet wordt voldaan, terwijl alle gebreken na ondertekening van de maatwerkafspraken niet meer kunnen worden hersteld.

5. Gezondheid op 1 meent dat de belangen van omwonenden die langdurig worden blootgesteld aan de schadelijke gevolgen van de staalproductie door Tata Steel, zwaarder dienen te wegen dan de belangen van de Staat bij onmiddellijke ondertekening van de maatwerkafspraken. Gezondheid op 1 vordert in deze procedure dan ook dat het de Staat wordt verboden om de maatwerkafspraken tot stand te brengen zolang de (procedurele) waarborgen van artikel 8 EVRM en het verdrag van Aarhus niet in acht zijn genomen.

## 1.2 Opbouw en samenvatting van de dagvaarding

6. Deze dagvaarding telt meer dan 25 pagina's. De omvang van het stuk is in overeenstemming met de aard en complexiteit van de zaak: een groot deel is gewijd aan een omschrijving van de feitelijke achtergrond, en kennis daarvan is vereist voor een goed begrip van de zaak. Zo wordt het staalproductieproces van Tata Steel omschreven, evenals de (lange) aanloop naar de maatwerkafspraken en (voorgenomen) inhoud daarvan.
7. Hoofdstuk 2 tot en met 5 schetsen de feitelijke achtergrond van deze zaak. In hoofdstuk 2 worden eiseres, Gezondheid op 1 (2.1), en gedaagde, de Staat (2.3), geïntroduceerd, en wordt toegelicht dat Gezondheid op 1 in deze procedure voldoet aan de vereisten van artikel 3:305a BW (2.2).
8. Hoofdstuk 3 geeft een toelichting op Tata Steel en de relevante juridische entiteiten die daarvan deel uitmaken (3.1), het huidige staalproductieproces van Tata Steel in IJmuiden (3.2), de schadelijke stoffen die hierbij vrijkomen (3.3) en de aanzienlijke gezondheidsschade die haar activiteiten voor omwonenden veroorzaken (3.4). Hoofdstuk 3.5 beschrijft de economisch zorgelijke positie van Tata Steel Nederland. Voor haar bedrijfsmodel bestaat geen rendabele toekomst, onder meer vanwege de zwakke wereldwijde staalmarkt, hoge energieprijzen en structurele onderhoudsachterstanden. De economische situatie van het bedrijf zal, ook als de transitieplannen worden verwezenlijkt, precair blijven.
9. Hoofdstuk 4 ziet op relevant beleid, toezicht en andere juridische procedures rondom Tata Steel. Tata Steel is betrokken in een groot aantal juridische procedures over haar uitstoot. Veel onderdelen van de fabriek zijn onderwerp van (procedures over) bestuursrechtelijke handhaving, en in dat kader worden hoge dwangsommen opgelegd. Ook lopen er strafrechtelijke en civielrechtelijke procedures tegen het bedrijf vanwege haar uitstoot. Deze procedures worden beschreven in hoofdstuk 4.1. Vanwege de schadelijke gevolgen voor de gezondheid is recent het gebruik van staalslak - dat in grote hoeveelheden vrijkomt in het staalproductieproces - aan beperkingen onderworpen. Dat wordt toegelicht in hoofdstuk 4.2.
10. Hoofdstuk 5 omschrijft de totstandkoming van de (voorgenomen) maatwerkafspraken tussen de Staat en Tata Steel. Die vloeien voort uit de Maatwerk aanpak verduurzaming industrie (5.1). De onderhandelingen duren al jaren, waardoor ernstige vertraging is opgelopen al voordat met de realisatie van de plannen is begonnen (5.2-5.4). De Staat heeft opdracht gegeven om de gezondheidseffecten van de voorgenomen plannen te laten onderzoeken, maar wacht de

uitkomst van dat onderzoek niet af alvorens de maatwerkafspraken te sluiten (5.5 en 5.6). Informatie over de onderhandelingen wordt strikt geheimgehouden. Het enige concrete aanknopingspunt voor de inhoud van de voorgenomen afspraken vormt de openbaar gemaakte intentieverklaring die door de Staat en Tata Steel is overeengekomen (5.7). Daarin worden de te realiseren projecten omschreven en worden uitstootdoelstellingen genoemd ten aanzien van CO<sub>2</sub> en andere schadelijke stoffen, waarbij evenwel niet duidelijk wordt hoe die cijfers moeten worden geduid en zullen worden gemeten en gemonitord. Een aantal relevante beslissingen is vooruitgeschoven naar de definitieve maatwerkafspraken, en andere relevante aspecten maken helemaal geen onderdeel uit van de afspraken. Over de intentieverklaring heeft een door de Staat ingestelde adviescommissie een kritisch advies geschreven, dat de Staat grotendeels naast zich heeft neergelegd (5.8). Ook is er nog geen milieueffectrapport ("MER") waarin de milieueffecten van de voorgenomen projecten in kaart worden gebracht, omdat Tata Steel tot twee keer toe onvoldoende en/of onjuiste informatie heeft aangeleverd (5.9.1). De resultaten van het MER worden door de Staat evenmin afgewacht.

11. Hoofdstuk 6 schetst het juridisch kader. Uit artikel 8 EVRM en het Verdrag van Aarhus volgt (6.1-6.2) dat de besluitvorming die ten grondslag ligt aan de maatwerkafspraken moet berusten op grondig onderzoek en evaluatie; gepaard moet gaan met adequate informatievoorziening aan betrokkenen en met een reële mogelijkheid van inspraak en participatie; het resultaat moet zijn van een deugdelijke en kenbare belangenafweging; en open moet staan voor rechterlijke toetsing. Dat laatste volgt ook uit artikel 13 EVRM (6.3). Bij het sluiten van privaatrechtelijke afspraken mag de Staat niet in strijd handelen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur of de maatschappelijke zorgvuldigheid (6.4).
12. De in hoofdstuk 6 omschreven procedurele waarborgen worden door de Staat niet nageleefd (hoofdstuk 7). De doelstellingen in de afspraken zijn onnavolgbaar, de gezondheidseffecten ervan zijn onbekend, de toekomstige kosten worden onderschat, een economische onderbouwing ontbreekt en de afspraken dreigen publiekrechtelijke verantwoordelijkheden te doorkruisen (7.3-7.6). De afspraken zijn bovendien onherroepelijk, maar worden pas openbaar gemaakt als ze al gesloten zijn (7.2, 7.7). De Staat is doende om afspraken te maken waarmee de belangen van omwonenden onomkeerbaar dreigen te worden geschaad (hoofdstuk 8).
13. In hoofdstuk 9 wordt toegelicht dat de belangen van omwonenden die worden blootgesteld aan de schadelijke gevolgen van de staalproductie, zwaarder wegen dan de belangen van de Staat bij onmiddellijke ondertekening van de maatwerkafspraken - reeds omdat het gaat om een beslissing met onomkeerbare gevolgen zonder dat de waarborgen van zorgvuldige besluitvorming in acht zijn genomen.
14. De vorderingen die Gezondheid op 1 ter zekerstelling van die belangen instelt (hoofdstuk 14), worden nader toegelicht in hoofdstuk 10. Het spoedeisend belang bij die vorderingen komt aan bod in hoofdstuk 11. Hoofdstuk 12 behandelt de bekende wesen van de Staat.
15. Tot slot staat het bewijsaanbod van Gezondheid op 1 in hoofdstuk 13. De productielijst met de bewijsstukken die zij in deze procedure overlegt is opgenomen in hoofdstuk 15.

## 2 PARTIJEN

### 2.1 Eiseres en de vereisten van 3:305a BW

16. Gezondheid op 1 komt in deze procedure kort gezegd op voor het belang van een gezonde en leefbare leefomgeving - een belang dat alle inwoners van Nederland treft, en omwonenden van

Tata Steel in het bijzonder. Op grond van artikel 3:305a lid 1 BW kunnen belangenorganisaties als Gezondheid op 1 rechtsvorderingen instellen die strekken tot bescherming van gelijksoortige belangen van andere personen, voor zover zij deze belangen ingevolge hun statuten behartigen en die belangen voldoende zijn gewaarborgd.

17. Gezondheid op 1 is een stichting met volledige rechtsbevoegdheid, met haar statutaire zetel in Wijk aan Zee. Haar statutaire doelstelling is het opkomen voor een gezonde en schone leefomgeving voor mens, dier en natuur in de breedste zin van het woord – ook voor hen die hun stem niet zelf kunnen laten horen – voor deze generatie en toekomstige generaties en alle andere activiteiten die aan het doel van de stichting bijdragen.<sup>2</sup> Het voeren van deze procedure valt daarmee onder de doelomschrijving van Gezondheid op 1 (art. 3:305 lid 1 BW). De bestuurders van Gezondheid op 1 hebben verder geen rechtsreeks of middellijk winstoogmerk dat via de rechtspersoon wordt gerealiseerd (art. 3:305a lid 3 sub a BW).
18. Ook feitelijk komt Gezondheid op 1 op voor het algemeen belang van een gezond en veilig leefklimaat in Nederland, en voor de belangen van omwonenden Tata Steel in het bijzonder. Zo informeert zij het publiek met campagnes over de schadelijke effecten van Tata Steel, en voert zij daartegen ook actie.<sup>3</sup> Gezondheid op 1 voert campagnes tegen onder meer het gebruik van staalslakken door Tata Steel, de uitstoot van de fabriek en de gezondheidsproblemen die daarvan het gevolg zijn.<sup>4</sup> In dat kader heeft Gezondheid op 1 verschillende factsheets over de schadelijke activiteiten van Tata Steel Nederland uitgebracht,<sup>5</sup> en in Wijk aan Zee een grote demonstratie georganiseerd tegen de gezondheidsschade die Tata Steel veroorzaakt.<sup>6</sup> Gezondheid op 1 is ook met Tata Steel in gesprek gegaan over de toekomst van het bedrijf.<sup>7</sup>
19. Gezondheid op 1 organiseert met regelmaat rondleidingen voor omwonenden, studenten, politici, journalisten en andere geïnteresseerden in de IJmond. Daarnaast organiseert zij bewonersbijeenkomsten, informatieavonden en expertmeetings over staalslakken, PFAS en pesticiden. Zij voert daarover ook overleg met overheden. Over de maatwerkafspraken van de Staat met TSN treedt Gezondheid op 1 in gesprek met de hierna nog te introduceren Expertgroep Gezondheid IJmond.
20. Gezondheid op 1 neemt namens omwonenden en samen met andere omwonendenorganisaties ook deel aan gesprekken in en met de Tweede Kamer en het kabinet. Zo nam zij deel aan een rondetafelgesprek met de vaste commissie van IenW, waarin zij bepleitte dat het huidige stelsel Vergunningverlening, Toezicht en Handhaving (VTH-stelsel) niet naar behoren functioneert, omdat het voor omwonenden van industriële bedrijven als TSN tekort schiet op het gebied van toezicht, inspraak en onafhankelijkheid.<sup>8</sup> In mei 2025 sprak Gezondheid op 1, samen met onder

---

<sup>2</sup> Statuten Stichting Gezondheid op 1, artikel 2 lid 1 (**productie 2 GOP1**).

<sup>3</sup> Zie bijvoorbeeld Gezondheid op 1, Nieuws en Campagnes, te raadplegen via <https://gezondheidop1.com/nieuws-en-campagnes/> en Gezondheid op 1, Volg het staalslakken spoor, te raadplegen via <https://gezondheidop1.com/nieuws-en-campagnes/staalslakken spoor/>.

<sup>4</sup> Gezondheid op 1, Nieuws en Campagnes, te raadplegen via <https://gezondheidop1.com/nieuws-en-campagnes/>.

<sup>5</sup> Gezondheid op 1, Factsheets, te raadplegen via <https://gezondheidop1.com/factsheets/>.

<sup>6</sup> Gezondheid op 1, Nieuws en Campagnes, te raadplegen via <https://gezondheidop1.com/nieuws-en-campagnes/>.

<sup>7</sup> Tata Steel Nederland, In gesprek met de omgeving – Participatie Groen Staal, te raadplegen via <https://www.tatasteelnederland.com/duurzaamheid/groen-staal-plan/participatie>.

<sup>8</sup> Gezondheid op 1 diende voorafgaand ook een *position paper* in: 'Position Paper Stichting Gezondheid op 1 – Stand van zaken en voortgang in het VTH-stelsel', ten behoeve van het Rondetafelgesprek Commissie Infrastructuur en Waterstaat op 30 januari 2025 (**productie 3 GOP1**).

andere Frisse Wind, met de vaste Kamercommissies voor KGG en lenW over Tata Steel.<sup>9</sup> In december 2025 heeft zij samen met Urgenda gereageerd op de publieke consultatie over de intentieverklaring met betrekking tot de maatwerkafspraken met Tata Steel (de Joint Letter of Intent).<sup>10</sup> Op 30 maart 2026 nam Gezondheid op 1 op uitnodiging van de gemeente Beverwijk deel aan een gesprek tussen omwonenden en de staatssecretaris van lenW over staalslakken, en op 20 april 2026 nam zij samen met de Dorpsraad Wijk aan Zee en Frisse Wind deel aan een gesprek met de staatssecretaris van lenW en de minister en staatssecretaris van KGG over de voorgenomen maatwerkafspraken met Tata Steel.

21. Ook in de media treedt Gezondheid op 1 veelvuldig op namens en voor omwonenden, zowel in krantenartikelen en radio-optredens, als door het schrijven van opiniestukken.<sup>11</sup> Gezondheid op 1 maakt tevens deel uit van het samenwerkingsverband van omwonenden van Tata Steel en andere organisaties in *Gezondheidsultimatum*.<sup>12</sup>
22. Deze dagvaarding van Gezondheid op 1 wordt ondersteund door verschillende organisaties, waaronder Stichting Urgenda, Stichting Frisse Wind, de Dorpsraad Wijk aan Zee, Milieuplatform IJmuiden Noord, Werkgroep gezondheid leefomgeving Bode, Stichting Schapenduinen, Stichting Duinbehoud, stichting Natuurlijk Schoon Eerbeek, stichting Natuurlijk Schoon Spijk en Advocates for the Future.
23. De vorderingen van Gezondheid op 1 dienen ter behartiging van het belang van een gezonde en leefbare leefomgeving van alle inwoners van Nederland, en in het bijzonder van de omwonenden van Tata Steel. De schadelijke stoffen die Tata Steel uitstoot, leiden – naast schade aan milieu, dieren en klimaat – tot significante gezondheidsrisico's voor omwonenden. Ook het hergebruik van staalslak in de bouw en infrastructuur op andere locaties in Nederland, is met ernstige gezondheidsrisico's in verband gebracht. De groep personen die – nu of in de toekomst – in meer of mindere mate wordt gehinderd door de exploitatie van de fabriek van Tata Steel is derhalve groot en diffuus. Alle Nederlanders hebben voorts belang bij een overheid die bij een dergelijke substantiële investeringsbeslissing met grote gevolgen voor mens en milieu, de fundamentele waarborgen van zorgvuldigheid en openbaarheid in acht neemt.
24. De actie dient voorts een ideëel doel, en strekt niet tot het verkrijgen van schadevergoeding of tot het vaststellen van een rechtsverhouding. In het licht van deze omstandigheden moet de collectieve actie van Gezondheid op 1 dan ook worden beschouwd als een algemeen belang-actie.<sup>13</sup>
25. De gelijksoortigheid van belangen is daarmee in wezen gegeven. Ook overigens zijn de belangen waarvoor Gezondheid op 1 opkomt voldoende gelijksoortig. De feitelijke en juridische vragen die met de vorderingen aan de orde worden gesteld, zijn eenvormig en gemeenschappelijk: met hun vorderingen beogen eiseressen te bewerkstelligen dat de Staat aan definitief te maken maatwerkafspraken een zorgvuldige afweging ten grondslag legt waarbij de rechten van omwonenden en hun gezondheid adequaat zijn betrokken zijn. Daarover kan in algemene zin

---

<sup>9</sup> Tweede Kamer, Herziene convocatie gesprek vaste commissies KGG en lenW 'Omwonendenorganisaties rond Tata Steel', 27 mei 2025, te raadplegen via [https://www.tweedekamer.nl/debat\\_en\\_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2025A02963](https://www.tweedekamer.nl/debat_en_vergadering/commissievergaderingen/details?id=2025A02963).

<sup>10</sup> Publieke consultatie Joint Letter of Intent met Tata Steel, Gezondheid op 1 en Urgenda (**productie 4 GOP1**).

<sup>11</sup> Voor een overzicht, zie: Gezondheid op 1, *Opinie*, te raadplegen via <https://gezondheidop1.com/media-categorie/opinie/> en Gezondheid op 1, *Artikelen*, te raadplegen via <https://gezondheidop1.com/media-categorie/artikel/>.

<sup>12</sup> Zie *Gezondheidsultimatum*, te raadplegen via <https://gezondheidsultimatum.nl/>.

<sup>13</sup> Vgl. Rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (*RBV/Staat*), r.o. 5.9.

worden geoordeeld – dus zonder acht te slaan op de individuele omstandigheden van de personen wier belangen worden behartigd.<sup>14</sup> De betrokken belangen lenen zich dus voor bundeling, zodat een efficiënte en effectieve rechtsbescherming wordt bevorderd.

26. Uit het voorgaande volgt dat aan de vereisten van art. 3:305a lid 1 is voldaan. Aan de vereisten van artikel 3:305a lid 2 subonderdelen a t/m e BW en aan de vereisten van 3:305a lid 5 BW hoeven eiseressen niet te voldoen, omdat ingevolge artikel 3:305a lid 6 het ‘milde’ ontvankelijkheidsregime van toepassing is.<sup>15</sup> De vorderingen zijn uitsluitend ingesteld met een ideëel doel - het beschermen van de gezondheid en leefomgeving van Nederlandse ingezetenen in het algemeen en omwonenden van de fabriek in het bijzonder – en zonder financieel oogmerk.
27. Ook aan de vereisten van artikel 3:305a BW derde lid is voldaan. Hiervoor werd al opgemerkt dat de bestuurders geen winstoogmerk hebben (sub a). De voldoende band met de Nederlandse rechtssfeer is vanzelfsprekend: het gaat om afspraken van de Nederlandse Staat over de activiteiten van een Nederlands bedrijf met negatieve gevolgen voor Nederlandse ingezetenen (sub b). Ook is er voldoende overleg gevoerd (sub c). Gezondheid op 1 voert al langere tijd gesprekken – met de Staat en ook met Tata Steel zelf – over gezondheids- en milieuschade in het algemeen, en in het bijzonder ten aanzien van de exploitatie van de fabriek van Tata Steel in IJmuiden. Gezondheid op 1 heeft samen met Urgenda de minister van Klimaat en Groene Groei er bij brief van 29 januari 2025 op gewezen dat de Staat onrechtmatig handelt door effectieve inspraak en inzage bij de totstandkoming van de maatwerkafspraken te verhinderen, en door maatwerkafspraken te maken waarmee de leefomgeving en gezondheid van omwonenden van Tata Steel nog langdurig schade wordt toegebracht.<sup>16</sup> Daarbij verzochten Urgenda en Gezondheid op 1 de Staat onder meer om te bevestigen dat de Staat:
28. Effectieve inspraak zou mogelijk maken, in elk geval door (tijdig) de concept-MER, concept-GER en concept-maatwerkafspraken aan Urgenda en Gezondheid op 1 ter beschikking te stellen of openbaar te maken;
- i. Zou afzien van de maatwerkafspraken met Tata Steel die het haar mogelijk maken tot 2038 ruwijzer te produceren met steenkool, kookgasovens en sinter- en pelletlijnen;
  - ii. En de Gezondheidseffectrapportage zou afwachten alvorens tot een concretisering van de maatwerkafspraken te komen.
29. Bij brief van 11 februari heeft de minister van KGG mede namens de minister van IenW op de sommatiebrief van Gezondheid op 1 en Urgenda gereageerd.<sup>17</sup> De ministers lieten daarin weten dat er in het onderhandelingsproces met Tata Steel nog geen onomkeerbare stappen waren genomen. De Staat ging in zijn reactie niet inhoudelijk in op de eisen van Gezondheid op 1 en

---

<sup>14</sup> Vgl. rechtbank Den Haag 6 september 2023 (tussenvonnissen), ECLI:NL:RBDHA:2023:14320 (*Stichting Sinti, Roma, en Reizigers/Gemeente Den Haag*), r.o. 4.32; Rechtbank Den Haag 15 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17145 (*RBV/Staat*), r.o. 5.10.

<sup>15</sup> Waaraan in kort geding overigens minder streng wordt getoetst dan in een bodemprocedure. Voorbeelden van summiere toetsing: Rechtbank Rotterdam 24 maart 2022, ECLI:NL:RBROT:2022:2518, r.o. 4.2; Rechtbank Amsterdam 6 december 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:7113, r.o. 4.8; Rechtbank Den Haag 1 december 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:13165 (*Stichting Privacy first/Staat*), r.o. 4.1; Rechtbank Gelderland 5 augustus 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:4488 (*VGZ/Zorgverzekeraars*), r.o.4.1.

<sup>16</sup> Brief Urgenda en Gezondheid op 1 aan de minister van Klimaat en Groene Groei d.d. 29 januari 2025 (**productie 5 GOP1**).

<sup>17</sup> Reactiebrief ministers KGG en IenW op sommatiebrief Urgenda c.s. d.d. 11 februari 2025 (**productie 6 GOP1**).

Urgenda. Ook in gesprekken tussen Urgenda en (vertegenwoordigers van) de minister van KGG in februari en april 2025 heeft de minister geen toezeggingen willen doen.

30. Inmiddels is duidelijk geworden dat de Staat van plan is om de maatwerkafspraken te realiseren zonder aan die verzoeken van Gezondheid op 1 tegemoet te komen, dat wil zeggen zonder dat de milieu- en gezondheidseffecten adequaat zijn onderzocht of de conceptmaatwerkafspraken zijn openbaar gemaakt, terwijl het vervuilende productieproces (in elk geval gedeeltelijk) nog langdurig in stand blijft.

## 2.2 Gedaagde

31. Gedaagde is de Staat der Nederlanden, in het bijzonder het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (voorheen Klimaat en Groene Groei) en het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.
32. Het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat is onder meer verantwoordelijk voor de coördinatie van het klimaatbeleid van de Staat en voor het implementeren van maatregelen die de industrie moeten verduurzamen. Dit ministerie speelt een sleutelrol in het treffen van maatwerkafspraken met de grote industriële bedrijven, waaronder Tata Steel, in het kader van het Klimaatakkoord en andere klimaat- en milieuwetgeving. De rol van dit ministerie in dergelijke afspraken is op papier erop gericht het realiseren van de Nederlandse klimaatdoelen door bedrijven te ondersteunen bij hun transitie naar een duurzamer bedrijfsmodel.
33. Het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) is verantwoordelijk voor leefbaarheid en bereikbaarheid. Het Ministerie van IenW moet zorgen voor een schone en veilige omgeving, waarbij het zich in dient te zetten om onder meer de luchtkwaliteit te bevorderen. Het Ministerie is verantwoordelijk voor het Programma Industrie, Leefomgeving en Omwonenden. De doelen van dit programma betreffen onder andere het versnellen van het verminderen van de impact die industrie heeft op de leefomgeving en het verbeteren van de gezondheid van omwonenden in de buurt van industrie. In dat kader speelt het Ministerie van IenW een belangrijke rol bij het maken van de maatwerkafspraken met Tata Steel en andere grote industriële uitstoters.

## 3 TATA STEEL IN NEDERLAND

34. Voor een goed begrip van deze procedure, die ziet op de toekomstplannen voor Tata Steel in Nederland, is van belang om enig inzicht te hebben in de huidige situatie. Daartoe wordt kort ingegaan op de relevante juridische entiteiten van het Tata Steel-concern (3.1); het huidige staalproductieproces in IJmuiden (3.2), de schadelijke stoffen die bij dit proces vrijkomen (3.3) en de gevolgen daarvan voor de gezondheid (3.4); en de huidige economische positie van Tata Steel in Nederland (3.5).

### 3.1 Tata Steel

35. **Tata Steel IJmuiden B.V.** ("TSIJ") is de vennootschap die verantwoordelijk is voor de staalproductie in IJmuiden. TSIJ is ook de houder van de verschillende benodigde vergunningen. TSIJ is echter geen partij bij de JLOI, en zal dat dus vermoedelijk ook niet zijn bij de maatwerkafspraken. Wel partij bij de JLOI, en dus vermoedelijk ook bij de maatwerkafspraken, zijn de eerdergenoemde **TSN** en **TSL**.

36. TSIJ is een directe dochteronderneming van TSN, waar ook verschillende andere dochterondernemingen in Nederland en andere landen onder vallen.<sup>18</sup> TSL is de moedervernootschap van het gehele Tata Steel-concern, gevestigd in India. Via verschillende houdstermaatschappijen zijn zowel TSN als TSIJ uiteindelijk in handen van TSL in India.<sup>19</sup>
37. In deze dagvaarding zal hierna overkoepelend gesproken worden over “**Tata Steel**”, waar nodig zal gespecificeerd worden naar entiteit.

### 3.2 Het huidige staalproductieproces in IJmuiden

38. Het bedrijfsterrein van Tata Steel ligt deels in Heemskerk en deels in Beverwijk en Velsen. Het complex omvat alle faciliteiten van het staalproductieproces: opslagplaatsen voor ruwe grondstoffen, twee Kookgasfabrieken (1 en 2), een Pellets- en Sinterfabriek, twee Hoogovens (6 en 7), een Oxystaalfabriek, drie Continugietmachines, een Warm- en een Koudbandwalserij en diverse fabrieken waar het staal bekleed wordt met zink, tin, chroom of lak.
39. Deze faciliteiten stoten allemaal (in meer of mindere mate) stoffen uit die schadelijk zijn voor de gezondheid, het klimaat en/of het milieu. Hieronder worden de verschillende stappen van het huidige staalproductieproces beschreven, waarbij kort wordt toegelicht welke schadelijke stoffen een rol spelen. Die stoffen worden in onderdeel 3.3 nader omschreven, waarna in onderdeel 3.4 de gezondheidseffecten worden behandeld.

#### 3.2.1 De opslag van ruwe grondstoffen (ertsen en steenkool)

40. De ruwe grondstoffen die nodig zijn voor de productie van staal (ertsen en steenkool) komen per schip aan in IJmuiden en worden daar opgeslagen. Hoewel dit niet de belangrijkste bron van emissies vormt in vergelijking met procesinstallaties die hierna worden besproken, kunnen ook bij de op- en overslag van grondstoffen al schadelijke stoffen vrijkomen, bijvoorbeeld doordat (grof) stof verwaait en metalen of andere verontreinigingen in de omgeving terecht komen.<sup>20</sup>

#### 3.2.2 Kookgasfabriek 1 en 2 (steenkool wordt omgezet naar de brandstof kooks)

41. Eerst wordt gemalen steenkool in twee kookgasfabrieken (Kookgasfabriek 1 (“**KGF1**”) en Kookgasfabriek 2 (“**KGF2**”), bouwjaren resp. 1924 en 1972)<sup>21</sup> omgezet naar een gezuiverde vorm van steenkool die wordt gebruikt als brandstof in de staalproductie: cokes of kooks genoemd. Bij dit proces wordt gemalen steenkool in ovens bij zeer hoge temperaturen (ongeveer 1000°C), waarbij geen zuurstof aanwezig, is ontgaan van onder meer kooksovensgas, teer, benzeen, zwavelzuur en ammoniumsulfaat. Dit wordt droge destillatie genoemd. Als de kooks ‘gaar’ zijn, worden ze uit de ovens gedruwd en afgeblust met water, wat leidt tot de

<sup>18</sup> Voor een overzicht van de verschillende dochterondernemingen, waaronder Tata Steel IJmuiden B.V., zie Tata Steel, Annual Report & Accounts 2023-2024, 2024, te raadplegen via <https://www.tatasteelnederland.com/sites/default/files/tata-steel-jaarverslag-2023-2024-digitaal.pdf>, p. 148.

<sup>19</sup> Tata Steel IJmuiden valt dus onder Tata Steel Nederland B.V. Via de volgende holdings zijn beide bedrijven uiteindelijk in handen van Tata Steel Limited in India: Tata Steel Netherlands Holdings B.V., Tata Steel Europe Limited, T S Global Holdings Pte, T Steel Holdings Pte.

<sup>20</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (**productie 7 GOP1**), p. 13; vgl. ook RIVM, De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, rapport 2023-0171, 2023 (**productie 8 GOP1**), p. 314.

<sup>21</sup> OD NZKG, Kookgasfabrieken Tata Steel onder verscherpt toezicht, 20 juni 2023, te raadplegen via <https://odnzk.nl/nieuws/kookgasfabrieken-tata-steel-onder-verscherpt-toezicht/>

‘kenmerkende witte pluimen’ boven het Tata Steel-terrein.<sup>22</sup> Bij de productie van kooks ontstaat tevens kooksofengas, dat onder andere veel PAK’s bevat. Dat gas wordt na reiniging als brandstof voor energiewinning gebruikt in andere fabrieken, maar in de praktijk lekt er veel gas weg door slecht onderhouden ovenwanden.<sup>23</sup>

42. In de Kookgasfabrieken ontstaan ook rauwe of ongere kooks. Het garingsproces van de kooks is complex. Als de inhoud van een oven in een van de Kookgasfabrieken niet gelijkmatig verwarmd wordt, kan het voorkomen dat delen van de kooks na 18-20 uur niet volledig gaar zijn – dan komen bij het uitdrukken van de oven gassen en grote hoeveelheden stof vrij die zeer schadelijk zijn voor mens en milieu, in het bijzonder polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAK’s), zwavel- en stikstofoxiden.<sup>24</sup> Op basis van de vergunning mogen ongere kooks dan ook niet geproduceerd worden, maar dat gebeurt geregeld toch.<sup>25</sup> Dat leidt tot zwarte rookwolken vol schadelijke stoffen.

### 3.2.3 Pellet- en Sinterfabriek (ijzererts wordt geschikt gemaakt voor het hoogovenproces)

43. Onbewerkte ijzererts heeft een zandachtige structuur dat vuur in de oven kan doven. IJzererts moet daarom eerst geschikt worden gemaakt voor het hoogovenproces. Dat gebeurt in de Pellets- en Sinterfabrieken.
44. In de Pelletfabriek wordt het ijzererts eerst fijngemalen. Daarna wordt er water en een bindmiddel aan toegevoegd, waarna het ertsmengsel wordt omgevormd tot ‘pellets’, een soort ertsknikkers. Die pellets worden vervolgens gedroogd en gebakken.
45. In de Sinterfabriek wordt ijzererts gemengd met kooksstof, kalk en restmaterialen uit de staalproductie (zoals stof en slib). Dat mengsel wordt op een lopende band gelegd, waarbij het mengsel wordt verhit en er rookgassen doorheen worden gezogen. Het kooksstof verbrandt daarbij, en het mengsel smelt samen.
46. De Sinterfabriek is een van de meest vervuilende stappen van het productieproces.<sup>26</sup> Bij de productie van sinter komen grote hoeveelheden (fijn)stof, zware metalen als lood, zink en nikkel, PAKs, stikstofoxiden, zwaveloxiden en koolstofoxiden vrij.<sup>27</sup> De Pelletfabriek veroorzaakt in

---

<sup>22</sup> Tata Steel Nederland, Wat zie ik?, te raadplegen via <https://www.tatasteelnederland.com/duurzaamheid/wat-zie-ik>.

<sup>23</sup> Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied maakt aanzeggingsbesluit Tata Steels Kookgasfabriek 2 openbaar, 14 april 2025 te raadplegen via <https://odnzk.nl/nieuws/omgevingsdienst-noordzeekanaalgebied-maakt-aanzeggingsbesluit-tata-steels-kookgasfabriek-2-openbaar/>

<sup>24</sup> Rb. Noord-Holland, 26 april 2023, ECLI:NL:RBNHO:2023:3821, r.o. 3.6; CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), p. 13.

<sup>25</sup> Zie onder meer Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, De beoordeling en afhandeling van meldingen ongere kooks, 11 oktober 2023, te raadplegen via <https://odnzk.nl/nieuws/de-beoordeling-en-afhandeling-van-meldingen-ongere-kooks/>.

<sup>26</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), p. 13.

<sup>27</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), p. 13; Best Available Techniques (BAT) Reference document for Iron and Steel Production, Industrial Emissions Directive 2010/75/EU (Integrated Pollution Prevention and Control), 2013, p. 98.

vergelijking met de sinterfabriek minder luchtverontreiniging, maar stoot ook stikstofoxiden, lood, pak en zwaveloxide uit.<sup>28</sup>

### 3.2.4 Hoogoven 6 en 7 (pellets en sinter worden met behulp van o.a. kooks gereduceerd tot vloeibaar ruwijzer)

47. In de twee hoogovens (Hoogoven 6 en 7, "HO6" en "HO7") worden sinter en pellets (ijzererts) omgesmolten tot vloeibaar ijzer. De pellets en sinter worden samen met kooks van boven ingevoerd. Onderin de oven wordt hete lucht, vaak verrijkt met zuurstof en fijngemalen kolen (poederkool), geblazen. Kooks en poederkool dienen als brandstof en reductiemiddel, waardoor zuurstof uit het ijzererts wordt verwijderd (reductieproces). De koolstof uit de kooks wordt in dit proces omgezet in CO<sub>2</sub>. De temperatuur in de hoogoven wordt naar 2300 graden gebracht (de temperatuur waarbij ijzererts smelt). Onder in de hoogoven ontstaat vloeibaar ruwijzer, terwijl tegelijkertijd hoogovenslak wordt gevormd: een steenachtig bijproduct dat voornamelijk oxiden uit het erts en toevoegstoffen bevat (zie verder onderdeel 3.2.7).
48. In deze fase van het proces wordt veel CO<sub>2</sub> wordt uitgestoten.<sup>29</sup> De bijdrage van de Hoogovens aan andere vormen van luchtvervuiling is relatief beperkt, omdat een belangrijk deel van de verontreinigde stoffen al in eerdere processtappen vrijkomt of wordt afgevangen.<sup>30</sup>

### 3.2.5 Oxystaalfabriek 2 (van vloeibaar ruwijzer wordt vloeibaar staal gemaakt)

49. Om van ruwijzer staal te maken, moet het koolstofgehalte verlaagd worden. Dit gebeurt in de Oxystaalfabriek, waar het vloeibare ruwijzer per rijdende mengers (torpedotreinen) vanuit de hoogovens wordt aangevoerd. In de fabriek wordt het ruwijzer in grote converters gegoten. Vervolgens wordt er onder hoge druk zuivere zuurstof van boven in de converter ingeblazen. Door dit proces worden reageren koolstof en andere elementen (zoals silicium, mangaan en fosfor) met het zuurstof, waardoor er ook in dit onderdeel van het staalproductieproces veel koolstofmonoxide en koolstofdioxide vrijkomen.<sup>31</sup> Om de enorme warmteontwikkeling tijdens deze oxidatiereacties te beheersen wordt schroot toegevoegd (in het huidige proces is dat zo'n 17%<sup>32</sup>).
50. Verder stoot de Oxystaalfabriek veel lood en PAKs uit. De kwaliteit van het schroot dat wordt toegevoegd heeft een groot effect op de vervuiling: de aanwezigheid van bijvoorbeeld verf of rubber zorgt voor veel meer vervuiling bij de verbranding.<sup>33</sup>

---

<sup>28</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), p. 13; RIVM, Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de IJmondregio, rapport 2021-0216 (productie 9 GOP1), p. 40; Best Available Techniques (BAT) Reference document for Iron and Steel Production, Industrial Emissions Directive 2010/75/EU (Integrated Pollution Prevention and Control), 2013, p. 189.

<sup>29</sup> NPVI, Tata Steel zet eerste stappen naar groen staal, 9 oktober 2024, te raadplegen via <https://www.verduurzamingindustrie.nl/inspiratie/2902173.aspx?t=Tata-Steel-zet-eerste-stappen-naar-groen-staal%C2%A0#:~:text=Van%20ijzererts%20naar%20staal,ton%20CO2%20per%20jaar%20uit.>

<sup>30</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), p. 13.

<sup>31</sup> RIVM, De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 32.

<sup>32</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), p. 14.

<sup>33</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), p. 14.

51. In dit onderdeel van het proces ontstaan ook staalslakken, in dit geval zogenoemde BOF-slakken, die voornamelijk bestaan uit oxiden van de onzuiverheden en de toegevoegde kalk.<sup>34</sup> De BOF-slak wordt na het proces uit de converter verwijderd, en voor verdere verwerking en toepassing afgevoerd naar het naast Tata Steel gelegen bedrijf Harsco Metals Holland B.V. (hierna: "Harsco"). De slakverwerking wordt verder besproken onder 3.2.7.
52. Het resultaat van het proces in de Oxystaalfabriek 2 is vloeibaar staal.

### 3.2.6 *Continugietmachines en gietwalsinstallatie (vloeibaar staal wordt in vaste vorm gegoten)*

53. Het vloeibare staal uit de Oxystaalfabriek wordt vervolgens verder verwerkt via de Continugietmachines en, voor een deel van de productie, de Gietwalsinstallatie.
54. Bij de continugietmachines wordt het staal in vaste vorm (plakken) gegoten en naar de Warmbandwalserij gebracht, waar het tot plaatdiktes van 1,5 tot 25 millimeter wordt gewalst en vervolgens wordt opgerold. De Gietwalsinstallatie giet en walst het staal direct tot ongeveer 1 millimeter dik staal, waarna het eveneens opgerold wordt.

### 3.2.7 *Warm- en koudbandwalserij en bekleding met beschermlagen*

55. Daarna vindt verdere verwerking plaats waarbij het staal geschikt wordt gemaakt voor afnemers, zoals verpakingsstaal, staal voor de automobielenindustrie en staal voor de bouwsector. Dit gedeelte omvat onder andere de Warmband- en Koudbandwalserij, waar het staal verder wordt uitgerold en op dikte gebracht, afhankelijk van de gewenste toepassing. Daarnaast zijn er meerdere fabrieken waar het staal wordt bekleed met beschermlagen van zink, tin, chroom of lak. Deze bekledingen beschermen het staal tegen roest en vergroten de duurzaamheid en toepasbaarheid van het materiaal.

### 3.2.8 *Staalslak en slakverwerking*

56. In het staalproces ontstaan verschillende typen slakstromen, te onderscheiden naar de fase waarin zij ontstaan. Het betreft onder meer hoogovenslak, ROZA-slak en converterslak (ook aangeduid als BOF- of LD-slak uit de oxystaalfabriek).
57. Hoogovenslak ontstaat in de hoogoven, waar ijzererts wordt gereduceerd tot ruwijzer. Deze slak bestaat voornamelijk uit oxiden van onder meer calcium, silicium en aluminium en wordt afgescheiden van het vloeibare ruwijzer.
58. Voorafgaand aan de verdere verwerking tot staal wordt het ruwijzer ontzwaveld in zogenoemde ruwijzerontzwavelingsinstallaties (ROZA's). Daarbij ontstaat ROZA-slak, een bijproduct waarin nog een fractie staal aanwezig is. De verwerking van deze ROZA-slak gebeurt door Harsco. Daarbij wordt het aanwezige staal uit de slak teruggewonnen.
59. Bij de verwerking van vloeibare slak kan onder omstandigheden grafietvorming optreden. Als de vloeibare slak heet is en te snel wordt gestort, ontstaan fijne, vaste koolstofdeeltjes die als zogenoemde grafietregen in de omgeving kunnen neerslaan. Dergelijke incidenten deden zich voor in 1991 en 1993, waarna is besloten dat slakken voortaan eerst 24 uur moesten afkoelen

---

<sup>34</sup> RIVM, De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 32.

alvorens deze te storten. Desondanks hebben zich in 2018 en 2019 opnieuw grafietregens voorgedaan. Onderzoek wees uit dat veranderingen in het afkoelproces van ROZA-slak in combinatie met gewijzigde grondstoffen door Tata Steel daarvan de oorzaak waren.<sup>35</sup>

60. Na de ontzwaveling wordt het ruwijzer in de oxystaalafabriek verwerkt tot staal met de Linz-Donawitz- ("LD"-) methode. Daarbij ontstaat als restproduct converterslak (BOF- of LD-slak). Deze slak bestaat voornamelijk uit oxiden van calcium, ijzer, silicium, mangaan en fosfor, en bevat doorgaans nog een fractie metallisch staal. Ook deze slak wordt door Harsco verwerkt, waarbij het aanwezige staal wordt teruggewonnen en de restslak voor hergebruik geschikt wordt gemaakt. De exacte samenstelling van de converterslak varieert afhankelijk van de kwaliteit en de herkomst van het ijzererts dat Tata Steel inkoopt, en de gebruikte toeslagstoffen. Dit heeft directe gevolgen voor zowel de eigenschappen van de slak als de emissies die bij de verwerking ervan kunnen vrijkomen.
61. De producten die Harsco vervaardigt uit zowel ROZA- als converterslakken worden deels opnieuw ingezet in het productieproces van Tata Steel. Het resterende deel werd door Pelt & Hooykaas (onder contract van Tata Steel) verkocht aan externe bedrijven, die de materialen inzetten als secundaire bouwstoffen, bijvoorbeeld in de wegenbouw. Vanwege de schadelijke effecten op ecosystemen en de gezondheid is deze toepassing recent beperkt met de invoering van een tijdelijk verbod en vergunningplicht voor staalslakgebruik. In onderdeel 4.2 wordt de achtergrond van deze regeling nader toegelicht.

### 3.3 De verschillende schadelijke stoffen die vrijkomen bij de staalproductie in IJmuiden

62. Bij het staalproductieproces komt een breed scala aan schadelijke stoffen vrij. De meest relevante stoffen worden hieronder kort toegelicht. Het gaat dus geenszins om een uitputtende lijst, maar om de meest schadelijke en dus voor deze procedure relevante stoffen.

#### 3.3.1 Fijnstof (PM10 en PM2,5) en ultrafijnstof

63. De term fijnstof wordt, in navolging van het RIVM, als verzamelnaam gebruikt voor stofdeeltjes in de lucht.<sup>36</sup> Er wordt onderscheid gemaakt tussen verschillende 'maten' fijnstof (dat wil zeggen, verschillende groottes stofdeeltjes). De twee belangrijkste zijn (PM10) – fijnstof met een grootte tot 10 micrometer en (PM2.5) – fijnstof met een grootte tot maximaal 2,5 micrometer.<sup>37</sup> Het verschil in gezondheidseffecten zit in het feit dat hoe kleiner de diameter van de stofdeeltjes is, hoe dieper het in de longen binnendringt en zelfs in het bloed kan worden opgenomen.<sup>38</sup> PM10 kan bij inademen binnendringen tot in de bovenste luchtwegen, PM2,5 tot in de diepere luchtwegen.

---

<sup>35</sup> RIVM, Inschatting gezondheidsrisico's grafietregen, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/tata-steel/grafietregen-en-gezondheid-2019/inschatting>.

<sup>36</sup> RIVM, De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 45.

<sup>37</sup> Daarnaast bestaat fijnstof ook in de vorm van ultrafijne deeltjes (UFP), die kleiner zijn dan 0,1 micrometer. De bewijskracht voor gezondheidsrisico's van UFP is echter nog gering, omdat er nog maar weinig studies naar zijn gedaan. Kwantificering van gezondheidsrisico's is daarom in het geheel (nog) onmogelijk – waardoor ook een gezondheidskundige norm van de WHO ontbreekt.

<sup>38</sup> RIVM, Luchtkwaliteit – fijn stof, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/ggd-richtlijn-medische-milieukunde-luchtkwaliteit-en-gezondheid/gezondheidseffecten-luchtverontreiniging/luchtkwaliteit-fijn-stof>; RIVM, De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 45.

64. Ultrafijnstof (ultrafine particles, "UFP") zijn extreem kleine deeltjes in de lucht, het gaat om fijnstof met een grootte tot 0,1 micrometer. Ultrafijnstof is dus vele malen kleiner dan gewoon fijnstof, en kan daardoor nog dieper tot in het lichaam binnendringen, zoals diep in de longen of in de bloedbanen.<sup>39</sup>
65. De structuur van een fijnstofkorrel is ruw en grof, waardoor er gemakkelijk allerlei andere (zeer) schadelijke stoffen aan vast kleven.<sup>40</sup>

### 3.3.2 Polycyclische aromatische koolwaterstoffen ("PAK's")

66. Polycyclische aromatische koolwaterstoffen ("PAK's") is de verzamelnaam van organische stoffen die voornamelijk ontstaan bij onvolledige verbranding van koolstofrijke metalen en kankerverwekkende eigenschappen hebben. Er bestaan honderden verschillende PAK-verbindingen, waarvan benzo[a]pyreen de bekendste en het meest kankerverwekkend is. PAK's zijn in Nederland geclassificeerd als zeer zorgwekkende stof ("ZS").<sup>41</sup>
67. PAK's hechten zich aan kleine vaste deeltjes in de lucht zoals roet, stof, en fijnstof. Op die manier kunnen ze dus door de lucht verspreid worden, en ingeademd worden.

### 3.3.3 Zware metalen

68. Bij het staalproductieproces komen verschillende zware metalen vrij, omdat deze voorkomen in de grondstoffen die bij de staalproductie worden gebruikt. Zo vormen ijzer, aluminium, calcium, mangaan en magnesium bestanddelen van bijvoorbeeld ijzererts en kalksteen. Ook arseen, cadmium, chroom, lood, zink, nikkel en barium komen voor in steenkool, ijzererts en andere grondstoffen. Deze zware metalen komen in verschillende mate vrij bij het staalproductieproces. Veel van deze zware metalen zijn geclassificeerd als ZS.<sup>42</sup> De (hoeveelheid) uitstoot van lood in IJmuiden is het meest problematisch.
69. Net als PAK's kunnen zware metalen zich aan fijnstofdeeltjes hechten en op die manier worden verspreid en ingeademd.

### 3.3.4 Stikstofoxiden (NOx)

70. Bij temperaturen van meer dan 1000 graden reageren zuurstof en stikstof, beide aanwezig in de lucht, met elkaar. Daarbij worden stikstofoxiden gevormd (stikstofoxiden is de verzamelnaam voor stikstofmonoxide (NO) en stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>). In de lucht wordt stikstofmonoxide vrij snel omgezet in stikstofdioxide. Anders dan NO, is NO<sub>2</sub> schadelijk voor de gezondheid.

---

<sup>39</sup> RIVM, De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 45.

<sup>40</sup> Informatiepunt leefomgeving, luchtvervuilende stoffen, te raadplegen via <https://iplo.nl/thema/lucht/vaststellen-luchtkwaliteit/luchtvervuilende-stoffen/#h904a755b-9f25-45a2-8b8d-7bba4bb4362c>

<sup>41</sup> RIVM, Verkorte lijst van Zeer Zorgwekkende Stoffen, 21 januari 2022, te raadplegen via <https://rvsoeksysteem.rivm.nl/ZZSlijst/VerkorteLijst>.

<sup>42</sup> Bijvoorbeeld arseen, cadmium, chroom, lood, nikkel. Zie RIVM, Verkorte lijst van Zeer Zorgwekkende Stoffen, 21 januari 2022, te raadplegen via <https://rvsoeksysteem.rivm.nl/ZZSlijst/VerkorteLijst>.

Blootstelling kan irritatie en ontsteking van de luchtwegen, de ogen, keel en neus veroorzaken. Ook zorgt stikstofdepositie in de natuur voor afname van de biodiversiteit.<sup>43</sup>

### 3.3.5 Zwaveldioxide (SO<sub>2</sub>)

71. Zwaveldioxide is een verbinding van zwavel (S) met zuurstof (O). Het is een kleurloos gas met een scherpe geur, dat voornamelijk vrijkomt bij de verbranding van zwavelhoudende materialen zoals steenkool. Inademing van zwaveldioxide irriteert de luchtwegen, wat kan leiden tot ademhalingsproblemen bij bijvoorbeeld mensen met astma of chronische longziekten. Ook kan Zwaveldioxide in de atmosfeer worden omgezet in zwavelzuur, wat kan leiden tot zure regen en verzuring van bodems en wateren.

### 3.3.6 Koolstofoxiden (CO<sub>x</sub>)

72. Koolstofoxiden zijn verbindingen van koolstof (C) met zuurstof (O). Koolstofmonoxide is een giftig gas dat zowel kleur- als reukloos is, en ontstaat bij onvolledige verbranding van koolstof. Koolstofdioxide is ook kleur- en reukloos, en ontstaat juist bij volledige verbranding van koolstof. Koolstofdioxide is een broeikasgas, de voornaamste veroorzaker van klimaatverandering.

## 3.4 Gezondheidseffecten van de staalproductie door Tata Steel

73. De industriële activiteiten van Tata Steel in de IJmond hebben aantoonbare gevolgen voor de gezondheid van omwonenden. Naast de uitstoot van schadelijke stoffen zoals fijnstof (PM<sub>10</sub> en PM<sub>2,5</sub>), stikstofdioxide (NO<sub>2</sub>), polycyclische aromatische koolwaterstoffen (PAKs) en zware metalen zoals lood, worden omwonenden blootgesteld aan omgevingshinder door stofneerslag, geur en geluid.
74. Uit onderzoek van het RIVM (2023) blijkt dan ook dat de uitstoot van Tata Steel een meetbare bijdrage levert aan verhoogde gezondheidsrisico's voor omwonenden.<sup>44</sup> Registraties van huisartsen in de omgeving van Tata Steel hadden dit beeld al veel eerder bevestigd.<sup>45</sup>
75. In 2023 is door de Staatssecretaris van IenW de Expertgroep Gezondheid IJmond ingesteld ("**de Expertgroep**"), om te adviseren over de gezondheidseffecten van Tata Steel Nederland en haar plannen om de fabriek in de IJmond te vernieuwen en te verduurzamen. De Expertgroep heeft twee adviezen uitgebracht waarin wordt benadrukt dat de huidige situatie leidt tot substantiële gezondheidsrisico's voor omwonenden en dat verdere maatregelen noodzakelijk zijn om deze risico's daadwerkelijk en aantoonbaar te verminderen (**productie 10 GOP1**: Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024; **productie 11 GOP1**: Expertgroep Gezondheid IJmond Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024). De bevindingen van de Expertgroep en de gevolgen die daaraan worden verbonden worden in onderdeel 5.5 uitvoeriger besproken.

---

<sup>43</sup> RIVM, De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 44-45.

<sup>44</sup> RIVM, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1).

<sup>45</sup> Nivel, Gezondheidsproblemen in de regio IJmond, zoals geregistreerd door de huisarts, 2009, te raadplegen via [https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018-11/CORUS\\_rapport\\_Nivel.pdf](https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018-11/CORUS_rapport_Nivel.pdf); Nivel, Gezondheidsproblemen in de regio IJmond; een verkenning, maart 2021, te raadplegen via <https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/1004002.pdf>.

76. Uit de verschillende onderzoeken volgt dat de luchtverontreiniging door TSIJ bijdraagt aan de volgende gezondheidseffecten:<sup>46</sup>
77. Kanker als gevolg van de uitstoot van zware metalen en PAKs: Longkanker in het bijzonder komt in de IJmond-regio opvallend vaker voor dan elders, hetgeen in direct verband wordt gebracht met de uitstoot van Tata Steel. Het Integraal Kankercentrum Nederland publiceerde een kankeratlas waaruit blijkt dat in grote delen van de IJmond het aantal longkankerdiagnoses 20–30% hoger ligt dan het landelijk gemiddelde, met uitschieters tot meer dan 50% bovengemiddeld in IJmuiden en delen van Beverwijk.<sup>47</sup> Volgens het RIVM is naar schatting 4% van de toekomstige longkankergevallen in Wijk aan Zee rechtstreeks toe te schrijven aan de fijnstofuitstoot van Tata Steel.<sup>48</sup>
78. Longziekten en luchtwegaandoeningen als gevolg van de uitstoot van (ultra)fijnstof en stikstofdioxiden: Met name astma en COPD komen in de IJmondregio bovenmatig en in verergerde vorm voor.<sup>49</sup> Volgens het RIVM leidt de stikstofdioxide-uitstoot van Tata Steel tot een 3% hogere incidentie van astma bij kinderen in Wijk aan Zee.<sup>50</sup> Huisartsenregistraties bevestigen dat in de IJmond aanzienlijk meer luchtwegklachten voorkomen dan in plattelandsgebieden en industriële regio's.<sup>51</sup>
79. Hart- en vaatziekten zoals hoge bloeddruk, hartinfarcten, beroertes, aderverkalking, hartritmestoornissen en hartfalen als gevolg van de uitstoot van fijnstof, ultrafijnstof en stikstofdioxide:<sup>52</sup> Uit gezondheidsdata blijkt dat hart- en vaatziekten daadwerkelijk vaker voorkomen bij omwonenden van Tata Steel. Een analyse van huisartsenregistraties in de IJmond laat zien dat chronische hartaandoeningen significant vaker worden gediagnosticeerd bij IJmond-bewoners dan bij vergelijkbare groepen elders.<sup>53</sup> De GGD Kennemerland heeft ook geconstateerd dat chronische hartaandoeningen en hoge bloeddruk in de nabijheid van Tata Steel vaker voorkomen.<sup>54</sup>

---

<sup>46</sup> Zie ook het overzicht van de Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1), p. 14-16.

<sup>47</sup> IKNL, Longkankerincidenten in de gemeente Beverwijk, 9 november 2020, te raadplegen via <https://eenvandaag.avrotros.nl/cms-assets/73c1113a-5ce9-4cc3-82e4-3fd24ce5f499?format=pdf>.

<sup>48</sup> RIVM, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 13.

<sup>49</sup> RIVM, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 46, 157, 177-178; Nivel, Gezondheidsproblemen in de regio IJmond; een verkenning, maart 2021, te raadplegen via <https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/1004002.pdf>, p. 6.

<sup>50</sup> RIVM, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 3.

<sup>51</sup> Nivel, Gezondheidsproblemen in de regio IJmond; een verkenning, maart 2021, te raadplegen via <https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/1004002.pdf>, p. 6-7; Nivel, Gezondheidsproblemen in de regio IJmond, zoals geregistreerd door de huisarts, 2009, te raadplegen via [https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018-11/CORUS\\_rapport\\_Nivel.pdf](https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018-11/CORUS_rapport_Nivel.pdf).

<sup>52</sup> Zie ook RIVM, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 45-46.

<sup>53</sup> Nivel, Gezondheidsproblemen in de regio IJmond; een verkenning, maart 2021, te raadplegen via <https://www.nivel.nl/sites/default/files/bestanden/1004002.pdf>, p. 6-7; Nivel, Gezondheidsproblemen in de regio IJmond, zoals geregistreerd door de huisarts, 2009, te raadplegen via [https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018-11/CORUS\\_rapport\\_Nivel.pdf](https://www.rivm.nl/sites/default/files/2018-11/CORUS_rapport_Nivel.pdf); RIVM, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 86-87.

<sup>54</sup> GGD Kennemerland, Gezondheid in de IJmond 2020, Monitor over hinder, bezorgdheid en chronische aandoeningen in gebieden met verschillende belasting van fijnstof afkomstig van de basismetaleindustrie, te raadplegen via <https://www.ggdkennerland.nl/professionals/onderzoek-en-cijfers/gezondheidsmonitor-ijmond>.

80. Neurologische schade en leerachterstanden als gevolg van de uitstoot van neurotoxische zware metalen zoals lood en mangaan: Lood is een giftig metaal dat zich ophoopt in het lichaam en vooral voor kinderen een ernstig gezondheidsrisico vormt. Bij langdurige (zelfs lage) blootstelling aan lood kunnen kinderen neurologische ontwikkelingsstoornissen oplopen. In stofmonsters rondom Tata Steel vond het RIVM significante hoeveelheden lood. Het RIVM waarschuwt expliciet dat chronische loodblootstelling leidt tot onherstelbare schade aan het zich ontwikkelende zenuwstelsel van kinderen, waaronder verminderd concentratievermogen, gedragsproblemen en lagere intelligentie/IQ.<sup>55</sup> Er is geen veilige drempel voor lood: elke reductie van looduitstoot levert gezondheidswinst op. In de afgelopen decennia is circa 3000 ton lood neergekomen in de IJmond.<sup>56</sup> Dit lood verdwijnt niet, maar zit in de bodem en stof in de omgeving en kan nog steeds door opwerveling of hand-mondcontact bij kinderen binnendringen.
81. Hinder, angst en stress als gevolg van aanhoudende hinder en chronische stressfactoren: Veel bewoners van de IJmond ervaren hinder door stof, geur en geluid afkomstig van het Tata Steel-terrein.<sup>57</sup> In Wijk aan Zee geeft circa 80% van de inwoners aan hinder te ondervinden van deze factoren, wat leidt tot slaapverstoring, chronische stress en mentale klachten zoals angst en depressie. Chronische stress leidt op zichzelf al tot gezondheidsproblemen, waaronder slaaptkort, verhoogde bloeddruk, een verzwakt immuunsysteem, maag- en darmproblemen, hoofdpijn, spierpijn en vermoeidheid.<sup>58</sup>
82. Andere gezondheidseffecten: Wetenschappelijke literatuur wijst erop dat luchtvervuiling ook in verband wordt gebracht met andere negatieve gezondheidseffecten, zoals vroeggeboortes, lager geboortegewicht en diabetes type 2. In de officiële effectstudies uit 2023 zijn deze effecten nog niet volledig meegenomen, waardoor de daadwerkelijke gezondheidsschade waarschijnlijk groter is dan tot nu toe gerapporteerd.<sup>59</sup>
83. De genoemde gezondheidseffecten zijn in belangrijke mate gebaseerd op het onderzoek van het RIVM naar de bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving.<sup>60</sup> Deze effecten zijn op zichzelf reeds alarmerend, maar er zijn sterke aanwijzingen dat de werkelijke impact van Tata Steel op de gezondheid van omwonenden veel groter is:

---

<sup>55</sup> RIVM, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 201-216, 240-241, 246; Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1), p. 14.

<sup>56</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024 (productie 10 GOP1), p. 9.

<sup>57</sup> RIVM, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 219; GGD Kennemerland, Gezondheid in de IJmond 2020. Samenvattend rapport., 2022; GGD Kennemerland, Gezondheidsmonitor IJmond 2024 2025, tezamen te raadplegen via <https://www.ggdkennerland.nl/professionals/onderzoek-en-cijfers/gezondheidsmonitor-ijmond>.

<sup>58</sup> RIVM, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 3-4, 48-49, 223, 227-228, 243.

<sup>59</sup> Vgl. Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024 (productie 10 GOP1), p. 8; Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1), p. 14; Gezondheidsraad, Risico's van ultrafijnstof in de buitenlucht, 15 september 2021, te raadplegen via <https://www.gezondheidsraad.nl/documenten/2021/09/15/risicos-van-ultrafijnstof-in-de-buitenlucht>.

Sommige Zeer Zorgwekkende Stoffen die vrijkomen bij onder andere de kookgasfabrieken (zoals benzeen en zwavelwaterstof (H<sub>2</sub>S)), kunnen al in lage concentraties schadelijk zijn, maar zijn niet in het model opgenomen.

<sup>60</sup> RIVM, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1).

- Het RIVM gaat uit van berekeningen, terwijl metingen veelal hoger blijken uit te vallen;<sup>61</sup>
- Niet alle gevaarlijke stoffen zijn meegenomen, zoals zware metalen als vanadium en ijzer, ultrafijnstof en vluchtige organische verbindingen waaronder benzeen en zwavelwaterstof;<sup>62</sup>
- (Effecten van) piekconcentraties door ongewone voorvallen zijn niet meegewogen;<sup>63</sup>
- Het RIVM houdt geen rekening met de mogelijke effecten van cumulatie;<sup>64</sup>
- Het RIVM houdt geen rekening met de effecten van blootstelling in het verleden;<sup>65</sup>
- Het RIVM houdt geen rekening met de effecten van hinder, angst en stress door stof, stank en geluid;<sup>66</sup> en
- Niet alle relevante meetmethoden zijn toegepast.<sup>67</sup>

84. De gezondheidsschade als gevolg van de activiteiten van TSIJ is dus aanzienlijk.

85. Deze schade is ook – in elk geval gedeeltelijk - gekwantificeerd. De European Environment Agency (“**EEA**”) houdt gegevens bij over de luchtvervuiling die wordt veroorzaakt door circa 10.000 industriële faciliteiten in de EU en de daarmee samenhangende externe kosten van gezondheids-, milieu- en klimaatschade.<sup>68</sup>

86. Op basis van de EEA-gegevens is in verschillende andere onderzoeken de externe schade van Tata Steel Nederland (TSN) becijferd. Uit een analyse van CE Delft volgt dat Tata Steel Nederland circa €1,072 miljard per jaar aan externe schade veroorzaakt, bestaande uit klimaatschade en (o.a. gezondheids-)schade door luchtvervuiling. Natuur en Milieu becijferde de totale schade van de Nederlandse industrie op minstens €7 miljard per jaar en komt voor Tata Steel uit op ruim € 1,1 miljard per jaar.<sup>69</sup> Daarmee is Tata Steel de grootste individuele veroorzaker van de totale schade die de Nederlandse industrie jaarlijks aan milieu en gezondheid toebrengt.

---

<sup>61</sup> RIVM, Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de IJmondregio, rapport 2021-0216 (productie 9 GOP1), p. 3.

<sup>62</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024 (productie 10 GOP1), p. 9.

<sup>63</sup> RIVM, rapport 2023-0171, 2023 (productie 8 GOP1), p. 247.

<sup>64</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024 (productie 10 GOP1), p. 8-9.

<sup>65</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024 (productie 10 GOP1), p. 9.

<sup>66</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024 (productie 10 GOP1), p. 9.

<sup>67</sup> De Gezondheidsraad adviseert daarom een structureel meetprogramma met biomonitoring in te richten, waarbij chemicaliën in lichaamsvloeistoffen en weefsels wordt gemeten. Onafhankelijk wetenschappelijk adviesorgaan voor regering en parlement, Meetprogramma voor blootstelling aan chemische stoffen, 2024, te raadplegen via [https://www.gezondheidsraad.nl/onderwerpen/milieu/alle-adviezen-over-milieu/meetprogramma-voor-blootstelling-aan-chemische-stoffen#:~:text=De%20Gezondheidsraad%20adviseert%20daarom%20een,\(drink\)water%20en%20consumenteproducten](https://www.gezondheidsraad.nl/onderwerpen/milieu/alle-adviezen-over-milieu/meetprogramma-voor-blootstelling-aan-chemische-stoffen#:~:text=De%20Gezondheidsraad%20adviseert%20daarom%20een,(drink)water%20en%20consumenteproducten).

<sup>68</sup> Zie ook EEA, The costs to health and the environment from industrial air pollution in Europe, te raadplegen via <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/publications/the-costs-to-health-and-the-environment-from-industrial-air-pollution-in-europe-2024-update>.

<sup>69</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), p. 34; Natuur & Milieu, Schade aan de leefomgeving door de Nederlandse industrie, april 2025, te raadplegen via [https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/NM\\_Industriële-Schade-Rapport\\_042025.pdf](https://natuurenmilieu.nl/app/uploads/NM_Industriële-Schade-Rapport_042025.pdf).

87. Volgens CE Delft bedraagt het aan luchtvervuiling toe te rekenen deel van de externe schade circa €406 miljoen per jaar; daarvan bestaat ruim €350 miljoen uit gezondheidsschade, berekend op basis van VOLY (Value Of a Life Year); de monetaire waardering van verloren levensjaren.

### 3.5 Economische positie van Tata Steel Nederland

88. De economische positie van Tata Steel is zorgwekkend. Tata Steel Nederland was de afgelopen jaren verlieslatend: het boekjaar 2023-2024 sloot af met een verlies van ruim 556 miljoen euro, mede door uitgelopen onderhoudswerkzaamheden.<sup>70</sup> In het boekjaar 2024-2025 werd opnieuw verlies geleden, namelijk €204 miljoen,<sup>71</sup> ondanks hogere leveringen en winst in het laatste kwartaal.<sup>72</sup> Tata Steel verbond die aanhoudende verliezen aan een slechte markt met hoge kosten voor energie en grondstoffen, en vertraging in onderhoud en vernieuwing van installaties.<sup>73</sup>
89. Deskundigen hebben ernstige twijfels over de levensvatbaarheid van het bedrijfsmodel van Tata Steel. Hoogleraar Finance and Investment van de Nyenrode Business Universiteit Dennis Vink sprak in de Tweede Kamer over een “zorgwekkende financiële instabiliteit” en een verhoogd risico voor investeerders en kredietverstrekkers, waaronder de overheid.<sup>74</sup> Hij concludeerde “dat Tata Steel Nederland zich in een financieel precaire situatie bevindt, waarin de continuïteit zonder aanzienlijke externe kapitaalinjecties onder druk staat”.<sup>75</sup> NOS kopte begin januari 2026: “Spannend jaar voor Tata Steel: ‘Zonder miljardensteun wordt het een onmogelijk verhaal’”.<sup>76</sup>
90. In haar jaarverslag 2024-2025 liet Tata Steel weten in het volgende boekjaar 500 miljoen euro te willen besparen door ‘volume growth and operational improvements’.<sup>77</sup> In het kader van die bezuinigingen kondigde Tata Steel aan dat bij een reorganisatie 1600 banen zouden verdwijnen; bijna een vijfde van het totale personeelsbestand in IJmuiden.<sup>78</sup> Later werd dit aantal

<sup>70</sup> Het Financieele Dagblad, ‘Onhoudbare’ financiën dwingen Tata Steel tot grote reorganisatie’, 9 april 2025, te raadplegen via <https://fd.nl/bedrijfsleven/1551858/tata-steel-in-ijmuiden-wil-1600-voltijdbanen-schrappen>; Reuters, ‘Tata Steel to cut around 20% of Dutch workforce’, 9 april 2025, te raadplegen via <https://www.reuters.com/business/tata-steel-cut-around-20-dutch-workforce-anp-news-reports-2025-04-09>.

<sup>71</sup> Tata Steel Nederland, Annual Reports and Accounts 2024-2025, 2025, te raadplegen via <https://content.presspage.com/uploads/2939/721796bf-1831-4134-bea2-09cc3a118d00/tatasteelnederland-financieeljaarverslag2025.pdf?10000>.

<sup>72</sup> De Telegraaf, ‘Winsten staalproducenten kunnen belabberde marktsituatie industrie niet verhullen’, 31 juli 2025, <https://www.telegraaf.nl/financieel/winsten-staalproducenten-kunnen-belabberde-marktsituatie-industrie-niet-verhullen/81040615.html>.

<sup>73</sup> Tata Steel, Tata Steel Nederland publiceert jaarverslag 2023-2024, 7 augustus 2024, <https://www.tatasteelnederland.com/nieuws/tata-steel-nederland-publiceert-jaarverslag-2023-2024>.

<sup>74</sup> Prof. D. Vink, Position paper t.b.v. rondetafelgesprek ‘Maatwerkafspraken met Tata Steel’ in de Tweede Kamer d.d. 30 januari 2025, 26 januari 2025 (**productie 12 GOP1**).

<sup>75</sup> Prof. D. Vink, Position paper t.b.v. rondetafelgesprek ‘Maatwerkafspraken met Tata Steel’ in de Tweede Kamer d.d. 30 januari 2025, 26 januari 2025 (productie 12 GOP1), p. 1.

<sup>76</sup> NOS, ‘Spannend jaar voor Tata Steel: ‘Zonder miljardensteun wordt het een onmogelijk verhaal’, 5 januari 2026, <https://nos.nl/regio/noord-holland/artikel/711588-spannend-jaar-voor-tata-steel-zonder-miljardensteun-wordt-het-een-onmogelijk-verhaal>.

<sup>77</sup> Tata Steel, Transforming Steel Making Tomorrow: Integrated Report and Annual Accounts 2024-25, 2025, p. 74-75, te raadplegen via <https://www.tatasteel.com/investors/integrated-reportannual-report/118-integrated-annual-report-2024-25/>.

<sup>78</sup> Het Financieele Dagblad, ‘Onhoudbare’ financiën dwingen Tata Steel tot grote reorganisatie’, 9 april 2025, te raadplegen via <https://fd.nl/bedrijfsleven/1551858/tata-steel-in-ijmuiden-wil-1600-voltijdbanen-schrappen>; P.

teruggebracht tot 1224 banen, ongeveer 12% van het personeelsbestand, waarvan circa 800 door gedwongen ontslag.<sup>79</sup> Tegen die reorganisatie is stevige kritiek geuit.<sup>80</sup> De Centrale Ondernemingsraad betwijfelde of de reorganisatie de levensvatbaarheid van het concern daadwerkelijk vergroot, mede omdat het bedrijf tegelijkertijd ook fors wil herstructureren en juist extra mensen nodig heeft voor verduurzamingsplannen.<sup>81</sup> Berghuis en Berghuis, beiden als FNV-onderhandelaars betrokken (geweest) bij het Tata Steel-dossier, concluderen dat de reorganisatie grote groepen werknemers uit de Technische Dienst en Research Development & Technologie betreft, die juist heel belangrijk zijn bij het bouwen van nieuwe ovens om groen staal te maken.<sup>82</sup> Zij menen dat de reorganisatieplannen juist een belemmering vormen voor verduurzaming.

91. Verschillende deskundigen en economen zijn het erover eens dat er geen rendabele toekomst is voor het huidige bedrijfsmodel van Tata Steel Nederland.<sup>83</sup> Volgens hoogleraar macro-economie Roel Beetsma van de Universiteit van Amsterdam lijkt een individuele staalproducent “zelfs zonder de kosten van vergroening en eventuele compensaties voor of maatregelen tegen gezondheidsschade [...] niet levensvatbaar – Tata zit nu al in zwaar weer”.<sup>84</sup> In maart 2026 ontraadden maar liefst 117 economen, onder wie ruim 80 hoogleraren, de minister om substantieel in Tata Steel te investeren. In een open brief waarschuwen zij dat het voorgestelde steunpakket voor Tata Steel Nederland “economisch inefficiënt en risicovol” is en dat er een reëel risico bestaat dat publiek geld terecht komt in een onderneming die niet structureel winstgevend kan opereren.<sup>85</sup>
92. Een aantal omstandigheden draagt in het bijzonder aan deze conclusie bij.
93. Ten eerste kampt Tata Steel met een zwakke staalmarkt met gedaalde prijzen en grote overproductie. Wereldwijd bedraagt deze overcapaciteit momenteel ongeveer 50%, waarbij

---

Vogels, ‘Tata Steel dreigt kopje onder te gaan – en de staalgigant is niet de enige’, het Parool, 9 april 2025, te raadplegen via [https://www.parool.nl/nederland/tata-steel-dreigt-kopje-onder-te-gaan-en-de-staalgigant-is-niet-de-enige~bb08c892;\\_](https://www.parool.nl/nederland/tata-steel-dreigt-kopje-onder-te-gaan-en-de-staalgigant-is-niet-de-enige~bb08c892;_).

<sup>79</sup> Het Financieële Dagblad, ‘Tata schrapt minder banen, maar vakbonden vrezen toch ‘grote ellende’, 14 juli 2025, te raadplegen via <https://fd.nl/bedrijfsleven/1562393/tata-schrapt-minder-banen-maar-vakbonden-vrezen-toch-grote-ellende>.

<sup>80</sup> Het Financieële Dagblad, ‘Scherpe kritiek ondernemingsraad op reorganisatieplan Tata Steel’, 4 augustus 2025, te raadplegen via <https://fd.nl/bedrijfsleven/1564690/scherpe-kritiek-ondernemingsraad-op-reorganisatieplan-tata-steel>; Het Financieële Dagblad, ‘Tata schrapt minder banen, maar vakbonden vrezen toch ‘grote ellende’, 14 juli 2025, te raadplegen via <https://fd.nl/bedrijfsleven/1562393/tata-schrapt-minder-banen-maar-vakbonden-vrezen-toch-grote-ellende>.

<sup>81</sup> Het Financieële Dagblad, ‘Scherpe kritiek ondernemingsraad op reorganisatieplan Tata Steel’, 4 augustus 2025, te raadplegen via <https://fd.nl/bedrijfsleven/1564690/scherpe-kritiek-ondernemingsraad-op-reorganisatieplan-tata-steel>.

<sup>82</sup> BNNVARA, ‘Politiek rechts helpt de industrie naar de gallemiezen’, 11 april 2025, te raadplegen via <https://www.bnnvara.nl/joop/artikelen/politiek-rechts-helpt-de-industrie-naar-de-gallemiezen>.

<sup>83</sup> Zie onder meer Advocates for the Future, Brief aan het kabinet ‘Kabinet, kies slim en met het oog op de toekomst’, 17 maart 2025, p. 2. Te raadplegen via [https://advocates-for-the-future.email-provider.eu/download/8asbq2eiip/qtKyFN9cQg?file=250317\\_AftF\\_Brief+aan+het+kabinet+mbt+steun+voor+in+industrie.pdf&l=wr4ref9nti&direct=1](https://advocates-for-the-future.email-provider.eu/download/8asbq2eiip/qtKyFN9cQg?file=250317_AftF_Brief+aan+het+kabinet+mbt+steun+voor+in+industrie.pdf&l=wr4ref9nti&direct=1).

<sup>84</sup> Prof. R. Beetsma, Position paper t.b.v. rondetafelgesprek Maatwerkafspraken met Tata Steel d.d. 30 januari 2025, 29 januari 2025 (**productie 13 GOP1**).

<sup>85</sup> ESB, Voorgesteld steunpakket voor Tata Steel Nederland inefficiënt en risicovol, 11 maart 2026, <https://esb.nu/voorgesteld-steunpakket-voor-tata-steel-nederland-inefficient-en-risicovol/>.

vooral China tegen dumprijzen staal aanbiedt, wat leidt tot extra prijsdruk op Europese producenten.<sup>86</sup>

94. Daarnaast speelt de internationale handelspolitiek Tata Steel flink parten. President Trump van de Verenigde Staten stelde voor staal invoerrechten vast van 25 en 50%.<sup>87</sup> Dit raakt Tata Steel hard, aangezien de Verenigde Staten hun grootste afzetmarkt buiten Europa zijn; ongeveer 12% van de afzet (ca. 800–900 kton/jaar) gaat naar de VS, en die verkopen leveren circa 20% van de winst van de Nederlandse operatie op.<sup>88</sup>
95. In eigen land spelen de hoge energieprijzen Tata Steel parten. Volgens de *Financial Times* vertegenwoordigen energiekosten nu gemiddeld zo'n  $\pm 17\%$  van de totale productiekosten van Europees staal.<sup>89</sup> Voor Nederland is de situatie nog schrijnender dan elders.<sup>90</sup> De netwerkkosten zijn in de afgelopen jaren verdrievoudigd en zijn in Nederland tot wel twaalf keer zo hoog als in Duitsland, België en Frankrijk, vooral door het ontbreken van compensatieregelingen die in buurlanden bestaan.<sup>91</sup> Die verschillen zullen in de komende jaren naar verwachting toenemen (tot wel 15 keer zo hoog als in Frankrijk).<sup>92</sup> Netcongestie leidt ertoe dat Nederland momenteel een van de duurste elektriciteitsmarkten in West-Europa is, met prijzen die nog jarenlang verder zullen stijgen.<sup>93</sup>
96. Tata Steel kampt voorts met structurele onderhoudsachterstanden. Vertragingen in de renovatiewerkzaamheden aan Hoogoven 6 leidden boekjaar 2023–2024 tot grote verliezen.<sup>94</sup> Daarnaast zorgden technische problemen bij de koudbandwalserij voor productieonderbrekingen, waardoor het bedrijf enige tijd niet kon leveren aan klanten en de

---

<sup>86</sup> De Telegraaf, 'Winsten staalproducenten kunnen belabberde marktsituatie industrie niet verhullen', 31 juli 2025, <https://www.telegraaf.nl/financieel/winsten-staalproducenten-kunnen-belabberde-marktsituatie-industrie-niet-verhullen/81040615.html>; BNR, 'Staalproductie blijft maar stijgen, ondanks overschot: 'Strategisch belang is groot'', 25 juli 2025, <https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10579447/staalproductie-blijft-maar-stijgen-ondanks-overschot-strategisch-belang-is-groot>.

<sup>87</sup> NL Times, 'Dutch steel imports to U.S. drop 25% after tariff hike to 50%', 7 augustus 2025, te raadplegen via <https://nltimes.nl/2025/08/07/dutch-steel-imports-us-drop-25-tariff-hike-50>.

<sup>88</sup> Zie bijvoorbeeld BNR, 'Tata Steel loopt kwart Amerikaanse omzet mis door importheffingen', 5 september 2025, <https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10582221/tata-steel-loopt-een-kwart-amerikaanse-omzet-mis-door-importheffingen>.

<sup>89</sup> Financial Times, 'Europe's green steel ambitions falter as energy costs take toll', 26 juni 2025, <https://www.ft.com/content/a0f79a5b-4bc8-48ca-bd5c-d68e29c57b98?syn-25a6b1a6=1>.

<sup>90</sup> E-bridge, 'Electricity cost assessment for large industry in the Netherlands, Belgium, Germany and France', 26 maart 2024, te raadplegen via <https://www.metaalnederland.com/wp-content/uploads/2024/04/Electricity-cost-assessment-for-large-industry-in-the-Netherlands-Belgium-Germany-and-France.pdf>.

<sup>91</sup> Financieel Management, 'VNO-NCW: 'Netwerkkosten bedreigen concurrentiepositie industrie'', 16 augustus 2024, te raadplegen via <https://financieel-management.nl/artikel/vno-ncw-netwerkkosten-bedreigen-concurrentiepositie-industrie/>; Aurora (in opdracht van Tata Steel), 'Grid Free Outlook for the Netherlands 2045', 15 augustus 2024, te raadplegen via <https://auroraer.com/resources/aurora-insights/articles/grid-free-outlook-for-the-netherlands-2045>.

<sup>92</sup> Aurora (in opdracht van Tata Steel), 'Grid Free Outlook for the Netherlands 2045', 15 augustus 2024, te raadplegen via <https://auroraer.com/resources/aurora-insights/articles/grid-free-outlook-for-the-netherlands-2045>, p. 10.

<sup>93</sup> Financial Times, 'Netherlands rations electricity to ease power grid stresses', 12 juli 2025, te raadplegen via <https://www.ft.com/content/9c7560ec-a220-4150-a35e-a79db70c0c07>; Reuters, 'Europe's economic woes may worsen as key power prices rise', 20 november 2024, te raadplegen via <https://www.reuters.com/business/energy/europes-economic-woes-may-worsen-key-power-prices-rise-maguire-2024-11-20>.

<sup>94</sup> Vgl. Jaarverslag Tata Steel 2023-2024, p. 87, te raadplegen via <https://www.tatasteelnederland.com/sites/default/files/tata-steel-jaarverslag-2023-2024-digitaal.pdf>

omzet verder onder druk kwam te staan.<sup>95</sup> Daarbij wordt opgemerkt dat ook dit jaar al een installatie is stilgelegd in verband met overschrijdingen van de normen.<sup>96</sup> Ook zijn er al veel langer aanzienlijke problemen met de beide kookgasovens.<sup>97</sup> Daar is sprake van structureel achterstallig onderhoud - en daarmee van verhoogde risico's op dwangsommen en/of gedwongen sluiting.<sup>98</sup> Volgens Tata Steel zou een eventuele gedwongen sluiting van de kook- en gasfabrieken een "funest effect hebben op de interne processen" en een "groot nadelig effect [...] op de liquiditeitspositie van de inrichting", met als gevolg dat "de transitie naar Groen Staal zeer moeilijk zal worden, omdat de eigen financiële middelen vanuit het bedrijf niet meer toereikend zouden zijn voor de benodigde investeringen."<sup>99</sup>

97. Ook het hervormde Europese emissierechtensysteem voor de industrie is een belangrijke factor voor de economische positie van Tata Steel, nu deze emissierechten in de toekomst duurder worden. Het Europese emissiehandelssysteem ("EU ETS") vormt het belangrijkste instrument om de CO<sub>2</sub>-uitstoot van de zware industrie terug te dringen. Tot nu toe kregen staalbedrijven een aanzienlijk deel van deze rechten gratis toegewezen, om te voorkomen dat productie naar het buitenland zou verplaatsen. Voor de sector staal wordt deze gratis toewijzing echter tussen 2026 en 2034 volledig uitgefaseerd, parallel aan de invoering van het Carbon Border Adjustment Mechanism, waarmee een heffing op de import van staal wordt ingevoerd. Vanaf 2035 moeten bedrijven hun volledige uitstoot afdekken door rechten op de markt te kopen. De ETS-lasten van Tata Steel zullen naar verwachting honderden miljoenen gaan bedragen als zij haar CO<sub>2</sub>-uitstoot niet drastisch terugdringt. Dat komt bovenop de toch al zware investeringslasten van de verduurzaming en overstijgt ruimschoots de huidige jaarlijkse operationele kasstroom van het bedrijf.
98. De economische positie van Tata Steel Nederland is, kortom, uitermate wankel. Met haar huidige, onduurzame productieproces, en in het licht van de huidige markt, kan Tata Steel simpelweg niet blijven voortbestaan. Voor een meer toekomstbestendige operatie is – los van een aantal andere factoren die veelal buiten haar eigen bedrijfsvoering liggen – ten minste vereist dat Tata Steel drastisch verduurzaamt. Daartoe heeft Tata Steel het in hoofdstuk 5.7.2.2 te bespreken Heraclius Groen Staal plan ontwikkeld.
99. Tata Steel zegt zelf de verduurzamingsplannen uitsluitend te kunnen en zullen doorvoeren, als daarvoor overheidssteun beschikbaar komt.<sup>100</sup> Dat betekent dat Tata Steel zonder substantiële

---

<sup>95</sup> IJmuider Courant, 'Tata Steel kan niet aan leveringsverplichtingen voldoen', 27 februari 2023, <https://www.ijmuidercourant.nl/regio/ijmond/tata-steel-kan-niet-aan-leveringsverplichtingen-voldoen/11524790.html?origin=app&utm>.

<sup>96</sup> Het gaat om de gietwalsinstallatie, zie verder hoofdstuk 4.1

<sup>97</sup> Vgl. onderdeel 4.1.

<sup>98</sup> NU.nl, 'Beruchte Tata-fabriek is zo lek als een mandje: problemen bij 9 op de 10 ovens', 14 april 202, te raadplegen via <https://www.nu.nl/klimaat/6352592/beruchte-tata-fabriek-is-zo-lek-als-een-mandje-problemen-bij-9-op-de-10-ovens.html>; Industrielinqs, 'Omgevingsdienst constateert gebrekkig onderhoud bij kookfabriek Tata', 21 februari 2025, te raadplegen via <https://www.industrielinqs.nl/archief/2025/02/omgevingsdienst-constateert-gebrekkig-onderhoud-bij-kookfabriek-tata/>.

<sup>99</sup> Hoger beroepsschrift Tata Steel d.d. 3 juli 2025, p. 14, 15. Desgewenst kan dit hoger beroepsschrift als productie overgelegd worden.

<sup>100</sup> Zie onder meer Tata Steel, 'Transforming Steel Making Tomorrow: Integrated Report and Annual Accounts 2024-25', 2025, te raadplegen via <https://www.tatasteel.com/investors/integrated-report-annual-report/118-integrated-annual-report-2024-25/>, p. 203: "TSN's transition relies on direct government support."

steun vermoedelijk geen toekomst in Nederland beschoren is. Dit volgt niet alleen uit de woorden van Tata Steel zelf,<sup>101</sup> maar ook uit de analyse van een reeks deskundigen. Bovendien vormt dit uitgangspunt een belangrijke motivatie voor de politieke wens om met Tata Steel tot maatwerkafspraken te komen.<sup>102</sup>

100. Ook als op deze wijze de transitie zou kunnen worden verwezenlijkt, blijft de positie van Tata Steel zeer penibel; de concurrentiepositie van Tata Steel Nederland is ook na omschakeling op groene energie uiterst ongunstig. Tata Steel mist de economische basis om ontwikkelingen te kunnen opvangen die niet optimaal zijn - bijvoorbeeld als het de staalslak definitief niet meer als bouwstof kan vermarkten, als de energieprijzen in Nederland hoog blijven, of als de markt zich anders ontwikkelt dan in Tata Steels optimistische toekomstscenario's.<sup>103</sup>

## 4 HANDHAVING, PROCEDURES EN REGULERING

### 4.1 Juridische procedures en handhaving

101. Tata Steel is inmiddels betrokken in talrijke juridische procedures, zowel bestuursrechtelijk, strafrechtelijk als civielrechtelijk.
102. Bestuursrechtelijk lopen er momenteel tal van handhavings- en invorderingsprocedures. Al sinds jaar en dag is sprake van overschrijdingen van de vergunningsvoorschriften door Tata Steel. In het verleden heeft dat echter niet tot effectieve handhaving geleid. Hieronder volgt een beknopt overzicht.
103. Problemen met ongereputeerde kooks doen zich al sinds de jaren zeventig voor. In de jaren tachtig werd vastgesteld dat Hoogovens (de voorganger van TSIJ) negen afzonderlijke milieuovertredingen structureel beging. Dat werd destijds nog opgelost met een milieuconvenant: Hoogovens beloofde onder meer renovatie van Kookgasfabriek 1 en reserveerde 10% van alle investeringen voor milieumaatregelen. Daartegenover spraken de provincie en de bedrijfsleiding af dat voor een aantal overtredingen niet handhavend zou worden opgetreden. Zo kreeg de Sinterfabriek toestemming om nog minstens vijf jaar lang boven de norm stof en zwavel uit te stoten,<sup>104</sup> hoefden er voor de dakemissies vanaf de Oxystaalfabriek voorlopig geen actie te worden ondernomen,<sup>105</sup> en hoefde Hoogovens de lekkende deuren van

---

Vgl. ook het hoofdrapport van de MER: "De uitvoering van de in dit MER beschreven plannen en maatregelen is afhankelijk van voldoende overheidssteun en goedkeuring door de Nederlandse overheid en, waar van toepassing, de Europese Commissie. Op het moment van opstellen van dit rapport is nog geen definitieve investeringsbeslissing genomen. Zonder de benodigde financiering en formele goedkeuringen kunnen de in dit MER beschreven plannen niet worden gerealiseerd. De uiteindelijke besluitvorming over de uitvoering van het project en de daarbij behorende, verwachte effecten is daarmee onder voorbehoud van het verkrijgen van de benodigde financiële middelen, goedkeuringen en andere externe factoren waarop Tata Steel geen invloed heeft." <https://www.tatasteelnederland.com/duurzaamheid/groen-staal-plan/participatie/mer>

<sup>101</sup> Vgl. ook Volkskrant, 'Topman Hans van den Berg over de toekomst van Tata Steel: 'Wij hebben geen plan B'', 7 april 2026, te raadplegen via <https://www.volkskrant.nl/economie/topman-hans-van-den-berg-over-de-toekomst-van-tata-steel-wij-hebben-geen-plan-b~beddfc43/>

<sup>102</sup> Vgl. JLOI (productie 1 GOP1), overwegingen c en u-w.

<sup>103</sup> Vgl. daarover ook onderdeel 5.8.3 van deze dagvaarding.

<sup>104</sup> In de praktijk wordt dit zelfs tien jaar, volgens de podcast van NU.nl, 'Tata's ijzeren greep', te raadplegen via <https://www.nu.nl/tatas-ijzeren-greep>.

<sup>105</sup> Deze afspraak uit het convenant is ook terug te vinden in J.A. Annema, R.A.W. Albers en R.P. Boulan, *Productie van primair ijzer en staal*, RIVM, november 1992, p. 43, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/736301131.pdf>.

Kookgasfabriek 2 niet te vervangen.<sup>106</sup> Met dit convenant werden de normoverschrijdingen dus effectief nog jaren gedoogd. Begin jaren negentig vonden er verschillende series grafietregens plaats.<sup>107</sup>

104. In 2005 werd tussen Corus (de opvolger van Hoogovens), de provincie Noord-Holland en de gemeenten Velsen, Beverwijk en Heemskerk het zogenaamde Waterlandakkoord gesloten. Dit akkoord hield een uitruil in waarbij de gemeenten toestemming kregen om bijna tweeduizend woningen te bouwen, terwijl Corus de staalproductie mocht verhogen van 6,5 naar 8 miljoen ton per jaar. Daarbij committeerden de partijen zich om af te zien van het instellen van bezwaar of beroep in de vergunningsprocedure voor Corus.<sup>108</sup> Een revisievergunning werd door de provincie Noord-Holland in 2007 aan Corus verleend. De gemeenten onthielden zich op grond van het Waterlandakkoord van bezwaar, maar belangengroepen stapten naar de rechter. In mei 2008 oordeelde de Raad van State dat de revisievergunning op cruciale punten tekortschoot.<sup>109</sup> In 2008 volgde er een gewijzigde vergunning, die sindsdien nog herhaaldelijk is aangepast.
105. Ondertussen werd er steeds meer bekend over de significante gezondheidseffecten van de activiteiten van Tata Steel (waaronder een verhoogde kans op longkanker), onder meer door drie rapporten van het RIVM in 2009. Ook dat leidde evenwel niet tot verscherpt toezicht of aangescherpte vergunningsvoorschriften. In 2013 werd wel de revisievergunning van Tata Steel gewijzigd, maar daarbij werd het maximaal toegestane percentage zichtbare lekkage bij de deuren van Kookgasfabriek 2 (waar het probleem van de 'ongare kooks' en lekkende ovendeuren al sinds de jaren '70 bekend was) juist verhoogd van 5% naar 10%.<sup>110</sup>
106. In 2018 en 2019 trad het fenomeen van grafietregens opnieuw op. Uit onderzoek bleek dat deze grafietneerslag werd veroorzaakt door een procesverandering in de slakverwerking bij Tata Steel en Harsco (de slakkenverwerker), zonder dat de daarvoor benodigde vergunning was afgewacht.<sup>111</sup> Depositieonderzoek bevestigde de gezondheidsrisico's van het loodhoudend stof in de omgeving van Tata, en liet tevens zien dat de gemeten concentratiebijdragen van metalen en PAK beduidend hoger uitvielen dan de berekende concentratiebijdragen.<sup>112</sup>
107. In april 2019 informeerde Tata Steel zelf de OD NZKG dat tijdens onderzoek naar de sinterkoelers van de Sinterfabriek het vermoeden was ontstaan dat er meer stof werd uitgestoten dan

---

<sup>106</sup> Uiteindelijk zouden de deuren pas in 2007, twintig jaar na de constatering van de overtreding, worden vervangen.

<sup>107</sup> O.a. De Volkskrant, 'Regent het nog steeds grafiet bij jullie?', 8 oktober 1991, p. 13, te raadplegen via <https://www.delpher.nl/nl/kranten/view?query=%28hoogovens+heckett+grafiet%29&coll=ddd&page=2&identifier=ABCDDD:010867078:mpeg21:a0149&resultsidentifier=ABCDDD:010867078:mpeg21:a0149&rowid=8>.

<sup>108</sup> Intentieverklaring Ruimte voor wonen en werken in de IJmond (Waterlandakkoord), 2006, p. 6, te raadplegen via <https://windalarm.amsterdam/doc/Tata/Prov-NH-ROV301107.06Waterlandaccoord.pdf>.

<sup>109</sup> ABRvS 28 mei 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD2643, r.o. 2.2.4.

<sup>110</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, Industrie en omwonenden, april 2023 (**productie 14 GOP1**), p. 61.

<sup>111</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, Industrie en omwonenden, april 2023 (productie 14 GOP1), p. 51.

<sup>112</sup> L. Geraets en S. Schulpen, 'Inschatting gezondheidsrisico's grafietregen Wijk aan Zee', RIVM 2019, te raadplegen via [https://www.rivm.nl/sites/default/files/2019-06/Risicobeoordeling\\_grafietregen%20Wijk%20aan%20Zee\\_definitief%20v1.0%20beveiligd.pdf](https://www.rivm.nl/sites/default/files/2019-06/Risicobeoordeling_grafietregen%20Wijk%20aan%20Zee_definitief%20v1.0%20beveiligd.pdf) p. 2; M.G. Mennen e.a., 'Depositieonderzoek IJmond 2020: Monsternamen, analyse en risicobeoordeling van PAK en metalen in neergedaald stof binnen- en buitenshuis in de IJmondregio', RIVM 2021, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0110.pdf>; J.E. Elberse e.a., 'Tussentijdse resultaten Gezondheidsonderzoek in de IJmond', RIVM-briefrapport 2021, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2021-0061.pdf>; M.G. Mennen e.a., 'Depositie onderzoek IJmond voorjaar 2022: Monsternamen en analyse van PAK en metalen in neergedaald stof in de IJmondregio', RIVM 2022, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0125.pdf>.

- vergunnd.<sup>113</sup> Nader onderzoek bevestigde dat de emissie van stof uit de Sinterfabriek, waarin zich onder meer lood en fijnstof (PM10) bevindt, al jaren anderhalf tot twee keer hoger was dan de vergunning toestond.<sup>114</sup> Dit probleem, zoals hieronder wordt toegelicht, is nog altijd niet opgelost en is inmiddels het onderwerp van verschillende lasten onder dwangsom. Na Tata's melding werd er in 2019 een extern onderzoek uitgevoerd in opdracht van de OD NZKG, waarin flinke tekortkomingen in Tata's nalevingscontrole en bedrijfsvoering aan het licht kwamen.<sup>115</sup>
108. In deze jaren namen zowel de klachten over Tata, als het toezicht op Tata toe.<sup>116</sup> De provincie en de IJmond gemeenten ontwierpen in november 2020 een *Programma Tata Steel 2020-2050*, gericht op meer en intensiever toezicht, aangescherpte vergunningen, continu onderzoek naar de gezondheid en de leefomgeving, betere communicatie met de omwonenden en samenwerking tussen de verschillende overheden.<sup>117</sup>
109. Dat dat hard nodig was, wordt bevestigd in het rapport "Industrie en Omwonenden" van de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV). De OvV concludeert in 2023 dat zowel de overheid als Tata Steel steken hebben laten vallen in de bescherming van omwonenden.<sup>118</sup> Zo heeft de overheid te lang gewacht met het implementeren van Best Beschikbare Technieken ("BBT") in de vergunningen, waardoor omwonenden langer aan onnodig hoge concentraties vervuiling zijn blootgesteld dan wettelijk beoogd. De OvV stelde dat het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving jarenlang meer gericht was op procedures en economische belangen dan op gezondheidsbescherming. Emissies werden vergund zonder dat bekend was welke concentratie van stoffen gezondheidsrisico's opleveren, onder meer omdat er geen link is tussen gezondheidsonderzoeken en het takenpakket van de omgevingsdienst.<sup>119</sup>
110. Vergelijkbare conclusies werden recentelijk nog getrokken door hoogleraren Bisschop en Van Wingerde, die onderzoek deden naar de rol van de overheid bij de vergaande uitstoot van Tata Steel en Chemours.<sup>120</sup> Zij spreken in dat kader van 'lawful but awful' en 'state-facilitated corporate crime': "wanneer de overheid vervuiling toestaat via vergunningen, ontstaat een

---

<sup>113</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, Industrie en omwonenden, april 2023 (productie 14 GOP1), p. 64, onder verwijzing naar: Gedeputeerde Staten provincie Noord-Holland, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, *Reconstructie proces sinterkoelers Tata Steel*, Kenmerk: 1324914/1341810, 15 januari 2020.

<sup>114</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, Industrie en omwonenden, april 2023 (productie 14 GOP1), p. 64. 19 maart 2020 heeft de OD NZKG Tata Steel een vergunning verleend voor het plaatsen en in gebruik nemen van een nieuwe elektrofilter bij de sinterkoelers van de Sinterfabriek. Het nieuwe elektrofilter zou moeten zorgen voor een grote verlaging van de stofconcentratie vanaf de sinterkoelers.

<sup>115</sup> SPSS, 'Onderzoek vergunningen kooksfabrieken Tata Steel', 22 april 2020; OD NZKG, 'Duiding OD NZKG: Onderzoek SPPS naar vergunningen Kooksfabrieken 1 en 2 Tata Steel', juni 2020, tezamen te raadplegen via [https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Gezonde\\_leefomgeving\\_Milieu/Projecten/Tata\\_Steel/Onderzoek\\_vergunning\\_kooksfabrieken](https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Gezonde_leefomgeving_Milieu/Projecten/Tata_Steel/Onderzoek_vergunning_kooksfabrieken).

<sup>116</sup> Randstedelijke Rekenkamer, *Stof tot nadenken: Onderzoek naar de kwaliteit van de uitvoering van VTH -taken bij Tata Steel en Harsco*, januari 2021, p. 83, te raadplegen via <https://www.randstedelijke-rekenkamer.nl/onderzoeken/afgeronde-onderzoeken/vth-bij-tata-steel-en-harsco>.

<sup>117</sup> Provincie Noord-Holland, Gemeente Velsen, Gemeente Heemskerk & Gemeente Beverwijk, 'Programma Tata Steel 2020-2050: Samenwerken aan een gezondere en veilige IJmond', 17 november 2020, te raadplegen via <https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Programma%20Tata%20Steel%202020%20-%202050%20Samenwerken%20aan%20een%20gezondere%20en%20veilige%20IJmond.pdf>.

<sup>118</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, Industrie en omwonenden, april 2023 (productie 14 GOP1), p. 82.

<sup>119</sup> Onderzoeksraad voor Veiligheid, Industrie en omwonenden, april 2023 (productie 14 GOP1), p. 77.

<sup>120</sup> FD, 'Lawful but awful: zo kon de vervuiling door Tata en Chemours decennialang doorgaan', 30 april 2026 (productie 15 GOP1).

juridisch grijs gebied, waarin schadelijke praktijken kunnen worden genormaliseerd”.<sup>121</sup> Bisschop en Van Wingerde zien patronen in de relatie tussen die bedrijven en de overheid waardoor “de vervuiling kon ontstaan en voortbestaan”; stevig ingrijpen bleef “keer op keer” uit.<sup>122</sup>

111. In meer recente jaren is de inzet van handhavingsmechanismen wel toegenomen. Bijna alle hierboven beschreven onderdelen van het productieproces zijn op dit moment onderwerp van bestuursrechtelijke handhaving en/of procedures daarover. Hieronder volgt een kort overzicht van de huidige vergunningsproblematiek bij TSIJ.
112. Sinds medio 2023 staan beide **Kookgasfabrieken** onder verscherpt toezicht vanwege herhaalde incidenten en onvoldoende naleving van regels.<sup>123</sup> Dat heeft geleid tot verschillende lasten onder dwangsom. Zo zijn er inmiddels drie lasten onder dwangsom opgelegd ten aanzien van het uitstoten van ongere kooks voor zowel KGF1 als KGF2. De eerste twee lasten onder dwangsom (van 14 januari 2020 en 12 april 2021, respectievelijk €150.000,- en €500.000,-) zijn volledig verbeurd.
113. Omdat dat niet tot beëindiging van de problemen leidde, is er een derde last onder dwangsom opgelegd: telkens als er ongere kooks in de fabriek ontstaan, moet Tata Steel een dwangsom betalen van €100.000,- met een maximum van €1.500.000,-. Deze derde last onder dwangsom is inmiddels negen keer verbeurd. Tata Steel is na een afgewezen bezwaar tegen deze derde last onder dwangsom in beroep gegaan. Dat geldt ook voor het afgewezen verzoek (en bezwaar) van Tata Steel om een omgevingsvergunning voor het uitstoten van ongere kooks. Die beroepen van Tata Steel zijn door de rechtbank Noord-Holland afgewezen.<sup>124</sup> De provincie mocht de (derde) last onder dwangsom opleggen, en heeft ook het verzoek om een omgevingsvergunning voor het uitstoten van ongere kooks terecht afgewezen. De procedures zijn thans aanhangig bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.
114. Tegelijkertijd is voor beide kookgasfabrieken een last onder dwangsom opgelegd voor de te hoge uitstoot van zeer zorgwekkende stoffen (namelijk PAK's en zware metalen): in december 2024 werd een last onder dwangsom van €9.750.000 voor KGF2 en een last onder dwangsom van €17.065.000 voor KGF1 opgelegd, omdat er sprake was van overschrijdingen tot vijf keer de normering bij KGF2 en tot twintig keer de normering bij KGF1.<sup>125</sup> TSIJ kreeg acht weken de tijd om een einde te maken aan de overtredingen. De dwangsommen voor KGF1 zijn inmiddels volgelopen: in februari en april 2026 zijn dwangsommen van €8.532.500 per stuk verbeurd; de OD NZKG zal nu beoordelen “wat dit betekent voor de vergunning”.<sup>126</sup>

---

<sup>121</sup> FD, ‘Lawful but awful: zo kon de vervuiling door Tata en Chemours decennialang doorgaan’, 30 april 2026 (productie 15 GOP1), p. 6.

<sup>122</sup> FD, ‘Lawful but awful: zo kon de vervuiling door Tata en Chemours decennialang doorgaan’, 30 april 2026 (productie 15 GOP1), p. 2-3

<sup>123</sup> OD NZKG, Kookgasfabrieken Tata Steel onder verscherpt toezicht, 20 juni 2023, te raadplegen via <https://odnzk.nl/nieuws/kookgasfabrieken-tata-steel-onder-verscherpt-toezicht/>.

<sup>124</sup> Rechtbank Noord-Holland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4403; Rechtbank Noord-Holland 25 april 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:4404.

<sup>125</sup> OD NZKG, Dwangsommen voor overschrijden milieunormen Tata Steel en afronding onderzoek Kookgasfabriek, 19 december 2024, <https://odnzk.nl/nieuws/dwangsommen-voor-overschrijden-milieunormen-tata-steel-en-afronding-onderzoek-kookgasfabriek/>.

<sup>126</sup> OD NZKG, Milieunormen overschreden bij Kookgasfabriek 1: Omgevingsdienst vordert €8,5 miljoen van Tata Steel, 17 april 2026, <https://odnzk.nl/nieuws/milieunormen-overschreden-bij-kookgasfabriek-1-omgevingsdienst-vordert-e-85-miljoen-van-tata-steel/>

115. In december 2024 al heeft de OD NZKG aan TSIJ een aanzeggingsbrief gestuurd vanwege verschillende geconstateerde overtredingen van de vergunningsvoorschriften bij KGF 2 (**productie 16 GOP1: Aanzeggingsbrief OD NZKG**). In de aanzeggingsbrief wordt de handelswijze van TSIJ met betrekking tot inspectie, onderhoud en reparaties “calculerend en opportunistisch” genoemd.<sup>127</sup> TSIJ heeft van de OD NZKG een hersteltermijn van 12 maanden gekregen om de KGF 2 in overeenstemming te brengen met de vergunningsvoorschriften. Die termijn is in december 2025 verstreken. De OD NZKG schreef in februari 2026 inspecties uit te voeren om te verifiëren of de overtredingen zijn hersteld. Als dat niet het geval is, “zal de OD NZKG overwegen de vergunning in te trekken”.<sup>128</sup> De huidige stand van zaken van deze inspecties is onbekend.
116. Verder is er in december 2025 voor de **sinterfabriek** een last onder dwangsom opgelegd vanwege het overschrijden van de normen voor waterstoffluoride (schadelijk voor het milieu) en de zware metalen chroom en nikkel (beide ‘zeer zorgwekkende stoffen’). Voor elk van de overschrijdingen is een dwangsom van €200.000 opgelegd per overtreding, met een maximum van €800.000,-. Voor de drie stoffen gaat het dus om een totaal van €2.400.000,- aan dwangsommen.<sup>129</sup>
117. Ook twee van de drie **continugietmachines in de oxystaalfabriek** zijn het onderwerp van verschillende lasten onder dwangsom. Voor overschrijding van stofnormen bij continugietmachine 22 is een eerste last onder dwangsom van in totaal €500.000,- (€250.000,- per overtreding) volgelopen en eind 2024 een tweede last onder dwangsom van €500.000,- per overtreding (met een maximum van €2.000.000,- opgelegd omdat er sprake was van aanhoudende overtredingen).<sup>130</sup> Daarvan is inmiddels de eerste €500.000 verbeurd.<sup>131</sup>
118. Ten aanzien van continugietmachine 21 is in oktober 2025 een last onder dwangsom opgelegd voor overschrijding van de normen voor uitstoot van waterstoffluoride en de stofnormen. Voor waterstoffluoride (waar een overschrijding tot 69 de norm is geconstateerd) is een last onder dwangsom opgelegd van €100.000,- per overtreding, met een maximum van €400.000,-.<sup>132</sup> Voor

---

<sup>127</sup> Aanzeggingsbrief OD NZKG aan Tata Steel IJmuiden d.d. 19 december 2024 (productie 16 GOP1), p. 19.

<sup>128</sup> Brief Gedeputeerde Staten Noord-Holland aan de Provinciale Staten van Noord-Holland, Informatievoorziening uitvoering en handhaving provinciale bedrijven 21 januari 2026, p. 11. Te raadplegen via [https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Tata\\_Steel/Brief%20aan%20PS%20over%20Informatievoorziening%20uitvoering%20en%20handhaving%20provinciale%20bedrijven%2020250129.pdf](https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Tata_Steel/Brief%20aan%20PS%20over%20Informatievoorziening%20uitvoering%20en%20handhaving%20provinciale%20bedrijven%2020250129.pdf)

<sup>129</sup> Brief Gedeputeerde Staten Noord-Holland aan de Provinciale Staten van Noord-Holland, Informatievoorziening uitvoering en handhaving provinciale bedrijven 21 januari 2026, p. 15. Te raadplegen via [https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Tata\\_Steel/Brief%20aan%20PS%20over%20Informatievoorziening%20uitvoering%20en%20handhaving%20provinciale%20bedrijven%2020250129.pdf](https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Tata_Steel/Brief%20aan%20PS%20over%20Informatievoorziening%20uitvoering%20en%20handhaving%20provinciale%20bedrijven%2020250129.pdf)

<sup>130</sup> Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Brief aan Provinciale Staten van Noord-Holland, 29 januari 2025, te raadplegen via [https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Tata\\_Steel/Brief%20aan%20PS%20over%20Informatievoorziening%20uitvoering%20en%20handhaving%20provinciale%20bedrijven%2020250129.pdf](https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Tata_Steel/Brief%20aan%20PS%20over%20Informatievoorziening%20uitvoering%20en%20handhaving%20provinciale%20bedrijven%2020250129.pdf).

<sup>131</sup> <https://odnzk.nl/nieuws/omgevingsdienst-noordzeekanaalgebied-legt-tata-steel-dwangsommen-op-voor-te-hoge-uitstoot-bij-oxystaalfabriek/>

<sup>132</sup> OD NZKG, ODNZKG legt Tata Steel dwangsommen op voor te hoge uitstoot bij Oxystaalfabriek, 16 oktober 2025, <https://odnzk.nl/nieuws/omgevingsdienst-noordzeekanaalgebied-legt-tata-steel-dwangsommen-op-voor-te-hoge-uitstoot-bij-oxystaalfabriek/>

de stofnormen is een last onder dwangsom opgelegd van €500.000,- per overtreding, met een maximum van €2.000.000,-.<sup>133</sup>

119. In april 2026 werd op verzoek van de OD NZKG bovendien de **gietwalsinstallatie** tijdelijk stilgelegd nadat aanzienlijke overschrijdingen van de norm voor chroom-6 (een kankerverwekkende ZZS) waren vastgesteld.<sup>134</sup> Pas wanneer vaststaat dat de uitstoot onder de norm blijft, mag de gietwalsinstallatie weer in bedrijf worden genomen.
120. Er lopen op dit moment dus dwangsommen ter waarde van tientallen miljoenen euro's voor het herhaaldelijk overschrijden van de milieuvoorschriften. Het toezicht wordt door Tata Steel ook nog eens vaak gefrustreerd. Zo zijn er voorbeelden van het buiten beschouwing laten door Tata Steel van uitstoot van ZZS bij 'ongewone voorvallen' (die in de praktijk honderden tot duizenden keren per jaar voorkomen<sup>135</sup>),<sup>136</sup> bleek in 2025 dat Tata Steel geen metingen uitvoerde voor 'filter passerende stofdeeltjes' bij de kookgasfabrieken waardoor de uitstoot van schadelijke stoffen sterk werd onderschat,<sup>137</sup> en heeft de OD NZKG in april van dit jaar Tata Steel zelfs een last onder dwangsom opgelegd voor het onvoldoende meewerken aan toezicht en controles als gevolg van verschillende incidenten bij controles en metingen in 2024 en 2025 (€10.000,- per overtreding met een maximum van €40.000,-).<sup>138</sup>
121. Naast deze bestuursrechtelijke trajecten loopt er ook al jaren een strafrechtelijk onderzoek naar Tata Steel IJmuiden. Dat onderzoek, in 2022 gestart naar aanleiding van een aangifte van ruim 800 natuurlijke personen in 2021, richt zich op de vraag of het bedrijf verweten kan worden dat zij "opzettelijk en onrechtmatig schadelijke stoffen in de bodem, de lucht of het oppervlaktewater heeft gebracht of laten brengen, met een mogelijk gevaar voor de gezondheid van mensen".<sup>139</sup> In april 2025 gaf het OM aan dat het strafrechtelijk onderzoek "hoge prioriteit"

---

<sup>133</sup> OD NZKG, ODNZKG legt Tata Steel dwangsommen op voor te hoge uitstoot bij Oxystaalafabriek, 16 oktober 2025, <https://odnzk.nl/nieuws/omgevingsdienst-noordzeekanaalgebied-legt-tata-steel-dwangsommen-op-voor-te-hoge-uitstoot-bij-oxystaalafabriek/>

<sup>134</sup> PD NZKG, Tata Steel legt fabriek tijdelijk stil na overschrijding chroom (VI), 3 april 2026, <https://odnzk.nl/nieuws/tata-steel-legt-fabriek-tijdelijk-stil-na-overschrijding-chroom-vi/>.

<sup>135</sup> Sinds eind 2024 houdt de OD NZKG deze voorvallen, net als overlastmeldingen, bij op <https://odnzk.nl/aandachtsdossiers/toezicht-op-tata-steel/dashboard/>.

<sup>136</sup> Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief aan Tata Steel 'Beoordeling inventarisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen', 24 maart 2021, te raadplegen via <https://gezondheidop1.com/wp-content/uploads/Beoordeling-inventarisatie-Zeer-Zorgwekkende-Stoffen.pdf>. Een ongewoon voorval kan bijvoorbeeld om een storing of een lekkage zijn, die tot emissies kan leiden als gevolg waarvan de fysieke leefomgeving schade oploopt of dreigt op te lopen. Een ongewoon voorval vormt in principe geen overtreding van de vergunningsvoorschriften, maar brengt wel de verplichting mee om zo spoedig mogelijk bij het bevoegd gezag melding te maken van het voorval en onmiddellijk maatregelen te nemen. Verder moet een inventarisatie worden ingediend van de ten gevolge van het voorval vrijgekomen stoffen, alsmede hun eigenschappen, en andere gegevens die van belang zijn om de aard en de ernst van de gevolgen voor het milieu van het voorval te kunnen beoordelen.

<sup>137</sup> Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Brief aan Provinciale Staten van Noord-Holland, 'Emissie Kooks- en Gasfabriek 1 en 2 Tata Steel', 6 maart 2025, p. 1, te raadplegen via [https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Tata\\_Steel/Brief%20aan%20PS%20over%20emissie%20Kooks-%20en%20Gasfabriek%201%20en%202%20Tata%20Steel%20\(6%20maart%202025\).pdf](https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Tata_Steel/Brief%20aan%20PS%20over%20emissie%20Kooks-%20en%20Gasfabriek%201%20en%202%20Tata%20Steel%20(6%20maart%202025).pdf), p. 3.

<sup>138</sup> OD NZKG, Last onder dwangsom voor Tata Steel na onvoldoende medewerking, 10 april 2026, <https://odnzk.nl/nieuws/last-onder-dwangsom-voor-tata-steel-na-onvoldoende-medewerking/>

<sup>139</sup> Inspectie Leefomgeving en Transport, nieuwsbericht 13 maart 2026, "ILT-IOD vordert gegevens Tata Steel: voortgang in strafrechtelijk onderzoek". Te raadplegen via <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2026/03/13/ilt-iod-vordert-gegevens-tata-steel-voortgang-in-strafrechtelijk-onderzoek>

heeft en zich toen “in een gevorderd stadium” bevond.<sup>140</sup> In maart 2026 heeft de Inlichtingen- en Opsporingsdienst van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT-IOD) onder gezag van het OM nog gegevens gevorderd bij TSIJ.<sup>141</sup>

122. In twee andere strafzaken is TSIJ al veroordeeld voor i) meerdere milieumisdrijven en een milieuovertreding, naar aanleiding waarvan een boete is opgelegd van €110.000;<sup>142</sup> en ii) het schenden van milieuregelgeving, naar aanleiding waarvan een boete werd opgelegd van €140.000,-.<sup>143</sup>
123. Civielrechtelijk heeft Stichting Frisse Wind, die haar steun heeft uitgesproken voor Gezondheid op 1 in deze procedure, in december 2025 een massaschadeclaim aanhangig gemaakt tegen TSN en TSIJ vanwege de schade aan de gezondheid en woningen en immateriële schade die het gevolg zijn van de activiteiten van Tata Steel.<sup>144</sup>

#### 4.2 Regulering van staalslakgebruik

124. Ondertussen zijn er ook veel ontwikkelingen geweest met betrekking tot staalslakgebruik. Tata Steel produceert zo’n 730 kiloton staalslak per jaar.<sup>145</sup> Een deel daarvan wordt hergebruikt in Tata’s eigen staalproductieproces; het overige deel wordt verkocht op de markt.<sup>146</sup> Daar wordt de slak door aannemers ingezet voor diverse toepassingen in de grond, weg- en waterbouw (“**GWV-toepassingen**”).<sup>147</sup>
125. Het RIVM heeft de milieueffecten van die toepassingen in 2022 in kaart gebracht.<sup>148</sup> Uit dat onderzoek volgde dat het geldende wettelijke kader onvoldoende bescherming bood tegen de extreem hoge pH uitloging (het weglekken van water met een zeer hoge zuurgraad) van de staalslakken in open toepassingen van LD-staalslak in de grond-, weg- en waterbouw.<sup>149</sup> In bodems die dit nauwelijks kunnen neutraliseren (weinig pH-buffer), verstoort dit de bodemchemie: verhoudingen van voedingsstoffen en metalen raken uit balans, en het bodemleven raakt verstoord. De risico’s worden vergroot door de grootschaligheid van veel GWV-toepassingen en de zeer lange tijdschaal waarin deze uitloging kan aanhouden (circa 50–80 jaar). Over vergelijkbare perioden kunnen tevens (zware) metalen in lage concentraties blijven uitlogen en de onderliggende bodem langdurig, tot wel tachtig jaar, verontreinigen. Het

---

<sup>140</sup> OM, Reactie OM op oproep van Frisse Wind over strafrechtelijk onderzoek naar Tata Steel, 16 april 2025, <https://www.om.nl/actueel/nieuws/2025/04/16/reactie-om-op-oproep-van-frisse-wind-over-strafrechtelijk-onderzoek-naar-tata-steel>.

<sup>141</sup> Inspectie Leefomgeving en Transport, nieuwsbericht 13 maart 2026, “ILT-IOD vordert gegevens Tata Steel: voortgang in strafrechtelijk onderzoek”. Te raadplegen via <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2026/03/13/ilt-iod-vordert-gegevens-tata-steel-voortgang-in-strafrechtelijk-onderzoek>.

<sup>142</sup> Rechtbank Amsterdam, 8 februari 2023, ECLI:NL:RBAMS:2023:568.

<sup>143</sup> Rechtbank Amsterdam, 6 maart 2025, ECLI:NL:RBAMS:2025:1410.

<sup>144</sup> <https://www.frissewind.nu/articles/massaclaim>

<sup>145</sup> RIVM, ‘Milieuhygiënische kwaliteit LD-staalslakken’, RIVM-rapport 2022-0180, 2023, p. 18, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0180.pdf>.

<sup>146</sup> ‘Staalslakken: Wat zijn staalslakken en hoe wordt het toegepast?’, Tata Steel Nederland, te raadplegen via <https://www.tatasteelnederland.com/staal-maken/staalslakken>.

<sup>147</sup> RIVM, ‘Milieuhygiënische kwaliteit LD-staalslakken’, RIVM-rapport 2022-0180, 2023, p. 20 & 37, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0180.pdf>.

<sup>148</sup> RIVM, ‘Milieuhygiënische kwaliteit LD-staalslakken’, RIVM-rapport 2022-0180, 2023, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0180.pdf>.

<sup>149</sup> RIVM, ‘Milieuhygiënische kwaliteit LD-staalslakken’, RIVM-rapport 2022-0180, 2023, p. 53, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0180.pdf>.

RIVM merkt op dat eerdere aanbevelingen om nader onderzoek te verrichten naar de milieueffecten van staalslak als bouw materiaal niet zijn opgevolgd.<sup>150</sup>

126. In april 2025 concludeerde de ILT (na in 2023 al soortgelijke bevindingen te hebben gedaan)<sup>151</sup> dat op 9 van de 10 onderzochte locaties milieuschade is opgetreden bij grootschalige toepassingen van LD-staalslakken, ondanks naleving van de toen geldende regels. De inspectie concludeerde tevens dat de regelgeving voor toepassing van LD-staalslakken tekortschiet en te weinig bescherming biedt voor mens en milieu.
127. Voor de mens kunnen schadelijke gezondheidseffecten ontstaan door ‘inhalatie door verwaaiing, huidcontact of ingestie (middels hand-mond contact)’ van bouwstofdeeltjes.<sup>152</sup> Men kan in contact komen met de stoffen uit de LD-staalslak door het inademen van stof, door directe aanraking met de slak zelf of door contact met verontreinigd water na uitloging.<sup>153</sup> Door de chemische samenstelling bezitten LD-staalslakken gevaarlijke eigenschappen, die kunnen leiden tot:
- Irriterend (huid of oog) door de somgehalte van calcium(II)oxide, calcium(II)hydroxide, mangaan(II)oxide, mangaan(II)hydroxide, chroom(VI)oxide en chroom(III)oxide. [...]
  - Specifieke doelorgaan toxiciteit door de afzonderlijke gehalten van aluminium(III)oxide en chroom(VI)oxide.
  - Reprotoxiciteit door de afzonderlijke concentratie van chroom(III)oxide.
  - Mutageniteit door de afzonderlijke concentratie van chroom(VI)oxide.
  - Carcinogeniteit door de afzonderlijke concentratie van chroom(VI)oxide.<sup>154</sup>
128. Deze gevaarlijke eigenschappen veroorzaken negatieve gezondheidseffecten op korte en lange termijn. Op meerdere plekken in Nederland leidde blootstelling aan opwaaiend stof van LD-staalslakken tot klachten als zware bloedneuzen, irritatie van de huid, ogen en luchtwegen, en zelfs brandwonden.<sup>155</sup> Deze klachten werden veroorzaakt door hoge gehalten aan ongeblust

---

<sup>150</sup> RIVM, ‘Milieuhygiënische kwaliteit LD-staalslakken’, RIVM-rapport 2022-0180, 2023, p. 66, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0180.pdf>.

<sup>151</sup> Inspectie Leefomgeving en Transport, ‘Milieurisico’s LD-staalslakken worden onvoldoende beheerst, 17 april 2025, te raadplegen via <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2025/04/17/milieurisicos-ld-staalslakken-worden-onvoldoende-beheerst>; Inspectie Leefomgeving en Transport, ‘Toepassing LD-staalslakken op land te risicovol voor milieu’, 17 april 2025, te raadplegen via <https://www.ilent.nl/documenten/leefomgeving-en-wonen/bodem/bodemtoezicht/signaalrapportages/toepassing-ld-staalslakken-op-land-te-risicovol-voor-milieu>.

<sup>152</sup> RIVM, Evaluatie normeringskader (her)gebruik secundaire bouwstoffen rapport 2024-0074, juni 2024, <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2024-0074.pdf>, p. 58.

<sup>153</sup> GGD, Staalslakken, te raadplegen via <https://ggdleefomgeving.nl/schadelijke-stoffen/staalslakken/>.

<sup>154</sup> RIVM, literatuurstudie milieuhygiënische kwaliteit LD-staalslakken, rapport 2022-0180, februari 2023, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0180.pdf>, p. 35.

<sup>155</sup> RIVM, literatuurstudie milieuhygiënische kwaliteit LD-staalslakken, rapport 2022-0180, februari 2023, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0180.pdf>, p. 11-12; De Groene Amsterdammer, Verdacht grind en schepen vol Tata-spul, 8 oktober 2025, te raadplegen via <https://www.groene.nl/artikel/verdacht-grind-en-schepen-vol-tata-spul>.

kalk uit de LD-staalslakken.<sup>156</sup> Bij langdurige blootstelling aan staalslakken kunnen organen zoals de nieren beschadigd raken, zo stelt toxicoloog Paul Scheepers van de Radboud Universiteit.<sup>157</sup>

129. Uit onderzoek van het RIVM blijkt dat de gezondheidsrisico's van direct contact met de staalslakken nu nog onvoldoende in beeld zijn.<sup>158</sup> Bureau Reach van het RIVM concludeerde recentelijk dat Tata Steel onterecht LD-staalslakken als niet gevaarlijk had aangemerkt. Indeling voor ernstig oogletsel en lokale luchtwegirritatie werd door het bureau in hun advies aan ILT als rechtvaardig geacht. Bovendien had Tata Steel niet aan de REACH-informatievereisten voldaan "specifiek voor huid- en oogirritatie/corrosie, acute toxiciteit en specifieke doelorgaantoxiciteit via herhaalde blootstelling via de ademhalingsroute".<sup>159</sup> Op grond daarvan legde ILT in september 2025 een voorlopige last onder dwangsom op. De zienswijze van Tata Steel leverde de ILT "geen nieuwe inzichten" op en op 22 april 2026 heeft de ILT geoordeeld dat het bedrijf nog 1 maand krijgt om de LD-staalslak als gevaarlijk in te delen. Doet zij dit niet, dan zal Tata Steel, dat jaarlijks ongeveer 650.000 ton LD-staalslak produceert, een dwangsom moeten betalen van 15 euro per ton LD-staalslak die zonder juiste gevaarindeling op de markt wordt gebracht, met een maximum van 10 miljoen euro.<sup>160</sup>
130. In juni 2025 bleek dat het Openbaar Ministerie een strafrechtelijk onderzoek was gestart naar staalslak-leverancier Pelt & Hooykaas. In het kader van dat onderzoek heeft de Rechtbank Rotterdam bevolen dat inzage moest worden verstrekt in onder meer de overeenkomsten tussen Tata Steel en Pelt & Hooykaas met betrekking tot de vermarkting van LD-staalslakken en staalslakmengsels.<sup>161</sup>
131. Per 23 juli 2025 geldt de Tijdelijke regeling verbod en vergunningplicht toepassing LD- en ELO-staalslak (tevens bekend als EAF-staalslak, dat relevant is in het kader van de maatwerkafspraken).<sup>162</sup> De regeling ziet op losse bouwstoffen die voor meer dan 20 massaprocent uit deze staalslakken bestaan. Het gebruik daarvan op of in de landbodem is verboden, als de laag in de bodem van deze bouwstoffen dikker is dan 0,5 meter, en op plekken waar direct contact ermee mogelijk is. Voor alle andere toepassingen van deze bouwstoffen op of in de landbodem (en dus niet in water) geldt een voorafgaande vergunningplicht. Tevens werd een meldplicht aangekondigd voor de toepassing van staalslak. Het betreft een tijdelijke regeling voor 12 maanden, met een eventuele verlenging van 6 maanden; in die tijd wordt nader onderzoek verricht en worden de definitief te nemen maatregelen verkend.

---

<sup>156</sup> RIVM, literatuurstudie milieuhygiënische kwaliteit LD-staalslakken, rapport 2022-0180, februari 2023, <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0180.pdf>, p. 11.

<sup>157</sup> Investico, Op ruim honderd plekken in Nederland liggen staalslakken, 28 april 2025, te raadplegen via <https://www.platform-investico.nl/onderzoeken/op-ruim-honderd-plekken-in-nederland-liggen-staalslakken>.

<sup>158</sup> RIVM, Evaluatie normeringskader (her)gebruik secundaire bouwstoffen rapport 2024-0074, juni 2024, <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2024-0074.pdf>, p. 58.

<sup>159</sup> RIVM, memo samenvatting advies Bureau REACH gevaarsindeling van LD staalslakken aan Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), 14 april 2025, [https://www.rivm.nl/sites/default/files/2025-04/MEMO%20Samenvatting%20advies%20Bureau%20REACH%20gevaarsindeling%20van%20LD%20staalslakken%20aan%20Inspectie%20Leefomgeving%20en%20Transport%20%28ILT%29\\_14042025.pdf](https://www.rivm.nl/sites/default/files/2025-04/MEMO%20Samenvatting%20advies%20Bureau%20REACH%20gevaarsindeling%20van%20LD%20staalslakken%20aan%20Inspectie%20Leefomgeving%20en%20Transport%20%28ILT%29_14042025.pdf), p. 2-3.

<sup>160</sup> ILT, Dwangsom voor Tata Steel als LD-staalslak niet als gevaarlijk wordt bestempeld, 22 april 2026, <https://www.ilent.nl/actueel/nieuws/2026/04/22/dwangsom-voor-tata-steel-als-ld-staalslak-niet-als-gevaarlijk-wordt-bestempeld>.

<sup>161</sup> Rechtbank Rotterdam 2 juni 2025, ECLI:NL:RBROT:2025:6928.

<sup>162</sup> Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat van 18 juli 2025, *Stcrt.* 2025, 25176 (Tijdelijke regeling verbod en vergunningplicht toepassing LD- en ELO-staalslak), te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-25176.html>.

132. Het tijdelijke verbod is inmiddels verlengd tot 23 januari 2027, zo blijkt uit een kamerbrief van 2 april 2026.<sup>163</sup> Het tijdelijke verbod kan niet nog een keer worden verlengd. Toen het oorspronkelijke tijdelijke verbod werd ingesteld werden ook RIVM-onderzoeken aangekondigd, die de grondslag zouden bieden voor een mogelijk permanent verbod. De onderzoeken zouden zien op de gezondheids- en milieueffecten van staalslakken. Begin april 2026 had het ministerie van I&W echter nog geen startsein gegeven voor deze onderzoeken, zo blijkt uit onderzoek van NOS en Nieuwsuur.<sup>164</sup> Staatssecretaris Bertram suggereert middels voornoemde kamerbrief dat deze berichtgeving niet klopt en dat de “eerste etappe” van de onderzoeken loopt. Een woordvoerder van het RIVM verduidelijkt dat deze eerste etappe gaat om een al eerder ingesteld onderzoek, en niet over de onderzoeken naar aanleiding van het tijdelijke verbod.<sup>165</sup> Bertram heeft nu alsnog toestemming gegeven aan RIVM om de onderzoeken te starten. Er zal een aanzienlijke versnelling van het onderzoek plaats moeten vinden om de eenmalige verleningstermijn in januari 2027 te halen. Het RIVM kan nog niet zeggen of een dergelijke versnelling daadwerkelijk mogelijk is.<sup>166</sup>
133. Uit de toelichting bij de Tijdelijke regeling blijkt dat een breder verbod op de toepassing van staalslak is overwogen, maar dat daarvoor niet is gekozen vanwege ‘grote negatieve gevolgen’ voor marktpartijen en circulariteitsdoelinden. Nieuwsuur berichtte op basis van interne stukken dat de staatssecretaris oorspronkelijk had aangestuurd op een totaalverbod op toepassingen van staalslak, maar daarop terugkwam om de economische belangen van Tata Steel te beschermen.<sup>167</sup> Dat de toepassing van staalslak in lagen van minder dan een halve meter wel veilig zou zijn, blijkt volgens deskundigen echter niet uit wetenschappelijk onderzoek; integendeel.<sup>168</sup>
134. Een algeheel verbod op de toepassing van staalslak zou een enorme impact hebben op Tata Steel. Staalslak is een noodzakelijk bijproduct van de staalproductie; als staalslak niet meer vergunningvrij kan worden verhandeld maar daarentegen als afvalstof heeft te gelden, brengt dat voor Tata Steel aanzienlijke kosten mee.<sup>169</sup> In haar meest recente jaarverslag kwalificeert Tata Steel de mogelijke classificatie van staalslak als afvalproduct als een ‘regulatory risk’. Tata Steel stelt daarover:

---

<sup>163</sup> Kamerstukken II, 2025-26, 30015, nr. 143.

<sup>164</sup> NOS en Nieuwsuur, Beloofde onderzoeken naar schadelijke staalslakken nog altijd niet gestart, 1 april 2026, <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2608616-beloofde-onderzoeken-naar-schadelijke-staalslakken-nog-altijd-niet-gestart>.

<sup>165</sup> Nu.nl, Tijdelijk verbod op staalslakken wordt verlengd, maar vervolg blijft onzeker, 2 april 2026, <https://www.nu.nl/klimaat/6391312/tijdelijk-verbod-op-staalslakken-wordt-verlengd-maar-vervolg-blijft-onzeker.html?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>.

<sup>166</sup> NOS, Tijdelijk verbod op vervuilende staalslakken eenmalig verlengd, 2 april 2026, <https://nos.nl/artikel/2608779-tijdelijk-verbod-op-vervuilende-staalslakken-eenmalig-verlengd>.

<sup>167</sup> NOS, Totaalverbod staalslakken door ministerie afgezwakt vanwege economische belangen, 25 augustus 2025, te raadplegen via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2579895-totaalverbod-staalslakken-door-ministerie-afgezwakt-vanwege-economische-belangen>.

<sup>168</sup> NOS, Totaalverbod staalslakken door ministerie afgezwakt vanwege economische belangen, 25 augustus 2025, te raadplegen via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2579895-totaalverbod-staalslakken-door-ministerie-afgezwakt-vanwege-economische-belangen>.

<sup>169</sup> BNR, Dreigend verbod: ‘Verkoop staalslak cruciaal voor toekomst Tata Steel’, 25 augustus 2025, te raadplegen via <https://www.bnr.nl/nieuws/economie/10581323/dreigend-verbod-verkoop-staalslak-cruciaal-voor-toekomst-tata-steel>.

If the classification of steel slag, and, after decarbonisation, EAF slag, changes from by-product to waste product, the financial consequences could have a materially adverse impact on our ability to make the necessary investments for the Green Steel Plan.<sup>170</sup>

135. Een aantal gemeenten heeft uit voorzorg zelf strengere maatregelen getroffen, zoals strengere regels voor het gebruik van staalslak of een algeheel verbod. Die gemeenten zijn door het ministerie van I&W teruggedfloten: het zou niet de bedoeling zijn dat gemeenten een algemeen verbod of een generieke vergunningsplicht invoeren.<sup>171</sup> De Vereniging van Nederlandse Gemeenten heeft naar aanleiding daarvan gesteld dat gemeenten zelf wel degelijk aanvullende regels mogen stellen.<sup>172</sup> In een brief aan de Tweede Kamer heeft staatssecretaris van I&W Bertram vervolgens duidelijk gemaakt dat zij het beeld dat was ontstaan op grond van de eerdere brief recht wilde zetten en dat het kabinet 'op één lijn' zit met de VNG.<sup>173</sup>

## 5 DE AANLOOP NAAR DE MAATWERKAFSPRAKEN

### 5.1 De maatwerkaanpak

136. De voorgenomen maatwerkafspraken met Tata Steel maken onderdeel uit van de Maatwerkaanpak verduurzaming industrie ("de Maatwerkaanpak"), een initiatief van de Staat om te voldoen aan zijn klimaatverplichtingen. Om de uitstootreductie van de industrie die in dat kader nodig was te realiseren, stelde het kabinet zich tot doel om tot maatwerkafspraken te komen met de 10 tot 20 grootste industriële uitstoters. Deze afspraken moesten door middel van samenwerking tussen overheid en bedrijf en een bedrijfsspecifiek verduurzamingsplan leiden tot flinke CO<sub>2</sub>-reducties. Verder zouden binnen de Maatwerkaanpak afspraken gemaakt worden 'over het langjarig blijven investeren in Nederland door deze bedrijven, over meer investeren in opleidingen, over goed werkgeverschap en over de kwaliteit van de leefomgeving'.<sup>174</sup>
137. In de Maatwerkaanpak is niet vastgelegd welke vorm en inhoud de maatwerkafspraken dienen te krijgen. Tot welke afspraken gekomen wordt, is "afhankelijk van wat een bedrijf nodig heeft en wil leveren".<sup>175</sup> Het uitgangspunt is wederkerigheid tussen overheid en bedrijf: de overheid levert inspanningen om "de randvoorwaarden op orde te hebben" die maken dat bedrijven investeren in duurzaamheid.

---

<sup>170</sup> Tata Steel Nederland, Annual Reports and Accounts 2024-2025, 2025, te raadplegen via <https://content.presspage.com/uploads/2939/721796bf-1831-4134-bea2-09cc3a118d00/tatasteelnederland-financieeljaarverslag2025.pdf?10000>, p. 22; zie ook: Reactie van Tata Steel op vragen van de NOS voor het artikel 'Totaalverbod staalslakken door ministerie afgezwakt vanwege economische belangen', 25 augustus 2025, te raadplegen via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2579895-totaalverbod-staalslakken-door-ministerie-afgezwakt-vanwege-economische-belangen>. De reactie van Tata Steel is te raadplegen middels dit artikel en via: [https://bijlagen.nos.nl/artikel-23432834/20250822\\_Vragen\\_Nieuwsuur\\_staalslakken.pdf](https://bijlagen.nos.nl/artikel-23432834/20250822_Vragen_Nieuwsuur_staalslakken.pdf).

<sup>171</sup> NOS, Ministerie wil niet dat gemeenten zelf staalslakken verbieden, 6 maart 2026, <https://nos.nl/artikel/2605131-ministerie-wil-niet-dat-gemeenten-zelf-staalslakken-verbieden>.

<sup>172</sup> NOS, Ministerie zet gemeenten onterecht onder druk over staalslakken, 6 maart 2026, <https://nos.nl/artikel/2605207-ministerie-zet-gemeenten-onterecht-onder-druk-over-staalslakken>.

<sup>173</sup> Kamerstukken II 2025-26, 30872 30015, nr. 324, p. 1.

<sup>174</sup> Coalitieakkoord 2021-2025 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst', 15 december 2021, p. 11 (Bijlage bij Kamerstukken II 2021-22, 35788, nr. 77).

<sup>175</sup> Kamerstukken II 2021-22, 29286, nr. 148, p. 3.

138. De Maatwerkaanpak beoogt via een stapsgewijs proces tot de uiteindelijke maatwerkafspraken te komen. Binnen dit proces wordt (in ieder geval) toegewerkt naar en onderhandeld over drie documenten die zowel door het betreffende bedrijf als de Staat worden ondertekend: een Expression of Principles (EoP, een ambitedocument), een Joint Letter of Intent (JLOI, een intentie-overeenkomst) en de maatwerkafspraken zelf.
139. In de EoP worden de ambities voor de afspraken neergelegd. De EoP bevat geen bindende afspraken of juridisch afdwingbare verplichtingen. In de EoP worden bijvoorbeeld “de ambities voor de noodzakelijke verduurzamingsslag, de verbetering van de leefomgeving van het bedrijf en de scope van het maatwerktraject omschreven”.<sup>176</sup> De plannen uit de EoP worden verder uitgewerkt in een Joint Letter of Intent. Hiertoe wordt gekeken naar knelpunten bij de verduurzamingsplannen uit de EoP en hoe de overheid hierbij kan faciliteren.<sup>177</sup> Hiervoor kunnen externe financiële, juridische en technische onderzoeken nodig zijn. Zodra een voldoende gedetailleerde conceptversie van de JLOI bestaat, wordt een advies van de Adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie (“AMVI”) ingewonnen.
140. De AMVI is ingesteld om de minister van EZK te adviseren over de maatwerkafspraken. De AMVI beoordeelt de haalbaarheid, doelmatigheid en het ambitieniveau van de afspraken in de concept-JLOI. Hierbij wordt in het bijzonder gekeken naar de verhouding van de maatwerkafspraken tot de doelen van de Maatwerkaanpak: “het verduurzamen en continueren van industriële activiteiten in het perspectief van een in 2050 klimaatneutraal Nederland” en “het maximaal benutten van het additionele CO<sub>2</sub>-reductie potentieel van de industrie”.<sup>178</sup> De AMVI kijkt ook naar “de mate waarin de Maatwerkafspraken andere beleidsdoelen helpen realiseren, op het gebied van verbetering van de leefomgeving, waarbij stikstofreductie een prominente rol heeft, en de gezondheid van omwonenden, energie- en gasbesparing en restwarmtebenutting”.<sup>179</sup> De minister is verplicht het advies van de AMVI over de concept-JLOI in te winnen, maar het advies is niet-bindend.
141. Na ondertekening van de definitieve JLOI wordt deze samen met het advies van de AMVI openbaar gemaakt en naar de Tweede Kamer gestuurd. De JLOI bevat wél juridisch afdwingbare verplichtingen, namelijk inspanningsverplichtingen om de overeengekomen inspanningen uit de JLOI te leveren. De JLOI kan verplichtingen over alle soorten onderwerpen bevatten, hier zijn geen verdere kaders voor bepaald. In algemene zin licht de minister van EZK toe dat in de JLOI financiële verplichtingen voor de Staat kunnen worden overeengekomen “om een bepaald bedrag gefinancierd te krijgen”.<sup>180</sup> Voor het bedrijf kunnen in de JLOI verplichtingen staan om inspanningen te leveren “ten behoeve van de realisatie van de beoogde verduurzamingsplannen”.<sup>181</sup>
142. De JLOI wordt vervolgens uitgewerkt in maatwerkafspraken, waarin juridisch afdwingbare (resultaats)verplichtingen worden vastgelegd.

---

<sup>176</sup> Kamerstukken II 2023-24, 29826, nr. 197, p. 8.

<sup>177</sup> Kamerstukken II 2023-24, 29826, nr. 197, p. 11.

<sup>178</sup> Artikel 2 lid 3 sub a Instellingsbesluit Adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie, te raadplegen via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0047890/2024-04-27>.

<sup>179</sup> Artikel 2 lid 3 sub b Instellingsbesluit Adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie.

<sup>180</sup> Kamerstukken II 2023-24, 29826, nr. 197, p. 9.

<sup>181</sup> Kamerstukken II 2023-24, 29826, nr. 197, p. 9.

## 5.2 De onderhandelingen over de maatwerkafspraken met Tata Steel

143. Tata Steel en de Staat onderhandelen al sinds 2021 over doelstellingen die het bedrijf voor 2030 dient te behalen. Inmiddels is meer dan de helft van de tijd dus al verstreken. NRC maakte een reconstructie van de onderhandelingen op basis van documenten verkregen middels een Woorverzoek, en vatte het proces samen met de woorden “stroefheid, twijfel en frustratie”.<sup>182</sup> Als gevolg van de langdurigheid van het traject zijn de tijdspaden voor de verschillende planonderdelen telkens achterhaald geraakt, zodat reeds aanzienlijke vertraging is opgetreden voordat met de realisatie ervan goed en wel is begonnen.
144. De meeste informatie over de voortgang en de mogelijke inhoud van de maatwerkafspraken met Tata Steel is voor het publiek (en dus omwonenden) geheim. Ook voor de Tweede Kamer wordt die informatie als strikt vertrouwelijk behandeld. Voor het delen van informatie met de (vaste commissie voor EZK van de) Tweede Kamer zijn werkafspraken gemaakt. Bij vertrouwelijke overleggen mogen alle fracties met één woordvoerder deelnemen.<sup>183</sup> De aanwezigen tekenen voorafgaand aan de overleggen een insidersverklaring en kunnen alleen vertrouwelijke informatie ontvangen na het tekenen daarvan. Door de commissiegriffier wordt een insiderslijst bijgehouden met personen die de vertrouwelijke informatie ontvangen. Als commissieleden met hun fractievoorzitter willen overleggen over de verkregen informatie, dan dient de fractievoorzitter eerst ook een insidersverklaring te ondertekenen.<sup>184</sup> In de insidersverklaring wordt onder meer bepaald dat strikte geheimhouding gewaarborgd moet worden.<sup>185</sup> Verslagen van de overleggen worden in de kluis van de commissiegriffier opgeslagen “totdat de informatie wel openbaar kan worden gemaakt”.<sup>186</sup> Alinea’s in kamerstukken die informatie over de stand van zaken van de onderhandelingen met Tata Steel worden weggelaten – de vertrouwelijke versie van dat kamerstuk kan worden ingezien bij de griffiers van de commissies van KGG en IenW door de Kamerleden aan wie dat onder de werkafspraken is toegestaan.
145. Hieronder wordt de aanloop naar de maatwerkafspraken toegelicht.

## 5.3 Expression of Principles (maart 2021 en juli 2022)

146. In maart 2021 kwamen de Staat en Tata Steel al tot een eerste Expression of Principles (EoP). Daarin committeerde Tata Steel zich aan een emissiereductie van 5 megaton CO<sub>2</sub> voor 2030 (circa 40%), voornamelijk door middel van het afvangen en ondergronds opslaan van CO<sub>2</sub> (carbon capture and storage, “CCS”).
147. In september 2021 heeft Tata Steel die plannen gewijzigd: het huidige staalproductieproces zou worden vervangen door een alternatieve route met een *direct reduction plant* (“DRP”) in

---

<sup>182</sup> NRC, ‘Al drie jaar onderhandelen het ministerie en Tata in het geheim over vergroeningsdeal: reconstructie van stroefheid, twijfel en frustratie’, 14 juli 2025 (**productie 17 GOP1**).

<sup>183</sup> Bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2024-25*, 29826, nr. 213, ‘Voorstel voor beoogde werkafspraken inzake vertrouwelijke overleggen ministerie van Klimaat en Groene Groei en de vaste Kamercommissie Klimaat en Groene Groei over de maatwerkafspraken met Tata Steel in verband met mogelijke koersgevoeligheid.’, p. 1.

<sup>184</sup> Bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2024-25*, 29826, nr. 213, ‘Voorstel voor beoogde werkafspraken inzake vertrouwelijke overleggen ministerie van Klimaat en Groene Groei en de vaste Kamercommissie Klimaat en Groene Groei over de maatwerkafspraken met Tata Steel in verband met mogelijke koersgevoeligheid.’, p. 2.

<sup>185</sup> Bijlage 1158516 bij *Kamerstukken II 2024-25*, 29826, nr. 213, ‘Insidersverklaring project Apollo’.

<sup>186</sup> Bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2024-25*, 29826, nr. 213, ‘Voorstel voor beoogde werkafspraken inzake vertrouwelijke overleggen ministerie van Klimaat en Groene Groei en de vaste Kamercommissie Klimaat en Groene Groei over de maatwerkafspraken met Tata Steel in verband met mogelijke koersgevoeligheid.’, p. 2.

combinatie met een electrical arc furnace (een elektrische vlamboogoven, “EAF”), nader uiteengezet onder 5.7.2.2. Daarbij zouden HO6 en KGF2 gesloten kunnen worden. In 2022 begon de kabinetsbrede Maatwerkaanpak, in welk kader door Tata Steel en de Staat op 15 juli 2022 een nieuwe EoP werd getekend.<sup>187</sup> Ten opzichte van de EoP van maart 2021 bevat de herziene EoP extra afspraken, waaronder het sluiten van KGF2 vóór 2030 en aanvullende milieu- en gezondheidsmaatregelen (bovenop de reeds bestaande Roadmap Plus – zie verder onder 5.7.2.1).<sup>188</sup> De DRP-EAF vormde de basis van die nieuwe afspraken.<sup>189</sup>

148. Naar aanleiding van de EoP diende Tata Steel haar ondersteuningsvragen richting de Staat te concretiseren en de weg naar “groen staal” nader uit te werken, zodat de Staat kon besluiten of, en in welke mate en met financiële instrumenten hij de verduurzaming van TSN kan faciliteren.<sup>190</sup> De verwachting was dat TSN haar plannen voor het eind van 2022 zou indienen, waarna deze binnen een half jaar beoordeeld konden worden. De minister verwachtte daarom dat de concrete maatwerkafspraken één jaar later, medio 2024, rond konden zijn.<sup>191</sup> Tata Steel diende haar geconcretiseerde “groen staal” plannen in november 2023 in.<sup>192</sup>

#### 5.4 Rapport Wijers/Blom (maart 2024)

149. Deze plannen van Tata Steel zijn door de minister van EZK aan twee externe adviseurs, Hans Blom en Frans Wijers, voorgelegd om ze te valideren door ze af te wegen tegen alternatieven van de Staat.<sup>193</sup> In hun rapport onderzochten Wijers en Blom – naast het voorstel van Tata Steel – een aantal alternatieve routes. Dat leidde in maart 2024 tot het rapport ‘Hoe Tata Steel Nederland te verduurzamen?’ (hierna: rapport Wijers/Blom).<sup>194</sup> Volgens Wijers en Blom is geen van de routes eenduidig aan te wijzen als optimale oplossing voor alle belanghebbenden.
150. Eén van de onderzochte routes was het voorstel van Tata Steel (de bouw van de DRP) met daarbij een versnelling van de reductie van overlast van geur, stof, geluid, fijnstof en PAKs – dat zou bijvoorbeeld betekenen het sluiten van KGF 2 in 2026 in plaats van 2029, en het versnellen van het overkappen van de grondstovvelden.<sup>195</sup> Het vervroegd sluiten van KGF 2 zou leiden tot een reductie van 42% van de geurklachten en een gedeeltelijke reductie van PAK-emissies, aldus Wijers en Blom.<sup>196</sup>
151. Bij de aanbieding van het rapport aan de Tweede Kamer in maart 2024 liet het kabinet weten in te willen zetten op deze route die Tata Steel had voorgesteld.<sup>197</sup> Inmiddels is ook dit “versnelde scenario” al achterhaald en (dus) losgelaten in de onderhandelingen – zo blijkt ook uit de JLOI (zie hierna in 5.7).

---

<sup>187</sup> Herziene Expression of Principles Tata Steel Nederland, 15 juli 2022 (**productie 18 GOP1**).

<sup>188</sup> Herziene Expression of Principles Tata Steel Nederland, 15 juli 2022 (productie 18 GOP1).

<sup>189</sup> *Kamerstukken II 2021-22*, 29826, nr. 148, p. 10.

<sup>190</sup> *Kamerstukken II 2021-22*, 29826, nr. 148, p. 10.

<sup>191</sup> *Kamerstukken II 2021-22*, 29826, nr. 148, p. 10.

<sup>192</sup> *Kamerstukken II 2023-24*, 28089, nr. 271 en de bijbehorende bijlage ‘Brief Groen Staal van Tata Steel’.

<sup>193</sup> *Kamerstukken II 2023-24*, 28089, nr. 199, p. 3.

<sup>194</sup> F. Blom en H. Wijers, *Hoe Tata Steel Nederland te verduurzamen?*, maart 2024, (**productie 19 GOP1**).

<sup>195</sup> F. Blom en H. Wijers, *Hoe Tata Steel Nederland te verduurzamen?*, maart 2024, (productie 19 GOP1), p. 25.

<sup>196</sup> F. Blom en H. Wijers, *Hoe Tata Steel Nederland te verduurzamen?*, maart 2024, (productie 19 GOP1), p. 26.

<sup>197</sup> *Kamerstukken II 2023-24*, 32813, nr. 1369, p. 8.

## 5.5 De rapporten van de Expertgroep Gezondheid IJmond (februari en oktober 2024)

152. In het maatwerktraject met Tata Steel speelt ook de al genoemde Expertgroep Gezondheid IJmond een rol. De Expertgroep is op 1 november 2023 ingesteld om de staatssecretaris van lenW te adviseren over de gezondheidsvraagstukken en leefomgevingsonderzoeken die betrekking hebben op de IJmond en in het bijzonder de verduurzaming van Tata Steel.<sup>198</sup> Zo adviseert de Expertgroep over hoeveel milieu- en gezondheidswinst voldoende is, bijvoorbeeld door de daarbij behorende maximale emissies van Tata Steel of andere bronnen in de IJmond in kaart te brengen.<sup>199</sup> De adviezen van de Expertgroep zijn niet-bindend en zij heeft, anders dan de AMVI, ook geen formele rol in de Maatwerkiaanpak. Wel werd de Expertgroep vanwege de “bijzondere aandacht voor gezondheidsrisico's” betrokken bij het advies van de AMVI over de concept-JLOI.<sup>200</sup>
153. In haar eerste rapport ‘**Gezondheid geborgd**’ van 28 februari 2024 adviseerde de Expertgroep om “gezondheid systematisch mee te nemen in de afwegingen rond de vergunningverlening van Tata Steel Nederland (TSN) en de te maken maatwerkafspraken”.<sup>201</sup> Daartoe is het “stellige advies” van de Expertgroep om in het Maatwerktraject naast de milieueffectrapportage ook een integrale Gezondheidseffectrapportage (“**GER**”) op te stellen.<sup>202</sup> De GER zal aandacht moeten besteden aan de absolute uitstoot van schadelijke stoffen, geluidsoverlast en hun effecten op de gezondheid, net als de verwachte gezondheidseffecten van de in de maatwerkafspraken op te nemen projecten.<sup>203</sup> De Expertgroep adviseerde daarnaast om de overgangsfase tussen 2025 en 2030, waarin de nieuwe installaties worden gebouwd en getest terwijl de oude installaties nog blijven draaien, te versnellen, zodat ook vóór 2030 al duidelijke verbeteringen in luchtkwaliteit en gezondheidseffecten worden gerealiseerd. De Expertgroep noemde hierbij als versnellingsoptie het eerder sluiten van KGF2.<sup>204</sup> Ten slotte adviseerde de Expertgroep dat de effecten van de plannen worden vastgelegd, dat milieujaarverslagen zich niet alleen baseren op percentages maar ook op de absolute meetwaarden en dat TSN de gezondheid van zijn medewerkers blijft monitoren en de gegevens daarover deelt.<sup>205</sup>
154. Op 4 oktober 2024 bracht de Expertgroep een tweede advies uit: ‘**Gezond groen staal in de IJmond**’, waarin de opzet van de GER wordt uiteengezet.<sup>206</sup> De GER rekent verwachte verbeteringen in de leefomgeving om naar gezondheidswinst van de voorgenomen plannen, die wordt uitgedrukt in Disability-Adjusted Life Years (DALY's).<sup>207</sup> DALY is een maat voor ziektelast, die is opgebouwd uit het aantal verloren levensjaren (door vroegtijdige sterfte), en het jaren in

---

<sup>198</sup> Instellingsbesluit Expertgroep Gezondheid IJmuiden, te raadplegen via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048808/2023-11-01>.

<sup>199</sup> Artikel 2 lid 2 sub d Instellingsbesluit Expertgroep Gezondheid IJmond, te raadplegen via <https://wetten.overheid.nl/BWBR0048808/2023-11-01>.

<sup>200</sup> Kamerstukken II 2024-25, 29826, nr. 233, p. 4.

<sup>201</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024 (productie 10 GOP1), p. 2.

<sup>202</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024 (productie 10 GOP1), p. 2.

<sup>203</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024 (productie 10 GOP1), p. 2, 6.

<sup>204</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024 (productie 10 GOP1), p. 3, 13.

<sup>205</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024 (productie 10 GOP1), p. 3.

<sup>206</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1).

<sup>207</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1), p. 12. Zie ook: AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 10.

slechte gezondheid. De jaren met gezondheidsproblemen worden gewogen naar de ernst van het probleem.<sup>208</sup> Gezondheidswinst betekent een DALY-reductie.

155. De Expertgroep raadt aan in de maatwerkafspraken vast te leggen dat de verduurzamingsplannen moeten worden aangepast wanneer blijkt dat de gezondheidseffecten zoals die uit de GER volgen, afwijken van de afgesproken gezondheidsdoelen.<sup>209</sup> Voorts adviseert de Expertgroep om ultrafijnstof, hart- en vaatziekten, slaapverstoring en geluidshinder mee te nemen in de GER en de maatwerkafspraken.<sup>210</sup> Met betrekking tot ZZS moeten reductieafspraken gemaakt worden in het maatwerktraject en de vergunningverlening.<sup>211</sup> Verder adviseert de Expertgroep om verbeterdoelstellingen voor de korte termijn vast te leggen in de maatwerkafspraken, waaronder het per direct bouwen van de overkapping van de ertsopslag en het versneld sluiten van KGF2.<sup>212</sup> Ten slotte pleit de Expertgroep voor het vaststellen van concrete, gezondheidskundige doelwaarden voor de uitstoot van TSN, zodat kan worden bepaald tot welk niveau emissies moeten dalen om de gezondheid van omwonenden daadwerkelijk te beschermen. In dat kader adviseert de Expertgroep als richtpunt dat de bijdrage van TSN aan de blootstelling aan fijnstof niet hoger zou moeten zijn dan de blootstelling waaraan inwoners van een gemiddelde grote stad worden blootgesteld.<sup>213</sup> Daarnaast moet integrale gezondheidswinst bewerkstelligd worden: verbetering op het ene punt mag niet leiden tot verslechtering op een ander punt.<sup>214</sup>
156. Hoewel het kabinet toezegde een GER te laten uitvoeren,<sup>215</sup> bleek uit de kabinetsreactie op het tweede rapport van de Expertgroep dat het kabinet belangrijke aanbevelingen van de Expertgroep niet opvolgt.<sup>216</sup> Weliswaar schrijft het kabinet dat het zal “blijven inzetten op een maatwerkafpraak met Tata Steel, met als doel het realiseren van zoveel mogelijk gezondheidswinst voor 2030”; concrete maatregelen die specifiek op de gezondheid zijn gericht blijven uit.<sup>217</sup> Zo wil het kabinet geen bindende afspraken maken met TSN over de uitstoot van ultrafijnstof, omdat metingen aan de schoorsteen technisch erg complex zouden zijn.<sup>218</sup> Evenmin neemt het kabinet in de onderhandelingen met TSN het voorstel van de Expertgroep over dat de uitstoot van TSN moet dalen tot het niveau van een gemiddeld grote stad.<sup>219</sup> In december 2024 ontraadde de minister van KGG een motie waarin werd verzocht de adviezen

---

<sup>208</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1), p. 12; zie ook <https://www.vzinfo.nl/ziektelast-in-dalys>.

<sup>209</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1), p. 3, 9.

<sup>210</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1), p. 12.

<sup>211</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1), p. 15.

<sup>212</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1), p. 4, 18.

<sup>213</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1), p. 4.

<sup>214</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024 (productie 11 GOP1), p. 4, 19.

<sup>215</sup> *Kamerstukken II 2023-34*, nr. 2442, Aanhangsel van de Handelingen (Antwoorden van de minister van KGG en staatssecretaris van IenW op Kamervragen over het overnemen van de adviezen van de Expertgroep Gezondheid IJmond als harde voorwaarde bij de onderhandelingen over de maatwerkafspraken), vraag en antwoord 5.

<sup>216</sup> *Kamerstukken II 2024-25*, 28089, nr. 331, p. 8.

<sup>217</sup> *Kamerstukken II 2024-25*, 28089, nr. 331, p. 2.

<sup>218</sup> *Kamerstukken II 2024-25*, 28089, nr. 331, p. 5.

<sup>219</sup> *Kamerstukken II 2024-25*, 28089, nr. 331, p. 8.

van de Expertgroep als harde voorwaarde op te nemen in de maatwerkafspraken.<sup>220</sup> De minister stelde dat snelheid gemaakt moet worden met de maatwerkafspraken en dat dus slechts binnen het onderhandelingsmandaat onderhandeld zal worden.<sup>221</sup> De motie werd door de Tweede Kamer wel aangenomen.<sup>222</sup>

## 5.6 De Staat besluit een gezondheidseffectrapportage niet af te wachten

157. Het methodisch kader voor de GER voor de maatwerkafpraak met Tata Steel is in april 2025 door het RIVM vastgesteld.<sup>223</sup>

158. Over de rol van de GER stelde de Staatssecretaris van IenW in een schriftelijk overleg:

De GER voor TSN zal laten zien wat de geschatte gezondheidseffecten van de maatwerkafpraak met TSN zullen zijn. De GER zal geen oordeel bevatten over of dit voldoende of onvoldoende is om de gezondheid van werknemers en omwonenden te borgen. Dat is uiteindelijk een politieke afweging die het kabinet en de Kamer zelf zullen moeten maken, op het moment dat de uitkomsten beschikbaar zijn. Tussentijdse inzichten die worden opgedaan bij de uitvoering van de GER-TSN zullen zoveel mogelijk worden betrokken bij de onderhandelingen over de maatwerkafpraak met TSN.<sup>224</sup>

159. Op 3 september 2024 liet het kabinet weten voor de afronding van de maatwerkafspraken niet de GER te willen afwachten – zoals de Expertgroep had geadviseerd.<sup>225</sup> Volgens het kabinet zou dat leiden tot een vertraging van 6 maanden tot een jaar, terwijl het kabinet juist en zo snel mogelijk tot maatwerkafspraken met TSN wilde komen.<sup>226</sup> De minister van KGG stelde mede namens de staatssecretaris van IenW dat er altijd nog vervolafspraken gemaakt konden worden als er in de komende jaren nieuwe inzichten zouden ontstaan.<sup>227</sup>

160. In juni 2025 stelde ook de nieuwe staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu niet te kunnen toezeggen dat met de maatwerkafspraken zou worden gewacht tot de GER is afgerond, omdat dat “de afspraak misschien zou kunnen schaden”.<sup>228</sup> De Staat volstond met de opmerking

---

<sup>220</sup> Tweeminutendebat Verduurzaming industrie, 19 december 2024, te raadplegen via <https://debatdirect.tweedekamer.nl/2024-12-19/economie/plenaire-zaal/tweeminutendebat-verduurzaming-industrie-cd-17-10-19-35/onderwerp>, min. 32:50-35:08.

<sup>221</sup> Tweeminutendebat Verduurzaming industrie, 19 december 2024, te raadplegen via <https://debatdirect.tweedekamer.nl/2024-12-19/economie/plenaire-zaal/tweeminutendebat-verduurzaming-industrie-cd-17-10-19-35/onderwerp>, min. 32:50-35:08.

<sup>222</sup> <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2024Z09190&did=2024D21689>

<sup>223</sup> RIVM, Methodisch kader Gezondheidseffectrapportage Tata Steel Nederland, 7 april 2025 (**productie 21 GOP1**).

<sup>224</sup> *Kamerstukken II 2024-25*, 28089, nr. 339, p. 4.

<sup>225</sup> *Kamerstukken II 2023-24*, 2442, Aangangsel van de Handelingen (Antwoorden van de minister van KGG en staatssecretaris van IenW op Kamervragen over het overnemen van de adviezen van de Expertgroep Gezondheid IJmond als harde voorwaarde bij de onderhandelingen over de maatwerkafspraken), p. 4.

<sup>226</sup> *Kamerstukken II 2023-24*, 2442, Aangangsel van de Handelingen (Antwoorden van de minister van KGG en staatssecretaris van IenW op Kamervragen over het overnemen van de adviezen van de Expertgroep Gezondheid IJmond als harde voorwaarde bij de onderhandelingen over de maatwerkafspraken), p. 4. Zie ook: *Kamerstukken II 2024-25*, 30015, nr. 133, p. 33, waar de staatssecretaris van Openbaar Vervoer en Milieu stelt niet te kunnen toezeggen dat de maatwerkafspraken gesloten zullen worden nadat de GER is afgerond.

<sup>227</sup> *Kamerstukken II 2023-24*, 2442, Aangangsel van de Handelingen (Antwoorden van de minister van KGG en staatssecretaris van IenW op Kamervragen over het overnemen van de adviezen van de Expertgroep Gezondheid IJmond als harde voorwaarde bij de onderhandelingen over de maatwerkafspraken), p. 4.

<sup>228</sup> *Kamerstukken II 2024-25*, 30015, nr. 133, p. 33.

dat er geen maatwerkafpraak met Tata Steel zou komen zonder gezondheidsverbetering in de leefomgeving,<sup>229</sup> en dat de Expertgroep zou worden betrokken bij het advies van de AMVI over de “gezondheidsparagraaf” in de concept-JLOI.<sup>230</sup>

161. Sinds het vaststellen van het methodisch kader heeft de Staat “verschillende mogelijkheden voor invulling van de uitvoering verkend”.<sup>231</sup> De staatssecretaris van IenW liet op 8 juli 2025 weten dat er een werkgroep zal worden ingesteld bestaand uit inhoudelijke experts van het RIVM, de GGD Kennemerland en één of twee andere experts, die verantwoordelijk zal zijn voor het opstellen van de GER.<sup>232</sup> Uit diezelfde beantwoording van vragen volgt dat de planning van de GER is onlosmakelijk verbonden aan de MER, omdat voor de uitvoering van de GER data uit de MER gebruikt wordt. De GER kan dus alleen goed worden opgesteld als het MER “goede en voldoende data bevat”.<sup>233</sup>
162. Hierna wordt in 5.9.2 toegelicht dat het nog tot het eerste kwartaal 2027 kan duren voor er een goed en volledig MER ligt. Een GER moet dan nog worden uitgevoerd.
163. Op 25 maart 2026 publiceerde de Werkgroep GER-TSN een rapportage over een inschatting van de gezondheidseffecten van een deel van de aanvullende maatregelen die onderdeel uitmaken van de JLOI.<sup>234</sup> In het rapport wordt onderstreept dat het gaat om een ‘partiële inschatting’ die slechts ziet op de overkappingen en *additionele* windschermen voor de grondstoffenopslag en een *deel* van de aanpassingen in de verwerking en opslag van staalslakken. ZS, NO<sub>x</sub>, SO<sub>2</sub>, en grof stof met deeltjes groter dan 10 micrometer zijn niet meegenomen in de rapportage.<sup>235</sup> De werkgroep concludeert dat de gezondheidseffecten van de aanvullende maatregelen die zijn bekeken ‘beperkt positief’ zijn: de luchtconcentratie van fijnstof afkomstig van TSN zou met de overkappingen en additionele windschermen verminderen, en dat zou leiden tot enige gezondheidswinst – sterk afhankelijk van het gebied waarin mensen wonen.<sup>236</sup> De Werkgroep wijst er echter op dat de data gebruikt voor de rapportage afkomstig zijn van Tata Steel en niet zijn gevalideerd (het belang daarvan volgt uit 5.9.1). Voor een analyse van de

---

<sup>229</sup> Bijlage 1 bij *Kamerstukken II 2024-25*, 29826, nr. 260, p. 4.

<sup>230</sup> Reactiebrief ministers KGG en IenW op sommatiebrief Urgenda c.s. d.d. 11 februari 2025 (productie 6 GOP1); *Kamerstukken II 2024-25*, 28089, nr. 334, p. 3.

<sup>231</sup> *Kamerstukken II 2024-25*, 28089, nr. 339, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28089-339.html>, p. 3.

<sup>232</sup> *Kamerstukken II 2024-25*, 28089, nr. 339, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28089-339.html>, p. 3.

<sup>233</sup> *Kamerstukken II 2024-25*, 28089, nr. 339, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28089-339.html>, p. 4.

<sup>234</sup> Werkgroep GER-TSN, Inschatting gezondheidseffecten van een deel van de aanvullende maatregelen conform Joint Letter of Intent van Tata Steel, provincie Noord-Holland en de Staat, 25 maart 2026, te raadplegen via <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/2026/03/25/inschatting-gezondheidseffecten-van-een-deel-van-de-aanvullende-maatregelen-conform-ili>.

<sup>235</sup> Werkgroep GER-TSN, Inschatting gezondheidseffecten van een deel van de aanvullende maatregelen conform Joint Letter of Intent van Tata Steel, provincie Noord-Holland en de Staat, 25 maart 2026, te raadplegen via <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/2026/03/25/inschatting-gezondheidseffecten-van-een-deel-van-de-aanvullende-maatregelen-conform-ili>, p. 9.

<sup>236</sup> Werkgroep GER-TSN, Inschatting gezondheidseffecten van een deel van de aanvullende maatregelen conform Joint Letter of Intent van Tata Steel, provincie Noord-Holland en de Staat, 25 maart 2026, te raadplegen via <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/2026/03/25/inschatting-gezondheidseffecten-van-een-deel-van-de-aanvullende-maatregelen-conform-ili>, p. 4.

gezondheidseffecten van de te maken maatwerkafspraken is een GER nodig, aldus de werkgroep, en daarvoor is de werkgroep afhankelijk van een (geverifieerd) MER.<sup>237</sup>

## 5.7 Wat we nu weten over de (inhoud van de) voorgenomen maatwerkafspraken: de JLOI (september 2025)

164. De JLOI is het meest concrete aanknopingspunt voor de inhoud van de voorgenomen maatwerkafspraken, maar de precieze inhoud van de voorgenomen maatwerkafspraken is nog onduidelijk. Relevante onderdelen van de JLOI die richtinggevend lijken te zijn voor de voorgenomen maatwerkafspraken worden hieronder behandeld.

### 5.7.1 De doelen van de maatwerkafspraken

165. Uit de JLOI volgt dat de voorgenomen maatwerkafspraken een tweeledig doel hebben:

1) het zo snel en zo veel mogelijk reduceren van de impact die TSN heeft op de omgeving en de daarmee geassocieerde risico's voor de gezondheid van omwonenden, zowel ten aanzien van emissies, immissies, als overlast en 2) het aanzienlijk verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, zowel op de korte termijn als naar netto-nul op de langere termijn.<sup>238</sup>

166. Art. 3 JLOI stelt vast dat partijen de intentie hebben om de volgende "harde resultaatsverplichtingen" vast te leggen in de maatwerkafspraken:

167. Voor wat betreft i) het adresseren van de **gezondheidsrisico's**, "een van de belangrijkste doelstellingen van de maatwerkafpraak", is voor verschillende stoffen opgenomen **hoeveel TSN per jaar mag uitstoten tegen 2030**.<sup>239</sup> Het gaat dus niet om doelstellingen op het gebied van gezondheid, maar doelstellingen op het gebied van uitstoot.

168. De gevolgen van die doelstellingen op het gebied van gezondheid zijn vooralsnog onbekend. Zoals hiervoor toegelicht, is de Staat voornemens niet te wachten op de resultaten van een GER alvorens de maatwerkafspraken te finaliseren. Art. 11 lid 6 JLOI stelt nog dat partijen de opname van de GER zullen "bespreken" in de maatwerkafpraak.

169. Voor geluid, geur en ultrafijnstof zijn geen concrete doelstellingen opgenomen. Geluid zal wel worden verminderd, en daartoe zal TSN maatregelen nemen. Voor wat betreft ultrafijnstof zal TSN nader onderzoek doen naar het meten van de uitstoot en verspreiding daarvan, alsook hoe de uitstoot kan worden verminderd, en al het mogelijke doen om de uitstoot te verminderen "rekening houdend met technische haalbaarheid en kostenoverwegingen".<sup>240</sup>

170. Voor wat betreft ii) het **klimaat**: het als volgt verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot:

---

<sup>237</sup> Werkgroep GER-TSN, Inschatting gezondheidseffecten van een deel van de aanvullende maatregelen conform Joint Letter of Intent van Tata Steel, provincie Noord-Holland en de Staat, 25 maart 2026, te raadplegen via <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/2026/03/25/inschatting-gezondheidseffecten-van-een-deel-van-de-aanvullende-maatregelen-conform-iji>, p. 4.

<sup>238</sup> JLOI (productie 1 GOP1), p. 2.

<sup>239</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art. 3 lid 2, p. 11-12. Onder TSN wordt begrepen de uitstoot van TSIJ en, "waar relevant, de activiteiten van ketenpartners op de TSIJ-vestiging (Vattenfall, Harsco, Pelt&Hooykaas en Gasunie) en mobiele bronnen op de TSIJ-vestiging", p. 12.

<sup>240</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art. 3 lid 2 sub d, p. 12.

Periode	Maatregel	Reductiedoelstelling	Maximale CO <sub>2</sub> -uitstoot
Referentiesituatie			12,6 Mta
vanaf 2030	DRP-EAF op aardgas	-5,4 Mta	7,2 Mta
vanaf 2032	CCS	-0,6 Mta	6,6 Mta
vanaf 2032-2037	DRP-EAF op biomethaan en/of groene waterstof	-1,2 Mta	5,4 Mta

171. Hoewel er in JLOI art. 3 gesproken wordt van een intentie om te komen tot 'harde resultaatsverplichtingen', en er in art. 3 lid 2 concrete uitstootdoelstellingen per 2030 zijn geformuleerd, volgt uit de rest van de JLOI dat de uitvoering en planning van de projecten nog hoogst onzeker zijn (vgl. 5.7.3 hieronder).

### 5.7.2 De Projecten waarmee de doelen bereikt zouden moeten worden

#### 5.7.2.1 Roadmap Plus

172. Tata Steel ontwikkelde in 2021 het plan Roadmap Plus. Dit plan omvatte maatregelen om de overlast van stof, geur, PAK's en geluid tegen te houden, zoals de bouw van een groot windscherm rond de opslagvelden van grondstoffen.<sup>241</sup> De plannen moesten uiterlijk in 2025 zijn uitgevoerd. Veel van de maatregelen uit Roadmap Plus zijn inmiddels gerealiseerd, maar niet allemaal.<sup>242</sup>

173. Voor het project Roadmap Plus wordt geen staatssteun verleend onder de maatwerkafspraken, maar de resultaten ervan worden wel worden meegenomen in de hiervoor besproken uitstootdoelstellingen.<sup>243</sup>

#### 5.7.2.2 Heracless Groen Staal Fase 1

174. Het tweede hoofdproject van Tata Steel, HeraCless-Groen Staal (hierna: **Heracless**), richt zich op de reductie van (met name) CO<sub>2</sub>-uitstoot, door de vervanging van het huidige, op kolen gebaseerde staalproductieproces. Het project, waarvan de plannen sinds de presentatie flink zijn gewijzigd, beslaat twee fases. Alleen fase 1 is onderdeel van de maatwerkafspraken.<sup>244</sup>

175. Onder Groen Staal Fase 1 vallen de deelprojecten "DRP-EAF", "CCS", en "Biomethaan/Waterstof".

<sup>241</sup> Brief Tata Steel aan het ministerie van IenW d.d. 4 oktober 2021 betreffende Roadmap plus, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-1011098.pdf>.

<sup>242</sup> Tata Steel Nederland, Dashboard Roadmap Plus, Q3 2025, te raadplegen via [https://www.tatasteelnederland.com/sites/default/files/dashboard-roadmap-q3-2025\\_nl-v3\\_1.pdf](https://www.tatasteelnederland.com/sites/default/files/dashboard-roadmap-q3-2025_nl-v3_1.pdf). Zie ook JLOI (productie 1 GOP1), art. 5 lid 3, p. 13.

<sup>243</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art. 5 lid 3, p. 13.

<sup>244</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art. 5 lid 2, p. 13.

Deelproject: van KGF2- HO7 naar DRP-EAF

176. Deelproject 1 van Heracless fase 1 ziet op de bouw van een direct reduction plant (“DRP”) en een vlamboogoven (electric arc furnace, “EAF”).
177. In het huidige productieproces worden sinter en pellets (ijzererts) met kooks (steenkool, uit de kookgasfabriek) gereduceerd tot vloeibaar ruwijzer in de hoogoven, waarvan in de oxystaalafabriek vloeibaar staal wordt gemaakt. In het DRP-EAF productieproces worden pellets met aardgas, biomethaan of waterstof in de DRP gereduceerd tot sponsijzer, waarvan in de EAF vloeibaar staal wordt gemaakt. Deze DRP-EAF route vormt de kern van de plannen van Tata Steel binnen de maatwerkafspraken. Hieronder worden de stappen in het DRP-EAF productieproces verder omschreven.

*Pelletsfabriek (ijzererts wordt geschikt gemaakt voor de DRP)*

178. Voor de productie van staal middels DRP-EAF worden alleen pellets gebruikt, omdat sinter daarvoor minder geschikt is.<sup>245</sup> Een sinterfabriek is bij dit productieproces dan ook niet nodig.

*DRP (reductieproces: pellets worden gereduceerd tot sponsijzer)*

179. De pellets worden verder verwerkt in de DRP. In tegenstelling tot het verwerken van pellets in de Hoogovens, is daarvoor in de DRP geen kooks nodig: met een reductiegas wordt het zuurstof uit de pellets onttrokken, waarna *direct reduced iron* (“DRI”) ontstaat, ook wel bekend als sponsijzer.<sup>246</sup>
180. Als reductiegas in de DRP kan aardgas, biomethaan of waterstof worden gebruikt, of elke mengverhouding daartussen. Hoeveel CO<sub>2</sub> er bij de productie van DRI in de DRP vrijkomt, hangt onder meer af van het reductiegas dat wordt gebruikt, of van de verhouding tussen verschillende reductiegassen – hoe meer groene waterstof wordt gebruikt, hoe minder CO<sub>2</sub> direct vrijkomt. De CO<sub>2</sub>-uitstoot is daarmee ook afhankelijk van de beschikbaarheid van groene waterstof en/of biomethaan: in Nederland zijn beiden niet op grote schaal beschikbaar, en de markten ervoor zijn onvoldoende ontwikkeld. Dat betekent dat een DRP in Nederland tot die tijd (voornamelijk) op aardgas zal moeten werken.

*EAF (van sponsijzer wordt vloeibaar staal gemaakt)*

181. Het DRI wordt naar de EAF gebracht. Daarin wordt warmte geproduceerd door een elektrische stroom tussen elektroden, waardoor zeer hoge temperaturen kunnen worden bereikt. Het sponsijzer wordt met een grote hoeveelheid schroot verhit totdat het smelt, zodat vloeibaar staal ontstaat.
182. In de EAF ontstaat staalslak: EAF-slak. De DRP-EAF route produceert meer staalslak dan de huidige route (de Commissie mer gaat uit van een toename van 10 tot wel 40%;<sup>247</sup> de AMVI

---

<sup>245</sup> Zie bijvoorbeeld Tata Steel en Royal Haskoning DHV, Rapport: Notitie Reikwijdte en Detailniveau: Tata Steel Heracless - Groen Staal, 22 januari 2024, <https://www.tatasteelnederland.com/sites/default/files/mer-groen-staal-inleiding-aanleiding.pdf>, p. 24: “Waar de hoogovens op een mix van sinter en pellets opereren, zal de DRP-installatie alleen met pellets worden gevoed.”

<sup>246</sup> S. Van Oord, I van der Vlucht en D. van Odyck, Vloeistof-mechanische uitdagingen voor de overgang naar op waterstof gebaseerde staalproductie, in NTVT, november 2024, [https://www.ntvn.nl/media/files/Vloeistof-mechanische\\_uitdagingen\\_def.pdf](https://www.ntvn.nl/media/files/Vloeistof-mechanische_uitdagingen_def.pdf), p. 17.

<sup>247</sup> Commissie mer Heracless, Advies over reikwijdte en detailniveau van het milieueffectrapport, [https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p37/p3730/3730\\_rd\\_advies\\_reikwijdte\\_en\\_detailniveau.pdf](https://www.commissiemer.nl/docs/mer/p37/p3730/3730_rd_advies_reikwijdte_en_detailniveau.pdf), p. 22.

heeft het over een slakvolume dat 35% hoger is per ton geproduceerd staal<sup>248</sup>). Ook de samenstelling van EAF-slak verschilt van die van de LD-slak die wordt geproduceerd in de huidige route.<sup>249</sup>

183. De EAF is afhankelijk van het gebruik van schroot. Het is de bedoeling het gebruik van schroot bijna te verdubbelen, van 17% naar 30%.<sup>250</sup> Daarover wordt in de (bijlagen van de) JLOI geschreven:

Om aan de toegenomen vraag naar schroot te voldoen terwijl de bronnen voor schroot van hoge kwaliteit beperkt zijn, is TSN voornemens het grootste deel van haar extra vraag naar schroot te betrekken uit schrootafval, afkomstig uit sloopvoertuigen, apparaten en afgedankte bronnen zoals uit de vaart genomen schepen, windturbines en andere infrastructuurobjecten.<sup>251</sup>

184. Vervuilingen die in het schroot zitten, zullen ook in het vloeibaar staal terechtkomen. Dat betekent dat minder goed gestuurd kan worden op de exacte staalkwaliteit.<sup>252</sup> Zo kan volgens Tata Steel 15% van haar 'productenpakket' niet gemaakt worden met DRP-EAF. Het gaat daarbij om hoogwaardig staal voor de auto- en verpakkingindustrie.<sup>253</sup> Voor de productie van hoogwaardig staal zal Tata Steel dus terug moeten vallen op de bestaande wijze van staalproductie.

185. De kwaliteit van schroot heeft bovendien een groot effect op de vervuiling die voortkomt uit het verdere proces in de Oxstaalfabriek. In de woorden van CE Delft:

Als er nog veel verf, rubber of andere vervuiling in het schroot zit, kan dit voor flinke vervuiling zorgen bij verbranding.<sup>254</sup>

#### Deelproject: CCS

186. De afvang en opslag van CO<sub>2</sub> die bij het productieproces vrijkomt, wordt ook wel *carbon capture and storage* ("CCS") genoemd. De techniek werkt als volgt. Na verbranding of vergassing van een fossiele brandstof ontstaat rookgas. Dat gas komt terecht in een afvanginstallatie, waar de CO<sub>2</sub> wordt gescheiden van andere gassen. Vaak wordt het CO<sub>2</sub> dan samengeperst of gekoeld waardoor het vloeibaar wordt, en gemakkelijker te transporteren is. Het vloeibare CO<sub>2</sub> wordt dan geïnjecteerd onder de grond.<sup>255</sup> In Nederland is CCS op dit moment nog niet mogelijk,

---

<sup>248</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 13.

<sup>249</sup> Zie over de samenstelling van EAF-staalslak en de daaraan verbonden risico's verder onder 5.9.

<sup>250</sup> JLOI (productie 1 GOP1), p. 36.

<sup>251</sup> JLOI (productie 1 GOP1), p. 36.

<sup>252</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), p. 7.

<sup>253</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), p. 20; Het Financieele Dagblad, 'Ceo Tata Steel: 'Dit plan is goedkoper, mooi toch?', 12 november 2023, te raadplegen via <https://fd.nl/bedrijfsleven/1495626/ceo-tata-steel-dit-plan-is-goedkoper-mooi-toch>.

<sup>254</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), p. 14.

<sup>255</sup> Gasunie, CCS (Carbon Capture and Storage) is het afvangen en ondergronds opslaan van CO<sub>2</sub> <https://www.gasunie.nl/expertise/co2/ccs-carbon-capture-and-storage-is-het-afvangen-en-ondergronds-opslaan-van-co2>.

hoewel er verschillende CCS projecten in ontwikkeling zijn om CO<sub>2</sub> op te slaan in lege gasvelden onder de Noordzee.<sup>256</sup>

187. CCS is een dure methode, die ook hoge energiekosten met zich meebrengt.
188. Het deelproject CCS voorziet enerzijds in het installeren van CO<sub>2</sub>-afvang in de reactor van de DRP, en anderzijds in de opslag van CO<sub>2</sub> in de grond. Voor de opslag van CO<sub>2</sub> kijkt Tata Steel met name naar Aramis, een initiatief dat van plan is CO<sub>2</sub> op te slaan in uitgeproduceerde gasvelden onder de Noordzeebodem: eerst zo'n 7,5 miljoen ton per jaar, en 22 miljoen ton per jaar tegen 2035. Als de DRP-EAF op aardgas of biomethaan werkt, heeft Tata Steel een verwachte opslagbehoefte van 0,6 Mton per jaar.<sup>257</sup>
189. Tata Steel heeft voor CCS-technologie gekozen onder meer omdat het verdere CO<sub>2</sub>-emissiereducties mogelijk maakt als de beschikbaarheid en betaalbaarheid van waterstof niet zo snel verbeteren als verwacht.<sup>258</sup>

#### Deelproject Biomethaan en waterstof

190. De te bouwen DRP zal eerst werken op aardgas. Tata Steel "streeft ernaar biomethaan en/of waterstof te gebruiken in plaats van aardgas als en voor zover dit beschikbaar komt, de infrastructuur aanwezig is en het kan worden afgenomen via het overeengekomen aanbestedingsmechanisme".<sup>259</sup>
191. Omdat biomethaan chemisch identiek is aan aardgas, kan het in het aardgasnetwerk worden geïnjecteerd. Net als bij het kopen van groene elektriciteit op het elektriciteitsnet, kunnen afnemers van biomethaan certificaten kopen voor het gebruik ervan. De partijen bij de JLOI verwachten dat het Nederlandse aanbod van biomethaan niet toereikend zal zijn, omdat de vraag uit andere sectoren groot is. Volgens de JLOI is Tata Steel daarom voornemens om ook biomethaan uit landen als Roemenië, Polen, Spanje en Oekraïne te betrekken.<sup>260</sup>
192. Met betrekking tot groene waterstof staat in de JLOI dat Tata Steel voornemens is het gebruik ervan geleidelijk te verhogen naarmate "de infrastructuur verbetert en het aanbod toeneemt".<sup>261</sup> Ook zegt Tata Steel ervan uit te gaan dat zij tegen 2032 aangesloten zal zijn op de *waterstof-backbone*, het "Hynetwork" waardoor zij vanaf 2032 aanbestedingen voor de afname van waterstof zou kunnen doen.<sup>262</sup>

#### 5.7.2.3 Aanvullende maatregelen ten behoeve van milieu en gezondheid

##### Deelproject Windschermen en overkappingen

193. Tata Steel wil de uitstoot van grof- en fijnstof (PM<sub>10</sub>) bij de opslag, verwerking en het transport van grondstoffen en schroot verminderen. Daartoe is zij voornemens een windscherm te

---

<sup>256</sup> Gasunie, Noordzee biedt volop kansen voor CO<sub>2</sub>-opslag, 10 februari 2026, <https://www.gasunie.nl/nieuws/noordzee-biedt-volop-kansen-voor-co2-opslag>.

<sup>257</sup> Bijlage II JLOI (productie 1 GOP1), p. 35-37.

<sup>258</sup> Bijlage II JLOI (productie 1 GOP1), p. 38.

<sup>259</sup> Bijlage II JLOI (productie 1 GOP1), p. 36.

<sup>260</sup> Bijlage II JLOI (productie 1 GOP1), p. 36.

<sup>261</sup> Bijlage II JLOI (productie 1 GOP1), p. 36.

<sup>262</sup> Bijlage II JLOI (productie 1 GOP1), p. 36.

plaatsen voor een ertsmengveld, een ander ertsmengveld te overkappen, en een schrootplaats en ertsopslagveld te overkappen.<sup>263</sup>

#### Deelproject Verwerking en opslag staalslakken

194. Bij de verschillende stappen van de bewerking van staalslak op het terrein van Tata Steel komt fijnstof vrij. Onder dit deelproject wil Tata Steel de lokale stofemissies van de staalslakverwerking verminderen, door de bouw van een windscherm en ontstoftingssystemen.<sup>264</sup> Daarnaast wil het bedrijf nieuwe slakproducten ontwikkelen.
195. Blijkens de JLOI is Tata Steel van plan om een watergranulatie-installatie te bouwen, waarmee de stofemissies bij het afkoelen van EAF-staalslak wordt geminimaliseerd, en staalslakken worden geproduceerd die geschikt zijn voor producten als beton en cement.<sup>265</sup>

#### Deelproject Geluidsreductie

196. Tot slot benoemt de JLOI dat Tata Steel voornemens is om maatregelen te nemen om de herkomst van piekgeluiden aan te pakken waarbij wordt opgemerkt dat het moeilijk is om aan te geven welke specifieke installaties de geluidsoverlast veroorzaken die omwonenden ervaren. Om de geluidsbronnen die overlast veroorzaken in kaart te brengen, installeert Tata Steel een geluidsmonitoringsysteem. De inzichten die daaruit worden verkregen, zullen de leidraad vormen voor de ontwikkeling van aanvullende en vanuit technisch, operationeel en economisch oogpunt haalbare maatregelen. Voor de uitvoering daarvan wil Tata Steel € 20 miljoen uittrekken.
197. Daarnaast is de overkapping van schrootplaats 3 ook bedoeld om de geluidsoverlast te doen verminderen, en zijn de nieuwe DRP-EAF installaties speciaal ontworpen om zo weinig mogelijk geluid te produceren, aldus de JLOI.<sup>266</sup>

#### *5.7.3 De planning waarmee de doelen bereikt zouden moeten worden*

198. Bij de JLOI werd uitgegaan van de volgende tijdlijn ("H1" en "H2" staan voor de eerste en tweede helft van het jaar):<sup>267</sup>

---

<sup>263</sup> Bijlage II JLOI (productie 1 GOP1), p. 40-41.

<sup>264</sup> Bijlage II JLOI (productie 1 GOP1), p. 42.

<sup>265</sup> Bijlage II JLOI (productie 1 GOP1), p. 42.

<sup>266</sup> Bijlage II JLOI (productie 1 GOP1), p. 43.

<sup>267</sup> Bijlage II JLOI (productie 1 GOP1), p. 44.

**Table 4: High-level planning of TSN's projects [Preliminary – subject to review by TSN]**

Main project	Sub-project	Start construction	Start commissioning/ tendering	ofirst year of operation
DRP-EAF (green steel phase 1)	DRP-EAF	DRP: H1 2026 EAF: H1 2026	DRP: H2 2028 EAF: H1 2029	Closure CGP2: H2 2029 Closure BF7: H1 2030
	CCS	H2 2030	H2 2032	H1 2033
	Biomethane/ Hydrogen	-	2027 (H2) /2028 (Biomethane)	H1 2032
Additional environmental and health measures	Windbreaker and coverages	MV1: H1 2026 MV2: H1 2026 SOP3: H2 2026 EO2: H2 2027	MV1: H1 2027 MV2: H2 2027 SOP3: H2 2027 EO2: H2 2029	MV1: H1 2027 MV2: H2 2027 SOP3: H2 2027 EO2: H1 2030
	Slag processing and storage	Dust measures: H1 2028 Water granulation: H1 2028		Dust measures: H1 2030 Water granulation: H1 2030 (in line with EAF)
	Noise reduction	H2 2025	H1 2027	H1 2027

199. Daarbij is dus expliciet opgenomen dat deze planning “preliminary” is, en “subject to review by TSN”. Hoewel er “harde resultaatverplichtingen” voorzien zijn in de JLOI, is de planning en uitvoering van de projecten dus nog onzeker. In art. 11 lid 9 JLOI wordt ook expliciet opgemerkt dat “de benadering ten aanzien van de vergunningen, de oplevering van de projecten, inclusief de belangrijkste mijlpalen en de timing van de financiering, worden nog nader tussen Partijen besproken”.

#### 5.7.4 Vooruitgeschoven problemen

200. Sommige onderwerpen die in de JLOI worden opgebracht, kunnen significante gevolgen hebben voor de haalbaarheid van de doelstellingen en/of de economische positie van Tata Steel, maar ook voor de mogelijkheden van de Staat om andere maatregelen te treffen ter bescherming van de gezondheid of het milieu. Die onderwerpen zijn vooruitgeschoven naar de maatwerkafspraken, en het is onduidelijk voor wiens risico die onderwerpen zullen worden gelaten in de maatwerkafspraken.

201. Zo zijn in de JLOI een aantal opzeggingsgronden opgenomen voor beide partijen. Art. 15 lid 4 bepaalt dat TSN en TSL gerechtigd zijn de JLOI met onmiddellijke ingang op te zeggen indien:

- a. Het overheidsbeleid met betrekking tot de Nederlandse CO<sub>2</sub>-heffing leidt, of naar verwachting zal leiden, tot aanzienlijke kosten voor TSN;
- b. De kosten als gevolg van het overheidsbeleid met betrekking tot de netwerktarieven aanzienlijk stijgen ten opzichte van de huidige niveaus, geïndexeerd voor inflatie;
- c. Het overheidsbeleid met betrekking tot staalslakken zodanig wijzigt dat dit de activiteiten, Projecten, bedrijfsvoering of financiële positie van TSN aanzienlijk negatief beïnvloedt. Dit laat de verplichting onverlet van TSN om slakken op een

verantwoorde manier te behandelen in overeenstemming met de huidige toepasselijke wet- en regelgeving.

202. CO<sub>2</sub>-heffingen, netwerktarieven en staalslakbeleid kunnen een negatieve impact hebben op de winstgevendheid van Tata Steel, maar wel noodzakelijk zijn ter bescherming van de leefomgeving en gezondheid. De JLOI erkent eerstgenoemd belang maar maakt niet duidelijk hoe in de maatwerkafspraken met deze tegenstrijdigheid zal worden omgegaan.
203. Eenzelfde tegenstrijdigheid is te bespeuren bij de bestuursrechtelijke handhaving door de Provincie. In de JLOI is ten aanzien van KGF2 opgenomen dat partijen “erkennen” dat er een handhavingsstap is gezet (waarmee vermoedelijk wordt bedoeld op de eerder omschreven aanzeggingsbrief, vgl. 4.1), en dat een oplossing en/of mogelijke gevolgen van die handhavingsstap “een zaak tussen OD NZKG en TSN” is.<sup>268</sup> De miljoenen dwangsommen en andere handhavingsmaatregelen kunnen de mogelijkheden van Tata Steel om uitvoering te geven aan de projecten onder de JLOI ernstig belemmeren. Ook hier zit dus een spanningsveld tussen de publiekrechtelijke verantwoordelijkheden en privaatrechtelijke afspraken van de Staat.
204. De JLOI maakt verder nog niet duidelijk hoe onder de maatwerkafspraken zal worden gemonitord of de reductiedoelstellingen behaald worden. Daarmee blijft een cruciaal onderdeel voor een succesvolle realisatie van de maatwerkafspraken (in het licht van enerzijds de in het vooruitzicht gestelde ‘harde resultaten’ en anderzijds de gebleken onbetrouwbaarheid van de door Tata Steel zelf aangeleverde cijfers, vgl. 4.1 en 5.9.1) dus nog volstrekt ongewis. Uit de JLOI volgt slechts dat partijen de wens hebben om in de maatwerkafspraken een monitoringssysteem af te spreken.<sup>269</sup> Alleen ten aanzien van de uitstoot van fijnstof (PM<sub>10</sub>) is een begin gemaakt. In artikel 6 lid 11 van de JLOI staat dat TNO een methode ontwikkelt waarmee de maatschappelijke baten van de aan TSN toegeschreven fijnstofreductie in de omgeving nauwkeurig kan worden bepaald. Daarbij werd echter de kanttekening geplaatst dat er daarbij van uit werd gegaan dat de methode van TNO positief beoordeeld zou beoordeeld worden door het RIVM. Het RIVM heeft die beoordeling inmiddels (en overigens al voordat de definitieve JLOI overeen werd gekomen) afgerond. De beoordeling is niet onverminderd positief: op een aantal belangrijke punten verschillen de inzichten van het RIVM van die van TNO.<sup>270</sup> Of en hoe de monitoring van de effecten van fijnstofreductie zal worden meegenomen in de maatwerkafspraken, is dan ook onduidelijk.

#### 5.7.5 Relevante aspecten die blijken de JLOI géén onderdeel uitmaken van de maatwerkafspraken

##### 5.7.5.1 Gezondheidsdoelstellingen

205. Het adresseren van gezondheidsrisico’s voor omwonenden is “een van de belangrijkste doelstellingen van de maatwerkafpraak”,<sup>271</sup> maar gezondheidsdoelstellingen maken geen onderdeel uit van diezelfde afspraken. Er zijn alleen doelstellingen voor de uitstoot van bepaalde stoffen vastgesteld.<sup>272</sup>

<sup>268</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art. 6 lid 7.

<sup>269</sup> JLOI (productie 1 GOP1), considerans, onder ee.

<sup>270</sup> RIVM, Second opinion monitoring maatwerkafspraken d.d. 12 september 2025, te raadplegen via <https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/KN-2025-0094.pdf>.

<sup>271</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art. 3 lid 2.

<sup>272</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art. 3 lid 2.

#### 5.7.5.2 Sluiting relevante onderdelen van het 'oude' staalproductieproces

206. De bouw van de DRP-EAF is onderdeel van de maatwerkafspraken, maar de daaraan gekoppelde sluiting van KGF2 en HO7 is dat niet. Uitloop van de uitvoering van de DRP-EAF zal dus hoogstwaarschijnlijk ook gevolgen hebben voor de sluiting van die fabrieken en de bijbehorende uitstoot.
207. Nog onduidelijker zijn de plannen voor sinterfabriek, die verantwoordelijk is voor een groot deel van de uitstoot van PAK's, lood, stikstofoxiden, zwavel en bijna alle fijnstof (PM10).<sup>273</sup> Daarover is in de JLOI in ieder geval niets opgenomen. In het AMVI-advies wordt op p. 6 in een figuur weergegeven dat het plan kennelijk is om één van de drie sinterlijnen te sluiten, vermoedelijk ook nadat de DRP-EAF in werking zijn. Afspraken daarover zijn dus niet gemaakt.<sup>274</sup>

#### 5.7.5.3 Heracless fase 2

208. Ook maakt Heracless fase 2, waarin het resterende deel van de meest vervuilende installaties zou worden vervangen, geen onderdeel uit van de maatwerkafspraken. De JLOI refereert wel aan die plannen en benoemt de beoogde resultaten daarvan daarin ook expliciet,<sup>275</sup> maar maakt tevens duidelijk dat dit deelproject buiten het bereik van de maatwerkafspraken valt. Dat betekent ook dat de helft van de oude vervuilende fabrieken voor onbepaalde tijd door kunnen blijven produceren. Specifiek genoemd worden de vervuilende sinterfabriek, de KGF1 (die dit jaar nog verantwoordelijk was voor zo'n €17 miljoen aan verbeurde dwangsommen in verband met overschrijdingen van de vergunningsvoorwaarden, vgl. onderdeel 4.1) en HO6. De verwezenlijking van deze plannen vergt opnieuw een substantiële investering, die Tata Steel gezien haar economische positie naar verwachting niet zelfstandig zal kunnen dragen.<sup>276</sup>
209. Niet alleen maakt een investering in de verwezenlijking van Heracless fase 2 geen onderdeel uit van de maatwerkafspraken, dat geldt ook voor de sluiting van de oude fabrieksinstallaties. Daar is in het geheel geen termijn voor overeengekomen. Dat betekent dat – anders dan waar in de JLOI vanuit lijkt te gaan, omdat het de uitvoering van Heracless fase 2 veronderstelt – de vervuilende fabrieksonderdelen nog voor onbepaalde tijd kunnen blijven draaien. Gelet op het feit dat Tata Steel zo'n 15% van haar producten niet kan produceren met de DRP-EAF en daarvoor dus afhankelijk blijft van de oude installaties,<sup>277</sup> ligt het ook niet voor de hand dat zij uit zichzelf haast zal maken met die stap.

#### 5.7.5.4 Het gedeelte van de staalproductie dat wordt overgenomen door de nieuwe fabrieken

210. Volgens de omschrijving van de projecten in de JLOI zullen de DRP-EAF 'ca. 60% van de huidige staalproductiecapaciteit' vervangen.<sup>278</sup> Die 60% is echter niet als doelstelling opgenomen in artikel 3 van de JLOI. Dat betekent dat mogelijk meer dan 40% van de productiecapaciteit de huidige route zal volgen nadat de DRP-EAF in gebruik zijn genomen, als er omstandigheden zijn die maken dat die huidige route voordeliger is in gebruik dan de DRP-EAF. Te denken valt bijvoorbeeld aan de situatie waarin elektriciteitskosten flink stijgen, waardoor de kosten voor

<sup>273</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024 (productie 7 GOP1), pp. 28-33.

<sup>274</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 6, figuur 2.

<sup>275</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art. 3 lid 1 sub d, art. 5 lid 1 sub d.

<sup>276</sup> Vgl. onderdeel 3.5 hiervoor.

<sup>277</sup> Vgl. hoofdstuk 5.7.2.2.

<sup>278</sup> JLOI (productie 1 GOP1), bijlage II, p. 35.

gebruik van de EAF ook (te) hoog zullen worden. Na de bouw van de DRP-EAF zal het elektriciteitsverbruik van Tata Steel immers met meer dan 35% stijgen en zal zij elektriciteit moeten inkopen, waarbij zij afhankelijk is van het Nederlandse net.<sup>279</sup>

211. Er bestaat geen garantie dat de DRP-EAF-route zo veel mogelijk van de staalproductie op zich zal nemen. Evenmin bestaat er zekerheid dat het bij een verlaging van de staalproductievolume zou gaan om een vermindering van de productie van staal in de oude installaties.

## 5.8 Het advies van de AMVI over de concept-JLOI (september 2025)

212. Een conceptversie van de JLOI is in juli 2025 voor advies voorgelegd aan de AMVI, die daarbij op haar beurt de Expertgroep Gezondheid IJmond heeft betrokken.<sup>280</sup> Het advies van de AMVI is in samenwerking met de Expertgroep tot stand gekomen: de belangrijkste bevindingen en adviezen van de Expertgroep zijn in het AMVI-advies opgenomen en vormen een centraal onderdeel van de conclusies en adviezen.<sup>281</sup> In aanvulling daarop heeft de Expertgroep een aantal vragen van de AMVI beantwoord, de beantwoording daarvan is als bijlage 4 bij het AMVI-advies opgenomen. Hieronder worden de onderdelen van het advies besproken die ook bij de definitieve versie van de JLOI nog relevant zijn.

213. De AMVI maakt allereerst een aantal algemene opmerkingen:

- Zij constateert dat de concept-JLOI minder ver is uitgewerkt dan andere concept-JLOI's waarover de zij heeft geadviseerd, en dat "Belangrijke punten zijn nog in beweging, ontbreken, of zijn tot een volgende fase uitgesteld".<sup>282</sup> Later stelt zij ook vast dat haar werk is bemoeilijkt omdat "niet alle benodigde informatie beschikbaar" was.<sup>283</sup>
- Zij wijst op het belang van effectieve handhavingsmogelijkheden als er harde (bovenwettelijke) resultaatsverplichtingen worden overeengekomen omdat "het grootste deel van de bestaande installaties van TSN nog vele jaren in productie zal zijn. Het behalen van de benodigde emissiereducties vraagt een zeer proactieve houding van TSN, geborgd en afgedwongen door vergunningen, harde afspraken, toezicht en handhaving."<sup>284</sup>
- Zij wijst erop dat een integraal verantwoordingsdocument vanuit de Rijksoverheid ontbreekt waarin "op navolgbare wijze een onderbouwing [zou] kunnen geven voor de gekozen route en gemaakte keuzes en verantwoording afleggen over de optimale besteding van middelen".<sup>285</sup>

214. De algehele conclusie van de AMVI is:

Dat een aantal fundamentele punten op dit moment niet voldoende in de concept-JLOI wordt vastgelegd. Er zijn te weinig garanties voor gezondheidswinst, diverse risico's zijn

<sup>279</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 18: "In de nieuwe situatie zal TSN in de ordegrrootte van 3,7 TWh elektriciteit per jaar verbruiken. Dit betreft een groei van 1 TWh ten opzichte van de huidige situatie".

<sup>280</sup> Het advies van de Expertgroep over de concept-JLOI is in de vorm van antwoorden op een zevental vragen van de AMVI als bijlage opgenomen bij het AMVI-advies.

<sup>281</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), pp. 2-3.

<sup>282</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 3.

<sup>283</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 5.

<sup>284</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 4.

<sup>285</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 5.

onvoldoende gedekt, consequenties van het niet voldoen aan afspraken zijn niet overal duidelijk en sommige afspraken zijn onvolledig vastgelegd.<sup>286</sup>

### 5.8.1 AMVI over gezondheid

215. Over het verbeteren van de gezondheidssituatie van omwonenden concludeert de Expertgroep in haar antwoorden aan de AMVI:

De milieumaatregelen in de concept-JLOI die directe gevolgen hebben voor de gezondheid, krijgen een te lage prioriteit. Doelstellingen en garanties voor gezondheidsverbetering ontbreken op belangrijke punten. De inschatting van de Expertgroep is dat de gezondheidsverbetering op basis van deze JLOI beperkt zal zijn.<sup>287</sup> [onderstreping adv.]

216. De Expertgroep adviseerde dan ook gezondheidsverbetering expliciet als doel en toetsingscriterium in de definitieve JLOI op te nemen, in welk kader tevens een GER zou moeten worden gemaakt en ook voor monitoring zou moeten worden gebruikt, en er bindende afspraken opgenomen zouden moeten worden over de opvolging van de uitkomsten daarvan.<sup>288</sup>
217. Ook de AMVI wijst op het belang van de GER, waar in de concept-JLOI nog niets over was opgenomen. De uitkomsten van een GER zijn cruciaal voor het bepalen van de gezondheidseffecten van de plannen. De AMVI stelt dat als gezondheidswinst van de huidige plannen niet aantoonbaar is, “aanvullende maatregelen bij de nieuwe installaties dan wel elders op het TSN-terrein noodzakelijk zijn” en zij adviseerde eventuele aanvullende maatregelen om een aanzienlijke DALY-reductie te bereiken voorwaardelijk te maken voor maatwerksteun in de definitieve JLOI.<sup>289</sup> Dat is in de definitieve JLOI niet gebeurd, en is – gelet op de uitspraken van de Staat over de GER – ook niet de verwachting voor de maatwerkafspraken.
218. Voorts onderschrijft de AMVI de eerdere adviezen van de Expertgroep over het belang van meer onafhankelijke en transparante metingen en monitoring van uitstootcijfers om de effectiviteit van de gemaakte afspraken te waarborgen. Dit onderwerp is volgens de AMVI ten onrechte doorgeschoven naar de fase van de maatwerkafspraken:

Volgens de Adviescommissie in samenspraak met de Expertgroep is het, om de effectiviteit van de gemaakte afspraken te waarborgen, noodzakelijk om nu al meer eenduidigheid te creëren over de monitoring van emissie- en immissiewaarden.<sup>290</sup>

219. De AMVI wijst er (onder verwijzing naar het advies van de Expertgroep)<sup>291</sup> ten aanzien van **fijnstof** op dat een onafhankelijk technisch adviesbureau diverse onzekerheden in de berekeningen van TSN heeft geconstateerd, die kunnen leiden tot een kleinere reductie van PM10. De AMVI benadrukt dat het risico voor het bereiken van de afgesproken doelstellingen bij TSN dient te liggen.<sup>292</sup> Voorts stelt de AMVI vast dat er geen reductiedoelstellingen zijn opgenomen voor fijnstof van een kleinere omvang (PM2,5) en ultrafijnstof (PM0,1), terwijl i) een daling van PM10 niet automatisch leidt tot een evenredige daling van PM2,5 en ultrafijnstof, en

<sup>286</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 31.

<sup>287</sup> Bijlage 4 bij AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 38.

<sup>288</sup> Bijlage 4 bij AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 38.

<sup>289</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 11.

<sup>290</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 12-13.

<sup>291</sup> Bijlage 4 bij AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 40.

<sup>292</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 11.

- ii) in het buitenland is gebleken dat de DRP-EAF installaties juist in hoge mate PM<sub>2,5</sub> en ultrafijnstof uit kunnen stoten.<sup>293</sup> Er zouden, aldus de AMVI, op grond van het voorzorgsbeginsel op zijn minst afspraken gemaakt moeten worden over het meten en reduceren van ultrafijnstof; de AMVI adviseert reductiedoelstellingen op te nemen voor zowel PM<sub>2,5</sub> als ultrafijnstof.<sup>294</sup> De Expertgroep Gezondheid adviseert de emissie van PM<sub>2,5</sub> en ultrafijnstof zodanig te reduceren, dat de bronbijdrage van Tata Steel aan PM<sub>2,5</sub> *emissie* met 75% vermindert (van 1,7 µg/m<sup>3</sup> in Wijk aan Zee naar 0,4 µg/m<sup>3</sup>), en de bronbijdrage aan ultrafijnstof met 38% vermindert (van 13.000 naar 8.000 deeltjes/cm<sup>3</sup> in Wijk aan Zee).<sup>295</sup>
220. Voor PM<sub>2,5</sub> stelt de definitieve JLOI dat in de maatwerkafspraken een vermindering van de *emissie* tot maximaal 305 ton per jaar zal worden opgenomen.<sup>296</sup> Ten aanzien van de emissie ultrafijnstof is niet meer opgenomen dan dat TSN zich in samenwerking met de Staat “in redelijkheid” zal inspannen voor onderzoek naar ultrafijnstof en manieren om de uitstoot te beperken, de resultaten waarvan zullen worden gebruikt “rekening houdend met technische haalbaarheid en kostenoverwegingen”.<sup>297</sup>
221. Ten aanzien van **ZZS** merkt de AMVI op dat niet duidelijk is hoe groot de ZZS-emissies zijn tijdens en na de transitie. Dat komt bijvoorbeeld doordat TSN in nieuwe metingen op extra punten hogere waarden heeft gemeten, en de uitgangspunten voor bijvoorbeeld benzeen en chroom op basis daarvan omhoog heeft bijgesteld ten opzichte van de cijfers in het milieuverslag 2022 en de MER. Daardoor lijken reductiedoelen makkelijker haalbaar.<sup>298</sup>
222. Dat gebrek aan duidelijkheid en transparantie ten aanzien van uitstootcijfers en referentiesituaties vormt een breder door de AMVI gesignaleerd probleem. De AMVI merkt op dat “de uitstoot van een veelheid van stoffen over een langere periode beperkt navolgbaar is”, in het bijzonder:
- De cijfers over een reeks van jaren zijn slecht vergelijkbaar met elkaar omdat bijvoorbeeld verschillende basisjaren als startpunt worden gekozen. Ook levert de cijferanalyse over een reeks van jaren vanuit verschillende meetmethoden uiteenlopende resultaten op om adequate conclusies op te baseren. Hierdoor is de vergelijkbaarheid van de cijfers in de beoordeling moeizaam gebleken en daarmee is de beoordeling van de Expertgroep van de effecten op de gezondheid bemoeilijkt. Heldere en eenduidige uitgangspunten in de cijfers in de definitieve JLOI, MER en GER zijn nodig zodat reducties eerlijk en navolgbaar zijn en aantoonbaar bijdragen aan gezondheidswinst.<sup>299</sup>
223. Ten aanzien van de te stellen doelen voor ZZS, wijst de Expertgroep er nog op dat de nieuwe EAF-installaties ZZS produceren en zo nieuwe risico's introduceren. Om tot vermindering van de gezondheidsrisico's van omwonenden te komen, is drastische reductie van ZZS cruciaal. Daarom

---

<sup>293</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 11. Vgl. ook het tweede advies van de Expertgroep (productie 11 GOP1), waar ook de AMVI naar verwijst.

<sup>294</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 11.

<sup>295</sup> Bijlage 4 bij AMBI-advies (productie 20 GOP1), p. 40.

<sup>296</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art. 3 lid 2 sub a onder iv, p. 12.

<sup>297</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art.10.2 onder c, p. 24. Zie ook het Expertgroep Gezondheid IJmond, Position Paper voor de Kamercommissies IenW en KGG, 19 maart 2026 (**productie 22 GOP1**).

<sup>298</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 11.

<sup>299</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 13.

adviseert de Expertgroep om de reductiedoelen voor ZZS concreet en toetsbaar vast te leggen.<sup>300</sup>

224. De Expertgroep heeft ook zelf onderzoek gedaan naar wat realistische en haalbare doelstellingen voor de uitstoot van ZZS zouden zijn, op basis van ervaringen bij onder meer Europese staalbedrijven, BBT-maatregelen die bewezen effectief zijn, en internationale richtlijnen over de minimalisatie van kankerverwekkende en toxische stoffen. In het advies is een lijst opgenomen met doelstellingen voor de jaarlijkse emissie van ZZS per 2030, waarbij de Expertgroep expliciet benoemt dat deze doelstellingen realistisch en haalbaar zijn.<sup>301</sup>
225. De reductiedoelstellingen die de Expertgroep voorstelt en de reductiedoelstellingen in de definitieve JLOI liggen ver uit elkaar: in veel gevallen ligt de maximale uitstoot in de JLOI meerdere malen hoger dan de Expertgroep adviseert. De tabel hieronder vergelijkt de doelstellingen voor de maximale jaarlijkse uitstoot vanaf 2030 per stof, zoals vastgelegd in de definitieve JLOI en zoals voorgesteld door de Expertgroep in het AMVI-advies.<sup>302</sup> In de meest rechter kolom is de toelichting opgenomen van de Expertgroep bij de door haar voorgestelde reductiedoelstellingen.<sup>303</sup>

Stof	Doelstelling jaarlijkse emissie vanaf 2030		
	Artikel 3 JLOI	Expertgroep	Toelichting Expertgroep
Benzeen	6,1 ton	2,8 ton	Sterk carcinogeen; pieken vaak onderschat in MJV's.
Beryllium	55 kg	<i>niet benoemd</i>	
Benzo[a]pyreen (PAK)	14 kg	3,27 kg	Sterke relatie met kooksfabrieken, zeer schadelijk.
Dioxinen/furanen (TEQ)	0,8 g	0,15 g	Grote maatschappelijke zorg; in Taranto al permanent gemeten.
Cr(VI), (chroom-6)	4,4 kg*	< detectielimiet	Geen veilige blootstellingsvoorwaarde; nuldoelstelling vereist.
Chromium totaal	229 kg	131,4 kg	Belangrijk om onderscheid Cr(IV)/Cr totaal te blijven meten.
Kwik	33 kg	10,5 kg	Neurotoxisch, accumuleert in keten
Nikkel	256 kg*	222 kg	Carcinogeen bij langdurige blootstelling
Arseen	45 kg*	34,75 kg	Bekend carcinogeen, relevant bij emissies kooksfabrieken

<sup>300</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Position Paper voor de Kamercommissies IenW en KGG, 19 maart 2026 (productie 22 GOP1).

<sup>301</sup> Annex IV AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 42.

<sup>302</sup> Artikel 3 lid 2 JLOI (productie 1 GOP1) en Annex IV AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 43, tabel A.

<sup>303</sup> Zie Annex IV AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 43, tabel A.

Lood	450 kg	698 kg	Neurotoxisch, schadelijk voor kinderen
Vanadium	57 kg	59,7 kg	Komt vooral uit reststoffen; gezondheidseffecten bij inhalatie
Mangaan	800 kg	911,5 kg	Neurologische effecten bij hogere blootstelling
Cadmium	31 kg*	15,35 kg	Carcinogeen, bio-accumulatief
Thallium	**	0,50 kg	Zeldzaam, maar zeer toxisch
Vluchtige organische stoffen (VOS)	**	207,5 ton	Enorme hoeveelheden en dreigende stijging
Polychloorbifenylen (PCB's)	**	-70 %	Sommige PCB's vormen dioxines, nauwelijks afbreekbaar

\* Voorlopige reductiedoelstelling. \*\* Voorlopige reductiedoelstelling kon nog niet worden vastgesteld.

226. Voor de stoffen Chroom IV, nikkel, arseen en cadmium geldt dat de doelstellingen in de JLOI *voorlopige* doelstellingen zijn, die zijn opgenomen naar aanleiding van het AMVI-advies. Voor thallium, VOC's en PCB's konden geen voorlopige doelstellingen worden vastgesteld; de JLOI vermeldt slechts dat deze 'naar verwachting' zullen worden vastgesteld in de definitieve maatwerkafpraak.<sup>304</sup>

227. Hoewel erover in de definitieve JLOI niets is opgenomen, blijkt uit het AMVI-advies dat de uitstoot van thallium, door de Expertgroep omschreven als "zeer toxisch",<sup>305</sup> in 2030 niet zal dalen ten opzichte van de huidige situatie, maar van 1 naar 17 kg/jaar zal stijgen. Ook de uitstoot van VOS zal blijkens het AMVI-advies stijgen, van 415 naar 592 ton/jaar.<sup>306</sup> Daarover merkt de Expertgroep op dat duidelijk is dat milieu en volksgezondheid daaronder zullen lijden; voor de Expertgroep is de verhoging van de uitstoot van VOS dan ook 'onaanvaardbaar, daar moet wat aan gebeuren'.<sup>307</sup>

228. Over de reductie van ZZS stelt de Expertgroep dus dat er meer maatregelen mogelijk zijn om ZZS te reduceren dan nu gepland zijn, waarmee een grotere reductie van schadelijke stoffen zou worden bewerkstelligd. De AMVI wijst erop dat het wenselijk is om meer duidelijkheid te krijgen over de afwegingen om maatregelen wel of niet toe te passen, en wijst op de behoefte aan een integraal verantwoordingsdocument.<sup>308</sup>

### 5.8.2 AMVI over technische haalbaarheid en effecten op klimaat en het energiesysteem

229. De AMVI achtte de tijdlijn tot 2030 in september 2025 al "zeer krap" omdat de plannen significant en complex zijn, en vanwege het volume van de afgesproken projecten en het feit dat zij gerealiseerd moeten worden op de plaats van nog te verwijderen fabrieksonderdelen.<sup>309</sup> De AMVI adviseert dan ook specifiek om duidelijke consequenties te verbinden aan het niet halen van de termijnen.<sup>310</sup>

<sup>304</sup> JLOI (productie 1 GOP1), p. 12.

<sup>305</sup> Annex IV AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 43.

<sup>306</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 9, tabel 2.

<sup>307</sup> Annex IV AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 42.

<sup>308</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 12.

<sup>309</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 17.

<sup>310</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 33.

230. Verder wijst de AMVI op risico's op een 'lock-in' van het gebruik van aardgas als de markten voor waterstof en biomethaan zich onvoldoende ontwikkelen.<sup>311</sup> De doelen van onafhankelijkheid van fossiele brandstoffen en van nul of zelfs negatieve emissies worden dan niet behaald.<sup>312</sup> (Het gaat feitelijk dan ook om een transitie van fossiel (steenkool) naar fossiel (aardgas).)
231. Daar komt bij dat de maatwerkafspraken enkel zien op scope 1 uitstoot, terwijl een deel van de emissiereductie die gehaald zou worden door de overstap van steenkool op aardgas teniet wordt gedaan wanneer het aardgas met LNG tankers wordt geïmporteerd omdat LNG een hogere klimaatimpact heeft dan Noordzeegas. Een grotere afhankelijkheid van LNG zal zorgen voor een vermindering van daadwerkelijke mondiale emissiereductie.<sup>313</sup>
232. Ook als de overstap naar groene waterstof wel gemaakt kan worden, zal dit energie-intensieve proces door de hoge energieprijzen in Nederland veel duurder zijn dan bij buitenlandse concurrenten.<sup>314</sup>

### 5.8.3 AMVI over financiële overwegingen en levensvatbaarheid

233. De AMVI signaleert ook het risico van de subsidiefuik: dat TSN niet blijvend levensvatbaar is zonder langdurige steun van de Staat. Zij benoemt de volgende mogelijke situaties die zo'n subsidiefuik kunnen doen ontstaan:
- a) TSN is niet competitief als gevolg van Nederlandse energieprijzen en meer specifiek de netwerktarieven en Nederlandse CO<sub>2</sub>-belasting;
  - b) TSN is niet competitief als gevolg van een andere classificatie van staalslakken onder Nederlandse wet- en regelgeving in vergelijking tot Europese wet- en regelgeving;
  - c) TSN is niet competitief als gevolg van ineffectiviteit van CBAM en ETS;
  - d) TSN is niet competitief bij een effectief CBAM/ETS systeem als gevolg van meer efficiënte producenten in andere Europese landen;
  - e) TSN is niet in staat fase 2 van de Groenstaalplannen te realiseren en vraagt opnieuw subsidie.<sup>315</sup>

## 5.9 Het benodigde MER

### 5.9.1 Het (gecorrigeerde) MER en de kritiek daarop

234. Voor uitvoering van Heracless fase 1 zijn diverse vergunningen, een projectbesluit en een MER noodzakelijk. De eerste stap was de publicatie van de Notitie Reikwijdte en Detailniveau door

---

<sup>311</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 17.

<sup>312</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 18.

<sup>313</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 18.

<sup>314</sup> Vgl. ook AMVI-advies (productie 20 GOP1), pp. 17-21 en 3.5 hierboven.

<sup>315</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 29.

Tata Steel op 22 januari 2024.<sup>316</sup> Het concept-MER werd in december 2024 bij de OD NZKG ingediend.<sup>317</sup> Op 30 juni 2025 heeft Tata Steel het MER gepubliceerd en samen met het verzoek voor het projectbesluit ingediend bij de provincie Noord-Holland.<sup>318</sup> Parallel aan het MER wordt gewerkt aan een projectbesluit en aan de nodige omgevingsvergunningen voor de bouw/aanpassingen.

235. Op 14 augustus 2025 heeft de OD NZKG Tata Steel verzocht om een gecorrigeerde versie van het MER.<sup>319</sup> Tata Steel had na het indienen van de MER op 27 juni bij de Omgevingsdienst nog correcties aangeleverd, maar de dienst concludeerde dat het aantal en soort van correcties van dien aard waren dat aanpassing van het MER zelf noodzakelijk was:

Het gaat namelijk niet alleen om kennelijke verschrijvingen, maar ook om aangepaste kwalitatieve informatie en aangepaste cijfermatige informatie, zoals voor geluid en luchtkwaliteit. Hierdoor wordt een zorgvuldige en kwalitatieve beoordeling door de OD NZKG en de wettelijke adviespartners, waaronder de Commissie mer, bemoeilijkt.<sup>320</sup>

236. In september 2025 heeft Tata Steel een gecorrigeerde versie van het MER bij de provincie ingediend. In haar tussentijds toetsingsadvies over het gecorrigeerde MER gaf de Commissie mer aan dat er op (veel) onderdelen nog meer en aanvullende informatie nodig is (**productie 23 GOP1: Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025**). De OD NZKG kwam bij zijn beoordeling tot dezelfde conclusie (**productie 24 GOP1: OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026**).
237. De kritiek van de Commissie mer en de OD NZKG op het gecorrigeerde MER is stevig. De brief waarin de OD NZKG Tata Steel verzoekt om aanvullende gegevens bevat een bijlage van meer dan 200 pagina's met commentaar.
238. Zowel de Commissie mer als de OD NZKG geven aan dat belangrijke informatie ontbreekt, onder meer over "de belangrijkste processen (zoals de EAF en DRP)".<sup>321</sup>
239. De Commissie mer signaleert – net als de AMVI – dat de referentiesituaties voor emissiegegevens "niet altijd duidelijk en navolgbaar" zijn.<sup>322</sup> Waar de referentiesituaties op

---

<sup>316</sup> Tata Steel en Royal Haskoning DHV, Rapport: Notitie Reikwijdte en Detailniveau: Tata Steel Heracless - Groen Staal, 22 januari 2024, <https://www.tatasteelnederland.com/sites/default/files/mer-groen-staal-inleiding-aanleiding.pdf>.

<sup>317</sup> Tata Steel Nederland, 'Tata Steel Nederland dient concept-MER in voor Groen Staal-plan', 20 december 2024, <https://www.tatasteelnederland.com/nieuws/tata-steel-nederland-dient-concept-mer-in-voor-groen-staal-plan>.

<sup>318</sup> Zie 'Milieu Effect Rapport (MER) Groen Staal', Tata Steel Nederland, te raadplegen via <https://www.tatasteelnederland.com/duurzaamheid/groen-staal-plan/participatie/mer>.

<sup>319</sup> OD NZKG, 'Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied verzoekt Tata Steel om gecorrigeerd MER', 15 augustus 2025, <https://odnzk.nl/nieuws/omgevingsdienst-noordzeekanaalgebied-verzoekt-tata-steel-om-gecorrigeerd-mer/>

<sup>320</sup> OD NZKG, 'Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied verzoekt Tata Steel om gecorrigeerd MER', 15 augustus 2025, <https://odnzk.nl/nieuws/omgevingsdienst-noordzeekanaalgebied-verzoekt-tata-steel-om-gecorrigeerd-mer/>

<sup>321</sup> Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025 (productie 23 GOP1), p. 3.

<sup>322</sup> Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025 (productie 23 GOP1), p. 3.

gebaseerd zijn, is ook de OD NZKG niet altijd duidelijk.<sup>323</sup> Voor de referentiesituatie zijn de gegevens van de e-MJV van 2022 gebruikt, die hier en daar zijn aangepast “op basis van nieuwe inzichten”. Maar hoe dat is gebeurd, wordt niet toegelicht, aldus de OD NZKG.<sup>324</sup> Er is bovendien een recentere e-MJV (uit 2024) beschikbaar, die niet wordt gebruikt.<sup>325</sup>

240. Niet alleen de cijfers die ten grondslag liggen aan de referentiesituaties zijn volgens de OD NZKG onnavolgbaar.<sup>326</sup> In de bijlage van de OD NZKG is te lezen dat cijfers niet op een toegankelijke en navolgbare wijze worden gepresenteerd,<sup>327</sup> dat in sommige gevallen de referentiesituatie niet eens wordt opgenomen waardoor niet duidelijk is wat er verandert door Heracless;<sup>328</sup> dat regelmatig met andere waarden voor dezelfde factoren wordt gerekend,<sup>329</sup> dat waarden niet consequent in dezelfde eenheden worden uitgedrukt,<sup>330</sup> dat niet de meest actuele cijfers worden gebruikt,<sup>331</sup> en dat van sommige (reductie)cijfers niet na te gaan is waarop ze gebaseerd zijn.<sup>332</sup>
241. Door de onnavolgbaarheid van de cijfers in het MER is voor de OD NZKG niet duidelijk of de milieubelasting door de voorgenomen projecten omlaag gaat.<sup>333</sup> Of de doelen van de plannen behaald worden, of welke maatregelen genomen moeten worden om deze alsnog te behalen, valt uit het MER niet goed op te maken.<sup>334</sup> De OD NZKG wijst er in het bijzonder op dat niet duidelijk is of de gezondheidsdoelen worden behaald, omdat er geen ‘+ of – waarden’ worden toegekend vanuit het perspectief van de gezonde leefomgeving. Daardoor:

[...] is de vraag hoe Tata Steel dan toetst aan het hoofddoel schoner vanuit het MER. Wanneer is er sprake van schoner en wanneer is de uitstoot lokaal voldoende verminderd?<sup>335</sup>

242. In het onderzoek en de berekeningen in het MER zijn ook belangrijke aspecten buiten beschouwing gelaten.<sup>336</sup> Zo wijst de OD NZKG op luchtkwaliteitsonderzoek waaruit niet duidelijk volgt of stoffen als zware metalen, kwik, zwaveldioxide, stikstofoxiden en waterstofchloride zijn

<sup>323</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 31.

<sup>324</sup> Omgevingsdienst NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 25. Zo is met betrekking tot de emissie van ijzer een referentiesituatie gehanteerd die veel hoger is dan die in het e-MJV uit 2022, p. 31.

<sup>325</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 25, 26.

<sup>326</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 30, 39.

<sup>327</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 39.

<sup>328</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 18.

<sup>329</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 11.

<sup>330</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 14, 17.

<sup>331</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 46.

<sup>332</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 18, 30, 43.

<sup>333</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 14.

<sup>334</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 41.

<sup>335</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 46. Zie ook p. 53: ‘Voor dioxines wordt voor de toename in het rapport aangegeven dat de bijdrage zeer klein is. Waarop is dit gebaseerd, aangezien er geen definitie is voor schoner en toetsing aan een norm ook onjuist is. Dit is geen formele gezondheidskundige advieswaarde/ referentiewaarde (tabel 4.5) en deze is ook verkeerd bepaald in het rapport.’

<sup>336</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 47 (PCB's), 56 (grof stof, dioxines), 66 (dioxines in bodem).

meegenomen.<sup>337</sup> De emissies van VOS worden slechts in een bijlage genoemd, terwijl die emissies als gevolg van Heracless “met grote hoeveelheden omhoog gaan”.<sup>338</sup> Niet alle (mogelijke) gevolgen van de inzet van meer schroot als onderdeel van Heracless zijn in kaart gebracht: de geluidsproblematiek, extra emissies van dioxines, de kosten voor het verwerken en opslaan ervan, het hogere slakvolume en de hogere hoeveelheid verwaaiend stof bij de slakverwerking zijn in de analyse in het MER niet meegenomen.<sup>339</sup>

243. Het lijkt de OD NZKG verder “verstandig” om rekening te houden met een scenario waarin de transitiefase langer duurt dan gepland, gezien de omvang van de werkzaamheden en de gezondheidseffecten die daarmee gepaard gaan. Het MER benoemt niet welke maatregelen genomen zullen worden om hinder te beperken als inderdaad sprake is van vertraging.<sup>340</sup>
244. Ook zijn alternatieven voor (en varianten van) de voorgenomen plannen in het MER onvoldoende uitgewerkt.<sup>341</sup> Dat maakt dat een goede vergelijking van de alternatieven niet mogelijk is, aldus de OD NZKG,<sup>342</sup> die adviseert:

Neem in het MER een volwaardige analyse op inclusief afwegingen en uitwerken op milieueffect van alternatieven. Zoals alternatieven met minder schroot en alternatieven voor de gekozen technieken. Om daarmee invulling te geven aan de doelstelling van Heracless om verbeteringen voor milieu en de leefomgeving te realiseren, waardoor de milieueffecten inderdaad een volwaardige plaats in het MER krijgen.<sup>343</sup>

245. In algemene zin vraagt de OD NZKG om meer aandacht in het MER voor het verbeteren van de gezondheid, en voor het doel om een positieve impact voor de leefomgeving te bewerkstelligen, met aandacht voor milieueffecten in bredere zin, zoals ook het voorkomen van de toename van emissies.<sup>344</sup>
246. Niet alleen ontbreekt dus veel informatie, en is er veel onduidelijk; informatie in het MER blijkt op belangrijke punten zelfs onwaar.<sup>345</sup> Zo noemt de OD NZKG de interpretatie in het MER van de resultaten van het luchtmeetnetrapport IJmond 2024 “onjuist”: in het MER staat dat de concentratie fijnstof op een bepaalde locatie de afgelopen jaren is gedaald, terwijl in het rapport zelf staat dat dat nu juist *niet* het geval was.<sup>346</sup> In de tekst van het MER wordt aangegeven dat voor de emissie van cadmium een reductie optreedt ten aanzien van de referentiesituatie, terwijl uit een bijlage blijkt dat de absolute emissies met 39% toenemen.<sup>347</sup>

---

<sup>337</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 21. Zie ook p. 23 en 24, waaruit blijkt dat PFAS niet is meegenomen bij de beoordeling van de effecten van Heracless op de leefomgeving.

<sup>338</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 32.

<sup>339</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 10-11.

<sup>340</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 56.

<sup>341</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 14, 41.

<sup>342</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 18.

<sup>343</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 15.

<sup>344</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 14 en 16

<sup>345</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 52: ‘Ook de samenvattende conclusie m.b.t. geen nadelige gevolgen voor de luchtkwaliteit voor fijnstof komt niet overeen met een toename voor de meest relevante stoffen in het kader van gezondheid op een toetsingslocatie en blijft ook niet binnen de beleidsmatige grenzen van de omgevingswaarden voor 2030. De samenvatting aanpassen aan de werkelijke situatie.’

<sup>346</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 46.

<sup>347</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 30.

247. Specifiek met betrekking tot Deel D (gevolgen voor gezonde leefomgeving) van het MER stelt de OD NZKG:

Conclusies en samenvattende teksten komen niet altijd overeen met de onderzoeksresultaten. Met name in Deel D leefomgeving. Op verschillende plekken wordt gesteld dat een uitkomst positief is voor de gezonde leefomgeving, terwijl dit uit de onderzoeksresultaten niet zo duidelijk blijkt. [...] De samenvattende regels en conclusies verdienen meer scherpheid en eerlijkheid.<sup>348</sup>

248. Ook ten aanzien van de informatie in het MER over het gebruik van staalslak is de OD NZKG kritisch. Zoals toegelicht in 5.7.2.2 leidt staalproductie via de DRP-EAF tot zowel een hoger volume als een andere samenstelling van staalslak (van LD-slak naar EAF-slak). De OD NZKG noemt dit een “fundamentele wijziging in slakproductie met verstrekkende milieugevolgen” en schrijft:

Het MER moet concluderen dat de verschuiving naar EAF-slakproductie aanzienlijke milieu- en gezondheidsrisico's introduceert die fundamenteel verschillen van de relatief veilige hoogovenslak. Deze risico's vereisen stringente beheersmaatregelen en kunnen de duurzaamheidswinst van het Groen Staal-project aanzienlijk verminderen door verhoogde afvalverwerkingskosten, milieu-impact en gezondheidsrisico's. De toename van EAF-slak heeft een impact op het milieu.<sup>349</sup>

249. Zowel de Commissie mer als de OD NZKG benoemen dat het MER echter met die grote gevolgen geen rekening houdt.<sup>350</sup> Het MER neemt ook ten onrechte als uitgangspunt dat de EAF-slak “volledig nuttig toegepast kunnen worden”,<sup>351</sup> terwijl dat hoogst onzeker is. De OD NZKG stelt hierover:

Toepassingsmogelijkheden voor EAF-slak moeten nog onderzocht worden. Er ontbreken nog specifieke milieueffecten die in het MER beschreven moeten worden, zoals: 1.toxiciteit en gezondheidsrisico's EAF-slak; 2.alkaliniteit en pH effecten; 3.uitloging en mobiliteit contaminanten; 4.opslagrisico's en stof emissies; 5.verminderde hergebruiksmogelijkheden; 6.classificatie als gevaarlijk afval. // Voor de onderdelen afval en circulariteit moet voor het MER onderzoek gedaan worden naar: - reststromen: alternatieve verwerkingsroutes voor niet herbruikbare EAF-slak; - opslagcapaciteit: benodigde voorzieningen voor tijdelijke opslag; - transport: logistieke ketens voor afvoer naar gespecialiseerde verwerkers; - kosten-baten: economische impact verminderde circulariteit.<sup>352</sup>

250. Tot slot benadrukken de Commissie mer en de OD NZKG het belang van onderzoek naar de milieueffecten van de maatwerkafspraken *als geheel*, daar waar het (gecorrigeerde) MER vooralsnog slechts ziet op het project Heracless fase 1:

<sup>348</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 43. Onderstreping adv.

<sup>349</sup> ODt NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 109.

<sup>350</sup> Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025 (productie 23 GOP1), p. 33-34; Omgevingsdienst NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 10, 107-109.

<sup>351</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 116.

<sup>352</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 109.

De Commissie constateert dat er een grote samenhang is tussen de maatwerkafspraken en het project Heracless. In de eerste plaats vormt Heracless een onderdeel van het totale transitieplan (zie figuur 3). In de tweede plaats hebben de maatwerkafspraken gevolgen voor de uitvoering van Heracless. En ten derde zijn de projecten in totaliteit bepalend voor het kunnen realiseren van de doelen die Tata Steel zich heeft gesteld. De maatwerkafspraken geven inzicht in de afgesproken maatregelen en reductiepercentages van stoffen. Op meerdere vlakken blijkt er sprake te zijn van samenhang: financieel, bestuurlijk, qua overkoepelende doelstellingen, besluitvorming en uitvoering. Ook voor de omgeving is het uiteindelijke resultaat van het totale transitieplan leidend. De Commissie ziet dat de omgeving en de Expertgroep Gezondheid IJmond aandacht vragen voor een integraal beeld van de milieugevolgen (inclusief leefomgeving en gezondheid). Daarnaast is niet duidelijk in hoeverre de maatwerkafspraken (overkappingen van grondstoffen, staalslakken en geluidreductieprogramma) raken aan Heracless en daarmee zouden moeten worden beschouwd in het BBT+-alternatief.<sup>353</sup>

251. In navolging van het advies van de Commissie mer<sup>354</sup> heeft de OD NZKG dan ook verzocht om alle projecten van de maatwerkafspraken in het MER op te nemen, zodat de milieueffecten daarvan kunnen worden beoordeeld.<sup>355</sup>

#### 5.9.2 Een toereikend MER wordt niet afgewacht

252. Tata Steel heeft ingeschat 9 maanden nodig te hebben voor de verzochte aanvullingen.<sup>356</sup> De provincie zegt over de verdere planning:

Dit betekent dat het ontwerpprojectbesluit en de eerste ontwerp vergunning voor Groen staal niet eerder dan het eerste kwartaal van 2027 ter inzage zullen worden gelegd. Volgens de kwartaalplanning ligt op dat moment ook het aangevulde MER bij de ontwerpbesluiten ter inzage. Iedereen kan dan een zienswijze op de ontwerpprojectbesluit indienen.<sup>357</sup>

253. Pas in het eerste kwartaal van 2027 zal er dus een eerste ontwerpvergunning ter inzage worden gelegd. Vervolgens moet het MER nog worden getoetst door de Commissie mer, en eventuele definitieve vergunningen kunnen ook nog worden aangevochten.
254. Op 7 april heeft de Tweede Kamer met een meerderheid van 101 stemmen een motie aangenomen waarin zij de regering verzoekt om:

---

<sup>353</sup> Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025 (productie 23 GOP1), p. 9. Zie ook: Omgevingsdienst NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 43, 126.

<sup>354</sup> Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025 (productie 23 GOP1), p. 9.

<sup>355</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 43.

<sup>356</sup> Provincie Noord-Holland, Aanvullende informatie nodig voor besluiten voer Groen Staal Tata Steel, 6 maart 2026, te raadplegen via [https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2026/Maart\\_2026/Aanvullende\\_informatie\\_nodig\\_voor\\_besluiten\\_over\\_Groen\\_staal\\_Tata\\_Steel](https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2026/Maart_2026/Aanvullende_informatie_nodig_voor_besluiten_over_Groen_staal_Tata_Steel).

<sup>357</sup> Provincie Noord-Holland, Aanvullende informatie nodig voor besluiten voer Groen Staal Tata Steel, 6 maart 2026, te raadplegen via [https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2026/Maart\\_2026/Aanvullende\\_informatie\\_nodig\\_voor\\_besluiten\\_over\\_Groen\\_staal\\_Tata\\_Steel](https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2026/Maart_2026/Aanvullende_informatie_nodig_voor_besluiten_over_Groen_staal_Tata_Steel).

in het belang van gezondheid, te borgen dat er een volledige MER beschikbaar is, die in lijn is met het Heraclesplan uit de maatwerkafspraken, voordat er belastinggeld naar het Indiase bedrijf Tata Steel gaat<sup>358</sup>

255. Desondanks lijkt een MER niet afgewacht te worden voor de Staat tot het tekenen van de maatwerkafspraken zal overgaan.

## 6 PROCEDURELE ZORGVULDIGHEIDSVERPLICHTINGEN VAN DE STAAT

### 6.1 De procedurele waarborgen van 8 EVRM

256. Niet ter discussie staat dat de uitstoot van Tata Steel het welzijn en de gezondheid van personen aantast. Dat wordt in de overwegingen in de JLOI onderkend.<sup>359</sup> In artikel 8 EVRM worden deze belangen, die onder de reikwijdte van het privéleven vallen, beschermd. Het uitgangspunt is dan ook dat de activiteiten van Tata Steel een inmenging vormen in de door art. 8 EVRM beschermde rechten van een grote groep mensen rondom Tata Steel.

257. De Staat wil blijkens de overwegingen daaromtrent in de JLOI middels de maatwerkafspraken met Tata Steel invulling geven aan zijn positieve verplichtingen onder art. 8 EVRM. Het doel van de maatwerkafspraken is immers:

1) het zo snel en zo veel mogelijk reduceren van de impact die TSN heeft op de omgeving en de daarmee geassocieerde risico's voor de gezondheid van omwonenden, zowel ten aanzien van emissies, immissies, als overlast en 2) het aanzienlijk verminderen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, zowel op de korte termijn als naar netto-nul op de langere termijn.<sup>360</sup>

258. Artikel 8 EVRM kent materiële en procedurele waarborgen. Materieel gezien moet de Staat kunnen laten zien dat hij een passende afweging (fair balance) heeft gemaakt tussen alle betrokken belangen. Daarbij wordt rekening gehouden met de beleidsvrijheid die de Staat ter zake heeft; zeker bij positieve verplichtingen.

259. De maatwerkafspraken dienen blijkens de JLOI het strategisch en economisch belang van een functionerende staalfabriek.<sup>361</sup> Daartoe zijn flinke (overheids)investeringen nodig, omdat (i) de huidige installaties van Tata Steel niet duurzaam zijn en dus op termijn niet houdbaar en (ii) Tata Steel zelfstandig niet in staat of bereid is om die investeringen doen. De Staat maakt het door de maatwerkafspraken dus mogelijk dat Tata Steel haar productie voortzet. De Staat presenteert de maatwerkafspraken als een positieve maatregel, omdat het meer duurzame productieproces zou leiden tot minder uitstoot en dus tot minder omgevings- en gezondheidsschade. Omgekeerd zou ook gezegd kunnen worden dat de Staat door zijn handelswijze die schade juist faciliteert, omdat Tata Steel zonder de maatwerkafspraken in het licht van haar economische positie en de lopende handhavingstrajecten niet in staat zou zijn om het ernstig vervuilende productieproces nog jarenlang in bedrijf te houden.

---

<sup>358</sup> Motie van het lid Kostic c.s. over een volledige MER in lijn met het Heraclesplan hebben voordat er belastinggeld naar het Indiase bedrijf Tata Steel gaat, 7 april 2026, te raadplegen via <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/moties/detail?id=2026Z07226&did=2026D16275>.

<sup>359</sup> JLOI (productie 1 GOP1), overwegingen x-gg.

<sup>360</sup> JLOI (productie 1 GOP1), p. 2.

<sup>361</sup> JLOI (productie 1 GOP1), algemene overwegingen onder c en onder u-w.

260. Wat daar ook van zij, zowel in het kader van de positieve verplichtingen als van de negatieve verplichtingen van de Staat onder artikel 8, dient de Staat een fair balance te treffen tussen enerzijds het economische belang van het voortzetten van de staalproductie door Tata Steel en anderzijds het belang van een schone leefomgeving en gezondheid voor omwonenden dat door die voortzetting wordt geraakt.
261. Juist in het licht van de beleidsvrijheid die lidstaten hebben bij een dergelijke belangenafweging, heeft het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (“EHRM”) in zijn rechtspraak de procedurele waarborgen benadrukt die bij dergelijke besluitvorming in acht moet worden genomen. Wanneer het besluitvormingsproces van de overheid betrekking heeft op complexe kwesties op het gebied van milieu- en economisch beleid, kan een eerlijk evenwicht tussen verschillende tegenstrijdige belangen pas gevonden worden als er passend onderzoek is gedaan waarbij alle belangen deugdelijk in kaart zijn gebracht en de betrokkenen effectief zijn gehoord.<sup>362</sup> Uitgangspunten daarbij vormen verificatie en participatie. Daarmee is enerzijds de kwaliteit van de besluitvorming gediend (door het daadwerkelijk meewegen van alle betrokken belangen) en anderzijds de legitimatie ervan (door inspraak en de mogelijkheid van rechterlijke toetsing).
262. Naarmate lidstaten een ruimere beoordelingsvrijheid hebben bij de materiële afweging, komt aan die procedurele waarborgen een grotere betekenis toe.<sup>363</sup> Uit de jurisprudentie van het EHRM kunnen ten minste vijf procedurele vereisten worden afgeleid voor een eerlijk en passend besluitvormingsproces:
- **Grondig onderzoek en evaluatie:** De Staat moet alle belangen adequaat in kaart brengen en alle risico’s terdege laten onderzoeken. In genoemde zaak van Taşkin tegen Turkije benadrukte het Hof dat bij beslissingen over milieugevaarlijke activiteiten de autoriteiten vooraf wetenschappelijke risico-analyses moeten laten uitvoeren. Niet elk detail hoeft met volledige zekerheid of ‘*comprehensive and measurable data*’ onderbouwd te zijn, maar een passende afweging begint bij gedegen informatie.<sup>364</sup> De zorgvuldigheidsverplichtingen van de Staat brengen tevens mee dat de Staat het afwegingskader met de tijd ook zal moeten herevalueren.<sup>365</sup>
  - **Transparantie en informatieverstrekking:** Art. 8 omvat tevens een informatieplicht. Betrokken burgers moeten toegang hebben tot volledige en relevante informatie over

---

<sup>362</sup> EHRM 8 juli 2003, nr. 36022/97 (Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk), para. 128; EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (Taşkin e.a. t. Turkije), para. 119; EHRM 2 november 2006, nr. 59909/00 (Giacomelli t. Italië), para. 82-84.

<sup>363</sup> EHRM 25 september 1996, nr. 20348/92 (Buckley t. Verenigd Koninkrijk), para. 76.

<sup>364</sup> EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (Taşkin e.a. t. Turkije). Zie ook EHRM (GC) 8 juli 2003, nr. 36022/97 (Hatton e.a. t. Verenigd Koninkrijk); EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00 (Fadeyeva t. Rusland).

<sup>365</sup> Zo vloeit bijvoorbeeld voort uit EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00 (Fadeyeva t. Rusland) en uit de verschillende standaarden over het betrachten van gepaste zorgvuldigheid bij activiteiten met een negatieve klimaatimpact, zoals de Guiding Principles on Business and Human Rights en de OECD Guidelines. Vgl. ook ICJ, Case concerning Gabčíkovo-Nagymaros Project (Hungary/Slovakia), 26 september 1997, para. 140: “Such new norms have to be taken into consideration, and such new standards given proper weight, not only when States contemplate new activities but also when continuing with activities begun in the past This need to reconcile economic development with protection of the environment is aptly expressed in the concept of sustainable development. For the purposes of the present case, this means that the Parties together should look afresh at the effects on the environment of the operation of the GabCikovo power plant.”

de besluitvorming en de mogelijke gevolgen voor hun rechten.<sup>366</sup> Dit is bij uitstek in milieuzaken van belang.

- **Inspraak en participatie van betrokkenen:** Een fair balance vergt dat degenen wier rechten op het spel staan, voldoende inspraak krijgen in het besluitvormingsproces, en dat hun belangen en bezwaren actief worden meegewogen. Zo kijkt het EHRM naar *“the extent to which the views of individuals were taken into account”*.<sup>367</sup>
- **Motiveringsplicht/kenbare belangenafweging:** De belangenafweging onder art. 8 EVRM moet ook zichtbaar zijn. Dat betekent dat voor betrokkenen duidelijk moet zijn welke belangen in welke mate zijn meegewogen en hoe een eventueel hoger belang concreet tegen individuele belangen wordt afgezet.<sup>368</sup>
- **Rechterlijke controle en effectief rechtsmiddel:** Tot de procedurele waarborgen van art. 8 EVRM behoort ten slotte ook het recht om de proportionaliteit van een inbreukmakende maatregel te laten beoordelen door een rechter.<sup>369</sup>

263. Hieronder wordt nader toegelicht dat de Staat niet heeft voldaan aan deze procedurele verplichtingen, hoewel de maatwerkafspraken bepalend zijn voor de invulling van hun recht op een schone leefomgeving en fysieke integriteit in de toekomst. Reden waarom Gezondheid op 1 met dit kort geding wil voorkomen dat de maatwerkafspraken definitief worden voordat aan die waarborgen invulling is gegeven.

## 6.2 Het recht op inzage en inspraak in het Verdrag van Aarhus

264. Het Verdrag van Aarhus regelt het recht op toegang tot milieu-informatie, inspraak bij besluitvorming over milieuaangelegenheden en toegang tot de rechter bij milieubesluiten. Het Verdrag van Aarhus is geïmplementeerd in twee Europese richtlijnen en in Nederland (deels via die Richtlijnen) onder meer in de Wet milieubeheer, de Wet open overheid (Woo), de Algemene wet bestuursrecht en de Omgevingswet.<sup>370</sup> Het doel van het verdrag is om een bijdrage te leveren aan de bescherming van het recht van elke persoon van de huidige of toekomstige generaties om te leven in een milieu dat passend is voor zijn of haar gezondheid en welzijn.<sup>371</sup> De Staat dient daartoe de rechten op toegang tot informatie, inspraak in de besluitvorming en toegang tot de rechter inzake milieuaangelegenheden in overeenstemming met de bepalingen van het verdrag te waarborgen. Op grond van artikel 6 lid 4 en lid 6 Verdrag van Aarhus is de Staat verplicht om toegang te geven tot de relevante informatie met betrekking tot

<sup>366</sup> EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (Taşkin e.a. t. Turkije); EHRM 19 februari 1998, nr. 14967/89 (Guerra e.a. t. Italië), para. 60. Zie ook EHRM 14 februari 2012, nr. 31965 (Hardy en Maile t. Verenigd Koninkrijk), para. 249.

<sup>367</sup> EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (Taşkin e.a. t. Turkije), para. 118.

<sup>368</sup> EHRM 9 juni 2005, nr. 55723/00 (Fadeyeva t. Rusland), para. 128, 128-132.

<sup>369</sup> EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (Taşkin e.a. t. Turkije), para. 119; zie bijvoorbeeld ook EHRM 21 september 2010, nr. 37341/06 (Kay e.a. t. Verenigd Koninkrijk), para. 68; EHRM 13 mei 2008, nr. 19009/04 (McCann t. Verenigd Koninkrijk), para. 50.

<sup>370</sup> Richtlijn 2003/4 van het Europees Parlement en de Raad van 28 januari 2003 inzake de toegang van het publiek tot milieu-informatie en tot intrekking van Richtlijn 90/313/EEG van de Raad (Richtlijn 2003/4) en Richtlijn 2003/35 van het Europees Parlement en de Raad van 26 mei 2003 tot voorziening in inspraak van het publiek in de opstelling van bepaalde plannen en programma's betreffende het milieu en, met betrekking tot inspraak van het publiek en toegang tot de rechter, tot wijziging van de Richtlijnen 85/337/EEG en 96/61/EG van de Raad.

<sup>371</sup> Artikel 1 Verdrag van Aarhus.

besluitvorming over milieuaangelegenheden, zoals de maatwerkafspraken tussen de Staat en TSN, en om (daarmee) effectieve inspraak mogelijk te maken.

265. Artikel 6 lid 4 Verdrag van Aarhus bepaalt dat bij milieubesluitvorming moet zijn voorzien in vroegtijdige inspraak, wanneer alle opties open zijn en doeltreffende inspraak kan plaatsvinden. Dit recht op inspraak bestaat bij besluitvorming over activiteiten die een aanzienlijk effect op het milieu kunnen hebben – en dus ook bij de totstandkoming van de maatwerkafspraken met Tata Steel.<sup>372</sup> De Staat erkent ook dat de verplichting om effectieve inspraak te faciliteren in dit geval op hem rust.<sup>373</sup>
266. Uit de jurisprudentie van het HvJEU volgt dat het vereiste van vroegtijdige inspraak inhoudt dat inspraak plaatsvindt wanneer alle opties open zijn en het publiek daadwerkelijk invloed kan uitoefenen op de uitkomst van het besluitvormingsproces.<sup>374</sup> Het vereiste van doeltreffende inspraak impliceert dan ook dat (i) de inspraak plaatsvindt voordat het besluit definitief is, (ii) dat het publiek op een nuttige en volledige wijze een standpunt kan innemen over alle milieueffecten van het project, en (iii) dat ook ten volle rekening gehouden kan worden met die inspraak.<sup>375</sup>
267. Het *Aarhus Convention Compliance Committee* (hierna: “ACCC”), dat toezicht houdt op de naleving van het Verdrag van Aarhus, heeft deze beginselen in zijn beslissingen verder vormgegeven. Volgens de ACCC dient inspraak plaats te vinden wanneer het bevoegd gezag zowel formeel als informeel nog niet gebonden is aan een bepaalde uitkomst:

Rather, from the viewpoint of compliance with article 6, paragraph 4, of the Convention, the decisive issue is whether “all options are open and effective participation can take place” at the stage of decision-making in question. This implies that when public participation is provided for, the permit authority must be neither formally nor informally prevented from fully turning down an application on substantive or procedural grounds. If the scope of the permitting authority is already limited due to earlier decisions, then the Party concerned should have also ensured public participation during the earlier stages of decision-making.<sup>376</sup>

268. De beoordeling of er sprake is van doeltreffende inspraak, is dus van feitelijke aard. De ACCC heeft in dat verband ook geoordeeld dat privaatrechtelijke overeenkomsten de feitelijke opties kunnen beperken en dus in strijd kunnen zijn met artikel 6 lid 4 Verdrag van Aarhus.<sup>377</sup> Dat was

---

<sup>372</sup> Zie artikel 6 lid 1 onder b Verdrag van Aarhus. Zie naar analogie ook artikel 6 lid 1 onder a en Bijlage I (Lijst van activiteiten bedoeld in artikel 6 lid 1 onder a), waarin milieubesluitvorming die kookfabrieken of installaties voor productie van ijzer of staal betreft expliciet wordt benoemd.

<sup>373</sup> JLOI (productie 1 GOP1), p. 9; *Kamerstukken II*, 2025-2026, 29826, nr. 266, p. 9.

<sup>374</sup> HvJEU 15 januari 2013, ECLI:EU:C:2013:8 (*Jozef Križan et al./Slowaakse milieu-inspectie*), r.o. 88.

<sup>375</sup> Vgl. HvJEU 24 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:121, r.o. 79.

<sup>376</sup> Aarhus Convention Compliance Committee (no. AC/TF.PP-5/Inf.3), 24 februari 2015, Overweging en evaluatie door het Comité van ‘Preliminary determination on admissibility of communication concerning compliance by France with the Convention in connection with the decision-making process for a domestic waste disposal plant’ (no. ACCC/C/2007/22), 7 maart 2008.

<sup>377</sup> Communicant intervention on the Communication to the Aarhus Convention Compliance Committee concerning compliance by Spain with the provisions of the Convention in connection with decisionmaking on a residential development project in the city of Murcia, Spain (no. ACCC/C/2008/24), 1 april 2009. Zie ook M. Pakkert en J. Ypinga, ‘Inspraak in het Nederlandse omgevingsrecht: too little, too late?’, 30 oktober 2022, p. 17-18, te raadplegen via <https://verenigingbestuursrecht.nl/wp-content/uploads/2022/06/20221030-Preadvies-Ypinga-Pakkert-def.pdf>.

bijvoorbeeld het geval in een zaak waarin Greenpeace klaagde over een vergunning voor kerncentrale Borssele. Het ACCC herhaalde toen zijn eerdere overwegingen dat niet aan het inspraakvereiste is voldaan als de vergunningverlenende instantie ten tijde van de inspraak al op formele of informele wijze wordt beperkt. Het comité concludeerde dat sprake was van een schending van artikel 6 lid 4 Verdrag van Aarhus, omdat tijdens de inspraak op de vergunning feitelijk niet meer alle opties open waren:

77. The Committee notes that, while the 2006 Covenant did not in itself amount to a decision under article 6 of the Convention, it stipulated that the Government would refrain from taking measures intended to close Borssele Nuclear Power Plant before 2033 and established that the Government was required to compensate the operator if it failed to do so (see para. 24 above). [...] The Committee considers that whether or not a claim by the operator for compensation could have succeeded prior to concluding the 2006 Covenant, that agreement created a new, enforceable contractual obligation on the public authorities not to interfere with the plant's operation until 2033. The Committee further considers that even if, as the Party asserts, the 2006 Covenant formally limited the duration of the licence from an indefinite period to 2033, it thereby agreed the date on when the plant was to cease operation, which was an important aspect of the decision-making procedure concerning the nuclear power plant.

78. The Committee emphasizes, moreover, that even if pursuant to article 10.4 of the Covenant no compensation would be payable if the plant was closed before 2033 for not complying with the applicable safety requirements, the possibility for the competent authorities to refuse to grant the 2013 licence amendment solely on the grounds of nuclear safety does not equate to all options being open in accordance with article 6, paragraph 4, of the Convention.<sup>378</sup>

269. Voor effectieve inspraak is vereist dat duidelijk is (i) wat het besluit of de maatregel met milieugevolgen precies behelst en (ii) op basis van welke feiten en onderzoeken tot die maatregel wordt gekomen. Het is anders voor het publiek immers niet mogelijk om op nuttige en volledige wijze een standpunt in te nemen over alle milieueffecten.<sup>379</sup> Artikel 6 lid 6 van het Verdrag van Aarhus vereist dan ook dat aan het publiek toegang wordt verschaft tot alle informatie die relevant is voor de besluitvorming. Het gaat daarbij niet alleen om milieu-informatie.<sup>380</sup>
270. De toegang tot de voor de besluitvorming relevante informatie dient kosteloos en zodra de informatie beschikbaar wordt, te worden verschaft. Als relevante informatie wordt ten minste het volgende aangemerkt:

---

<sup>378</sup> Economische en Sociale Raad van de Verenigde Naties, 21 januari 2019, 'Findings and recommendations with regard to communication ACCC/C/2014/104 concerning compliance by the Netherlands', UN Doc. ECE/MP.PP/C.1/2019/3, para. 76-77.

<sup>379</sup> HvJEU 24 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:121, r.o. 79.

<sup>380</sup> United Nations Economic Commission for Europe, The Aarhus Convention - An Implementation Guide, 2014, te raadplegen via [https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus\\_Implementation\\_Guide\\_interactive\\_eng.pdf](https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf), p. 147.

- a. een beschrijving van het terrein en de fysieke en technische kenmerken van de voorgestelde activiteit, met inbegrip van een prognose van de verwachte residuen en emissies;
- b. een beschrijving van de belangrijke effecten van de voorgestelde activiteit op het milieu;
- c. een beschrijving van de beoogde maatregelen om de effecten, met inbegrip van emissies, te voorkomen en/of te verminderen;
- d. een niet-technische samenvatting van het voorgaande;
- e. een schets van de voornaamste door de aanvrager bestudeerde alternatieven; en
- f. in overeenstemming met de nationale wetgeving, de voornaamste aan de overheidsinstantie uitgebrachte rapporten en adviezen op het tijdstip waarop het betrokken publiek dient te worden geïnformeerd in overeenstemming met het voorgaande tweede lid.<sup>381</sup>

### 6.3 Het recht op een effectief rechtsmiddel, art. 13 EVRM

271. In het verlengde van art. 8 EVRM en het Verdrag van Aarhus is ook art. 13 EVRM in het geding. Art. 13 EVRM beschermt het recht op een “effective remedy” in geval van verdragsschendingen. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat er pas sprake is van een effective remedy als dat rechtsmiddel “capable of directly remedying the impugned situation”. Dat kan eruit bestaan dat een schending wordt voorkomen of gestopt, of dat, als een schending reeds plaats heeft gevonden, er “appropriate redress” kan worden geboden.<sup>382</sup>

### 6.4 Andere zorgvuldigheidsverplichtingen (6:162 en 3:14 BW)

272. Op grond van artikel 6:162 BW wordt als onrechtmatige daad aangemerkt een inbreuk op een recht en een doen of nalaten in strijd met een wettelijke plicht of met hetgeen volgens ongeschreven recht in het maatschappelijk verkeer betaamt (een en ander behoudens de aanwezigheid van een rechtvaardigingsgrond). Dat is voor onrechtmatig handelen van de overheid niet anders.

273. De slotcategorie ziet op gedragingen die in strijd zijn met ‘de (maatschappelijke) zorgvuldigheid’.<sup>383</sup> Het gaat om ongeschreven zorgvuldigheidsnormen die moeten worden vastgesteld op basis van de concrete omstandigheden van het geval.<sup>384</sup> De vereiste zorgvuldigheid van de Staat wordt mede ingekleurd door de algemene beginselen van behoorlijk

---

<sup>381</sup> Artikel 6 lid 6 Verdrag van Aarhus.

<sup>382</sup> Vgl. Guide on article 13 of the European Convention on Human Rights, te raadplegen via [https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide\\_art\\_13\\_eng](https://ks.echr.coe.int/documents/d/echr-ks/guide_art_13_eng), p. 19, vgl; EHRM 26 oktober 2000, nr. 30210/96 (Kudła t. Polen) para. 158; EHRM 4 juli 2006, nr. 59450/00 (Ramirez Sanchez t. Frankrijk), para. 160.

<sup>383</sup> Asser/Sieburgh 6-IV 2019/56.

<sup>384</sup> K.J.O. Jansen, commentaar op art. 6:162 BW, in: C.J.J.M. Stolker (red.), *Groene Serie Onrechtmatige daad*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, aant. 6.1.4.1.

bestuur.<sup>385</sup> Ook grondrechten en internationaal recht kunnen via de zorgvuldigheidsnormen doorwerking hebben in horizontale verhoudingen.<sup>386</sup>

274. De maatschappelijke zorgvuldigheid eist onder meer dat men een ander niet blootstelt aan een groter risico dan onder de gegeven omstandigheden redelijkerwijs verantwoord is en waarop een normaal mens bedacht moet zijn.<sup>387</sup> Dat kan impliceren, dat degene die (potentieel) schade toebrengt aan een ander, onderzoek moet doen naar de mate van die schade en de kans dat die schade zich verwezenlijkt. Ook voor schade als gevolg van gevaren die men had *behoren* te kennen, kan aldus aansprakelijkheid bestaan.<sup>388</sup> Een onderzoeksplicht kan zich bijvoorbeeld aandienen als een potentiële dreiging wel bekend is, maar de actuele kans op verwezenlijking nader moet worden onderzocht.<sup>389</sup> Een bepaalde positie of expertise kan er ook toe leiden dat kennis van gevaren aanwezig moet worden geacht, ongeacht de vraag of dat in werkelijkheid ook het geval is.<sup>390</sup>
275. De Staat komt in dit opzicht geen ruimere marge van handelen toe dan burgers.<sup>391</sup>
276. De maatschappelijke zorgvuldigheid kan ook meebrengen dat men zijn gedrag tevens op niet-kenbare risico's moet afstemmen. Het voorzorgsbeginsel kan vergen dat iemand:

maatregelen neemt indien de potentieel schadelijke gevolgen van een verschijnsel door middel van een objectieve, wetenschappelijke evaluatie zijn vastgesteld, maar een zekere mate van wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de precieze omvang van het risico, de oorzaken van het verschijnsel en de effectiviteit van de daartegen te nemen maatregelen.<sup>392</sup>

277. Art. 3:14 BW bepaalt dat een bevoegdheid die iemand krachtens het burgerlijk recht toekomt, niet mag worden uitgeoefend in strijd met geschreven of ongeschreven regels van het publiekrecht. Hieruit volgt dat de Staat ook wanneer hij zich van privaatrechtelijke bevoegdheden bedient, zoals het sluiten van maatwerkafspraken met bedrijven, niet in strijd mag handelen met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.
278. De beginselen van behoorlijk bestuur spelen dus op verschillende wijzen een rol in de beoordeling van het handelen van de Staat in dezen. Die beginselen komen grotendeels overeen met de hierboven omschreven procedurele vereisten van art. 8 EVRM, en zien op de vereisten van een zorgvuldige voorbereiding en besluitvorming en de kenbare motivering.

---

<sup>385</sup> M. Scheltema, overheid en onrechtmatige daad (thematisch commentaar), in: C.J.J.M. Stolker (red.), *Groene Serie Onrechtmatige daad*, Deventer: Wolters Kluwer 2020, aant. V.1.3.1.7.1.

<sup>386</sup> K.J.O. Jansen, commentaar op art. 6:162 BW, aant. 6.1.13.1.

<sup>387</sup> K.J.O. Jansen, commentaar op art. 6:162 BW, aant. 6.3.5. Vgl. bijvoorbeeld ook HR 11 december 1987, ECLI:NL:PHR:1987:AC2266 (*Bushalte*).

<sup>388</sup> K.J.O. Jansen, commentaar op art. 6:162 BW, aant. 6.3.8.5.

<sup>389</sup> K.J.O. Jansen, commentaar op art. 6:162 BW, aant. 6.3.8.5.

<sup>390</sup> Vgl. bijvoorbeeld HR 27 november 2015, ECLI:NL:HR:2015:3399 (*Ponzi-zwendel*). Gevaarsbewustzijn van een bank op het gebied van beleggingsfraude door een rekeninghouder werd verondersteld.

<sup>391</sup> HR 20 maart 1992, ECLI:NL:HR:1992:ZC0549 (*Bussluit*).

<sup>392</sup> Rb. Den Haag 25 januari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:587, r.o. 5.10.

## 7 DE VOORBEREIDING EN INHOUD VAN DE MAATWERKAFSPRAKEN VOLDOEN NIET AAN JURIDISCHE WAARBORGEN

### 7.1 Inleiding

279. Maatregelen die de Staat neemt ter verbetering van de bescherming van de leefomgeving en gezondheid, vinden normaal gesproken plaats binnen de waarborgen van publiekrechtelijke besluitvorming. Dat de Staat nu kiest voor een privaatrechtelijke figuur, doet aan de toepasselijkheid van die waarborgen niet af. Gezien de aanzienlijke impact van de uitstoot van Tata Steel op de leefomgeving en de gezondheid, die juist aanleiding vormt om de maatwerkafspraken aan te gaan, dient de Staat daarbij de grootst mogelijke zorgvuldigheid te betrachten.
280. De hiervoor omschreven uitgangspunten van een kenbare belangenafweging en effectieve inspraak bij milieuaangelegenheden zijn bij uitstek van belang in een situatie zoals de onderhavige, waarin de kaders voor concrete milieu- en gezondheidseffecten voor de toekomst worden bepaald. Het vereiste van kenbaarheid dient ten eerste de controleerbaarheid van het overheidsoptreden; burgers – en rechters – moeten kunnen nagaan of de besluitvorming op een deugdelijke analyse berust en of alle relevante belangen zijn meegewogen. Zonder een inzichtelijke motivering wordt toetsing feitelijk onmogelijk. Tot slot dient inspraak een legitimerende functie; besluiten over industriële activiteiten met gezondheidsrisico's vergen een bijzonder hoge mate van democratische verantwoording - mede omdat de lasten ongelijk verdeeld zijn.<sup>393</sup>
281. De Staat - en de JLOI - stellen uitdrukkelijk met de maatwerkafspraken de leefomgeving en de gezondheid van omwonenden te willen dienen. Die belangen zijn lange tijd structureel onderwogen. In hoofdstuk 4.1 is duidelijk geworden dat het onderzoek naar de schadelijke effecten van de uitstoot door Tata Steel pas heel recent tot ontwikkeling is gekomen. Van handhavend optreden is eveneens pas in de laatste jaren werkelijk sprake. Dat is niet het gevolg geweest van doortastend en proactief optreden van de Staat of provincie, maar van het persisteren door omwonenden die daartoe keer op keer verzoeken hebben ingediend en zelfs eigen meetapparatuur hebben geplaatst.<sup>394</sup> Die [volks]monitoring en het verscherpte toezicht van de OD NZKG heeft inmiddels geleid tot miljoenen aan verbeurde dwangsommen voor bijna alle grote installaties in het huidige staalproductieproces. Daarbij is Tata Steel niet alleen op de vingers getikt voor het overschrijden van vergunningsvoorschriften, maar ook voor haar handelswijze met betrekking tot controle: zo liet Tata Steel ten onrechte de uitstoot van ZZS bij 'ongewone voorvallen' (die in de praktijk honderden tot duizenden keren per jaar voorkomen<sup>395</sup>) buiten beschouwing,<sup>396</sup> bleek in 2025 dat Tata Steel geen metingen uitvoerde

<sup>393</sup> Vgl. ook Verdrag van Aarhus, considerans. Ook de AMVI wijst op het belang hiervan voor Tata Steels 'social license to operate', zie AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 15.

<sup>394</sup> Volkskrant, 'Met webcams naar gele en oranje wolken boven Tata Steel kijken', 21 juni 2023, te raadplegen via: <https://www.volkskrant.nl/kijkverder/v/2023/met-webcams-naar-gele-en-oranje-wolken-boven-tata-steel-kijken-omwonenden-houden-vervuiling-staalgigant-dag-en-nacht-in-de-gate~v768296/>

<sup>395</sup> Sinds eind 2024 houdt de OD NZKG deze voorvallen, net als overlastmeldingen, bij op <https://odnzk.nl/aandachtsdossiers/toezicht-op-tata-steel/dashboard/>.

<sup>396</sup> Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, Brief aan Tata Steel 'Beoordeling inventarisatie Zeer Zorgwekkende Stoffen', 24 maart 2021, te raadplegen via <https://gezondheidop1.com/wp-content/uploads/Beoordeling-inventarisatie-Zeer-Zorgwekkende-Stoffen.pdf>. Een ongewoon voorval kan bijvoorbeeld om een storing of een lekkage zijn, die tot emissies kan leiden als gevolg waarvan de fysieke leefomgeving schade oploopt of dreigt op

voor 'filter passerende stofdeeltjes' bij de kookgasfabrieken waardoor de uitstoot van schadelijke stoffen sterk werd onderschat,<sup>397</sup> en heeft de OD NZKG in april van dit jaar Tata Steel zelfs een last onder dwangsom opgelegd wegens het onvoldoende meewerken aan toezicht en controles als gevolg van verschillende incidenten bij controles en metingen. De OD NZKG beschrijft de handelswijze van TSIJ met betrekking tot inspectie, onderhoud en reparaties als "calculerend en opportunistisch".<sup>398</sup> En ook ten aanzien van de MER voor Heracluss fase 1 heeft Tata Steel nu tot twee keer toe onvoldoende, onduidelijke en zelfs onjuiste informatie aangeleverd.<sup>399</sup> Gelet op het commentaar van de OD NZKG, kan de Staat in dezen niet zonder meer uitgaan van de informatie en cijfers die Tata Steel over de milieueffecten van de projecten heeft aangeleverd. De Staat moet in zijn relatie tot Tata Steel buitengewone zorgvuldigheid betrachten.

282. Uit de JLOI volgt een dergelijke handelswijze echter niet. Ondanks het feit dat de Staat zegt met de maatwerkafspraken de belangen van omwonenden te beschermen, zijn zij daarbij opnieuw buiten spel geplaatst. Een publieksconsultatie over de JLOI heeft een hoog spek-en-bonen gehalte, nu omwonenden op basis van de JLOI nog steeds naar de concrete inhoud en uitwerking van de maatwerkafspraken moeten gissen. Ook de afwegingen die aan de maatwerkafspraken ten grondslag liggen blijven volstrekt ontoegankelijk. Deze geheimhouding en ontoegankelijke besluitvorming is niet alleen ongepast, maar ook in strijd met art. 8 en 13 EVRM en het Verdrag van Aarhus. Enige vorm van effectieve inspraak, controle of rechterlijke toetsing is daardoor onmogelijk gemaakt.
283. Uit de aanloop naar de maatwerkafspraken valt veeleer af te leiden dat de belangen van omwonenden niet op deugdelijke wijze zijn meegewogen. Voorop staat dat de Staat onomkeerbare afspraken dreigt te gaan maken, zelfs nog voordat hij kennis heeft kunnen nemen van studies naar de effecten van maatwerkafspraken op de gezondheid en het milieu. Tegen de tijd dat de MER en de GER beschikbaar komen, is de Staat al met handen en voeten aan de maatwerkafspraken gebonden. De uitstootdoelstellingen die centraal staan in de JLOI – en dus vermoedelijk ook in de maatwerkafspraken – zijn volgens de Commissie mer, de AMVI en de Expertgroep onnavolgbaar. Ook informatie over hoe de uitstootdoelstellingen het resultaat zijn van een belangenafweging of hoe de voorgenomen reductie zou worden gemeten en gemonitord ontbreekt.
284. Ondertussen wordt het economisch belang bij behoud van Tata Steel zonder deugdelijk onderzoek aangenomen. Dat is precies de fout waar hoogleraren Bisschop en Van Wingerden recentelijk nog voor hebben gewaarschuwd.<sup>400</sup>

---

te lopen. Een ongewoon voorval vormt in principe geen overtreding van de vergunningsvoorschriften, maar brengt wel de verplichting mee om zo spoedig mogelijk bij het bevoegd gezag melding te maken van het voorval en onmiddellijk maatregelen te nemen. Verder moet een inventarisatie worden ingediend van de ten gevolge van het voorval vrijgekomen stoffen, alsmede hun eigenschappen, en andere gegevens die van belang zijn om de aard en de ernst van de gevolgen voor het milieu van het voorval te kunnen beoordelen.

<sup>397</sup> Gedeputeerde Staten van Noord-Holland, Brief aan Provinciale Staten van Noord-Holland, 'Emissie Kooks- en Gasfabriek 1 en 2 Tata Steel', 6 maart 2025, p. 1, te raadplegen via [https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Tata\\_Steel/Brief%20aan%20PS%20over%20emissie%20Kooks-%20en%20Gasfabriek%201%20en%202%20Tata%20Steel%20\(6%20maart%202025\).pdf](https://www.noord-holland.nl/bestanden/pdf/Tata_Steel/Brief%20aan%20PS%20over%20emissie%20Kooks-%20en%20Gasfabriek%201%20en%202%20Tata%20Steel%20(6%20maart%202025).pdf), p. 3.

<sup>398</sup> Aanzeggingsbrief OD NZKG aan Tata Steel IJmuiden d.d. 19 december 2024 (productie 16 GOP1), p. 19.

<sup>399</sup> Onderdeel 5.9.

<sup>400</sup> FD, 'Lawful but awful: zo kon de vervuiling door Tata en Chemours decennialang doorgaan', 30 april 2026 (productie 15 GOP1), p. 7-8.

285. In de paragrafen hieronder wordt toegelicht op welke wijzen de (voorbereiding van de) besluitvorming van de Staat in strijd is met art. 8 en 13 ERM, het Verdrag van Aarhus en art. 6:162 BW. Als gevolg van dit gebrek aan zorgvuldig onderzoek, aan inzage en inspraak en aan een deugdelijke en kenbare belangenafweging, dreigen de belangen van omwonenden onomkeerbaar dreigen te worden geschaad. Zonder rechterlijk ingrijpen zijn deze gebreken niet te herstellen.

## 7.2 Onomkeerbaarheid en onherroepelijkheid van de maatwerkafspraken

286. Als de maatwerkafspraken eenmaal ondertekend zijn, kan op de inhoud ervan geen invloed meer worden uitgeoefend. Dat is temeer het geval nu uit andere, al gesloten maatwerkafspraken de onherroepelijkheid ervan expliciet volgt. Al die afspraken bevatten woordelijk de volgende bepaling:

Iedere Partij geeft onherroepelijk het recht prijs om deze Overeenkomst geheel of gedeeltelijk te ontbinden of te vernietigen op grond van art. 6:228 BW, 6:256 en 6:270 BW, en om een rechter te verzoeken de overeenkomst te wijzigen op grond van art. 6:230 lid 2 BW.<sup>401</sup>

287. Als de Staat zijn rechten onder artikel 6:228 en 6:230 BW prijsgeeft, zijn de maatwerkafspraken niet vernietigbaar als de overeenkomst tot stand is gekomen onder invloed van dwaling, en kan de Staat de rechter dan ook niet verzoeken de gevolgen van de overeenkomst te wijzigen om het nadeel dat het gevolg is van de dwaling op te heffen. Zouden de cijfers van Tata Steel achteraf (opnieuw) ondeugdelijk blijken, dan blijven de afspraken ingevolge deze bepaling dus toch onverkort bestaan. Daarmee geeft de Staat - bovenop het gebrekkige onderzoek vooraf en het niet afwachten van het MER - dus op voorhand de mogelijkheid prijs om zijn investering van 2 miljard euro en de daarmee samenhangende afspraken te herzien, óók als zou blijken dat het gestelde doel van bescherming van de gezondheid en de leefomgeving daarom vraagt. Dit risico is niet verwaarloosbaar, onder meer gezien het feit dat de Commissie mer Tata Steel er al meerdere keren op heeft gewezen dat de data in het MER niet compleet en niet juist zijn, en gezien het gebrek aan transparantie over de uitgangswaarden van de uitstootcijfers waarop de AMVI en Expertgroep wijzen (zie ook hierboven onder 4.1, 5.8.1, 5.9.1 en 7.1).

288. Als de Staat tevens afstand doet van het recht om de overeenkomst geheel of gedeeltelijk te ontbinden als Tata Steel tekortkomt in de nakoming (6:265 en 6:270 BW), welke clausule ook in de andere maatwerkafspraken is opgenomen,<sup>402</sup> kan hij Tata Steel in een dergelijk geval dus uitsluitend tot nakoming of tot schadevergoeding aanspreken. Ook daarvan laat zich op voorhand niet overzien wat de effecten op de gezondheid en de leefomgeving kunnen zijn.

---

<sup>401</sup> Zie: artikel 13 in de maatwerkafpraak met Nobian Chemicals B.V. d.d. 19 december 2024, beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2024/12/19/tailor-made-agreement-nobian> en artikel 14 in de maatwerkafpraak met Coöperatie Koninklijke Cosun U.A. d.d. 18 december 2025, beschikbaar via: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/convenanten/2025/12/18/maatwerkovereenkomst-met-cooperatie-koninklijke-cosun-u-a>

<sup>402</sup> Zie ook in dat kader art. 13 in de maatwerkafspraken met Nobian Chemicals B.V. en art. 14 in de maatwerkafpraak met Coöperatie Koninklijke Cosun U.A.

### 7.3 De uitstootdoelstellingen zijn onnavolgbaar en de gezondheidseffecten onbekend

#### 7.3.1 De gezondheidseffecten van de maatwerkafspraken zijn onbekend

289. In hoofdstuk 3.4 is toegelicht met welke ziekten en gezondheidsproblemen omwonenden te kampen hebben als gevolg van de schadelijke stoffen die worden uitgestoten door Tata Steel. Daarin is ook uitgelegd dat de genoemde cijfers aannemelijk onderschattingen zijn. Tegen deze achtergrond moet de Staat er rekening mee houden dat de werkelijke gezondheidsschade ernstiger is. Temeer nu de verschillende beschikbare onderzoeken geen rekening houden met cumulatie van schadelijke stoffen, waaraan wel degelijk additionele gezondheidsschade wordt toegeschreven.<sup>403</sup>
290. Deze omstandigheden maken dat de Staat zich eerst terdege rekenschap dient te geven van de mogelijke gezondheidseffecten, alvorens hij Tata Steel financieel en anderszins in staat stelt haar vervuilende productiemethode goeddeels voort te zetten terwijl zij nieuwe installaties bouwt. De Staat heeft wel het belang ingezien om parallel aan de MER een studie te laten verrichten naar de gezondheidseffecten, maar heeft vervolgens laten weten de resultaten van die studie niet af te wachten alvorens over te gaan tot het tekenen van de maatwerkafspraken.<sup>404</sup> De GER, die deze gezondheidseffecten van de maatwerkafspraken in kaart brengt, en ook rekening zal houden met de cumulatie van schadelijke stoffen,<sup>405</sup> kan nog niet worden opgesteld, omdat de GER onlosmakelijk verbonden is aan het MER; de GER kan alleen goed worden opgesteld als het MER “betrouwbare, volledige en navolgbare gegevens en data over emissies, immissies en deposities bevat”.<sup>406</sup> Zoals toegelicht onder 5.9, is dat vooralsnog nog niet het geval. Ten eerste ziet het gecorrigeerde MER nog niet op alle projecten die onderdeel uitmaken van de maatwerkafspraken, maar enkel op Heracless fase 1. Ten tweede zijn ook de data voor Heracless fase 1 niet compleet. De Commissie mer heeft ten aanzien van het gecorrigeerde MER immers vastgesteld dat er informatie ontbreekt over de belangrijkste processen zoals de EAF en DRP, en ook de OD NZKG heeft daar fundamentele kritiek op geuit.
291. Evenmin worden de uitkomsten van de GER, zoals de Expertgroep Gezondheid IJmond had voorgesteld, aan de maatwerkafspraken voorwaardelijk gemaakt.<sup>407</sup> De doelstellingen die blijkens de JLOI in de maatwerkafspraken opgenomen zullen worden, zijn uitstootdoelstellingen, geen gezondheidsdoelstellingen. Ondertussen is de inschatting van de Expertgroep dat “de gezondheidsverbetering op basis van deze JLOI beperkt zal zijn”.<sup>408</sup>
292. Daarmee staat vast dat de Staat de relevante belangen onvoldoende in kaart heeft gebracht.
293. In het verlengde daarvan geldt dat van een afweging van belangen ook geen sprake zijn. Kennelijk meent de Staat dat de staalindustrie hoe dan ook belangrijker is dan de gezondheid van de omwonenden: het concrete effect op de gezondheid wordt immers irrelevant geacht

---

<sup>403</sup> Zie hoofdstuk 4.1.7.5; 5.1.3.

<sup>404</sup> Vgl. onder 5.6.

<sup>405</sup> RIVM, Methodisch kader Gezondheidseffectrapportage Tata Steel Nederland (productie 21 GOP1), pp. 13-14.

<sup>406</sup> Commissie mer, Position paper voor gesprek met de Kamercommissies IenW en KGG over de gezondheidseffecten van de JLOI met Tata Steel d.d. 19 maart 2026 (**productie 25 GOP1**); vgl ook *Kamerstukken II 2024-25*, 28089, nr. 339, te raadplegen via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-28089-339.html>, p. 4.

<sup>407</sup> Zoals volgt uit de Kabinetsreactie tweede advies Expertgroep Gezondheid IJmond, 6 december 2024 en de JLOI.

<sup>408</sup> Bijlage 4 bij AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 38. Zie ook AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 10.

voor de vraag of en onder welke voorwaarden de maatwerkafspraken gemaakt moeten worden. De gedachte dat elke reductie van gezondheidsschade per definitie een legitimatie van de maatwerkafspraken vormt – voor zover van een reductie al sprake is, vgl. 7.3.4 – getuigt niet van een deugdelijke belangenafweging. Het niet afwachten van de GER kan hooguit geoorloofd zijn als de Staat ofwel een voorbehoud maakt ten aanzien van die effecten, ofwel concrete gezondheidsdoelstellingen opneemt die passend en doeltreffend zijn.

294. In het kader van de fair balance en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is ook relevant of de getroffen maatregelen het gewenste resultaat kunnen behalen. Zonder de gezondheidseffecten van de uitstootdoelstellingen in kaart te hebben gebracht, kan ook niet worden vastgesteld of dat bij de projecten waar de maatwerkafspraken op zien het geval is. Dat is temeer het geval nu de uitstootdoelstellingen gebaseerd zijn op onvolledige of zelfs onjuiste cijfers, de voorgenomen reducties onnavolgbaar zijn (vgl hierna onder 7.3.3) en uit de thans beschikbare informatie niet duidelijk volgt dat er sprake zal zijn van een verbetering van de leefomgeving (vgl. hierna 7.3.4).
295. Het voorgaande is dan ook in strijd met de procedurele vereisten van art. 8 EVRM en ook onzorgvuldig in het kader van art. 6:162 (in strijd met de maatschappelijke zorgvuldigheid, de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en/of art. 3:14 BW).

### 7.3.2 *Gezondheidsdoelstellingen zijn in het geheel niet opgenomen*

296. In de JLOI en het aan de maatwerkafspraken voorafgaande (voor zover kenbare) besluitvormingstraject, zijn onder het mom van gezondheidswinst wel (niet goed navolgbare, zie hieronder in 7.3.3) uitstootdoelstellingen, maar geen concrete gezondheidsdoelstellingen opgenomen.
297. Ook als de Staat de gezondheidseffecten van de gestelde uitstootdoelstellingen wél in kaart had gebracht, volstaat die benadering niet om de gezondheid van omwonenden daadwerkelijk te beschermen. De maximale hoeveelheid uitstoot is immers een middel voor het (kennelijk door de Staat beoogde) doel van gezondheidswinst. Door het middel als doelstelling op te nemen, wordt voorkomen dat deugdelijk op dat doel gestuurd kan worden. Als enkel uitstootdoelstellingen worden vastgesteld, kan immers niet worden bijgestuurd als de (kennelijk beoogde) gezondheidswinst dreigt niet behaald te worden. Het is goed mogelijk dat de beoogde maximale hoeveelheid uitstoot toch een groter schadelijk effect heeft dan waarvan eerder werd uitgegaan.<sup>409</sup> De gezondheidseffecten zijn in het verleden immers vaak onderschat, en het onderzoek naar de effecten van ultrafijnstof is in ieder geval nog in ontwikkeling. In de huidige vorm is het mogelijk dat aan de uitstootdoelstelling wordt voldaan terwijl de gezondheidsrisico's nog altijd onaanvaardbaar hoog zijn.
298. In elk geval valt zonder concrete gezondheidsdoelstellingen voor omwonenden niet vast te stellen dat en welk gewicht hun belang in de schaal heeft gelegd. De mate van gezondheidswinst die met de maatwerkafspraken wordt bereikt is immers ondergeschikt gemaakt aan de afgesproken uitstootdoelstellingen.

---

<sup>409</sup> Zie onderdeel 3.4.

7.3.3 *De uitstootdoelstellingen uit de JLOI zijn gebaseerd op onvolledige informatie en bovendien onnavolgbaar: onduidelijk is of en zo ja hoeveel reductie wordt bereikt*

299. Zoals toegelicht in onderdeel 5.9 van deze dagvaarding is er nog geen volwaardig onderzoek gedaan naar de milieueffecten van de voorgenomen maatregelen. Er ligt een gecorrigeerd MER dat enkel ziet op de milieueffecten van Heracless fase 1, en dus niet op de aanvullende maatregelen die in het kader van de maatwerkafspraken overeen worden gekomen. Dat betekent dat het onderzoek dat er ligt in ieder geval onvolledig is.
300. Ook kan Heracless fase 1 volgens de Commissie mer niet goed afzonderlijk van de aanvullende maatregelen beschouwd worden, omdat de projecten zodanig samenhangen dat ze elkaar beïnvloeden.<sup>410</sup>
301. Bovendien staat vast dat de data die Tata Steel heeft aangeleverd over Heracless fase 1 “niet altijd duidelijk en navolgbaar” is en informatie ontbreekt over “de belangrijkste processen (zoals de EAF en DRP)”.<sup>411</sup>
302. Dat werd eerder ook al door CE Delft gesignaleerd: “van de DRP is minder bekend, deze techniek staat niet beschreven in de BAT [Best Available Technology documenten van de Europese Unie]. Toekomstige uitstoot is nog niet bekend”.<sup>412</sup> Ook de reductie van fijnstof die volgens Tata Steel bereikt zal worden met de plannen, en die van groot belang is voor de gezondheid, is volgens CE Delft onzeker:

Ook geeft Tata Steel aan dat ze een reductie in fijnstof verwachten door de verduurzamingsplannen, dit blijkt niet uit de literatuur. Om dit te realiseren moeten waarschijnlijk mitigerende maatregelen worden genomen.<sup>413</sup>

303. Tata Steel moet voor het MER in ieder geval nieuwe data aanleveren, waarvoor zij inschatten negen maanden de tijd nodig te hebben.<sup>414</sup>
304. Zowel de AMVI, de Expertgroep, de OD NZKG als de Commissie mer hebben verder gesignaleerd dat er een gebrek is aan (duidelijkheid en transparantie ten aanzien van) uitstootcijfers en referentiesituaties. Zo wordt onder meer opgemerkt:
- Dat de cijfers over een reeks van jaren slecht met elkaar te vergelijken zijn omdat bijvoorbeeld verschillende basisjaren als startpunt worden gekozen;<sup>415</sup>

---

<sup>410</sup> Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025 (productie 23 GOP1), p. 9.

<sup>411</sup> Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025 (productie 23 GOP1), p. 3.

<sup>412</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel (productie 7 GOP1), p. 16.

<sup>413</sup> CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel (productie 7 GOP1), p. 5.

<sup>414</sup> Provincie Noord-Holland, Aanvullende informatie nodig voor besluiten voer Groen Stal Tata Steel, 6 maart 2026, te raadplegen via [https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2026/Maart\\_2026/Aanvullende\\_informatie\\_nodig\\_voor\\_besluiten\\_over\\_Groen\\_staal\\_Tata\\_Steel](https://www.noord-holland.nl/Actueel/Archief/2026/Maart_2026/Aanvullende_informatie_nodig_voor_besluiten_over_Groen_staal_Tata_Steel).

<sup>415</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 13; Bijlage IV in AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 39; Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025 (productie 23 GOP1), p. 3.

- Dat de cijferanalyse over een reeks jaren vanuit verschillende meetmethoden uiteenlopende resultaten oplevert waardoor daar geen adequate conclusies op gebaseerd kunnen worden;<sup>416</sup>
- Dat eenduidige informatie over cijfers, uitgangspunten en meetmethodes beschikbaar moet zodat reducties eerlijk en navolgbaar zijn, en daadwerkelijk bijdragen aan gezondheidswinst;<sup>417</sup>
- Dat wordt uitgegaan van onvolledige data nu er informatie ontbreekt over de belangrijkste processen zoals de DRP en EAF.<sup>418</sup>

305. Doordat kennelijk wordt uitgegaan van onvolledige informatie, en bovendien niet duidelijk is i) welke referentie jaren zijn genomen voor welke cijfers, ii) welke meetmethoden daarvoor zijn gebruikt, en iii) welke meetmethoden gebruikt zullen worden voor de monitoring van de resultaten, is volstrekt onduidelijk welke gevolgen de maatwerkafspraken voor omwonenden hebben. Het is immers onbekend of en in hoeverre er daadwerkelijk sprake zal zijn van reductie van de uitstoot, en ten opzichte van wanneer.

306. Daarmee staat vast dat er geen sprake kan zijn van besluitvorming in lijn met art. 8 EVRM en de beginselen van behoorlijk bestuur. Niet alleen zijn de gezondheidseffecten van de uitstootdoelstellingen onbekend, ook is onbekend op welke wijze en ten opzichte waarvan de uitstoot überhaupt wijzigt. Dat betekent dat de Staat de belangen van de omwonenden onvoldoende in kaart heeft gebracht en dus geen deugdelijke afweging van belangen heeft kunnen maken.

#### 7.3.4 *Uit de beschikbare informatie volgt niet dat er een positieve ontwikkeling zal zijn op de leefomgeving*

307. Zoals hierboven toegelicht, heeft de OD NZKG op basis van het gecorrigeerde MER van Tata Steel om aanvullende informatie verzocht.<sup>419</sup> In dat kader heeft de OD NZKG vastgesteld dat uit het MER niet volgt dat invulling wordt gegeven aan het doel van een positieve impact op de leefomgeving.<sup>420</sup>

308. Ten aanzien van de luchtkwaliteit in het bijzonder merkt de OD NZKG op dat op basis van de thans beschikbare informatie in ieder geval niet duidelijk is dat die er met de uitvoering van Heracless fase 1 op vooruit zal gaan. Het is niet eens duidelijk of er tijdens en na de uitvoering van Heracless fase 1 wel voldaan wordt aan de aanscherping van de EU-normen voor luchtkwaliteit die uiterlijk in 2030 gehaald moeten worden.<sup>421</sup>

309. Zo volgt uit het gecorrigeerde MER dat op een aantal locaties geen afname maar een toename is van fijnstof (zowel PM10 als PM2,5) en stikstofdioxide, stoffen die "het meeste effect hebben

<sup>416</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 13; Bijlage IV bij AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 39.

<sup>417</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 13; Bijlage IV bij AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 39; OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 11, 14, 17, 30, 39

<sup>418</sup> Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025 (productie 23 GOP1), p. 3.

<sup>419</sup> Onderdeel 5.9.1.

<sup>420</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 16.

<sup>421</sup> Richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa.

op de gezondheid".<sup>422</sup> De OD NZKG signaleert zelfs dat er in de operationele fase sprake is van "een mogelijke overschrijding van de Europese grenswaarden voor 2030 voor fijnstof".<sup>423</sup> Heraclless 1 zal dus, wanneer de verschillende installaties operationeel zijn, mogelijk niet eens voldoen aan de wettelijke normen voor de uitstoot van fijnstof.

310. De overschrijding van de herziene Europese luchtkwaliteitsnormen voor 2030 zou het grootst kunnen uitvallen als de transitiefase dan nog niet is afgerond. De transitiefase is de periode waarin de bouw en het testen van nieuwe installaties plaatsvindt, naast de bestaande operatie.<sup>424</sup> In die fase is de uitstoot naar verwachting het hoogst. Hoewel er in de JLOI van wordt uitgegaan dat die fase in 2030 eindigt, is die planning, zoals reeds volgt uit 5.9 en nader toegelicht zal worden in 7.3.6, onrealistisch. De OD NZKG verwacht dat bij vertraging niet voldaan zal worden aan de Europese grenswaarden voor 2030 voor fijnstof.<sup>425</sup>
311. De conclusie uit het MER dat Heraclless fase 1 zal leiden tot een positieve ontwikkeling van de luchtkwaliteit is volgens de OD NZKG "niet herleidbaar op basis van de informatie die er nu ligt", "mede doordat op sommige locaties sprake is van een verslechtering voor de relevante stoffen en er wordt niet voldaan aan de Europese grenswaarden voor 2030".<sup>426</sup>
312. In dit licht is de opmerking van de Staat dat er geen maatwerkafpraak met Tata Steel zou komen zonder gezondheidsverbetering in de leefomgeving,<sup>427</sup> niet goed te rijmen met de voornemens van de Staat om die maatwerkafspraken toch te sluiten. Zeker niet zonder het definitieve MER en GER af te wachten. Dat van een positieve impact op de leefomgeving sprake is, volgt in ieder geval niet uit de thans beschikbare informatie.

### 7.3.5 De wijze van monitoring is onbekend, maar essentieel voor het te bereiken resultaat

313. De contouren van het monitoringssysteem zijn nog geheel onduidelijk, terwijl i) zonder een adequaat monitoringssysteem niet vastgesteld kan worden of de doelstellingen behaald worden en ii) de wijze van monitoren de doelstelling om de gezondheidssituatie te verbeteren zelfs volledig kan ondergraven.
314. Het belang van monitoring is niet voor niets steeds benadrukt door de Expertgroep, de Werkgroep GER-TSN en de AMVI.<sup>428</sup> Zo merkte de Werkgroep GER-TSN op:

Ten slotte is het van belang om de daadwerkelijke situatie goed te *monitoren* (door een combinatie van meten en modelleren) en daarover vooraf heldere afspraken te maken. Alleen op basis van adequaat ingerichte monitoring kan worden gevolgd of de afspraken met betrekking tot emissies en concentraties worden gerealiseerd.<sup>429</sup>

<sup>422</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 50.

<sup>423</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 50.

<sup>424</sup> Vgl. Memo gezondheidseffectrapportage Tata Steel IenW, p. 2, te raadplegen via [https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven\\_regering/detail?id=2026Z07031&did=2026D15862](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2026Z07031&did=2026D15862)

<sup>425</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 50.

<sup>426</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 49.

<sup>427</sup> Bijlage 1 bij *Kamerstukken II* 2024-25, 29826, nr. 260, p. 4.

<sup>428</sup> Zie voor de adviezen van de AMVI en Expertgroep op het punt van monitoring verder onder 5.8.1.

<sup>429</sup> Werkgroep GER-TSN, Inschatting gezondheidseffecten van een deel van de aanvullende maatregelen conform Joint Letter of Intent van Tata Steel, provincie Noord-Holland en de Staat, 25 maart 2026, te raadplegen via <https://www.algemenebestuursdienst.nl/documenten/2026/03/25/inschatting-gezondheidseffecten-van-een-deel-van-de-aanvullende-maatregelen-conform-ili>, p. 4. Zie ook p. 8 en 24.

315. In een position paper voor de Tweede Kamer wees de Expertgroep er (opnieuw)<sup>430</sup> op dat een goed uitgewerkte GER essentieel is om te beoordelen of de maatregelen bij TSN daadwerkelijk leiden tot gezondheidswinst voor omwonenden. Daarom adviseert zij om elke twee jaar een voortgangsrapportage op basis van de meetgegevens te maken, en elke vijf jaar een volledige GER uit te voeren. Uit die GER blijkt of de beoogde gezondheidswinst uitblijft en als dat niet het geval is, moet dat leiden tot aanscherping van de maatwerkafspraken en aanvullende maatregelen.<sup>431</sup>
316. Een goed en betrouwbaar meetsysteem is een voorwaarde voor het kunnen beoordelen van de gezondheidseffecten, aldus de Expertgroep:

Betrouwbare gegevens over uitstoot en blootstelling zijn voorwaarden om gezondheidseffecten goed te kunnen beoordelen. Het huidige meetsysteem is primair ingericht op normhandhaving en geeft onvoldoende inzicht in de daadwerkelijke blootstelling van omwonenden. De recente discussie over benzeen laat zien dat de omvang van emissies en de bijbehorende gezondheidseffecten niet goed in beeld zijn. Dat komt mede doordat diffuse emissies en blootstelling in woongebieden zeer beperkt of niet worden gemeten. De aanvullende modelberekeningen hebben een veel te grote onnauwkeurigheid voor dat doel. Er moet echt *gemeten* worden.<sup>432</sup>

317. Dat de monitoringswijze er zelfs toe kan leiden dat de doelstelling van gezondheidswinst volledig kan ondergraven, wordt geïllustreerd door een van de voorbeelden van de Expertgroep:

Een ander voorbeeld betreft de emissie van benzeen. Recente metingen (2024) wijzen uit dat de benzeenemissie, een kankerverwekkende stof, geen 2,6 ton (Milieujaarverslag), maar 8,97 ton per jaar bedraagt. TSN gaat er nu van uit dat dit al geruime tijd het geval is geweest, ook in het ijkjaar 2022. Kortom, het reductiedoel (6 ton/jaar) lijkt daarmee een 30% afname, maar komt in werkelijkheid uit op een toename ten opzichte van de eerder gerapporteerde waarden.<sup>433</sup>

318. Uit dit voorbeeld volgt ten eerste dat de reductiecijfers op ondoorgroondelijke wijze tot stand zijn gekomen, zoals hiervoor al is toegelicht. Daarnaast maakt het duidelijk dat de gekozen meet- en monitoringsmethode essentieel is voor het te bereiken resultaat. Indien in het voorbeeld van de Expertgroep voor de monitoring van benzeen zou worden uitgegaan van de waarden in het milieujaarverslag, zou Tata Steel immers ook nu al aan de doelstelling voldoen; het doel is een maximale uitstoot 6 ton per jaar, terwijl Tata Steel in de afgelopen jaren rond de 2,6 ton aan uitstoot heeft gerapporteerd. In dat geval zou de uitstootdoelstelling dus worden behaald terwijl de feitelijke uitstoot in de praktijk nog altijd bijna 9 ton benzeen bedraagt.

---

<sup>430</sup> Zie hierboven onder 5.5.

<sup>431</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Position Paper voor de Kamercommissies IenW en KGG, 19 maart 2026 (productie 22 GOP1), p. 1.

<sup>432</sup> Expertgroep Gezondheid IJmond, Position Paper voor de Kamercommissies IenW en KGG, 19 maart 2026 (productie 22 GOP1), p. 2.

<sup>433</sup> Bijlage IV bij het AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 39.

7.3.6 *Dat de uitstootdoelstellingen zoals voorgesteld in de JLOI gehaald worden is onrealistisch omdat de planning op voorhand onhaalbaar is*

319. Zoals in 5.7.3 besproken voorziet de JLOI in het behalen van de uitstootdoelstellingen in 2030. Dat hangt kennelijk samen met de voorgestelde voorlopige planning (die door Tata Steel nog mag worden aangepast): de sluiting van KGF2 in de tweede helft van 2029, en sluiting van HO7 in de eerste helft van 2030. Op dat moment zouden de DRP en EAF dus al in bedrijf moeten zijn – de aanvang voor de bouw van de twee nieuwe fabrieken werd dan ook voorzien in de eerste helft van 2026.
320. Deze termijnen dateren nog uit de Expression of Principles van 2022. Het kabinet ging er toen nog van uit dat de maatwerkafspraken medio 2024 gesloten zouden worden, omdat Tata Steel haar Groen Staal plannen eind 2022 zou indienen.<sup>434</sup> Vanaf de sluiting van de maatwerkafspraken, zou er volgens de oorspronkelijke planning dus nog 5 tot 6 jaar zijn voor de bouw en ingebruikname van de nieuwe installaties.
321. De definitieve plannen van Tata Steel werden niet in 2022, maar eind 2023 ingediend. Daarin werd nog steeds uitgegaan van de realisatie van de DRP-EAF en sluiting van KGF2 en HO7 vóór 2030. In maart 2024 liet het kabinet weten in te zetten op die plannen van Tata Steel – een DRP-EAF voor 2030 – maar met versnelde sluiting van KGF2 in 2026.<sup>435</sup> Van versnelde sluiting is inmiddels allang geen sprake meer, zo volgt in ieder geval niet uit de JLOI.
322. Inmiddels resteren er dus nog ongeveer twee maanden om volgens de planning van de JLOI met de bouw van de nieuwe fabrieken te beginnen, terwijl het MER en daarmee de behandeling van de vergunningsaanvraag voor de eerste voorbereidende werkzaamheden inmiddels flink is vertraagd.<sup>436</sup> Ook die datum kan dus niet worden gehaald.
323. Nergens wordt toegelicht op welke wijze de jarenlange vertraging realistisch ingehaald zou kunnen worden. De AMVI concludeerde dan ook – nog voor de vertraging van het MER en de (ontwerp)vergunning) – dat de tijdsplanning tot 2030 een ‘zeer krap’<sup>437</sup> is, en spreekt van een “groot aantal complexe deelprojecten die technisch en organisatorisch samenkomen in een krappe tijdsplanning richting 2030”.<sup>438</sup> Ook de CEO van Tata Steel liet weten dat 2030 ‘zeker krap’ wordt.<sup>439</sup>
324. Aldus is de kernbelofte van de JLOI voor de maatwerkafspraken - het overschakelen naar een nieuwe productiemethode voor 2030 - al door de feiten ingehaald nog voordat de maatwerkafspraken goed en wel gesloten zijn. Als gevolg van deze voorzienbare uitloop in planning zullen omwonenden naar verwachting aanzienlijk langer dan in de JLOI is voorzien worden blootgesteld aan schadelijke stoffen, doordat het oude staalproductieproces langer in volle omvang wordt voortgezet. Niet voor niets heeft de OD NZKG aangeraden rekening te houden met een scenario waarin de transitiefase langer duurt dan gepland, juist gezien de gezondheidseffecten daarvan. Uit het MER volgt in ieder geval nog niet welke maatregelen

<sup>434</sup> Kamerstukken II 2021-22, 29826, nr. 148, p. 10.

<sup>435</sup> Kamerstukken II 2023-24, 32813, nr. 1369, p. 8.

<sup>436</sup> Zie hierboven onder 5.9. Dat het gaat om een aanvraag voor de eerste voorbereidende werkzaamheden volgt uit de bijlage bij de brief van de OD NZKG, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 1.

<sup>437</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 17.

<sup>438</sup> AMVI-advies, (productie 20 GOP1), p. 33.

<sup>439</sup> Volkskrant, ‘Topman Hans van den Berg over de Toekomst van Tata Steel: wij hebben geen plan B’, 7 april 2026, te raadplegen via <https://www.volkskrant.nl/economie/topman-hans-van-den-berg-over-de-toekomst-van-tata-steel-wij-hebben-geen-plan-b~beddfc43/>

genomen zullen worden om die effecten te beperken in het geval van (de verwachte) vertraging.<sup>440</sup>

325. Hoe zich die gewijzigde omstandigheden vertalen in de uiteindelijke afspraken en welke afwegingen de Staat daarbij heeft gemaakt, laat zich raden.
326. Te vrezen valt dat de uiteindelijke maatwerkafspraken ofwel bijgestelde doelstellingen zullen bevatten, ofwel zullen voorzien in uitzonderingsclausules ingeval de uitstootdoelstellingen door (reeds voorzienbare) omstandigheden onhaalbaar blijken. In beide gevallen wordt het belang van een schone leefomgeving en gezondheid kennelijk - maar niet kenbaar – toch weer anders gewogen, ten koste van omwonenden. Die afweging en besluitvorming is volledig aan de kennis en inspraak van derden, wier belangen beweerdelijk met de maatwerkafspraken worden gediend, onttrokken.
327. Deze onzekerheden leiden ertoe dat omwonenden niet weten waar zij aan toe zijn, laat staan dat zij effectieve inspraak hebben kunnen leveren op de plannen. Daarmee is de feitelijke grondslag van de besluitvorming per definitie onvolledig en wordt zowel de kwaliteit als de legitimiteit van de besluitvorming aangetast.<sup>441</sup>

### 7.3.7 Afwegingen en keuzes met betrekking tot maatregelen niet (kenbaar) onderbouwd

328. Uit de beschikbare stukken volgt dat er verschillende alternatieve of aanvullende maatregelen zijn die de effecten van de activiteiten van Tata Steel op de gezondheid verder kunnen verminderen.
329. De Expertgroep heeft daar expliciet op gewezen.<sup>442</sup> Op basis van ervaringen bij Europese staalbedrijven, bewezen effectieve BBT-maatregelen en internationale richtlijnen heeft de Expertgroep vastgesteld dat zowel voor fijnstof als voor ZZS veel meer reductie bereikt kan worden dan de uitstootdoelstellingen die zijn opgenomen in de JLOI. Er zijn dus kennelijk meer maatregelen mogelijk om de uitstoot van die stoffen te reduceren dan nu gepland zijn.
330. De Commissie mer oordeelde in december 2025 in het tussentijds toetsingsadvies in lijn met de overwegingen van de Expertgroep. Zij stelde dat in het MER voor Heracless een betere onderbouwing nodig was voor het niet verder onderzoeken van een aantal alternatieven en varianten, en dat aangegeven diende te worden 'welke BBT+-maatregelen waren afgewogen, waarom BBT+-maatregelen waren afgefallen en hoe dit zich verhoudt tot de wettelijke minimalisatieverplichting van zeer zorgwekkende stoffen'.<sup>443</sup> Op basis van Europese regelgeving vormt het afdwingen van best beschikbare technieken immers de aangewezen methode om milieubelasting (en daarmee ook gezondheidsrisico's) te minimaliseren.

---

<sup>440</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 56, vgl. 5.9.1.

<sup>441</sup> In ieder geval onderstreept deze feitelijke situatie het grote belang bij harde resultaatsverplichtingen ten aanzien van de te bereiken doelstellingen, als gezondheidswinst inderdaad het uitgangspunt is. Daartoe zij verder verwezen naar 396.

<sup>442</sup> Vgl. 5.8.1.

<sup>443</sup> Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025 (productie 23 GOP1), p. 3. Zie ook Commissie mer, Position paper voor gesprek met de Kamercommissies IenW en KGG over de gezondheidseffecten van de JLOI met Tata Steel, 19 maart 2026 (productie 25 GOP1).

331. Ook de OD NZKG signaleerde dat een 'volwaardige analyse' van de afwegingen en uitwerkingen op milieueffecten van alternatieven ontbreekt in het MER.<sup>444</sup>
332. De AMVI benadrukt in dat kader het belang van een integraal verantwoordingsdocument, waarin duidelijkheid wordt gegeven over de afwegingen om bepaalde maatregelen wel of niet toe te passen.<sup>445</sup> Een onderbouwing van die keuzes ontbreekt.
333. Dat geldt ook voor de keuze om de vervroegde sluiting van KGF2 los te laten.<sup>446</sup> Op basis van de aangeleverde informatie heeft de AMVI de uitspraak van Tata Steel 'dat vervroegde sluiting geen noemenswaardige voordelen oplevert' niet kunnen verifiëren.<sup>447</sup> Ook de Commissie mer heeft opgemerkt dat in het MER wel de nadelen, maar niet de voordelen van de vervroegde sluiting van KGF2 waren meegewogen.<sup>448</sup>
334. Geheel andere routes die beduidend minder belastend zijn voor het milieu en de gezondheid, zoals alternatieven voor Tata Steel, de import van kooks (waarmee de kookgasfabrieken kunnen worden vervangen) of de import van hot briquetted iron (waarmee de DRP kan worden vervangen), zijn evenmin deugdelijk onderzocht.
335. Een onderbouwing of inzicht in de keuzes voor de voorgenomen maatregelen en de uitstootdoelstellingen – en dus ook de subsidiariteit daarvan – ontbreekt. Daarmee is het ook onduidelijk of alle opties in kaart zijn gebracht, en als ze in kaart zijn gebracht, hoe die opties tegen elkaar zijn afgewogen. Ook dat is in strijd met art. 8 EVRM en de vereisten van behoorlijk bestuur.

#### 7.4 Toekomstige kosten zijn onderschat, en de toekomstige baten overschat

336. Evenmin wordt inzichtelijk hoe de Staat denkt te voorkomen dat zij belandt in een subsidiefuik. Economen hebben er herhaaldelijk op gewezen dat Tata Steel naar verwachting nog langdurig afhankelijk zal blijven van overheidssubsidies,<sup>449</sup> en ook de AMVI heeft op verschillende scenario's gewezen die daartoe zouden kunnen leiden.<sup>450</sup>
337. Daar komt bij dat de maatwerkafspraken vooralsnog alleen zien op fase 1 van Heraclless, maar in de JLOI wel wordt verondersteld dat het hele Heraclless plan tot uitvoering wordt gebracht en gaat uit van de gezondheids- milieu- en klimaatwinst die daarmee wordt behaald.<sup>451</sup> In het huidige economische klimaat, met zijn toenemende energieprijzen en ongunstige handelsomstandigheden, ligt het niet in de rede dat Tata Steel het verduurzamingsproces zelfstandig kan voltooien en zonder overheidssteun kan opereren. Ook Weijers en Blom

---

<sup>444</sup> OD NZKG, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026 (productie 24 GOP1), p. 15.

<sup>445</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 12.

<sup>446</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 5.

<sup>447</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 16.

<sup>448</sup> Tussentijds toetsingsadvies commissie mer, december 2025 p.12 en hoofdstuk 3.2 (productie 23 GOP1).

<sup>449</sup> J. Schipper en B. Vuijk, 'Noodlijgend Tata Steel zit tot nek in schulden, overheidssubsidie op de tocht: 'Je moet niet gaan investeren in een zinkend schip', Telegraaf 5 december 2024; Prof. R. Beetsma, Position paper t.b.v. rondetafelgesprek 'Maatwerkafspraken met Tata Steel' in de Tweede Kamer, 30 januari 2025 (productie 13 GOP1); B. Schellekens en J. Wilde-Ramsing, Tata-deal trekt overheid in subsidiefuik van honderden miljoenen per jaar, ESB, 4 december 2025.

<sup>450</sup> Vgl. 5.8.3

<sup>451</sup> Vgl. 5.7.5.3

signaleerden al dat steun in de eerste fase mogelijk een precedent schept voor stappen in fase 2.<sup>452</sup>

338. Dat betekent dat ofwel de Staat uiteindelijk veel meer geld dan waar nu in de belangenafweging kennelijk rekening mee is gehouden moet verstrekken voor de uitvoering van Heracless fase 2, ofwel de omwonenden veel langer dan waar nu in de belangenafweging kennelijk rekening mee is gehouden worden blootgesteld aan de uitstoot van de verouderde staalproductiefaciliteiten.
339. Deze voorzienbare (economische) risico's zijn evenmin kenbaar in de besluitvorming betrokken.

## 7.5 De economische onderbouwing van de noodzaak is in het geheel niet inzichtelijk gemaakt

340. Uit de JLOI en mededelingen van de minister volgt dat de maatwerkafspraken nodig zijn om de noodzakelijke verduurzaming van Tata Steel te kunnen realiseren en te voorkomen dat Tata Steel haar activiteiten in Nederland moet beëindigen, omdat zij zelf niet tot het doen van die investeringen in staat of bereid is. Daarbij wordt als uitgangspunt genomen dat het economisch welzijn tot het voortbestaan van Tata Steel noopt. Een gedegen onderbouwing daarvan ontbreekt.
341. De Staat zelf verwijst voor de strategische en economische noodzaak van de investeringen in Tata Steel naar het rapport van Weijers en Blom. In hun rapport 'Hoe Tata Steel te verduurzamen?' onderschrijven Weijers en Blom de conclusie dat Tata Steel ook zonder staatssteun op termijn 'toch over zal moeten gaan op vergroening of zijn productielocatie zal moeten sluiten'.<sup>453</sup> Weijers en Blom nemen evenwel – op basis van niet verifieerbare gegevens of onderzoeken – aan dat het wenselijk is om de staalproductie in Nederland te behouden en de maatwerkafspraken in te zetten om die voortzetting te kunnen combineren met afspraken over overlast- en emissiereductie.
342. Zowel Weijers en Blom als Tata Steel zelf verwijzen ter onderbouwing van het economische belang van Tata Steel uitsluitend naar het rapport van Oxford Economics over *Tata Steel's socioeconomic impact in the Netherlands*.<sup>454</sup> Van dat onderzoek is publiekelijk echter alleen een door Tata Steel zelf opgestelde publiekssamenvatting beschikbaar (**productie 26 GOP1**: Tata Steel, De impact van de transitie van Tata Steel naar een schoon, groen en circulair staalbedrijf op de Nederlandse economie en maatschappij, 2024). Die conclusies laten zich dus op geen enkele wijze verifiëren. Bovendien is de onderbouwing van de economische waarde van Tata Steel daarmee uitsluitend gebaseerd op onderzoek in opdracht van Tata Steel zelf en puur op basis van door Tata Steel zelf aangeleverde bedrijfsinformatie en gegevens. Daarmee is aan de fundamentele uitgangspunten van verifieerbaarheid en inspraak dus niet voldaan. De conclusies die Weijers en Blom op basis van het Tata-rapport trekken worden dan ook regelrecht weersproken door maar liefst 117 economen,<sup>455</sup> waarvan een deel zijn gezichtspunten nader

---

<sup>452</sup> F. Blom en H. Wijers, Hoe Tata Steel Nederland te verduurzamen?, maart 2024, (productie 19 GOP1), p. 36.

<sup>453</sup> F. Blom en H. Wijers, Hoe Tata Steel Nederland te verduurzamen?, maart 2024, (productie 19 GOP1), p. 22.

<sup>454</sup> Oxford Economics, the impact of Tata Steel's transition to a clean, green, and circular company on the Dutch economy and society, January 2024.

<sup>455</sup> Voorgesteld steunpakket voor Tata Steel Nederland inefficiënt en risicovol, ESB, 11 maart 2026, te raadplegen via <https://esb.nu/voorgesteld-steunpakket-voor-tata-steel-nederland-inefficient-en-risicovol/>.

heeft onderbouwd in position papers en artikelen.<sup>456</sup> Ook die inzichten zijn door de Staat niet kenbaar meegewogen.

## 7.6 De maatwerkafspraken dreigen publiekrechtelijke verantwoordelijkheden te doorkruisen

343. De verantwoordelijkheid op basis waarvan de Staat zegt de maatwerkafspraken te willen maken, is niet een andere dan de verantwoordelijkheid op basis waarvan de Staat verplicht is om effectief toezicht te houden op Tata Steel, en het reguleringskader te handhaven en zo nodig aan te scherpen.
344. De Staat dreigt met de maatwerkafspraken echter bindende afspraken te maken die een doorkruising vormen van zijn publiekrechtelijke taken en/of die van de provincie. Dat volgt ten eerste uit het feit dat de Staat met Tata Steel een projectplanning wil overeenkomen waarin KGF2 en HO6 nog ten minste enkele jaren (een concrete termijn ontbreekt), en KGF1 en HO7 nog voor onbepaalde tijd in gebruik blijven. Deze afspraak vormt een schizofrene ontkenning van het feit dat de ODNZKG voor beide kookgasfabrieken heeft geconcludeerd dat de overschrijdingen van de vergunde uitstootwaarden dermate ernstig zijn dat momenteel wordt bezien of de vergunningen geheel moeten worden ingetrokken.
345. Weliswaar stelt de JLOI dat “toezicht op de verdere uitvoering van KGF2 (tot deze wordt vervangen door de DRP) en de oplossing en/of mogelijke gevolgen van de handhavingstap [...] een zaak [is] tussen OD NZKG en TSN”; daarmee miskent de Staat dat ook dat toezicht wel degelijk uit hoofde van de positieve verplichtingen van de Staat onder artikel 8 EVRM wordt uitgeoefend. Nu alle partijen direct of indirect bij de maatwerkafspraken betrokken zijn – de OD NZKG handelt immers in opdracht van de provincie, en de provincie is één van de partijen in de maatwerkafspraken – ligt alleszins voor de hand dat het toezicht- en handhavingstraject wel degelijk wordt doorkruist. Tata Steel heeft nota bene expliciet toegegeven dat intrekking van de vergunning directe gevolgen zal hebben voor de uitvoering van Heracless fase 1. In het hoger beroepschrift tegen het intrekkingbesluit stelt zij dat de effecten van vervroegde sluiting van de KGF dermate groot zouden zijn “dat de transitie naar Groen Staal zeer moeilijk zal worden, omdat de eigen financiële middelen vanuit het bedrijf niet meer toereikend zouden zijn voor de benodigde investeringen.”<sup>457</sup> Dat betekent dat handhaven door de provincie directe invloed heeft op de mogelijkheden van Tata Steel om zich aan haar contractuele verplichtingen met diezelfde provincie te houden.
346. Veelzeggend is dat de door de OD NZKG vastgestelde termijn voor herstel al in december 2025 is verstreken, maar dat de OD NZKG nog altijd geen helderheid heeft verschaft over de daaraan te verbinden consequenties.

---

<sup>456</sup> Zie onder meer Prof. D. Vink, Position paper t.b.v. rondetafelgesprek ‘Maatwerkafspraken met Tata Steel’ in de Tweede Kamer d.d. 30 januari 2025, 26 januari 2025 (productie 12 GOP1); Prof. R. Beetsma, Position paper t.b.v. rondetafelgesprek ‘Maatwerkafspraken met Tata Steel’ in de Tweede Kamer, 30 januari 2025 (productie 13 GOP1); B. Schellekens en R. Fernandez, Energie wordt in Nederland te duur voor staalproductie, Economisch Statistische Berichten (ESB) 3 december 2024; R. Beetsma en G. Romagnoli, De businesscase voor een vergroening van Tata Steel in Nederland is zwak, ESB 11 juni 2025; R. Beetsma en A. Boot, Voorgesteld steunpakket voor Tata Steel Nederland inefficiënt en risicovol, ESB 2 april 2025; R. Beetsma en A. Boot, Bepaal de opportuniteitskosten van overheidssteun aan tata Steel Nederland, ESB 2 april 2026; B. Schellekens, Het wordt echt tijd voor een plan B voor tata en IJmuiden, ESB 2 april 29026.

<sup>457</sup> Hoger beroepschrift Tata Steel d.d. 3 juli 2025, p. 14, 15. Desgewenst kan dit hoger beroepschrift als productie overgelegd worden.

347. Eenzelfde tegenstrijdigheid in verantwoordelijkheden doet zich voor bij de ontbindingsgronden in geval van bepaald overheidsbeleid in art. 15 van de JLOI, zoals omschreven in hoofdstuk 5.7.4. Ook al vervallen die ontbindingsgronden op grond van art. 15 lid 4 JLOI wanneer de maatwerkafspraken zijn gesloten, ligt het in de rede dat deze belangen voor Tata Steel op enige wijze ook zullen terugkomen in de definitieve maatwerkafspraken. Dat volgt ook uit het interview met Tata's CEO Van den Berg in de Volkskrant van 7 april:

‘De opwekkosten van duurzame energie zijn maar een fractie van wat wij betalen. De grootste component bestaat uit heffingen en de kosten voor het gebruik van het elektriciteitsnet. Dat is allemaal Nederlands en Europees beleid. Het is voor ons belangrijk om te weten dat die kosten niet hoger zijn dan in omliggende landen. Daar vragen we in de maatwerkafpraak dus garanties voor.’<sup>458</sup>

348. NRC signaleerde in 2025:

Door de gesprekken heen loopt bovendien een soort permanente lobby van Tata Steel om bepaalde verdwenen fossiele subsidies voor stroomverbruik weer in te voeren, of een voorgenomen CO<sub>2</sub>-heffing af te schaffen – het huidige demissionaire kabinet schafte deze heffing recent af en bracht de subsidie terug.<sup>459</sup>

349. Ook hier doet zich derhalve een directe tegenstrijdigheid van belangen voor. Indien de Staat uitvoering geeft aan zijn zorgplichten die hij heeft op het gebied van milieu en klimaat, bijvoorbeeld door aanscherping van het beleid rond staalslakken (zoals door definitieve invoering van de tijdelijke regeling), CO<sub>2</sub>-uitstoot en/of netwerktarieven, loopt hij daarmee het risico dat Tata Steel haar verplichtingen onder de maatwerkafspraken niet zal hoeven nakomen en dat de overheidsinvesteringen dus voor niets zijn geweest. Het is in elk geval aannemelijk dat van een dergelijke afspraak dus een *regularoty freeze* effect uitgaat (hetgeen zich in het afgelopen jaar van onderhandelingen al feitelijk lijkt te hebben verwezenlijkt). Daarbij wordt nog eens gewezen op de ontwikkelingen rondom het staalslakbeleid zoals beschreven in hoofdstuk 4.2: i) een breder verbod op de toepassing van staalslak is niet doorgevoerd in verband met de grote negatieve gevolgen voor marktpartijen,<sup>460</sup> ii) lenW floot gemeenten terug die strengere maatregelen troffen;<sup>461</sup> en iii) Tata Steel heeft ook ten aanzien van verdergaande maatregelen op het gebied van staalslak expliciet gemaakt dat dit ten koste zal gaan van de mogelijkheden om te investeren in Heracluss.<sup>462</sup>

---

<sup>458</sup> Volkskrant, ‘Topman Hans van den Berg over de Toekomst van Tata Steel: ‘wij hebben geen plan B’’, 7 april 2026, <https://www.volkskrant.nl/economie/topman-hans-van-den-berg-over-de-toekomst-van-tata-steel-wij-hebben-geen-plan-b~beddfc43/>.

<sup>459</sup> NRC, Al drie jaar onderhandelen het ministerie en Tata in het geheim over vergroeningsdeal: reconstructie van stroefheid, twijfel en frustratie, 14 juli 2025 (productie 17 GOP1).

<sup>460</sup> NOS, Totaalverbod staalslakken door ministerie afgezwakt vanwege economische belangen, 25 augustus 2025, te raadplegen via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2579895-totaalverbod-staalslakken-door-ministerie-afgezwakt-vanwege-economische-belangen>.

<sup>461</sup> NOS, Ministerie wil niet dat gemeenten zelf staalslakken verbieden, 6 maart 2026, <https://nos.nl/artikel/2605131-ministerie-wil-niet-dat-gemeenten-zelf-staalslakken-verbieden>

<sup>462</sup> Tata Steel Nederland, Annual Reports and Accounts 2024-2025, 2025, te raadplegen via <https://content.presspage.com/uploads/2939/721796bf-1831-4134-bea2-09cc3a118d00/tatasteelnederland-financieeljaarsverslag2025.pdf?10000>, p. 22; zie ook: Reactie van Tata Steel op vragen van de NOS voor het artikel ‘Totaalverbod staalslakken door ministerie afgezwakt vanwege economische belangen’ van 25 augustus 2025 (te raadplegen via <https://nos.nl/nieuwsuur/artikel/2579895-totaalverbod-staalslakken-door-ministerie->

350. Ook hier bestaat dus een reëel risico dat de publieke besluitvorming met haar waarborgen wordt beïnvloed of zelfs vervangen door een ondoorzichtig privaatrechtelijk proces.

### **7.7 De maatwerkafspraken worden pas openbaar gemaakt als ze al gesloten en daarmee onomkeerbaar zijn**

351. De totstandkoming van de maatwerkafspraken kenmerkt zich door een hoge mate van geheimhouding en ondoorzichtigheid. De maatwerkafspraken zelf worden in het geheel niet bekend gemaakt voordat zij beklonken zijn; de JLOI is onvoldoende uitgewerkt en blijft op essentiële punten onnavolgbaar en/of onuitvoerbaar, en biedt dus evenmin een toereikende basis om betekenisvolle conclusies te trekken of effectieve inspraak mogelijk te maken.

352. Zowel de doelstellingen van de maatwerkafspraken zelf – voor zover op basis van de JLOI bekend – als het afwegingsproces dat eraan ten grondslag ligt, zijn daarmee oncontroleerbaar. Als gevolg daarvan weten omwonenden niet waar ze aan toe zijn en is geen effectieve inspraak en verificatie mogelijk.

353. Het belang bij die controlefunctie – en in het verlengde daarvan deze procedure – wordt geïllustreerd door het feit dat uit de gegevens die wel bekend zijn, volgt dat van een deugdelijke belangenafweging geen sprake is geweest.

354. De Staat stelt aan zijn verplichting uit het Verdrag van Aarhus om effectieve inspraak over de maatwerkafspraken mogelijk te maken te hebben voldaan door een publieke consultatie over de JLOI te hebben georganiseerd.

De internetconsultatie ziet ook op de milieu- en gezondheidsmaatregelen. Daarmee wordt dus tegelijkertijd voldaan aan de verplichtingen in het Verdrag van Aarhus, dat stelt dat bij dergelijke maatregelen inspraak moet kunnen worden gegeven. De reacties op de consultatie worden meegenomen bij het vormgeven van de uiteindelijke maatwerkafpraak.<sup>463</sup>

355. Van effectieve inspraak is daarmee echter nog geen sprake geweest: het is immers niet duidelijk wat de maatwerkafspraken precies behelzen en op basis van welke feiten en onderzoeken tot de maatwerkafspraken wordt gekomen.<sup>464</sup> De publieke consultatie over de JLOI voldoet daar niet aan, omdat de JLOI op wezenlijke onderdelen helemaal geen duidelijkheid biedt. De uitgangspunten die in de JLOI worden genoemd moeten grotendeels nog worden uitgewerkt in de uiteindelijke maatwerkafspraken, en essentiële aspecten zijn opengelaten. Op basis van de JLOI is het voor het publiek niet mogelijk om op nuttige en volledige wijze een standpunt in te nemen over alle milieueffecten.<sup>465</sup>

356. Zo spreekt de JLOI in artikel 3 van een inspanningsverplichting tot het opnemen van een resultaatsverplichting, maar wordt niet duidelijk of die – mogelijke – resultaatsverplichting de verwezenlijking van de projecten en/of de voorgenomen reductie van uitstoot zou moeten betreffen. Evenmin valt op basis van de JLOI in te schatten wat de gevolgen zouden kunnen zijn van een door de Staat aangescherpt staalslakbeleid of van CO<sub>2</sub>-maatregelen, terwijl het voor

---

[afgezwakt-vanwege-economische-belangen](https://bijlagen.nos.nl/artikel-23432834/20250822_Vragen_Nieuwsuur_staalslakken.pdf). De reactie van Tata Steel is te raadplegen middels dit artikel en via: [https://bijlagen.nos.nl/artikel-23432834/20250822\\_Vragen\\_Nieuwsuur\\_staalslakken.pdf](https://bijlagen.nos.nl/artikel-23432834/20250822_Vragen_Nieuwsuur_staalslakken.pdf)

<sup>463</sup> Kamerstukken II, 2025-2026, 29826, nr. 266, p. 9. Zie ook JLOI (productie 1 GOP1), p. 9.

<sup>464</sup> Zie ook hierboven onder 6.2.

<sup>465</sup> HvJEU 24 februari 2022, ECLI:EU:C:2022:121, r.o. 79. Zie ook hierboven onder 6.2.

zich spreekt dat die omstandigheden wezenlijk zijn voor de schending van artikel 8 EVRM-rechten die omwonenden in de toekomst hebben te dulden. De JLOI stelt bovendien dat gezondheidswinst (naast verbetering van de leefomgeving) het uitgangspunt is, maar stelt zich daarover in het geheel geen doelen.

357. Ook de AMVI heeft opgemerkt dat de JLOI voor de maatwerkafspraken met Tata Steel veel minder specifiek is dan die voor maatwerkafspraken met andere bedrijven.

De Adviescommissie stelt vast dat de concept-JLOI minder ver is uitgewerkt dan andere concept-JLOI's waarover de Adviescommissie heeft geadviseerd. Belangrijke punten zijn nog in beweging, ontbreken, of zijn tot een volgende fase uitgesteld. De voorgeschiedenis, de omvang van het traject en het belang van de gezondheidsaspecten zijn hier van een andere orde dan bij eerdere adviezen.<sup>466</sup>

358. Als de AMVI zich al niet goed in staat acht om de haalbaarheid van de afspraken en de mate waarin die bijdragen aan een verbetering van de leefomgeving en de gezondheid van omwonenden te beoordelen,<sup>467</sup> is het voor burgers zeker onmogelijk om dat praktisch en effectief te doen.
359. Omdat de maatwerkafspraken hoogstwaarschijnlijk onherroepelijk zullen zijn, vordert Gezondheid op 1 de Staat te verbieden definitieve maatwerkafspraken overeen te komen met TSN en TSL voordat de conceptmaatwerkafspraken ter inzage en inspraak zijn voorgelegd.
360. Volledigheidshalve merkt Gezondheid op 1 op dat de uitzonderingen die bestaan op de verplichting uit artikel 6 lid 6 Verdrag van Aarhus om alle relevante informatie openbaar te maken, niet van toepassing zijn op de informatie die ten grondslag ligt aan de (onderhandelingen over de) maatwerkafspraken. Deze uitzonderingen zijn in Nederland neergelegd in artikel 5.1 en 5.2 van de Wet open overheid (Woo). Als het gaat om emissie-informatie<sup>468</sup> zijn deze uitzonderingen ingevolge artikel 5.1 lid 7 Woo evenwel niet van toepassing.<sup>469</sup> De informatie die ten grondslag ligt aan de (onderhandelingen over) de maatwerkafspraken kwalificeert als emissie-informatie; onder emissie-informatie worden immers niet alleen gegevens begrepen die de daadwerkelijke uitstoot betreffen, maar ook gegevens over de invloeden van die emissies op het milieu, en gegevens die het publiek in staat stellen te controleren of de beoordeling van de daadwerkelijke of voorzienbare emissies door het bestuursorgaan juist is.<sup>470</sup> Voor zover deze informatie kwalificeert als milieu-informatie die geen betrekking heeft op emissies in het milieu, geldt – kort gezegd – dat de openbaarmaking van deze informatie alleen achterwege blijft als het algemeen belang van openbaarmaking niet opweegt tegen de belangen genoemd in de weigeringsgronden genoemd in artikel 5.1 lid 2 Woo.
361. In haar reactie op de sommatiebrief van Gezondheid op 1 en Urgenda – waarin zij onder meer verzochten om effectieve inspraak mogelijk te maken, in elk geval door (tijdig) de concept-MER, concept-GER en concept-maatwerkafspraken openbaar te maken – liet de minister weten 'beperkt te worden door de wetgeving over omgang met koersgevoelige informatie, namelijk de

<sup>466</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 3.

<sup>467</sup> De AMVI stelt in het advies ook dat bij het opstellen van het advies "niet alle benodigde informatie beschikbaar" was, hetgeen haar taak heeft "bemoelijkjt", pp. 4-5.

<sup>468</sup> Emissie-informatie is milieu-informatie in de zin van artikel 19.1a Wet milieubeheer die betrekking heeft op emissies in het milieu. Zie art. 2.1 en 5.1 lid 7 Woo.

<sup>469</sup> Artikel 5.1 lid 7 Woo.

<sup>470</sup> ABRvS 16 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2211.

Verordening Marktmissbruik' (MAR).<sup>471</sup> Ter onderbouwing daarvan verwijst de minister naar een Kamerbrief waarin zij stelt dat sprake is van voorwetenschap als bedoeld in de MAR, en dat de MAR het wederrechtelijk delen van voorwetenschap verbiedt.<sup>472</sup>

362. Voorwetenschap wordt onder de MAR – voor zover hier relevant – als volgt gedefinieerd:

Niet openbaar gemaakte informatie die concreet is en die rechtstreeks of onrechtstreeks betrekking heeft op een of meer uitgevende instellingen of op een of meer financiële instrumenten en die, indien zij openbaar zou worden gemaakt, een significante invloed zou kunnen hebben op de koers van deze financiële instrumenten of daarvan afgeleide financiële instrumenten.<sup>473</sup>

363. Uit deze definitie volgt dat de MAR pas in het spel komt als sprake is van informatie die vertrouwelijk en niet openbaar is. Het verbod op het wederrechtelijk delen van voorwetenschap in de MAR vormt dan ook geen uitzondering op het uitgangspunt van het Verdrag van Aarhus en de Woo dat publieke (milieu-)informatie openbaar is: van voorwetenschap kan immers uitsluitend sprake zijn als die informatie *niet* openbaar is. Het is dus niet (het verbod op voorwetenschap in) de MAR dat aan de publieke inzage van deze informatie in de weg staat. Integendeel: de Staat is op grond van artikel 8 EVRM en artikel 6 lid 6 Verdrag van Aarhus juist verplicht deze informatie ter inzage te leggen.

## 8 SCHADE

364. Dat de activiteiten van Tata Steel gezondheidsschade veroorzaken, en dus een inmenging vormen op de rechten van art. 8 EVRM staat vast. De Staat stelt de gezondheidsschade te willen beperken middels de maatwerkafspraken. De vraag hoeveel gezondheidsschade de omwonenden van Tata Steel de komende jaren te dulden hebben, hangt daarmee af van de precieze invulling van de maatwerkafspraken. Daarom is bij de voorbereiding en motivering daarvan grote zorgvuldigheid vereist. De onzorgvuldige wijze waarop de Staat daaraan invulling heeft gegeven maakt dat de kans op (voortzetting van de) schade (in vergelijking met de situatie waarin de Staat bij de voorbereiding en besluitvorming rondom de maatwerkafspraken wel zorgvuldig te werk was gegaan) aanzienlijk is.

## 9 BELANGENAFWEGING

365. Gezondheid op 1 meent dat de belangen van omwonenden die worden blootgesteld aan de schadelijke gevolgen van de staalproductie, zwaarder wegen dan de belangen van de Staat bij onmiddellijke ondertekening van de maatwerkafspraken - reeds omdat het gaat om een

---

<sup>471</sup> Reactiebrief ministers KGG en IenW op sommatiebrief Urgenda c.s. d.d. 11 februari 2025 (productie 6 GOP1). De minister verwijst in deze brief naar de 'Kamerbrief van 24 september 2024 (Kamerstukken 2024, 29826-213) over mogelijk koersgevoelige informatie en de werkwijze met de Tweede Kamer'.

<sup>472</sup> Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europese Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmissbruik (Verordening marktmissbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie, artikel 14 onder c jo. art. 10 onder 1.

<sup>473</sup> Verordening (EU) nr. 596/2014 van het Europese Parlement en de Raad van 16 april 2014 betreffende marktmissbruik (Verordening marktmissbruik) en houdende intrekking van Richtlijn 2003/6/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijnen 2003/124, 2003/125/EG en 2004/72/EG van de Commissie, artikel 7 lid 1 sub a.

- beslissing met onomkeerbare gevolgen zonder dat de waarborgen van zorgvuldige besluitvorming in acht zijn genomen.
366. Doorslaggevend is dat het sluiten van de maatwerkafspraken een onomkeerbare situatie creëert. Zoals hiervoor toegelicht zijn de maatwerkafspraken bindend en hoogstwaarschijnlijk grotendeels onherroepelijk. Zodra de maatwerkafspraken zijn afgesloten, ligt het beleids- en investeringskader vast en wordt de ruimte voor bijsturing minimaal.<sup>474</sup>
367. Dat betekent dat de Staat zich op dat moment met een investering van circa twee miljard euro committeert aan een traject waarvan op geen enkele manier duidelijk is gemaakt (i) op basis van welke gegevens de uitstootdoelstellingen zijn gebaseerd; ii) hoe deze tot stand zijn gekomen; en iii) welke gevolgen die uitstootdoelstellingen hebben voor de gezondheid van omwonenden. Al even onzeker is de vraag (iv) of en zo ja wanneer deze uitstootdoelstellingen überhaupt gehaald worden, terwijl alles erop wijst dat de in de JLOI opgenomen termijn volstrekt onrealistisch is. Gezondheidsdoelstellingen heeft de Staat in het geheel niet opgenomen. Over klimaatdoelstellingen gaat deze procedure niet, maar ook daarbij zijn de nodige kanttekeningen te plaatsen.<sup>475</sup>
368. Voor de verduurzaming van Tata Steel is voorts de uitvoering van Heracluss fase 2 essentieel, maar zonder verdere staatssteun onrealistisch. Ondertussen stelt de Staat met deze maatwerkafspraken de anders economisch zeer onzekere toekomst van Tata Steel zeker. Daarmee faciliteert de Staat niet alleen de *vervanging* van een deel van het vervuilende productieproces, maar bewerkstelligt hij tevens dat een substantieel deel van dat vervuilende proces juist *in stand blijft* (nog daargelaten dat de vervangende DRP-EAF een veel grotere uitstoot van PM<sub>2,5</sub>, ultrafijnstof en VOS met zich meebrengt). Een termijn voor sluiting of vervanging van dat gedeelte wordt niet in de maatwerkafspraken opgenomen.
369. Bovendien dreigen de maatwerkafspraken de Staat en de provincie feitelijk te beperken in hun beleidsruimte bij andere maatregelen die de gezondheid en leefomgeving van omwonenden juist moeten beschermen. Als de Staat uit hoofde van bescherming van de gezondheid of het milieu aanleiding ziet om het staalslakbeleid aan te scherpen, of ter beperking van klimaatverandering een CO<sub>2</sub>-heffing in te voeren, vormt dat voor Tata Steel immers een opzeggingsgrond van de intentieovereenkomst en een mogelijke uitweg in de maatwerkafspraken. Ook daadkrachtige handhaving ten aanzien van de kook gasfabrieken zet, gezien de uitingen van Tata Steel zelf, de realisering van de voorgenomen projecten op het spel. Het is aannemelijk dat die tegenstrijdige belangen een remmende werking zullen hebben op effectieve handhaving en toezicht en andere publieke verantwoordelijkheden van de Staat.
370. Tot slot is het risico levensgroot dat Tata ook met de nu voorziene staatssteun nog niet blijvend levensvatbaar is. Dan zullen (aanzienlijke) aanvullende middelen noodzakelijk zijn om de transitie te realiseren en Tata Steel voor Nederland te kunnen behouden. Veel economen hebben voor dit risico gewaarschuwd, en ook de AMVI schetst vijf scenario's waarin aanvullende financiering noodzakelijk is.<sup>476</sup> De Staat heeft bovendien niet op al die factoren invloed (terwijl hij zich – voor zover die invloed er wel is – gelet op het voorgaande niet vrijelijk kan laten leiden door het algemeen belang).
371. Tegenover deze verstrekkende en onomkeerbare gevolgen staat het belang van Gezondheid op 1 om te voorkomen dat de Staat zich definitief aan de maatwerkafspraken bindt en daarmee de

---

<sup>474</sup> Vgl. onderdeel 7.2.

<sup>475</sup> Vgl. daarover hetgeen opgemerkt door de AMVI, kort omschreven in onderdeel 5.8.3.

<sup>476</sup> Vgl. onderdeel 3.5 hierboven.

inzet en uitkomst bepaalt voor de gezondheidsrisico's waaraan omwonenden langdurig worden blootgesteld, zonder dat daaraan deugdelijk onderzoek, effectieve inspraak en een zorgvuldige belangenafweging is voorafgegaan. Dit gebrek is naar zijn aard onherstelbaar: wanneer de maatwerkafspraken eenmaal zijn gesloten, kan het ontbreken van een adequate beoordeling van de gezondheidseffecten en inspraak daarover niet meer worden gerepareerd.

372. Overigens valt niet in te zien dat de (alsnog) naleving van deze waarborgen van een zorgvuldige besluitvorming de Staat op enige wijze zou schaden. Gezondheid op 1 vordert niet dat de maatwerkafspraken geheel achterwege blijven, maar uitsluitend dat deze niet worden gesloten voordat de belangen van omwonenden daadwerkelijk en kenbaar in kaart zijn gebracht en mee zijn gewogen.
373. Daarbij is ook van belang dat die belangen van omwonenden in dit dossier lange tijd onderbelicht zijn gebleven. Onderzoeken naar de aard en omvang van de uitstoot en de effecten daarvan zijn veelal pas tot stand gekomen na aanhoudende inspanningen van omwonenden zelf, waaronder het doen van talloze handhavingsverzoeken en het verzamelen van eigen meetgegevens. Tegen die achtergrond is des te kwalijker dat omwonenden opnieuw buiten het besluitvormingsproces worden gehouden, terwijl de maatwerkafspraken mede worden gerechtvaardigd met een beroep op hun belangen.
374. In deze omstandigheden dient het belang van Gezondheid op 1 bij het voorkomen van onomkeerbare stappen en het borgen van een zorgvuldige besluitvorming te prevaleren. Dat rechtvaardigt zowel een verbod om de maatwerkafspraken thans te ondertekenen als een gebod om daarin eerst de noodzakelijke waarborgen voor de bescherming van milieu en gezondheid op te nemen.

## 10 TOELICHTING OP VORDERINGEN

### 10.1 Vordering I: Geen maatwerkafspraken voordat...

375. Uit het voorgaande volgt dat, om onomkeerbare schade te voorkomen, het de Staat verboden moet worden maatwerkafspraken te sluiten met Tata Steel voordat hij de verschillende belangen in kaart heeft gebracht, die kenbaar tegen elkaar heeft afgewogen, en het resultaat daarvan ter inzage heeft aangeboden aanbieden om effectieve inspraak en controle te bewerkstelligen, in lijn met art. 8 en 13 EVRM, het verdrag van Aarhus en art. 6:162 BW. Daartoe dienen de volgende vorderingen van Gezondheid op 1 .

#### 10.1.1 ...de uitkomsten van een GER over de betreffende projecten bekend zijn

376. De maatwerkafspraken dienen ertoe de leefomgeving en de gezondheid van de omwonenden te verbeteren.<sup>477</sup> Zoals toegelicht in hoofdstuk 7.3.1, kan van een deugdelijke belangenafweging in het kader van art. 8 EVRM geen sprake zijn als niet eens is onderzocht welke gezondheidseffecten de overeengekomen projecten zullen hebben op de gezondheid van omwonenden. De Staat heeft zelf gezegd géén maatwerkafspraken te sluiten zonder gezondheidsverbetering in de leefomgeving,<sup>478</sup> maar wacht ondanks de zorgelijke tussentijdse conclusies van de Expertgroep en de OD NZKG daarover,<sup>479</sup> definitieve stukken niet af.

<sup>477</sup> JLOI (productie 1 GOP1), p. 2.

<sup>478</sup> Bijlage 1 bij *Kamerstukken II* 2024-25, 29826, nr. 260, p. 4.

<sup>479</sup> Vgl. hoofdstuk 5.8.1 en 7.3.4

377. Gezondheid op 1 vordert daarom een verbod op het overeenkomen van maatwerkafspraken met Tata Steel voordat de resultaten van een GER beschikbaar zijn dat ziet op alle projecten die onderdeel uitmaken van de maatwerkafspraken. Voordat die resultaten er zijn, kan de Staat immers per definitie niet tot een 'fair balance' van belangen komen.

#### 10.1.2 ...de uitkomsten van een MER over de betreffende projecten bekend zijn

378. De uitkomsten van een MER zijn allereerst van belang in het verlengde van de hiervoor besproken GER. Zoals eveneens toegelicht in onderdeel 7.3.1, wordt een GER opgesteld aan de hand van data uit de MER. De GER kan diensgevolge alleen worden opgesteld wanneer het MER "goede en voldoende data bevat".<sup>480</sup>

379. De uitkomsten van een MER hebben ook een zelfstandige relevantie. In de maatwerkafspraken zijn projecten opgenomen die tot de reductie van uitstoot moet leiden. Maar de precieze milieueffecten van die projecten zijn nog helemaal niet deugdelijk onderzocht.

380. Zoals volgt uit hoofdstukken 5.9 en 7.3.3, is er vooralsnog alleen een (gecorrigeerd) MER dat ziet op de milieueffecten van Heracless fase 1, en dus niet op de aanvullende maatregelen die in het kader van de maatwerkafspraken overeen worden gekomen. De data die Tata Steel heeft aangeleverd over Heracless fase 1 is bovendien nog steeds "niet altijd duidelijk en navolgbaar" en er ontbreekt ook nog altijd informatie over "de belangrijkste processen (zoals de EAF en DRP)".<sup>481</sup> Zelfs na een eerste MER in juni 2025 en een gecorrigeerd MER in september 2025 heeft de OD NZKG Tata Steel nog zo'n 200 pagina's aan kritische opmerkingen toegestuurd om een zorgvuldige en kwalitatieve beoordeling te bewerkstelligen. Tata Steel heeft herhaaldelijk onvolledige en ondeugdelijke informatie aangeleverd over de milieueffecten van het project.

381. Er is dus slechts onderzoek gedaan naar de milieueffecten van een deel van de projecten waar de maatwerkafspraken op zien, en dat onderzoek is ook nog eens zeer gebrekkig. Het is dus onbekend welke milieueffecten de maatwerkafspraken zullen hebben, maar de OD NZKG twijfelt aan de positieve effecten ervan op de leefomgeving (7.3.4).

382. Uit het voorgaande volgt ook dat het feit dat er nog geen definitief MER is, te wijten is aan Tata Steel. Het feit dat zij nog altijd geen deugdelijke informatie heeft aangeleverd over de milieueffecten van Heracless fase 1, en er als gevolg daarvan naar verwachting niet voor het eerste kwartaal van 2027 een definitief MER ligt (als Tata Steel dan wél voldoende en deugdelijke informatie heeft aangeleverd), mag niet voor rekening van de omwonenden komen.

383. Het is zowel in strijd met de vereisten van art. 8 EVRM als met het Verdrag van Aarhus om definitieve maatwerkafspraken overeen te komen met Tata Steel voordat er volledige, deugdelijke en (dus) controleerbare informatie beschikbaar is over de milieueffecten van de voorgenomen projecten. Gezondheid op 1 vordert daarom een verbod op het overeenkomen van die maatwerkafspraken voordat de resultaten van een MER dat door de OD NZKG voldoende is geacht, en dat ziet op alle projecten die onderdeel uitmaken van de maatwerkafspraken bekend zijn.

---

<sup>480</sup> Kamerstukken II 2024-25, 28089, nr. 339, te raadplegen via <https://zoek.officiëlebekendmakingen.nl/kst-28089-339.html>, p. 4.

<sup>481</sup> Commissie mer, Heracless – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025 (productie 23 GOP1), p. 3.

10.1.3 ...de Staat zijn onderzoek, keuzes en afwegingen kenbaar heeft gemaakt

384. Op grond van de procedurele waarborgen van art. 8 EVRM en het Verdrag van Aarhus moet de Staat kenbaar en deugdelijk de relevante belangen in kaart brengen, risico's terdege laten onderzoeken, de uiteindelijke besluitvorming en de gemaakte afwegingen motiveren. Daarbij is sprake van een informatieplicht: betrokken burgers moeten toegang hebben tot volledige en relevante informatie over de besluitvorming en de mogelijke gevolgen voor hun rechten.<sup>482</sup>
385. Het onderhandelingsproces met Tata Steel is voorsnog nagenoeg volledig geheimgehouden.<sup>483</sup> Uit de enige beschikbare documentatie, de Expression of Principles en de JLOI, volgt de bovengenoemde informatie niet. Die documenten zien slechts op hoofdlijnen wat partijen met elkaar beogen overeen te komen in de maatwerkafspraken, en gaan bovendien uit van een volstrekt onrealistische planning. In hoofdstuk 7 heeft Gezondheid op 1 uitgebreid stilgestaan bij het feit dat de Staat de verschillende belangen niet deugdelijk in kaart heeft gebracht en er geen inzicht is gegeven in de door de Staat gemaakte keuzes en afwegingen.
386. Zonder inzicht in de belangen die de Staat in kaart heeft gebracht, de wijze waarop deze belangen zijn afgewogen en de onderbouwing voor de uiteindelijk gekozen maatregelen, is de besluitvorming ook oncontroleerbaar. Dat wordt ook gesignaleerd in het advies van het door de Staat zelf in het leven geroepen adviesorgaan, de AMVI. De AMVI adviseert daarover het volgende:

De Rijksoverheid dient op navolgbare wijze de gekozen route en gemaakte keuzes te onderbouwen en verantwoording af te leggen met betrekking tot de besteding van overheidsmiddelen aan de politiek en aan de maatschappij.<sup>484</sup>

387. Dat er behoefte is aan zo'n integraal verantwoordingsdocument komt meermaals terug in haar advies. Zo kaart de AMVI aan dat het voor haar niet goed vast te stellen is of de uitgewerkte plannen "het maximaal haalbare representeren vanuit de Rijksoverheid bezien, daar een integraal verantwoordingsdocument ontbreekt"<sup>485</sup> In dat kader wijst zij bij wijze van voorbeeld op de afweging die is gemaakt om de KGF 2 in de tweede helft van 2029 te sluiten en niet op een eerder moment niet navolgbaar is onderbouwd.<sup>486</sup> Eenzelfde soort voorbeeld heeft het AMVI opgenomen als het gaat om de maatregelen die (niet) getroffen worden om ZZS te reduceren:

Volgens de Expertgroep zijn er meer maatregelen mogelijk om ZZS te reduceren dan nu gepland. In ANNEX IV gaat de Expertgroep, in haar antwoord op de vragen van de Adviescommissie, verder op in. Meer duidelijkheid over de afwegingen om maatregelen wel of niet toe te passen is wenselijk. (Dit is een voorbeeld van de behoefte aan het eerdergenoemde integrale verantwoordingsdocument.)<sup>487</sup>

388. Gezondheid op 1 vordert daarom een verbod om maatwerkafspraken met Tata Steel overeen te komen voordat de Staat inzichtelijk heeft gemaakt welke informatie en welke afwegingen ten

---

<sup>482</sup> Vgl. hoofdstuk 6.1.

<sup>483</sup> Vgl. hoofdstuk 5.2.

<sup>484</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 33.

<sup>485</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), pp. 4-5.

<sup>486</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 5, 16.

<sup>487</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 12.

grondslag liggen aan de besluitvorming, bijvoorbeeld in een integraal verantwoordingsdocument.

#### 10.1.4 ...de conceptmaatwerkafspraken zijn gepubliceerd

389. Op grond van het Verdrag van Aarhus en artikel 8 en 13 EVRM is de Staat gehouden om effectieve inspraak en rechterlijke controle van de maatwerkafpraak mogelijk te maken.
390. Met de openbaarmaking van de JLOI en de internetconsultatie daarover heeft de Staat niet voldaan aan zijn verplichting om effectieve inspraak te faciliteren (hoofdstuk 7.1 en 7.7). De JLOI biedt immers onvoldoende duidelijkheid over cruciale onderdelen van de afspraken die de Staat van plan is te sluiten: zo is niet bekend welke bindende resultaatsverplichtingen de partijen overeenkomen en voor welke termijnen, welke opschortings- uitzonderings- en/of opzeggingsgronden in de afspraken worden opgenomen, en hoe gemonitord wordt of de reductiedoelstellingen behaald worden (vgl. onder meer hoofdstuk 5.7.4, 7.3.4, 7.3.6 en 7.6). Ook de AMVI stelde vast dat de concept-JLOI minder ver was uitgewerkt dan andere concept-JLOI's en dat belangrijke punten nog tot een volgende fase waren uitgesteld, waardoor haar advieswerk is bemoeilijkt.<sup>488</sup>
391. Om effectief te zijn, dient de inspraak plaats te vinden als de onderhandelingen over de afspraken afgerond zijn, zodat duidelijk is wat de voorgenomen plannen precies behelzen, maar vóórdat die maatwerkafspraken ondertekend zijn, omdat het publiek anders met een voldongen feit wordt geconfronteerd en de Staat al gebonden is aan de afspraken (zie ook hoofdstuk 6.2 en 7.2). Dat betekent dat de Staat de concept-maatwerkafspraken dient te publiceren en effectieve inspraak daarover dient te faciliteren. Hij dient het publiek daarvoor ook een redelijke termijn te bieden.<sup>489</sup> Het publiceren van de concept-maatwerkafspraken is bovendien vereist om het publiek in staat te stellen die afspraken door de rechter te laten toetsen vóórdat die afspraken onherroepelijk zijn (hoofdstuk 6.3 en 7.2).
392. Gezondheid op 1 vordert daarom dat de Staat de concept-maatwerkafspraken (de uitkomst van de onderhandelingen tussen de partijen bij de maatwerkafspraken) publiek maakt en effectieve inspraak daarover mogelijk maakt.

## 10.2 Vordering II: Geen maatwerkafspraken waarin...

393. Uit het voorgaande volgt ook dat de maatwerkafspraken, al zijn de precieze contouren ervan nog onbekend, aan een aantal criteria moeten voldoen om rechtmatig (in lijn met art. 8 EVRM en art. 6:162 BW) te zijn. Deze vorderingen van Gezondheid op 1 zien erop om het de Staat te verbieden maatwerkafspraken te sluiten met (of juist zonder) een bepaalde inhoud.

#### 10.2.1 ...niet duidelijk wordt welke reductie moet worden behaald

394. In hoofdstuk 7.3.3 en 7.3.4 is toegelicht dat er een gebrek is aan duidelijkheid en transparantie ten aanzien van uitstootcijfers, referentiesituaties en meetmethodes.
395. Zonder specifieke en navolgbare informatie daarover volgend uit de maatwerkafspraken, is niet kenbaar welke gevolgen de maatwerkafspraken voor omwonenden hebben. Het is immers niet

<sup>488</sup> AMVI-advies (productie 20 GOP1), p. 3-5.

<sup>489</sup> Zie ook artikel 6 lid 3 Verdrag van Aarhus.

vast te stellen of en in hoeverre er daadwerkelijk sprake zal zijn van reductie van de uitstoot, en ten opzichte van wanneer. Zoals volgt uit die hoofdstukken, moeten de maatwerkafspraken daar ten minste openheid van zaken over geven om te kunnen voldoen aan de vereisten van art. 8 EVRM en de beginselen van behoorlijk bestuur.

396. Daarom vordert Gezondheid op 1 dat de Staat géén maatwerkafspraken met Tata Steel mag sluiten waarin niet per stof is opgenomen welke referentiesituatie is gehanteerd en welke meetmethode wordt gehanteerd voor de referentiesituatie, de tussentijdse monitoring en het uiteindelijk behaalde resultaat.

*10.2.2 ...naast de voorgenomen harde resultaatsverplichtingen ten aanzien van uitstoot, geen concrete gezondheidsdoelstellingen zijn opgenomen*

397. De maatwerkafspraken dienen ter verbetering van de gezondheid van omwonenden, maar bevatten ten aanzien daarvan geen concrete doelstellingen, zodat niet toetsbaar is of die verbetering daadwerkelijk wordt bereikt. De in het vooruitzicht gestelde gezondheidswinst is daarmee in werkelijkheid een vrijblijvende ambitie. In hoofdstuk 7.3.2 is toegelicht dat het vastleggen van uitstootdoelstellingen niet volstaat, omdat de reductie van uitstoot een middel is voor het doel van gezondheidswinst. Zonder concrete (en bindende) gezondheidsdoelstellingen kan niet worden bijgestuurd als de uitstootcijfers niet juist (zie hoofdstuk 5.9.1, 7.2 en 7.7), of de gezondheidseffecten van die uitstoot onderschat blijken te zijn (zie hoofdstuk 5.6).

398. Ook de AMVI signaleerde dat als gezondheidswinst van de huidige plannen niet aantoonbaar is, aanvullende maatregelen noodzakelijk zullen zijn, en adviseerde eventuele aanvullende maatregelen voorwaardelijk te maken voor maatwerksteun (zie 5.8.1).

399. Zonder concrete gezondheidsdoelstellingen, is er een reëel risico dat – alleszins voorzienbare (zie 5.7.3) - vertragingen in de verwezenlijking van de projecten waarop de maatwerkafspraken zien, voor rekening van omwonenden komen, voor wiens bescherming de maatwerkafspraken nu juist worden gemaakt

400. Gezondheid op 1 vordert dan ook dat het de Staat verboden wordt om maatwerkafspraken te sluiten, waarin geen bindende resultaatsverplichting ten aanzien van concrete gezondheidsdoelstellingen is opgenomen, althans waarin geen bindende resultaatsverplichting is opgenomen ten aanzien van de uitstootdoelstellingen.

*10.2.3 ...niet in onafhankelijke monitoring is voorzien*

401. Zonder adequate en onafhankelijke monitoring kan niet worden vastgesteld of de doelstellingen van de maatwerkafspraken worden behaald en of de beloofde gezondheidswinst ook daadwerkelijk wordt gerealiseerd.<sup>490</sup> Dat monitoring door een onafhankelijke instantie (zoals het RIVM of de Werkgroep GER-TSN) uitgevoerd moet worden ligt gezien de enorme belangen niet alleen voor de hand maar wordt nog extra onderstreept door eerdere ervaringen waarin de door Tata Steel zelf aangeleverde cijfers niet adequaat bleken.<sup>491</sup> In lijn met de adviezen van de Expertgroep, de Werkgroep GER-TSN en de AMVI vordert Gezondheid op 1 dan ook dat het de

---

<sup>490</sup> Vgl. 7.3.4.

<sup>491</sup> Vgl. 4.1 en 5.9.1.

Staat wordt verboden tot het sluiten van maatwerkafspraken over te gaan waarin geen voorwaarden voor onafhankelijke monitoring zijn gesteld.

*10.2.4 ...geen uiterlijke termijnen zijn verbonden aan de sluiting van alle te vervangen installaties*

402. De sinterfabriek en beide kookgasovens zijn de meest vervuilende installaties van Tata Steel, en de hoogovens het meest belastend voor het klimaat (zie ook hoofdstuk 3.2, 3.3 en 3.4). De vervanging van deze fabrieken vormt dan ook de kern van de maatwerkafspraken met Tata Steel. Een uiterlijke sluitingsdatum wordt in die maatwerkafspraken evenwel niet opgenomen (zie hoofdstuk 5.7.5.2 en 5.7.5.3). Daarmee wordt de essentie van de maatwerkafspraken dus niet vertaald in een concrete en afdwingbare verplichting, maar afhankelijk gemaakt van onzekere toekomstige besluitvorming en uitvoering.
403. Een concrete termijn is noodzakelijk om te voorkomen dat vertraging in de bouw van de DRP-EAF afgewenteld wordt op omwonenden, omdat KGF 2, HO7 en de sinterfabriek dan veel langer op volle kracht blijven produceren. Vertraging in de bouw van de DRP-EAF betekent voor Tata Steel anders slechts vertraging in het ontvangen van de laatste termijn van de subsidie.
404. Dat geldt eveneens voor de verwezenlijking van Heracless fase 2, althans de sluiting van KGF 1, HO6 en (de resterende lijnen van) de sinterfabriek. De Staat gaat er blijkens de JLOI van uit dat Heracless 2 "rond 2037" uitgevoerd zal worden en heeft de gunstige gevolgen daarvan kennelijk in zijn belangenafweging betrokken.<sup>492</sup> Dat heeft zich echter niet vertaald in enige bindende termijn of verplichting, terwijl het geschetste tijdspad niet realistisch is. Met de maatwerkafspraken stelt de Staat de economisch zeer wankele positie van Tata Steel zeker, waarmee hij bewerkstelligt dat Tata Steel juist door kan gaan met de staalproductie middels de KGF 1, HO6 en de sinterfabriek. Die schadelijke gevolgen zijn niet in kaart gebracht..
405. Gezondheid op 1 vordert daarom dat het de Staat verboden wordt maatwerkafspraken te sluiten waarin geen harde termijn is verbonden aan de sluiting van de installaties die in het kader van de verduurzaming van Tata Steel vervangen zullen worden. Daarbij gaat het in ieder geval om KGF1 en KGF2, HO6 en HO7, en de drie lijnen in de sinterfabriek.

*10.2.5 ...publiekrechtelijke verantwoordelijkheden worden doorkruist*

406. Uit hoofdstuk 5.7.4 en 7.6 volgt dat er een reëel risico bestaat dat de maatwerkafspraken andere publiekrechtelijke verantwoordelijkheden van de Staat en/of de provincie, in het bijzonder op het gebied van handhaving en de regulering van staalslak, netwerkstarieven en CO2, dreigen te doorkruisen. Mogelijke overmachts- of ontbindingsbepalingen, dan wel voorzieningen waarin anderszins het risico van aangescherpt beleid voor de uitvoering van de maatwerkafspraken feitelijk bij de Staat (en in de praktijk daardoor de omwonenden) komt te liggen, vormen een perverse prikkel om af te zien van regelgeving waarmee de gezondheid en/of de leefomgeving juist zou moeten worden beschermd. Dat staat haaks op de grondwettelijke taak die de Staat ter zake heeft. Gezondheid op 1 vordert daarom dat het de Staat wordt verboden in uiteindelijke maatwerkafspraken dergelijke bepalingen op te nemen.

---

<sup>492</sup> JLOI (productie 1 GOP1), p.13 en 45.

### 10.2.6 ...het recht op vernietiging in geval van dwaling wordt prijsgegeven

407. In 7.2 is toegelicht dat het aannemelijk is dat de maatwerkafspraken met Tata Steel, net als andere al afgesloten maatwerkafspraken, een bepaling zal bevatten waarmee partijen het recht prijsgeven om de overeenkomst te vernietigen in geval van dwaling, bijvoorbeeld omdat de werkelijke effecten van de maatregelen anders zijn dan op basis van huidige gegevens wordt voorzien. Die bepaling is bij uitstek problematisch in het licht van het gebrekkig onderzoek dat aan de maatwerkafspraken is voorafgegaan (vgl. 7.3), en de niet onverkort gebleken betrouwbaarheid van de door Tata Steel zelf aangeleverde cijfers (vgl. 4.1 en 5.9.1). Gezondheid op 1 vordert dan ook tevens een verbod op het opnemen van een dergelijke bepaling.

## 11 SPOEDEISENDHEID

408. Er is spoedeisend belang bij deze zaak omdat er signalen zijn dat de Staat op korte termijn definitieve en waarschijnlijk grotendeels onherroepelijke maatwerkafspraken zal overeenkomen met TSN en TSL, met zeer grote gevolgen voor de toekomstige uitstoot en gezondheid van omwonenden, zonder dat bij de voorbereiding van die afspraken aan de procedurele vereisten van art. 8 EVRM en het Verdrag van Aarhus is voldaan.
409. In de JLOI is het voornemen opgenomen om uiterlijk 30 september 2026 overeenstemming te bereiken over de definitieve maatwerkafpraak.<sup>493</sup> Publiekelijk spreekt de Staat bij monde van de staatssecretaris Bertram van “rond de zomer”. De CEO van TSN stelde op 7 april in de Volkskrant dat er nog onderhandeld werd, maar dat het plan “dit voorjaar” in Brussel moest worden ingeleverd.<sup>494</sup> In de woorden van Van den Berg: “de tijd dringt wel”.
410. Bij monde van de landsadvocaat heeft de Staat inmiddels aan (de advocaten van) Gezondheid op 1 laten weten dat de maatwerkafpraak met Tata Steel “niet eerder dan na het einde van het zomerreces” zal worden gesloten. Teneinde (i) het sluiten van onomkeerbare maatwerkafspraken voor te zijn en (ii) de timing en inhoud van die maatwerkafspraken nog effectief te kunnen beïnvloeden (iii) zonder dat het proces daarmee aanzienlijke vertraging oploopt, is een zitting en uitspraak op zo kort mogelijke termijn, maar in elk geval vóór het intreden van het zomerreces op 3 juli 2026, derhalve noodzakelijk.

## 12 BEKENDE WEREN GEDAAGDE

411. In de sommatiebrief van 29 januari 2025 verzocht Gezondheid op 1 samen met Urgenda de Staat om effectieve inspraak ter zake van de maatwerkafspraken mogelijk te maken voordat op de maatwerkafspraken zou worden beslist, om af te zien van het sluiten van maatwerkafspraken waarbij Tata Steel nog jaren lang de zeer vervuilende installaties kan blijven inzetten, en de GER af te wachten alvorens tot een nadere concretisering van de maatwerkafspraken te komen.<sup>495</sup> Daarop reageerde de minister van KGG bij brief van 11 februari 2025.<sup>496</sup>

---

<sup>493</sup> JLOI (productie 1 GOP1), art. 2 lid 13.

<sup>494</sup> Volkskrant, ‘Topman Hans van den Berg over de toekomst van Tata Steel: ‘Wij hebben geen plan B’’, 7 april 2026, te raadplegen via <https://www.volkskrant.nl/economie/topman-hans-van-den-berg-over-de-toekomst-van-tata-steel-wij-hebben-geen-plan-b~beddfc43/>

<sup>495</sup> Brief d.d. 29 januari 2025 (productie 5 GOP1). Zie ook hierboven onder 2.1.

<sup>496</sup> Reactiebrief minister d.d. 11 februari 2025 (productie 6 GOP1).

412. In de brief benadrukte de minister dat op dat punt in het onderhandelingsproces met Tata Steel – de concept-JLOI was op dat moment niet gereed – nog geen onomkeerbare stappen waren gezet.<sup>497</sup> Voor het uitwerken van maatwerkafspraken zou eerst een concept-JLOI opgesteld worden, die zou worden beoordeeld door de AMVI. De minister stelde voorts:

In de concept JLOI zal een separate paragraaf over gezondheid worden opgenomen met daarin duidelijke afspraken over gezondheidsverbetering, onder andere op basis van de reeds uitgebrachte adviezen van de Expertgroep Gezondheid IJmond.<sup>498</sup>

413. Dat de JLOI nu juist *geen* afspraken bevat over gezondheidsverbetering, is in deze dagvaarding uitvoerig besproken in hoofdstuk 7.

414. Op de standpunten die naar voren kwamen in de sommatiebrief werd verder niet inhoudelijk gereageerd. Wel merkte de minister op 'beperkt te worden' door het in de MAR neergelegde verbod op het wederrechtelijk delen van voorwetenschap. Dat verbod vormt geen uitzondering op de verplichting op grond van het Verdrag van Aarhus om de informatie die aan de (onderhandelingen voor de) maatwerkafspraken ten grondslag ligt ter inzage en inspraak voor te leggen, zoals naar voren gebracht in hoofdstuk 7.7 van deze dagvaarding.

### 13 BEWIJSANBOD

415. Op de eerst dienende dag zal Gezondheid op 1 de producties overleggen.

416. Gezondheid op 1 biedt, voor zover op grond van artikel 150 Rv de bewijslast op hen zou rusten, bewijs aan voor al haar stellingen, met alle middelen rechtens.

### 14 Eis

Gezondheid op 1 verzoekt de rechtbank om bij vonnis, uitvoerbaar bij voorraad:

- I. De Staat te verbieden met TSN en/of TSL en/of TSII enige maatwerkafpraak te sluiten waarin de Staat zich financieel en/of beleidsmatig verbindt aan de daarin omschreven projecten en productieprocessen alvorens:
  - a. de uitkomsten bekend zijn van de gezondheidseffectrapportage die ziet op alle projecten die onderdeel uitmaken van de maatwerkafspraken;
  - b. de uitkomsten bekend zijn van een milieueffectrapport dat door de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied voldoende is geacht, en dat ziet op alle projecten die onderdeel uitmaken van de maatwerkafspraken;
  - c. de Staat inzichtelijk heeft gemaakt welke informatie en afwegingen ten grondslag liggen aan de besluitvorming, bijvoorbeeld in een integraal verantwoordingsdocument, waarbij in ieder geval wordt ingegaan op:
    1. De gezondheidsdoelstellingen en/of de uitstootdoelstellingen die met de maatwerkafspraken worden beoogd en in dat kader de resultaten van de GER en de MER;

---

<sup>497</sup> Brief d.d. 29 januari 2025 (productie 5 GOP1); Reactiebrief minister d.d. 11 februari 2025 (productie 6 GOP1).

<sup>498</sup> Reactiebrief minister van KGG d.d. 11 februari 2025 (productie 6 GOP1), p. 2.

2. Een actuele en realistische planning;
  3. De verwachting dat Heracless fase 1 zowel in de transitie- als in de operationele fase niet voldoet aan de Europese normen voor luchtkwaliteit;
  4. De keuzes voor het al dan niet opnemen van bepaalde maatregelen in de maatwerkafspraken, waaronder in ieder geval:
    - a. De vervroegde sluiting van KGF 2;
    - b. De maatregelen om de uitstoot van ZZS tegen te gaan;
  5. De economische noodzaak om de staalproductie door Tata Steel voor Nederland te behouden en in het verlengde daarvan de door de Staat beschouwde alternatieven;
  6. De risico's van een subsidiefuik en de bijbehorende kosten; en
- d. de Staat de conceptmaatwerkafspraken heeft gepubliceerd teneinde effectieve inspraak mogelijk te maken, waarvoor ten minste vereist is dat er tussen de publicatie van de conceptmaatwerkafspraken en de ondertekening daarvan ten minste zes weken zit, althans een termijn die de voorzieningenrechter gerade acht;
- II. De Staat te verbieden met TSN en/of TSL en/of TSII enige maatwerkafpraak te sluiten waarin de Staat zich financieel en/of beleidsmatig verbindt aan de daarin omschreven projecten en productieprocessen waarin:
- a. Niet per stof duidelijk wordt welke referentiesituatie is gehanteerd en welke meetmethode wordt gehanteerd voor de referentiesituatie, de tussentijdse monitoring en het uiteindelijk behaalde resultaat;
  - b. Naast de voorgenomen resultaatsverplichtingen op het gebied van uitstoot, geen concrete gezondheidsdoelstellingen zijn opgenomen;
  - c. Niet is opgenomen door welke onafhankelijke instantie en op welke wijze het onder (a) en (b) omschreven resultaat zal worden gemonitord;
  - d. Geen uiterlijke termijnen zijn verbonden aan de sluiting van alle in het kader van de verduurzaming te vervangen installaties, waaronder in elk geval KGF1 en KGF2, HO6 en HO7 en alle lijnen in de sinterfabriek;
  - e. Voor de Staat als contractspartij negatieve gevolgen (kunnen) worden verbonden aan algemene verduurzamingsmaatregelen van de Staat, waaronder op het gebied van staalslakgebruik, co2-heffingen en/of netwerktarieven; en
  - f. De Staat het recht op vernietiging prijsgeeft ingeval van dwaling.
- III. De Staat te veroordelen in de kosten van dit geding, althans de kosten van partijen te compenseren, met de bepaling dat indien deze kosten niet zijn betaald binnen veertien dagen na de datum waarop het vonnis is gewezen, wettelijke rente daarover verschuldigd zal zijn.

## 15 PRODUCTIELIJST

1. Joint Letter of Intent, 29 september 2025
2. Statuten Stichting Gezondheid op 1
3. Position Paper Stichting Gezondheid op 1 – Stand van zaken en voortgang in het VTH-stelsel, 30 januari 2025
4. Publieke consultatie Joint Letter of Intent met Tata Steel, Gezondheid op 1 en Urgenda
5. Brief Urgenda en Gezondheid op 1 aan de minister van Klimaat en Groene Groei d.d. 29 januari 2025
6. Reactiebrief Minister van KGG op de sommatiebrief van Gezondheid op 1 en Urgenda d.d. 11 februari 2025
7. CE Delft, Analyse toekomstplannen Tata Steel, juli 2024
8. RIVM, De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van de omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, rapport 2023-0171, 2023
9. RIVM, Onderzoek naar de herkomst van neergedaald stof en stoffen in de lucht in de IJmondregio, rapport 2021-0216, 2021
10. Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezondheid Geborgd, 28 februari 2024
11. Expertgroep Gezondheid IJmond, Gezond Groen Staal in de IJmond, 4 oktober 2024
12. Prof. D. Vink, Position paper t.b.v. rondetafelgesprek 'Maatwerkafspraken met Tata Steel' in de Tweede Kamer d.d. 30 januari 2025, 26 januari 2025
13. Prof. R. Beetsma, Position paper t.b.v. rondetafelgesprek 'Maatwerkafspraken met Tata Steel' in de Tweede Kamer d.d. 30 januari 2025, 29 januari 2025
14. Onderzoeksraad voor Veiligheid, Industrie en omwonenden, april 2023 (excl. hoofdstukken 4 en 5 over Chemours Dordrecht en Asfalt productie Nijmegen)
15. Het Financieele Dagblad, "Awful but lawful": zo kon de vervuiling door Tata en Chemours decennialang doorgaan', 23 april 2026
16. Aanzeggingsbrief OD NZKG aan Tata Steel IJmuiden d.d. 19 december 2024
17. NRC, 'Al drie jaar onderhandelen het ministerie en Tata in het geheim over vergroeningsdeal: reconstructie van stroefheid, twijfel en frustratie', 14 juli 2025
18. Herziene Expression of Principles Tata Steel Nederland, 15 juli 2022
19. F. Blom en H. Wijers, Hoe Tata Steel Nederland te verduurzamen?, maart 2024
20. AMVI-advies, 17 september 2025
21. RIVM, Methodisch kader Gezondheidseffectrapportage Tata Steel Nederland, 7 april 2025
22. Expertgroep Gezondheid IJmond, Position Paper voor de Kamercommissies IenW en KGG, 19 maart 2026
23. Commissie mer, Heraclass – Groen Staal Tata Steel IJmuiden, Toetsingsadvies over het tussentijdse milieueffectrapport, 16 december 2025
24. Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied, bijlage bij de brief om aanvullende gegevens, 3 maart 2026

25. Commissie mer, Position paper voor gesprek met de Kamercommissies IenW en KGG over de gezondheidseffecten van de JLoI met Tata Steel, 19 maart 2026
26. Tata Steel, De impact van de transitie van Tata Steel naar een schoon, groen en circulair staalbedrijf op de Nederlandse economie en maatschappij, 2024