

POSTBUS 3007 | 2001 DA HAARLEM

Provinciale Staten van Noord-Holland
door tussenkomst van de statengriffier mw. drs. K. Bolt
Dreef 3, tweede etage
2012 HR HAARLEM

Gedeputeerde Staten

Uw contactpersoon

R.E. Reijners

BEL/OMB

Telefoonnummer +31235144957

rob.reijners@noord-holland.nl

1 | 46

Betreft: Informatievoorziening VTH provinciale bedrijven

Geachte leden,

In deze brief informeren wij u over de ontwikkelingen tot 11 april 2024 op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH) bij bedrijven waar de provincie bevoegd gezag is.

U ontvangt deze informatie in 2024 volgens afspraak tweemaandelijks ter bespreking. Deze informatie is op hoofdlijnen en in deze brief verwijzen we voor specifieke informatie naar de websites van de provincie en de omgevingsdiensten.

Givaudan

Op 27 juli 2023 is de beroepstermijn voor de omgevingsvergunning voor de geur- en smaakfabriek Givaudan in Naarden verstreken. De revisievergunning is per 28 juli 2023 van kracht geworden.

Nu de revisievergunning in werking is getreden, dient Givaudan aan de voorschriften en normen in deze vergunning te voldoen. De revisievergunning is voor de OD NZKG het uitgangspunt voor toezicht en handhaving. Givaudan kan praktisch gezien pas aan alle normen voldoen, nadat verschillende maatregelen zijn geïmplementeerd, zoals in het bijzonder de verhoging van vier schoorstenen. Om deze reden is tijdens het bestuurlijk overleg (van juli 2021) een Afsprakenkader opgesteld waarin is afgesproken dat Givaudan de verhoging van de schoorstenen en andere maatregelen zo spoedig mogelijk, maar uiterlijk binnen twee jaren ná inwerkingtreding van de revisievergunning realiseert. De OD NZKG neemt dit Afsprakenkader in acht tijdens het toezicht.

Verzenddatum

17 APR. 2024

Kenmerk

2194841/2241338

Uw kenmerk

Postbus 3007
2001 DA Haarlem
Telefoon (023) 514 3143

Houtplein 33
2012 DE Haarlem
www.noord-holland.nl
Kvk-nummer 34362354
Btw-nummer NL.0010.03.124.B.08

De gemeente Gooise Meren heeft op 12 juli 2023 het Bestemmingsplan Huizerstraatweg 113b ('V/d. Roest-terrein') vastgesteld voor woningbouw tegenover Givaudan. Daarbij gaat de gemeente uit van een geurbelasting van 0,6–0,8 geureenheden, terwijl in de revisievergunning een realistische geurbelasting van iets meer dan 1 geureenheid is opgenomen op basis van actueel onderzoek.

Er zijn inmiddels 4 beroepen ingediend tegen het vastgestelde bestemmingsplan. Ook de provincie Noord-Holland heeft, afgestemd met de OD NZKG, beroep aangetekend tegen het bestemmingsplan met betrekking tot het Bijzonder Provinciaal landschap, het NNN gebied en het feit dat in het bestemmingsplan onvoldoende rekening is gehouden met de actuele en geldende omgevingsvergunning van Givaudan, waar de provincie het bevoegd gezag is.

Op 14 februari 2024 heeft de voorzieningenrechter een uitspraak gedaan over het ingestelde beroep van Givaudan. Het bestemmingsplan is geschorst in afwachting van een beslissing in beroep in een bodemprocedure. Het voorkomen van (eventuele toekomstige) belemmeringen in de bedrijfsvoering van Givaudan heeft bij deze beslissing zwaarder gewogen dan de belangen van initiatiefnemers (vertraging van de woningbouw).

In december 2023 heeft tussen de wethouder van Gooise Meren en de directie van Givaudan een constructief gesprek plaatsgevonden over aanvullende geur maatregelen bovenop de normering in de revisievergunning. Givaudan heeft onderzoek gedaan naar verdergaande mogelijke opties voor emissiereductie. Met het volgende resultaat:

1. Uit berekeningen blijkt dat een nog verdere verhoging van de schoorstenen tot extra geurcontouren te leiden op nieuwe plaatsen, wat niet wenselijk is.
2. Er kan nog geen inschatting worden gemaakt van de haalbaarheid van andere extra maatregelen.
3. Volgens Givaudan is er nog geen oplossing voor de woningbouw op het Van der Roest-terrein, zeker niet als op lange termijn een geurcontour van <0.5 het streven is.

ICL Fertilizers

ICL Fertilizers is een fabriek voor kunstmest aan de Fosfaatweg (Coenhaven). Deze fabriek wordt gezien als één van de veroorzakers van geuroverlast in Tuindorp Oostzaan (Amsterdam Noord). Er wordt onderzoek gedaan naar de oorzaak van de toename van meldingen.

De OD NZKG wil de resultaten van de diverse geuronderzoeken van de afgelopen jaren bij de bedrijven op industrieterrein Houthavens vastleggen in een geactualiseerde vergunning. ICL heeft eind september 2023 een concept revisievergunningsaanvraag ingediend. Deze aanvraag voldeed niet aan de verwachtingen van de OD NZKG. Aan ICL is aangegeven dat de OD NZKG door gaat met het ambtshalve actualiseren van de vergunning en verwacht dit proces te kunnen afronden in het eerste helft van 2024.

Eind 2023 heeft ICL, zonder verder vooroverleg, toch een revisievergunning ingediend bij de OD NZKG. Deze wordt op dit moment beoordeeld.

Het bestuur in stadsdeel Noord Amsterdam draagt de regie van de klachtenbehandeling op dit dossier over naar de centrale stad. Wethouders willen en worden door OD NZKG op de hoogte gebracht van deze wijziging.

Ketjen (voorheen Albemarle)

De provincie Noord-Holland is bevoegd gezag van het bedrijf Ketjen. Ketjen is een chemisch bedrijf, dat gevestigd is in het Hamerkwartier in de gemeente Amsterdam. Het bedrijf heeft een risicocontour met betrekking tot externe veiligheid en veroorzaakt geluidhinder. De gemeente Amsterdam is voornemens om een woningbouwlocatie te ontwikkelen met 6.500 appartementen in de directe nabijheid van het bedrijf. Ketjen en de gemeente Amsterdam zijn verwikkeld geraakt in een belangenstrijd over deze voorgenomen woningbouwlocatie. Zo heeft het bedrijf beroep aangetekend op het bestemmingsplan 'Exclusiva Hamerkwartier'. Het bedrijf maakt zich zorgen over het aantal potentieel gehinderden in haar nabijheid en daarmee ook de toekomstplannen van het bedrijf.

De OD NZKG heeft twee rollen ten aanzien van deze ontwikkeling. De omgevingsdienst voert namens de provincie Noord-Holland het bevoegd gezag uit over dit bedrijf en is adviseur van de gemeente Amsterdam, onder meer over de uitwerking van de regels over Externe Veiligheid. Het is ten allen tijde aan de gemeente Amsterdam om gegeven adviezen af te wegen en te verwerken in beleid en beslissingen.

Op 18 oktober 2023 heeft in verband met het geschil tussen Ketjen en de gemeente Amsterdam over de Ruimtelijke Ontwikkeling (RO), een zitting plaatsgevonden bij de Raad van State. Op 13 maart 2024 heeft de Raad van State het bestemmingsplan "Exclusiva Hamerkwartier"

wegens onvolledige en onjuiste informatie en onvoldoende motivering over de aanvaardbaarheid van de externe risico's en het groepsrisico van de planontwikkeling vernietigd.

Ontwikkelingen Tata steel en Harsco Metals

Toezicht en Handhaving

Verscherpt toezicht op de kookgasfabrieken (KGF)

De toename in het aantal ongewone voorvallen en handhavingsmaatregelen die nodig zijn om naleving te bevorderen, zijn redenen geweest om met ingang van 20 juni 2023 de werkeenheden KGF van het Tata Steel onder verscherpt toezicht te plaatsen.

In management- en directie-overleggen delen Tata Steel en de OD NZKG de status van alle projecten binnen het verscherpt toezicht. Tata Steel geeft aan dat ze nagenoeg volgens planning lopen, de OD NZKG verifieert dit in de praktijk.

De focus ligt nu op de 'ongewone voorvallen': de kwaliteit van de meldingen, het onderzoek naar de oorzaken en de aanpassing van de vergunning. Dit is onderdeel van het Verbeterplan.

Lasten onder dwangsom (LOD)

- a. Inzake ongerechte kooks zijn tot op heden zes overtredingen van de derde LOD geconstateerd en verbeurd. Sinds de VTH-brief van februari 2024 zijn er dus geen nieuwe verbeuringen bijgekomen. Wel is een aantal nieuwe situaties in onderzoek.
- b. Inzake stofkalibratie is de LOD opgeheven. Uitgebreid onderzoek heeft uitgewezen dat de wijze van kalibratie inmiddels voldoende betrouwbaar is.
- c. Inzake de overschrijding van de stofnorm in de oxystaalfabriek heeft Tata Steel gemeld dat deze ongedaan is gemaakt. De OD zal deze stelling op korte termijn met een eigen stofmeting verifiëren. Bij een gunstige uitslag kan de LOD worden opgeheven.

Camera's gericht op Tata Steel

De OD NZKG heeft eigen camera's gericht op beide KGF. Een beeldanalist onderzoekt de eigen en ook externe beelden. Zo heeft de

OD zicht op eventuele onverhoopte drukkingen van ongere kooks. Bij verdachte situaties vraagt de OD gegevens op bij Tata Steel.

Het staalbedrijf gebruikt zelf ook camera's om real-time de bedrijfsprocessen te volgen en bij te sturen. De OD kan gebruikmaken van een interne werkafpraak bij Tata Steel dat deze beelden drie weken lang opgevraagd kunnen worden. Er is geen wettelijke regeling of vergunningvoorschrift dat bepaalt dat Tata Steel deze beelden moet maken, bewaren of met de OD delen.

Greenpeace en Stichting Frisse Wind hebben 20 maart 2024 gemeld dat ze een FTIR-infraroodcamera hebben geplaatst om de uitstoot van het terrein van Tata Steel te monitoren. De OD NZKG is bekend met de techniek en onderzoekt de mogelijkheden ervan voor het toezicht. In Nederland kennen we geen voorbeelden van gebruik ervan in het milieutoezicht. Daarom vraagt de OD NZKG ook naar ervaringen van toezichthouders binnen hun Europees netwerk. De eventuele investering zou fors zijn en dus willen we een goed inzicht hebben in wat deze techniek op kan leveren en of het ons toezicht kan versterken.

De OD NZKG is al langer bekend met andere toepassingen van IR-techniek en gebruikt al geruime tijd een zogeheten FLIR camera.

Metingen diffuse bronnen en batterijschoorstenen

In opdracht van de OD heeft een geaccrediteerd meetbureau in juni 2023 een eerste serie diffuse-emissiemetingen uitgevoerd bij de KGF 2. In februari 2024 stonden de resterende metingen van diffuse emissies gepland en een herhaalmeting voor zware metalen bij batterij 23. Deze laatste is uitgevoerd maar de windrichting in die periode verhinderde het uitvoeren van de diffuse-emissiemetingen. Daarvoor zijn wel alle voorbereidingen getroffen, zodat ze bij geschikte weersomstandigheden direct kunnen worden uitgevoerd. De vrijgekomen capaciteit is benut voor metingen aan de batterijschoorstenen 11, 13 en 14 van KGF 1. De resultaten daarvan en van de herhaalmeting bij batterij 23 worden 23 april 2024 verwacht.

Documentaire 'STAAL'

In de aflevering van 20 maart 2024 van de documentaire 'STAAL' lijken medewerkers van Tata een ongewenste emissie te willen verhullen. Hiervoor was in de media veel aandacht. Getoond werd de afloop van groot onderhoud aan het filterhuis van de stofafzuigingsventilator (SAV) van een hoogoven. Als de afzuiging weer in werking wordt gezet, kan dat leiden tot een stofwolk. Die wordt dan in principe afgevangen bij de SAV, maar de medewerkers leken daar niet vanuit te gaan. De scène

geeft de zorgelijke indruk dat men meer gericht is op het voorkómen van detectie dan van emissie. De OD handelt deze informatie af conform de in het toezicht gebruikelijke werkwijze: er wordt onderzoek gedaan naar het incident, een onderzoeksrapport opgesteld waaruit zal blijken of Tata Steel in overtreding was en een melding had moeten doen. De OD NZKG heeft de directie van Tata Steel om uitleg gevraagd over het ogenschijnlijk berekende gedrag van het bedrijf. In het verscherpt toezicht op de kookgasfabrieken wordt van Tata Steel actie gevraagd om te zorgen voor een compliance-gerichte houding van medewerkers en een dienovereenkomstige tone-at-the-top.

Grondwateronderzoek

Tata heeft op 8 maart 2024 gereageerd op het verzoek van de OD NZKG om een verduidelijking van het in 2023 uitgevoerde grondwateronderzoek, een vervolgonderzoek en een plan van aanpak. Op 5 maart 2024 ontving de OD NZKG een reactie van een advocatenkantoor namens Pelt & Hooykaas op het verzoek om aldaar maatregelen treffen waarmee het risico van verdergaande bodemverontreiniging wordt teruggebracht tot verwaarloosbaar. Beide reacties worden nu door de OD NZKG beoordeeld.

Regulering en expertise

Tijdelijke opslag kooks

Op 30 juni 2023 heeft OD NZKG een omgevingsvergunning verleend voor tijdelijke (maximaal twee jaar) opslag van kooks aan de Van Deldenweg 5. Deze opslag was bedoeld voor kooks die tijdens de renovatie van Hoogoven 6 niet verwerkt zouden kunnen worden en waarvoor op de bestaande opslaglocaties geen ruimte was. In de aanvraag was voldoende aangetoond dat deze opslag geen andere of grotere nadelige gevolgen voor het milieu zou veroorzaken dan al is toegestaan. Een bezwaarschrift van omwonenden is na een hoorzitting in oktober 2023 ongegrond verklaard.

Tata Steel heeft tot op heden geen kooks opgeslagen op het tijdelijke opslagterrein en de renovatie van Hoogoven 6 is inmiddels afgerond. Tata Steel heeft aangegeven dat de verleende vergunning voor het tijdelijk opslaan van kooks niet zal worden gebruikt.

Onderzoeksverplichting reductie stikstofdioxiden bij KGF 1

De OD NZKG onderzoekt of de emissie van stikstofdioxiden (NO_x) door KGF 1 verlaagd kan worden richting 500 mg/m³. Hiertoe heeft de OD in 2022 een onderzoeksverplichting aan Tata opgelegd. Het onderzoek

moet inzicht geven in mogelijke maatregelen en de kosten daarvan. De resultaten kunnen aanleiding geven voor een verdere aanscherping van de NO_x-normering in de vergunning.

De OD NZKG heeft de eerste resultaten van het onderzoek ontvangen en beoordeeld. De OD wil meer duidelijkheid over de mogelijkheden van het combineren van maatregelen en vraagt proeven om de schoorsteenemissies te verlagen. Aan de hand van de beschikbare informatie, de ingediende rapporten en de nog in te dienen onderzoeksresultaten zal de OD de vergunning ambtshalve wijzigen.

Verzoeken om aanpassing en intrekking van vergunningen

Op 3 november 2023 heeft het Milieuplatform IJmuiden Noord de OD NZKG en de provincie Noord-Holland per mail opgeroepen met een maatwerkvoorschrift te komen dat Tata Steel verplicht een back-up-afzuigwagen aan te schaffen. Dit om emissies te voorkomen tijdens de renovatie van de huidige afzuigwagens (kookszijdige ontstopping). Op 8 februari 2024 is nogmaals door deze organisaties per mail gevraagd om de vergunning aan te scherpen. De OD NZKG behandelt deze verzoeken in een uitgebreide voorbereidingsprocedure.

Op 13 oktober 2023 heeft de werkgroep gezondheid leefomgeving een verzoek ingediend om uiterlijk eind 2029 KGF 2 en hoogoven 7 te sluiten. In de werkgroep nemen deel FrisseWind.Nu, Gezondheid op 1, Milieuplatform IJmuiden Noord, Dorpsraad Wijk aan Zee, Stichting Schapenduinen en Stichting Duinbehoud. De OD NZKG betreft dit verzoek bij het lopende onderzoek naar de mogelijkheden voor het intrekken van de vergunning van de kookgasfabrieken, onderzoekt de emissie van hoogoven 7 en probeert een gesprek te initiëren tussen Tata Steel en de werkgroep gezonde leefomgeving.

Overzicht van lopende juridische procedures, stand per 26-3-2024.

- i. Bezwaar van omwonenden tegen omgevingsvergunning windscherm: zittingsdatum 11 april 2024.
- ii. Beroep van omwonenden en Tata Steel tegen omgevingsvergunning ontstoffingsinstallatie bij de pelletfabriek: wachten op zittingsdatum.
- iii. Beroep van omwonenden tegen het besluit inzake implementatie van BBT-conclusie 49 bij de werkeenheden kooks- en gasfabrieken. Het besluit heeft betrekking op het stookstelsel (2022): wachten op zittingsdatum.
- iv. Beroep van Tata Steel en omwonenden tegen Geurbesluit I en II (2022): wachten op zittingsdatum.

- v. Beroep van Tata tegen LOD III ongere kooks (en bijbehorende invorderingsbesluiten): wachten op zittingsdatum.
- vi. Beroep van Tata Steel tegen weigering vergunning ongere kooks (2023): wachten op zittingsdatum.
- vii. Beroep van Tata Steel tegen intrekking maatwerkbesluit in het kader vermijdings- en reductieprogramma (2022): wachten op zittingsdatum.
- viii. Beroep van MOB tegen afwijzing actualisatieverzoek (2022): wachten op zittingsdatum.
- ix. Hoger beroep van omwonenden tegen de uitspraak van de rechtbank inzake zwaveldioxide-emissie zwavelzuurfabriek besluit 2021: wachten op zittingsdatum.
- x. Hoger beroep van Tata Steel inzake omgevingsvergunning bouw werktijdenonthefing. Betreft het afwijzing van een verzoek om ontheffing van de werktijdenregels. In de uitspraak van de rechtbank is de OD in het gelijk gesteld: wachten op een zittingsdatum.
- xi. Hoger beroep van omwonenden inzake handhaving ten aanzien van Tata Steel met betrekking tot de ISO-certificering. In de uitspraak van de rechtbank is de OD in het gelijk gesteld: wachten op een zittingsdatum.

Groen Staal Fase 1

Naar aanleiding van de door Tata Steel ingediende concept-Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) heeft de OD NZKG in de eerste week van februari 2024 twee informatie-avonden gehouden. In totaal ongeveer 90 bewoners en belanghebbenden kregen van de OD en ketenpartners uitleg over het vergunningenproces. Zij konden experts bevragen en ter plekke zienswijzen indienen. De OD NZKG heeft 19 zienswijzen ontvangen.

Eind mei zal de OD het advies op de concept-NRD opleveren, met daarin verwerkt het advies van de commissie-mer), waarna het medio juni in GS kan worden besproken/vastgesteld.

Ter voorbereiding op de beoordeling van de plannen van Tata Steel heeft een delegatie van de OD NZKG en de commissie-mer een werkende Electric Arc Furnace-fabriek in Duitsland bezocht. Later dit jaar volgt een bezoek aan een werkende Direct Reducing Iron-fabriek.

Ten slotte: het voorzorgsbeginsel

In de commissievergadering van 2 oktober 2023 heeft gedeputeerde Olthof toegezegd om te kijken of het RIVM rapport, waarin een verband wordt gelegd tussen de gezondheid in de IJmond en de uitstoot van

Tata Steel, nieuwe handvatten geeft voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel. Daarop heeft de OD NZKG het kantoor van de landsadvocaat, Pels Rijcken, advies gevraagd en verzocht daarin de Omgevingswet en de artikelen 2 en 8 van het Europees verdrag voor de rechten van de mens (EVRM) te betrekken.

Op 21 maart 2024 is het eindadvies van Pels Rijcken ontvangen. U treft dit aan als bijlage 1 van deze brief.

De korte samenvatting is dat het voorzorgsbeginsel wel van toepassing is maar op zichzelf geen grondslag biedt voor het intrekken of wijzigen van de vergunningen van Tata Steel.

Het voorzorgsbeginsel kan vergen dat een overheid maatregelen neemt als de potentieel schadelijke gevolgen van een verschijnsel in een objectieve wetenschappelijke evaluatie zijn vastgesteld maar een wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de precieze oorzaken, de omvang van het risico en de effectiviteit van de te nemen maatregelen. Het RIVM-rapport is een wetenschappelijke risico-evaluatie als bedoeld en toont een verband tussen de onderzochte uitstoot van Tata Steel en het gevaar voor de gezondheid van omwonenden.

Dit rechtvaardigt de toepassing van het voorzorgsbeginsel, mits aannemelijk is dat de huidige uitstoot overeenkomt met die waarop het RIVM zich heeft gebaseerd (t/m 2022). Sinds 2022 is bij Tata Steel echter een aantal substantiële emissiereducerende maatregelen genomen.

Het RIVM-rapport noemt het voorts aannemelijk dat er een 'real and immediate risk' bestaat voor het leven en welzijn van de omwonenden. Daarom kunnen op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM van de overheid (aanvullende) beschermende maatregelen worden verlangd.

Het voorzorgsbeginsel verplicht de overheid tot onderzoek, toezicht, handhaving en informatie. Daaraan wordt al voldaan, onder meer door het RIVM-onderzoek, maar het is raadzaam om aanvullend onderzoek te doen naar het effect van de recent getroffen milieumaatregelen en naar de impact van de afzonderlijke installaties van Tata Steel. Het advies noemt, zonder daar nader op in te gaan, ook het uitvaardigen van milieuregelgeving en het vaststellen van omgevingswaarden.

Het advies concludeert dat het voorzorgsbeginsel sec onder de vigerende jurisprudentie geen titel geeft om een omgevingsvergunning milieu te wijzigen of in te trekken en evenmin bij de vaststelling van een handhavingsbeschikking.

Wel biedt de aanstaande aanscherping van de Richtlijn industriële emissies (RIE) mogelijkheden voor strengere voorschriften. Zodra deze aanscherping van kracht is gaan wij hiervoor de mogelijkheden onderzoeken.

Onder de Omgevingswet is het mogelijk scherpere immissiegrenswaarden of omgevingswaarden vast te stellen door het Rijk (in het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit activiteiten leefomgeving), door de provincie (indirect, in de omgevingsverordening) en door de gemeenten (in de omgevingsplannen). Een strengere immissiegrenswaarde of omgevingswaarde leidt echter niet automatisch tot aanscherping van de vergunde emissies van een specifieke bron (bijvoorbeeld die van Tata Steel). Het vergt nader onderzoek om te bepalen welke mogelijkheden dit Omgevingswetinstrument in de praktijk kan bieden.

Uitleg hierover komt aan de orde in een technische briefing op 30 mei aanstaande.

Tot slot

Heeft u vragen over deze brief? Vanzelfsprekend zijn we bereid uw vragen over deze brief in de eerstvolgende commissievergadering te beantwoorden.

Hoogachtend,

Gedeputeerde Staten van Noord-Holland,



provinciesecretaris
M.J.H. van Kuijk



voorzitter
A.Th.H. van Dijk

Bijlagen:

1. Eindadvies Pels Rijcken
2. MEMO OD NHN inzake reductie NOx bij Tata Steel

Bijlage 1: Eindadvies Pels Rijcken

voor Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied

van Pels Rijcken

datum 21 maart 2024

inzake Eindadvies toepassing voorzorgsbeginsel, versie 2

zaaknr 11021155

Inleiding

Naar aanleiding van de publicatie van het RIVM-rapport '*De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving*' van september 2023, heeft de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (ODNZKG) verzocht om advies over de rol van het voorzorgsbeginsel vanwege de inhoud van het rapport. In het bijzonder is verzocht om juridisch te onderzoeken of het door het RIVM aangetoonde verband tussen wat het RIVM aanduidt als de *huidige* uitstoot van Tata Steel en de gezondheidstoestand van omwonenden van Tata Steel, de toepassing van het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt.¹

Graag voldoen wij aan dit verzoek waarbij wij opmerken dat met ODNZKG is afgesproken dat pas in een eventueel vervolgadvisie zal worden ingegaan op de vraag waar de eventuele toepassing van het

¹ Zie RIVM, de bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, *RIVM-rapport 2023-0171*.

voorzorgsbeginsel toe zou moeten of kunnen leiden anders dan dat wij een korte opmerking maken over de eventuele noodzakelijkheid om vervolgonderzoek uit te voeren en aanvullend te monitoren. Eventuele nadere maatregelen zijn niet betrokken bij dit advies. Dat zou in een eventueel vervolgadvisie aan de orde komen.

Het advies kent de volgende opbouw. In paragraaf 2 is een korte samenvatting van dit advies opgenomen. In paragrafen 3–4 wordt ingegaan op de aard en inhoud van het voorzorgsbeginsel en de positieve (milieu)plichten onder artikel 8 EVRM. Vervolgens zal in paragraaf 5 kort aandacht worden besteed aan de mogelijkheden voor overheden om het voorzorgsbeginsel bij verlening of actualisatie van omgevingsvergunningen toe te passen, waarbij ook wordt ingegaan op het kader onder de Omgevingswet (paragraaf 6). In paragraaf 7 gaan wij in op de vraag of het voorzorgsbeginsel kan worden toegepast vanwege het door het RIVM aangetoonde verband tussen wat wordt aangeduid als de huidige uitstoot van Tata Steel en de gezondheidstoestand van omwonenden van Tata Steel. Het advies wordt afgesloten met een conclusie (paragraaf 8).

Ten einde misverstanden te voorkomen merken wij op ervan uit te gaan dat het genoemde RIVM-rapport bekend is bij de lezer van dit advies en dat het derhalve niet noodzakelijk is een samenvatting van het advies op te nemen.

Samenvatting

Samenvattend concluderen wij dat het door het RIVM aangetoonde verband tussen wat wordt aangeduid als de huidige uitstoot van Tata Steel en het gevaar voor de gezondheid van de omwonenden, de toepassing van het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt. Het RIVM-rapport kan naar onze inschatting als een wetenschappelijke risico-evaluatie worden gekwalificeerd ter zake van de mogelijke schadelijke gevolgen van de uitstoot van stof, geur, geluid, fijnstof en stikstofdioxide die afkomstig is van het terrein van Tata Steel. Wel zal aannemelijk moeten zijn dat de uitstoot op dit moment hetzelfde is als de uitstoot die het uitgangspunt is geweest voor het onderzoek van het RIVM, hetgeen niet op voorhand vaststaat.² Op basis van het RIVM-rapport concluderen wij ook dat er

² Het is ons bekend dat na afloop van het onderzoek van het RIVM maatregelen zijn genomen die vermoedelijk een positief effect hebben op

een "real and immediate risk" bestaat voor het leven en/of welzijn van personen of het milieu. In dat kader is onze inschatting dat er op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM een informatieverplichting geldt jegens de omwonenden van Tata Steel en er een noodzakelijkheid bestaat voor de uitvoering van nader onderzoek. Uitgaande van het bestaande juridische kader zien wij vooralsnog geen juridische grondslag om enkel en alleen op basis van het voorzorgsbeginsel de omgevingsvergunning van Tata Steel in te trekken dan wel te wijzigen (als een dergelijke bevoegdheid aanwezig zou zijn).

In het licht van het voorzorgsbeginsel maken wij uit het RIVM-rapport op dat er op een aantal punten wetenschappelijke onzekerheid bestaat over de gezondheidsrisico's van de omwonenden van Tata Steel. In dat verband merken wij op dat uit recente jurisprudentie volgt dat het voorzorgsbeginsel met zich mee kan brengen dat in gevallen waarin het bevoegd gezag twijfelt over het karakter van een onderzoeksrapport, zekerheidshalve kan worden aangenomen dat significante gevolgen *niet* op voorhand kunnen worden uitgesloten. Echter, uit de huidige jurisprudentie volgt ook dat het bevoegd gezag niet de ruimte heeft om uit voorzorg een omgevingsvergunning te weigeren of op basis van enkel en alleen het voorzorgsbeginsel voorschriften te verbinden aan een te verlenen vergunning. Het is de vraag hoe dit zich zal ontwikkelen onder de Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking is getreden. Hoewel het voorzorgsbeginsel in de Omgevingswet is opgenomen, lijkt het met name ingezet te kunnen worden bij de vaststelling van een omgevingsvisie.

Concrete maatregelen

Naar onze opvatting kunnen naar aanleiding van het RIVM-rapport de volgende concrete maatregelen worden overwogen:

- Het informeren van de omwonenden van Tata Steel (voor zover dat nog niet is gebeurd);
- Het verrichten van nader onderzoek naar de huidige uitstoot van chemische stoffen van het terrein van Tata Steel;
- (Aangescherpte) monitoring van de huidige uitstoot van chemische stoffen van het terrein van Tata Steel;

emissies. Deze maatregelen en de effecten ervan zijn niet betrokken bij dit advies.

- Aangescherpte toezicht en handhaving op de voorschriften die aan de vergunningen van Tata Steel zijn verbonden;
- Het opleggen van (preventieve) lasten onder dwangsom of bestuursdwang indien Tata Steel de in de vergunning opgenomen voorschriften overtreedt of dreigt te overtreden;
- Hoewel het niet mogelijk is om de aan de aan Tata Steel verleende vergunningen louter op grond het voorzorgsbeginsel te wijzigen, kan (bijvoorbeeld door middel van monitoring) worden gezien of de aan de vergunning verbonden voorschriften nog toereikend zijn en kan worden ingezet op de wijziging ervan. Uiteraard zal moeten worden onderzocht of de feiten en omstandigheden zodanig zijn dat hiertoe een voldoende rechtsgrond aanwezig is.
- Ook bestaat de mogelijkheid van intrekking, maar opgemerkt moet worden dat de aan Tata Steel verleende vergunningen niet louter op grond van het voorzorgsbeginsel kunnen worden ingetrokken. Wij merken hierbij overigens op dat het intrekken van verleende vergunningen de meest vergaande maatregel is en verwijzen op dit punt naar het advies van onze collega's over het intrekken van de aan Tata Steel verleende vergunningen.

In het navolgende bespreken wij aan de hand van de kernelementen van het voorzorgsbeginsel en recente jurisprudentie de rol van het voorzorgsbeginsel vanwege de inhoud van het RIVM-rapport.

Het voorzorgsbeginsel algemeen

Er bestaat geen eenduidige definitie van het voorzorgsbeginsel. Uitgaande van de Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM/2000/0001 (hierna: Mededeling)³ en jurisprudentie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel, kan gesteld worden dat de kern van de toepassing van het voorzorgsbeginsel is dat op een gestructureerde wijze risico's voor mens en milieu zo volledig mogelijk in kaart worden gebracht en geëvalueerd, om vervolgens de meest in aanmerking komende maatregelen te kunnen nemen:

“Indien ten gevolge van toetsbare kennis een redelijk vermoeden bestaat dat een bepaalde handeling een ongewenst gevolg heeft voor mens of milieu, maar het causale verband

³ Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM/2000/0001), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1399208802658&uri=CELEX:52000DC0001>

tussen handeling en gevolg niet met volledige zekerheid kan worden aangetoond, is degene die beslist over het toelaten of verrichten van de handeling, verplicht een controleerbare afweging te maken of het risico al dan niet genomen kan worden of het gevolg zal intreden”.

Overigens kan uit Nederlandse jurisprudentie worden opgemaakt dat rechters veelal voor een vergelijkbare interpretatie van het voorzorgsbeginsel kiezen:

“De rechtbank betreft bij de beoordeling het zogenoemde voorzorgsbeginsel, een ongeschreven publiekrechtelijk rechtsbeginsel. Dit beginsel kan van de Staat vergen dat hij 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. De Staat heeft te kennen gegeven dat hij zich mede door het voorzorgsbeginsel heeft laten leiden bij het nemen van maatregelen en bij de voorlichting van het algemene publiek in verband met Q-koorts.” (onderstr. toegev.)

Rb DH 25 januari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:587, rov. 5.10 (Q-koorts)

De uitgangspunten bij toepassing van het voorzorgsbeginsel zijn, zo volgt uit voornoemde Mededeling, jurisprudentie en literatuur, als volgt:

- Het voorzorgsbeginsel kan worden toegepast in het geval significante gevolgen *niet* op voorhand kunnen worden uitgesloten.⁴
- Bij toepassing van het voorzorgsbeginsel dient een belangenafweging plaats te vinden. Maatregelen op grond van het voorzorgsbeginsel worden genomen zolang wetenschappelijke gegevens ontoereikend of onnauwkeurig zijn (wetenschappelijke onzekerheid omtrent milieu- of gezondheidsrisico's) of geen uitsluitel bieden en het risico

⁴ Rechtbank Midden-Nederland 16 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6106, r.o. 16.

- voor de maatschappij van het betreffende risico onaanvaardbaar hoog wordt geacht.⁵
- De toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist dat eerst een risico-evaluatie wordt gemaakt. Dit betekent dat er een wetenschappelijke evaluatie dient te worden gemaakt van de mogelijke schadelijke gevolgen van een gebeurtenis. Pas nadat een dergelijk onderzoek is verricht, kan worden besloten of toepassing moet worden gegeven aan het voorzorgsbeginsel.⁶
 - De te nemen maatregelen dienen in verhouding te staan tot het nagestreefde beschermingsdoel waarbij de voor- en nadelen moeten zijn onderzocht en afgewogen.
 - De enkele vrees voor gezondheidsrisico's is onvoldoende om aan te nemen dat er een noodzakelijkheid bestaat om maatregelen te treffen.⁷ Het moet aannemelijk zijn dat er een 'real and immediate risk' bestaat voor het leven of welzijn van personen of het milieu.⁸
 - Bij aantasting van de menselijke gezondheid of het milieu waar artikel 8 EVRM in het geding kan zijn, dient degene die zich hierop beroept aannemelijk te maken dat een minimumniveau van aantasting is overschreden.⁹
 - Op grond van het voorzorgsbeginsel kan er voorzorgbeleid worden ontwikkeld (zoals bij hoogspanningsleidingen). Indien dat het geval is dient in overeenstemming met dat beleid te worden gehandeld.¹⁰
 - Bij toepassing van het voorzorgsbeginsel wordt geacht een gezondheidsrisico te bestaan wanneer op basis van de beste wetenschappelijke kennis niet valt uit te sluiten dat er gezondheidsrisico's optreden.¹¹

⁵ ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4240. =

⁶ Rechtbank Den Haag 31 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17156, r.o. 11.1

⁷ ABRvS 5 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA2050, r.o. 30.

⁸ ABRvS 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3555, r.o. 5.2.

⁹ EHRM, Fadeyeva/Rusland, 5 juni 2005, nr. 55723/00

¹⁰ EHRM 7 juli 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0614DEC004189219, r.o. 42-44., ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4240, r.o. 11.

¹¹ Onder het beschermen van het milieu valt ook het beschermen van de volksgezondheid, waardoor het voorzorgsbeginsel ook kan worden toegepast in gevallen waarin er sprake is van dreigende gezondheidsschade (zie M.G. Faure & E. Vos (red.), Juridische afbakening van het voorzorgsbeginsel: mogelijkheden en grenzen, Den Haag: Gezondheidsraad 2003.

- Maatregelen op basis van het voorzorgsbeginsel dienen in verhouding te staan tot het nagestreefde beschermingsniveau en geen nulrisico ten doel te hebben.¹²

Het voorzorgsbeginsel in de rechtspraak van 2023

In civielrechtelijke en bestuursrechtelijke procedures wordt met regelmaat een beroep gedaan op het voorzorgsbeginsel. Dat is bijvoorbeeld gebeurd in klimaatzaken die in Nederland aanhangig zijn gemaakt, in procedures over luchtkwaliteit, in procedures met betrekking tot de aansprakelijkheid van de Staat vanwege Q-koorts, procedures die zien op de uitrol van 5G en procedures die zien op de kwalificatie van pZZS en ZZS.

Zie onder andere:

- Rb DH 24 juni 2015, ECLI:NL:RBDHA:2015:7145 (Urgenda/Staat der Nederlanden);
- Rb DH 25 januari 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:587 (Q-koorts)
- Gerechtshof DH 9 oktober 2018, ECLI:NL:GHDHA:2018:2591 (Urgenda /Staat der Nederlanden);
- Gerechtshof DH 7 mei 2019, ECLI:NL:GHDHA:2019:915 (Milieudefensie c.s./Staat der Nederlanden);
- Hoge Raad 20 december 2019, ECLI:NL:HR:2019:2006 (Urgenda/Staat der Nederlanden);
- Rb DH 25 mei 2020, ECLI:NL:RBDHA:2020:4461 (Stop 5G/Staat der Nederlanden);
- Gerechtshof DH 15 juni 2021, ECLI:NL:GHDHA:2021:1052 (Stop 5G/Staat der Nederlanden);
- Rb DH 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302 (gelijkstelling pZZS aan ZZS);
- Rb DH 31 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17156 (gelijkstelling pZZS aan ZZS).

In 2023 is het voorzorgsbeginsel in ten minste zes verschillende zaken toegepast in de Nederlandse en Europese rechtspraak. Het ging om (i) een zaak waar een omgevingsvergunning was verleend voor een veehouderij¹³, (ii) een zaak over een ondergrondse hoogspanningsverbinding¹⁴, (iii) twee

¹² Mededeling van de Commissie over het voorzorgsbeginsel (COM/2000/0001), 6.3.1. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?qid=1399208802658&uri=CELEX:52000DC0001>

¹³ ABRvS 20 september 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3555.

¹⁴ ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4240.

zaken over artikel 6 lid 3 van de Habitatrichtlijn,¹⁵ (iv) een zaak over potentieel zeer zorgwekkende stoffen¹⁶, en (v) een zaak over de aanleg van een nieuwe hoogspanningsleiding in Frankrijk. Uit deze rechtspraak kunnen de volgende gezichtspunten worden afgeleid:

- Naar het oordeel van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS of Afdeling) dient een omwonende die van mening is dat de overheid op grond van het voorzorgsbeginsel - ex artikel 8 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) - maatregelen moet treffen wegens onduidelijkheid over schadelijke gevolgen voor de menselijke gezondheid, te onderbouwen dat in het specifieke geval een '*real and immediate risk*' voor het leven of welzijn van personen bestaat en de overheid daarvan op de hoogte is. Dit is in overeenstemming met de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (hierna: EHRM). Daaruit volgt dat bij aantasting van het milieu of menselijke gezondheid artikel 8 EVRM in het geding kan zijn, maar dat degene die zich hierop beroept, aannemelijk moet maken dat een minimumniveau van aantasting van het milieu of volksgezondheid is overschreden.
- In Nederland is een aantal maal beslist om op basis van het voorzorgsbeginsel beleid te wijzigen en maatregelen te nemen.¹⁷ Een voorbeeld ervan is het in 2005 vastgelegde 'hoogspanningslijnenbeleid'.¹⁸ Achtergrond van dit beleid is wetenschappelijk onderzoek waaruit volgt dat er een statistische verhoging van het aantal gevallen van kinderleukemie voorkomt in de nabijheid van bovengrondse hoogspanningslijnen. Zowel de Afdeling als het EHRM hebben ter zake van hoogspanningslijnen geoordeeld dat het gerechtvaardigd is om het voorzorgsbeginsel toe te passen.¹⁹ Echter, omdat in beide zaken niet door de eisers is aangetoond

¹⁵ Rechtbank Midden-Nederland 16 november 2023, EHvJ 29 juli 2019, C-411/17, EU:C:2019:622 (Inter-Environnement Wallonie en Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen).

¹⁶ Rb DH 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302 (pZZS en ZZS).

¹⁷ ABRvS 15 november 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4240.

¹⁸ De brief waarin het beleid is vastgelegd van 3 oktober 2005 en is te raadplegen via:

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/ruimte/functies/bovengrondse/beleid/>. Bij brief van 4 november 2008

¹⁹ EHRM 7 juli 2022, ECLI:CE:ECHR:2022:0614DEC004189219, r.o.

dat (het aanleggen van de nieuwe) hoogspanningsleidingen hun privéleven op directe wijze en op ernstige wijze zou raken, zijn de klachten ongegrond verklaard.

- Het voorzorgsbeginsel brengt naar het oordeel van de rechtbank Midden-Nederland met zich mee dat in gevallen waarin het bevoegd gezag twijfelt over het karakter van een onderzoeksrapport, zekerheidshalve kan worden aannemen dat significante gevolgen *niet* op voorhand kunnen worden uitgesloten.²⁰
- De toepassing van het voorzorgsbeginsel vereist dat eerst een risico-evaluatie wordt gemaakt. Dit betekent dat er een wetenschappelijke evaluatie van de mogelijke schadelijke gevolgen van een gebeurtenis moet zijn uitgevoerd. Nadat een dergelijk onderzoek is verricht, kan worden besloten of toepassing moet worden gegeven aan het voorzorgsbeginsel.
- Uit de jurisprudentie van het Hof van Justitie volgt dat het voorzorgsbeginsel een algemeen beginsel is in het Europese recht, dat de betrokken autoriteiten verplicht om bij de uitoefening van hun bevoegdheden passende maatregelen te nemen, zodat potentiële gevaren voor de volksgezondheid, de veiligheid en het milieu voorkomen kunnen worden.²¹

EVRM

Artikel 8 en artikel 2 EVRM in algemene zin

Artikel 8 EVRM heeft een ruime reikwijdte en beschermt het recht op het privéleven en familie- en gezinsleven. Dat kan worden afgeleid uit de tekst van de bepaling:

1. Een ieder heeft recht op respect voor zijn privéleven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie.

²⁰ Rechtbank Midden-Nederland 16 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6106, r.o. 16.

²¹ HvJ EU 17 mei 2018, T-584/13, ECLI:EU:T:2018:279, ro. 58; HvJ EU 12 april 2013, T-31/07, ECLI:EU:T:2013:167, ro. 134; HvJ EG 21 oktober 2003, T-392/02, ECLI:EU:T:2003:277, ro. 121

2. Geen inmenging van enig openbaar gezag is toegestaan in de uitoefening van dit recht, dan voor zover bij de wet is voorzien en in een democratische samenleving noodzakelijk is in het belang van de nationale veiligheid, de openbare veiligheid of het economisch welzijn van het land, het voorkomen van wanordelijkheden en strafbare feiten, de bescherming van de gezondheid of de goede zeden of voor de bescherming van de rechten en vrijheden van anderen.

Het eerste lid strekt tot bescherming van het privé- familie- en gezinsleven van personen. Het tweede lid kent een drietal voorwaarden om te beoordelen of een inmenging gerechtvaardigd kan worden. Daartoe dient te worden beoordeeld of (i) de inbreuk is gebaseerd op een wetsbepaling, (ii) een legitiem doel dient, (iii) en ten slotte, ook als noodzakelijk kan worden beschouwd in een democratische samenleving. Uit de jurisprudentie van het EHRM volgt dat het niet voldoende is dat overheden zich onthouden van inbreuken op het privéleven van de burger. Zoals reeds opgemerkt hebben overheden de positieve verplichting om beschermende maatregelen te treffen. De positieve verplichting die lidstaten hebben is echter niet oneindig, er dient een fair balance te zijn. Hierop wordt nader ingegaan in randnummer 4.9 van deze notitie.

Zo oordeelde het EHRM ook op 1 februari 2018 in de zaak *Hadzhieva/Bulgarije*, ECLI:CE:ECHR:2018:0201JUD004528512

Artikel 2 EVRM

Artikel 2 EVRM kent niet rechtstreeks een recht op leven toe, maar legt aan de Verdragspartijen de plicht op om het recht van een ieder op leven te beschermen door de wet. Voor het onderhavige advies is het eerste lid van artikel 2 EVRM het meest relevant. Dat artikellid luidt als volgt:

1. Het recht van een ieder op leven wordt beschermd door de wet. Niemand mag opzettelijk van het leven worden beroofd, behoudens door de tenuitvoerlegging van een gerechtelijk vonnis wegens een misdrijf waarvoor de wet in de doodstraf voorziet.

Artikel 2 EVRM omvat zowel een procedurele als een materiële plicht voor overheden. De procedurele plicht houdt in dat overheden bepaalde overlijdensgevallen zorgvuldig moeten onderzoeken en zo nodig, al dan niet strafrechtelijke, maatregelen dienen te treffen ten aanzien van

diegenen die verantwoordelijk zijn voor het overlijden. Op grond van de materiële plicht zijn overheden gehouden om zich naar hun vermogen in te spannen om te voorkomen dat mensen vroegtijdig overlijden, onder andere door de toegang tot medische zorg. Onder artikel 2 EVRM geldt voor overheden ook een verbod om mensen opzettelijk van het leven te beroven. Dit betreft een negatieve verplichting en een positieve verplichting om passende maatregelen te nemen ter bescherming van het leven van personen.

Zie bijv. EHRM 27 september 1995 (GC), 18984/91 (*McCann e.a./VK*), EHRM 9 juni 1998, 23413 /94 (*L.C.B./VK*) en EHRM 28 oktober 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4558 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*).

Volgens vaste jurisprudentie zijn overheden namelijk jegens allen "within its jurisdiction" verplicht om "reasonable steps" te nemen ter bescherming van hun leven.²² Op overheden rust derhalve de positieve verplichting om preventieve maatregelen te nemen ter bescherming van personen die met de dood worden bedreigd door andere burgers. Artikel 2 EVRM omvat aldus een positieve verplichting voor overheden om effectieve bescherming te bieden indien het leven of de fysieke integriteit in het geding is en de autoriteiten dit wisten of hadden kunnen weten.²³ Zij moeten alle wetgevende en bestuurlijke maatregelen treffen die redelijkerwijs van hen kunnen worden gevergd om te voorkomen dat een reële en directe levensbedreiging zich verwezenlijkt (er hier ook een margin of appreciation). Daaronder begrepen het informeren van mensen over dreigend levensgevaar.²⁴

Positieve plicht overheid

In de moderne geïndustrialiseerde samenleving vinden vele activiteiten plaats die hinderlijk of gevaarlijk zijn voor de omgeving en de mensen en goederen die zich daar bevinden. De overheid heeft daarom ter bescherming van de belangen als bedoeld in de artikelen 2 en 8 EVRM, een positieve verplichting om (i) regelgeving tot stand te brengen of (ii) concrete handelingen te verrichten, die tot gevolg hebben dat activiteiten die een

²² EHRM 28 oktober 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4558 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*).

²³ EHRM 28 oktober 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4558 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*), EHRM 9 juni 1998, 23413 /94 (*L.C.B./VK*)

²⁴ EHRM 7 mei 2020, ECLI:CE:ECHR:2020:0507JUDO004388 (*Vardosanidze/Georgië*).

nadelige invloed op die belangen (kunnen) hebben worden gereguleerd.²⁵

De positieve verplichting vloeit voort uit diverse EHRM-uitspraken en houdt in dat wanneer een overheid over concrete kennis beschikt waaruit volgt dat een dreigende inbreuk bestaat die het recht op leven bedreigt of gezondheidsschade in het algemeen kan toebrengen aan een identificeerbare groep personen, een plicht aanwezig is om preventieve maatregelen te nemen. Het gaat om een 'reëel en onmiddellijk' risico voor het leven of de gezondheid van een of meer identificeerbare individuen/slachtoffers. Met 'reëel' wordt bedoeld dat een mate van waarschijnlijkheid bestaat dat het risico of de schade zich zal voordoen. De term 'onmiddellijk' heeft betrekking op de mate van afwendbaarheid van het intreden van het risico. Indien aan de voornoemde voorwaarde is voldaan, rust op een overheid een (positieve) verplichting om maatregelen te nemen die naar 'redelijke verwachting' tot afwijking van het risico leiden.

Zie bijvoorbeeld EHRM 28 oktober 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4558 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*).

Daar moet nog aan worden toegevoegd dat het EHRM als uitgangspunt neemt dat waar het gaat om 'dangerous activities of a man-made nature', er een verdergaande verplichting geldt dan wanneer het gaat om 'natural disasters' die risico's of schade kunnen veroorzaken.²⁶

Fair balance

Het voorgaande betekent niet dat de overheid altijd gehouden is (vergaande) maatregelen te nemen of af te dwingen of de maatregelen te nemen die de claimant voorstaat. Er mag geen 'onmogelijke of disproportionele last' op de overheid worden gelegd. Zonder op de details in te gaan – er is bijzonder veel jurisprudentie op dit punt – volgt uit de jurisprudentie van het EHRM dat als de overheid kennis had of had moeten hebben van een 'real and immediate risk' waaraan burgers worden blootgesteld, in beginsel verwacht wordt dat er maatregelen worden genomen. Of er

²⁵ EHRM 28 oktober 1998, ECLI:NL:XX:1998:AD4558 (*Osman/Verenigd Koninkrijk*).

²⁶ Zie EHRM 20 juni 2012, Decision 20701/09 (*Hadzhiyska/Bulgarije*), r.o. 15-16.

daadwerkelijk maatregelen moeten worden genomen hangt af van de uitkomst van de 'fair balance' toets:

"In determining whether or not a positive obligation exists, regard must be had to the fair balance that has to be struck between the general interest of the community and the interests of the individual, the search for which balance is inherent in the whole of the Convention [...]"²⁷ (onderstr. toev.)

En

"[T]he choice of means is in principle a matter that falls within the Contracting State's margin of appreciation." (EHRM 20 maart 2008, AB 2008/206 (*Budayeva e.a./Rusland*), r.o. 134).

Zie ook EHRM 24 januari 2019, EHRC 2019/107, m.nt. *Ramnewash (Cordella t. Italië)*.

Wide margin of appreciation

Daarnaast is er sprake van een *wide margin of appreciation* voor overheden, hetgeen inhoudt dat overheden een ruime beleidsvrijheid hebben bij de keuze van de maatregelen die worden genomen.²⁸

Het voorzorgsbeginsel

Uit vaste jurisprudentie van het EHRM volgt dat in kwesties van milieuvuiling de vraag aan de orde kan zijn of er sprake is van een schending van de artikelen 2 en 8 EVRM. Uit een uitspraak uit 2009 volgt dat het EHRM in artikel 8 EVRM ook het voorzorgsbeginsel leest. Het EHRM legt artikel 8 EVRM zo uit dat het bescherming omvat van de fysieke leefomgeving.²⁹ Het EHRM laat na in de uitspraak aan te geven wat het EHRM onder het voorzorgsbeginsel precies verstaat. Uit de uitspraak kan echter worden afgeleid dat bedoeld is dat op basis van het voorzorgsbeginsel en gelet

²⁷ EHRM 17 oktober 1986, 9532/81, NJ 1987/945 (*Rees/Verenigd Koninkrijk*), rov. 37.

²⁸ EHRM 24 juli 2014, EHRC 2014/240 (*Brincat c.s./Malta*), rov. 101., EHRM 7 februari 2017, ECLI:CE:ECHR:2017:0207JUD005781809, r.o. 67 (*Lashmankin e.a./Rusland*); EHRM 12 februari 2009, nr.17472/04, r.o. 67 (*Bodrov/Rusland*).

²⁹ EHRM 2 oktober 2001, 36022/97 (*Hatton/UK*); EHRM 30 november 2004, 48939/99 (*Öneryildiz/Turkije*).

op wetenschappelijke en technische kennis op een bepaald moment, de afwezigheid van zekerheid over het intreden van milieu- en gezondheidsschade niet kan rechtvaardigen dat een overheid nalaat effectieve en proportionele maatregelen te nemen die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare schade. Dat sluit aan bij de eerder genoemde mededeling van de Europese Commissie en wordt bevestigd in een in 2021 door het EHRM gepubliceerde factsheet over milieu en het EVRM³⁰ en in de literatuur.³¹

Positieve (milieu)plichten ingevolge artikel 8 EVRM

De verplichting om op grond van artikel 8 EVRM passende maatregelen te nemen, houdt in het licht van het voorzorgsbeginsel mede in dat de overheid gehouden is om schadebeperkende en/of preventieve maatregelen te nemen tegen gevaar, ook als niet zeker is dat het gevaar zich zal verwezenlijken. Het moet zoals reeds opgemerkt duidelijk zijn dat er een 'real and immediate risk' bestaat. Daarbij hebben de overheden een 'margin of appreciation' bij het nemen van passende maatregelen. Overheden hebben, zoals reeds opgemerkt, vrijheid bij de keuze van de te nemen maatregelen, zij het dat deze daadwerkelijk redelijk en geschikt moeten zijn (wide margin of appreciation en fair balance). Uit de artikelen 2 en 8 EVRM kunnen de hierna te noemen positieve verplichtingen ter zake van milieu worden opgemaakt:

- de verplichting tot uitvaardigen van milieuregelgeving;
- de verplichting tot het doen van onderzoek (geschiedt alvorens de besluitvorming);
- de verplichting tot toezicht;
- de verplichting tot handhaving;
- de verplichting tot het verstrekken van milieu-informatie.

De voornoemde positieve plichten worden hierna nader toegelicht.

Onderzoek

³⁰ ECHR, Factsheet –Environment and the ECHR, april 2021, te raadplegen via https://www.echr.coe.int/documents/fs_environment_eng.pdf.

³¹ Council of Europe, Manual of Human Rights and the Environment, Strasbourg, 2012, 2de ed., p. 139

Op grond van artikel 8 EVRM bestaat er, voorafgaand aan de totstandkoming van een omgevingsgerelateerd besluit, een positieve verplichting voor de overheid tot het doen van onderzoek. Hiermee wordt bewerkstelligd dat voorafgaand aan de start van de activiteiten wordt beoordeeld welke mogelijke nadelige gevolgen kunnen ontstaan voor de omgeving (het milieu). Op deze wijze kan er ook een 'fair balance' tussen de verschillende belangen tot stand worden gebracht. Het arrest *Taşkin e.a./Turkije* van het EHRM bevat een heldere overweging over de positieve verplichting tot het doen van onderzoek op grond van artikel 8 EVRM:

'119. Where a State must determine complex issues of environmental and economic policy, the decision-making process must firstly involve appropriate investigations and studies in order to allow them to predict and evaluate in advance the effects of those activities which might damage the environment and infringe individuals' rights and to enable them to strike a fair balance between the various conflicting interests at stake (...).' [onderstr. toegev. adv.]

Zie EHRM 10 november 2004, nr. 46117/99 (*Taşkin e.a./Turkije*), r.o. 119.

Voor wat betreft de voorliggende vraag is relevant dat uit het RIVM-onderzoek blijkt dat de activiteiten die Tata Steel ontplooit nadelige gevolgen hebben voor de door artikelen 2 en 8 EVRM beschermde belangen. Wij verwijzen naar paragraaf 7 voor een uitgebreide toelichting over het RIVM-onderzoek. Gelet op dit RIVM-onderzoek kan worden gesteld dat is voldaan aan de positieve plicht tot het verrichten van onderzoek. Het is wel raadzaam aanvullend onderzoek te doen zeker omdat de data waarvan het RIVM vanuit is gegaan van enige tijd gelden tijd en op het terrein van Tata als geheel ziet en niet op specifieke installaties ziet.

Toezicht

Uit de rechtspraak van het EHRM kan worden opgemaakt dat de overheid op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM ook de positieve verplichting heeft om toezicht te houden op de fysieke leefomgeving.³² Dat volgt bijvoorbeeld uit het arrest *Binişan/ Roemenië*:

³² EHRM 2 oktober 2001, 36022/97 (*Hatton/UK*); EHRM 30 november 2004, 48939/99 (*Öneryildiz/Turkije*).

'72. The Court reiterates that whenever a State undertakes or organises dangerous activities, or authorises them, it must ensure through a system of rules and sufficient control that the risk is reduced to a reasonable minimum. If damage nevertheless arises, it will only amount to a breach of the State's positive obligations if it was due to insufficient regulations or insufficient control, but not if the damage was caused through the negligent conduct of an individual or the concatenation of unfortunate events (...).' [onderstr. toegev. adv.]

EHRM 20 mei 2014, nr. 39438/05 (*Binişan/Roemenië*).

Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt niet duidelijk welke eisen (qua aard, frequentie en grondigheid) aan de positieve plicht tot het houden van toezicht worden gesteld. In het arrest *Ilaya Petrov/Bulgarije* oordeelde het EHRM bijvoorbeeld dat de afwezigheid van een systeem van toezicht op de goede toepassing van de veiligheidsvoorschriften voor de exploitatie van hoogspanningsinstallaties, de bepalende factor was geweest voor het plaatsvinden van een ongeluk tussen een kind en een hoogspanningsleiding.³³ Hieruit kan worden opgemaakt dat het EHRM het van belang acht dat de toezicht voorkomt dat er ongevallen plaatsvinden, dan wel nadelige gevolgen plaatsvinden voor de fysieke leefomgeving. Naar onze mening zal er een balans gevonden moeten worden tussen de volgende uitgangspunten:

- dat het toezicht effectief moet zijn, omdat het EVRM beoogt rechten te waarborgen die 'practical and effective' zijn (het is immers vaste jurisprudentie van het EHRM dat de rechten en waarborgen van het EVRM praktisch en effectief moeten zijn);
- het uitgangspunt dat op de overheid geen onmogelijke of disproportionele last gelegd mag worden, omdat de middelen en capaciteit van de overheid altijd beperkt zijn (margin of appreciation en fair balance).

Handhaving

Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt ook dat de overheid onder omstandigheden de positieve verplichting heeft om handhavend op te treden; (i) ter beëindiging van bestaande aantastingen en (ii) ter voorkoming van toekomstige aantastingen. Op grond van artikel 8 EVRM heeft de overheid in beginsel de positieve verplichting om handhavend op te treden tegen overtredingen van milieuregelgeving die (mede) ter bescherming van de gezondheid, het welzijn, de woning en/of het rustige

³³ EHRM 24 april 2012, nr. 19202/03, (*Ilaya Petrov/Bulgarije*)

genot van de woning is uitgevaardigd. Daar gelden twee voorwaarden voor:

- i. de overtreding heeft een bestaande aantasting van een of meer van die belangen tot gevolg (want de bescherming van het EVRM knoopt aan bij aantastingen, niet bij overtredingen);
- ii. die aantasting bereikt het 'minimum level of severity'.

Dat er een positieve verplichting kan bestaan om handhavend op te treden volgt bijvoorbeeld ook uit het arrest *Moreno Gómez /Spanje* van het EHRM.³⁴ Door niet handhavend op te treden tegen de overtredingen van de geluidsregelgeving had Spanje naar het oordeel van het EHRM zijn positieve verplichting onder artikel 8 EVRM geschonden:

'Although the Valencia City Council has used its powers in this sphere to adopt measures (such as the bylaw concerning noise and vibrations) which should in principle have been adequate to secure respect for the guaranteed rights, it tolerated, and thus contributed to, the repeated flouting of the rules which it itself had established during the period concerned. Regulations to protect guaranteed rights serve little purpose if they are not duly enforced and the Court must reiterate that the Convention is intended to protect effective rights, not illusory ones. The facts show that the applicant suffered a serious infringement of her right to respect for her home as a result of the authorities' failure to take action to deal with the night-time disturbances. (...) In these circumstances, the Court finds that the respondent State has failed to discharge its positive obligation to guarantee the applicant's right to respect for her home and her private life, in breach of Article 8 of the Convention.' [onderstr. toegev. adv.]

Zie EHRM 16 november 2004, nr. 4143/02 (*Moreno Gómez/Spanje*), r.o. 61-62

Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de overheid op grond van de artikelen 2 en 8 EVRM gehouden is tot actieve bescherming van de door die artikelen beschermde belangen.³⁵

³⁴ EHRM 16 november 2004, nr. 4143/02 (*Moreno Gómez/Spanje*)

³⁵ Zie bijvoorbeeld: EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99, AB 2005/43 m.nt. Woltjer, EHRC 2005/10, NJ 2005/210 (*Öneryildiz/Turkije*), r.o. 71 en 134, EHRM 16 november 2004, nr. 4143/02, AB 2004/453 m.nt. Barkhuysen, EHRC 2005/12 m.nt. Janssen, JB 2005/2 m.nt. Jansen, NJ 2005/344 m.nt. Dommering (*Moreno Gómez/Spanje*), r.o. 55 en EHRM 6 oktober 2009 (ontv.), nr. 5591/07 (*Allen e.a./VK*), r.o. 55-56.

Het voorgaande toegepast op de voorliggende vraag leidt tot het volgende. Uit het RIVM-rapport lijkt te volgen dat de huidige uitstoot van Tata Steel leidt tot een aantasting van de door de artikelen 2 en 8 EVRM beschermde rechten. Immers, de uitstoot van Tata Steel kan leiden tot vroegtijdige sterfte of ernstige ziektes veroorzaken. Wij verwijzen naar paragraaf 7 voor een nadere toelichting ter zake van het RIVM-rapport. Uit de rechtspraak van het EHRM valt op te maken dat de positieve verplichting om handhavend op te treden bestaat, indien de overheid weet of behoort te weten dat die activiteit vanuit een objectief perspectief een aantasting van de door de artikelen 2 en 8 EVRM beschermde belangen tot gevolg heeft of kan hebben. Gelet hierop kan er voor de overheid een positieve verplichting bestaan om een schending van artikel 8 EVRM te voorkomen. Echter, uit de rechtspraak van het EHRM kan niet eenvoudig worden afgeleid aan welke voorwaarden moet zijn voldaan om aan te kunnen nemen dat de overheid een plicht heeft om handhavend tegen Tata Steel op te treden teneinde haar activiteiten - die een nadelige invloed hebben op de door artikelen 2 en 8 EVRM beschermde belangen - te reguleren.

Handhavend optreden heeft tot doel het beperken en/of voorkomen van een (toekomstige) aantasting van door de artikelen 2 en 8 EVRM beschermde belangen. Het begrip 'concrete handelingen' is geen term uit de rechtspraak van het EHRM. Het EHRM gebruikt echter wel termen als 'operational measures', 'practical measures' of 'practical steps'. Hieruit kan worden opgemaakt dat van de overheid kan worden verlangd dat concrete handelingen worden verricht als dat noodzakelijk is, waarmee is bedoeld het verrichten van feitelijke handelingen, rechtshandelingen van individuele strekking en rechtshandelingen van algemene strekking. Het is bijvoorbeeld de vraag of een besluit tot handhaving als een "practical measures of step" kan worden gekwalificeerd. Dit kan niet zo zonder meer uit de EHRM-rechtspraak worden opgemaakt.

Positieve plicht tot verstrekken van informatie

Achter randnummer 4.10 hebben wij opgemerkt dat het voorzorgsbeginsel impliciet uit artikel 8 EVRM volgt. In dat licht volgt uit de positieve verplichting van artikel 8 EVRM ook een informatieverplichting, zoals het informeren van betrokkenen over milieurisico's, het bieden van inspraak over vergunningen die de leefomgeving kunnen beïnvloeden en het nemen van redelijkerwijs vergbare maatregelen die de kwaliteit van het

leven van burgers en het milieu garanderen.³⁶ Dit kan uit het *Tătar/Roemenië*-arrest worden opgemaakt:

In de zaak *Tătar/Roemenië* heeft het EHRM een schending van artikel 8 EVRM vastgesteld, omdat Roemenië niet heeft voldaan aan zijn positieve verplichtingen: Roemenië heeft onder meer de burgers onvoldoende op de hoogte gesteld van de gevolgen van de activiteiten. Tevens bestond er voor hen onvoldoende gelegenheid tot inspraak ten aanzien van de vergunningverlening die invloed heeft gehad op hun privéleven. Daarmee heeft Roemenië niet voldoende maatregelen getroffen om de kwaliteit van het leven van de omwonenden te garanderen. Het EHRM verwijst daarbij naar het voorzorgsbeginsel waaruit volgt dat de afwezigheid van zekerheid over het intreden van milieuschade gelet op wetenschappelijke en technische kennis op een bepaald moment niet kan rechtvaardigen dat een staat effectieve en proportionele maatregelen nalaat die zijn gericht op het voorkomen van ernstige en onomkeerbare (milieu)schade. In deze fase heeft de staat vooral nagelaten zijn informatieverplichting na te komen.

EHRM 27 januari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380
(*Tătar/Roemenië*).

De verplichting om informatie te verstrekken aan burgers geschiedt uit eigen beweging van de overheid of op verzoek van de burger.³⁷ Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt namelijk dat de overheid onder omstandigheden op grond van artikel 2 EVRM de positieve verplichting heeft om ambtshalve omgevingsgerelateerde informatie aan burgers te verstrekken.³⁸ Op grond van artikel 8 EVRM lijkt onder omstandigheden eveneens een positieve verplichting te bestaan om ambtshalve omgevingsgerelateerde informatie te verstrekken aan burgers.³⁹ Uit de zaak *Giacomelli/Italië* blijkt bijvoorbeeld dat burgers toegang moeten

³⁶ EHRM 27 januari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380
(*Tătar/Roemenië*).

³⁷ EHRM 27 januari 2009, ECLI:CE:ECHR:2009:0127JUD006702101
(*Tătar/Roemenië*); EHRM 5 december 2013,
ECLI:CE:ECHR:2013:1205JUD005280609 (*Vilnes/Noorwegen*).

³⁸ Zie bijvoorbeeld: EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99, AB
2005/43 m.nt. Woltjer, EHRC 2005/10, NJ 2005/210 (*Öneryildiz/Turkije*) en
EHRM 5 december 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1205JUD005280609
(*Vilnes/Noorwegen*).

³⁹ Zie bijvoorbeeld: EHRM 30 november 2004, nr. 48939/99, AB
2005/43 m.nt. Woltjer, EHRC 2005/10, NJ 2005/210 (*Öneryildiz/Turkije*) en
EHRM 5 december 2013, ECLI:CE:ECHR:2013:1205JUD005280609
(*Vilnes/Noorwegen*).

hebben tot onderzoeken die gaan over activiteiten die het milieu of de menselijke gezondheid kunnen schaden, zodat de burgers in staat worden gesteld om het gevaar waaraan ze bloot worden gesteld te beoordelen:

“A governmental decision-making process concerning complex issues of environmental and economic policy must in the first place involve appropriate investigations and studies so that the effects of activities that might damage the environment and infringe individuals' rights may be predicted and evaluated in advance and a fair balance may accordingly be struck between the various conflicting interests at stake (see Hatton and Others, cited above, § 128). The importance of public access to the conclusions of such studies and to information enabling members of the public to assess the danger to which they are exposed is beyond question (see, mutatis mutandis, Guerra and Others, cited above, p. 223, § 60, and McGinley and Egan v. the United Kingdom, judgment of 9 June 1998, Reports 1998-III, p. 1362, § 97). (...)”. [onderstr. toegev. adv.]

Zie EHRM 2 november 2006, ECLI:NL:XX:2006:AZ6231 (*Giacomelli/Italië*), rov. 19.

De rechtspraak biedt geen duidelijkheid over de omstandigheden waaronder een positieve verplichting bestaat om ambtshalve omgevingsgerelateerde informatie te verstrekken. Onzes inziens ligt het echter voor de hand dat die verplichting in ieder geval bestaat, indien sprake is van een reëel en onmiddellijk gevaar voor het leven en de lichamelijke integriteit (gezondheid) en de overheid dit gevaar kent of behoort te kennen.

Uit de rechtspraak van het EHRM blijkt dat de overheid onder artikel 8 EVRM ook de positieve verplichting heeft om aan burgers op verzoek relevante informatie te verschaffen over de risico's waaraan zij blootstaan of bloot hebben gestaan.⁴⁰ Deze positieve verplichting is niet absoluut, omdat het belang van toegang tot de informatie afgewogen dient te worden tegen de belangen die zich tegen de toegang verzetten (er is weinig duidelijkheid over welke belangen dat zijn). Voor zover ons

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld EHRM 2005/118, NJ 2009/453 (*Roche/VK*) en EHRM 27 januari 2009, ECLI:NL:XX:2009:BI0380 (*Tătar/Roemenië*).

bekend bestaat er onder artikel 2 EVRM geen rechtspraak over de verstrekking van omgevingsgerelateerde informatie op verzoek.

Gelet op het voorgaande kan worden geconcludeerd dat er op grond van artikel 8 EVRM een informatieverplichting geldt en de omwonenden van Tata Steel dienen te worden geïnformeerd.

Toepassing van het voorzorgsbeginsel bij omgevingsvergunningen

Op 30 november 2022 hebben wij ODNZKG geadviseerd over de vraag of de kookgasfabriek van Tata Steel met een beroep op het voorzorgsbeginsel kan worden stilgelegd. Wij hebben in dat advies opgemerkt dat het op voorhand niet zeker is welke rol het voorzorgsbeginsel speelt bij handhaving en vergunningverlening en dat uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat het voorzorgsbeginsel niet tot zeer beperkt kan worden betrokken bij de vergunningverlening.

De ABRvS heeft in de uitspraak van 23 februari 2022 geoordeeld dat het toetsingskader voor de omgevingsvergunning milieu het bevoegd gezag niet de ruimte geeft om de vergunning *uitsluitend* op grond van het voorzorgsbeginsel te weigeren en een algemeen kader voor toepassing van het voorzorgsbeginsel geschetst.⁴¹ Met deze uitspraak heeft de ABRvS gekozen voor een nieuwe lijn, waar inmiddels in enkele uitspraken naar is verwezen.⁴²

De nieuwe lijn van de ABRvS houdt in dat het weigeren van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 aanhef en sub e van de Wabo niet uitsluitend kan worden gebaseerd op het voorzorgsbeginsel. Daarnaast kunnen er op grond van enkel en alleen het voorzorgsbeginsel geen nadere voorschriften aan de vergunning worden verbonden bij de beoordeling van een vergunningaanvraag. Ook is het zeer de vraag of het voorzorgsbeginsel kan worden meegewogen bij het stellen van voorschriften onder artikel 2.14 Wabo. Uit de door de Afdeling gebruikte zin "alleen belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat, kunnen in dit verband een rol spelen" lijkt te volgen dat dit niet het geval is. Immers,

⁴¹ AbRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556.

⁴² Zie bijvoorbeeld de uitspraken ABRvS 8 juni 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1598, r.o. 4.1 en ABRvS 2 november 2022, ECLI:NL:RVS:2022:3154, r.o. 13.3.

de kern van het voorzorgsbeginsel is nu juist dat er wetenschappelijke onzekerheid is en derhalve niet sprake is van een voldoende duidelijkheid en zekerheid als bedoeld in de bovenstaande Afdelingsuitspraak.

Zoals wij ook in het advies van 30 november 2022 hebben opgemerkt volgt uit de jurisprudentie van de Afdeling niet wanneer sprake is van belangen waarover voldoende duidelijkheid en zekerheid bestaat. In de uitspraak van de Afdeling van 23 februari 2022 is de vraag aan de orde of het RIVM rapport 'Veehouderij en Gezondheid Omwonenden (aanvullende studies)' van 16 juni 2017 (kenmerk: 2017-0062) kan dienen als motivering om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1 lid 1 sub e Wabo te weigeren. De Afdeling overweegt in dat kader:

"Onbetwist is namelijk dat het [RIVM-rapport van 16 juni 2017] geen algemeen wetenschappelijk aanvaarde inzichten biedt over het verband tussen het houden van geiten en negatieve gevolgen voor de gezondheid van omwonenden."

AbRvS 23 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:556, r.o. 4.3.

Ook uit twee recente uitspraken van de rechtbank Den Haag, sector bestuursrecht, kan worden opgemaakt dat het voorzorgsbeginsel niet eenvoudig kan worden ingezet om een vergunning te wijzigen.

Zie:

- Rb DH 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302 (gelijkstelling pZZS aan ZZS), en
- Rb DH 31 oktober 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:17156 (gelijkstelling pZZS aan ZZS).

Het voorzorgsbeginsel onder de Omgevingswet

Het voorzorgsbeginsel

Het is de vraag hoe de voornoemde rechtspraak van de Afdeling zich zal ontwikkelen onder de Omgevingswet (Ow). Uit artikel 3.3 Ow volgt dat rechtsbeginselen doorwerken in een omgevingsvisie en dat onder meer

rekening dient te worden gehouden met het voorzorgsbeginsel, zie hierna:

“In een omgevingsvisie wordt rekening gehouden met het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler betaalt.” [onderstr. toegev. adv.]

Hoewel het voorzorgsbeginsel in de Ow is opgenomen, wordt het voorzorgsbeginsel niet nader gedefinieerd. De wetgever heeft te kennen gegeven dat voor de toepassing van het voorzorgsbeginsel nog steeds aansluiting moet worden gezocht bij de in februari 2000 uitgebrachte mededeling van de Europese Commissie.⁴³ Uit artikel 3.3 Ow volgt dat in een omgevingsvisie rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat bij een omgevingsvisie rekening moet worden gehouden met de milieubeginselen die in artikel 191 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VwEU) zijn genoemd. Deze beginselen dienen aldus te worden betrokken bij het beleid voor de fysieke leefomgeving. Hiermee wordt bewerkstelligd dat al bij de start van de beleidscyclus – dat wil zeggen in een vroege fase van de beleidsvoorbereiding – met deze beginselen rekening wordt gehouden⁴⁴:

“In het artikel is gekozen voor een letterlijke overname van de beginselen van het milieubeleid van de Europese Unie. De Europese Unie gaat uit van een breed milieubegrip, dat in ieder geval water, bodem, lucht, natuur en landschap omvat. De Omgevingswet gaat behalve over het milieu ook over de gebouwde omgeving: bouwwerken en infrastructuur zijn onderdelen van de fysieke leefomgeving. De precieze invulling en de verantwoording daarvan geschiedt dan ook in de omgevingsvisie door het verantwoordelijk bestuursorgaan. De doorwerking van de beginselen in de omgevingsvisie zal breder zijn dan in het milieubeleid van de Europese Unie, voor zover de verwoording van het beginsel dat toelaat. Het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel zijn algemeen verwoord en ze zijn daardoor in beginsel van toepassing op de gehele omgevingsvisie. De andere twee beginselen, het beginsel dat milieuaantastingen bij voorrang aan de bron dienen te worden bestreden en het beginsel dat de vervuiler

⁴³ *Stb. 2018, 292*, p. 249-251; Mededeling van de Europese Commissie over het voorzorgsbeginsel van 2 februari 2000, COM/2000/0001

⁴⁴ *Kamerstukken II 2014/15, 33 962, nr. 24, onder E, p.5.*

betaalt, zijn gezien de verwoording alleen van toepassing op het milieu-terrein". [onderstr. toegev. adv.]

Zie *Kamerstukken II* 2014/15, 33 962, nr. 24, onder E, p.5.

Opvallend is dat het voorzorgsbeginsel alleen specifiek in het hoofdstuk van de Omgevingsvisie is opgenomen. In algemene zin merken wij op dat omgevingsvisies met name kunnen zien op planologische besluiten. Uit artikel 3.2 sub a Ow volgt echter dat een omgevingsvisie – voor de uitoefening van de taken en bevoegdheden – ook een beschrijving kan bevatten over de kwaliteit van de "fysieke leefomgeving". Uit hoofdstuk 2 Ow maken wij op dat milieu ook onder "fysieke leefomgeving" valt. Hoewel dit mogelijk zou kunnen betekenen dat een omgevingsvisie ook op milieu/milieubelastende activiteiten kan zien, merken wij op dat we op basis van de beschikbare informatie niet expliciet kunnen opmaken of dat het geval zal zijn.

Het is naar onze mening niet duidelijk of artikel 3.3 Ow ook kan zien op alle soorten omgevingsmilieuvergunningen, zoals een milieuvergunning voor milieubelastende activiteiten (indien daar ex artikel 3:2 Ow een omgevingsvisie voor is vastgesteld). Uit het bepaalde in artikel 5.1 lid 2 onder b Ow volgt dat het verboden is om zonder omgevingsvergunning "een milieubelastende activiteit" te verrichten "voor zover het betreft een bij amvb aangewezen geval". In hoofdstuk 3 van het Besluit activiteiten leefomgeving (hierna: Bal) vindt de aanwijzing van de milieubelastende activiteiten plaats. In de nota van toelichting van het Bal is ter zake van het voorzorgsbeginsel in artikel 3:3 Ow het volgende opgemerkt:

"Artikel 3.3 schrijft voor dat bestuursorganen de vier beginselen betrekken bij totstandkoming van beleid en artikel 23.6 schrijft voor dat het Rijk toelicht hoe deze beginselen betrokken zijn bij de regelgeving. In beide gevallen hebben de beginselen het karakter van een richtsnoer en heeft de uitleg ervan door het betrokken bestuursorgaan een dynamisch karakter. De milieubeginselen vormen dus geen rechtsregel waar het bestuursorgaan aan gebonden is, maar dragen samen met de algemene rechtsbeginselen zoals redelijkheid en billijkheid, het gelijkheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel bij aan de kwaliteit van beleid en regelgeving. Op deze wijze dragen de beginselen bij aan het vinden van een goede balans tussen bescherming en benutting van de fysieke leefomgeving

(...)

Het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen zijn algemeen verwoord en ze zijn daardoor in principe van toepassing op de gehele regelgeving.

(...)

Met dit beginsel dient op grond van artikel 3.3 van de wet expliciet rekening te worden gehouden in de omgevingsvisie. Die visie werkt niet rechtstreeks door in de uitvoering van dit besluit, zoals een maatwerkvoorschrift of een handhavingsbeschikking. Dit betekent dat het bestuursorgaan niet rechtstreeks aan de visie gebonden is of aan het voorzorgsbeginsel als dat in de omgevingsvisie aan de orde is. In een concreet geval kan wel sprake zijn van een indirecte doorwerking daarvan, op basis van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en het vereiste van een deugdelijke motivering van een besluit op basis van artikel 3.46 van de Algemene wet bestuursrecht. Daaruit volgt dat bij de besluitvorming rekening moeten worden gehouden met het eigen strategische beleid, waaronder de beleidsuitspraken in de eigen omgevingsvisie over voorzorg

(...)

Voor initiatiefnemers kan het voorzorgsbeginsel soms van betekenis zijn bij de toepassing van de specifieke zorgplicht. De specifieke zorgplichten in dit besluit laten veel ruimte voor het eigen initiatief om op juiste en passende wijze een bepaalde zorg voor de leefomgeving te betrachten (...). [onderst. toev. adv.]

Zie Staatsblad 2018, 293, p. 689-690.

Uit de voornoemde nota van toelichting van het Bal maken wij op dat het voorzorgsbeginsel als bedoeld in artikel 3:3 Aw niet rechtstreeks doorwerkt in de uitvoering van het Bal. Dit impliceert naar onze mening dat het voorzorgsbeginsel in beginsel niet kan worden toegepast bij de vaststelling van een handhavingsbeschikking. Naar onze inschatting kan niet op grond van enkel en alleen het voorzorgsbeginsel worden gehandhaafd jegens Tata Steel. Dit is terug te voeren op het legaliteitsbeginsel zoals opgenomen in artikel 5:4 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Immers, de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie bestaat slechts voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend. Wat de wetgever verder bedoelt met dat het voorzorgsbeginsel "in een concrete geval wel indirect kan doorwerken op basis van artikel 3:46 Awb" zal in de praktijk nader uitgekristalliseerd moeten worden. Overigens gaan wij, zoals afgesproken, in dit advies niet in op de toepassing van de zorgplichten in dit dossier.

Voorts volgt uit tekst van artikel 3.3 Ow dat '*rekening wordt gehouden met het voorzorgsbeginsel*'. De wettekst lijkt naar onze inschatting te impliceren dat de rol van het voorzorgsbeginsel niet van een dwingend karakter zal zijn. Uit de wetsgeschiedenis blijkt ook dat artikel 3.3 Ow een inspanningsverplichting is:

"De open formulering voorkomt onnodige bureaucratie. De verplichting is aan te merken als inspanningsverplichting. Dit ligt besloten in de formulering: rekening houden met. Daaruit volgt dat de verplichting haar begrenzing vindt in wat redelijkerwijs uitvoerbaar en financieel haalbaar is en ook niet (significant) ten koste gaat van het door dat bestuur of bestuursorgaan te behartigen belang. Er kan met andere woorden gemotiveerd en tot op zekere hoogte voorbij worden gegaan aan die andere belangen met een beroep op het gewicht van het «eigen» te behartigen belang of de kosten of haalbaarheid van het rekening houden met andere belangen, maar dit heeft zijn grenzen."

Zie *Kamerstukken II 2013/14*, 33 962, nr. 3, p. 397.

Naar verwachting zal in de jurisprudentie nader uitgekristalliseerd moeten worden wanneer bestuursorganen voldoende rekening hebben gehouden met het voorzorgsbeginsel.

Tot slot merken wij ook nog op dat wij uit artikel 5.32 Ow opmaken dat het voorzorgsbeginsel wel een explicietere rol kan gaan spelen bij de vergunningverlening, omdat het bevoegd gezag op grond van artikel 5.32 Ow over de mogelijkheid beschikt om in het geval van bijzondere omstandigheden uit voorzorg een omgevingsvergunning te weigeren:

"Het bevoegd gezag kan een omgevingsvergunning weigeren als naar zijn oordeel sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid".

Hierbij is van belang dat deze bepaling slechts kan worden toegepast als er sprake is van 'bijzondere omstandigheden waardoor het verlenen van de vergunning zou leiden tot ernstige nadelige of mogelijk ernstige nadelige gevolgen voor de gezondheid'. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat deze weigeringsgrond slechts ziet op onvoorziene bijzondere omstandigheden zoals het uitbreken van Q-koorts of vogelgriep.⁴⁵ Het is thans onduidelijk

⁴⁵ *Kamerstukken II 2014/15*, 33 962, nr. 151; Stb. 2018, 292, p. 251.

in hoeverre er een rechtsgeldig beroep kan worden gedaan op deze weigeringsgrond. Wij schatten in dat nog steeds zal worden uitgegaan van algemeen aanvaard wetenschappelijke inzichten en rekening zal moeten worden gehouden met de in hoofdstuk 5 benoemde rechtspraak van de Afdeling.

Tussenconclusie

Kortom, het voorzorgsbeginsel lijkt met name een rol te kunnen spelen bij de vaststelling van een omgevingsvisie, maar niet bij de uitvoering van het Bal. Op grond hiervan schatten we in dat er niet enkel en alleen op basis van het voorzorgsbeginsel kan worden gehandhaafd jegens Tata Steel.

Toepassing van het voorzorgsbeginsel naar aanleiding van RIVM-rapport

In deze paragraaf gaan wij in op de vraag of het gerechtvaardigd is om het voorzorgsbeginsel toe te passen op grond van het door het RIVM aangetoonde verband tussen de huidige uitstoot van Tata Steel en de verslechtering van de gezondheid van omwonenden van het Tata Steel-terrein. Wij beantwoorden deze vraag aan de hand van voornoemde criteria en aanknopingspunten. Wij merken daarbij op niet in te gaan op de vraag waar – als zou moeten worden aangenomen dat het voorzorgsbeginsel hier een rol zou hebben – dat toe zou moeten leiden en of er beperkingen zijn in wet- en regelgeving of de uitleg daarvan door de bestuursrechter die aan de toepassing ervan in de weg staan.

Kernelement: wetenschappelijke onzekerheid

Samengevat volgt uit het RIVM-onderzoek onder meer het volgende:

Blootstelling aan fijnstof en NO₂ emissies van TNS⁴⁶

De blootstelling aan fijnstof en NO₂ van emissies van het TSN terrein leidt tot een berekende levensduurverkorting van gemiddeld 2,5 maand. De verkorting treedt op door een verhoogd jaarlijks sterfterisico. Dit extra risico door de blootstelling aan fijnstof en NO₂ is in Wijk aan Zee gemiddeld $209 \cdot 10^{-6}$ per jaar per persoon. Anders uitgedrukt wil dit zeggen dat gemiddeld 2,5% van de jaarlijkse sterfte in Wijk aan Zee is vervroegd door blootstelling door emissies van fijnstof en NO₂ van het TSN-terrein. Het risico op vroegtijdige sterfte door de bijdrage van het TSN-terrein aan de blootstelling neemt af met de afstand tot het terrein. Voor Heemskerk is berekend dat 0,6 maanden levensduurverkorting is toe te schrijven aan blootstelling door emissies van fijnstof en NO₂ van het TSN-terrein en 0,6% van de sterfte is vervroegd door blootstelling aan emissies van fijnstof en NO₂ van het TSN-terrein.

⁴⁶ Zie RIVM, de bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, *RIVM-rapport 2023-0171*, p.159-160, 244-245.

Risico op (long)kanker door luchtverontreiniging fijnstof en PAK⁴⁷

Het berekende risico voor de jaarlijkse nieuwe gevallen van longkanker (incidentie) door blootstelling ten gevolge van emissies van fijnstof en PAK van het TSN-terrein is het hoogste in Wijk aan Zee: een extra risico van $34 \cdot 10^{-6}$ per jaar per persoon. Dit extra risico neemt af met de afstand tot het TSN-terrein tot $6 \cdot 10^{-6}$ per jaar per persoon in Heemskerk. Anders uitgedrukt wil dit zeggen dat berekend is dat ongeveer 4% van de jaarlijkse nieuwe gevallen van longkanker in Wijk aan Zee is toe te schrijven aan blootstelling door fijnstof en PAK emissies van het TSN-terrein. Het neemt af met de afstand tot dit terrein tot 0,7% in Heemskerk.

Risico op voorkomen astma door luchtverontreiniging NO₂⁴⁸

Voor NO₂ is het risico voor een persoon berekend op het ontstaan van astma in de leeftijd van kinderen en adolescenten door langdurende blootstellingen. De industriële bijdrage aan dit risico op het ontstaan van astma is het hoogste in Wijk aan Zee met een extra risico van $56 \cdot 10^{-6}$ per jaar per persoon; dit neemt naarmate de afstand tot het TSN-terrein groter wordt tot $34 \cdot 10^{-6}$ per jaar per persoon op een nieuw geval van astma in Heemskerk. Meer specifiek is berekend dat ongeveer 3% van de jaarlijkse nieuwe gevallen van astma onder kinderen en adolescenten

in Wijk aan Zee is toe te schrijven aan blootstelling aan de industriële bijdrage aan NO₂. Het neemt af met de afstand tot het TSN-terrein tot 2,0% in Heemskerk. De vierde grafiek in Figuur 71 laat de astmarisico's zien.

Risico op neurologische schade door luchtverontreiniging en depositie lood⁴⁹

De neurologische schade, uitgedrukt in afname van IQ, door loodblootstelling van emissies van het TSN-terrein is het grootste in Beverwijk met 0,2 IQ-puntverlies. Dit neemt naarmate de afstand tot het terrein groter wordt af tot een afname met 0,02 IQ-punt in Heemskerk. In de onderste grafiek in Figuur 71 is te zien hoe deze bijdragen zich onderling verhouden.

Acute sterfte⁵⁰

47 Idem.
48 Idem.
49 Idem.
50 Idem.

Risico's op vervroegde sterfte door kortdurende hoge blootstellingen aan fijnstof (PM₁₀ en PM_{2.5}) en NO₂ zijn het hoogste in IJmuiden met een extra risico in ordegröte van 125 acute overlijdens per miljoen blootgestelden per jaar. NO₂ is daarin de grootste factor. Voor Wijk aan Zee is berekend dat zo'n 113 acute overlijdens per miljoen blootgestelden per jaar zijn toe te schrijven aan kortdurende hoge blootstellingen aan fijnstof (PM₁₀ en PM_{2.5}) en NO₂. Deze acute sterfterisico's zijn onderdeel van de hierboven beschreven sterfterisico's door langdurende blootstelling.

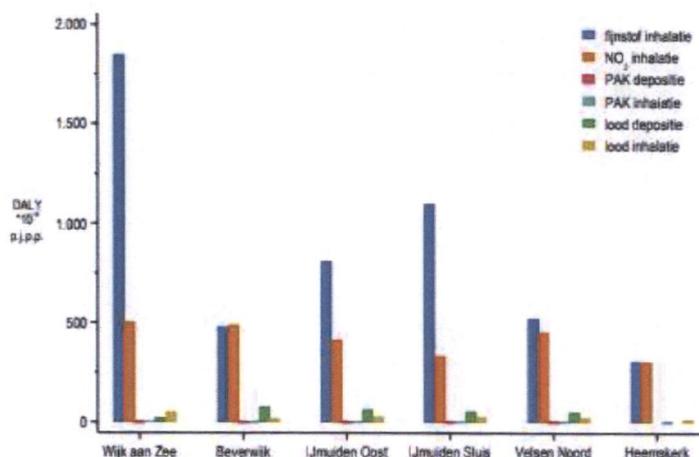
Spoedopnamen voor astma⁵¹

Risico's voor spoedopname in het ziekenhuis voor astma door kortdurende hoge blootstellingen aan fijnstof (PM₁₀ en PM_{2.5}) en NO₂ zijn het hoogste in IJmuiden met een extra risico in de ordegröte van 21 extra opnamen per miljoen blootgestelden per jaar. Voor Wijk aan Zee is berekend dat zo'n 19 extra opnamen per miljoen blootgestelden per jaar zijn toe te schrijven aan kortdurende hoge blootstellingen aan fijnstof (PM₁₀ en PM_{2.5}) en NO₂.

Uit onder meer de navolgende figuur kan worden afgeleid dat de ziektelast ten gevolge van de uitstoot van stoffen door Tata Steel niet gelijkmatig over de omgeving is verdeeld. Dat volgt overigens ook uit de tekst van het rapport. Zo wordt op diverse plaatsen in het rapport opgemerkt dat de

⁵¹ Idem.

negatieve effecten van de blootstelling aan bedoelde stoffen afnemen met de afstand tot het Tata Steel-terrein.



Figuur 72 Naar ziekte last gewogen risico's van emissies van de onderzochte stofgroepen het TSN-terrein via verschillende blootstellingsroutes in samenhang weergegeven.

De voornoemde conclusies zijn gebaseerd op beschikbare emissiegegevens en verspreidingsgegevens over de periode 2014–2022.⁵² Uit het onderzoek volgt niet – uiteraard – wat op dit moment de omvang van de uitstoot van stoffen is en of nog steeds dezelfde stoffen worden uitgestoten dan tijdens de uitvoering van het onderzoek het geval was. Vanwege deze omstandigheid zou overwogen kunnen worden nader onderzoek te doen.

Voor dit advies is van belang dat het RIVM ook constateert dat er ter zake van een aantal van de gesignaleerde gevolgen van de blootstelling aan stoffen afkomstig van het Tata Steel-terrein wetenschappelijke onzekerheid bestaat. Illustratief is in die zin het onderstaande:

“Samenvattend zijn de uitkomsten van de berekeningen met grote onzekerheid omgeven, omdat niet exact bekend is wat de specifieke risico's op (acute) sterfte, op de longkankerincidentie en op spoedopname voor astma in het ziekenhuis van PM_{2,5} en PM₁₀ in de emissies door bronnen op het TSN-terrein zijn (...). Dit gemiddelde risico is waarschijnlijk de beste schatter van het gezondheidsrisico van fijnstof in de omgeving van het TSN-industrieterrein, gezien enerzijds de huidige kennis over de

⁵² Zie RIVM, de bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, *RIVM-rapport 2023-0171*, p.159-160, 244.

risico's van bron-specifiek fijnstof en anderzijds de afwijkende verhouding tussen PM_{2,5} en PM₁₀ in de directe omgeving van het TSN- terrein ten opzichte van die elders in Nederland."

RIVM, De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, *RIVM-rapport 2023-0171*, p.151.

Het in onderlinge samenhang bekijken van de verschillende gezondheidsrisico's is niet eenvoudig. Uit het RIVM rapport volgt dan ook dat niet voor alle gezondheidsrisico's en -effecten geobjectiverde wegingen tot stand zijn gekomen.⁵³ Hierdoor kan worden gesteld dat er onzekerheid bestaat omtrent - in ieder geval - een aantal van de gezondheidsrisico's die als gevolg van de uitstoot van chemische stoffen afkomstig van het Tata Steel-terrein aan de orde zijn. Mede gelet op de eerdergenoemde Mededeling van de Europese Commissie kan het RIVM-rapport naar onze inschatting worden gekwalificeerd als een risicobeoordeling ter zake van de mogelijke schadelijke gevolgen van de uitstoot van stof, geur, geluid, fijnstof en stikstofdioxide die afkomstig zijn van het terrein van Tata Steel. In dat kader kan worden gesteld dat het RIVM-rapport een passende beoordeling is van de gezondheidsrisico's aan de hand van de best beschikbare wetenschappelijke kennis.

Indien en voor zover er twijfel zou bestaan ter zake van in de vorige paragraaf opgenomen kwalificaties van het RIVM-rapport, merken wij onder verwijzing naar paragraaf 3 op dat uit een recente uitspraak volgt dat het voorzorgsbeginsel met zich mee kan brengen dat in gevallen waarin het bevoegd gezag twijfelt over het karakter van een onderzoeksrapport, zekerheidshalve kan worden aangenomen dat significante gevolgen *niet* op voorhand kunnen worden uitgesloten. In dat verband kan ook worden aangenomen dat de significante gevolgen voor de gezondheid van de omwonenden van Tata Steel op basis van het RIVM-rapport niet kunnen worden uitgesloten.⁵⁴

Het kernelement 'actie'

⁵³ Zie RIVM, de bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving, *RIVM-rapport 2023-0171*, p.249.

⁵⁴ Rechtbank Midden-Nederland 16 november 2023, ECLI:NL:RBMNE:2023:6106, r.o. 16.

Gezien het voorgaande bestaat er (ten dele) onzekerheid over de gevolgen voor de gezondheid van de bewoners rondom Tata steel vanwege de blootstelling aan stoffen die door of vanaf het terrein van Tata Steel worden uitgestoten. Zoals in paragraaf 4 opgemerkt heeft het EHRM tot op heden meermaals aangenomen dat de overheid – onder omstandigheden – een positieve verplichting kan hebben om zijn burgers te beschermen tegen *onzekere* risico's.

Uit het RIVM-rapport volgt niet dat er enkel vrees is voor gezondheidsrisico's, maar ook dat het aannemelijk is dat er een '*real and immediate risk*' bestaat voor het leven of welzijn van de omwonenden van Tata Steel. Gelet hierop zijn wij van opvatting dat op grond van artikelen 2 en 8 EVRM van de overheid kan worden verlangd dat er (aanvullende) beschermende maatregelen worden genomen, ervan uitgaande dat de huidige omvang van de uitstoot aan stoffen door Tata Steel niet wezenlijk is gewijzigd ten opzichte van het moment van uitvoering van het RIVM-onderzoek.

Gelet op artikelen 2 en 8 EVRM schatten wij in dat het door het RIVM aangetoonde verband tussen de uitstoot van Tata Steel – ervan uitgaande dat de ten opzichte van de periode van onderzoek niet wezenlijk is gewijzigd – en het gevaar voor de gezondheid van de omwonenden, de toepassing van het voorzorgsbeginsel rechtvaardigt. De betrokken autoriteiten zijn gehouden om bij wetenschappelijke onzekerheid over het bestaan of de omvang van de risico's, beschermingsmaatregelen te nemen tegen potentiële gevaren voor de volksgezondheid. Het RIVM-rapport toont aan dat de uitstoot die in de periode 2014–2022 afkomstig is van het Tata Steel-terrein ernstige en mogelijk onomkeerbare negatieve effecten heeft voor de volksgezondheid. Het is echter onduidelijk of uit recentelijk onderzoek ook zal blijken dat de uitstoot van Tata Steel tot vergelijkbare gezondheidsrisico's leidt. In dat kader bestaat er een noodzaak om nader onderzoek te doen naar de recente ontwikkelingen en wellicht ook op ontwikkelingen die in de zeer nabije toekomst zijn te verwachten.

Onder verwijzing naar paragrafen 3, 5 en 6.4–6.5 merken wij op voor ODNZKG vooralsnog geen juridische grondslag te zien om enkel en alleen op basis van het voorzorgsbeginsel de omgevingsvergunning van Tata Steel in te trekken of te wijzigen. Door de nieuwe jurisprudentie speelt het voorzorgsbeginsel in de situatie van onzekere milieurisico's geen rol van betekenis bij de beoordeling van vergunningaanvragen. Niet aannemelijk is dat dit anders is ter zake van besluiten tot wijziging of intrekking van vergunningen. Zoals opgemerkt in paragrafen 6.4–

.6.5 hebben wij uit de nota van toelichting van het Bal opgemaakt dat het voorzorgsbeginsel als bedoeld in artikel 3:3 Ow niet rechtstreeks doorwerkt in de uitvoering van het Bal. Dit impliceert naar onze mening dat het voorzorgsbeginsel in beginsel niet kan worden toegepast bij de vaststelling van een handhavingsbeschikking en dat niet op grond van enkel en alleen het voorzorgsbeginsel kan worden gehandhaafd jegens Tata Steel. Dit is terug te voeren op het legaliteitsbeginsel zoals opgenomen in artikel 5:4 van Awb.

Overigens doet het voorgaande niet af aan de door het EHRM aangenomen verplichting om de omgeving van in dit geval Tata Steel te informeren of althans informatie beschikbaar te stellen, over de resultaten van het RIVM-onderzoek en daarmee over de risico's waaraan de bewoners vanwege Tata Steel worden blootgesteld.

Zie EHRM 5 december 2013, EHRC 2014/45, m.nt De Jong (Vilnes e.a./Noorwegen) en EHRM 24 juli 2014, EHRC 2014/240 (Brincat e.a./Malta)

Zoals in paragraaf 4.16–4.19 opgemerkt geschiedt de verplichting om informatie te verstrekken aan burgers uit eigen beweging van de overheid of op verzoek van de burger.

Conclusie

Voor de conclusies verwijzen wij naar de samenvatting in paragraaf 2 van dit advies.

Bijlage 2: MEMO OD NHN inzake reductie NOx bij Tata Steel

Aan : Provincie Noord-Holland

Datum : 22-01-2024

Auteur : VG en JZ OD NHN

Onderwerp : memo reductie NOx bij Tata Steel

Aanleiding

Maandag 18 september 2023 was de PS commissie Leefomgeving. Eén van de vragen die daar naar voren kwam was – samengevat – of wij als provincie nu “alles” doen wat mogelijk is richting Tata Steel om de uitstoot van stikstofoxiden (NOx) te verminderen. Jeroen Olthof heeft toegezegd daarop terug te komen.

Reactie

Naar aanleiding van het intrekingsverzoek van Mobilisation for the Environment (MOB) heeft de Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (OD NHN) in het besluit van 17 november 2022 de NOxemissies van de natuurvergunning van Tata Steel gedeeltelijk gewijzigd door waar mogelijk het emissieplafond maximaal te beperken en aan te scherpen conform het milieu vergunde recht. Bovendien is er een inspanningsverplichting opgelegd tot NOx-reductie van alle mobiele bronnen. Hieronder vallen bijvoorbeeld mobiele werktuigen, schepen, diesellocomotieven e.d.. Daarnaast is een onderzoeksverplichting opgenomen om CV ketels binnen vijf jaar te vervangen. Het emissieplafond is zodanig verlaagd dat de transitie naar groen staal nog wel kan plaatsvinden zonder grote toename van stikstofeffecten buiten de bestaande vergunde rechten. De aanleg en de overgangsfase naar groen staal heeft namelijk stikstofruimte nodig om die ontwikkelingen bij voorkeur op basis van een interne saldering, dus binnen de al vergunde rechten van de natuurvergunning, mogelijk te maken. De plaatsing van de DeNOx-installatie bij de pelletfabriek, dat stikstofoxiden (NOx) uit rookgassen haalt, en de overige ontwikkelingen richting de productie van groen staal zullen een behoorlijke emissiereductie opleveren. Die reductie wordt op grond van een voorschrift in de huidige natuurvergunning van 22 augustus 2016 in het jaar 2026 verwerkt in een nieuwe, geactualiseerde natuurvergunning voor Tata Steel. In die geactualiseerde vergunning zal het emissieplafond voor o.a. NOx dan ook naar beneden worden bijgesteld. Het besluit van 17 november 2022 tot wijziging van de natuurvergunning is nog niet onherroepelijk. MOB en Tata Steel hebben beroep aangetekend tegen dit besluit.

Toelichting

Tata Steel heeft aangegeven dat de plannen voor de productie van groen staal in 2025/2026 concreet zullen zijn, én dat de plannen maatregelen bevatten die voor een, in vergelijking met ons besluit van 17 november 2022, nog veel grotere daling van de NOx en NH₃-emissie vanuit de inrichting gaan zorgen, waaronder in de eerste fase sluiting van een van de kooksfabrieken. Door de OD NHN wordt erop toegezien dat Tata Steel in 2025/2026 daadwerkelijk concrete plannen presenteert voor de omschakeling naar groen staal. En dat die plannen kunnen worden opgenomen in de in 2026 te actualiseren natuurvergunning. De plaatsing van de DeNOx-installatie bij de pelletfabriek en de overige ontwikkelingen richting productie van groen staal in 2025/2026 beoordelen we op basis van voorschrift 3 van de natuurvergunning van 22 augustus 2016 en worden verwerkt in een nieuwe geactualiseerde natuurvergunning voor Tata Steel, die in 2026 afgegeven moet worden. Dubbelklik hier voor invoer tekst. Pagina 2 van 2 Middels de recente besluitvorming over het intrekkingverzoek van de MOB (Besluit Wnb OD NHN met kenmerk OD.363302, d.d. 17 november 2022) hebben we waar mogelijk de natuurvergunning uit 2016 aangescherpt. Het NOx-emissieplafond is conform het milieu vergunde recht met 8% naar beneden bijgesteld van 8.157.638 kg/jaar NOx naar 7.530.761 kg/jaar NOx. De nieuwe wandeloven bij de warmbandwalserij is sedert eind maart 2023 permanent in gebruik en conform de gewijzigde natuurvergunning van 17 november 2022 is de toegestane maximale jaarvracht NOx voor stationaire bronnen binnen de inrichting van Tata Steel daarmee verlaagd met 128.000 kg/jr NOx. In deze gewijzigde natuurvergunning¹ zijn aanvullende voorschriften van o.a. onderzoek, monitoring en rapportage opgenomen, net als een inspanningsverplichting voor Tata Steel om NOx-uitstoot te reduceren voor enkele stationaire bronnen zoals cv-ketels en alle mobiele bronnen, zoals mobiele werktuigen, schepen, locomotieven en vrachtwagens.