

Beleidskompasformulier voor internetconsultatie

Joint Letter of Intent met Tata Steel

∞ Wie zijn belanghebbenden en waarom?

De transitie van Tata Steel naar groenere, schonere en meer circulaire staalproductie kent vele verschillende belanghebbenden. Allereerst natuurlijk het bedrijf zelf, Tata Steel Nederland (TSN) en het moederbedrijf Tata Steel Limited (TSL) en alle 11.000 werknemers van het bedrijf en de daaraan verbonden vakbonden FNV, CNP, De Unie en VHP. Het Groen Staal plan van Tata Steel, dat de basis vormt voor de maatwerkafspraken, is ontwikkeld samen met de werknemers van Tata Steel.

Verschillende overheidsinstanties zijn betrokken. De provincie Noord-Holland is het bevoegd gezag voor vergunningen en het toezicht daarop. Deze taken worden uitgevoerd door de gemandateerde Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied. Als onderdeel hiervan beoordelen de provincie en de Omgevingsdienst het Milieueffectrapport dat Tata Steel indient voor het Groen Staal plan. Andere betrokken relevante publieke instanties zijn Rijkswaterstaat (water-vergunningen), Omgevingsdienst IJmond (gemandateerd door IJmond gemeenten), Omgevingsdienst Noord-Holland Noord (natuurvergunningen), GGD Kennemerland (regio GGD), GGD Amsterdam (beheerder luchtmeetnet regio IJmond), Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) en de Nederlandse Arbeidsinspectie (NLA). Met deze instanties wordt, vanuit hun rollen en verantwoordelijkheden, regelmatig gesproken over de maatwerkafspraken met Tata Steel. Verschillende ministeries van de Rijksoverheid zijn, gezien de impact van de transitie, ook belanghebbende, waaronder het Ministerie van Klimaat en Groene Groei (KGG), Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW), Ministerie van Financiën (FIN), Ministerie van Economische Zaken (EZ), Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO), Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) en het Ministerie van Algemene Zaken (AZ). Er vindt regulier afstemming plaats tussen deze ministeries. Ook de betrokken bewindspersonen voeren regelmatig overleg over de maatwerkafspraken met Tata Steel.

De transitie heeft ook impact op de directe omwonenden van de gemeentes Beverwijk, Heemskerk en Velsen. Er zijn verschillende belangengroepen die zich bezighouden met de transitie van Tata Steel. De ministeries van KGG en IenW spreken regelmatig met verschillende (vertegenwoordigers van) omwonenden en andere belangengroepen, zoals werknemers van Tata Steel en milieuorganisaties en NGO's, over het traject met Tata Steel. Zo zijn er participatie- en informatieavonden georganiseerd voor omwonenden door de Rijksoverheid en het bedrijf zelf. Ook de Expertgroep Gezondheid IJmond, die adviseert over gezondheidsvraagstukken in de IJmond, is naar aanleiding van gesprekken met omwonenden ingesteld.

Gelet op de grote impact van de beoogde transitie van Tata Steel en de betrokkenheid van de Rijksoverheid zijn alle burgers in Nederland ook belanghebbenden.

Tot slot heeft de transitie van Tata Steel impact op het Europese speelveld en de Europese staalindustrie. Daarmee zijn andere Europese staalproducenten dus ook belanghebbenden.

1. Wat is het probleem?

Tata Steel produceert jaarlijks 7 Mton hoogwaardig staal in de IJmond en levert hiermee een belangrijke bijdrage aan de lokale en Nederlandse economie en Europese strategische autonomie. Tata Steel is ook de grootste industriële CO₂-uitstoter van Nederland. Tata Steel stoot (maximaal) 12,6 Mton CO₂ per jaar uit. Dit is ongeveer 7,6% van de totale Nederlandse broeikasgas uitstoot. Tata Steel is ook de grootste individuele stikstof uitstoter in Nederland.

De uitstoot van broeikasgassen, zoals CO₂, veroorzaakt klimaatverandering. Stikstof kan de biodiversiteit, de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater en de gezondheid van mensen verslechteren. Bij het produceren van staal komen naast CO₂ en stikstof ook andere stoffen vrij die een negatieve impact hebben op het milieu en de gezondheid van omwonenden. Door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is in hun rapport "[De bijdrage van Tata Steel Nederland aan de gezondheidsrisico's van omwonenden en de kwaliteit van hun leefomgeving](#)" vastgesteld dat vooral de uitstoot van fijnstof, stikstofoxiden en de hinder door stof, stank en geluid de kans vergroten op negatieve gezondheidseffecten voor omwonenden. Omwonenden hebben hierdoor een iets grotere kans op astma, longkanker en om eerder te overlijden. De kans op effecten is het grootst in Wijk aan Zee en neemt af naarmate mensen verder weg wonen van het Tata Steel terrein.

Om de impact van het bedrijf op de leefomgeving en gezondheid van omwonenden te verminderen en verdere klimaatverandering tegen te gaan, moet het bedrijf de uitstoot van deze stoffen en hinder van het bedrijf verminderen.

Het kabinet wil industriebedrijven in Nederland houden én helpen te verduurzamen en hun impact op de leefomgeving te verminderen. Er is verschillend beleid om de vermindering van uitstoot van CO₂, stikstof en andere stoffen te realiseren. Het EU ETS-systeem plaatst een prijs op de uitstoot van CO₂ en geeft een (economische) prikkel om de uitstoot te verminderen. Daarnaast zijn er ook instrumenten om de opbouw van een duurzame industrie te stimuleren. Bedrijven kunnen gebruik maken van subsidies zoals de DEI+ en SDE++ om hun productieprocessen te verduurzamen. Ook gelden er wettelijke emissienormen voor de uitstoot van bepaalde schadelijke stoffen.

Om de uitstoot van de grootste industriële uitstoters nog verder te verminderen, zijn aanvullende en bovenwettelijke maatregelen noodzakelijk. Het kabinet wil maatwerkafspraken maken met deze bedrijven om hun uitstoot sneller te verminderen dan wettelijk verplicht is, met als doel extra CO₂-reductie en een gezondere leefomgeving. De maatwerkaanpak bestaat uit 3 stappen: een *Expression of Principles* (EoP) waarin de uitgangspunten worden afgesproken, een *Joint Letter of Intent* (JLoI) waarin de doelen en projecten concreet worden gemaakt in een intentieverklaring, en daarna de definitief bindende maatwerkafpraak.

Op 15 juli 2022 is een EoP ondertekend met Tata Steel. Hierin zijn de ambities geformuleerd op het gebied van CO₂-reductie en verbetering van de leefomgeving en gezondheid bij de staalproductie in de IJmond. Deze ambities zijn uitgewerkt in doelen en projecten in de JLoI die op 29 september 2025 is ondertekend en nu voorligt in deze consultatie.

2. Wat is het beoogde doel?

Het kabinet wil industriebedrijven in Nederland houden en tegelijkertijd helpen bij de verduurzaming en het verminderen van hun invloed op de leefomgeving. Door bedrijven in Nederland te ondersteunen bij de verduurzaming draagt Nederland haar verantwoordelijkheid om wereldwijde klimaatverandering in te perken. Daarnaast profiteert Nederland hiermee ook van de productie, banen en het geld dat daarmee verdiend wordt. Ook is Nederland dan minder afhankelijk van de industrie in andere landen en leidt het tot meer innovaties. De industriesector moet in 2050 klimaatneutraal zijn.

Het doel van het kabinet is om de uitstoot van CO₂, stikstof en andere schadelijke stoffen en hinder door de staalproductie bij Tata Steel te verminderen. Om dit doel te bereiken wil het kabinet een maatwerkafpraak met Tata Steel maken. Zo kunnen de schadelijke gevolgen voor het klimaat, milieu en de gezondheid van omwonenden flink afnemen. Op deze manier wordt er gewerkt aan een duurzamere, schonere en meer circulaire industrie.

3. Wat zijn opties om het doel te realiseren?

Tata Steel heeft in november 2023 haar aangepaste Groen Staal plan ingediend. Dit plan is gericht op groenere, schonere en meer circulaire staalproductie in de IJmond. Specifiek is het plan van Tata Steel om over te stappen op een nieuwe, innovatieve staalproductieroute die minder CO₂ uitstoot. Hierbij worden één Hoogoven en één Kooksgasfabriek vervangen door een Direct Reduction Plant en Electric Arc Furnace (DRP-EAF). Ook worden er extra, bovenwettelijke milieumaatregelen genomen om de impact op de leefomgeving en gezondheid van omwonenden te verminderen.

De voormalige minister van Economische Zaken en Klimaat heeft aan externe adviseurs Hans Wijers en Frans Blom gevraagd om de voorgestelde verduurzamingsroute van Tata Steel af te wegen tegen de alternatieven om de impact van staalproductie bij Tata Steel op het klimaat en de gezondheid van omwonenden te verminderen.

In hun rapport schetsen zij vijf mogelijke routes en bijbehorende manieren om te handelen voor de staat:

1. Een route zonder maatwerk of andere grootschalige ingrepen;
2. Het voorstel dat Tata Steel heeft ingediend als basis voor een maatwerkafpraak;
3. Het voorstel van Tata Steel met daarbij een versnelling van de afname van de overlast als basis voor een maatwerkafpraak;
4. Een maatwerkafpraak waarbij Tata Steel enkel werkt met een elektrische vlamboogoven en de lokale ijzerproductie stopzet;
5. Een route waarin volledige sluiting van Tata Steel wordt afgedwongen.

In de media en het publieke debat zijn ook suggesties voor andere varianten gedaan; deze zijn uiteindelijk terug te voeren op bovenstaande 5 routes.

4. Wat zijn de gevolgen van de opties?

Uit de evaluatie van de verschillende beleidsopties blijkt dat geen van deze routes duidelijk aan te wijzen is als de beste oplossing voor alle belanghebbenden. De beste uitkomst is afhankelijk van de weging van verschillende maatschappelijke gezichtspunten, zoals CO₂-reductie, impact op milieu en welzijn omwonenden, toegevoegde waarde voor Nederland, economische levensvatbaarheid, publieke uitgaven en maatschappelijk draagvlak.

Route 1:

In de route waarin géén maatwerkafspraken gemaakt worden, houden de gezondheidsproblemen en hinder naar verwachting nog jaren aan. Ook wordt de beoogde CO₂-reductie niet behaald. Hoewel het bedrijf op termijn niet meer levensvatbaar zal zijn en daarom zal moeten sluiten, verwachten Wijers/Blom dat een businessmodel op basis van grijs staal nog jaren levensvatbaar kan zijn. Dat betekent dat het bedrijf voorlopig door zou gaan op de huidige weg, met bijbehorende klimaat- en gezondheidsschade, terwijl de investeringen opdrogen.

Route 2:

In de route waarbij maatwerkafspraken op basis van het voorstel van Tata Steel worden gemaakt, wordt op termijn (vanaf 2030) flinke gezondheidswinst geboekt. De winst op korte termijn (2025 – 2030) is echter zeer beperkt. In deze route worden wel de CO₂-reductiedoelen behaald en is de verwachting van Wijers/Blom dat er uiteindelijk een levensvatbaar bedrijf kan ontstaan.

Route 3:

Daarnaast is de route maatwerkafspraken op basis van het voorstel van Tata Steel met versnelde overlastreductie uitgewerkt. Hierin worden een aantal zaken uit het voorstel van Tata Steel, zoals de realisatie van overkappingen, versneld uitgevoerd. Ook is in deze variant vervroegde sluiting van Kooksgasfabriek 2 opgenomen. Deze route vergt extra investeringen ten opzichte van het plan van Tata Steel en kan sneller tot gezondheidswinst leiden.

Route 4:

In de route om alleen een elektrische vlamboogoven te realiseren zijn de gezondheids- en hinderwinst onzeker. De gerealiseerde verbeteringen door het sluiten van de productie van ruwijzer worden mogelijk deels tenietgedaan door hinder en gezondheidsrisico's door de import van halffabricaten en schroot. Ook lijkt deze route bedrijfseconomisch moeilijk haalbaar. Dit leidt mogelijk tot een hoge steunvraag van Tata Steel voor de staat. Tenslotte is onzeker of de komende jaren voldoende halffabricaten op de markt beschikbaar zijn om aan de behoefte van het bedrijf te voldoen.

Route 5:

De route van gedwongen sluiting zou weliswaar kunnen zorgen dat de gezondheidsproblemen in de omgeving flink verminderen maar het is zeer onzeker of dit op korte termijn realiseerbaar is. Het

gedwongen sluiten van de fabriek heeft grote maatschappelijke gevolgen en gaat met zeer hoge kosten voor de staat gepaard. Dit heeft te maken met compensatie voor onteigening, kosten voor de sanering van de vervuilde grond en het sociaal plan voor de werknemers die hun baan verliezen. Ook draagt deze route nauwelijks bij aan klimaatverbetering. Door het verplaatsen van de staalproductie van Tata Steel naar ergens anders, wordt ook de uitstoot van CO₂- en andere stoffen verplaatst. Het draagvlak voor deze route is bovendien zeer laag bij vrijwel alle stakeholders in de IJmond. Ook de Expertgroep Gezondheid IJmond vindt dit scenario ongewenst.

5. Wat is de voorkeursoptie?

Het doel van de staat is groenere, schonere en meer circulaire staalproductie in de IJmond realiseren en het behouden van de economische en strategische waarde van Tata Steel voor Nederland en Europa.

Route 1 (geen maatwerkafsprak) en route 5 (gedwongen sluiting) zijn geen passende optie, omdat het doel hiermee niet bereikt wordt. Route 4 (alleen elektrische vlamboogovens) is beoordeeld als economisch niet levensvatbaar en valt daarmee ook af. Met route 2 worden de klimaatdoelen behaald, maar verbetert de gezondheid pas op de langere termijn. Gelet op de urgentie van de gezondheidsproblematiek in de IJmond kiest de staat er daarom voor om een maatwerkafsprak met Tata Steel te maken op basis van het verduurzamingsplan van Tata Steel met versnelde uitvoering van de maatregelen gericht op verbetering van de gezondheid en leefomgeving (route 3). Een maatwerkafsprak met Tata Steel op basis van deze route is de voorkeursoptie om versnelde afname van CO₂ uitstoot en bovenwettelijke maatregelen gericht op de verbetering van gezondheid en leefomgeving mogelijk te maken.

In april 2024 is door het vorige kabinet het onderhandelingsmandaat voor een maatwerkafsprak met Tata Steel vastgesteld. In dit mandaat staat ook opgenomen dat route 3 de voorkeursoptie is. Op 28 mei 2024 heeft de Tweede Kamer plenair over de toekomst van Tata Steel gedebatteerd. In dit debat is breed steun uitgesproken voor het maken van een maatwerkafsprak met Tata Steel op basis van het verduurzamingsplan van Tata Steel, met versnelde uitvoering van de maatregelen gericht op verbetering van de gezondheid en leefomgeving (route 3). Op basis hiervan is namens het kabinet gestart met de onderhandelingen met Tata Steel om te komen tot de nu voorliggende JLoI. Deze JLoI is in concept voorgelegd aan de Adviescommissie Maatwerkafspraken Verduurzaming Industrie (AMVI). De Expertgroep Gezondheid IJmond heeft de AMVI geadviseerd over de gezondheidsparagraaf in de concept JLoI met Tata Steel. Op basis van dit advies is de JLoI aangepast en tussen de partijen is overeenstemming bereikt over de definitieve JLoI die nu voor u ligt (bijlage 1 en 2).

De voorkeursoptie is uitgewerkt in de JLoI. In de JLoI zijn de volgende projecten vastgelegd om te komen tot groenere, schonere en meer circulaire staalproductie:

- Tata Steel stapt over op een nieuwe, innovatieve staalproductieroute die minder CO₂ uitstoot: één Hoogoven en één Kookgasfabriek worden vervangen door een Direct Reduction Plant en Electric Arc Furnace (DRP-EAF). In eerste instantie zal de DRP op aardgas draaien. Ook wordt de productie meer circulair door de inzet van schroot te verhogen tot

30%. Later wordt CCS toegevoegd en wordt van aardgas overgestapt op biomethaan en/of waterstof om de CO₂-uitstoot verder te verlagen.

- Extra, bovenwettelijke milieumaatregelen om de impact op de leefomgeving en gezondheid van omwonenden te verminderen: het bouwen van overkappingen en windschermen tegen (fijn)stofverspreiding van grondstovelden, maatregelen bij staalslakverwerking en maatregelen voor de vermindering van piek- en tonaal geluid. Deze maatregelen worden gefaseerd opgeleverd tussen 2027 en 2030.

Toelichting op keuzes en overwegingen

De in de JLoI vastgelegde doelen en projecten zijn het resultaat van onderhandelingen met het bedrijf. De overeengekomen doelen en projecten leiden op de kortst mogelijke termijn tot een grote vermindering van de uitstoot van CO₂, stikstof en schadelijke stoffen en zijn (technisch en financieel) haalbaar en uitvoerbaar. Hieronder worden een aantal gemaakte keuzes en overwegingen kort toegelicht.

Stapsgewijze verduurzaming

In de JLoI is vastgelegd dat Tata Steel de CO₂-uitstoot stapsgewijs gaat verminderen. Gezien de omvang en complexiteit van het project, zowel technisch als financieel, is het niet mogelijk om in een keer van kolen over te stappen op groene energiebronnen. Om deze reden is gekozen voor een stapsgewijze aanpak. De DRP is flexibel in energiebron en kan gebruik maken van (combinaties van) waterstof, biomethaan en aardgas. Het is de verwachting dat groene waterstof en biomethaan in 2030 nog niet voldoende beschikbaar en betaalbaar zijn. Daarbij is het infrastructuur-netwerk dat nodig is om (voldoende) waterstof aan Tata Steel te leveren niet voor 2032 gereed. Aardgas wordt daarom gebruikt als tussenoplossing in de transitie naar groen staal. Om in de periode dat de DRP op aardgas draait extra CO₂ te reduceren wordt CCS toegepast. Wanneer vervolgens wordt overgestapt op biomethaan kunnen negatieve emissies worden gerealiseerd.

De AMVI stelt in haar advies dat deze stapsgewijze verduurzaming logisch is. Daarnaast stellen zij dat de maatwerkafpraak met Tata Steel in belangrijke mate bijdraagt aan het behalen van de Nederlandse klimaatdoelen en bij kan dragen aan de ontwikkeling van de markten van groene waterstof en biomethaan.

Sluiting Kooksgasfabriek 2 (KGF2)

Zoals al is aangegeven zal de nieuwe DRP fabriek het bestaande op kolengestookte fabrieksonderdeel Kooksgasfabriek 2 vervangen. Eerder was sprake van mogelijke sluiting van KGF2 vooruitlopend op het bouwen van de nieuwe installaties. Tata Steel zou dan een periode kooks moeten importeren om productie op pijl te kunnen houden. Echter, op 19 december 2024 heeft de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied (OD NZKG) Tata Steel een aanzegging tot herstel van de overtredingen voor de KGF2 gestuurd. Dit houdt in dat Tata Steel maatregelen moet nemen om ervoor te zorgen dat KGF2 aan de wettelijke eisen voldoet. Hiermee is KGF2 onderdeel van het wettelijke traject en maatwerksteun kan alleen zien op bovenwettelijke maatregelen. Daarmee is het verlenen van steun voor deze vervroegde sluiting van KGF2 niet mogelijk.

Milieumaatregelen en -reductiedoelen

De overgang van het huidige op kolen-gebaseerde productieproces naar de DRP-EAF leidt tot een flinke vermindering van de uitstoot van schadelijke stoffen waaronder stikstof, fijnstof, geur en een aantal Zeer Zorgwekkende Stoffen (ZZS). Het RIVM heeft vastgesteld dat vooral de uitstoot van fijnstof, stikstofoxiden en de hinder door stof, stank en geluid de kans op negatieve gezondheidseffecten vergroten. Om de negatieve impact op de gezondheid en leefomgeving nog verder te verminderen worden aanvullende milieumaatregelen genomen die focussen op het verminderen van de uitstoot van fijnstof, zoals het bouwen van windschermen en overkappingen. Ook zullen er ter vermindering van de hinder van geur en geluid monitoringsystemen worden uitgebreid en versterkt en maatregelen getroffen om piek hinder aan te pakken. Deze milieumaatregelen zijn op dit moment niet wettelijk afdwingbaar.

Omdat het belangrijk is dat de beoogde projecten de totale uitstoot van Tata Steel daadwerkelijk verminderen zijn reductiedoelen vastgelegd in de JLoI. Deze reductiedoelen zijn gekoppeld aan wat technisch haalbaar is met de gekozen maatregelen. De haalbaarheid van de doelen is gevalideerd door een technisch adviseur van de staat. De gekozen milieumaatregelen zijn de maatregelen die het meest kosteneffectief zijn, dat wil zeggen waarmee de grootste reductie en de grootste verbetering van de gezondheid en leefomgeving kan worden bereikt binnen het beschikbare budget. Meer reductie vraagt om meer maatregelen, financiële middelen en tijd.

Economische levensvatbaarheid Tata Steel

Een belangrijke voorwaarde voor het geven van maatwerksteun is dat het bedrijf economisch levensvatbaar is. Er moet zicht zijn op winstgevendheid van de onderneming, voordat een eventuele subsidie toegekend wordt. De staat, ondersteund door een externe financiële adviseur, en de Europese Commissie toetsen hier streng op. Er mag namelijk in het relevante staatssteunkader van de Europese Commissie geen steun worden gegeven aan een onderneming in financiële moeilijkheden. Daarbij zijn Tata Steel Nederland en het moederbedrijf Tata Steel Limited voornemens om een grote investering te doen om de plannen uit te kunnen voeren. Het bedrijf zal deze investering alleen willen doen als er zicht is op een (lange termijn) verdienmodel.

Om uiterlijk in 2045 volledig klimaatneutraal te worden zal Tata Steel nog een tweede fase van de verduurzaming moeten uitvoeren. Zoals ook in de JLoI is vastgelegd wordt voor deze tweede fase geen steun vanuit de staat voorzien. Er wordt wel gekeken naar een kolenverbod voor industriële productie om de tweede fase van de verduurzaming af te dwingen. Hierover worden afspraken opgenomen in de uiteindelijke maatwerkafpraak.

Steunbedrag

De staat is voornemens om maximaal 2 miljard euro bij te dragen aan de transitie van Tata Steel naar groener, schoner, en meer circulair staal. Er is gezocht naar een ambitieus, doelmatig en haalbaar pakket van maatregelen. Het kabinet is van mening dat met dit bedrag zeer kosteneffectief een grote CO₂-reductie kan plaatsvinden én dat de leefomgeving voor omwonenden fors zal verbeteren. De AMVI heeft dit in haar advies ook bevestigd. In de basis is het zo dat minder geld zal leiden tot minder milieuwinst en visa versa. Echter, mogelijke aanvullende maatregelen voor

extra milieuwinst zullen minder kosteneffectief zijn en daarmee in verhouding minder extra milieuwinst opleveren.

Garanties en borging

Het is voor de staat essentieel dat de steun gebruikt wordt voor het uitvoeren van de projecten en het behalen van de doelen. In de uiteindelijke maatwerkafspraken zullen dan ook afspraken worden gemaakt om het behalen van de doelen te borgen. Goede monitoring van de afspraken is belangrijk om te bewaken dat resultaten daadwerkelijk worden gerealiseerd. Dit is ook onderdeel van de te maken maatwerkafpraak. Op deze manier kan worden bijgestuurd in het geval dat doelstellingen onverhoopt niet kunnen worden gerealiseerd. Hierbij valt te denken aan bevoorschotting van de subsidie die pas definitief vastgesteld wordt als de doelen behaald zijn. Als de doelen niet behaald worden, kan de subsidie worden teruggevorderd. Ook zal de subsidie in tranches worden uitgekeerd, bij het behalen van vooraf vastgestelde mijlpalen. Dit wordt in de bindende maatwerkafpraak verder uitgewerkt.