Juridische verkenning regulering staalslakken, inclusief veel gestelde vragen

Door Mr. A. de Vries (ChemLegal) & mr. ir. S. Handgraaf (FLO Legal)[1]

Veel gestelde vragen over staalslakken en hun toepassing 1
1. Wat zijn de risico's van staalslakken voor de leefomgeving? 1
2. Wat staat er in de brief van I&W? 2
3. Zijn de kwaliteitseisen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022 voldoende? 3
4. Wanneer moeten lokale overheden rekening houden met het CMP? 3
5. Wat zegt het CMP over staalslakken? 4
6. Wanneer mag je afwijken van het CMP? 6
7. Er is toch een landelijk verbod, waarom dan lokale regulering? 7
8. Lokale voorbeelden 8
Bestuurssamenvatting 10

Veel gestelde vragen over staalslakken en hun toepassing

1. Wat zijn de risico's van staalslakken voor de leefomgeving?

Staalslakken die gebruikt worden als bouwstof kunnen in contact komen met water of andere vloeistoffen, en daarbij kunnen vervuilende stoffen die in die bouwstoffen zitten, wegspoelen of oplossen. Dat noemt men uitlogen. De hoge concentraties ongebluste kalk kunnen in het bijzonder voor problemen zorgen. Bij verwaaiing 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.

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.[2]

[1] Deze juridische verkenning is opgesteld in opdracht van de Stichting Gezondheid Op 1.
[2] RIVM-rapport 2022-0180, p. 31.

2. Wat staat er in de brief van I&W?

In de brief van het Ministerie van I&W aan lokale overheden van 2 december 2025[3] staat, kort gezegd, dat lokale overheden (gemeenten, provincies en waterschappen) geen generiek verbod of vergunningplicht voor staalslakken mogen instellen omdat dit strijd zou opleveren met het Circulair Materialen Plan (CMP) dat is ingegaan is op 30 december 2025. Met de landelijke eisen die gelden voor secundaire bouwstoffen is veilig gebruik gegarandeerd, aldus de brief van I&W. Citaat:

Citaten uit de brief van 2 december 2025
"De kwaliteitseisen voor bouwstoffen in het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit bodemkwaliteit en de Regeling bodemkwaliteit 2022 zijn er voor de bescherming van het milieu. Ze bieden een voldoende generiek beschermingsniveau. Een generieke beperking voor gebruik van secundaire materialen, dat wil zeggen inclusief de secundaire materialen die voldoen aan de kwaliteitseisen voor nietvormgegeven bouwstoffen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022 (bouwstoffen) of van een bij de toepassing passende kwaliteitsklasse (grond), past hier niet bij. Een dergelijke generieke beperking op lokaal niveau belemmert onnodig de afzet van secundair materiaal dat wel voldoet aan de van toepassing zijnde kwaliteitseisen en leidt bovendien tot een ongelijk speelveld binnen Nederland." En: *"Omgevingsplannen waarin dit wel is gebeurd moet binnen een jaar na inwerkingtreding van het CMP worden aangepast. Zie onderstaand kader voor een toelichting."*

In de antwoorden op de volgende vragen wordt uitgelegd waarom deze brief juridisch onjuist is of in ieder geval te kort door de bocht.

In een kamerbrief van 13 maart 2026 nuanceerde de staatssecretaris van I&W de brief:

"Het CMP doet op geen enkele wijze afbreuk aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bevoegd gezag. De bevoegdheid om op lokaal niveau aanvullende maatregelen te treffen is verankerd in de Omgevingswet en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het CMP roept enkel op om per bouwstof en per toepassingslocatie een afweging te maken en geen generieke lokale beperkingen in te stellen voor het toepassen van secundaire bouwstoffen die voldoen aan de kwaliteitseisen van de wetgeving. Het staat bevoegde gezagen vrij om lokaal beleid vast te stellen op basis van locatiespecifieke kenmerken ter bescherming van mens en milieu."[4]

Deze brief laat echter nog steeds ruimte voor discussie over de mogelijkheden die lokale overheden hebben om het gebruik van staalslakken te reguleren. Met name wekt het de indruk dat regels enkel locatiespecifiek kunnen zijn, wat een algeheel verbod (voor het hele grondgebied) zou uitsluiten. Uit de antwoorden hierna (op vraag 4, 5 en 8) blijkt echter dat

[3] De brief vindt u hier: https://raad.ridderkerk.nl/Documenten/2025-12-02-Brief-Rijk-over-vaststelling-Circulair-Materialenplan-2.pdf
[4] Kamerbrief over bevoegdheden decentrale overheden staalslak, 13 maart 2026.

voor de meeste toepassingen van (niet-vormgegeven) staalslakken wél een generiek verbod in de lokale regelgeving kan worden opgenomen.

3. Zijn de kwaliteitseisen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022 voldoende?

Nee. Dit staat in de brief van I&W, maar dit is onjuist. Dit is de afgelopen jaren uitgebreid onder de aandacht gebracht door de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT), het RIVM en de staatssecretaris van I&W zelf.

In artikel 4.1264 Bal staat dat met het oog op het beschermen van het milieu alleen bouwstoffen worden toegepast die voldoen aan de voor bouwstoffen geldende kwaliteitseisen. Dit komt er onder meer op neer dat bouwstoffen alleen mogen worden gebruikt als daaruit geen stoffen uitlogen boven de wettelijke grenswaarden. 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 ILT gaat het daarbij o.a. om: “natrium (Na), calcium (Ca), aluminium (Al), strontium (Sr), Titanium (Ti), beryllium (Be) en boor (B).”[5] Daarnaast is de pH-waarde van het uitloogwater niet genormeerd, terwijl juist bij staalslakken de extreem hoge pH-waarde door ongeblust kalk (CaO) voor problemen zorgt.

Door deze hiaten werd door ILT bij 9 van 10 onderzochte locaties milieuschade als gevolg van de toepassing van staalslakken geconstateerd, ondanks naleving van de regelgeving.[6] Het RIVM constateerde in 2024 al dat de kwaliteitseisen uit het Rbk 2022 voor bouwstoffen niet volstaan: “De normen blijken nu niet genoeg rekening te houden met de bijzondere eigenschappen die sommige soorten bouwstoffen kunnen hebben. Ze worden nu te algemeen beoordeeld.”[7] Staatsecretaris Heijnen van I&W zelf stelt eveneens, in de Staalslakken-circulaire, dat de wettelijke uitloog-normen: “op zichzelf onvoldoende bescherming bieden tegen de thans bekende effecten”.[8] Het tijdelijke landelijke verbod en vergunningplicht voor bepaalde toepassingen van staalslakken is ingesteld omdat, ondanks dat staalslakken voldoen aan het Rbk 2022, er in de praktijk toch milieuverontreiniging plaatsvond.

4. Wanneer moeten lokale overheden rekening houden met het CMP?

Het CMP zelf zegt hierover: “Dat bestuursorganen rekening moeten houden met het CMP ligt vast in wetgeving (artikel 10.14 Wet milieubeheer (Wm) en artikel 8.9 lid 2 Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Die verplichting geldt als een bestuursorgaan een taak of bevoegdheid uitoefent met betrekking tot afvalstoffen.” Artikel 10.14 Wm ziet op het vaststellen van het omgevingsplan, de omgevingsverordening en de waterschapsverordening. Artikel 8.9 Bkl heeft betrekking op het verlenen van omgevingsvergunningen voor milieubelastende

[5] ILT, ‘Wettelijke regels toepassen staalslakken dekken risico’s voor mens en milieu niet af’, signaalrapportage van 19-04-2023
[6] ILT, ‘Toepassing LD-staalslakken op land te risicovol voor milieu’, Signaalrapportage 17-04-2025.
[7] E. Brand e.a., Evaluatie normeringskader (her)gebruik secundaire bouwstoffen, RIVM-rapport 2024-0074
[8] Circulaire Toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand) als bouwstof in een werk, geldend van 08-05-2024.

activiteiten en lozingsactiviteiten in oppervlaktewater, en (op grond van art. 2.13 lid 5 en 6 Besluit activiteiten leefomgeving (Bal)) op het stellen van maatwerkvoorschriften.

De stelling in het CMP klopt niet volledig met wat er in de Wet milieubeheer staat. Bij het stellen van regels (bv. in een omgevingsplan of omgevingsverordening) moet het bevoegd gezag rekening houden met het CMP *als* het CMP voorziet in het onderwerp waar de regel over gaat.

Art. 10.14 Wet milieubeheer

1. Ieder bestuursorgaan houdt rekening met het geldende circulair materialenplan bij het uitoefenen van een bevoegdheid krachtens deze wet of bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid krachtens artikel 4.1 van de Omgevingswet, voor zover de taak of bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen.
2. Voor zover het circulair materialenplan niet voorziet in het onderwerp met betrekking waartoe de taak of bevoegdheid wordt uitgeoefend, houdt het bestuursorgaan rekening met de voorkeursvolgorde, aangegeven in artikel 10.4, en de criteria, genoemd in artikel 10.5, eerste lid.

Bevat het CMP geen minimumstandaarden voor het gebruiken en verwerken van een bepaalde afvalstof, dan hoeft het bevoegd gezag niet te toetsen aan het CMP. Het moet dan wel inzetten op hergebruik (zie art. 10.14 lid 2 in combinatie met art. 10.4 Wm), maar als dit niet verantwoord is met het oog op de kwaliteit van de leefomgeving en het milieu, kunnen afvalstoffen ook verwijderd worden. Bij het verstrekken van vergunningen of het stellen van maatwerkvoorschriften voor een milieubelastende activiteit of lozingsactiviteit (zoals het toepassen van bouwstoffen op de landbodem of in oppervlaktewater) geldt dit ook (zie art. 8.9 lid 2 Bkl en 2.13 Bal).

Kortom, een lokale overheid moet rekening houden met het CMP, maar alleen als het onderwerp daar wordt geregeld. Over de meeste toepassingen van staalslakken zegt het CMP echter niets (zie het antwoord op de vraag hierna).

5. Wat zegt het CMP over staalslakken?

Het CMP bevat alleen een kader voor staalslakken in immobilisaten en vormgegeven bouwstoffen, maar bevat geen specifiek kader voor staalslakken als niet-vormgegeven bouwstof. We leggen hierna uit wat dit betekent.

Onder het afvalplan ‘Procesafhankelijk industrieel afval’[9] staat het toetsingskader waar het bevoegd gezag rekening mee moet houden bij het verlenen van vergunningen voor afvalverwerking (waaronder het mengen van staalslakken tot bouwstoffen) en het grensoverschrijdend transport van procesafhankelijk industrieel afval. In dit deel van het CMP staat dat staalslakken zeer zorgwekkende stoffen bevatten:

> *“Het RIVM heeft in opdracht van de ILT een onderzoek uitgevoerd naar de milieuhygiënische kwaliteit van LD-staalslakken die ontstaan bij de productie van*

[9] https://circulairmaterialenplan.nl/materialen/procesafhankelijk-industrieel-afval/#hfd_itm_20547

staal (RIVM-rapport 2022-0180). In dit rapport is de aanwezigheid van schadelijke stoffen, waaronder ZZS, vastgesteld."

In de passages over secundaire bouwstoffen wordt geen melding gemaakt van de mogelijke aanwezigheid van zeer zorgwerkkende stoffen. Het CMP zegt in die context (net als de brief van I&W) dat het niet de bedoeling is dat lokale overheden zelf lokale beperkingen opleggen:

"Heeft uw gemeente of wil uw gemeente regels voor secundaire bouwstoffen? Bijvoorbeeld voor staalslakken, AVI-bodemas, thermisch gereinigde grond of immobilisaten? Dan moet u zorgen dat de regels binnen een jaar na inwerkingtreding van het CMP in overeenstemming zijn met de wetgeving en het CMP. Zie hiervoor het onderwerp Immobilisaat, vulstof en toeslagmateriaal. Het gaat om materiaal dat voldoet aan de kwaliteitseisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen uit de Regeling bodemkwaliteit 2022. Neemt de gemeente wel beperkingen op, dan is sprake van afwijken *van het CMP."*[10]

Het CMP regelt, als nieuw onderwerp, het gebruik van afvalstoffen in immobilisaten, als vulstof of als toeslagmateriaal in vormgegeven bouwstoffen.[11]

- Een vormgegeven bouwstof is een bouwstof met een volume per kleinste eenheid van ten minste 50 cm3, die onder normale omstandigheden een duurzame vormvastheid heeft (*Artikel 1.1 lid 1 Regeling bodemkwaliteit 2022)*
- Een immobilisaat is een vormvaste, betonachtige bouwstof die ontstaat door verontreinigde minerale afvalstoffen (zoals bodemas) daarin vast te leggen.[12]
- Vul- en toeslagmateriaal zijn toevoegingen aan beton, zoals zand, kiezels of staalslakken (vulmateriaal is fijn, toeslagmateriaal groffer).

Aan het begin van dit onderwerp staat: "Dit onderwerp van het CMP gaat alleen over het inzetten van afvalstoffen in vormgegeven bouwstoffen". Staalslakken worden op land echter veel gebruikt als niet-vormgegeven bouwstof: als los materiaal waarbij de staalslak minder dan 50 cm3 is.[13] Kortom, voor veel gebruik van staalslakken op land, is dit CMP-hoofdstuk niet relevant. Over het veilig gebruiken van niet-vormgegeven staalslaken zegt het CMP niets.

Grotere brokken staalslak gelden als vormgegeven bouwstof, korrelvormige staalslak (lijkend op grind) geldt als niet-vormgegeven bouwstof. Op land worden staalslakken volgens het RIVM normaal in niet-vormgegeven vorm, bijvoorbeeld als wegfundering, gebruikt. In de waterbouw worden staalslakken soms voor oeverbescherming toegepast met

[10] Zie: https://circulairmaterialenplan.nl/doelgroepen/gemeente/ onder het kopje "Regels voor secundaire bouwstoffen?".
[11] https://circulairmaterialenplan.nl/onderwerpen/verwerken-materialen/mengen-immobiliseren/immobilisaat-vulstof-toeslagmateriaal/
[12] Zie art. 4.1257 lid 3 sub d: "immobilisaat: vormgegeven bouwstoffen die het product zijn van een methode van verwerking waarbij de chemische of fysische eigenschappen van een afvalstof worden gewijzigd met het primaire doel daarin aanwezige verontreinigende stoffen vast te leggen".
[13] Art. 1.1 Regeling bodemkwaliteit 2022.

vormgegeven materiaal ter grootte van maximaal 45 tot 180 mm.[14] In dat geval worden staalslakken in veel gevallen los gebruikt, zodat het geen immobilisaten, vul- of toeslagstoffen zijn.

Ook op de pagina Wat verandert er met het CMP[15] wordt gesuggereerd dat in het CMP geen aandacht wordt besteed aan niet-vormgegeven bouwstoffen:

"AVI-bodemas, beton en immobilisaat: In het CMP wordt gestart met het beperken van het gebruik van verontreinigde secundaire grondstoffen als bouwstoffen. Te beginnen met afvalstoffen waarvoor LAP3[16] al beperkingen kende, aangevuld met AVI-bodemas. Dit gaat onder meer over inzet in beton en immobilisaat. Andere afvalstoffen volgen mogelijk bij een toekomstige wijziging."

Kortom, op dit moment bevat het CMP geen voorschriften over verreweg de meeste toepassingen van staalslakken. Gelet op artikel 10.14 Wm is het dan onjuist om te concluderen dat lokale overheden geen regels kunnen stellen over het gebruik van staalslakken op hun grondgebied.

6. Wanneer mag je afwijken van het CMP?

Het toepassen van niet vormgegeven (korrelvormige/grindachtige) staalslakken is geen onderwerp dat in het CMP geregeld wordt. Als een decentrale overheid hierover regels stelt, kan er dan ook geen sprake van afwijking van het CMP zijn.

Als staalslakken worden gebruikt in immobilisaat of als vulstof of toeslagmateriaal (bv. als het wordt toegevoegd aan beton) dan valt het wel onder het CMP. Dit betekent echter niet dat een gemeente, waterschap of provincie geen regels kunnen stellen als daar aanleiding voor is omdat er schade aan het milieu kan optreden. 'Rekening houden met' betekent niet dat nooit kan worden afgeweken van het CMP; er mag wel van het CMP worden afgeweken als daar goede redenen voor zijn.

Bovendien is het CMP geen wetgeving, zo valt in het CMP op de informatie pagina voor gemeenten[17] ook te lezen. Als het gebruik van een afvalstof in strijd komt met wetgeving, gaat die wetgeving voor op het CMP. Het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) bevat regels over het toepassen van bouwstoffen in § 4.123. In aanvulling daarop kunnen gemeenten, waterschappen en provincies maatwerkregels over milieubelastende activiteiten stellen (art. 2.12 Bal). Het Bal geeft ook de bevoegdheid om aanvullende meldplichten in te stellen (art. 2.14 Bal) of aanvullende vergunningplichten (art. 2.15 Bal). Gemeenten, waterschappen en provincies kunnen gebruik maken van deze bevoegdheden als dat nodig is voor de bescherming van de gezondheid of het milieu.[18]

---

[14] https://www.rivm.nl/bibliotheek/rapporten/2022-0180.pdf, p. 12
[15] https://circulairmaterialenplan.nl/cmp/verandert-cmp
[16] Toevoeging auteurs: dit verwijst naar het Landelijk afvalbeheerplan, de voorganger van het CMP.
[17] https://circulairmaterialenplan.nl/doelgroepen/gemeente/
[18] Art. 4.6 lid 2 in samenhang met art. 4.22 lid 2 Ow en art. 2.2 Bal.

Sinds de Omgevingswet hebben lokale overheden ruime maatwerkmogelijkheden ten aanzien van het toepassen van bouwstoffen. Dit blijkt uit de toelichting bij de regels over het toepassen van bouwstoffen uit het Bal: "*Het ruim bieden van maatwerkmogelijkheden zorgt er ook voor dat dit mogelijk wordt voor toepassingen, waarbij dit voorheen niet mogelijk was: het toepassen van bouwstoffen, het verspreiden van baggerspecie op de landbodem en het grootschalig toepassen van grond en baggerspecie*". Maar ook: "*De kwaliteitseisen voor bouwstoffen in het Besluit activiteiten leefomgeving zijn gesteld met het oog op de bescherming van het milieu. Deze kwaliteitseisen bieden een voldoende generiek beschermingsniveau. Daardoor is de verwachting dat maatwerk alleen aan zal orde zijn in specifieke situaties waar bijzondere bescherming nodig is*."[19] In dit geval kan goed betoogd worden dat er sprake is van een specifieke situatie waar bijzonder bescherming nodig is. De risico's van het gebruik van staalslakken worden immers onvoldoende afgedekt door zowel de landelijke wetgeving als het CMP en in de praktijk heeft het gebruik van staalslakken als bouwstof op verschillende plaatsen tot ernstige milieuvervuiling geleid (zie de antwoorden bij vraag 1, 3 en 5).

Het CMP zelf[20] schrijft over afwijken: "Het betreffende bestuursorgaan moet de toetsingskaders uit het CMP als zwaarwegende normen meenemen in de besluitvorming. Dit betekent dat het bestuursorgaan alleen mag afwijken van het CMP als ze daar goede redenen voor heeft en het voornemen en besluit goed motiveert." In dat geval moet het bestuursorgaan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat hierover informeren (zie art.10.14 lid 4 Wm). Het ministerie kan vervolgens, zo valt te lezen in het CMP, besluiten om het bevoegd gezag te adviseren, bijvoorbeeld omdat de afwijking naar het oordeel van de minister niet past binnen de ambitie van een circulaire economie. Als een lokale overheid tegen het advies van de minister in toch afwijkt van het CMP, dan kan de minister, zo staat in het CMP, in bezwaar of beroep gaan tegen het genomen besluit. Gelet op hetgeen hiervoor beschreven is en de recente brief van de minister van I&W aan de Tweede Kamer, lijkt het niet aannemelijk – en in elk geval weinig kansrijk - dat de minister bezwaar of beroep zal instellen tegen lokale staalslak-verboden.

7. Er is toch een landelijk verbod, waarom dan lokale regulering?

Met de *Tijdelijke regeling verbod en vergunningplicht toepassing LD- en ELO-staalslak* werd in juli 2025 een tijdelijk verbod (van 12 maanden) ingevoerd op bepaalde toepassingen van staalslakken op land. Het gaat om gebruik van staalslakken in niet-vormgegeven bouwstoffen, met meer dan 20 massaprocent staalslak, in laagdikten van meer dan 50 cm of op een locatie waar inname of inhalatie hiervan of oog-, mond- of huidcontact niet is uitgesloten. Bij dat laatste kan gedacht worden aan gebruik in paden, speeltuinen en andere onbedekte toepassingen (art. 2 lid 1 van de regeling).

[19] Besluit tot wijziging van het Besluit activiteiten leefomgeving, het Besluit kwaliteit leefomgeving, het Omgevingsbesluit en enkele andere besluiten met het oog op het beschermen van de bodem, met inbegrip van het grondwater en het duurzaam en doelmatig gebruik van de bodem (Aanvullingsbesluit bodem Omgevingswet), toelichting onder 11.2 op p. 157. Zie ook: https://iplo.nl/regelgeving/regels-voor-activiteiten/toepassen-bouwstoffen/regels/

[20] https://circulairmaterialenplan.nl/onderwerpen/bijzondere-situaties/afwijken/

Daarnaast geldt er een vergunningplicht voor ander gebruik van staalslakken op land (art. 2 lid 2 van de regeling). Hiervan zijn uitgezonderd mengsels waarvan staalslakken minder dan 20 massaprocent vormen en gebruik in oppervlaktewater. Een mengsel met 19 massaprocent staalslakken kan zonder vergunning nog gebruikt worden in speeltuinen of gebruikt worden om een hoge dijk/geluidswal aan te leggen. Op die manier kunnen staalslakken toch terecht komen op plekken met kwetsbare groepen of toch gebruikt worden in grote hoeveelheden.

8. Lokale voorbeelden

De grootste milieuverontreiniging treedt op bij los gebruik van staalslakken en niet bij vermenging met bouwstoffen zoals beton. Gemeenten, waterschappen en provincies doen er verstandig aan om onderscheid te maken tussen het los gebruiken van staalslakken en het gebruik in/als immobilisaat, vul- of toeslagstof.

Verschillende lokale overheden hebben in 2024 en 2025 lokale regels opgenomen over staalslakken.

Dordrecht

Artikel 11.21. Aanwijzing vergunningplichtige gevallen AVI-bodemassen, immobilisaten, grondstabilisatie en metaalslakken[21]
Met het oog op het beschermen van het milieu is het, in aanvulling op paragraaf 4.123 van het Besluit activiteiten leefomgeving, verboden zonder omgevingsvergunning AVI-bodemassen, immobilisaten, grondstabilisatie, metaalslakken of bouwstoffen die voor meer dan 20 gewichtsprocenten uit AVI-bodemassen, immobilisaten, grondstabilisatie of metaalslakken bestaan, toe te passen.

Artikel 11.22 bevat vervolgens een uitgebreide lijst met aanvraagvereisten voor een vergunning. Zo moet een beschrijving worden gegeven van de voorzieningen en de maatregelen die worden getroffen om te voorkomen dat deze bouwstoffen de kwaliteit of zuurgraad van het grondwater of nabijgelegen oppervlaktewater significant beïnvloeden. Daarnaast moet een beschrijving worden gegeven van de wijze waarop overlast voor de omgeving in de vorm van stofvorming wordt voorkomen.

Haarlem

Vooruitlopend op een eventuele landelijke meldplicht voor staalslakken, die momenteel in voorbereiding is,[22] heeft de gemeente Haarlem voor alle toepassingen van (vormgegeven en niet-vormgegeven) staalslakken een meldingsplicht ingesteld, tenzij de toepassing onder het tijdelijke landelijke verbod of vergunningsplicht valt. Op deze

[21] Besluit tot tweede wijziging van het Omgevingsplan gemeente Dordrecht, Gemeenteblad 2025, 312757 van 16-07-2025.
[22] Antwoord op vragen van het lid Dijk over de berichten 'Staalslakken op veel meer plekken gevonden: aantal locaties bijna verdubbeld' en 'Waar komen verwijderde staalslakken terecht? "Geen zicht op"', Aanhangsel van de Handelingen 2025-26, nr. 460.

manier houdt de gemeente zicht op alle locaties waar staalslakken gebruikt worden. Zo kan in de toekomst voorkomen worden dat bij afbraak van die bouwwerken de staalslakken alsnog op een onverantwoorde manier in de

Artikel 1.2 Melding toepassen staalslakken[23]

Het is verboden om staalslakken (vormgegeven - en niet-vormgegeven bouwstoffen), die niet vallen onder het toepassingsbereik van artikel 2 van de Tijdelijke regeling verbod en vergunningplicht toepassing LD- en ELO-staalslak, toe te passen als bouwstof zonder dit ten minste vier weken voor het begin ervan te melden.

[23] Voorbereidingsbesluit Meldplicht staalslakken en grondstabilisatie gemeente Haarlem, Gemeenteblad 2025, 556421 van 16-12-2025

Bestuurssamenvatting

In een brief van 2 december 2025 schreef het Ministerie van I&W dat lokale overheden geen vergunningplicht of generiek verbod tegen staalslakken mogen instellen, omdat dit strijd zou opleveren met het zogeheten Circulaire Materialen Plan (CMP), dat inging op 30 december 2025. In een kamerbrief van 13 maart 2026 nuanceert de staatssecretaris van I&W dit standpunt. In deze brief staat: "Het CMP doet op geen enkele wijze afbreuk aan de verantwoordelijkheden en bevoegdheden van het bevoegd gezag." Maar ook: "Het CMP roept enkel op om per bouwstof en per toepassingslocatie een afweging te maken en geen generieke lokale beperkingen in te stellen voor het toepassen van secundaire bouwstoffen die voldoen aan de kwaliteitseisen van de wetgeving." Dit schept opnieuw de indruk dat generieke regels over staalslakken – die voor het hele grondgebied gelden – in strijd zijn met het CMP. De juridische verkenning die u nu voor zich heeft, laat zien dat deze stelling is gebaseerd op een onjuiste lezing van de Wet milieubeheer.

Het gebruik van staalslakken als bouwstof kan zorgen voor ernstige problemen voor de leefomgeving en het milieu. Wanneer staalslakken in contact komen met water kunnen allerhande zware metalen uitspoelen in uitloogwater met de pH-waarde van gootsteenontstopper. Zo kan bodem en water vervuild raken. De hoge concentraties ongebluste kalk kunnen daarnaast voor gezondheidsproblemen zorgen. Bij verwaaiing van stof zorgt dit stof voor luchtwegklachten, geïrriteerde ogen en bloedneuzen. Om die reden hebben in de loop van 2025 meerdere lokale overheden het gebruik van staalslakken als bouwstof aan banden gelegd.

In de brief van I&W aan lokale overheden staat dat de kwaliteitseisen voor bouwstoffen in de Regeling bodemkwaliteit 2022 (Rbk2022) voldoende bescherming van het milieu bieden. Dat is aantoonbaar onjuist. Dit is de afgelopen jaren uitgebreid onder de aandacht gebracht door de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport (ILT), het RIVM en de staatssecretaris van I&W zelf. Om die reden heeft het Rijk zelf, voor gebruik op land, een verbod ingesteld op het gebruik van staalslakken in laagdikten van meer dan 50 cm en op niet afgedekte toepassingen. Daarnaast geldt een tijdelijke vergunningplicht voor al het gebruik van niet-vormgegeven staalslakken (ook in lagen minder dan 50 cm en in mengsels met minder dan 20% staalslak).

Daarnaast hoeft een lokale overheid volgens de Wet milieubeheer alleen rekening te houden met het CMP, als het onderwerp (staalslakken) ook daadwerkelijk in het CMP wordt geregeld. Dat is voor de meeste gebruiken van staalslakken niet zo. Het CMP regelt niets over de zogeheten "niet-vormgegeven bouwstoffen". Staalslakken op land worden in veel gevallen gebruikt als "niet-vormgegeven bouwstof": als los materiaal waarbij de staalslak minder dan 50 cm^3 (kubieke centimeter) is. Voor dit gebruik van staalslakken heeft het CMP niets geregeld. Het CMP zegt ook niets over het veilig gebruik van deze staalslakken. Dus voor deze secundaire bouwstoffen mag de decentrale overheid ingrijpen met een vergunning of een verbod.

Naast deze "niet-vormgegeven bouwstoffen" kunnen staalslakken ook gemengd worden met ander bouwmateriaal, bijvoorbeeld beton. Het CMP regelt, als nieuw onderwerp, wel het

gebruik van afvalstoffen in immobilisaten, als vulstof of als toeslagmateriaal in **vormgegeven bouwstoffen:**

- Een vormgegeven bouwstof is een bouwstof met een volume per kleinste eenheid van ten minste 50 cm3, die onder normale omstandigheden een duurzame vormvastheid heeft (*Artikel 1.1 lid 1 Regeling bodemkwaliteit 2022)*
- Een immobilisaat is een vormvaste, betonachtige bouwstof die ontstaat door verontreinigde minerale afvalstoffen (zoals bodemas) daarin vast te leggen.
- Vul- en toeslagmateriaal zijn toevoegingen aan beton, zoals zand, kiezels of staalslakken (vulmateriaal is fijn, toeslagmateriaal grover).

Het CMP verduidelijkt o.a. in welke gevallen een vergunning mag worden verleend voor het mengen van dit soort afvalstoffen. Aan het begin van dit onderwerp in het CMP staat: “Dit onderwerp van het CMP gaat alleen over het inzetten van afvalstoffen in vormgegeven bouwstoffen”.

Het feit dat deze vormgegeven bouwstoffen wel genoemd worden in het CMP, betekent overigens niet dat een decentrale overheid niets kan doen. Wel is het zo dat het bevoegd gezag rekening moet houden met het CMP en zal moeten motiveren waarom aanvullende regelgeving nodig is, bijvoorbeeld vanwege risico’s voor de leefomgeving en de gezondheid. Hierbij is van belang dat het CMP geen wetgeving is en niet voorgaat op wetgeving zoals het Besluit activiteiten leefomgeving, die lokale overheden de bevoegdheid geeft om met het oog op bescherming van het milieu en de gezondheid maatwerkregels te stellen. Dat betekent dat, mits goed onderbouwd, ook het gebruik van staalslakken in immobilisaat, vulstof of toeslagstof op lokaal niveau geregeld kan worden. Zo zou een meldingsplicht kunnen voorkomen dat staalslakken als vormgegeven bouwstof, bij afbraak van een bouwwerk, alsnog als (puin)afval ongecontroleerd hergebruikt worden en op een ongewenste wijze in het milieu terecht komen. Voor immobilisaten geldt een dergelijke meldplicht al (4.1258 Bal).

Gemeenten, waterschappen en provincies kunnen gebruik maken van de bevoegdheid om maatwerkregels te stellen over het gebruik van (secundaire) bouwstoffen als dat nodig is voor de bescherming van de gezondheid of het milieu. In dit geval dekken zowel de landelijke wetgeving als het CMP de risico’s van het gebruik van staalslakken onvoldoende af. Het is dan ook aannemelijk dat decentrale overheden lokale maatwerkregels kunnen stellen bijvoorbeeld door het gebruik van (losse) staalslakken te verbieden of een vergunningplicht in te stellen.