

PELS RIJCKEN

Landsadvocaat

Notitie

voor **Bescherming persoonlijke levenssfeer** (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)
van **Bescherming persoonlijke levenssfeer** (kantoor
landsadvocaat)
datum 22 april 2025
inzake Juridische analyse milieumaatregelen Tata Steel
zaaknr 11022593

I. Inleiding

De Staat der Nederlanden ('Staat') voert op dit moment onderhandelingsgesprekken met Tata Steel Nederland B.V. ('TSN')¹ om te komen tot een maatwerkafspraken. In het kader van een eventuele maatwerkafspraken met TSN zal door de Staat een staatssteuntoets moeten worden uitgevoerd. Daarvoor moet de Staat inzicht hebben in de mate waarin en de termijn waarop de door TSN voorgestelde aanvullende milieumaatregelen nu, dan wel op termijn, afdwingbaar zijn via wet- en regelgeving. U heeft ons bij e-mailbericht van 23 juli 2024 gevraagd om advies te geven over de juridische afdwingbaarheid van een aantal maatregelen. Wij hebben op 8 oktober 2024 een (voorlopig) advies uitgebracht, op basis van de destijds beschikbare informatie. Bij e-mailbericht van 14 maart 2025 heeft u naar aanleiding van het beschikbaar komen van nadere informatie gevraagd het (voorlopig) advies nader te concretiseren. U heeft ons gevraagd om met betrekking tot de volgende maatregelen:

1. realisatie van overkappingen over de grondstoffenlogistiek ter vermindering van de uitstoot van fijnstof en grof stof;
2. een piek- en tonaalgeluidspakket ter vermindering van geluidsoverlast, waaronder het overkappen van de schrootverwerking

de volgende vragen te beantwoorden:

- I. Zijn de maatregelen (1. en 2.) op dit moment al juridisch afdwingbaar?
- II. Indien het antwoord op vraag I nee is, welke stappen kan de Staat en/of het bevoegd gezag dan nemen om de betreffende maatregel(en) alsnog af te dwingen?

¹ De gesprekken over de maatwerkafspraken worden gevoerd door TSN. Tata Steel IJmuiden B.V. ('TSIJ') is een dochteronderneming van TSN. TSIJ is de houder van de omgevingsvergunning milieu. In dit advies duiden wij zowel TSN als TSIJ aan als: TSN.

Onze conclusie is dat de genoemde maatregelen op dit moment niet juridisch afdwingbaar zijn. Onderstaand treft u als eerste een samenvatting aan van onze conclusies. Daarna volgt een uitgebreide beantwoording van de vragen.

II. Samenvatting

Maatregel 1 betreft het verminderen van de uitstoot van fijnstof en grof stof van de grondstoffenlogistiek door open bronnen te overdekken en/of af te schermen door a) de realisatie van overkappingen over en een windscherm bij mengvelden MV1 en MV2, schrootverwerking SOP3 en ertsopslag EO2 en b) de realisatie van overkappingen en ontstoffingsinstallaties bij de staalslakkenverwerking en -opslag, die plaatsvindt op het terrein van TSN door Harsco en Pelt & Hooykaas. Maatregel 1 is op dit moment *niet* juridisch afdwingbaar:

- TSN is op grond van de huidige wet- en regelgeving niet gehouden de open bronnen te overdekken en/of windschermen te plaatsen.
- De maatregel zou juridisch afdwingbaar kunnen zijn, indien kan worden onderbouwd dat de realisatie van overkappingen over de grondstoffenlogistiek ter vermindering van de uitstoot van fijnstof en grof stof moet worden gezien als best beschikbare techniek. De techniek moet dan (voor TSN) wel technisch en economisch haalbaar zijn. Wanneer dat het geval is, is het bevoegd gezag verplicht de omgevingsvergunning te wijzigen (actualiseren) en het overkappen van de grondstoffenlogistiek voor te schrijven.
- Alhoewel het mogelijk is te onderbouwen dat de maatregel technisch haalbaar is, blijkt uit onderzoek naar de kosteneffectiviteit dat de maatregel voor TSN economisch niet haalbaar is. De maatregel kan dan ook niet worden gezien als een best beschikbare techniek. Bovendien voldoet TSN reeds aan de relevante BBT-conclusie middels andere maatregelen. Het bevoegd gezag is dan ook niet gehouden de omgevingsvergunning op dit punt te actualiseren.
- Toekomstige ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de betreffende maatregel kan worden afgedwongen omdat strengere grenswaarden voor fijnstof in de vergunning moeten worden opgenomen. Reden hiervoor is dat vanaf het moment dat de nieuwe richtlijn luchtkwaliteit is geïmplementeerd in het Nederlandse recht, uiterlijk 11 december 2026, in de regio IJmond zeer waarschijnlijk niet wordt voldaan aan de rijksomgevingswaarde voor fijnstof. Als gevolg daarvan heeft het bevoegd gezag de verplichting om bestaande vergunningen ambtshalve te actualiseren, waarbij het bevoegd gezag verplicht is strengere voorwaarden aan een vergunning te verbinden dan die door toepassing van de best beschikbare technieken haalbaar zijn. Dit kan leiden tot strengere vergunningvoorschriften, in de vorm van strengere grenswaarden

voor fijnstof voor TSN. Indien TSN slechts aan die grenswaarden kan voldoen door overkappingen en/of windschermen te plaatsen, hetgeen op voorhand niet vaststaat – er kunnen mogelijk andere maatregelen worden genomen om te voldoen aan de grenswaarden – is de maatregel daardoor afdwingbaar. Overigens is op voorhand is niet aan te geven wanneer een gewijzigde vergunning onherroepelijk is. De te doorlopen procedures zullen veel tijd vragen.

Maatregel 2 betreft het nemen van maatregelen om de piek- en tonale geluidbelasting te reduceren. Een van de door TSN genoemde maatregelen is het overkappen van de schrootverwerking (SOP3) middels een opslaghal. Die maatregel is overigens (mede) voorgesteld ten aanzien van de reductie van fijnstof en grof stof (zie maatregel 1). Maatregel 2 is op dit moment *niet* juridisch afdwingbaar:

- TSN is op grond van de huidige wet- en regelgeving niet gehouden de piek- en tonale geluidbelasting te reduceren.
- Wij zijn niet bekend met enige voorgenomen wet- of regelgeving op nationaal niveau, dan wel Europees niveau, waarmee piekbelasting of tonaal geluid de komende tijd (strenger) gereguleerd zal worden, waardoor maatregelen ten aanzien van piekbelasting of tonaal geluid binnen afzienbare termijn kunnen worden afgedwongen. De enige denkbare opties om dergelijke maatregelen af te dwingen zijn het aanpassen van (lokale) geluidsnormen middels de systematiek met geluidproductieplafonds (hierna: GPP's), dan wel het opnemen van strengere vergunningvoorschriften. Wij verwachten niet dat de GPP's binnen afzienbare termijn zullen worden aangescherpt. Ook zien wij op dit moment geen mogelijkheid om de vergunning van TSN op dit punt aan te scherpen. In dat kader is eerst uitgebreid onderzoek noodzakelijk, onder andere naar de technische en economische haalbaarheid. Overigens, met een aanscherping van de vergunning kan de reductie van piek- en tonale geluiden worden gerealiseerd, maar daarmee staat niet op voorhand vast dat ook het beoogde pakket aan maatregelen wordt gerealiseerd. TSN heeft op dit punt handelingsvrijheid en mag voor andere maatregelen kiezen dan hier aan de orde. Dit maakt dat wij niet verwachten dat deze maatregel binnen een afzienbare termijn kan worden afgedwongen.
- Ook het overkappen van de schrootverwerking om geluid te reduceren is op dit moment niet juridisch afdwingbaar. Wij zijn niet bekend met enige voorgenomen wet- of regelgeving op nationaal niveau dan wel Europees niveau waarmee de algemene geluidbelasting de komende tijd gereguleerd zal worden. Voor zover het gaat om het overkappen van de *bestaande* schrootverwerking, kan dit enkel worden afgedwongen door het aanpassen van (lokale) geluidsnormen middels de systematiek met GPP's, dan wel het

opnemen van strengere vergunningvoorschriften. Aanscherping van de vergunning kan alleen nadat nader onderzoek naar technische en economische haalbaarheid is gedaan. Daarbij geldt dat de geluidbelasting een doelvoorschrift betreft, waarbij het aan TSN is om te bepalen op welke wijze zij – met inachtneming van eventueel van toepassing zijnde best beschikbare technieken – aan dit doelvoorschrift wil voldoen. Dit maakt dat wij niet verwachten dat deze maatregel binnen een afzienbare termijn alsnog kan worden afgedwongen.

- Voor zover maatregel 2 ziet op overkappingen bij nog te realiseren installaties – die moeten worden gerealiseerd in het kader van de verduurzaming van het staalproductieproces – is de deze maatregel mogelijkwerijs juridisch afdwingbaar. Immers, alsdan zal moeten worden voldaan aan de dan geldende geluidnormen. Niet bekend is of de maatregelen noodzakelijk zijn als mitigerende maatregel. Indien de maatregelen verder gaan dan wat noodzakelijk is om te voldoen aan de geluidsnormen, achten wij deze niet juridisch afdwingbaar. Veel zal afhangen van de aard van de nieuwe installaties.

III. Toelichting

1 Maatregel 1. Realisatie van overkappingen over de grondstoffenlogistiek ter vermindering van de uitstoot van fijnstof en grof stof

1.1 Toelichting maatregel

1.1.1 De eerste maatregel van TSN focust zich op het verminderen van de uitstoot van fijnstof en grof stof van de grondstoffenlogistiek door open bronnen te overdekken en/of af te schermen. In Annex A 'Environmental measures', behorend bij het door TSN ingediende Project Portfolio² (hierna: Annex A) noemt TSN twee subprojecten bij deze maatregel:

- a. de realisatie van overkappingen over en een windscherm bij open bronnen³;
- b. de realisatie van overkappingen en ontstoffingsinstallaties bij de staalslakkenverwerking en -opslag, die plaatsvindt bij en door Harsco en Pelt & Hooykaas.

² Het document 'Transition to a clean, green, and circular company, Project Portfolio submission to the Ministry of Climate Policy and Green Growth (KGG)' versie 31 januari 2025.

³ Er wordt onderscheid gemaakt tussen emissies van open (lage) bronnen en puntbronnen (hoog). Bij open bronnen gaat het bijvoorbeeld om op- en overslag; bij puntbronnen om de schoorstenen en fabriekshallen. Volgens TSN hebben emissies van open bronnen vooral effect in de directe omgeving, terwijl emissies van puntbronnen zich verspreiden over een veel groter gebied. Zie de brief Groen Staal, blz. 14.

a. Open bronnen

- 1.1.2 TSN schrijft in de brief Groen Staal van 9 januari 2024 dat het overkappen van open bronnen de meest effectieve en efficiënte maatregel is om emissies van fijnstof en grof stof te reduceren.⁴ TSN wijst daarbij op het realiseren van overkappingen of silo's voor de mengvelden MV1 en MV2 en voor ertsopslag EO2 als voorgenomen maatregelen. TSN merkt op dat het niet efficiënt is alle opslagen te overkappen, omdat een aantal opslagen vanwege de transitie naar groene staalproductie minder of niet langer gebruikt zullen worden, zodat investeringen in overkappingen voor die opslagen minder of slechts kort een effect zullen sorteren voor de omgeving. Overigens, bij de kolenopslagen wordt in het kader van Roadmap Plus een scherm geplaatst dat verwaaiing tegengaat voor de periode dat er nog kolen worden ingezet.⁵
- 1.1.3 De voorgenomen maatregelen zijn nadere uitgewerkt in Annex A⁶. Daar is een locatie op het terrein waar schroot wordt verwerkt aan toegevoegd, SOP3. TSN is voornemens de volgende maatregelen te treffen:
- MV1: een windscherm om het mengveld
 - MV2: overkapping in de vorm van een opslaghal
 - EO2: overkapping in de vorm van twee grote silo's
 - SOP3: overkapping in de vorm van een opslaghal

b. Staalslakkenverwerking- en opslag bij Harsco en Pelt & Hooykaas

- 1.1.4 In Annex A wordt een tweede maatregel geïntroduceerd om de uitstoot van fijnstof en grof stof bij de open bronnen van de grondstoflogistiek te verminderen: het plaatsen van ontstoffingsinstallaties en het installeren van een windscherm bij de staalslakkenverwerking en -opslag, die plaatsvindt bij Harsco en Pelt & Hooykaas.⁷
- 1.1.5 TSN merkt op dat de verandering van het staalproductieproces zal leiden tot een verschuiving van het gebruik van hoogovenslak naar staalslak. Dit vereist extra verwerking en zorgt voor een toename aan emissies van fijnstof. Om deze toename te mitigeren moeten aanvullende maatregelen worden genomen, zoals het plaatsen van ontstoffingsinstallaties en het installeren van een windscherm.
- 1.1.6 Het is ons niet op voorhand duidelijk of de maatregelen ten aanzien van het tegengaan van de fijnstofemissies door de staalslakkenverwerking en -opslag worden genomen om aan de geldende regelgeving te voldoen, gezien de toename aan emissie, of om (ook) – los daarvan – een verdergaande reductie van emissies te bewerkstelligen.

⁴ Volgens TSN nemen de emissies van fijnstof van open bronnen door de Roadmap Plus af met circa 30%; HeraCless fase 1 brengt dat op circa 45% en met de voorgestelde overkappingen wordt dat circa 65%. De huidige inschatting op basis van fijnstofemissies van open bronnen is dat emissies van grof stof na de Roadmap Plus, na HeraCless fase 1 en fase 2 in evenredigheid dalen. Zie de brief Groen Staal, blz. 15.

⁵ Zie de brief Groen Staal, blz. 11 en 12.

⁶ Zie Annex A, paragraaf 1.1.2.1 'raw material coverages'.

⁷ In Annex A beschrijft TSN nog een alternatieve maatregel: 'quenching'. Wij hebben deze maatregel niet bij dit advies betrokken.

Wanneer geen sprake is van de verandering van het staalproductieproces, zou er geen sprake moeten zijn van een toename aan emissies van fijnstof en is deze maatregel dus niet vereist en kan deze niet worden afgedwongen.

1.2 *Juridisch kader*

Wet- en regelgeving

- 1.2.1 Bij stofemissies wordt onderscheid gemaakt tussen ultrafijnstof (deeltjes kleiner dan 2,5 micrometer, $PM_{2,5}$ genoemd), fijnstof (deeltjes kleiner dan 10 micrometer, PM_{10}) en grof stof (deeltjes groter dan 10 micrometer). Ultrafijnstof en fijnstof worden als gezondheidsrelevant beschouwd. Grof stof is vooral van belang als veroorzaker van hinder door vervuiling van bijvoorbeeld kozijnen, voertuigen en wasgoed.
- 1.2.2 Fijnstof en ultrafijnstof worden genormeerd door de Richtlijn 2008/50/EG betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa ('Richtlijn 2008/50/EG').⁸ De grenswaarden voor fijnstof en ultrafijnstof zijn als rijksomgevingswaarden geïmplementeerd in paragraaf 2.2.1.1. van het Besluit kwaliteit leefomgeving ('Bkl'). De rijksomgevingswaarden gelden door heel Nederland. Artikel 2.5 Bkl bepaalt de ten hoogste toelaatbare concentraties fijnstof (PM_{10}) en ultrafijnstof ($PM_{2,5}$). Voor fijnstof geldt een hoogst toelaatbare concentratie van $50 \mu g/m^3$ als 24-uurgemiddelde, dat ten hoogste 35 maal per kalenderjaar mag worden overschreden. Als kalenderjaargemiddelde moet worden voldaan aan de hoogst toelaatbare concentratie van $40 \mu g/m^3$. Voor ultrafijnstof geldt een hoogst toelaatbare concentratie van $25 \mu g/m^3$ als kalenderjaargemiddelde. Als aan de omgevingswaarden voor fijnstof wordt voldaan, wordt daarmee ook aan de omgevingswaarden voor ultrafijnstof voldaan. Op dit moment is voor fijnstof en ultrafijnstof geen lokale omgevingswaarde vastgesteld door de provincie, dan wel de gemeente.
- 1.2.3 In de regio IJmond geldt derhalve voor fijnstof als hoogst toelaatbare concentratie $40 \mu g/m^3$ als kalenderjaargemiddelde. Op dit moment is het kalenderjaargemiddelde in de regio IJmond $24 \mu g/m^3$, waarmee wordt voldaan aan artikel 2.5 Bkl.
- 1.2.4 Grof stof wordt niet zoals fijnstof of ultrafijnstof zelfstandig gereguleerd, maar valt wel onder de noemer 'totaal stof': de verzameling van al het zwevend stof ongeacht de deeltjesgrootte, waaronder dus tevens fijnstof en grof stof. Totaal stof wordt in Nederland gereguleerd in het Besluit activiteiten leefomgeving ('Bal') door middel van emissiegrenswaarden en andere voorschriften⁹.

⁸ Richtlijn 2008/50/EG Van het Europees Parlement en de Raad van 20 mei 2008 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa, te raadplegen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0050>.

⁹ Bijvoorbeeld de in artikel 4.1065 Bal opgenomen verplichting dat stuifgevoelige goederen dienen te worden opgeslagen en gemengd in een gesloten ruimte.

De emissiegrenswaarden in het Bal gelden voor puntbronnen. Bij op- en overslag is echter sprake van diffuse stofemissie, waarvoor in het Bal geen emissiegrenswaarden zijn opgenomen. Vanuit het Bal gelden dus geen emissiegrenswaarden die relevant zijn voor de stofemissie ten aanzien van de open bronnen bij TSN. De stofemissie ten aanzien van open bronnen bij TSN wordt ook niet middels andere voorschriften uit het Bal gereguleerd. Daarvoor is relevant welke milieubelastende activiteiten TSN uitvoert en welke algemene regels daarvoor van toepassing zijn.¹⁰ De algemene regels uit hoofdstuk 4 van het Bal zijn namelijk alleen van toepassing voor zover dat in hoofdstuk 3 van het Bal is bepaald (zie artikel 4.1 van het Bal). De activiteiten van TSN betreffen onzes inziens in ieder geval het exploiteren van een ippc-installatie voor het maken van ijzer of staal (artikel 3.66 lid 1 onder b Bal) en het exploiteren van een Seveso-inrichting (artikel 3.50 Bal, al dan niet ondersteunend aan het maken van ijzer of staal). Wij lezen ten aanzien van voornoemde activiteiten geen verwijzing naar regels op grond waarvan TSN verplicht is de grondstoffenlogistiek (de open bronnen) te overkappen, af te schermen of totaal stof anderszins te beperken. Er zijn derhalve voor TSN geen algemene regels uit het Bal van toepassing die TSN ertoe verplichten haar grondstoffenlogistiek te overkappen of af te schermen.

- 1.2.5 TSN schrijft dat de activiteiten van Harsco en Pelt & Hooykaas functioneel ondersteunend zijn aan de activiteit het exploiteren van een ippc-installatie voor het maken van ijzer of staal als bedoeld in artikel 3.66 lid 1 Bal. Op grond van artikel 3.66 lid 2 Bal omvat de aanwijzing van de milieubelastende activiteit 'het exploiteren van een ippc-installatie voor het maken van ijzer of staal' ook deze activiteiten, zodat de activiteiten van Harsco en Pelt & Hooykaas vallen onder artikel 3.66 Bal. Daaruit volgt dat ook ten aanzien van de staalslakkenverwerking- en opslag geen algemene regels uit het Bal van toepassing zijn die TSN, danwel Harsco en Pelt & Hooykaas, ertoe verplichten de grondstoffenlogistiek te overkappen of af te schermen.

BBT

- 1.2.6 Een bedrijf moet de beste beschikbare technieken (BBT) toepassen bij het voorkomen en beperken van diffuse stofemissie. De beste beschikbare technieken zijn maatregelen waarbij de praktische bruikbaarheid is aangetoond en die, de betrokken technieken, kosten en baten in aanmerking genomen, economisch en technisch haalbaar in de betrokken industriële context kunnen worden toegepast. Het bevoegd gezag kan in dat kader in de vergunning eisen stellen. Daarbij moet rekening worden gehouden met BBT-conclusies (en andere documenten).
- 1.2.7 In de BBT-conclusie ijzer en staal (2012/135/EU) staat in regel 11 dat de BBT voor diffuse stofemissies van opslag, hantering en transport van grondstoffen en

¹⁰ TSN is – in de termen van het Bal – een complex bedrijf, voor de toepassing van de algemene regels is daarom alleen afdeling 3.2 en afdeling 3.3 Bal relevant.

(tussen)producten is: “diffuse stofemissies van de opslag, de hantering en het transport van materiaal voorkomen of verminderen door toepassing van een of meer van een aantal genoemde technieken”.¹¹ Wij merken daarbij op dat regel 11 facultatief is geformuleerd, zodat het toepassen van minimaal een of eventueel meer van de genoemde technieken maakt dat aan de BBT-conclusie is voldaan.¹² Wij hebben van de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (‘ODNZKG’) begrepen dat TSN het gros van de genoemde technieken hanteert.

- 1.2.8 In de BREF ijzer en staal is met betrekking tot BBT-conclusie 11 en technieken voor onder andere opslag het volgende opgenomen:

“the use of in-building or in-vessel storage, rather than external stockpiles, if the scale of storage is appropriate”

- 1.2.9 In de BBT-conclusie ijzer en staal is opgemerkt dat tevens de BREF op- en overslag van belang is voor de activiteiten die onder de BBT-conclusie ijzer en staal vallen. In de BREF op- en overslag is het volgende bepaald:

“BAT is to apply enclosed storage by using, for example, silos, bunkers, hoppers and containers, to eliminate the influence of wind and to prevent the formation of dust by wind as far as possible by primary measures. See Table 4.12 for these primary measures with cross-references to the relevant sections.

However, although large volume silos and sheds are available, for (very) large quantities of not or only moderately drift sensitive and wettable material, open storage might be the only option. Examples are the long-term strategic storage of coal and the storage of ores and gypsum.”

- 1.2.10 Op grond van artikel 5.38 Omgevingswet moet het bevoegd gezag regelmatig bezien of de voorschriften van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu.
- 1.2.11 Artikel 8.97 Bkl bevat een bevoegdheid voor het bevoegd gezag tot het wijzigen van voorschriften van de omgevingsvergunning. Dit kan met het oog op de gronden waarop de aanvraag om een omgevingsvergunning voor die activiteit geweigerd had kunnen worden. Die zijn opgenomen in hoofdstuk 8 van het Bkl. In dit kader is met name artikel 8.99 Bkl relevant.

¹¹ BBT-conclusie op grond van Richtlijn 2010/75/EU voor de ijzer- en staalproductie, geraadpleegd via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32012D0135>.

¹² Zie ook Rb. Noord-Holland 9 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:190, r.o. 12.2.

- 1.2.12 Artikel 8.99 lid 1 Bkl bevat een plicht voor het bevoegd gezag om ambtshalve vergunningvoorschriften te wijzigen indien de milieuverontreiniging die door de activiteit wordt veroorzaakt door de ontwikkeling van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu verder kan worden ingeperkt of door de ontwikkeling van de kwaliteit van het milieu verder moet worden ingeperkt.
- 1.2.13 In de rechtspraak is aangenomen dat het begrip 'ontwikkeling op het gebied van technische mogelijkheden tot bescherming van het milieu' in elk geval niet ruimer moet worden opgevat dan vastgestelde BBT's. Uit de definitie van de beste beschikbare technieken van artikel 1.1, eerste lid, Wabo (oud) volgt dat het bij BBT moet gaan om technieken die haalbaar zijn in de bedrijfstak van het betreffende bedrijf, die door het bedrijf kunnen worden toegepast en die redelijkerwijs te verkrijgen zijn.¹³ Onder de Omgevingswet (bijlage bij artikel 1.1 Ow) is deze definitie ongewijzigd gebleven. Een technische ontwikkeling die niet is aangemerkt als BBT verplicht het bevoegd gezag niet tot actualisatie van een omgevingsvergunning.¹⁴
- 1.2.14 In artikel 2.11 Bal is bepaald dat de specifieke zorgplicht voor milieubelastende activiteiten onder meer in ieder geval inhoudt dat a) alle passende preventieve maatregelen tegen milieuverontreiniging worden getroffen, b) alle passende preventieve maatregelen ter bescherming van de gezondheid worden getroffen en c) de beste beschikbare technieken worden toegepast.

Vergunningvoorschriften

- 1.2.15 In de omgevingsvergunning van TSN van 16 januari 2007 (kenmerk 2007-00001) (hierna: omgevingsvergunning)¹⁵ zijn enkele voorschriften opgenomen met betrekking tot stofemissie afkomstig van open bronnen bij TSN. Zo bepaalt voorschrift 0.4.2 dat de emissie van 'totaal stof' afkomstig van open bronnen niet meer mag bedragen dan 1850 ton per kalenderjaar. Met 'open stofbronnen' wordt bedoeld op de bronnen van stofemissies als gevolg van transport over interne wegen, (dis)continue overstorten van transportbandsystemen en opslaghoppen/mengvelden.¹⁶ Bij de open bronnen is het niet mogelijk de emissies met behulp van directe metingen vast te stellen. Voor deze bronnen wordt de omvang en verdeling van uitstoot bepaald met behulp van berekeningen, gebaseerd op literatuurgegevens en onderzoek.

¹³ Zie Rb. Den Haag 16 maart 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:3302; Rb. Noord-Holland 9 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:190. Vgl. ABRvS 17 augustus 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2245.

¹⁴ Rb. Noord-Holland 9 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:190, r.o. 10.3.

¹⁵ De omgevingsvergunning (milieu) voor een inrichting geldt na de inwerkingtreding van de Ow ingevolge artikel 4.13 lid 1 Invoeringswet Omgevingswet als omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit, voor zover sprake blijft van een vergunningplichtige activiteit. Uit artikel 4.13 lid 3 Invoeringswet Omgevingswet blijkt dat als onder de Omgevingswet ingevolge het Bal niet langer een vergunningsplicht bestaat – terwijl dit eerder wel het geval was – de oude vergunning voor dat onderdeel dan geldt als een maatwerkvoorschrift, voor zover hierover maatwerkvoorschriften kunnen worden gesteld.

¹⁶ In de revisievergunning staat dat "Uit de aanvraag blijkt dat de open bronnen emissies de grootste bijdrage aan de aanwezigheid van fijn stof in Wijk aan Zee leveren. Deze bronnen zijn bovendien tevens het meest relevant voor emissie van grof stof."

- 1.2.16 Ten aanzien van opslag, processen en installaties is in voorschrift 0.2.31 bepaald dat vaste goederen zodanig moeten worden overgeslagen, getransporteerd en bewerkt, dat geen stofverspreiding optreedt die buiten een afstand van 2 meter van de bron nog visueel waarneembaar is.

1.3 *Vraag I. Is deze maatregel op dit moment al juridisch afdwingbaar?*

- 1.3.1 Zoals gezegd beoogt TSN met de maatregel van het overkappen en/of afschermen van de grondstoffenlogistiek een sterke reductie van stofemissies van open bronnen te reduceren. De in het Bal, het Bkl en de omgevingsvergunning opgenomen voorschriften ter regulatie van diffuse emissies nopen niet tot een verplichting om *specifieke* maatregelen te nemen. Daarnaast is er – voor zover ons bekend is – op dit moment geen sprake van een overtreding van voorschriften uit de revisievergunning op grond waarvan handhavend kan worden opgetreden jegens TSN. Voorschrift 0.2.31 biedt geen mogelijkheid omdat niet is vast te stellen door welke activiteit de stofverspreiding in de omgeving wordt veroorzaakt.
- 1.3.2 TSN zal wel moeten voldoen aan de best beschikbare technieken om diffuse stofemissies te voorkomen of beperken, maar niet in iedere situatie is één specifieke techniek of maatregel juridisch afdwingbaar. Het moet gaan om de voor TSN meest doeltreffende methode die voor TSN ook nog eens technisch en economisch haalbaar is (en ook BBT is (zie hieronder)).
- 1.3.3 Om te kunnen bepalen of het overkappen van de grondstoffenlogistiek op dit moment juridisch afdwingbaar is, moet worden nagegaan of deze maatregel kan worden aangemerkt als beste beschikbare techniek en dat door deze techniek niet toe te passen, niet wordt voldaan aan de BBT. Pas wanneer dat het geval is, is het bevoegd gezag verplicht de omgevingsvergunning van TSN aan te passen.
- 1.3.4 Wij begrijpen dat bij de staalfabriek Ilva in Taranto een (niet hermetisch) gesloten opslaghal is of wordt gerealiseerd.¹⁷ Ook TSN zelf stelt in de brief Groen Staal dat het realiseren van overkappingen of silo's mogelijk is. Hieruit kan worden opgemaakt dat het realiseren van een overkapping of silo een methode is die in theorie technisch haalbaar is. Dit maakt echter nog niet dat het ook de beste beschikbare techniek is die voor TSN technisch haalbaar is. Voor zover ons bekend zijn er geen andere staalfabrieken dan de fabriek in Taranto in Europa waarbij sprake is van een overkapping of silo over de grondstoffenlogistiek. Ook andere kolenopslagen in Nederland zijn niet overkapt. Wij begrijpen dat er op Europees niveau geen brede consensus bestaat over deze techniek. De enkele omstandigheid dat in andere fabrieken nieuwere of andere technieken worden toegepast brengt niet met zich dat

¹⁷ Doordat de opslaghal bij Ilva niet hermetisch gesloten is vindt er nog steeds stofverspreiding naar de omgeving plaats. Ilva maakt dan ook nog straten in de buurt schoon en heeft additioneel een sproeisysteem in de hal geïnstalleerd om de verspreiding naar de omgeving verder te verminderen.

deze nieuwe(re) of andere technieken zijn aan te merken als een (nieuwe) BBT.¹⁸ Het lijkt ons niet aannemelijk dat beargumenteerd kan worden dat het overkappen van de grondstoffenlogistiek voor TSN kan worden aangemerkt als best beschikbare techniek.

- 1.3.5 Bovendien is van belang of het realiseren van de overkappingen – als aan het vereiste van technische haalbaarheid zou worden voldaan – ook economisch haalbaar is voor TSN. Om de overkappingen juridisch te kunnen afdwingen moet worden onderzocht of de kosten daarvan draagbaar zijn voor TSN en redelijk zijn in verhouding met het behaalde milieuresultaat. Daarvoor is noodzakelijk dat inzicht bestaat in de kosten van het overkappen, of die kosten draagbaar zijn voor TSN en welk milieuresultaat wordt behaald voor de omgeving van TSN met de specifiek te realiseren overkappingen.
- 1.3.6 Dit onderzoek naar de economische haalbaarheid van de maatregel is uitgevoerd. De conclusie van het onderzoek is dat het realiseren van de overkappingen voor TSN niet kosteneffectief is.¹⁹ Uitgaande van die conclusie, kan het overkappen van de grondstoffenlogistiek voor TSN ook niet worden aangemerkt als best beschikbare techniek (voor zover dat uit de BBT zou volgen, hetgeen niet het geval is).
- 1.3.7 In dit kader is verder relevant te vermelden dat in een recente uitspraak van de rechtbank Noord-Holland is geoordeeld dat een verzoek tot actualisatie van de omgevingsvergunning van TSN terecht is afgewezen. Aangevoerd werd dat in BBT-conclusie 11 is voorgeschreven dat inpandige opslag plaats moet vinden als dit technisch mogelijk is en dat dit in het geval van TSN ook technisch mogelijk zou zijn. Daarbij is verwezen naar de fabriek in Italië waar deze BBT-techniek wordt toegepast en waar vergelijkbare hoeveelheden kolen en ijzererts overdekt worden opgeslagen. De rechtbank heeft geoordeeld dat het feit dat het technisch mogelijk is een overkapping te bouwen niet maakt dat niet aan BBT-conclusie 11 wordt voldaan. Volgens de rechtbank is voldoende gemotiveerd dat TSN met zijn huidige technieken aan BBT-conclusie 11 voldoet.²⁰ Dat maakt dat het bevoegd gezag – op dit moment – niet verplicht is de omgevingsvergunning te actualiseren door overkappingen of windschermen voor te schrijven.
- 1.3.8 Op grond van het voorgaande concluderen wij dat maatregel 1 op dit moment niet juridisch afdwingbaar is. De maatregel is op dit moment geen best beschikbare techniek, waardoor het bevoegd gezag niet verplicht is de omgevingsvergunning te actualiseren en deze maatregel voor te schrijven. Zelfs als deze maatregel kan worden aangemerkt als best beschikbare techniek in het kader van BBT-conclusie 11, lijkt het ons niet aannemelijk dat deze maatregel afdwingbaar is, gezien de facultatieve formulering van BBT-conclusie 11. Ook is aannemelijk dat de maatregel voor TSN niet kosteneffectief is.

¹⁸ Rb. Noord-Holland 9 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:190, r.o. 10.3.

¹⁹ Zie supporting documents: Cost Efficiency PM10 measures; Omgevingsregeling berekening kosteneffectiviteit.

²⁰ Rb. Noord-Holland 9 januari 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:190, r.o. 12.3.

1.4 *Vraag II. Welke stappen kan de Staat en/of het bevoegd gezag nemen om deze maatregel alsnog af te dwingen?*

1.4.1 In aanvulling op het voorgaande zien wij in antwoord op de vraag welke stappen de Staat en/of het bevoegd gezag mogelijk kan nemen om deze maatregel af te dwingen de volgende aanknopingspunten:

- De herziening van de Richtlijn Luchtkwaliteit;
- De herziening van de Richtlijn Industriële emissies.

Wij lichten deze hieronder toe.

Herziening Richtlijn Luchtkwaliteit

- 1.4.2 De Europese Commissie heeft op 26 oktober 2022 een voorstel gedaan voor een herziening van de bestaande Richtlijn 2008/50/EG.²¹ Het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie ('Raad') hebben een voorlopig akkoord bereikt met betrekking tot de inhoud van de herziening van de Richtlijn 2008/50/EG, waarmee het Europees Parlement op 24 april 2024 heeft ingestemd.²² De Raad heeft de herziening van de Richtlijn 2008/50/EG op 24 oktober 2024 aangenomen.²³ De 'Richtlijn (EU) 2024/2881 van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2024 betreffende de luchtkwaliteit en schonere lucht voor Europa (herschikking)' is inmiddels, op 10 december 2024, in werking getreden.²⁴ Richtlijn 2024/2881 moet uiterlijk op 11 december 2026 zijn geïmplementeerd in nationale regelgeving.²⁵
- 1.4.3 Richtlijn 2024/2881 ziet op de aanscherping van de EU-normen voor luchtkwaliteit waaraan uiterlijk in 2030 moet worden voldaan. Het herzieningsvoorstel voorziet via artikel 18, lid 1, sub a en b in de mogelijkheid om – onder voorwaarden – tot maximaal 10 jaar uitstel te verkrijgen om aan de aangescherpte normen te voldoen.
- 1.4.4 Richtlijn 2024/2881 sluit aan bij de WHO-advieswaarden 2005. De WHO-advieswaarden 2005 zijn in 2021 herzien en zijn strenger dan de voorgaande

²¹ Te raadplegen via: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2ae4a0cc-55f8-11ed-92ed-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_3&format=PDF. Voor een Engelstalige versie, zie: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0542>. De herziening betreft onder meer een samenvoeging van de Richtlijn 2004/107/EG en de Richtlijn 2008/50/EG. De herziening is in lijn met eerdere initiatieven vanuit de Europese Unie om de luchtkwaliteit te verbeteren. Zie in dit kader de Europese Green Deal (2019) waarin de Europese Commissie zich heeft verbonden de luchtkwaliteit verder te verbeteren en de luchtkwaliteitsnormen beter op de Wereldgezondheidsorganisatie ('WHO') af te stemmen en eenzelfde doelstelling geformuleerd in het EU-actieplan 'Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul' (2021) ('ZPAP').

²² Europees Parlement, Air pollution: Parliament adopts revised law to improve air quality, 24 april 2024, te raadplegen via: <https://www.europarl.europa.eu/news/nl/press-room/20240419IPR20587/air-pollution-parliament-adopts-revised-law-to-improve-air-quality>.

²³ Zie: Luchtkwaliteit: Raad geeft fiat voor strengere EU-normen – Consilium, geraadpleegd via: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/10/14/air-quality-council-gives-final-green-light-to-strengthen-standards-in-the-eu/>.

²⁴ Zie: Luchtkwaliteit: Raad geeft fiat voor strengere EU-normen – Consilium, geraadpleegd via: <https://www.consilium.europa.eu/nl/press/press-releases/2024/10/14/air-quality-council-gives-final-green-light-to-strengthen-standards-in-the-eu/>.

²⁵ Zie artikel 30 van Richtlijn 2024/2881.

advieswaarden. Op Europees niveau is ervoor gekozen de WHO-advieswaarden uit 2021 als leidraad te gebruiken voor het eerdergenoemde EU-actieplan ZPAP. Het streven is om deze grenswaarden te bereiken in 2050.²⁶

- 1.4.5 Hieronder hebben wij de betreffende grenswaarden van het bestaand en (mogelijk) toekomstig beleid opgenomen. Op dit moment is het kalenderjaargemiddelde in de regio IJmond 24 µg/m³.

	Richtlijn Luchtkwaliteit 2008, geïmplementeerd in Bkl (geldend recht)	Richtlijn 2024/2881, doel 2030 (in lijn WHO 2005)	EU beleid zero-pollution 2050 (ZPAP), doel 2050 (in lijn met WHO 2021)
PM₁₀	40 µg/m ³ (jaargemiddelde) 50 µg/m ³ (24-uursgemiddelde)	20 µg/m ³ (jaargemiddelde)	15 µg/m ³ (jaargemiddelde)
PM_{2,5}	25 µg/m ³ (jaargemiddelde vanaf 2015) 20 µg/m ³ (indicatieve grenswaarde)	10 µg/m ³ (jaargemiddelde)	5 µg/m ³ (jaargemiddelde)

- 1.4.6 Volledigheidshalve noemen wij hier ook het Schone Lucht Akkoord 2020 (SLA) waarin door het Rijk, provincies en gemeenten is afgesproken zich in te spannen om in 2030 te voldoen aan de WHO-normen van 2005.²⁷ Naar aanleiding van de herziene WHO-advieswaarden 2021 is onderzocht of deze waarden in 2030 kunnen worden bereikt. Het RIVM heeft geconcludeerd dat hiervoor vergaande maatregelen ingevoerd zouden moeten worden.²⁸ Om diverse redenen achtte het RIVM het onzeker of zo een pakket aan maatregelen op korte termijn haalbaar is.²⁹

- 1.4.7 Nadat de richtlijn (uiterlijk 11 december 2026) is geïmplementeerd in de nationale wetgeving geldt er een nieuwe rijksomgevingswaarde voor fijnstof. Vanaf dat moment is het bevoegd gezag op grond van artikel 8.30 lid 3 Bkl gehouden om, indien dat voor het voldoen aan de nieuwe rijksomgevingswaarde nodig zal zijn, strengere voorwaarden aan een omgevingsvergunning te verbinden dan die haalbaar zijn door toepassing van de beste beschikbare technieken, onverminderd andere maatregelen die kunnen worden getroffen om aan die omgevingswaarden te kunnen voldoen. Dat betekent dat het bevoegd gezag moet bezien of ook andere maatregelen kunnen worden getroffen waarmee voldaan kan worden aan de rijksomgevingswaarde. Andere maatregelen dan het aanscherpen van de vergunningen voor milieubelastende activiteiten van bedrijven in de regio IJmond, waaronder die van TSN, zijn goed

²⁶ EU-Actieplan Verontreiniging van lucht, water en bodem naar nul, para. 2.2, te raadplegen via: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/ALL/?uri=COM%3A2021%3A400%3AFIN>.

²⁷ Schone Lucht Akkoord, te raadplegen via: <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-ff5c8087-200a-4aa4-b76e-dac3b5c408fd/pdf>.

²⁸ Hierbij moet worden gedacht aan een volledig verbod op houtstook, minder veehouderij en minder vliegverkeer.

²⁹ Zie voor een rapport over de haalbaarheid van de WHO-normen in 2030 bijvoorbeeld het volgende RIVM rapport: RIVM (2022), Inventarisatie van benodigde maatregelen om WHO-advieswaarden voor luchtkwaliteit te realiseren, te raadplegen via: <https://www.rivm.nl/publicaties/inventarisatie-van-benodigde-maatregelen-om-who-advieswaarden-voor-luchtkwaliteit>.

denkbaar. Indien de in de vergunning van TSN opgenomen grenswaarden worden aangescherpt, én TSN slechts aan die grenswaarden kan voldoen door overkappingen en/of windschermen te plaatsen, is de maatregel daardoor afdwingbaar.

- 1.4.8 Wij verwachten dat het – na de implementatie van de richtlijn en indien mocht blijken dat niet kan worden voldaan aan de rijksomgevingswaarde zonder de actualisering van vergunningen van bedrijven in de regio IJmond – het bevoegd gezag gehouden is tot het actualiseren van de omgevingsvergunning van TSN. Een dergelijke actualisering kost tijd, waarbij TSN ook de tijd moet krijgen om aan de strengere voorwaarden te kunnen voldoen. Deze termijn is uiteraard afhankelijk van de aard van benodigde maatregelen. Hoe ingrijpend zijn deze, hoeveel tijd is nodig om deze te realiseren, etc. Wij sluiten bestuursrechtelijke procedures hierover overigens niet uit. Het is aannemelijk dat het minimaal drie jaar duurt voordat een dergelijke wijzigingsvergunning onherroepelijk is.
- 1.4.9 Ten overvloede merken wij op dat het Nederland op grond van artikel 193 VWEU vrij staat om verdergaande nationale normen (rijksomgevingswaarden) te stellen dan de normen die Richtlijn 2008/50/EG (of het herzieningsvoorstel³⁰) voorschrijft. Dat is echter enkel mogelijk voor zover deze maatregelen verenigbaar zijn met het geldend Europees recht, in het bijzonder het vrij verkeer van goederen en diensten.

Herziening Richtlijn Industriële emissies

- 1.4.10 De RIE verplicht de EU-lidstaten om emissies naar water, lucht en bodem van ippc-installaties te reguleren. Op 12 april 2024 is een aanscherping van de RIE aangenomen. Een relevante verandering is de striktere toepassing van de BBT, waarmee wordt beoogd het bevoegd gezag bij vergunningverlening voor ippc-installaties grenswaarden aan de onderkant van de BBT-range van een BBT-conclusie op te laten nemen. Bedrijven dienen daartoe informatie aan te leveren zodat het bevoegd gezag een *assessment* kan maken ten aanzien van de gehele BBT-emissierange. De bewijslast komt daarmee te liggen bij de exploitant van de ippc-installatie, die aan het bevoegd gezag zal moeten aantonen dat niet kan worden voldaan aan de grenswaarden corresponderend met de onderkant van de BBT-range.
- 1.4.11 Uiterlijk op 1 juli 2026 moet de nieuwe RIE zijn geïmplementeerd in het Nederlandse recht.
- 1.4.12 Naar onze mening zorgt de aanscherping van de RIE er niet direct voor dat de overkapping van de grondstoffenlogistiek alsnog kan worden afgedwongen. Van belang is immers nog steeds of TSN op basis van de voor TSN best beschikbare technieken aan specifieke emissiegrenswaarden kan voldoen. Zie in dit kader de beantwoording van de vraag of de maatregel op dit moment juridisch afdwingbaar is onder 1.3,

³⁰ Zie ook overweging 24 van het herzieningsvoorstel.

waaruit volgt dat de maatregel op dit moment niet technisch of economisch haalbaar is en het feit dat de voor TSN relevante BBT-conclusie 11 facultatief geformuleerd is. Ook heeft TSN de mogelijkheid om op een andere wijze te voldoen aan toekomstige emissiewaarden, dan door het realiseren van de hier bedoelde overkappingen.

2 Maatregel 2. Een piek- en tonaalgeluidspakket ter vermindering van geluidsoverlast

2.1 Toelichting maatregel

- 2.1.1 TSN schrijft in de brief Groen Staal zich te committeren aan de reductie van hinder, waaronder de overlastgevende pieken (kortstondig veel decibellen) en tonale geluiden (bijvoorbeeld laagfrequent geluid). In 2023 betrof ongeveer 40% van de klachten over geluid, tonaal geluid. Daarnaast merkt TSN op dat het omlaag brengen van het algehele geluidsniveau met bijvoorbeeld 2 dB grote maatregelen vergt aan diverse fabrieken en over het hele terrein, terwijl de winst van dergelijke maatregelen niet of nauwelijks merkbaar is voor de omgeving. TSN onderbouwt dit in de brief Groen Staal overigens niet.³¹
- 2.1.2 De voorgestelde maatregel ziet blijkens de toelichting in de brief Groen Staal op het beter identificeren, reduceren en monitoren van bronnen van geluidsoverlast. Hiertoe stelt TSN het aanwezige meetsysteem te verbeteren, om de bronnen van geluidsemissies beter op te sporen en aan de hand daarvan aanvullende maatregelen te nemen. TSN spreekt van een bovenwettelijke *doelstelling*.
- 2.1.3 TSN geeft niet aan welke concrete maatregelen zij beoogt te nemen om aan die doelstelling te voldoen of hoe deze doelstelling wordt gekwantificeerd en/of meetbaar gemaakt (bijvoorbeeld: een percentage minder klachten, een reductie van piekbelasting in dB of het wegnemen van een aantal tonale geluidbronnen).
- 2.1.4 Wel schrijft TSN dat het overkappen van de schrootverwerking zorgt voor vermindering van geluidsoverlast. In dat kader, in Annex A staat vermeld dat TSN een overkapping in de vorm van een opslaghal zal realiseren bij de schrootverwerking.

Het lijkt erop dat de geluidhinder van de schrootverwerking voornamelijk bestaat uit piekbelasting (geluidpieken door schroot) en tonale geluidbelasting (frietten). Mede gezien de gestelde voorschriften ten aanzien van de schroothandelingen is het in beginsel aannemelijk dat de maatregel van een overkapping van de schrootopslag/-verwerking inderdaad kan bijdragen aan het verminderen van piek- en tonale belasting. Daarbij merken wij op dat

³¹ Opvallend is wel dat in de milieuvergunning van 2007 door de OD NZKG is aangegeven dat een doelmatigheidsafweging is gemaakt voor het treffen van maatregelen om de algemene geluidbelasting wezenlijk omlaag te brengen. In ieder geval *destijds* leek de OD NZKG dus van mening dat dergelijke maatregelen niet doelmatig waren.

gezien het verbod op schroothandelingen in de nacht, wanneer de piekbelasting groter is vanwege het minder aanwezig zijn van achtergrondgeluid dan overdag, het de vraag is in hoeverre de piekbelasting met een maatregel als een overkapping zal worden beperkt.

Het overkappen van de schrootverwerking is overigens ook onderdeel van de maatregel om de grondstoffenlogistiek te overkappen ter vermindering van de uitstoot van fijnstof en grof stof.

Verder wijst TSN in het kader van geluidbelasting op maatregelen die bij nieuwe installaties³² kunnen worden genomen en die ervoor zorgen dat de geluidbelasting binnen de toegestane waarden blijft.³³ TSN onderbouwt in de brief niet of met deze maatregelen ook wordt ingezet op het verminderen van de algemene geluidbelasting of specifiek op het verminderen van de piek- en tonale geluidbelasting.

2.2 *Juridisch kader*

- 2.2.1 Geluid werd vóór de inwerkingtreding van de Omgevingswet ('Ow') voornamelijk gereguleerd in de Wet geluidhinder, de Wet milieubeheer en het Activiteitenbesluit milieubeheer. TSN viel in dat kader binnen het Industrierrein IJmond, een geluidgezoneerd industrierrein. De geluidzone heeft betrekking op een gebied rondom het industrierrein waarbuiten de geluidbelasting maximaal 50 dB(A) mag bedragen. De geluidbelasting wordt gemeten middels een 'zonebeheermodel'.
- 2.2.2 Onder de Ow houdt de wetgever vast aan het uitgangspunt dat regulering van geluidbelasting zoveel als mogelijk op lokaal niveau plaatsvindt. Op centraal niveau zijn in het Bkl regels opgenomen over activiteiten die geluid veroorzaken, zoals instructieregels voor de vaststelling van omgevingswaarden, die in het omgevingsplan moeten worden verankerd door de gemeente. De instructieregels zijn neergelegd in afdeling 5.1 van het Bkl, in het bijzonder paragraaf 5.1.4.2 en 5.1.4.2a: 'geluid door activiteiten', respectievelijk 'geluid door wegen, spoorwegen en industrierreinen'. Voor TSN is relevant dat het Bkl regels bevat inzake geluidbelasting afkomstig van industrierreinen. De wetgever heeft met de nieuwe regelgeving omtrent geluid niet beoogd het beschermingsniveau uit te breiden of te verbeteren: uitgangspunt in het Bkl is het waarborgen van een gelijkwaardig beschermingsniveau ten opzichte van het recht zoals dat bestond vlak voor inwerkingtreding van de Ow.³⁴
- 2.2.3 Industrierreinen worden onder de Ow gereguleerd met geluidproductieplafonds (hierna: GPP's) in omgevingsplannen. Met het vaststellen van GPP's vervalt het systeem van geluidzoning. GPP's begrenzen de geluidruimte voor een

³² Wij gaan ervan uit dat TSN met 'de nieuwe installaties' doelt op de beoogde installaties in het kader van het project HeraCless-GroenStaal.

³³ Zie pagina 18 van de brief Groen Staal.

³⁴ *Stb.* 2018/292, blz. 233.

industrieterrein als geheel, dus niet per bedrijf of activiteit. Artikel 12.2 lid 1 Bkl bepaalt dat een GPP als omgevingswaarde voor de eerste keer wordt vastgesteld op grond van de geluidproductie op het industrieterrein, die is toegestaan bij maximale benutting van de grenswaarden Wet geluidhinder. Dit betekent dat de genoemde grenswaarde van 50 dB(A) het uitgangspunt zal zijn bij de eerste vaststelling van de GPP's. Op de vaststelling van een GPP als omgevingswaarde voor een industrieterrein is paragraaf 3.5.4 van het Bkl van toepassing (zie artikel 5.78d Bkl). Voor zover nog geen GPP is vastgesteld, blijft op het Industrieterrein IJmond, en dus voor TSN, op grond van artikel 3.6 Aanvullingswet geluid Omgevingswet het recht gelden zoals dat gold. Er is op dit moment voor zover ons bekend nog geen GPP vastgesteld, zodat het oude recht nog van toepassing is: het Industrieterrein IJmond is een geluidgezoneerd industrieterrein, waarbij de geluidbelasting in een zone rondom het industrieterrein maximaal 50 dB(A) mag bedragen. De naleving van deze grenswaarde gebeurt op basis van zonebeheer, waarbij het bevoegd gezag het overzicht bewaard van de beschikbare geluidruimte.

- 2.2.4 In dat kader wordt op dit moment gebruik gemaakt van het zonebeheermodel als het gaat om het meten van geluid. Het zonebeheermodel is een akoestisch rekenmodel waarin alle bedrijven op het industrieterrein zijn opgenomen. Het zonebeheermodel geeft inzicht in de (gemiddelde) geluidbelastingen in de omgeving van het industrieterrein, waarbij de geluidbelasting van elk bedrijf afzonderlijk kan worden berekend. Ook kan het model inzicht geven in de maximale geluidniveaus (piekniveaus). Het zonebeheermodel geeft géén inzicht in het karakter van bijzondere geluiden (zoals tonaal, intermitterend of laagfrequent geluid). Zonebeheer kan hinder hiervan dus ook niet inschatten, voorkomen of beperken. Uit het onderzoek van Alcedo blijkt dat de uitvoering van het zonebeheer en de vergunningverlening op zich goed worden uitgevoerd. Wel is sprake van een sterk verouderd zonebeheermodel.
- 2.2.5 Naast de geluidnormering van het industrieterrein bestaan in de revisievergunning nog 'individuele' normen voor TSN. De geldende regelgeving omtrent geluid voor TSN is daarmee primair opgenomen in de revisievergunning. In het specifieke geval van TSN geldt overigens dat de provincie Noord-Holland (niet de gemeente Velsen) het aangewezen bevoegd gezag is voor de vergunning. In de revisievergunning zijn op dit moment verschillende soorten geluidvoorschriften opgenomen. Ten eerste wordt het algemene geluidniveau voor TSN genormeerd met een zogenaamd langtijdgemiddeld beoordelingsniveau (Lar, LT). In de revisievergunning van TSN is een aantal controlepunten opgenomen waaraan geluidwaarden zijn gekoppeld in langtijdgemiddeld beoordelingsniveau. Hiermee wordt de geluidimmissie van TSN gecontroleerd. Verder zijn voor het algemene geluidniveau de door TSN genoemde grenswaarden van 50 dB overdag en 45 dB 's avonds en 's nachts binnen de vastgestelde geluidzone van belang. Ten tweede is in de revisievergunning bepaald dat de door de inrichting veroorzaakte maximale geluidniveaus (L_{Amax}) de algemeen

geldende geluidniveaus met niet meer dan 10 dB(A) mogen overschrijden. Voor piekgeluiden geldt dus dat deze in de vergunning van TSN reeds worden genormeerd.

- 2.2.6 Voor tonaal geluid bestaan géén specifieke vergunningvoorschriften. Wel wordt in de revisievergunning verwezen naar de Handleiding Meten en Rekenen Industrielawaai. In deze handleiding wordt tonaal geluid (geluid met een op het beoordelingspunt (binnen het aldaar aanwezige geluid) duidelijk waarneembaar tonaal karakter) als extra hinderlijk aangemerkt. Dit type geluid krijgt om die reden een 'strafcorrectie' van 5 dB op het langtijdgemiddeld beoordelingsniveau. Dat betekent dus dat tonaal geluid is meegenomen in de normering van het algemeen geluidniveau.
- 2.2.7 Voor zover de maatregel 2 ziet op het identificeren van bronnen van piekbelasting en tonale geluidbelasting, zal TSN mogelijkerwijs al onderzoek (in elk geval voor zover het gaat om nieuwe installaties) uitvoeren in het kader van de MER inzake vergunningverlening voor het project HeraCless-Groen Staal. Het is echter de vraag in hoeverre TSN verplicht is de effecten van tonale belasting in beeld te brengen, nu voor tonale belasting (nog) geen wet- en regelgeving voorhanden is en naar ons weten niet is voorzien.
- 2.2.8 De ontwikkeling van de nieuwe installaties zijn onderdeel van het project HeraCless-Groen Staal. Op 21 maart 2023 hebben gedeputeerde staten van de provincie Noord-Holland besloten tot het starten van een project-procedure voor dit project. Het projectbesluit wijzigt het omgevingsplan met regels die nodig zijn voor het uitvoeren, in werking hebben en/of in stand houden van het project. De effecten van de nieuwe installaties zullen worden onderzocht in het kader van de hiervoor noodzakelijke milieueffectrapportage. Hiertoe heeft TSN een Notitie Reikwijdte en Detailniveau (NRD) ingediend.³⁵
- 2.2.9 In de NRD schrijft TSN dat voor het aspect geluid, een inventarisatie wordt gemaakt van relevante geluidbronnen van het project waarbij wordt gekeken naar eventuele veranderingen in geluidbronnen van bestaande installaties die vanwege dit project worden aangepast. Getoetst wordt of het ontwerp voldoet aan de uitgangspunten van algemeen geaccepteerde of via de wet vastgestelde BBT. De geluidbronnen worden in het integraal akoestisch rekenmodel van TSN opgenomen, de uitkomsten van deze berekeningen worden getoetst aan de wettelijke normen en aan de gestelde geluidruimte voor TSN zoals vastgelegd in de vigerende vergunningen en het geluidbeheer voor het geluidaandachtgebied rond het industrieterrein waarop TSN is gelegen. TSN geeft daarbij aan dat indien GPP's zijn vastgesteld, TSN aan die normering zal toetsen. Voor de operationele fase zal worden getoetst op het gemiddelde geluidniveau over een etmaal (langtijdgemiddeld beoordelingsniveau) en eventuele geluidspieken (maximale geluidsniveaus). TSN zal in elk geval aandacht besteden aan de bronnen van piekbelasting, gemoeid met project Heracless-Groen

³⁵ Te raadplegen via: https://www.noord-holland.nl/Onderwerpen/Gezonde_leefomgeving_Milieu/Projecten/Groen_Staal/NRD_Heracless.

Staal. Ook geeft TSN aan dat er aandacht is voor andere geluidaspecten die tot hinder kunnen leiden zoals laagfrequent geluid.³⁶ TSN zal dus blijkens de NRD ook aandacht besteden aan bronnen van tonaal geluid. De provincie Noord-Holland heeft op 18 juni 2024 advies uitgebracht ten aanzien van de uit te voeren MER.³⁷ Geadviseerd wordt aan te geven *welke maatregelen* getroffen worden om geluidemissies naar de omgeving zoveel mogelijk te beperken en wat hiervan het effect is. TSN heeft eind 2024 een concept-MER ingediend en zal naar verwachting een definitieve MER indienen in het derde kwartaal van 2025.

- 2.2.10 Relevant voor de vraag of geluidreducerende maatregelen bij nieuwe installaties bovenwettelijk zijn, is de vraag of TSN de nieuwe installaties ook zonder deze maatregelen kan realiseren binnen de bestaande geluidsnormering. Indien deze ontwikkelingen zonder mitigerende maatregelen passen binnen de bestaande normering voor geluid, bestaat er binnen het *huidige* vergunde kader geen mogelijkheid tot het dwingen van TSN om te voldoen aan strengere normen en kunnen de maatregelen naar onze mening - ten aanzien van geluidreductie - worden aangemerkt als bovenwettelijk.

Het is goed mogelijk dat voor de nieuw te verlenen vergunningen de provincie Noord-Holland strengere normen hanteert ten aanzien van de nieuwe installaties. Immers, in de kabinetsreactie van 28 maart 2024 op het rapport 'Hoe Tata Steel Nederland te verduurzamen' en position paper 'Gezondheid Geborgd' stelt het kabinet dat de provincie Noord-Holland heeft aangegeven zo scherp mogelijke eisen te willen opleggen aan de nieuwe installaties.

2.3 *I. Is deze maatregel op dit moment bovenwettelijk of al juridisch afdwingbaar?*

- 2.3.1 De maatregel c.q. doelstelling van 'een piek- en tonaal geluidspakket' is op dit moment, waarbij de uitwerking van deze doelstelling middels concrete maatregelen nog onbekend is, niet juridisch afdwingbaar. Voor zover de maatregel bestaat uit het doen van onderzoek naar de bronnen van piek- en tonale belasting verplicht het juridisch kader TSN in elk geval niet om voor de huidige bedrijfsvoering te (laten) onderzoeken wat de *bronnen* zijn van piekbelasting of tonale belasting. In het kader van nieuw te verlenen vergunningen bestaat mogelijk wel een plicht dit te onderzoeken, daarvoor dienen immers de milieueffecten van nieuwe ontwikkelingen (activiteiten) in kaart te worden gebracht.
- 2.3.2 Mochten naar aanleiding van het onderzoek van TSN concrete maatregelen worden getroffen die zien op het verminderen van piek- en tonale belasting dan zijn deze maatregelen naar onze mening bovenwettelijk. Voor piekbelasting geldt dat TSN op dit moment voldoet aan de normen opgenomen in haar vergunning. Voor tonaal geluid

³⁶ NRD, pagina 53.

³⁷ <https://tata.odnzk.nl/gezondere-leefomgeving-staat-centraal-in-milieueffectrapport-tata-steel/>.

geldt dat dit op dit moment niet wordt gereguleerd. Maatregelen die zien op het beperken van tonaal geluid zijn derhalve op dit moment niet juridisch afdwingbaar.

- 2.3.3 Dat maakt ook dat de maatregel tot het overkappen van de huidige schrootverwerking (SOP3) op dit moment niet juridisch afdwingbaar is. Bovendien zijn er blijkens het besluit van de OD ten aanzien van het verbod op specifieke schroothandelingen (zie randnummer 2.1.4) reeds andere maatregelen genomen om de geluidbelasting die uitgaat van de schrootverwerking te verminderen.
- 2.3.4 Voor zover TSN geluidreducerende maatregelen bij de nieuwe installaties ziet als onderdeel van het pakket maatregelen om piekbelasting en tonale belasting te beperken, zal de vraag moeten worden beantwoord of deze maatregelen als doel hebben te voldoen aan de reeds geldende normen als het gaat om piekbelasting (niet: tonale belasting) of geluidbelasting. Daarbij geldt ook dat de geluidbelasting een doelvoorschrift betreft, waarbij het aan TSN is om te bepalen op welke wijze zij – met inachtneming van eventueel van toepassing zijnde BBT – aan dit doelvoorschrift wil voldoen.
- 2.3.5 Indien nieuwe installaties niet mogelijk zijn zonder de genoemde (of andersoortige) maatregelen, omdat zonder deze maatregelen de geluidnormen worden overschreden, dan kunnen deze maatregelen worden gezien als verplichte (juridisch afdwingbare) mitigerende maatregelen, zonder welke de realisatie van nieuwe installaties niet mogelijk is. Indien de maatregelen verder gaan dan wat noodzakelijk is om te voldoen aan de geluidsnormen, achten wij deze niet juridisch afdwingbaar.
- 2.4 *II. Welke stappen kan de Staat en/of het bevoegd gezag nemen om deze maatregel alsnog af te dwingen?*
 - 2.4.1 Wij zijn niet bekend met enige voorgenomen wet- of regelgeving op nationaal niveau danwel Europees niveau waarmee geluidbelasting, inclusief piekbelasting of tonaal geluid, de komende tijd (strenger) gereguleerd zal worden. Wij zien dan ook geen mogelijkheden om maatregelen ten aanzien van piekbelasting of tonaal geluid af te dwingen. Voor zover het gaat om geluidreductie in algemene zin zien wij enkel een mogelijkheid tot het afdwingen van maatregelen middels het aanpassen van (lokale) geluidsnormen, middels de onder I beschreven systematiek met GPP's, danwel het opnemen van strengere vergunningvoorschriften.
 - 2.4.2 Aandachtspunt hierbij is dat het onderstaande zich verhoudt tot het *doel* van het piek- en tonaalgeluidpakket, omdat van concrete maatregelen ter vermindering van piekgeluiden of tonale geluiden (nog) geen sprake lijkt te zijn. Kortom: als een GPP wordt vastgesteld of strengere voorschriften worden voorgeschreven kan daarmee het *doel* worden bereikt, maar daarmee staat niet op voorhand vast dat het beoogde pakket aan maatregelen zal worden gerealiseerd. Wij verwachten niet dat binnen

afzienbare termijn de GPP's zullen worden aangescherpt. Ook zien wij op dit moment geen mogelijkheid om de vergunning van TSN aan te scherpen. Wij lichten dit toe.

- 2.4.3 Zoals beschreven in paragraaf 2.2.3 geldt op dit moment op grond van het overgangsrecht de grenswaarde van 50 dB(A) voor het Industrierrein IJmond. Mocht het lokale bevoegd gezag overgaan tot het vaststellen van een GPP, dan blijft de waarde van 50 dB(A) op grond van artikel 12.2 lid 1 Bkl het uitgangspunt. Afwijken van deze waarde bij de eerste vaststelling van een GPP is niet toegestaan. Aan de verplichting om bij het omgevingsplan als omgevingswaarden geluidsproductieplafonds vast te stellen als bedoeld in artikel 2.11a Omgevingswet moet uiterlijk worden voldaan per 31 december 2031³⁸. Een vastgesteld GPP kan alleen gewijzigd worden na uitgebreid omgevingsonderzoek, waarbij het geluid op alle aanwezige geluidgevoelige gebouwen binnen het geluids aandachtsgebied moet worden beoordeeld. Het vaststellen van een nieuw (strenger) GPP, als het bevoegd gezag daartoe al aanleiding toe ziet, kent daarmee een onzekere tijdsspanne. Eenmaal vastgesteld, kan het bevoegd gezag wanneer sprake is van een (dreigende) overschrijding het geluid van afzonderlijke bedrijven reguleren door strengere voorschriften te verbinden aan de vergunning.
- 2.4.4 Los van een strenger GPP kan bij het actualiseren van de vergunning aandacht worden besteed aan de geluidsvoorschriften. Het bevoegd gezag beziet of de voorschriften van de omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit nog toereikend zijn gezien de ontwikkelingen van de technische mogelijkheden tot het beschermen van het milieu en de ontwikkelingen met betrekking tot de kwaliteit van het milieu (zie ook paragraaf 1.2.8). In dat kader is eerst uitgebreid onderzoek noodzakelijk, onder andere naar de technische en economische haalbaarheid. Met een aanscherping van de vergunning kan het doel worden bereikt, maar daarmee staat niet op voorhand vast dat het beoogde pakket aan maatregelen wordt gerealiseerd.
- 2.4.5 Uit onderzoek in opdracht van de ODNZKG³⁹ blijkt dat bij de geluidvoorschriften die bij de revisievergunning tot stand zijn gekomen, een uitgebreide afweging heeft plaatsgevonden van de te treffen maatregelen. Daarbij merkt de ODNZKG op dat het treffen van maatregelen om de geluidbelasting wezenlijk (minimaal 2 dB(A)) te reduceren destijds niet doelmatig is geacht omwille van hoge kosten. In het onderzoek worden de volgende aantekeningen gemaakt bij de inhoud van de voorschriften ten aanzien van geluidbelasting:
- De vergunningspunten zijn een selectie van de beoordelingspunten en liggen op een vrij grote onderlinge afstand. Het is mogelijk dat tussen deze

³⁸ Stb. 2023/267.

³⁹ Alcedo 29 februari 2024, 'Onderzoek naar het geluidbeheer van industrieterrein IJmond', blz. 17, te raadplegen via: <https://odnzkg.nl/app/uploads/2024/04/Rapport-Onderzoek-geluidbeheer-industrieterrein-IJmond-9-Mb.pdf>.

- vergunningspunten alsnog hogere geluidniveaus optreden. Als meer vergunningspunten worden gebruikt, is dit risico kleiner;
- Voor de dag- en de avondperiode worden ruimere voorschriften gehanteerd dan de waarden die volgens het geluidonderzoek van TSN nodig zouden zijn. Het is onduidelijk waarop de extra geluidruimte van deze omvang is gebaseerd;
 - Een onderbouwing voor de grenswaarden voor maximale geluidniveaus ontbreekt. Relevante bronnen als het vallen van plakken staal lijken niet te zijn betrokken bij de geluidonderzoeken.

Naar aanleiding van deze kritiekpunten op de huidige vergunningvoorschriften als het gaat om geluid zien wij een mogelijkheid voor de OD om bij een actualisatie van de vergunning van TSN aandacht te besteden aan bovenstaande punten. Piekbelasting zou kunnen worden verminderd door een verbetering van de geluidsmetingen te eisen, meer beoordelingspunten op te nemen en kritisch te kijken naar de vraag of alle mogelijke geluidbronnen ten aanzien van piekbelasting voldoende zijn meegenomen.