

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

3083

Vragen van de leden **De Hoop** (PvdA) en **Bouchallikh** (GroenLinks) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over *het bericht «Meer giftige zware metalen komen in grondwater dan gedacht door «staalslakken»: «Het maakt al het leven kapot»»* (ingezonden 26 mei 2023).

Antwoord van Staatssecretaris **Heijnen** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 4 juli 2023). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2022–2023, nr. 2928.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het bericht «Meer giftige zware metalen komen in grondwater dan gedacht door «staalslakken»: «Het maakt al het leven kapot»» van EenVandaag¹ en het bijbehorende rapport van het RIVM in opdracht van de ILT?²

Antwoord 1

Ja, daar heb ik kennis van genomen.

Vraag 2

Heeft u kennisgenomen van de Statenvragen die hierover zijn gesteld door de Gelderse fracties van GroenLinks en de PvdA?^{3, 4}

Antwoord 2

Ja, daar heb ik kennis van genomen.

Vraag 3

Deelt u de mening dat het gebruik van mogelijk giftige materialen in bouwwerken op basis van het voorzorgsprincipe zo veel mogelijk voorkomen dient te worden?

¹ Website EenVandaag, 20 april 2023 (<https://eenvandaag.avrotros.nl/item/meer-giftige-zware-metalen-komen-in-grondwater-dan-gedacht-door-staalslakken-het-maakt-al-het-leven-kapot/>).

² Website RIVM, 19 april 2023 (<https://www.rivm.nl/publicaties/milieuhygienische-kwaliteit-ld-staalslakken>).

³ Provinciale staten Gelderland, 26 april 2023 (https:// Gelderland.parlaeus.nl/user/search/action=showgd/item=29287/Staalslakken_stortplaats_Doonweg__PS2023-467_.pdf#search=%27staalslakken%27).

⁴ De Stentor, 2 mei 2023 (<https://www.destentor.nl/brummen/zorgen-over-eerbeekse-stort-bij-provinciale-partijen-na-staalslakken-rapport-zijn-hiervan-geschrokken-a8c63f0c/>).

Antwoord 3

In de transitie naar een circulaire economie is het doel om materiaal zo te benutten dat primaire grondstoffen uitgespaard kunnen worden. Zo voorkomen we milieuschade door de winning van primaire grondstoffen. Een voorwaarde daarbij is dat de bescherming van mens en milieu, inclusief bodem en het (grond)water, afdoende geborgd is. De bodemregels stellen hiervoor de kaders. Wanneer er door verkeerde toepassing van secundaire bouwstoffen zoals staalslakken schade is voor mens en/of milieu is er geen goede balans tussen beschermen en benutten.

Dit blijkt in de praktijk soms voor te komen. Dat is niet wat ik wil en ik neem die signalen daarom erg serieus. Net als de Signaalrapportage staalslakken van ILT (deze heb ik aan de Kamer aangeboden op 19 april 2023⁵) waarin ILT constateert dat de bestaande regels voor het gebruik van staalslakken de risico's voor mens en milieu niet voldoende afdekken. Daarom lopen er twee acties.

Ten eerste houd ik de regelgeving voor secundaire bouwstoffen tegen het licht. Denk bij secundaire bouwstoffen aan bodemas, recyclinggranulaat en ook staalslakken. Ik neem bovenstaande signalen nadrukkelijk mee bij het kritisch bekijken van de bodemregelgeving.

Ten tweede ga ik na hoe toezicht en handhaving kan worden versterkt. Ik ben daarover met de koepel van omgevingsdiensten in gesprek. Onder meer wordt bekeken in hoeverre een meldplicht of een vergunningplicht voor werken met staalslakken toegevoegde waarde heeft. Een vergunning of een meldplicht biedt de mogelijkheid vooraf te toetsen of een toepassing voldoet aan de eisen gesteld in het Besluit bodemkwaliteit en of er voldoende maatregelen worden genomen om risico's te voorkomen. Beide acties worden ook toegelicht in de aanbiedingsbrief aan de Kamer bij de Signaalrapportage staalslakken.

Vraag 4

Hoe wordt het voorzorgsprincipe momenteel toegepast in de regelgeving omtrent het gebruik van staalslakken?

Antwoord 4

Op grond van het voorzorgsbeginsel kan de overheid maatregelen nemen als er op basis van de best beschikbare informatie redelijke gronden zijn om te vrezen voor ernstige en/of onomkeerbare milieuschade. Om die reden heeft de overheid op rijksniveau specifieke milieueisen voor de vervaardiging en de toepassing van bouwstoffen (zoals staalslakken) opgenomen in het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en de Regeling bodemkwaliteit (Rbk). Bovendien gelden ook wettelijke zorgplichten die zijn opgenomen in de Wet bodembescherming, de Wet milieubeheer, de Waterwet en het Besluit bodemkwaliteit. Op grond van die zorgplichten is iemand die staalslakken toepast verplicht om alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs mogelijk zijn om verontreiniging van de bodem of het oppervlaktewater te voorkomen. Voor staalslakken wordt dit uitgelegd in de Circulaire «Toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand) in aanvullingen en ophogingen van 6 juli 2005». Als onderdeel van de herijking van de bodemregelgeving zal ook deze circulaire tegen het licht worden gehouden (zie ook eerder genoemde brief aan de Kamer van 19 april 2023).

Toezichthouders kunnen toetsen of er voldoende maatregelen zijn of worden genomen om risico's te voorkomen en als zij dat nodig vinden kunnen zij handhavend optreden bijvoorbeeld door de toepasser te verplichten (meer) maatregelen te treffen of de toepassing ongedaan te maken. Ook is het mogelijk dat het Openbaar Ministerie strafrechtelijk ingrijpt.

Omdat er in de praktijk vaak (te) weinig aandacht besteed wordt aan niet-genormeerde stoffen en andere parameters, zoals de zuurgraad, zijn in de nieuwe Regeling bodemkwaliteit 2022, die gelijktijdig met de Omgevingswet in werking treedt, de bestaande verplichtingen met betrekking tot niet-genormeerde stoffen en andere relevante parameters meer expliciet uitgewerkt. Zo wordt het voor opdrachtgevers in de bouw duidelijker wat zij aan onderzoeksbureaus en laboratoria moeten vragen en wat zij van hen

⁵ Kamerstuk 30 015, nr. 113.

mogen verwachten, zodat verrassingen in de fase van toepassen van bouwstoffen beter kunnen worden voorkomen.

Vraag 5

Waarom mogen staalslakken nog zo breed gebruikt worden, terwijl er nauwelijks zicht is op de mate van uitspoeling van zware metalen en de bijbehorende risico's voor de leefomgeving van mens en dier?

Antwoord 5

Om toegepast te mogen worden moeten staalslakken voldoen aan milieueisen uit het Bbk en Rbk, zoals de samenstelling en de emissie van schadelijke stoffen. Dit moet blijken uit een milieuhygiënische verklaring die voldoet aan de door het Bbk gestelde voorwaarden (Kwalibo-stelsel). Bovendien is er zoals hier boven aangegeven de zorgplicht op grond waarvan er bij toepassing van staalslakken passende maatregelen moeten worden genomen om uitspoeling naar grond- en oppervlaktewater te voorkomen. Wanneer zowel aan de eisen voor het toepassen van bouwstoffen uit het Bbk als aan de zorgplicht wordt voldaan, kunnen staalslakken veilig worden toegepast. Tegelijkertijd zie ik dat het in de praktijk niet altijd goed gaat en neem ik de zorgen die ILT uitdraagt in de signaalrapportage en zorgen van burgers die in de media doorklinken zeer serieus. Daarom wordt de komende tijd een aantal stappen gezet: de bodemregelgeving wordt herijkt en vooruitlopend daarop wordt onderzocht hoe toezicht en handhaving kunnen worden versterkt. Voor meer toelichting verwijs ik u naar eerdergenoemde brief aan de Kamer van 19 april 2023.

Vraag 6

Heeft u een overzicht van alle plekken in Nederland waar staalslakken bloot (kunnen) worden gesteld aan hemelwater en de mate van uitloging van giftige stoffen daarbij?

Antwoord 6

Staalslakken zijn vrij toepasbare bouwstoffen. Er is geen meldplicht. Er is geen overzicht van alle toepassingen in Nederland met staalslakken. Zoals tijdens het Commissiedebat Leefomgeving van 17 mei jl. is aangegeven onderzoekt RWS of het mogelijk is een dergelijk overzicht van toepassingen in Rijkswerken op een andere wijze aan te leveren. Zoals toegezegd in het commissiedebat zal ik voor het eind van het jaar de informatie toesturen die ik op dat moment heb.

Vraag 7

Hoe wordt er gewaarborgd dat in deze situaties een definitieve waterdichte oplossing op tijd wordt gerealiseerd, voordat de grondwaterkwaliteit en volksgezondheid in het geding komen?

Antwoord 7

Wanneer staalslakken in bepaalde situaties niet conform de regelgeving zijn toegepast en er milieueffecten optreden, is het aan het lokale bevoegd gezag om handhavend op te treden. Deze kan op grond van de zorgplicht maatregelen afdwingen ter bescherming van de grondwaterkwaliteit en volksgezondheid. Hoe dat moet gebeuren zal afhangen van de specifieke omstandigheden ter plaatse en het deskundige oordeel van de toezichthouders.

Vraag 8

Deelt u de mening dat het redelijk is dat het Rijk financieel bijdraagt aan waterdichte oplossingen die eerder gerealiseerd moeten worden dan voorheen voorzien op basis van de geldende kennis en regelgeving (zoals dat in Eerbeek het geval is)?

Antwoord 8

Nee, daar zie ik geen aanleiding toe. Wanneer staalslakken worden toegepast volgens de geldende eisen gebeurt dit veilig. Als dat in een specifieke situatie (incidenten) niet het geval is dan dienen er op kosten van de vervuiler/toepasser maatregelen genomen te worden en niet op kosten van het Rijk.

Vraag 9

Wat zijn de waterdichte oplossingsmogelijkheden voor situaties zoals in Eerbeek die al vroeger dan 2047 toe kunnen worden gepast, zodat de gezonde leefomgeving niet in het geding hoeft te komen?

Antwoord 9

De voormalige stort aan de Doonweg in Eerbeek is niet meer in gebruik en zal volgens planning uiterlijk in 2047 definitief worden afgedekt om vervolgens te worden overgedragen aan de provincie Gelderland. Tot die tijd wil men deze locatie benutten als zonnepark. De staalslakken die zijn aangebracht dienen als tijdelijke afdichting en als fundering voor de zonnepanelen. Bij de vergunningaanvraag werd, op grond van resultaten bij een proefopstelling, aangenomen dat de staalslakken zouden verlijmen zodat er een afdichtende laag zou ontstaan. Tegen de verwachting in is dat niet gebeurd, met als gevolg dat er stoffen uit de staalslakken via regenwater in het grondwater terecht zijn gekomen.

Uit contact met de Gelderse omgevingsdiensten blijkt dat de beste oplossing hiervoor is om de afvalberg van de voormalige vuilstort aan de Doonweg in Eerbeek zo snel mogelijk definitief af te dichten. Echter, daarvoor moet de stort voldoende stabiel zijn: de ondergrond van de stort mag niet te veel bewegen. Uit onderzoek in opdracht van de provincie Gelderland blijkt dat de stort voor deze afdichting nog niet stabiel genoeg is.

Daarom worden, vooruitlopend op het aanbrengen van deze afdichting, beschermende maatregelen getroffen. Door deze maatregelen wordt de verspreiding van stoffen uit de staalslakken naar het milieu tegengegaan. Het verontreinigde water dat van de stort afstroomt wordt door de maatregelen direct in een ringsloot opgevangen en afgevoerd naar een waterzuivering. Daarmee wordt verontreiniging van bodem en grondwater beperkt.

De uitvoering van deze beschermende maatregelen wordt vertraagd doordat in het werkgebied beschermde diersoorten zijn aangetroffen, waaronder een das, een ringworm en kleine marterachtigen. Deze beschermde diersoorten mogen niet zomaar verplaatst worden. Uit ecologisch onderzoek moet blijken op welke wijze de werkzaamheden kunnen worden uitgevoerd zonder verstoring van de beschermde diersoorten.

Daarnaast veroorzaken de werkzaamheden in het kader van de beschermende maatregelen stikstofuitstoot door het inzetten van zwaar materieel en rijbewegingen van vrachtwagens. Op dit moment wordt een berekening uitgevoerd om het effect van de stikstofuitstoot in kaart te brengen. Van daaruit moet worden bepaald welke stikstof-beperkende en/of compenserende maatregelen getroffen moeten worden. De stikstofproblematiek vormt hiermee een vertragende factor bij het treffen van deze eerste maatregelen.

Vraag 10

Wat gaat u doen om de regelgeving ten aanzien van hergebruik van afvalstoffen te verbeteren, zodat gezondheidsrisico's worden ingeperkt?

Antwoord 10

De Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen geeft de voorwaarden waaronder materialen die overblijven uit productieprocessen of materialen die uit afvalstoffen worden teruggewonnen opnieuw een toepassing in de economie mogen krijgen zonder dat ze de status «afvalstof» hebben. Deze voorwaarden voor de status «bijproduct» of «einde-afval» zijn overgenomen in de Wet milieubeheer. Ze komen er in het kort op neer dat het materiaal een specifiek doel moet hebben, dat er in de markt interesse voor het materiaal moet bestaan, dat het materiaal aan alle daarop van toepassing zijnde regelgeving moet voldoen en dat het gebruik ervan niet nadelig mag zijn voor de menselijke gezondheid en het milieu (ten opzichte van het materiaal dat erdoor vervangen wordt). Ook geeft de Kaderrichtlijn afvalstoffen voorwaarden voor de nuttige toepassing van materialen die wel de status «afvalstof» hebben. Kern daarvan is dat ervoor moet worden gezorgd dat de nuttige toepassing geen gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu. Een «nuttige toepassing» is samengevat elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt.

De regelgeving met betrekking tot afvalstoffen biedt daarmee in de basis voldoende bescherming. Er is op dit moment geen reden om de regelgeving op het gebied van afvalstoffen aan te passen. In het Bbk staat bovendien dat bouwstoffen die afvalstoffen zijn, alleen mogen worden toegepast wanneer deze toepassing een nuttige toepassing is (en dus geen sprake is van afvalverwijdering, bijvoorbeeld stort.)

Vraag 11

Wat gaat u doen om het toezicht en de handhaving op het gebruik van staalslakken te verbeteren?

Antwoord 11

Er wordt samen met de omgevingsdiensten onderzocht hoe toezicht en handhaving op korte termijn kan worden versterkt. Daarin wordt onder meer bekeken in hoeverre bijvoorbeeld een meldplicht en/of vergunningplicht toegevoegde waarde heeft. Deze gesprekken lopen. Zie ook bovengenoemde brief aan de Kamer van 19 april jl.

Vraag 12

Hoe gaat u ervoor zorgen dat omgevingsdiensten weer worden versterkt, zodat het uitvoeren van controles in situaties zoals in Eerbeek niet meer alleen bij private bedrijven komt te liggen?

Antwoord 12

Uit navraag bij de Gelderse omgevingsdiensten blijkt dat in de situatie in Eerbeek de grondwatermonitoring niet uitsluitend belegd is bij een private partij. Stort Doonweg in Eerbeek is op grond van de vergunning verplicht de kwaliteit van het grondwater te controleren. Daarvoor heeft stort Doonweg een grondwatermonitoringsplan opgesteld. Dit monitoringsplan is goedgekeurd door de provincie Gelderland. Deze grondwatermonitoring wordt door stort Doonweg uitbesteed aan een gecertificeerd privaat laboratorium. De resultaten van een monsternamen moeten ter goedkeuring aan de provincie worden overlegd. Specialisten van de omgevingsdienst beoordelen de resultaten.

Daarnaast vinden namens de provincie inspecties plaats op de stort. Deze worden uitgevoerd door toezichthouders en bodemspecialisten van de omgevingsdiensten en een ingehuurde externe deskundige. Het doel van de inspecties is om zelf de stabiliteit van de stort en de effectiviteit van de waterafvoer te controleren.

Het toezicht door de omgevingsdiensten behoeft op deze locatie in die zin dus geen versterking. Het toezicht op deze locatie is op orde. Of er in andere situaties behoefte is aan een dergelijke versterking van omgevingsdiensten is mij niet bekend. Dit zal blijken uit de gesprekken die ik voer met de koepelorganisatie van de omgevingsdiensten over versterking van toezicht en handhaving (zie ook het antwoord bij vraag⁶).

Vraag 13

Hoeveel geld krijgen aannemers doorgaans voor het afnemen van staalslakken?

Antwoord 13

Welke prijs staalslakken en andere bouwstoffen hebben is aan de markt. Het bedrijf Pelt & Hooykaas verhandelt de staalslakken op basis van contractafspraken met Tata Steel onder NL-BRL-productcertificaten in de bouwsector. Op de website van Pelt & Hooykaas staan twee producten vermeld waarin LD-staalslakken zijn verwerkt: waterbouwslak en LD mix. Navraag bij Pelt & Hooykaas levert op dat er geen algemeen antwoord te geven is op de vraag hoe hoog de prijs is. Bovendien geeft Pelt&Hooykaas aan dat de prijsstelling in individuele gevallen als bedrijfsvertrouwelijke informatie beschouwd wordt.

⁶ Provinciale staten Gelderland, 26 april 2023 (https:// Gelderland.parlaeus.nl/user/search/action=showgd/item=29287/Staalslakken_stortplaats_Doonweg__PS2023-467_.pdf#search=%27staalslakken%27).

Vraag 14

Wat vindt u ervan dat dergelijk afvalmateriaal door grote bedrijven zoals Tata Steel kan worden gedumpt door geld toe te geven op het afnemen ervan, waardoor risicoloze alternatieven als zand en grind niet worden gebruikt?

Antwoord 14

Staalslakken die voldoen aan geldende wet- en regelgeving kunnen als bouwstof worden toegepast. Door dit soort materialen toepasbaar te maken, kan het winnen van primair materiaal voorkomen worden. In het licht van de circulaire economie benutten we de mogelijkheden om primaire grondstoffen te vervangen met materialen die resteren uit productieprocessen. Daarbij is een voorwaarde dat het toepassen van secundair materiaal milieuverantwoord is. Dit is duidelijk in de regelgeving, zowel op het gebied van afval als de bodem, vastgelegd.

Vraag 15

Wat gaat u doen om deze perverse verdienmodellen, waarbij aannemers geld verdienen met het innemen van afvalmateriaal zonder het op een duurzame manier te hoeven verwerken, in het afvalbeleid te voorkomen?

Antwoord 15

Momenteel kan ik aan de prijs van materialen niets veranderen. Wel ben ik voornemens om een systeemanalyse reststromen uit te voeren. Daarbij worden voor ketens van meerdere reststromen onderzocht welke prikkels er zijn en of die prikkels stimuleren tot het zo schoon en hoogwaardig mogelijk opwerken van de reststroom en of die prikkels stimuleren tot het minimaliseren van effecten voor het milieu. Indien de prikkels de verkeerde kant op blijken te wijzen, zal ook antwoord gegeven worden op de vraag hoe dit kan worden aangepast.

Vraag 16

Kan Tata Steel aansprakelijk worden gesteld voor het opruimen van het teveel aan staalslakken dat is gebruikt in Eerbeek?

Antwoord 16

De producent/leverancier van een bouwstof (in dit geval staalslakken) moet ervoor zorgen dat deze bouwstof aan de milieueisen van de Rbk voldoet, gedekt door een milieuhygiënische verklaring. De eisen voor de toepassing van bouwstoffen zoals staalslakken richten zich tot de toepasser. Een van de voorwaarden voor degene die bouwstoffen toepast is dat er geen grotere hoeveelheid wordt toegepast dan volgens gangbare maatstaven nodig is voor het functioneren van de toepassing en ook dat de toepassing volgens gangbare maatstaven nodig is op de plaats waar deze plaatsvindt of onder de omstandigheden waarin deze plaatsvindt. Aanvullend geldt er een zorgplicht voor de toepasser (zie ook het antwoord op vraag⁷). Het is de toepasser die zich aan deze voorwaarden moet houden en dat is logischerwijs de partij die je aanspreekt wanneer dat niet (voldoende) is gebeurd. Hierop kan langs bestuursrechtelijke en strafrechtelijke weg op worden gehandhaafd.

Vraag 17

Hoe wordt het voorzorgsprincipe gewaarborgd bij andere potentieel schadelijke afvalmaterialen die elders hergebruikt worden?

Antwoord 17

Zoals in de beantwoording bij vraag 3 en vraag 10 benoemd, kan de overheid op grond van het voorzorgsbeginsel maatregelen nemen als er op basis van de best beschikbare informatie redelijke gronden zijn om te vrezen voor ernstige en/of onomkeerbare milieuschade. De voorwaarden die de Kaderrichtlijn afvalstoffen stelt aan de nuttige toepassing van afvalstoffen en aan de status van «bijproduct» of «einde-afval» zijn mede op het voorzorgsbeginsel gebaseerd. Hetzelfde geldt voor de voorwaarden die in het Bbk zijn opgenomen voor het vervaardigen en toepassen van bouwstoffen.

⁷ De Stentor, 2 mei 2023 (<https://www.destentor.nl/brummen/zorgen-over-eeerbeekse-stort-bij-provinciale-partijen-na-staalslakken-rapport-zijn-hiervan-geschrokken-a8c63f0c/>).

Wanneer vaststaat dat een bouwstof niet aan deze voorwaarden voldoet of wanneer daar onvoldoende zekerheid over bestaat dan is toepassen of nuttig toepassen niet toegestaan en zal het materiaal als afvalstof verwijderd moeten worden.

Vraag 18

Wat gaat u doen om de inwoners rondom de oude stortplaats in Eerbeek zo snel als mogelijk een gezonde en veilige leefomgeving te garanderen?

Antwoord 18

Het college van gedeputeerde staten van de provincie Gelderland is in deze bevoegd gezag. De omgevingsdiensten Arnhem en Nijmegen voeren de taken op het gebied van vergunningverlening, toezicht en handhaving uit namens GS. Deze omgevingsdiensten hebben in opdracht van de provincie een team aan specialisten vrij gemaakt voor het toezicht op de locatie en toezicht op de stort bij het vinden van een oplossing voor de situatie.

Voor het herstellen van de veilige en gezonde leefomgeving zijn plannen gemaakt. Deze plannen worden in het antwoord op vraag 9 toegelicht.

Vraag 19

Hoe bent u van plan om het stelsel van vergunningverlening, toezicht en handhaving (VTH-stelsel) voor het afvalstelsel van de staalindustrie te verbeteren conform de aanbevelingen van de commissie-Van Aartsen?

Antwoord 19

Ik werk met de Ministeries van Justitie en Veiligheid en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, het Openbaar Ministerie, provincies, gemeenten en omgevingsdiensten in het interbestuurlijk programma versterking VTH-stelsel (IBP VTH) samen aan de opvolging van de aanbevelingen van de commissie Van Aartsen en daarmee aan de versterking van het VTH-stelsel. Over de voortgang van het IBP VTH wordt u voor de zomer geïnformeerd. In het IBP VTH wordt onder andere gewerkt aan de versterking van de informatie-uitwisseling, datakwaliteit en kennisinfrastructuur.

Samen met het IPO en ODNL werkt het ministerie aan het oprichten van het Kennisplatform «Aval of niet». In dit Kennisplatform worden kennis, ervaringen en casuïstiek met betrekking tot de vraag of een materiaal een afvalstof is of niet opgebouwd door en gedeeld met omgevingsdiensten. Waar nodig kan er een advies over worden uitgebracht.