

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

476

Vragen van de leden **Kostić** (PvdD), **Van Kent** (SP), **Gabriëls** (GroenLinks-PvdA) en **Bamenga** (D66) aan de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat over *het beschermen van burgers, dieren en milieu tegen staalslakken* (ingezonden 18 september 2024).

Antwoord van Staatssecretaris **Jansen** (Infrastructuur en Waterstaat) (ontvangen 6 november 2024). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2024–2025, nr. 180.

Vraag 1

Heeft u kennisgenomen van het artikel «Onderzoekers waarschuwen: staalslak als bouwstof voldoet niet aan Nederlandse en Europese milieuregelgeving, milieuramp in de maak» en het onderliggende onderzoeksrapport over de juridische status van LD-staalslakken, afkomstig van Stichting Natuurlijk Schoon Eerbeek?^{1 2}

Antwoord 1

Ja, daarvan heb ik kennisgenomen.

Vraag 2

Wat is uw reactie op het onderzoeksrapport van Stichting Natuurlijk Schoon Eerbeek?³

Antwoord 2

In dit rapport met de titel «LD-staalslakken zijn onder Europese richtlijn en Nederlandse wet een afvalstof gebleven en nimmer een bijproduct of bouwstof geworden» wordt geconcludeerd dat het rechtsoordeel van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat dat staalslakken een bijproduct zijn, onjuist is. Met dit rechtsoordeel zou een afvalstof ten onrechte als bouwstof zijn gekwalificeerd.

De conclusies die worden getrokken over de status en betekenis van het rechtsoordeel en het doel waarmee dit rechtsoordeel is opgesteld zijn onjuist. De kaders voor bouwstoffen gelden zowel voor materialen met als zonder

¹ Website Noordhollands Dagblad, 12 september 2024 (Onderzoekers waarschuwen: Staalslak als bouwstof voldoet niet aan Nederlandse en Europese milieuregelgeving. «Milieuramp in de maak» | Noordhollands Dagblad)

² Website Stichting Natuurlijk Schoon Eerbeek (staalslakken (natuurlijkschooneerbeek.nl))

³ Website Stichting Natuurlijk Schoon Eerbeek (staalslakken (natuurlijkschooneerbeek.nl))

afvalstatus. Een bouwstof (dus ongeacht of het afvalstatus heeft) moet altijd aantoonbaar voldoen aan de normen voor samenstelling en maximale emissie en de toepassing moet binnen de aangegeven kaders plaatsvinden. Daarbij geldt er ook een zorgplicht die een toepasser verplicht om dusdanig rekening te houden met de bijzondere eigenschappen van de bouwstof dat schade aan het milieu wordt voorkomen. Of aan de wettelijke toepassingskaders en zorgplicht wordt voldaan, moet altijd per geval worden bepaald. In de praktijk zijn er situaties geweest waarin de toepassing van staalslakken als bouwstof niet goed is gegaan. Hiertegen kan door het bevoegd gezag handhavend worden opgetreden. Overigens bevat het rechtsoordeel uit 2017 over staalslakken geen generieke uitspraak in de zin dat op grond van dit rechtsoordeel staalslakken altijd de status van bijproduct zouden hebben. Het is aan het lokale bevoegd gezag om dit per specifiek geval te beoordelen. Dit komt in het onderzoeksrapport niet naar voren. Dit leidt er toe dat er onjuiste conclusies worden getrokken.

Vraag 3

Kunt u aangeven welke informatie uit dit rapport bij uw ministerie al bekend was en welke informatie nieuw is?

Antwoord 3

«LD-staalslakken zijn onder Europese richtlijn en Nederlandse wet een afvalstof gebleven en nimmer een bijproduct of bouwstof geworden»

- De informatie onder I a, over de naam LD-staalslakken en I b, over het ontstaan van LD-staalslakken, was bekend tijdens het opstellen van het rechtsoordeel.
- Voor de informatie onder I c, over de samenstelling van LD-staalslakken, wordt verwezen naar een rapport van Sweco⁴. Dit rapport is van na het rechtsoordeel en was toen dus niet bekend. De informatie die genoemd wordt onder I c was grotendeels bekend tijdens het opstellen van het rechtsoordeel. De verstrekte informatie van de chemische samenstelling en emissiewaarden van de verzoeker van het rechtsoordeel is vergeleken met de informatie in het Deltares rapport *«Onderzoek toepassing staalslakken IJsseloo»*⁵. De lijst van Deltares komt grotendeels overeen, sommige stoffen die Schoon Eerbeek niet noemt, worden daarin wel genoemd, zoals barium en chloor. Enkele andere stoffen zoals kwik en kobalt worden niet in het Deltares-rapport genoemd.
- In het rapport wordt onder II.1, waar het gaat over de vraag wat afvalstoffen zijn, bij noot 7 verwezen naar een indicatieve bijlage bij richtlijn 2006/12, de toenmalige Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra), zoals die nadien in 2008 (richtlijn 2008/98) en in 2018 (richtlijn 2018/851) is gewijzigd. De indicatieve bijlage waarnaar wordt verwezen in de notitie is sinds 2008 niet meer in de Kra opgenomen. Het rapport noemt daarentegen ten onrechte niet de mededeling van de Commissie van 21 februari 2007, waarin staalslakken worden aangeduid als een voorbeeld van een niet-afvalstof⁶.
- De informatie onder II, waar het gaat over de vraag of staalslakken een afvalstof of een bijproduct/bouwstof zijn, was wat betreft de wetgeving en rechtspraak tot en met de datum van het vervaardigen van het rechtsoordeel in 2017 bekend.
- Onder II wordt een aantal rapporten en feiten genoemd die plaatsvonden nadat het rechtsoordeel is gegeven. De verstrekte informatie is grotendeels bekend bij het Ministerie. Ook de aangehaalde rechtspraak van na 2017 is bekend. Deze feiten en omstandigheden zijn niet meegenomen in het rechtsoordeel, omdat deze informatie pas verschenen is nadat het rechtsoordeel was geschreven.

Er ontbreekt ook informatie in het rapport die betrokken had moeten worden om de juiste conclusies te kunnen trekken:

⁴ Sweco-rapport Verificatie ZZS Harsco Metals Holland B.V. Zeer zorgwekkende stoffen in 14 materiaalstromen (2020)

⁵ het betreft het Deltares rapport *«Onderzoek toepassing staalslakken IJsseloo»* uit 2016 met nr. 1220509

⁶ In de mededeling van de Commissie van 21 februari 2007 worden staalslakken in bijlage I, op pagina 12, aangeduid als een voorbeeld van een niet-afvalstof.

- In het rapport ontbreekt de wijziging van de Kra in 2018. Van belang is dat met de wijziging van de Kra in 2018 er een definitie van het begrip bijproduct in de richtlijn is opgenomen en dat de lidstaten verplicht zijn om ter stimulering van de overgang naar een circulaire economie productieresiduen niet als afvalstof maar als bijproduct aan te merken, indien aan de in art 5 van de Kra opgenomen voorwaarden is voldaan. Lidstaten zijn verplicht om de status van bijproduct te faciliteren door het nemen van passende maatregelen, zoals het overnemen van de voorwaarden in het nationale recht, het vaststellen van nationale criteria ter nadere invulling van die voorwaarden, het opstellen van richtsnoeren en het geven van besluiten per geval of andere procedures voor de ad hoc toepassing van de voorwaarden. Met de omzetting van de voorwaarden van art 5 Kra in artikel 1.1 van de Wet milieubeheer (Wm), het opnemen van een grondslag voor het bij ministeriële regeling vaststellen van nadere criteria en de publicatie van de handreiking Afvalstof of niet-afvalstof geeft Nederland invulling aan deze richtlijnverplichting⁷.
- Ook ontbreekt de ontwikkeling in de recente rechtspraak van het Hof van Justitie over het begrip afvalstof⁸. Het rapport beschrijft vooral de ruime uitleg van het begrip afvalstof op grond van de toenmalige rechtspraak van het Hof van Justitie op grond van het arrest Arco Chemie van 15 juni 2000⁹. In het rapport ontbreekt daarom dat bij de vraag of sprake is van een afvalstof en bij de invulling van de term «zich ontdoen» ook het belang moet worden betrokken van de overgang naar een circulaire economie en dat ook de specifieke voorwaarden voor de bijproductstatus een rol spelen. In aanvulling op de informatie in het rapport onder II.3 en de toepassing van de vier voorwaarden van artikel 1.1, vierde lid Wm onder II.4 moet dan ook worden toegevoegd dat wanneer er geen Europese of nationale wettelijke regeling is met bijproductcriteria met betrekking tot een materiaal, er altijd per individuele casus – dus per geval – getoetst moet worden of aan de vier voorwaarden is voldaan. Het is nadrukkelijk aan de houder om aan te tonen dat aan de voorwaarden is voldaan, ter beoordeling van het bevoegd gezag.

Vraag 4

Deelt u de constatering dat staalslakken een productieresidu zijn? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 4

Een productieresidu is een stof of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof. Van dit materiaal kan vervolgens bepaald worden of het een bijproduct is, in de zin van de Kaderrichtlijn afvalstoffen artikel 5. Deze beoordeling vindt per geval plaats op basis van de bijproductvoorwaarden uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen die zijn geïmplementeerd in de Wet milieubeheer.

Om te bepalen of staalslakken een productieresidu zijn, moet dus gekeken worden of ze het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof. Aangezien staalslakken ontstaan bij een productieproces dat in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van staal, zouden staalslakken gezien kunnen worden als productieresidu. Dit zegt niets over de eventuele bijproductstatus van staalslakken. Die dient apart en per geval beoordeeld te worden.

Vraag 5

Deelt u de constatering dat om een productieresidu te mogen gebruiken er speciale voorzorgsmaatregelen moeten worden getroffen vanwege het schadelijke karakter voor het milieu? Zo nee, waarom niet?

⁷ (zie Kamerstukken II 2018/2019, 35 267, nr. 3 en Kamerstukken II 2019/2020, 35 267, nr. 6)

⁸ met name sinds de zaken Shell van 12 december 2013 (C-241/12 en C-242/12), Tronex van 4 juli 2019 (C-624/17), Sappi Austria van 14 oktober 2020 (C-629/19) en Porr Beau van 17 november 2022 (C-238/21)

⁹ (C-418/97 en C-419/97)

Antwoord 5

Ik deel uw constatering niet dat bij gebruik van een productieresidu er altijd sprake zal zijn van een schadelijk karakter voor het milieu en er daardoor speciale voorzorgsmaatregelen moeten worden getroffen. Om een productie-residu als bijproduct te kunnen gebruiken moet aan de gestelde voorwaarden voor een bijproduct worden voldaan. Een van de voorwaarden die voor het bereiken van de bijproductstatus vervuld moet zijn, luidt nu juist dat «verder gebruik rechtmatig is, inhoudende dat de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en dat gebruik niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid» (art. 1.1 lid 4 onder d van de Wet milieubeheer). Is deze voorwaarde niet vervuld, dan is een productresidu geen bijproduct maar een afvalstof en moet op basis van het afvalstoffenrecht worden beoordeeld of nuttige toepassing van die afvalstof mogelijk is of dat deze afvalstof moet worden verwijderd (bijvoorbeeld stort of verbranding).

Vraag 6

Erkent u, naar aanleiding van onder andere verschillende reacties uit het land, dat veel mensen zich zorgen maken over staalslakken en het liever niet als bouwstof zien?

Antwoord 6

Ik weet dat er zorgen zijn over de toepassing van staalslakken als bouwstof. Het is belangrijk om op te merken dat deze zorgen vooral voortkomen uit incidenten met het verkeerd toepassen van staalslakken als bouwstof. De toepassing moet voldoen aan de daarvoor geldende wettelijke kaders om te waarborgen dat de toepassing niet leidt tot schadelijke effecten voor mens en milieu. Dit moet per geval worden beoordeeld en als niet wordt gehandeld in overeenstemming met de wettelijke eisen dan kan daar handhavend tegen worden opgetreden.

Vraag 7

Deelt u de constatering van het Europese Hof van Justitie dat staalslakken een afvalstof zijn, omdat ze niet gebruikt kunnen worden zonder verdere behandeling, anders dan bij normale productie gangbaar is?

Antwoord 7

Het Hof heeft hier geen uitspraak over gedaan. Als een dergelijke zaak aan het Europese Hof zal worden voorgelegd, dan zal het Hof de vraag of staalslakken een afvalstof of niet-afvalstof zijn, beoordelen aan de hand van hetgeen is bepaald in artikel 5 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen over de bijproductstatus.

Vraag 8

Wat is uw reactie op de conclusie dat staalslakken een afvalstof zijn en geen bijproduct/bouwstof in de zin van de Wet milieubeheer?

Antwoord 8

Deze conclusie is niet juist, omdat een generieke uitspraak over de afvalstatus van materialen niet mogelijk is. Dit zal van geval tot geval moeten worden bekeken.

Vraag 9

Concludeert u op basis van het onderzoek van Natuurlijk Schoon Eerbeek dat staalslakken juridisch niet ingezet kunnen worden als bouwstof? Zo nee, welke wetenschappelijke en juridische onderbouwing heeft u daarvoor?

Antwoord 9

Die conclusie kan niet worden getrokken. De kaders voor bouwstoffen gelden, zoals aangegeven, voor materialen met en zonder afvalstatus. Een bouwstof (dus ongeacht de afvalstatus) moet altijd aantoonbaar voldoen aan de normen voor samenstelling en maximale emissie uit de Regeling bodemkwaliteit 2022 (Rbk 2022) en de toepassing moet binnen de aangegeven kaders uit het Besluit activiteiten leefomgeving plaatsvinden. Daarbij geldt er ook een zorgplicht die een toepasser verplicht om dusdanig rekening te houden

met de bijzondere eigenschappen van de bouwstof dat schade aan het milieu wordt voorkomen.

Vraag 10

Klopt het dat de beoordeling of iets een afvalstof of bijproduct is vanuit Europa wordt bepaald en het niet aan de lokale overheid is om elk individueel geval apart te oordelen? Zo nee, hoe zit dat dan precies?

Antwoord 10

De kaders voor de beoordeling of een materiaal een afvalstof of bijproduct is, zijn Europees vastgesteld in de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Deze richtlijn bevat voorwaarden om vast te stellen of er sprake is van een bijproduct en deze beoordeling dient per geval plaats te vinden. De Kaderrichtlijn afvalstoffen is in Nederland geïmplementeerd in de Wet milieubeheer. Het is aan het bedrijf om aan te tonen dat, en aan het bevoegd gezag om te toetsen of, aan de bijproductvoorwaarden is voldaan en geen sprake is van een afvalstof. In de Wet milieubeheer (art. 18.2a t/m d) en de Omgevingswet (art. 18.2) is geregeld welke bevoegd gezagen de verantwoordelijkheid hebben om hierop toe te zien, gekoppeld aan de diverse wettelijke voorschriften en regels die op afvalstoffen van toepassing zijn. Waar het gaat om export van afvalstoffen (Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen) is de ILT het bevoegd gezag (art. 18.2b Wm), in andere gevallen is dat de gemeente, provincie en/of het waterschap.

Vraag 11

Zijn er voorschriften voor de gebruiker hoe staalslak veilig toegepast kan worden en, zo ja, hoe zien die er precies uit en hoe worden die in praktijk overgebracht naar gebruikers?

Antwoord 11

Een bouwstof moet altijd voldoen aan de normen voor samenstelling en maximale emissie uit de Regeling bodemkwaliteit 2022. Verder gelden inhoudelijke voorschriften uit het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat hierbij om functionele toepassing en hoeveelheid, terugneembaarheid en verwijderplicht. Bovendien geldt er nog een zorgplicht die de toepasser verplicht om dusdanig rekening te houden met de bijzondere eigenschappen van het materiaal zodat schade aan het milieu wordt voorkomen. De Rbk 2022 schrijft voor dat de producent of leverancier van bouwstoffen in de milieuverklaring bodemkwaliteit eventuele voorwaarden en beperkingen moet vermelden die door de toepasser in acht moeten worden genomen. Deze toepassingsvoorwaarden kunnen bijvoorbeeld gaan over het beperken van intredend regenwater en het voorkomen van het afstromen van water dat in contact is geweest met staalslakken naar klein oppervlaktewater. Op deze manier is gewaarborgd dat de toepasser, die over de milieuverklaring moet beschikken, bekend is met deze informatie en dat hiermee rekening wordt gehouden. In de toelichting bij de Rbk 2022 wordt in dit verband expliciet gewezen op de incidenten die zich hebben voorgedaan met staalslakken¹⁰. Ook kunnen er sinds de invoering van de Omgevingswet aanvullende regels worden gesteld vanuit lokale regelgeving.

Vraag 12

Hoe kunnen staalslakken op de juiste manier afgedekt worden waarbij wetenschappelijk gegarandeerd kan worden dat ze niet in contact komen met water, regenwater en grondwater?

Antwoord 12

Staalslakken worden op verschillende locaties, in verschillende toepassingen gebruikt en hiervoor zijn verschillende producten waarin staalslakken zijn verwerkt op de markt. Problemen ontstaan vooral bij grootschalige toepassingen in combinatie met afspoeling naar kleine volumes water. De producent en/of leverancier kent de eigenschappen van deze producten, de toepassingen waarvoor ze geschikt zijn en of er bepaalde voorzorgsmaatregelen nodig zijn. Zoals bij het antwoord op vraag 11 ook is aangegeven is

¹⁰ Staatscourant 2023, nr. 1338

de producent of leverancier verplicht om informatie te verstrekken over de voorwaarden en beperkingen zodat de toepasser hier in het kader van het voldoen aan de zorgplicht kennis van kan en zal moeten nemen. Bovendien is er een circulaire «Toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand) als bouwstof in een werk»¹¹ waarin aandacht gevraagd wordt voor de specifieke eigenschappen van staalslakken en de risico's die hiermee gepaard gaan. Deze circulaire is in 2005 opgesteld en heeft op 8 mei 2024 een update gekregen.

Vraag 13

Zijn er wettelijke regels voor het afdekken van staalslak? Zo ja, is die manier toegepast bij alle gevallen waar tot nu toe verontreiniging is geweest? En wilt u per geval aangeven in hoeverre dat is gelukt, zoals bijvoorbeeld in Beverwijk (Aagtenbelt), Spijk en Eerbeek?

Antwoord 13

Er zijn geen specifieke wettelijke regels voor het afdekken van staalslakken. Wel is er een zorgplicht die de toepasser verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden verlangd om te voorkomen dat er schade ontstaat aan het milieu of de gevolgen daarvan ongedaan te maken. Het afdekken van staalslakken kan deel uitmaken van deze maatregelen.

Vraag 14

Klopt het dat afdekking met fijn gemalen staalslak die een harde koek zou vormen in de praktijk niet werkt en ook een leeflaag onvoldoende is, omdat het water doorlaat?

Antwoord 14

Door carbonatatie van fijnkorrelige staalslak (een reactie onder invloed van water en lucht) kan bovenop een partij staalslakken een harde laag ontstaan. Die laag vermindert de hoeveelheid regenwater die de onderliggende staalslak kan bereiken. Een leeflaag kan daar ook aan bijdragen. Als de staalslak niet van homogene kwaliteit is en geen of weinig fijne fractie bevat, kan dat effect minder zijn.

Vraag 15

Wat zijn de concrete risico's van zware metalen in staalslak voor het milieu en de volksgezondheid, en hoe worden deze risico's gemonitord?

Antwoord 15

Bij de toepassing van staalslak kan als gevolg van de uitspoeling van vrije kalk de zuurgraad van grondwater of van bijvoorbeeld een nabij gelegen sloot afnemen (verhoging van de pH-waarde). Grond of water met hoge pH-waarden kan in directe zin schadelijk zijn voor organismen die hiermee in aanraking komen. In extreme situaties kan deze uitspoeling o.a. leiden tot vissterfte en risico's voor de gezondheid van mensen en dieren die met dit water in aanraking komen.

Hoge pH-waarden kunnen ook leiden tot indirecte effecten door mobilisatie van stoffen die van nature, of als gevolg van bodemverontreiniging, reeds in de bodem aanwezig zijn. Ook kunnen uit staalslak door uitloging metalen vrijkomen. Deze stoffen kunnen nadelige effecten hebben op het bodem- en grondwaterecosysteem en, indirect, via drainage op waterlopen op het oppervlaktewaterecosysteem. Bovendien kunnen metalen die in het grondwater terecht komen op termijn private en publieke drinkwaterbronnen bereiken. Opwaaiend stof, wat vooral optreedt tijdens de realisatiefase van een toepassing, kan leiden tot bloedneuzen, irritatie van de huid, ogen en de luchtwegen¹².

Wanneer staalslakken niet op de juiste manier worden toegepast, kunnen bovengenoemde effecten optreden. De mate waarin deze dan optreden, is afhankelijk van diverse factoren, zoals de omvang van het werk, het ontwerp

¹¹ wetten.nl - Regeling - Circulaire Toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand) als bouwstof in een werk - BWBR0049708 (overheid.nl)

¹² Het RIVM geeft dat staalslakken door de gehalten aan oxiden en hydroxiden van calcium en mangaan en drie- en zeswaardige chroomoxiden kunnen leiden tot bloedneuzen, irritatie van de huid, ogen en luchtwegen.

van het werk, de omvang en de mate van doorstroming van het aanwezige (oppervlakte)water.

Als er in een specifiek geval het vermoeden bestaat dat er risico's optreden, kan het bevoegd gezag bepalen dat er moet worden gemonitord.

Vraag 16

Hoe verhouden de huidige normen voor de samenstelling en uitloging van staalslakken zich tot de normen die zijn vastgesteld onder de Kaderrichtlijn Water?

Antwoord 16

De normen voor staalslakken zijn gebaseerd op risico's voor het bodemecosysteem. In de Kaderrichtlijn Water zijn geen normen voor de samenstelling en uitloging van staalslakken vastgesteld.

Vraag 17

Bent u ervan op de hoogte dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) heeft opgemerkt dat staalslakken in toenemende mate in grootschalige toepassingen worden verwerkt en dat risico's voor milieu en gezondheid het grootst zijn bij zulke grootschalige toepassingen?

Antwoord 17

Ja, daar ben ik mee bekend. In de literatuurstudie naar de milieuhygiënische risico's van LD-staalslakken brengt het RIVM de risico's van het gebruik van zandvervangende staalslakken in grootschalige toepassingen (aanvullingen en ophogingen) in kaart. Het RIVM concludeert dat er meerdere risico's zijn bij het toepassen van staalslakken in grote hoeveelheden en in dikkere lagen dan bij het opstellen van de wetgeving het uitgangspunt was.

De resultaten van deze studie waren reden voor ILT om een Signaalrapportage staalslakken uit te brengen. In deze Signaalrapportage van april 2023 gaf de ILT aan dat staalslakken de afgelopen jaren grootschalig toegepast zijn op verschillende locaties en dat de verwachting is dat dit ook de komende jaren zal gebeuren.

Vraag 18

Bent u het er dan mee eens dat het niet wenselijk is, als er prikkels zijn die grootschalige toepassingen van staalslakken steeds verder aanjagen? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 18

Het is niet wenselijk dat er prikkels zijn waardoor toepassers gestimuleerd worden grootschaliger toe te passen dan nodig is.

Vraag 19

Deelt u de constatering dat de realiteit waarin afnemers zelfs geld toe krijgen om staalslakken grootschalig af te nemen en toe te passen niet in het voordeel werkt van zorgvuldig beleid dat de gezondheid en het milieu zou moeten beschermen?

Antwoord 19

De wettelijke kaders zijn leidend en gericht op het beschermen van de gezondheid en het milieu. Grootschaliger toepassen dan nodig past niet binnen de wettelijke kaders. Prikkel die hiertoe leiden, zijn niet wenselijk.

Vraag 20

Bent u bereid om uw «rechtsoordeel» van 22 september 2017 te heroverwegen en een nieuw beleidsstandpunt over LD-staalslakken in te nemen, dit mede gezien in het licht van de veranderde maatschappelijke opvattingen over het gebruik van staalslakken? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 20

Rechtsoordelen waren opinies van lenW die tot 2019 konden worden aangevraagd. Het zijn casus- en tijdspecifieke, niet-juridisch bindende adviezen. Er is gekeken naar de feiten en omstandigheden van het geval zoals die op dat moment golden. In een rechtsoordeel is nadrukkelijk een disclaimer opgenomen dat het rechtsoordeel is gebaseerd op de door de aanvrager

aangeleverde feiten en omstandigheden en dat bij gewijzigde feiten en omstandigheden het rechtsoordeel achterhaald kan zijn en daardoor niet meer geldt. Dat is ook het geval bij bijvoorbeeld gewijzigde wet- en regelgeving en nieuwe jurisprudentie. Vermeld is dat het de verantwoordelijkheid is van de verzoeker om zich van deze wijzigingen op de hoogte te stellen. Het rechtsoordeel is dus nadrukkelijk geen generieke uitspraak van het ministerie dat staalslakken altijd de bijproductstatus hebben. Zoals al eerder aangegeven, zijn generieke uitspraken niet mogelijk omdat er per geval (door de houder) aangetoond en (door het bevoegd gezag) beoordeeld moet worden of aan de voorwaarden is voldaan. Het rechtsoordeel is daarvoor bedoeld als hulpmiddel.

Vraag 21

Bent u bereid het gebruik en de toepassing van staalslakken op te schorten, totdat Tata Steel/Pelt & Hooykaas onomstotelijk hebben aangetoond dat ze de staalslakken van hun giftige kenmerken hebben ontdaan op een wijze die zich verdraagt met de daarvoor toepasselijke wet- en regelgeving?

Antwoord 21

Nee. Alle bouwstoffen, dus ook die waarin staalslakken verwerkt zijn, moeten aantoonbaar voldoen aan de normen voor samenstelling en maximale emissie uit de Regeling bodemkwaliteit 2022. Bij de toepassing van staalslakken moeten ook de wettelijke eisen uit het Besluit activiteiten leefomgeving en de zorgplicht in acht worden genomen. Als daaraan niet voldaan wordt, dan kan daartegen worden opgetreden. Dat gebeurt ook, zoals blijkt uit een recente uitspraak van de Raad van State van 28 augustus 2024 over de golfbaan in Spijk. Voorkomen is echter beter dan genezen. Vandaar dat de Rbk 2022 is aangescherpt waar het gaat om de informatie die in de milieuverklaring bodemkwaliteit moet worden opgenomen en is de invoering van een landelijke informatieplicht aangekondigd. In het kader van de herijking van de bodemregelgeving zal ik bezien in hoeverre het wenselijk is de regelgeving nog verder aan te scherpen.

Vraag 22

Klopt het dat een toepassingsvoorwaarde bij staalslakken is dat de staalslakken absoluut niet in aanraking mogen komen met hemel-, grond- en oppervlaktewater?

Antwoord 22

Of een dergelijke voorwaarde nodig is, hangt af van verschillende factoren zoals de toepassing, de eigenschappen van het product dat als bouwstof wordt gebruikt, omstandigheden ter plekke zoals de omvang en doorstroming van het aanwezige oppervlaktewater en de laagdikte van de toepassing.

Vraag 23

Wat is uw reactie op de constatering dat sommige overheden weigeren te controleren en te handhaven op deze voorwaarde en zich bijvoorbeeld beroepen op het «rechtsoordeel» van het Rijk van 22 september 2017?

Antwoord 23

Het is mij niet bekend dat overheden weigeren te controleren en te handhaven.

Vraag 24

Wat vindt u ervan dat gemeenten als Beverwijk ervoor kiezen om hun chemisch vervuilde voormalige vuilnisbelten goedkoop af te dekken met staalslakken en licht vervuilde grond, waardoor de vervuiling blijft doorwerken, in plaats van de grond te saneren?^{13 14}

¹³ Website Noordhollands Dagblad, 14 september 2024 (Beverwijk verandert geregeld rapporten over vervuiling rond voormalige vuilnisbelten. «Relatie met staalslakken eruit laten, suggesties en adviezen verwijderen» | Noordhollands Dagblad)

¹⁴ Website Noordhollands Dagblad, 15 september 2024 (Niemand heeft zin in picknicken op een voormalige vuilnisbelt in Beverwijk, belegd met staalslakken en vervuilde aarde, waar zelfs de mollen niet welkom zijn | Noordhollands Dagblad)

Antwoord 24

Het is aan het bevoegd gezag ter plaatse om een specifieke situatie te beoordelen.

Vraag 25

Bent u het ermee eens dat afnemers, waaronder aannemers en gemeenten, financieel de verkeerde prikkel krijgen op dit moment, door geld toe te krijgen bij het afnemen en toepassen van staalslakken, terwijl een andere oplossing gezonder zou zijn voor mens en milieu?

Antwoord 25

Meer toepassen dan nodig past niet binnen de kaders van de regelgeving. Wanneer er prikkels zijn die ertoe leiden dat er meer staalslakken dan nodig worden toegepast, is dat onwenselijk.

Vraag 26

Wat kunnen het Rijk en/of de provincie juridisch gezien doen (bijvoorbeeld in het kader van interbestuurlijk toezicht) als een gemeente het milieu en de gezondheid van mensen en dieren onvoldoende blijft beschermen?

Antwoord 26

Het is belangrijk dat de bevoegd gezagen de juiste instrumenten in de gereedschapskist hebben om adequaat in te kunnen grijpen als dat vanuit de bescherming van gezondheid en milieu noodzakelijk is. Ik zet hier extra op in. Vandaar dat de Rbk 2022 is aangescherpt (milieuverklaring bodemkwaliteit) en is aangekondigd een landelijke informatieplicht in te voeren voor de toepassing van staalslakken, zodat bevoegd gezag in de gelegenheid wordt gesteld vooraf te toetsen en gericht te controleren of er voldoende rekening gehouden wordt met de specifieke eigenschappen van het materiaal. Onder de Omgevingswet kunnen bevoegde gezagen aanvullende regels stellen. Met de herijking van de bodemregelgeving zal ik bezien in hoeverre het wenselijk is de regelgeving nog verder aan te scherpen. Ook is interbestuurlijk toezicht een beschikbaar instrument. Het Rijk is verantwoordelijk voor het interbestuurlijk toezicht (IBT) op de provincie, de provincie is verantwoordelijk voor het IBT op de gemeente. In uitzonderlijke gevallen kan het Rijk ook IBT inzetten richting de gemeente.

Vraag 27

Bent u het ermee eens dat het vervangen van een primaire grondstof onwenselijk is als de te gebruiken secundaire stof al veelvuldig nadelige gevolgen heeft gehad op gezondheid, natuur en het milieu?

Antwoord 27

Dit kan niet in het algemeen als onwenselijk worden geduid. Het is van belang dat primaire grondstoffen worden uitgespaard en dat afvalstort wordt voorkomen, maar dit mag niet ten koste gaan van de gezondheid, de natuur en het milieu. Daarom moet er, zoals in het antwoord op vraag 5 staat, voor de toepassing van alle bouwstoffen worden voldaan aan de daarvoor geldende wettelijke kaders. Om te voorkomen dat er opnieuw toepassingen buiten de kaders plaatsvinden, zijn er al stappen gezet (zie het antwoord op vraag¹⁵ en bekijk ik wat ik nog meer kan doen.

Vraag 28

Overweegt u de uitkomst van het onderzoek van Natuurlijk Schoon Eerbeek te betrekken bij de eventueel te maken maatwerkafspraken met Tata Steel over de toekomstige staalslakken (restafval) die bij de productie van groen staal vrijkomen, ter voorkoming van verdere milieuverontreiniging en gezondheidsschade?

¹⁵ Website Noordhollands Dagblad, 15 september 2024 (Niemand heeft zin in picknicken op een voormalige vuilnisbelt in Beverwijk, belegd met staalslakken en vervuilde aarde, waar zelfs de mollen niet welkom zijn | Noordhollands Dagblad)

Antwoord 28

Gezien de onderhandelingspositie van de Staat en de mogelijke koersgevoeligheid van de informatie over de onderhandelingen, kan ik in het openbaar niet ingaan op de voorwaarden van de mogelijke afspraken tussen Tata Steel en de Staat.

In het algemeen kan ik zeggen dat Tata Steel niet de enige bron van staalslakken is. De kaders voor de toepassing van staalslakken gelden voor alle staalslakken, en daarmee ook de aanpassingen zoals de aanscherping van de eisen voor de milieuverklaring bodemkwaliteit.

Vraag 29

Kunt u precies uitleggen hoe u verwacht dat er geen schade aan het milieu en de gezondheid van mensen en dieren plaatsvindt door staalslakken in de toekomst, als nu al blijkt dat het moeilijk te controleren is, dat het vaak misgaat en dat de gemeenten en omgevingsdiensten een tekort aan capaciteit hebben om goed te kunnen controleren en te handhaven?

Antwoord 29

Staalslakken kunnen veilig worden toegepast, mits dat binnen de kaders van de regelgeving gebeurt. Dat is primair de verantwoordelijkheid van de toepasser. Zoals in het antwoord op vraag 26 is aangegeven, zijn er stappen gezet om adequate toepassingen beter te kunnen waarborgen en ben ik momenteel in het kader van de herijking van de bodemregelgeving bezig om te kijken wat ik nog meer kan doen.

Vraag 30

Bent u het ermee eens dat bij het huidige gebruik van staalslakken over het geheel genomen niet kan worden uitgesloten dat er ongunstige effecten optreden voor het milieu of de menselijke gezondheid?

Antwoord 30

Risico's zijn nooit uit te sluiten, maar deze moeten zo klein mogelijk zijn. Staalslakken kunnen veilig worden gebruikt wanneer toepassers binnen de kaders van de regelgeving blijven en rekening houden met de bijzondere eigenschappen van het materiaal. In het kader van de herijking van de bodem wet- en regelgeving kijk ik hoe ik dit beter kan borgen.

Vraag 31

Is er recentelijk wetenschappelijk onderzoek uitgevoerd naar de langetermijneffecten van staalslak op het milieu en de gezondheid? Zo ja, kunt u de bevindingen toelichten?

Antwoord 31

De literatuurstudie¹⁶ naar de milieuhygiënische risico's van LD-staalslakken van het RIVM uit 2023 is een overzichtsstudie waarin relevante onderzoeken naar de eigenschappen en de effecten van staalslakken worden samengevat. De belangrijkste conclusies met betrekking tot de effecten die kunnen optreden wanneer staalslakken buiten de kaders van de regelgeving worden toegepast, zijn samengevat in het antwoord op vraag 15. De termijn waarover deze effecten plaatsvinden verschilt. Het risico op gezondheidseffecten is bijvoorbeeld aan de orde voor werknemers tijdens de realisatiefase van de toepassing. Met adequate maatregelen kunnen deze gezondheidseffecten worden voorkomen. Effecten van uitloging op het bodemecosysteem kunnen over langere periodes (tientallen jaren) aan de orde zijn. Hoewel water over het algemeen weer neutraliseert in de ondergrond en metalen dan weer neerslaan kan beïnvloeding van drinkwaterbronnen plaatsvinden door transport van metalen in het bovenste grondwater naar het diepe grondwater of het oppervlaktewater. Dit kan eveneens jaren of decennia duren.

Vraag 32

Gezien de vele problemen die optreden met staalslak op verschillende locaties, hoe ziet u de toekomst van de toepassing van staalslak als we kijken naar de toekomstige hoeveelheden staalslak die geproduceerd gaan worden?

¹⁶ Milieuhygiënische kwaliteit LD-staalslakken | Rapport | Rijksoverheid.nl

Antwoord 32

Zoals ook in de beantwoording van vraag 30 wordt aangegeven, ben ik van mening dat de staalslakken in beginsel veilig kunnen worden toegepast, wanneer toepassers binnen de kaders van de regelgeving blijven en rekening houden met de specifieke eigenschappen van het materiaal. Dit is de verantwoordelijkheid van de toepasser en het is aan het bevoegd gezag om dit te controleren. Om problemen in de toekomst te voorkomen, heb ik stappen gezet om de toepassers en de toezichthouders hier meer handvatten bij te bieden (zie het antwoord op vraag¹⁷ en bekijk ik in het kader van de herkijking van de bodemregelgeving wat daarvoor nog meer moet gebeuren.

Vraag 33

Welke maatregelen worden er momenteel getroffen om de gezondheid en veiligheid van werknemers te waarborgen die werkzaam zijn met staalslak, gezien de potentiële risico's van blootstelling aan deze stof, en welke stappen worden er ondernomen om de langetermijnevolgen voor deze werknemers te monitoren en te voorkomen?

Antwoord 33

De werkgever is primair verantwoordelijk voor het bieden van gezonde en veilige werkomstandigheden voor de werknemers. Volgens de Arboregelgeving is de werkgever verantwoordelijk voor het vaststellen van de aard, mate en duur van blootstelling aan alle stoffen die gevaarlijk voor de gezondheid kunnen zijn. Vervolgens moeten maatregelen worden getroffen om blootstelling aan die stoffen weg te nemen of tot het minimale te beperken. Mogelijke maatregelen zijn afhankelijk van de specifieke situatie. Gezien de samenstelling van staalslakken en de toepassingen erg kunnen verschillen, zullen de gezondheidsrisico's voor werknemers variëren en daarmee ook de maatregelen die werkgevers moeten nemen om werknemers te beschermen.

Vraag 34

Bent u bereid om het gebruik van staalslakken te stoppen of op te schorten, tenzij daar waar toegepast onomstotelijk is aangetoond dat er geen sprake is van achteruitgang van de waterkwaliteit en er geen milieu- of gezondheidsrisico's zijn?

Antwoord 34

Staalslakken kunnen veilig worden toegepast. Daarbij moeten toepassers binnen de kaders van de regelgeving blijven en rekening houden met de bijzondere eigenschappen van het materiaal. In het kader van de herijking van de bodemregelgeving kijk ik hoe ik dit beter kan borgen, in aanvulling op de maatregelen die er met de Omgevingswet al zijn (milieuverklaring bodemkwaliteit en lokaal maatwerk) en al aangekondigd (landelijke informatieplicht). Het verbieden van het toepassen van staalslakken als bouwstof acht ik daarom niet nodig.

Vraag 35

Als u geen algehele stop op het gebruik van staalslakken wilt, bent u dan ten minste bereid om grootschalig gebruik van staalslakken te stoppen, omdat ook volgens de ILT en het RIVM daar de grootste risico's mee gepaard gaan voor het milieu en de gezondheid?

Antwoord 35

Ik verwijs hiervoor naar het antwoord op vraag 34.

Vraag 36

Bent u bereid om het gebruik van staalslakken te stoppen of op te schorten, zoals eerder verzocht door provincie Zeeland, in ieder geval totdat het lopende onderzoek naar de impact op schaal- en schelpdieren in de Oosterschelde is afgerond en verzekerd is dat staalslakken geen negatief effect hebben op deze dieren?

¹⁷ Website Noordhollands Dagblad, 15 september 2024 (Niemand heeft zin in picknicken op een voormalige vuilnisbelt in Beverwijk, belegd met staalslakken en vervuilde aarde, waar zelfs de mollen niet welkom zijn | Noordhollands Dagblad)

Antwoord 36

Er is geen aanleiding om toepassing met staalslakken in de Deltawateren op te schorten of te stoppen. Er zijn diverse onderzoeken uitgevoerd naar de effecten van staalslakken en daaruit blijken geen onaanvaardbare effecten op de waterkwaliteit of ecologie. Ik ken de signalen dat het slecht gaat met verschillende schaal- en schelpdieren in de Oosterschelde en dat er onderzoek gedaan wordt naar de oorzaak. Ik begrijp de zorgen, maar er is geen aanleiding om te veronderstellen dat dit veroorzaakt zou zijn door staalslakken. Natuurlijk houd ik de resultaten van dit onderzoek in de gaten.

Vraag 37

Als het antwoord op de drie laatste vragen hierboven nee is, kunt u dan beschrijven hoe u precies in de praktijk gaat garanderen dat er door het gebruik van staalslakken geen schade ontstaat aan de gezondheid van mensen en dieren en de waterkwaliteit en dat de waterkwaliteit niet verslechtert?

Antwoord 37

Ten eerste geeft de regelgeving kaders zodat toepassingen veilig kunnen plaatsvinden en dat bevoegd gezag hierop kan toezien en handhavend optreden indien nodig. Sinds 1 januari 2024 is het met de invoering van de Regeling bodemkwaliteit 2022 verplicht voor de producent of leverancier van bouwstoffen om in de milieuverklaring bodemkwaliteit eventuele voorwaarden en beperkingen te vermelden die door de toepasser in acht moeten worden genomen. In het kader van de zorgplicht moet de toepasser daar dan naar handelen. Verder heb ik een informatieplicht aangekondigd voor staalslakken. Deze gaat naar verwachting in per 1 januari 2026. Tot die tijd heb ik opdrachtgevers en toepassers opgeroepen om voorafgaand aan de toepassing op vrijwillige basis in contact te treden met bevoegd gezag. Bovendien bekijk ik in het kader van de herijking van de bodemregelgeving hoe ik beter kan borgen dat toepassers voldoende rekening houden met de bijzondere eigenschappen van bouwstoffen.

Vraag 38

Kunt u de vragen één voor één beantwoorden?

Antwoord 38

Ja, de vragen zijn afzonderlijk beantwoord.