

Circulaire Toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand) als bouwstof in een werk, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Aanleiding

Aanleiding voor deze circulaire is de inwerkingtreding van de Omgevingswet en de Regeling bodemkwaliteit 2022 (Rbk 2022) per 1 januari 2024, ten gevolge waarvan de Circulaire Toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand) in aanvullingen en ophogingen van 6 juli 2005 geactualiseerd dient te worden. De circulaire is in 2005 opgesteld omdat in een aantal situaties effecten zijn waargenomen van de toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand) als bouwstof in een werk. Bij de toepassing bleek onvoldoende rekening te zijn gehouden met de specifieke eigenschappen van deze bouwstoffen. Uit de signaalrapportage staalslakken van de Inspectie voor de Leefomgeving en Transport die op 19 april 2023 werd aangeboden aan de Tweede Kamer¹ blijkt dat deze problematiek nog steeds voorkomt.

Probleemstelling

Bij de toepassing van staalslak of hoogovenslak(zand) in een werk kan de zuurgraad van oppervlaktewater en grondwater afnemen (verhoging van de pH-waarde) als gevolg van de uitspoeling van vrije kalk. Ook de directe lozing van drainagewater op oppervlaktewater kan dit effect hebben. Grond of water met hoge pH-waarden kan in directe zin schadelijk zijn voor organismen die hiermee 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. Bovendien kunnen uit staalslak en hoogovenslak(zand) door uitloging ook niet genormeerde stoffen vrijkomen.

De mate waarin risico's voor mens en milieu kunnen optreden, is afhankelijk van diverse factoren waaronder de omvang van het werk, het ontwerp van het werk en de omvang en doorstroming van het aanwezige oppervlaktewater. In extreme situaties kan deze uitspoeling o.a. leiden tot vissterfte en risico's voor de gezondheid van mensen die met dit water in aanraking komen.

Bij de inwerkingtreding van het inmiddels vervallen Bouwstoffenbesluit bodem- en oppervlaktewaterbescherming (Bsb) in 1995 werden staalslak en hoogovenslak(zand) alleen ruim boven de grondwaterstand toegepast in relatief dunne lagen, o.a. als fundering onder een wegverharding. Staalslak werd ook toegepast in waterbouwkundige werken in groot oppervlaktewater. De situaties waarin effecten zijn waargenomen betreffen toepassingswijzen van staalslak en hoogovenslak(zand), die vanaf circa 2004 in toenemende mate zijn gebruikt. Dit betreft met name toepassing in een werk met veelal veel grotere laagdikten, in grotere hoeveelheden dan bij wegfunderingen en met meer contact met grond- en regenwater. Voorbeelden hiervan zijn het gebruik van staalslak als zandvervanger in aardebanen of terpen van wegen en in grootschalige toepassingen als een wal of heuvel. In dit soort gevallen kan zonder het nemen van passende maatregelen uitspoeling optreden naar grond- en oppervlaktewater met gevolgen voor de (grond)waterkwaliteit. Met deze toepassingswijzen is in zowel het toenmalige Bsb als het in 2008 daaropvolgende Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en het in 2024 van kracht geworden Besluit activiteiten leefomgeving (Bal) geen rekening gehouden. Onder de Regeling bodemkwaliteit 2022 die per 1 januari 2024 is ingegaan is de producent of leverancier van grond, baggerspecie of bouwstoffen verplicht om in de milieuverklaring bodemkwaliteit de voorwaarden en beperkingen te vermelden die door de toepasser in acht moeten worden genomen.

Bij werkzaamheden met niet vormgegeven bouwstoffen kan stofvorming optreden. Blootstelling aan stof van staalslak en andere sterk basische bouwstoffen geeft een risico op irritatie van slijmvliezen. Zoals ook verwoord in productbladen van staalslak, moeten maatregelen worden genomen om stofemissies te beheersen. Dit kan onder meer worden bereikt door bevochtiging van staalslak. Opgemerkt wordt dat verhoging van de pH-waarde wellicht ook zou kunnen optreden bij toepassingen van andere bouwstoffen in werken. In welke mate dergelijke effecten kunnen optreden hangt van een aantal factoren af, zoals de hoeveelheid toegepast materiaal, de fijnheid van het materiaal, de chemische en minerale samenstelling, de aard en mate van contact met water en dergelijke. Aangezien vergelijkbare effecten bij specifieke, afwijkende toepassingen niet geheel zijn uit te sluiten, vestigt deze circulaire daarom ook aandacht op eventuele nieuwe soorten toepassingen van deze andere bouwstoffen die tot nu toe niet gebruikelijk zijn.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2022-2023, 30 015, Nr. 113



Doel circulaire

Bij de herijking van het normenkader voor de toepassing van bouwstoffen zal aandacht worden besteed aan de wijze waarop risico's voor mens en milieu ten gevolge van de genoemde effecten kunnen worden vermeden. Aangezien de herijking van het huidige normenkader nog in uitvoering is, beoog ik met een aanpassing van de circulaire uit 2005:

- deze te actualiseren naar de nu geldende wet- en regelgeving,
- de risico's van toepassingen van bovengenoemde bouwstoffen in een werk opnieuw onder de aandacht te brengen, en
- aan te geven hoe op een milieuhygiënisch verantwoorde manier met deze toepassingen kan worden omgegaan en daarmee invulling kan worden gegeven aan de zorgplicht.

Zorg voor verantwoorde toepassing

Inleiding

De specifieke kwaliteitseisen (samenstelling en emissie) voor bouwstoffen zijn opgenomen in Bijlage A bij de Regeling bodemkwaliteit 2022. Er is echter reeds geconstateerd dat deze kwaliteitseisen op zichzelf onvoldoende bescherming bieden tegen de thans bekende effecten. Desalniettemin rust op een ieder een zorgplicht om risico's voor mens en milieu (in casu de bodem en het oppervlaktewater) te voorkomen.

Zorgplichten

Het op of in de bodem toepassen van bouwstoffen is een milieubelastende activiteit (artikel 3.48m lid 1 Bal). Het toepassen van bouwstoffen in oppervlaktewater is aangewezen als lozingsactiviteit (artikel 3.48m lid 2 Bal). Voor milieubelastende activiteiten geldt de specifieke zorgplicht uit het Bal (artikel 2.11 Bal). Voor lozingsactiviteiten geldt de specifieke zorgplicht uit de waterschapverordening (artikel 2.4 bruidsschatregels waterschapverordening). Deze zorgplichten eisen van een toepasser van bouwstoffen dat:

- Alle redelijkerwijs mogelijke maatregelen worden genomen om nadelige gevolgen voor veiligheid, gezondheid en milieu te voorkomen;
- Indien die gevolgen niet kunnen worden voorkomen: deze gevolgen zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken;
- Als die gevolgen niet voldoende kunnen worden beperkt: het toepassen van de bouwstoffen achterwege te laten, voor zover dat redelijkerwijs kan worden gevraagd.

Daarnaast schrijft de Regeling bodemkwaliteit 2022 voor dat de producent of leverancier van grond, baggerspecie of bouwstoffen verplicht om in de milieuverklaring bodemkwaliteit de voorwaarden en beperkingen te vermelden die door de toepasser in acht moeten worden genomen (artikel 4.11 Rbk). Ook kunnen aanvullende regels voor de toepassing van bouwstoffen en/of zorgplicht gelden vanuit lokale regelgeving.

Toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand) als bouwstof in een werk kan leiden tot nadelige gevolgen voor het milieu. Er dient daarom te worden voorkomen dat deze bouwstoffen worden toegepast in situaties waarin ze ongeschikt zijn voor toepassing. De zorgplicht vereist dat de toepasser maatregelen treft om nadelige gevolgen van uitspoeling naar de bodem en het oppervlaktewater te voorkómen. Als al nadelige gevolgen zijn opgetreden, dienen maatregelen te worden genomen om die gevolgen op te heffen. De zorgplicht is ook van toepassing op stoffen of effecten waarvoor (nog) geen normwaarden zijn vastgesteld. Deze zorgplicht geldt ook bij toepassing van andere bouwstoffen waarbij zich soortgelijke problemen kunnen voordoen.

Nadrukkelijk verzoek

Gebruikers, aannemers en opdrachtgevers

Het wordt afgeraden staalslak en hoogovenslak(zand) zonder adequate voorzieningen te gebruiken in een werk, gezien de grote kans op optreden van nadelige gevolgen voor het milieu.

De toepassing van andere soorten bouwstoffen in (voor die bouwstoffen) tot nu toe niet gebruikelijke situaties, zouden in bijzondere gevallen soortgelijke problemen kunnen opleveren als bij de toepassing van staalslak en hoogovenslak(zand).

In alle hier genoemde gevallen dient reeds in de ontwerpfase rekening te worden gehouden met de beperkingen en toepassingsvoorwaarden van de te gebruiken bouwstoffen, om nadelige gevolgen voor veiligheid, gezondheid en milieu bij toepassing te voorkomen. In de ontwerpfase kan onder meer gebruik worden gemaakt van de kennis die bij de leverancier van de bouwstof aanwezig is.

Bij het voornemen om genoemde bouwstoffen toe te passen wordt dringend verzocht om vroegtijdig contact op te nemen met het bevoegd gezag en om het bevoegd gezag in staat te stellen om te beoordelen of de voorwaarden en beperkingen waaronder men de bouwstoffen wil toepassen

voldoende zijn om nadelige gevolgen voor het milieu te voorkomen. Hiermee wordt geanticipeerd op een voorgenomen besluit tot invoering van een informatieplicht voor toepassing van dergelijke bouwstoffen.

Toepassers dienen een milieuverklaring bodemkwaliteit kritisch te controleren, zodat zij weten met welke niet-genormeerde stoffen of parameters zij rekening moeten houden bij de invulling van de zorgplicht op grond van artikel 2.11 Bal. De zorgplicht vraagt telkens voor elke toepassing waarbij sprake is van niet-genormeerde stoffen of parameters om een specifieke, op de situatie afgestemde invulling. In geval van twijfel over de juistheid, volledigheid, interpretatie of actualiteit van een milieuverklaring bodemkwaliteit die hem bij een partij is verstrekt, doet een toepasser er verstandig aan om meer informatie over de kwaliteit of toepassingvoorwaarden in te winnen bij degene die de milieuverklaring heeft opgesteld of om contact op te nemen met het bevoegd gezag.

Producenten/leveranciers

Onder de Regeling bodemkwaliteit 2022 is de verplichting opgenomen om de 'waarschijnlijke aanwezigheid' van een niet-genormeerde stof of andere relevante parameter in een partij te onderzoeken en in de milieuverklaring bodemkwaliteit te vermelden. In de begripsomschrijving van een niet-genormeerde stof in artikel 1.1 lid 1 Rbk 2022 is aangegeven dat het een stof betreft die niet is vermeld in bijlage A (bouwstoffen) of bijlage B (grond en baggerspecie) bij de Rbk en die de partij ongeschikt kan maken voor het toepassen volgens de toepassingsregels. De toepassingsregels zijn opgenomen in paragraaf 4.123 (bouwstoffen) Bal, paragraaf 4.124 (grond en baggerspecie) Bal en in artikel 2.11 (zorgplicht) Bal. De producent of leverancier van grond, baggerspecie of bouwstoffen is verplicht om in de milieuverklaring bodemkwaliteit de voorwaarden en beperkingen te vermelden die door de toepasser in acht moeten worden genomen.

De producent of leverancier moet zich ervan bewust zijn dat hij op onvolledigheid of onjuistheid van een door hem afgegeven milieuverklaring bodemkwaliteit kan worden aangesproken.

Ik ga ervan uit dat producenten en leveranciers van staalslak en hoogovenslak(zand) voldoende kennis hebben van de mogelijke effecten op de bodem, het oppervlaktewater en de gezondheid van de direct betrokkenen bij de toepassing van deze bouwstoffen in de verschillende situaties die zich kunnen voordoen. Ik verzoek producenten en leveranciers om uiterste zorg te betrachten bij de beslissing om tot levering van deze bouwstoffen over te gaan en ook dat potentiële afnemers in een vroeg stadium worden geïnformeerd over de voorwaarden en beperkingen die een toepasser in acht moet nemen. Hetzelfde beroep op verantwoordelijkheid en het in acht nemen van uiterste zorg doe ik op andere organisaties die bij het ontwerp en aanleg van werken met deze bouwstoffen zijn betrokken.

Bevoegd gezag

De kwaliteit van de bouwstoffen moet op het moment van toepassen bekend zijn. Het bevoegd gezag kan controleren of er bij toepassing van een partij bouwstoffen een milieuverklaring bodemkwaliteit aanwezig is. Mocht het bevoegd gezag twijfels hebben over de juistheid, volledigheid, interpretatie of actualiteit van een milieuverklaring bodemkwaliteit, dan kan het de toepasser daarop wijzen. Het bevoegd gezag kan de toepasser erop wijzen dat hij het risico loopt dat de partij niet aan de toepasselijke milieukwaliteitseisen voldoet, met alle consequenties van dien. De toepasser wordt zo in staat gesteld nadere actie te ondernemen, zoals aanvullende informatie over de partij vragen aan de producent of leverancier en zo nodig aanvullend onderzoek laten doen om alsnog aan de ontbrekende informatie te komen die hij nodig heeft om te kunnen beoordelen of de partij voldoet aan de toepassingsregels van het Bal.

Een bevoegd gezag dat tekortkomingen constateert in een milieuverklaring bodemkwaliteit die bij een melding is gevoegd kan dat doorgeven aan de ILT. De ILT is namens de Minister van Infrastructuur en Waterstaat belast met het toezicht en de handhaving in het kader van het Besluit bodemkwaliteit. De ILT kan dan de nodige actie ondernemen om te voorkomen dat in de toekomst opnieuw dergelijke milieuverklaringen bodemkwaliteit worden afgegeven.

Mocht achteraf blijken dat een toegepaste partij niet aan de toepassingsregels voldoet, dan ga ik ervan uit dat bestuursrechtelijke maatregelen worden getroffen op grond van de specifieke zorgplicht uit artikel 2.11 van het Bal of eventuele van toepassing zijnde zorgplichten die door het bevoegd gezag zijn opgenomen in lokale regelgeving. Dit kan in het meest vergaande geval betekenen dat toegepast materiaal weer moet worden verwijderd.

Allen

Gezien de zorgplichten moeten leveranciers, gebruikers en toezichthouders zich in alle gevallen rekenschap geven van de specifieke eigenschappen van deze bouwstoffen en bij de toepassing daarvan uiterste zorgvuldigheid in acht nemen. Dit omvat zowel de diverse milieuhygiënische aspecten bij toepassingen, als het zorgdragen voor persoonlijke veiligheid en arbeidshygiëne van werknemers en andere betrokkenen in de omgeving (verplichtingen voortvloeiend uit de Arbeidsomstandighedenwet- en regelgeving), mede door gebruikmaking van aanwijzingen in de



betreffende materiaalveiligheidsbladen. Het Openbaar Ministerie is bevoegd om in voorkomende gevallen over te gaan tot strafrechtelijke handhaving van deze zorgplichten. Door middel van onderzoek zal het beeld van toepassingen van slakken en andere bouwstoffen waarbij zich soortgelijke problemen zouden kunnen voordoen, mogelijke effecten daarvan en oplossingen daarvoor, worden gecompleteerd. Resultaten van dat onderzoek zullen worden gebruikt bij de herijking van het normenkader voor de toepassing van bouwstoffen.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

*De Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat,
V.L.W.A. Heijnen*