

Vergaderjaar 2024–2025

30 015

Bodembeleid

Nr. 136

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 juli 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over een aantal stappen met betrekking tot staalslakken. Op basis van beschikbare informatie, diverse incidenten en het voorzorgsbeginsel druk ik per direct op de pauzeknop voor toepassingen van LD/ELO-staalslakken op land van meer dan 0.5 meter dik of op locaties waar direct contact met het materiaal of het stof daarvan mogelijk is, denk hierbij aan inhalatie of oog-, hand-, mondcontact door kinderen met toegepaste staalslak. Ik doe dit door middel van een noodregeling. Hierin introduceer ik op grond van het voorzorgsbeginsel ook een vergunningplicht voor de overige toepassingen van niet-vormgegeven bouwstoffen met daarin meer dan 20 massaprocent staalslak in of op de landbodem. Naast deze pas op de plaats laat ik, in aanvulling op de reeds in gang gezette onderzoeken en maatregelen, onderzoek uitvoeren om meer zicht en grip te krijgen op de risico's van de toepassing van staalslakken.

Doel van dit pakket aan maatregelen is om meer grip te krijgen op de huidige situatie om zo de veiligheid van mens en milieu en het veilig toepassen van staalslakken beter te kunnen borgen. De periode van de tijdelijke regeling wordt gebruikt om te komen tot nadere verduidelijking van regelgeving, die goed uitvoerbaar is en daarmee de veiligheid beter borgt. Ook alternatieve verwerking van staalslakken heeft een belangrijke rol.

Pauzeknop (tijdelijke regeling bodem)

Bij de toepassing ontstaan risico's voor onze gezondheid en leefomgeving als onvoldoende rekening wordt gehouden met de specifieke eigenschappen van het materiaal en naleving van het wettelijk kader, waaronder de zorgplicht, in de praktijk tekortschiet.

De directe aanleiding voor deze tijdelijke regeling zijn de alarmerende rapporten van ILT, RIVM en de Algemene Rekenkamer. In diverse

onderzoeken is vastgesteld dat er veelvuldig risico's optreden bij toepassingen van meer dan 0.5 meter dik van LD-staalslakken als zandvervanger op land. Ook is vastgesteld dat risico's als gevolg van direct contact onvoldoende in beeld zijn, denk hierbij aan inhalatie van stof of hand-mondcontact door spelende kinderen.

Naar aanleiding van deze signalen en rapporten onderzoekt het RIVM welke eigenschappen van secundaire bouwstoffen het pH effect kunnen verklaren en voorspellen in combinatie met de omstandigheden van de toepassing. Binnen dit onderzoek zal prioriteit worden gegeven aan staalslak. Daarnaast heb ik RIVM gevraagd om binnen dit onderzoek aanvullend te bekijken wat de risico's zijn van dit pH effect. Verder heb ik gevraagd naar de exacte gezondheidsrisico's van direct contact met staalslak en om te onderzoeken of soortgelijke risico's die zich voordoen bij toepassingen in lagen van meer dan een halve meter dikte en op locaties waar direct contact mogelijk is, zich ook voordoen in ander-soortige toepassingen van staalslak. In afwachting van de uitkomsten van dat onderzoek kondig ik, op grond van de beschikbare informatie, incidenten en met inachtneming van het voorzorgsbeginsel, een tijdelijke regeling af.

De regeling betreft een tijdelijk verbod op de toepassing van niet-vormgegeven bouwstoffen met daarin meer dan 20 massaprocent Linz-Donawitz (LD)-staalslak of Electro-Ovenstaalslak (ELO) op of in de landbodem, voor zover deze worden toegepast:

- a. in een laagdikte van meer dan 0,5 m; of
- b. op een locatie waar inname, inhalatie hiervan of oog-, mond- of huidcontact niet is uitgesloten, bijvoorbeeld als halfverharder op fietspaden, wandelpaden of speelterreinen.

Ook wordt op grond van het voorzorgsbeginsel een vergunningplicht geïntroduceerd voor de overige toepassingen met daarin meer dan 20 massaprocent staalslak op of in de landbodem.

Voor de gevallen waar de vergunningplicht komt te gelden, gaat het om vergunningen die, zoals meestal onder de Omgevingswet het geval is, door het college van B&W worden verleend. Hierover is met de VNG en met OD-NL contact opgenomen.

De regeling voorziet ook in een ontheffingsmogelijkheid voor bijzondere gevallen waarin het verbod of de vergunningplicht, gelet op de specifieke situatie, onevenredig uitpakt en het belang van de bescherming van de bodem, het milieu en de gezondheid niet in gevaar komt. Gelet op het landelijke karakter van de regeling zal op aanvragen om een ontheffing niet door de colleges van B&W maar door de Minister van Infrastructuur en Waterstaat moeten worden beslist.

De regeling wordt gepubliceerd in de Staatscourant en treedt dan per de eerstvolgende dag in werking.

Voor de volledigheid nog het volgende: naar de toepassing van staalslakken in groot oppervlaktewater is uitgebreid onderzoek¹ gedaan. Op basis daarvan kan worden vastgesteld dat voor dergelijke toepassingen geen gezondheids- of milieurisico's zijn aangetoond. Om die reden is er geen noodzaak om dergelijke toepassingen te verbieden en op te nemen

¹ WUR, Uitloging LD-staalslakken, Overzicht bestaande kennis van de effecten bij toepassing in de Ooster- en Westerschelde, mei 2024, C025/24 RIVM, Evaluatie normeringskader (her)gebruik secundaire bouwstoffen, juni 2024, RIVM-rapport 2024-0074 (pagina 45) WUR, Kreeftensterfte in de Oosterschelde: Een verkenning van mogelijke oorzaken, december 2024, C078/24

in de regeling. Daar is geen wetenschappelijke onderbouwing voor en zou de regeling ook juridisch kwetsbaar maken. Dit geldt ook voor toepassingen waarin staalslak is verwerkt tot betonsteen, is gebruikt als toeslagmateriaal in beton of asfalt of wordt gebruikt als bindmiddel met een percentage van maximaal 20 procent.

Vervolgstappen en onderzoeken

De regeling geldt in beginsel voor een jaar en kan maximaal met een half jaar worden verlengd (artikel 23.6a Omgevingswet). De regeling is een pas op de plaats om grip te krijgen op de huidige situatie en veilige toepassingen van staalslakken te kunnen borgen. In deze periode werken we aan meer inzicht door middel van onderzoek om een beter beeld te krijgen van de risico's om vervolgens de benodigde structurele maatregelen te kunnen nemen voor een verantwoorde toepassing na de periode van de tijdelijke regeling.

Ik wil de stakeholders nadrukkelijk betrekken bij de ontwikkeling van deze maatregelen en nadere aanpassing van de regelgeving omtrent het toepassen van staalslakken om de veiligheid van mens en milieu te borgen. In aanloop naar de regeling is er gesproken met diverse stakeholders. Dit om te komen tot een werkbare, uitvoerbare tijdelijke regeling die doeltreffend is en geen onbedoelde neveneffecten heeft. Derhalve heb ik ook Tata geïnformeerd over mijn besluit.

Ik vind het belangrijk om ook de komende tijd regulier met alle betrokkenen (bedrijfsleven, andere overheden, overige relevante stakeholders) over de vervolgstappen in gesprek te blijven.

Ook worden de gesprekken met de leverancier van staalslakken over innovatieve en alternatieve toepassingen van staalslakken voortgezet en geïntensiveerd om perspectief te bieden op de langere termijn. Dit geeft verder invulling aan de motie Buijsse².

Verder zet ik het onderzoek voort naar de prikkels die een negatieve invloed hebben op het toepassen van te veel staalslak en welke maatregelen passend zijn voor de aanpak van deze negatieve prikkels. De nieuwsberichten van 18 en 27 juni³ jl. onderschrijven de noodzaak hiertoe.

Met het oog op een definitief besluit, na afloop van de tijdelijke regeling, en om te voorkomen dat we niet op voorhand opties al definitief uitsluiten, wordt de reeds ingezette implementatie van de meldplicht voor staalslakken ook voortgezet. Daarnaast bekijk ik of er meer of andere maatregelen noodzakelijk zijn voor zicht op de toepassing van staalslakken en meer handvatten voor toezicht zoals:

- Een definitieve vergunningplicht in plaats van een meldplicht (waar ook inspraak vooraf mogelijk is)
- Een uitbreiding van de meldplicht met een registratieverplichting waarbij de toepassingslocaties in beeld gebracht worden en dus goed herleidbaar zijn in de toekomst.

En ik zet de verkenning door of het zinvol en haalbaar is om de kwaliteit te waarborgen van het toepassen van bepaalde secundaire bouwstoffen binnen het publieke private stelsel van kwaliteitsborging bodembeheer (Kwalibo).

Het belang van een uitbreiding hangt samen met de bevindingen uit het aangekondigde RIVM onderzoek en de maatregelen die daaruit voortvloeien.

² Kamerstuk 22 343, nr. 414, 5 februari 2025

³ OM doet strafrechtelijk onderzoek naar staalslakkenleverancier, Bij Tata-afval krijgen afnemers een flinke smak geld mee, blijkt in rechtszaak | Klimaat | NU.nl

In de brief van 27 mei jl.⁴ is toegezegd om een handreiking uit te brengen die handvatten kan bieden aan de medeoverheden hoe om te gaan met locaties waar reeds staalslakken zijn toegepast. Ik zie dat andere overheden vanuit hun verantwoordelijkheid reeds stappen zetten. Ik ga met hen in gesprek om te bekijken wat er aanvullend nodig is om hen te ondersteunen. De nu beschikbare informatie is te vinden op de website Informatiepunt Leefomgeving.⁵

De regeling moet op grond van de REACH-verordening onverwijld aan de Europese Commissie voor goedkeuring worden voorgelegd. De Commissie dient binnen 60 dagen hierover een besluit te nemen (artikel 129 REACH). Indien de Commissie de regeling afkeurt, moet deze per direct worden ingetrokken. Zo niet, dan moet Nederland binnen drie maanden een voorstel indienen voor een beperking op het gebruik van staalslakken op EU-niveau. Deze procedure heeft een doorlooptijd van ongeveer drie jaar die kan leiden tot het op EU-niveau overnemen van de beperkingen of aanpassen of afwijzen van het voorstel. Nederland is gehouden het resultaat te volgen.

Reactie brief aan commissie van stichting Natuurlijk Schoon Spijk

Op verzoek van de Vaste commissie voor Infrastructuur en Waterstaat doe ik u een afschrift toekomen van mijn antwoord op de brief van de Stichting Natuurlijk Schoon Spijk van 25 maart 2025⁶ over de toepassing van staalslakken als bouwstof.

Rechtsoordelen van website halen

Hoewel de vraag of een materiaal wel of geen afvalstatus heeft niet relevant is voor de toepassing onder de bodemregelgeving, komt in de discussie over staalslakken ook vaak het rechtsoordeel ter sprake. Daarbij hebben Stichting Natuurlijk Schoon Spijk, Stichting Natuurlijk Schoon Eerbeek en Stichting Gezondheid op 1 gevraagd om dit rechtsoordeel in te trekken. De verantwoordelijkheid om te beoordelen of iets afval is of niet, ligt bij een bedrijf. Om bedrijven daarbij te helpen, zijn tussen 2014 en 2019 verzoeken van bedrijven in behandeling genomen om een advies te geven over de afvalstatus van materialen. Deze adviezen worden rechtsoordelen genoemd. Een rechtsoordeel heeft geen juridische status. Het zijn niet-bindende adviezen over de vraag of iets een afvalstof is of niet in een specifieke situatie. Of iets afval is of niet moet altijd per geval worden beoordeeld. Er kunnen geen algemene uitspraken worden gedaan op basis van een rechtsoordeel. Een rechtsoordeel is dus ook niet blijvend geldig. Aangezien het een advies ten aanzien van een specifieke situatie betreft, kan dat dus betekenen dat veranderende omstandigheden ertoe leiden dat het advies over de afvalstatus niet meer geldt. Gebleken is dat in de praktijk soms onterecht te veel gewicht werd toegekend aan deze adviezen. Dit heeft met name te maken met de benaming van het advies als «rechtsoordeel». Dit is mede een reden geweest om te stoppen met het afgeven van rechtsoordelen. De afgegeven adviezen staan echter nog wel op de website, waar deze vanuit het oogpunt van transparantie werden geplaatst.

Ondanks het feit dat in het rechtsoordeel, evenals op de website, duidelijk staat dat het advies voor een specifieke situatie geldt en dat omstandigheden – en daarmee het van toepassing zijn van een advies – kunnen veranderen, lijkt het feit dat de adviezen op de website staan te leiden tot

⁴ Kamerstuknr. 30 015, nr. 132, 27 mei 2025

⁵ www.iplo.nl

⁶ Kenmerk Tweede Kamer 2025Z05652/2025D16198, 10 april 2025

de conclusie dat deze daarmee generiek geldig zijn. Om verwarring rondom, en het onterecht gebruik van, de adviezen te voorkomen, heb ik besloten de rechtsoordelen van de betreffende website te verwijderen. Dit betreft niet alleen het rechtsoordeel uit 2017 over staalslakken, maar alle 42 rechtsoordelen die tussen 2014 en 2019 zijn uitgegeven. Zo wordt voorkomen dat er mogelijk achterhaalde informatie wordt gedeeld die tot verkeerde conclusies leidt. Het maakt ook duidelijker dat er door het ministerie sinds 2019 geen rechtsoordelen meer worden afgegeven en voor andere instrumenten is gekozen, waaronder regelgeving, handreikingen, de generieke uitleg op de website en het Kennisplatform «Afval of niet» van Omgevingsdienst-NL.

Tot slot

Met dit besluit stel ik de veiligheid van mens en milieu centraal zonder daarbij de proportionaliteit uit het oog te verliezen. Ik wil met dit besluit grip krijgen op de veilige toepassing van staalslakken en de basis leggen voor een goed gesprek over permanente maatregelen die veilige toepassing van staalslakken beter kunnen borgen.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
A.A. Aartsen