

30015 Bodembeleid

Nr. 137 Brief van de staatssecretaris van Infrastructuur
en Waterstaat

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 september 2025

Met deze brief informeer ik u over een aantal aspecten met betrekking tot staalslakken. Naar aanleiding van de berichtgeving in de media over de wijze waarop het ministerie in het verleden met staalslakken is omgegaan, is onderzoek gedaan. In deze brief geef ik duiding bij dit onderzoek. Verder ga ik in op de tijdelijke regeling waarmee ik op de pauzeknop heb gedrukt voor toepassingen van LD/ELO-staalslakken. Ook ga ik in op de stappen die nog gezet gaan worden mede aan de hand van de geleerde lessen.

Waar staal geproduceerd wordt, ontstaan staalslakken. Sinds jaar en dag worden in Nederland, net als elders in Europa, deze staalslakken toegepast, onder meer als zandvervanger bij de aanleg van wegen en paden. Dat past ook goed bij de ambities van een circulaire economie waarbij het gebruik van primaire bouwstoffen wordt beperkt en het (her)gebruik van secundaire bouwstoffen wordt bevorderd. Bij bepaalde toepassingen van staalslakken kunnen echter risico's ontstaan voor de gezondheid en leefomgeving als onvoldoende rekening wordt gehouden met de eigenschappen van het materiaal en het wettelijk kader niet wordt nageleefd.

In de praktijk is helaas gebleken dat in een aantal specifieke situaties en bij specifieke typen staalslakken toepassingen tot ernstige problemen hebben geleid. Ik neem dat zeer serieus. Daarom heb ik in juli, kort na mijn aantreden als staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat, een stap vooruit gezet en per direct op de pauzeknop gedrukt voor toepassingen van LD/ELO-staalslakken op land. Hierover heb ik de Kamer op 21 juli jl. geïnformeerd¹. Mijn doel hierbij was en is om meer grip te krijgen op de situatie en meer inzicht te krijgen in verantwoorde toepassingsmogelijkheden van staalslakken zodat ik naar de

¹ Kamerstuk 30 015, nr. 136

toekomst toe kan zorgen dat staalslakken veilig kunnen worden toegepast en er geen milieu- en gezondheidsschade wordt veroorzaakt. Belangrijk om te benoemen dat bij deze stap proportionaliteit, uitvoerbaarheid, de wetenschappelijke onderbouwing, de juridische houdbaarheid en de effectiviteit leidend zijn geweest. Deze elementen zijn uitdrukkelijk de basis voor de tijdelijke regeling.

Leren van het verleden

Om verantwoord vooruit te kunnen, wil ik eerst zorgvuldig terugkijken. Om te leren van het verleden waarin zaken in de praktijk niet altijd goed zijn gegaan en om erkenning te kunnen geven aan de zorgen die er leven. In eerdere berichtgeving van 16 mei jl. zijn uitspraken gedaan over vermeende, in het verleden verleende hulp van het Ministerie aan Tata Steel ten aanzien van de afzet van staalslakken. Naar aanleiding daarvan heeft mijn voorganger in het mondelinge vragenuur op 20 mei jl. aan het lid Koekkoek toegezegd grondig uit te zoeken wat er in het verleden heeft plaatsgevonden. In datzelfde debat is aan het lid Boutkan toegezegd dat een tijdlijn zal worden opgesteld op basis van dit onderzoek. Met deze Kamerbrief geef ik invulling aan deze toezeggingen en ontvangt u de tijdlijn 'staalslakken'.

Het uitgevoerde onderzoek had betrekking op een zeer lange tijdperiode, de periode van de afgelopen veertig jaar, en heeft zich gericht op de stellingen die in eerdere berichtgeving aan bod kwamen. Niet in alle gevallen is het daarom mogelijk geweest om te achterhalen wat er precies is gebeurd of wat de exacte beweegredenen zijn geweest, omdat dit niet altijd is gedocumenteerd, de besluitvorming via veel schijven is gegaan of stukken niet meer beschikbaar zijn. Na bestudering van de beschikbare stukken en met het oog op eerdere berichtgeving van 16 mei jl. is een tijdlijn opgezet langs vijf thema's (elk aangeduid met een eigen kleur). Deze thema's zijn: het Besluit bodemkwaliteit, het rechtsoordeel, de eisensets Rijkswaterstaat (RWS) wegen, het depot Averijhaven en de Haak om Leeuwarden.

Context bij de tijdlijn

Met de kennis van nu is duidelijk dat er in het verleden zaken niet goed zijn gegaan en beleidskaders niet hebben kunnen voorkomen

dat er sprake was van onverantwoorde toepassingen. Voor de duiding van de tijdlijn is het ook van belang om het handelen van toen in de destijds geldende maatschappelijke en beleidscontext te plaatsen. Die is veranderd in de loop der jaren. Tevens zijn nieuwe wetenschappelijke inzichten ontstaan. Belangrijk is bovendien dat het eerdere afvalstoffenbeleid en later het circulaire-economiebeleid altijd een dubbele doelstelling heeft gehad: de bescherming van de gezondheid van mens en milieu, én materialen lang en hoogwaardig in de keten te houden. Immers, het is ook voor onze leefomgeving belangrijk om zoveel mogelijk in te zetten op hergebruik van schaarse primaire bouwstoffen.

Ten tijde van het opstellen van het Besluit bodemkwaliteit in 2005/2006 en van het afgeven van rechtsoordelen kwam er steeds meer aandacht voor het bevorderen van nuttig gebruik van secundaire bouwstoffen en werd regelgeving daarop ingericht. Daarnaast werd de regelgeving in die jaren als te ingewikkeld ervaren. Het beleid was er daarom op gericht om de regelgeving simpeler en eenduidiger te maken.

Een toets op de effecten van het beleid voor verschillende stakeholders is een gebruikelijk onderdeel van beleidsvorming. Zo hebben in aanloop naar de inwerkingtreding van het Besluit en de Regeling bodemkwaliteit, in 2005 en 2006 ook toetsen plaatsgevonden op de effecten voor bedrijven, waar onder Tata Steel en Pelt en Hooykaas. Deze toetsing heeft destijds geresulteerd in verruiming van een aantal normen, in lijn met toen geldende opvattingen over de balans tussen benutten en beschermen. Daarnaast heeft Tata Steel zich ingezet voor het verkrijgen van een rechtsoordeel, een advies vanuit het Rijk ten behoeve van de beoordeling van staalslakken als bijproduct in een specifieke situatie. Een rechtsoordeel is uitsluitend van toepassing op de specifieke situatie en omstandigheden die erin beschreven worden. Het is dus geen generiek oordeel en een verandering in de situatie kan betekenen dat het advies niet langer van toepassing is. De mogelijkheid om een aanvraag te doen voor een dergelijk advies gold toentertijd voor alle bedrijven, de situatie voor Tata Steel was daarin niet uniek.

Er zijn nieuwe inzichten hoe het beleid uitwerkt in de praktijk: het gebeurt dat materialen anders worden toegepast dan waar

oorspronkelijk rekening mee is gehouden. Ook is gebleken dat het in de praktijk lastig is om voldoende rekening te houden met de eigenschappen van de materialen en ook toe te zien op een verantwoorde toepassing. Tegelijk moet ik constateren dat de kennis op dit vlak zich heeft ontwikkeld. Naar de toekomst toe wil ik de kaders bieden die de juiste balans tussen beschermen en benutten garanderen zodat toepassingen passen bij de doelstelling van een circulaire economie maar ook blijvend voldoen aan de doelstelling van het bodembeleid.

Nu handelen

Vanaf 23 juli geldt de Tijdelijke regeling verbod en vergunningplicht toepassing LD- en ELO-staalslak. Deze is nadrukkelijk bedoeld om per direct een pas op de plaats te maken. Deze stap is nergens elders in Europa gezet en moet ook nog door de Europese Commissie worden beoordeeld. Het is een stevige maatregel die per onmiddellijk ingrijpt in toepassingen op land en die het mogelijk maakt om gedurende de looptijd meer grip te hebben op de situatie en meer inzicht te krijgen in verantwoorde toepassingsmogelijkheden van staalslakken. Deze maatregel is zorgvuldig afgewogen. Een dergelijke maatregel is ingrijpend, en moet (juridisch) standhouden als deze wordt aangevochten. Daarom heb ik bij het bepalen van de reikwijdte vier uitgangspunten gehanteerd: is de maatregel effectief, is de maatregel proportioneel, is de maatregel wetenschappelijk onderbouwd, en is deze juridisch houdbaar? Dat heeft geleid tot onderstaande reikwijdte.

Gedurende een jaar geldt een verbod voor toepassingen in of op land van niet-vormgegeven bouwstoffen met daarin meer dan 20 massaprocent staalslak (LD- en ELO-staalslak):

- van meer dan 0,5 meter dik of,
- op locaties waar direct contact met het materiaal of met het stof daarvan mogelijk is.

Ook geldt een vergunningplicht voor de overige toepassingen van niet-vormgegeven bouwstoffen met daarin meer dan 20 massaprocent staalslak in of op de landbodem. Daarmee organiseren we meer grip op de toepassing: waar, door wie en onder welke voorwaarden.

De basis voor de reikwijdte ligt in een aantal signalen en rapporten:

- In het kader van de Herijking van de bodemregelgeving die in 2023 van start is gegaan publiceerde het RIVM in 2024 de 'Evaluatie normeringskader (her)gebruik secundaire bouwstoffen'. Hierin concludeert het RIVM dat er drie belangrijke oorzaken zijn aan te wijzen voor het optreden van ongewenste effecten: (1) het toepassen van grote hoeveelheden staalslak en in dikkere lagen dan waarmee rekening is gehouden bij het opstellen van de milieukwaliteitseisen voor bouwstoffen, (2) de omstandigheid dat er middels de huidige generieke toetsing van bouwstoffen onvoldoende rekening wordt gehouden met de afwijkende eigenschappen van het materiaal en ook meer specifiek in relatie tot de locatie waar het wordt toegepast en (3) het niet vakkundig toepassen van bouwstoffen.
- Verder onderzoek van de ILT naar locaties waar LD-staalslak in een laagdikte van meer dan een halve meter is toegepast, heeft dit jaar tot de signaalrapportage 'Toepassing LD-staalslakken op land te risicovol voor milieu' geleid. De ILT keek daarbij onder meer naar de gevolgen voor het milieu op tien locaties waar LD-staalslak is toegepast die voldeed aan de maximale emissiewaarden voor bouwstoffen en constateerde dat er in de praktijk toch sprake is van verontreiniging van de bodem. De ILT concludeert dat de risico's op milieuschade bij de toepassing van staalslakken onvoldoende worden beheerst.
- Naar aanleiding van zorgen over toepassing van Duomix (een bouwstof waarin meer dan 20 massaprocent LD-staalslak is verwerkt) op een locatie waar kinderen spelen en waar gezondheidsklachten waren gemeld, is in opdracht van lenW onderzoek gedaan naar toepassing van Duomix en soortgelijke bouwproducten. Er wordt benoemd dat er bij de afleiding van de milieukwaliteitsnormen geen rekening is gehouden met inname zoals kan gebeuren door handmondgedrag van spelende kinderen. Ook wordt erop gewezen dat in de gebruiksfase voor langere tijd stofvorming kan optreden bij onjuist aangebrachte, niet afgedekte toepassingen. Blootstelling aan stof van staalslak geeft een risico op irritatie van slijmvliezen.

De genoemde (onderzoeks)rapporten en signalen maken duidelijk dat er zich risico's voordoen bij het toepassen van LD-staalslak in twee opzichten. In de eerste plaats betreft dit risico's ten aanzien van de bodem en het milieu bij toepassingen op of in de landbodem in laagdikten van meer dan een halve meter zonder voldoende afdichting, zoals toepassingen in onder meer ophogingen,

aanvullingen en funderingen (bijvoorbeeld als vervanger van zand en grind). In de tweede plaats betreft dit risico's ten aanzien van de gezondheid van de mens bij toepassingen op locaties waar inname, inhalatie of mond-, oog- of huidcontact mogelijk is.

Naar toepassingen van staalslakken in groot oppervlaktewater is in de afgelopen jaren uitgebreid onderzoek verricht. In die onderzoeken² zijn geen significante negatieve effecten op het water- en bodemleven aangetoond bij toepassing van staalslakken in grote oppervlaktewateren zoals de Wester- en Oosterschelde. Ik heb daarom geen aanleiding en onvoldoende onderbouwing voor een tijdelijke stop op het toepassen van staalslakken in grote oppervlaktewateren. Wel zie ik dat belanghebbenden in de regio rond de Ooster- en Westerschelde teleurgesteld hebben gereageerd op het besluit om de pauzeknop niet te laten gelden voor toepassingen in water. Gezien de zorgen die daar leven kan ik mij dat goed voorstellen. Ik ga daarover deze week in gesprek met de Gedeputeerde en een afvaardiging van de belanghebbende gemeenten en zoveel mogelijk proberen te zoeken naar passende oplossingen voor de zorgen die leven.

De regeling is op grond van de REACH³-verordening op 11 augustus aan de Europese Commissie voor goedkeuring voorgelegd. De Commissie dient binnen 60 dagen hierover een besluit te nemen (artikel 129 REACH) en legt dit voor aan het lidstatencomité (REACH committee). Deze termijn loopt op 9 oktober af.

Mocht de Commissie onverhoopt de regeling afwijzen, dan moet deze per direct worden ingetrokken. Indien de Commissie de regeling accepteert, moet Nederland binnen drie maanden een voorstel indienen voor een beperking op het gebruik van staalslakken op EU-niveau in de vorm van een restrictiedossier. Het opstellen van een restrictiedossier wordt gedaan door het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM). De beschikbare tijd is veel korter dan het opstellen van een dergelijk dossier normaal vergt. Ik ben met het RIVM in overleg hoe we in deze korte tijd toch een gedegen voorstel op kunnen stellen. De lopende onderzoeken bij het RIVM, zoals ook in de eerdere Kamerbrief⁴ vermeld, dienen als onderbouwing voor het restrictiedossier.

² WUR, Uitloging LD-staalslakken, Overzicht bestaande kennis van de effecten bij toepassing in de Ooster- en Westerschelde, mei 2024, C025/24

³ Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen

⁴ Kamerstuk 30 015, nr. 136

vLOD REACH classificatie

Naar aanleiding van onderzoek rond de REACH gevarenclassificatie van staalslakken heeft ILT een 'voornemen besluit Last Onder Dwangsom' (vLOD) verstuurd naar Tata Steel. Graag informeer ik u hierover. De ILT heeft de CLP-gevarenindeling (Classification, Labelling and Packaging – CLP) uit het REACH-registratiedossier van de stof LD-staalslakken laten toetsen door Bureau REACH (ondergebracht bij RIVM). Met de CLP-gevarenindeling worden aan anderen die de stof gebruiken/toepassen de gevaren kenbaar gemaakt en wordt gewezen op de aanwezigheid van een gevaar en de noodzaak om de bijbehorende risico's te beheren. LD-staalslakken kunnen voor diverse toepassingen op de markt worden gebracht en kunnen worden aangemerkt als bijproduct of als afvalstof. De conclusie van Bureau REACH is dat in beide gevallen (bijproduct én afvalstof), op grond van de eigenschappen van de LD-staalslakken, de stof ingedeeld moet worden als 'irriterend voor de luchtwegen' en 'veroorzaakt ernstig oogletsel'.

Er is door de ILT een vLOD opgesteld omdat Tata Steel staalslakken onterecht heeft ingedeeld als 'niet gevaarlijk' bij de gevaarindeling van stoffen volgens de Europese CLP-verordening. Hiermee heeft Tata Steel niet voldaan aan de eisen in de REACH-verordening, de Europese verordening over de productie van en handel in chemische stoffen en lopen mensen die LD-staalslakken gebruiken/toepassen risico op letsel. Gevolg is dat Tata moet aangeven dat de stof bijtend voor de ogen en irriterend voor de luchtwegen is en dat er bij het transporteren en toepassen van LD-staalslakken maatregelen tegen verstuiving genomen moeten worden en dat persoonlijke beschermingsmiddelen zoals mondkapjes en stofbrillen, worden voorgeschreven. Dit geldt ongeacht de plek waar LD-staalslakken worden toegepast maar is niet meer van toepassing als de stof eenmaal op z'n plek ligt (fietspad, ondergrond).

Afstemming vervolg

Ik vind het belangrijk om de komende tijd met alle betrokkenen (andere overheden, bedrijven en overige relevante stakeholders)

over de vervolgstappen voor een verantwoorde toepassing van staalslakken in gesprek te blijven. Ik wil daarin stevig inzetten op het stimuleren van innovaties en samen met de sector kijken naar alternatieve bewerkingen of toepassingsmogelijkheden door het instellen van een industrietafel staalslakken.

Ten behoeve van het contact met de andere overheden wordt de lijn van het Bestuurlijk Overleg Bodem benut. Om de vinger aan de pols te houden en om ondersteuning vanuit het Rijk te bieden bij de aanpak van de problematiek rondom staalslakken in Spijk en Leeuwarden zijn overleggen met de betrokken decentrale bestuurders ingepland. In deze bestuurlijke overleggen zal ook aandacht worden besteed aan de uitwerking van de Tijdelijke regeling verbod en vergunningplicht toepassing LD- en ELO-staalslak op de aanpak van lokale problematiek.

Toekomst: meer grip op staalslakken en andere secundaire bouwstoffen

Er zullen altijd reststromen zoals staalslakken blijven bestaan en het is ook in het belang van het milieu dat we voor dergelijke stromen een nuttige en verantwoorde toepassing vinden. Daarmee voorkomen we zoveel mogelijk onnodige belasting van omgeving en milieu als gevolg van de winning van primaire grondstoffen zoals zand en grind. Veiligheid voor mens en milieu staat hierbij echter wel voorop.

Beleidskader secundaire bouwstoffen

Naar de toekomst toe wil ik kunnen staan voor een systeem waarin secundaire bouwstoffen zoals staalslakken verantwoord kunnen worden toegepast en er geen milieu- en gezondheidsschade wordt veroorzaakt, aansluitend bij de motie van het lid Wingelaar c.s. van 27 mei 2025.⁵ Ik wil de weg die is ingeslagen, voortzetten en een stevig beleidskader voor de hele keten van secundaire bouwstoffen neerzetten waarbij producenten hun verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van het materiaal, waarbij goed geregistreerd is waar secundaire bouwstoffen worden toegepast en waarin de toezichthouders in staat worden gesteld hun rol te vervullen.

⁵ Kamerstuk 29 383, nr. 430

Bij het opstellen van genoemd beleidskader hanteer ik ten minste de volgende uitgangspunten:

- Afspraken maken met producenten over opwerking van secundaire bouwstoffen en producenten te stimuleren om te innoveren zodat de kwaliteit van het product omhoog gaat en de risico's afnemen.
- Bezien of er prikkels zijn die een negatieve invloed hebben op het verantwoord toepassen van secundaire bouwstoffen en treffen van passende maatregelen voor het aanpakken daarvan
- Versterking van de kennis en kunde met betrekking tot secundaire bouwstoffen bij overheidspartijen.
- Invoeren van een combinatie van meldplichten en registratieplichten om zicht te houden op de (voorgenomen) toepassingen van secundaire bouwstoffen
- Invoeren van, een vergunningplicht of een verbod voor gevallen waar dat aanvullend nodig is.
- Om juiste toepassingen te borgen zal ik de toepassingseisen verduidelijken en daar waar nodig aanscherpen op basis van het lopende RIVM onderzoek.

Ik zal hier de komende tijd stevige inzet op plegen en zeg u toe uw Kamer voor het einde van het jaar te informeren over de vervolgaanpak van het beleidskader secundaire bouwstoffen.

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