

Vergaderjaar 2023–2024

22 343

Handhaving milieuwetgeving

28 089

Gezondheid en milieu

Nr. 371

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 10 oktober 2023

Uw Kamer heeft de afgelopen weken een aantal verzoeken gedaan rondom het onderwerp Tata Steel. Met deze brief ga ik in op:

- het verzoek van het lid Bouchallikh (Groen Links) om een brief over de aangenomen motie over de Nederlandse regels aanpassen zodat de Europese norm van 500 milligram stikstofdioxide per kubieke meter ook aan Tata Steel kan worden opgelegd¹;
- een aanvullend verzoek van het lid Omtzigt om in de brief in te gaan op de vraag of de regering van mening is dat het Cordella-arrest op de zaak Tata Steel van toepassing is²;
- vragen van het lid Dassen (Volt) over de case of Cordella and others versus Italy³.

Ik ga allereerst in op de aangenomen motie Bouchallikh. Vervolgens ga ik in op het Cordella arrest. In de bijlage treft u de beantwoording van de kamervragen.

Motie Bouchallikh

Uw Kamer heeft de regering met deze motie verzocht de Nederlandse regels zo spoedig mogelijk aan te passen zodat de Europese norm van 500 milligram stikstofdioxide per kubieke meter ook opgelegd kan worden aan de kookfabrieken van Tata Steel. In de motie wordt onder andere geconstateerd dat de omgevingsdienst nu niet de Europees geldende stikstofnorm van 500 milligram per kubieke meter kan opleggen aan de kookfabrieken van Tata Steel, omdat die een uitzondering genieten in de Europese BREF IJzer en Staal uit 2012. Verder wordt overwogen dat Nederland die uitzondering eigenhandig kan schrappen in de Nederlandse regelgeving.

¹ Kamerstuk 22 343, nr. 354.

² Handelingen II 2023/24, nr. 4, Regelingen van werkzaamheden.

³ Aangangsel Handelingen II 2023/24, nr. 204.

Ik ben nagegaan op welke manier ik deze motie en met name het beoogde effect ervan, namelijk het maximaliseren van de uitstoot van de Kooksfabrieken op 500 milligram stikstofdioxide per kubieke meter, zo snel en efficiënt mogelijk kan uitvoeren.

Op 10 mei 2022 heeft de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) een definitief besluit tot wijziging van de omgevingsvergunning vastgesteld. Hierin zijn twee voor deze motie relevante zaken opgenomen.

Voor Kooksfabriek 2 is daarin een grenswaarde van 400 milligram stikstofdioxide per kubieke meter vastgesteld. Deze is overigens niet nieuw, maar was al onderdeel van de bestaande vergunning. Daarmee presteert Kooksfabriek 2 op dit onderdeel al beter dan uw Kamer in de motie heeft gevraagd en ook beter dan de Europees vastgelegde Best Beschikbare Technieken.

Voor Kooksfabriek 1 is een onderzoeksverplichting opgelegd. In het besluit is opgenomen dat Tata Steel onderzoek moet doen naar het reduceren van de NO_x-emissie tot een waarde van 500 mg/Nm³ (in lijn met de motie), waarbij het accent moet liggen op het terugdringen van de emissievracht van NO_x. Het onderzoek dient onder andere inzicht te geven in de verschillende technische mogelijkheden, de kosten van de maatregelen, de te bereiken reducties en de mogelijke implementatie van de maatregelen. Dit onderzoek wordt nog dit jaar opgeleverd.

De OD NZKG zal vervolgens beoordelen of het onderzoek voldoet aan de vereisten. Ook zal worden gezien of het op basis van het onderzoek mogelijk is om een aangescherpte emissiegrenswaarde van 500 milligram stikstofdioxide per kubieke meter op te leggen. De Inspectie voor Leefomgeving en Transport adviseert hierbij. De kans bestaat dus dat ook zonder nieuwe regels aan de motie kan worden voldaan. Wijziging van regelgeving is dan niet nodig.

Mocht blijken dat het op basis van het onderzoek niet mogelijk is een grenswaarde van 500 milligram stikstofdioxide per kubieke meter met de vergunning op te leggen, dan zijn de middelen om het doel van de motie te bereiken niet uitgeput. De uitkomsten van het onderzoek zijn dan input om te bezien welke mogelijkheden er zijn om de regelgeving aan te passen. Dit vraagt bijvoorbeeld een afweging over het type regelgeving (generiek of specifiek), de gevolgen daarvan en een bijbehorend tijdspad. Ik zal uw Kamer uiterlijk in het eerste kwartaal van 2024 informeren over de stand van zaken.

Cordella arrest

Het lid Omtzigt heeft verzocht om in te gaan op de vraag of de regering van mening is dat het Cordella-arrest op de zaak Tata Steel van toepassing is.

Uit het Cordella-arrest volgt dat een lidstaat veroordeeld kan worden voor schending van artikel 8 van het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM), als een aantoonbaar oorzakelijk verband bestaat tussen de uitstoot van luchtvervuilende stoffen en milieu en gezondheidsschade én een lidstaat niet aan zijn positieve verplichtingen heeft voldaan om die schade te mitigeren of ongedaan te maken door passende maatregelen te treffen.

Hoewel de casus Cordella gelijkenis vertoont met die van Tata Steel, onderscheidt deze zich nadrukkelijk van de laatste in een aantal opzichten. Het oordeel van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM)

dat Italië artikel 8 EVRM heeft geschonden, moet dan ook worden begrepen binnen de context en specifieke omstandigheden van de Cordella casus. Die specifieke omstandigheden zijn als volgt.

Al sinds de jaren «70 zijn decennialang wetenschappelijke onderzoeken verricht naar de effecten van de industriële emissies van de Ilva staalfabriek op het milieu en de gezondheid van omwonenden. Die onderzoeken hebben ernstige milieu en gezondheidsrisico's bevestigd. In drie onderzoeksrapporten, daterend uit 2012, 2016 en 2017, werd reeds een oorzakelijk verband tussen de uitstoot van verontreinigende stoffen door Ilva en ernstige gezondheidsschade vastgesteld. Al in 2012 gelastte de Italiaanse rechter op verzoek van het Openbaar Ministerie de sluiting van Ilva's meest vervuilende installaties. In de daaropvolgende jaren heeft de Italiaanse regering echter in totaal twaalf decreten uitgevaardigd om de voortzetting van de activiteiten van Ilva te verzekeren ondanks bekendheid met het bestaan van ernstige risico's voor de gezondheid en het milieu. Met deze decreten werd onder meer de termijn voor uitvoering van het in 2014 goedgekeurde milieuplan ter sanering van het vervuilde gebied voortdurend verlengd, en uiteindelijk uitgesteld tot augustus 2023. Ook werden de personen die moesten toezien op de naleving van milieuvorschriften in het verontreinigde gebied door de overheid vrijgesteld van rechtsvervolging. Daarnaast werd in het kader van de verkoopprocedure van de staalfabriek aan de toekomstige koper de mogelijkheid geboden om voltooiing van het milieuplan wederom uit te stellen.

Deze omstandigheden maken dat het EHRM heeft geoordeeld dat passende en noodzakelijke overheidsmaatregelen ter bescherming van het milieu en de gezondheid zijn uitgebleven. Het oordeelde dat de milieukwestie rondom Ilva in een impasse is geraakt door de Italiaanse autoriteiten doordat zij voortdurend de verwezenlijking van milieusaneringsmaatregelen hebben vertraagd, waardoor het behalen van de gestelde saneringsdoelstellingen extreem traag verliep. Het Hof concludeerde dan ook dat Italië niet de door artikel 8 EVRM vereiste zorgvuldige afweging tussen de economische belangen en het belang van de milieuveiligheid heeft verricht⁴.

Zoals hierboven is aangegeven, vertoont de casus Cordella gelijkenis met die van Tata Steel, maar onderscheidt deze zich ook nadrukkelijk van de laatste in een aantal opzichten. Hierna ga ik in op de overeenkomsten en verschillen. Ik zie als overeenkomst dat zowel het RIVM-rapport⁵ als de wetenschappelijke rapporten in de Cordella-zaak een causaal verband tussen de emissies door de staalfabriek en de negatieve gevolgen voor de gezondheid van omwonenden aantonen. Hierbij zie ik als eerste verschil dat ter onderbouwing van de klachten in de Cordella-zaak er al vele wetenschappelijke onderzoeken lagen, terwijl passende en noodzakelijke overheidsmaatregelen ter bescherming van het milieu en de gezondheid uitbleven.

In Nederland is dat anders. Zowel het bevoegd gezag, de provincie Noord-Holland⁶, als de Rijksoverheid⁷ hebben maatregelen aangekondigd om de situatie te verbeteren. Onderdeel van de verbeteraanpak is onder andere het aanscherpen van vergunningen, het uitvoeren van onderzoek en het toezien op de uitvoering van een aantal bovenwettelijke maatre-

⁴ <https://hudoc.exec.coe.int/eng?i=004-52515>.

⁵ <https://www.rivm.nl/publicaties/bijdrage-van-tata-steel-nederland-aan-gezondheidsrisicos-van-omwonenden-en-kwaliteit>.

⁶ https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Gezonde_leefomgeving_Milieu/Projecten/Tata_Steel/Programma_Tata_Steel_2020_2050.

⁷ Kamerstuk 28 089, nr. 210.

gelen door het bedrijf. Dit heeft o.a. geleid tot aangescherpte vergunningen, de realisatie van een groot aantal verbetermaatregelen en de publicatie van verschillende onderzoeken waaronder het meest recente RIVM-onderzoek. Daarnaast heb ik in mijn brief van 22 september jl⁸ aangekondigd welke vervolgstappen ik ga zetten naar aanleiding van het RIVM-rapport. Ook deze maatregelen zijn bedoeld om de situatie te verbeteren. Daarmee doet het kabinet naar mijn mening dat wat nodig is om aan haar positieve verplichtingen op grond van artikel 8 EVRM te voldoen.

Verder zie ik als verschil dat de onderbouwing van de klachten in de zaak Cordella steunt op een aantal andere omstandigheden. In de eerste plaats is Italië eerder veroordeeld door het Hof van Justitie van de EU wegens schending van de EU-richtlijn inzake luchtverontreiniging, omdat Italië niet voldeed aan de Europese vergunningsvoorwaarden. Drie jaar later is de Europese Commissie een inbreukprocedure gestart tegen Italië wegens dezelfde schending. Deze inbreukprocedure is tot op heden niet gesloten. Bovendien heeft de Italiaanse rechter, naar aanleiding van een klacht van omwonenden van de Ilva-fabriek, eind vorig jaar prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de naleving van de Richtlijn industriële emissies door Italië. In Nederland is dit op dit moment niet aan de orde.

Samenvattend ben ik van mening dat het Cordella arrest niet één op één van toepassing is op de situatie rond Tata Steel. Evenwel is het jurisprudentie die onderdeel is van de afwegingen bij Tata Steel en is het dus goed om een vergelijking te maken en daarvan te leren.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen

⁸ Kamerstuk 28 089, nr. 266.