



MANAGEMENTSAMENVATTING

Tata Steel Tijdlijn: lessen uit 6 jaar milieubeleid voor en toezicht en handhaving van Tata Steel

Hoe het komt dat de overheid de gezondheid van omwonenden van Tata Steel onvoldoende beschermt

Tata Steel in IJmuiden is een belangrijke leverancier van hoogwaardig staal en een drijvende economische kracht in de regio. Tegelijk is de staalfabriek ook één van de meest vervuilende industriële bedrijven van Nederland. De fabriek stoot grote hoeveelheden CO₂, stikstof, fijnstof, zware metalen en kankerverwekkende stoffen uit. Onderzoek van het RIVM toont aan dat omwonenden gemiddeld 2,5 maand eerder overlijden door die uitstoot en dat concentraties schadelijke stoffen in de leefomgeving structureel te hoog zijn. Ondanks jarenlange maatschappelijke druk, politieke aandacht, tientallen beleidsdocumenten en verwoede pogingen om milieuvergunningen aan te scherpen, is de leefomgeving in de IJmond onvoldoende schoner geworden.

Natuur en Milieufederatie Noord-Holland (MNH) analyseerde de periode 2019–2025 om te begrijpen waarom de overheid er niet in slaagt de gezondheid van omwonenden effectiever te beschermen. De centrale conclusie: het systeem van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) kent fundamentele “weeffouten” waardoor gezondheid structureel ondergeschikt raakt aan economische belangen en bestuurlijke voorzichtigheid. En daarmee is Tata Steel een voorbeeld geworden van veel meer: om de gezondheid van Nederlanders en onze leefomgeving te beschermen moet de industriële vervuiling van heel veel fabrieken veel strenger worden aangepakt.

Wat gaat er mis?

De Tata Steel Tijdlijn laat zien dat er niet één reden is waarom het niet lukt de omgeving rond de Staalfabriek gezond te krijgen. Er zijn meerdere factoren die elkaar beïnvloeden.

1. Trage en terughoudende vergunningverlening en handhaving

De Tata Steel Tijdlijn laat zien dat het jaren duurt voordat de overheid strengere milieunormen daadwerkelijk oplegt en handhaaft. Zelfs wanneer toezichthouders, zoals de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied willen ingrijpen, is de milieuwetgeving complex en tijdrovend. Tegen de tijd dat maatregelen effect sorteren, zijn er vaak jaren verstreken.

- Europese strengere normen (BBT) worden pas na vele jaren aangepast aan de laatste stand van de techniek en ook pas jaren later verwerkt in vergunningen.
- Bij evidente overtredingen, zoals bij de Kooks- en Gasfabriek 2, volgen langdurige handhavingstrajecten met waarschuwingen en dwangsommen. Daarmee duurt het jaren voordat maatregelen worden genomen of een fabriek kan worden gesloten. Daar komt bij dat het bouwen van grote zuiveringsinstallaties veel tijd kost. Bedrijven zouden er veel eerder mee moeten beginnen.
- Rechtszaken en bezwaarprocedures vertragen de besluitvorming aanzienlijk.

2. Economische haalbaarheid weegt zwaarder dan gezondheid

De kern van de Europese milieuwetgeving is het principe van Best Beschikbare Technieken (BBT). In de praktijk betekent dit: technieken die economisch haalbaar zijn voor bedrijven. Hierdoor wordt emissiereductie primair begrensd door wat bedrijven willen of kunnen betalen, niet door wat nodig is om gezondheidsschade te voorkomen. Het gevolg is:

- Oude installaties mogen vaak blijven draaien op basis van verouderde normen.
- De gezondheidkundige noodzaak om emissies te verminderen of de maximaal verantwoorde concentraties van giftige stoffen in de leefomgeving zijn niet leidend als het gaat om het verlenen van milieuvergunningen.
- De economische concurrentiepositie wordt expliciet meegewogen bij normstelling en leidt tot lagere milieunormen en minder bescherming van omwonenden.

De Onderzoeksraad voor Veiligheid concludeert hierover dat de mogelijkheden voor de industrie om betaalbare maatregelen te nemen centraal staan, in plaats van gewenste emissiereductie vanuit gezondheidsperspectief.

3. Overheidsbeleid in plaats van actie en uitvoering

Sinds 2019 zijn tientallen beleidsprogramma's, actieagenda's, startnotities en plannen gepubliceerd door Provincie, Rijk en Omgevingsdienst met als doel de industrie in Nederland en Tata Steel schoner te maken. De intenties zijn ambitieus, maar de vertaalslag naar concrete, afdwingbare normen en maatregelen blijft beperkt. Het terugkerende kenmerkende patroon hierbij is:

- Er is een alarmerend rapport of maatschappelijke druk;
- Dat leidt tot een politiek/bestuurlijke oproep tot actie;

- Ambtenaren en bestuurders vertalen die oproep vervolgens vaak naar verzoeken om aanvullend onderzoek of nieuw beleid, in plaats van het nemen van maatregelen op basis van gezond verstand;
- Bestuurders en ambtenaren zijn daar erg goed in: nieuw beleid maken. In die nota's schrijven ze vooral op *wat er zou moeten* gebeuren en welke maatregelen er genomen *zouden kunnen worden*. In plaats van dat maatregelen “gewoon” worden uitgevoerd.
- Als het gaat om strengere milieumaatregelen voor Tata Steel verwijzen de Provincie en Omgevingsdienst naar het Rijk. Het Rijk weer terug naar de Provincie en Omgevingsdienst. Of het Rijk verwijst door naar Brussel (provincie ↔ Rijk ↔ EU).

Hierdoor ontstaan beleidsnotities met goede bedoelingen en programma's met maatregelen die uitgevoerd zouden moeten worden, bestuurlijke vertraging en verantwoordelijkheidsverschuiving. Iedereen is druk, maar de fysieke leefomgeving wordt er nauwelijks schoner van.

4. Voorzichtigheid boven daadkracht

Hoewel de Omgevingswet nieuwe instrumenten biedt, zoals het vaststellen van omgevingswaarden (maximaal toelaatbare concentraties in de leefomgeving), durft de provincie deze niet daadwerkelijk in te zetten. In beleidsstukken wordt herhaaldelijk aangegeven dat men strengere normen “zou kunnen” vaststellen of “wil onderzoeken” of dat mogelijk is. Maar concrete besluiten blijven uit. Daarnaast kiezen bestuurders vaak voor meer onderzoek alvorens maatregelen te nemen, ook wanneer het voorzorgsbeginsel ruimte biedt voor ingrijpen bij aannemelijke gezondheidsrisico's.

5. Structurele systeemfouten in toezicht wel aangekaart, onvoldoende opgelost

Omgevingsdiensten en andere uitvoerders in het VTH-stelsel kampen met versnippering van verantwoordelijkheden, beperkte capaciteit en deskundigheid en te weinig financiële middelen, afhankelijkheid van externe meetbureaus en complexe juridische procedures. Bovendien zijn er veel mogelijkheden voor bedrijven om vertraging te creëren via bezwaar en beroep. Adviesorganen (Van Aartsen, Sorgdrager, OVV, Rekenkamer, ILT, WRR) signaleren sinds 2021 structurele tekortkomingen. Verbeteringen blijven echter beperkt of gaan traag.

De rol van Tata Steel

Opvallend is dat niet de overheid maar Tata Steel zelf – na de ontstane maatschappelijke druk in 2019 – als eerste in actie kwam. Met het programma “Roadmap Plus” voerde het bedrijf emissiereducties door (o.a. filters, afdichtingen,

windschermen). Volgens het bedrijf zijn stof en zware metalen fors gereduceerd. Ook werkt Tata aan een nieuwe “Groen Staal”-fabriek die vanaf 2030 aanzienlijke CO₂- en NOx-reducties moet opleveren en minder uitstoot van gifstoffen.

Toch blijven omwonenden kritisch. Volgens hen:

- Zijn de reducties onvoldoende voor een gezonde leefomgeving.
- De oude installaties blijven voorlopig draaien.
- Dubbele productie van de oude en nieuwe installaties tijdens overgangsfase kan tijdelijk tot extra uitstoot leiden.

De kernvraag blijft of vrijwillige verbeteringen voldoende zijn zonder harde, gezondheidsgedreven normstelling.

Hoofdconclusie

De overheid beschermt in de praktijk de economische belangen van de industrie beter dan de gezondheid van omwonenden en natuur. Daardoor ontstaat een structurele kloof tussen gezondheidsrisico's en bestuurlijke actie. Dat is geen kwestie van onwil alleen, maar van fouten in het systeemontwerp. Die fouten in het systeem zijn:

- Milieunormen zijn voornamelijk gebaseerd op economische haalbaarheid voor bedrijven, niet op het beschermen van de gezondheid van omwonenden;
- Europese herzieningen van milieunormen (BBT) verlopen traag. Implementatie van die normen in milieuvergunningen van Nederlandse bedrijven nog trager.
- Oude installaties profiteren van de regel dat voor die installaties ook de oude milieunormen gelden. Zelfs bij een vernieuwing van de milieuvergunning geldt niet de norm die gehaald kan worden met de op dat moment best beschikbare technologie, maar de norm die maximaal met de oude installatie haalbaar is. Veel industriële installaties in Nederland zijn meer dan dertig jaar oud.
- Handhavingstrajecten zijn juridisch complex en duren jaren. Bedrijven kunnen tijdens de stappen in dit soort processen vaak en veel bezwaar maken. En doen dat ook.
- Bestuurders en ambtenaren kiezen vaak voor een voorzichtige aanpak: met meer onderzoek, veel overleg, beleidsnotities met de juiste ambities en goede voornemens. Ze kiezen zelden voor directe interventies of het meteen uitvoeren van strenge maatregelen.

Wat is er nodig?

Voor omwonenden is vijf jaar ambitieus beleid en bestuurlijke en juridische voortgang op procesniveau weinig waard wanneer de blootstelling aan schadelijke stoffen aanhoudt. Bovendien is een gezonde leefomgeving een grondrecht, verankerd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Dat betekent dat er fundamentele herzieningen nodig zijn:

- Milieuwetgeving en het BBT-principe moet niet economische haalbaarheid, maar de gezonde leefomgeving als vertrekpunt krijgen. Zeker in een klein dichtbevolkt land als Nederland moet het mogelijk zijn regionaal strengere normen te hanteren;
- De manier waarop de BBT-normen worden vastgesteld moet aangepast. De EU moet dit sneller doen en zonder invloed vanuit het bedrijfsleven;
- De snelheid en afdwingbaarheid van actualisatie van vergunningen en handhavinginstrumenten moet verbeteren. Overheden moeten hier meer capaciteit voor vrijmaken en juridisch vooruitstrevender zijn;
- De inzet van nieuwe instrumenten en milieunormen zoals omgevingswaarden is noodzakelijk;
- Er is meer geld nodig voor het versterken van onafhankelijke, deskundige en robuuste omgevingsdiensten;

Dan nog blijft het risico bestaan dat gezondheid structureel ondergeschikt blijft aan industriële belangen. De Tata-casus laat daarmee zien dat niet alleen één fabriek moet veranderen, maar het systeem waarin overheid en industrie opereren.