

Position paper Rondetafelgesprek Staalslakken

Mr. A. de Vries, ChemLegal

Datum: 25 september 2025, Tweede Kamer

Inleiding

Staalslakken, een restproduct van de staalproductie, worden op grote schaal gebruikt in bouwprojecten. Het is een goedkope bouwstof en soms krijgen gebruikers van staalslakken zelfs geld toe. De laatste jaren zijn er toenemende zorgen over de risico's die het gebruik van staalslakken meebrengen voor mens en milieu. De risico's van dit gebruik worden onder meer veroorzaakt door hiaten en tekortkomingen in de wetgeving, toezicht en handhaving. Zolang deze tekortkomingen niet zijn verholpen, vormt het gebruik van staalslakken als (ongebonden) bouwstof een risico voor het milieu en de gezondheid.

Wettelijke uitloog-criteria zijn incompleet en voldoen niet

Bouwstoffen mogen alleen worden gebruikt als daaruit geen stoffen uitloggen boven de wettelijke grenswaarden.¹ In Bijlage A bij de Regeling bodemkwaliteit 2022 (Rbk 2022) staan de normen voor de uitloging van bepaalde stoffen, waaronder sommige zware metalen. Een aantal potentieel schadelijke stoffen in staalslakken zijn echter niet genormeerd. Volgens de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT) gaat het daarbij o.a. om: "*natrium (Na), calcium (Ca), aluminium (Al), strontium (Sr), titanium (Ti), beryllium (Be) en boor (B)*."² De hoge concentraties ongeblust kalk (CaO) in staalslakken kunnen in het bijzonder tot problemen leiden. Bij verwaaing van stof zorgt het voor luchtwegklachten, geïrriteerde ogen en bloedneuzen. Bij contact met grond- of regenwater krijgt het water een (zeer hoge) PH-waarde vergelijkbaar met gootsteenontstopper.³

Het RIVM waarschuwt eveneens voor de extreem hoge PH-waarde van het uitloogwater waar geen wettelijke uitloognorm voor bestaat. Daarnaast wijst het RIVM erop dat als staalslakken in contact komen met regen- of grondwater "alle denkbare zware metalen" via uitspoelwater in de bodem of het oppervlaktewater terechtkomen. Die uitloging kan decennialang optreden.⁴ Staatsecretaris Heijnen van I&W stelt in de 'Circulaire Toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand) als bouwstof in een werk' (2024) ook dat de wettelijke uitloog-normen: "*op zichzelf onvoldoende bescherming bieden tegen de thans bekende effecten*".

Voor invoering van de Omgevingswet gold dat als de genormeerde stoffen te veel uitloogden, het product alleen als IBC-bouwstof (geïsoleerd, beheerst en gecontroleerd) mocht worden

¹ Te vinden in bijlage A van de Regeling Bodemkwaliteit 2022 (voor de omgevingswet stonden deze uitloogeisen in het Besluit bodemkwaliteit).

² ILT, 'Wettelijke regels toepassen staalslakken dekken risico's voor mens en milieu niet af', signaalarmportage van 19-04-2023.

³ ILT, 'Toepassing LD-staalslakken op land te risicovol voor milieu', Signaalarmportage 17-04-2025.

⁴ RIVM-rapport 2022-0180, p. 31.



toegepast.⁵ Door de hiaten in de uitloog-criteria werden staalslakken echter niet aangemerkt als IBC-bouwstof. Hierdoor werd door ILT in 9 van 10 onderzochte locaties milieuschade geconstateerd, ondanks naleving van de regelgeving.⁶ Dit alles kan er ook toe leiden dat Nederland EU-doelen niet haalt. Zo kan de uitloog eraan bijdragen dat de doelen van de Kaderrichtlijn water niet worden gehaald of dat schade wordt toegebracht aan Natura 2000-gebieden.

Aanbeveling:

1. *Stop het gebruik van ongebonden staalslakken in kwetsbare gebieden zoals N2000-gebieden en KRW-beschermde gebieden (o.a. grondwaterbeschermingsgebieden).*
2. *Stop met het gebruik van staalslakken op plekken waar ze in contact kunnen komen met grond- regen of oppervlaktewater totdat alle relevante stoffen zijn beoordeeld op uitloog.*
3. *Bijlage A van de Regeling Bodemkwaliteit dient te worden aangevuld om soortgelijke problemen met andere bouwstoffen in de toekomst te voorkomen.*

Naleving wettelijke gebruiksvoorschriften en handhaving schiet tekort

Er zijn veel voorbeelden waarbij staalslakken zijn gebruikt in strijd met de gebruiksvoorschriften uit het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Controle en handhaving schieten tekort doordat staalslakken lange tijd zonder meldplicht gebruikt konden worden. Daardoor is onduidelijk op welke locaties staalslakken zijn gebruikt.

Art. 4.1260 Bal verbiedt het gebruik van bouwstoffen voor het verondiepen van oppervlaktewaterlichamen of het ophogen van de bodem voor het verwezenlijken van o.a. bedrijventerreinen, woningbouwlocaties, natuurgronden, tuinen of recreatier terreinen. De wetgever vindt dit: *“onwenselijk met het oog op het zuinig gebruik van grondstoffen en het doelmatig beheer van afvalstoffen. Voor deze toepassingen is voldoende grond en baggerspecie voorhanden”*. In de praktijk worden staalslakken juist vaak voor dit soort ophogingsdoelen gebruikt. Daarnaast bepaalt art. 4.1261 Bal (voor 2024 art. 5 Besluit bodemkwaliteit (Bbk)) dat er van bouwstoffen niet meer gebruikt mag worden dan nodig is volgens gangbare maatstaven. Doordat afnemers soms zelfs betaald krijgen voor het gebruik van staalslakken ontstaat een perverse prikkel om meer staalslakken te gebruiken dan nodig.

Volgens de wetgever moeten niet-functionele toepassingen van bouwstoffen gezien worden als verwijderen (storten) van afvalstoffen: *“Dit mag op grond van de kaderrichtlijn afvalstoffen alleen als hiervoor een individuele afvalstoffenvergunning is verleend. [...] Het is niet mogelijk om via deze vergunning alsnog een toepassing te realiseren die niet functioneel is”*. Het bevoegd gezag kan dus handhavend optreden bij onnodig groot gebruik van staalslakken, maar dit lijkt in de praktijk nauwelijks te gebeuren.

Verder schrijft art. 4.1262 Bal (voorheen art. 33 Bbk) voor dat bouwstoffen niet met de bodem mogen worden vermengd en zo moeten worden toegepast dat ze kunnen worden verwijderd als

⁵ Sinds de Omgevingswet is het gebruik van IBC-bouwstoffen niet toegestaan, maar dat geldt dus niet voor staalslakken.

⁶ ILT, 'Toepassing LD-staalslakken op land te risicovol voor milieu', Signaalrapportage 17-04-2025.



het werk buiten gebruik wordt gesteld. Bij gebruik op o.a. paden, in speeltuinen en in water kunnen ongebonden staalslakken vermengd raken met de bodem of zich verder in het milieu verspreiden. Het zal dan lastig zijn ze later nog te verwijderen.

Aanbeveling: *al het gebruik van ongebonden staalslak als bouwstof dient:*

- 1) *Vergunningsplichtig te zijn, zodat al voor aanvang van een project getoetst kan worden of er wordt voldaan aan de gebruiksvoorschriften uit het Bal.*
- 2) *Daarnaast moet hierop intensiever worden gecontroleerd en gehandhaafd.*
- 3) *Waar staalslakken zijn gebruikt, dient geregeld gemonitord te worden op het uitlogen en verwaaien van schadelijke stoffen.*

Onjuiste gevarenclassificatie

Volgens de CLP-Verordening moet de producent zelf onderzoek doen naar de eigenschappen en risico's van de chemische stof (zelf-classificatie). LD-staalslakken zijn als niet-gevaarlijk geclassificeerd. Er zou geen risico zijn op acute en/of chronisch toxische en ecotoxicologische effecten. In 2023 concludeerde het RIVM echter dat, op basis van de chemische samenstelling van LD-staalslakken, blijkt dat deze staalslakken gevaarlijke eigenschappen bezitten, zoals: irriterend (huid of oog), specifieke doelorgaan toxiciteit, reprotoxiciteit, mutageniteit en carcinogeniteit.⁷ In een recent advies aan ILT van Bureau REACH van het RIVM wordt nogmaals geconcludeerd dat de gevarenclassificatie niet klopt: *"Als gevolg daarvan is door de registrant niet aan de REACH informatievereisten voldaan, specifiek voor huid- en oogirritatie/corrosie, acute toxiciteit en specifieke doelorgaantoxiciteit via herhaalde blootstelling via de ademhalingsroute."*⁸ Hierdoor zijn bouwbedrijven zich vaak niet bewust van de mogelijke gevaren voor hun werknemers en de omgeving. Dit brengt risico's mee voor omwonenden en het milieu, maar ook financiële risico's voor ondernemers zelf.

Aanbeveling:

- 1) *Handhaaf bij onjuiste gevarenclassificatie door de producent.*
- 2) *Voer vanuit de overheid eigen tests uit om de correctheid van de classificatie te verifiëren.*
- 3) *Stop volledig met het onbedekt gebruik en opslag van (ongebonden) staalslakken waardoor mensen kunnen worden blootgesteld aan staalslak-stof.*

Geen bijproduct

Ten slotte, er is veel discussie over de classificatie van staalslakken als afvalproduct of bijproduct. Staalslakken mogen alleen als bijproduct worden aangemerkt als zij niet "leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid" (art. 5 lid 1, sub d van de Afvalstoffenrichtlijn). Daaraan wordt bij staalslakken, zo blijkt uit de rapporten van het RIVM en ILT, bij veel (ongebonden) toepassingen niet voldaan.

⁷ RIVM-rapport 2022-0180, p. 30 en 35.

⁸ Zie: <https://www.rivm.nl/documenten/memo-samenvatting-advies-bureau-reach-gevaarsindeling-van-ld-staalslakken-aan-inspectie>

