

HELMHOLTZSTRAAT 61 -H, 1098 LE AMSTERDAM
POSTADRES: POSTBUS 15020, 1001 MA AMSTERDAM
TELEFOON +31(0)20-3446200 | FAX +31(0)20-3446201
E-MAIL: info@prakkendoliveira.nl | www.prakkendoliveira.nl

MARQ WIJNGAARDEN
FLIP SCHÜLLER
PROF. LIESBETH ZEGVELD
BONDINE KLOOSTRA
MARIEKE VAN EIK
WIL EIKELBOOM
DR. CHANNA SAMKALDEN
TAMARA BURUMA
EVA BEZEM
BARBARA VAN STRAATEN
DR. LISA-MARIE KOMP
MICHIËL PESTMAN
BRECHTJE VOSSENBERG
EMIEL JURJENS
DR. KRIT ZEEGERS
FREDERIEKE DÖLLE
ELLES TEN VERGERT
ISA VAN KRIMPEN
DORA BROUWER
THOMAS VAN DER SOMMEN
LILI SZUHAJ
LARAB MOHAMMAD
SHRUTI TOELSIE
CHRIS DEKKERS

ADVISEURS
PROF. HANS ULRICH JESSURUN D'OLIVEIRA
PROF. TIES PRAKKEN

Aan: de minister van Klimaat en Groene
Groeï, mevrouw Stientje van Veldhoven-van
der Meer
de minister van Volksgezondheid Welzijn en
Sport, mevrouw Sophie Hermans
de staatssecretaris van Klimaat en Groene
Groeï, de heer Jo-Annes de Bat
de staatssecretaris van Infrastructuur en
Waterstaat, mevrouw Annet Bertram

Amsterdam, 21 augustus 2026
Onze ref. D20250001/CS/cs
Uw ref.

Betreft: Gezondheid op 1/Staat (KG Tata)

Geachte ministers en staatssecretarissen,

Namens onze cliënte, Stichting Gezondheid op 1, schrijven wij u inzake het volgende.

U bent van plan om in september bindende maatwerkafspraken te maken met Tata Steel. Gezondheid op 1 heeft, zoals u wel bekend, grote bedenkingen bij de doeltreffendheid van die afspraken en de mate waarin de verduurzamingsplannen van Tata Steel toereikend en voortvarend bijdragen aan een verbetering van de gezondheid en de leefomgeving. Teneinde te voorkomen dat er enerzijds circa €2 miljard aan publieke middelen wordt besteed zonder dat daarmee daadwerkelijke gezondheidswinst wordt bereikt, terwijl de Staat zich anderzijds langdurig committeert aan een traject waarin die omgevings- en gezondheidsschade juist nog geruime tijd dreigt voort te duren, heeft Gezondheid op 1 vanaf de eerste aankondiging van de plannen geprobeerd haar zorgen en zienswijzen onder uw aandacht te brengen, en daarbij zelfs alternatieve plannen aangedragen (zie www.wijmond.nl). Haar inbreng – net als die van vele andere organisaties en individuele omwonenden die zich in het debat hebben gemengd – vond echter geen gehoor; reden waarom zij zich uiteindelijk genoodzaakt zag een kort geding aan te spannen.

Op 24 juli jl. heeft de voorzieningenrechter van de rechtbank Den Haag uitspraak gedaan in dat kort geding. Hoewel de vorderingen van Gezondheid op 1 werden afgewezen, bevat het vonnis een uitdrukkelijke bevestiging van een belangrijk deel van haar zorgen. De voorzieningenrechter heeft de relevante risico's en gevaren niet alleen benoemd, maar heeft ook duidelijke aanwijzingen gegeven voor de voorwaarden en waarborgen waaraan de uiteindelijke maatwerkafspraken zullen moeten voldoen om te voorkomen dat de rechten van omwonenden onder artikel 8 EVRM worden

geschonden. Met het oog op een rechtmatige verdere besluitvorming, zet Gezondheid op 1 hieronder uiteen welke consequenties naar haar oordeel uit het vonnis voortvloeien.

In algemene zin heeft de voorzieningenrechter overwogen dat over belangrijke onderdelen van de afspraken nog wordt onderhandeld, en dat hij daarom “nu niet [kon] vaststellen dat de Staat art. 8 EVRM onmiskenbaar schendt of zal schenden” (r.o. 1.6). De vorderingen van Gezondheid op 1, die ertoe strekten een dergelijke schending te voorkomen, werden daarom afgewezen. Tegelijkertijd heeft de voorzieningenrechter op verschillende punten uitdrukkelijk onderkend dat Gezondheid op 1 de vinger op de zere plek heeft gelegd. Uit het vonnis volgt dat verschillende door haar gesignaleerde omstandigheden, afhankelijk van de uiteindelijke vormgeving van de maatwerkafspraken, wel degelijk tot een schending van artikel 8 EVRM kunnen leiden. Daarmee markeert het vonnis op een aantal essentiële onderwerpen de grenzen waarbinnen de uiteindelijke maatwerkafspraken, gelet op artikel 8 EVRM, zullen moeten blijven. De voorzieningenrechter heeft daarbij tevens overwogen dat een (bodem)rechter bij een beoordeling achteraf “uitermate kritisch” zal toetsen of de Staat een *fair balance* heeft getroffen in het licht van zijn positieve verplichting om de omwonenden te beschermen tegen schadelijke milieuoverlast van Tata Steel (r.o. 5.23).

Uit het vonnis volgt dat voor die beoordeling in ieder geval het volgende van belang is:

- De maatwerkafspraken mogen alleen gesloten worden als zij een voldoende positief effect hebben voor de omwonenden. Het vonnis maakt duidelijk dat **niet elke vermindering van de negatieve effecten voldoende is** in het licht van de positieve verplichtingen van de Staat onder artikel 8 EVRM (r.o. 5.17). Gezondheid op 1 wijst er voor de volledigheid op dat het aan de Staat is om te bewijzen dat er met de maatwerkafspraken een *fair balance* wordt bereikt.¹
- De voorzieningenrechter acht het mogelijk dat de maatwerkafspraken wel uitstootdoelstellingen en geen gezondheidsdoelstellingen zullen bevatten. Voor zover daarvan sprake is, dient wel aan een aantal waarborgen te worden voldaan:
 - o Er moet sprake zijn van **“relevante en werkelijke” uitstootvermindering** die daadwerkelijk tot gezondheidswinst zal leiden (r.o. 5.20);
 - o Er dienen **“correcte referentie-uitstootwaarden”** te worden gehanteerd (r.o. 5.20), **waarbij niet zonder meer van de uitstoot- en referentiewaarden van Tata Steel kan worden uitgegaan** (r.o. 5.21) omdat aan de juistheid van veel van die gegevens kan worden getwijfeld (r.o. 1.5);
 - o Er moet een “solide regeling” worden vastgesteld (r.o. 5.23) voor **“geavanceerde, onafhankelijke monitoring”** om de benodigde “werkelijke vermindering” van de uitstoot vast te stellen (r.o. 5.20);
 - o Die “solide regeling” moet daarnaast waarborgen dat **gezondheids(effect)onderzoek bij de uitvoering van de maatwerkafspraken wordt betrokken**, zodat kan worden vastgesteld of “de verwachte gezondheidswinst zich werkelijk voordoet en of bijsturing geboden is” (r.o. 5.23).
 - o De voorzieningenrechter veronderstelt daarmee wel degelijk dat **vooraf voldoende concreet en toetsbaar wordt bepaald welke gezondheidswinst moet worden bereikt** en wanneer het effect voor omwonenden als voldoende kan worden beschouwd. Een “te gering positief effect” voor omwonenden kan bijdragen aan het oordeel dat de positieve verplichting uit artikel 8 EVRM is geschonden (r.o. 5.17);

¹ Vgl. EHRM 24 januari 2019, ECLI:CE:ECHR:2019:0124JUD005441413 (Cordella e.a./Italië), par. 161; Rechtbank Den Haag 20 maart 2024, ECLI:NL:RBDHA:2024:373, r.o. 6.13.

- Indien uit het gezondheids(effect)onderzoek en de monitoring blijkt dat die beoogde gezondheidswinst niet wordt bereikt, is **bijsturing noodzakelijk**. Het kunnen vaststellen of de verwachte gezondheidswinst zich daadwerkelijk voordoet en “of bijsturing geboden is”, is volgens de Voorzieningenrechter “van eminent belang voor (de gezondheid van de) omwonenden” (r.o. 5.23);
- Voorts gaat de voorzieningenrechter er bij zijn beoordeling nadrukkelijk van uit dat in de maatwerkafspraken **géén afstand zal worden gedaan van het recht op vernietiging (wegens dwaling) en van het recht op ontbinding** (r.o. 5.29). Gezondheid op 1 merkt in dit verband op dat het, mede gelet op de in het vooruitzicht gestelde “uitermate kritische” rechterlijke toets achteraf, van wezenlijk belang is dat de Staat voldoende juridische ruimte houdt om een schending van art. 8 EVRM te beëindigen zonder daardoor jegens Tata Steel tot schadevergoeding gehouden te zijn;
- Tot slot ligt het in het licht van de overwegingen van de voorzieningenrechter in de rede dat de Staat het door de voorzieningenrechter erkende **risico van een subsidiefluk** voorafgaand aan het sluiten van de maatwerkafpraak meeweegt in het kader van de te maken *fair balance*, mede gelet op het veronderstelde belang van Heracleus Groen Staal fase 2 (r.o. 5.32).

De voorzieningenrechter heeft aldus duidelijk gemaakt dat – anders dan namens de Staat ter zitting werd betoogd – niet elke vermindering van gezondheidseffecten ook per definitie de toets van artikel 8 EVRM kan doorstaan. Dit uitgangspunt, in samenhang met de voorwaarde dat een solide regeling tevens bijsturing uit gezondheidsoogpunt mogelijk moet maken (r.o. 5.23), noopt ertoe dat de Staat bij het hanteren van de uitstootdoelstellingen de verwachte cq nagestreefde gezondheidsdoelstellingen uitdrukkelijk betreft. Dat van een uitstootreductie enig positief effect wordt verondersteld, is in het licht van het voorgaande immers evident onvoldoende. Ook als de gezondheidsdoelstellingen niet als zodanig in de maatwerkafspraken worden verankerd, dienen zij dus deugdelijk en kenbaar in de afwegingen te worden betrokken. De Staat ontkomt er in dit licht niet aan om – zo niet in de maatwerkafspraken zelf, dan toch in zijn afwegingen te dien aanzien – te bepalen welke gezondheidswinst in het kader van de maatwerkafspraken noodzakelijk cq voldoende wordt geacht. Indien uit de gezondheids(effect)rapportage volgt dat die gezondheidswinst niet kan worden bereikt, moet daarop kunnen worden bijgestuurd. Dat betekent bijvoorbeeld dat oude fabrieksinstallaties eerder moeten worden gesloten, dat er aanvullende BBT-maatregelen moeten worden getroffen,² of – desnoods – dat de productiecapaciteit moet worden aangepast.

Vooralsnog is nog steeds niet duidelijk welke gezondheidswinst de Staat met de maatwerkafspraken concreet beoogt te bereiken. Tegelijkertijd volgt uit de adviezen van de – daartoe door de minister aangestelde – Expertgroep Gezondheid IJmond en van de ODNZKG dat op zijn minst onzeker is of de in de JLoI gehanteerde uitstootdoelstellingen überhaupt tot gezondheidswinst zullen leiden, en zo ja in welke mate. In die situatie kan – in elk geval zolang de milieu- en gezondheidseffecten nog niet deugdelijk in kaart zijn gebracht – dus onmogelijk worden vastgesteld dat de maatwerkafspraken “voldoende positief effect” zullen sorteren als zij diezelfde uitstootdoelstellingen bevatten. Dat strookt niet met de lijn die de voorzieningenrechter in het vonnis heeft uitgezet.

De Expertgroep heeft in het AMVI-advies concreet gemaakt bij welke uitstootwaarden wél sprake is van een positief effect op de gezondheid. Bij gebreke van een gezondheidseffectenrapportage, moet naar het oordeel van Gezondheid op 1 van die waarden worden uitgegaan. Gezondheid op 1 meent dan ook dat de Staat handelt in strijd met zijn verplichtingen op grond van artikel 8 EVRM als hij in de maatwerkafspraken uitstootwaarden hanteert die ruimer zijn dan de waarden die de Expertgroep in Annex IV bij het AMVI-advies heeft genoemd.

² Vgl. ook Annex IV bij het AMVI-advies, pp. 40, 42.

De Expertgroep heeft in zijn derde advies van juli 2026 bovendien concreet uitgewerkt welke aanpassingen nodig zijn om te kunnen spreken van een solide meet- en monitoringssysteem waarmee de gezondheidssituatie van omwonenden goed kan worden gevolgd. Naar het oordeel van Gezondheid op 1 volgt uit het vonnis van 24 juli 2026, en meer algemeen uit artikel 8 EVRM, dat een 'solide' systeem ten minste overeenkomstig deze aanbevelingen moet worden ingericht. Dat betekent dat er in elk geval sprake moet zijn van (a) structurele monitoring van alle gezondheidsrelevante stoffen (waaronder ZZS) in woonwijken, waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van continue meetmethoden en waarbij incidentele pieken kunnen worden gemeten; (b) beter inzicht in diffuse emissies en bronbijdragen door beter te meten op het terrein en door fenceline monitoring; (c) versterking van de koppeling tussen metingen en modellen; (d) structurele opname van UFP in het meetnet; (e) versterking van geluidmonitoring, met bijzondere aandacht voor piekgeluiden en de nachtperiode inclusief bronherleiding en (f) het vastleggen van reductiedoelstellingen voor het aantal gehinderden.³

Gezondheid op 1 wijst er in dit verband tevens op dat een deugdelijk meet- en monitoringssysteem, naast voornoemde monitoring van luchtkwaliteit en geluid, ook de verspreiding van schadelijke stoffen uit staalslak naar bodem, grondwater en oppervlaktewater in kaart zal moeten brengen, en dat die gegevens moeten worden betrokken bij de beoordeling van de gezondheidsrisico's. De adviezen van de Expertgroep vormen concrete handvatten voor de minimale waarborgen ten aanzien van de uitstootwaarden en de inrichting van het meet- en monitoringssysteem, maar zijn in dat opzicht niet uitputtend en ontslaan de Staat niet van zijn zelfstandige verantwoordelijkheid om erop toe te zien dat de beoogde gezondheidswinst ook daadwerkelijk wordt bereikt.

Samenvattend moeten de vast te stellen maatwerkafspraken met Tata Steel in het licht van het vonnis van 24 juli jl. in elk geval aan de volgende criteria voldoen teneinde een schending van artikel 8 EVRM te voorkomen:

1. De uitstootdoelstellingen leiden tot aantoonbaar voldoende gezondheidswinst, ter zake waarvan bij gebreke van een GER van de conclusies en aanbevelingen van de Expertgroep moet worden uitgegaan (zie annex 1);
2. De uitstootreductie en de gezondheidswinst zijn aantoonbaar door een robuust, geavanceerd en onafhankelijk meet- en monitoringssysteem dat in elk geval voldoet aan de bovengenoemde eisen en waarin naast de uitstoot ook de gezondheidseffecten worden gemeten en gemonitord;
3. De maatwerkafspraken voorzien in afspraken die het mogelijk maken om tijdig en effectief bij te sturen – door vervroegde sluiting, aanvullende maatregelen of aanpassingen van de productiecapaciteit – als er niet voldoende gezondheidswinst wordt behaald (waartoe de Staat dus tevens dient te bepalen welke gezondheidswinst voldoende wordt geacht);
4. De Staat geeft in de maatwerkafspraken niet het recht prijs om de definitieve maatwerkovereenkomst te (laten) vernietigen dan wel de maatwerkovereenkomst te ontbinden.

Gezondheid op 1 heeft in de kortgedingprocedure en in de daaraan voorafgaande overleggen reeds uitvoerig uiteengezet waarom zij het niet reëel acht dat de maatwerkafspraken zodanig kunnen worden vormgegeven dat aan al deze voorwaarden wordt voldaan. Juist daarom wijst zij opnieuw op alternatieve mogelijkheden, zoals het door Gezondheid op 1 en Urgenda voorgestelde WIJMOND, die

³ Gezondheidsgerichte monitoring als randvoorwaarde voor effectieve maatwerkafspraken Tata Steel Nederland, derde advies van de Expertgroep Gezondheid IJmond, juli 2026, pp. 13-14.

naar haar oordeel zowel economisch als uit gezondheidsoogpunt een wezenlijk beter perspectief bieden.

In elk geval zal Gezondheid op 1 bij de totstandkoming van de maatwerkafspraken op voornoemde punten kritisch blijven toetsen of aan de noodzakelijke waarborgen voor omwonenden wordt voldaan. Zij is desgewenst bereid daarover met de Staat in overleg te treden. Hopelijk kunnen zo verdere procedures over de onrechtmatigheid van de besluitvorming (bijvoorbeeld op grond van art. 8 EVRM) en/of de onrechtmatigheid cq nietigheid van de uiteindelijke privaatrechtelijke overeenkomsten (bijvoorbeeld op grond van art. 3:40 jo. 3:14 BW) worden voorkomen.

Met vriendelijke groet,



Channa Samkalden



Elles ten vergert