

Het Rijk is al geruime tijd in gesprek met Tata Steel over zogeheten maatwerkafspraken die moeten leiden tot verduurzaming van het bedrijf. In een nota van 15 december 2023 (pagina 88 en verder van [dit document](#)) wordt de staatssecretaris gewaarschuwd voor de gevolgen van het verbinden van voorwaarden aan de omgevingsvergunning voor Tata Steel. Er wordt aangegeven dat er meer staalslakken geproduceerd zullen worden en dat de staalslakkenproductie een 'essentieel onderdeel is van de businesscase'.

In 2005 geeft de toenmalige staatssecretaris van VROM na een aantal incidenten met het gebruik van staalslakken een circulaire uit waarin gewaarschuwd wordt voor het gebruik van staalslakken. Die circulaire is bedoeld als een tussenoplossing, tot een fundamentele herziening van de regelgeving – destijds het Bouwstoffenbesluit – is voltooid.

In het toen geldende bouwstoffenbesluit was niet voorzien in de schadelijke effecten van het gebruik van staalslakken. Dat was destijds bekend, zo zegt een VROM-inspecteur in 2008 (pagina 6 van [dit document](#)). "Eerst was er een soort gentleman agreement. Ongesproken regel / advies bij bouwstoffen: Dat was een mondelinge afspraak dat er goed op de pH-waarde zou worden gelet, maar dat verzandde in de praktijk." Wij begrijpen dat het ministerie van het bestaan van die 'gentleman agreement' op de hoogte was.

- Waaruit bestond die gentleman agreement, en welke partijen waren daarbij betrokken?
- Wat was de rol van Rijkswaterstaat als uitvoerder in die afspraken?

Over een gentleman agreement is ons niets bekend. Wij hebben hiervoor een uitvraag gedaan bij informatiehuishouding.

De herziening van het bouwstoffenbesluit vindt plaats in 2006/2007 met de totstandkoming van het Besluit Bodemkwaliteit. We zien dat in het ontwerp-besluit van 31 maart 2006 LD-staalslakken als IBC-bouwstof worden geclassificeerd. Dat zou de kosten voor het gebruik van staalslakken verhogen: €4,5 miljoen per jaar aan kosten voor isolatie bij het gebruik, en nog eens €2,5 miljoen euro aan inkomstenderving voor de bedrijven die de slakken verhandelen als gevolg van prijsdaling. Voor pH worden nog geen normen gesteld, dat zal voor zover mogelijk later gebeuren.

In de parlementaire behandeling van het ontwerpbesluit zien we, in de beantwoording van feitelijke vragen op 29 mei 2006, staatssecretaris Van Geel het volgende schrijven:

*"Er wordt in het Besluit niet volstaan met alleen een lijst van stoffen met grenswaarden, omdat juridisch rekening wordt gehouden met mogelijke toekomstige ontwikkelingen. Ik zal dit verduidelijken met een voorbeeld: van een aantal bouwstoffen met specifieke toepassingen is bekend dat er problemen zijn met de pH. Nu ontbreekt nog een normstelling voor pH. In de toekomst is het denkbaar dat er wel een grenswaarde komt. Dit is relatief eenvoudig realiseerbaar, omdat de pH ook op de groslijst in het besluit staat."*

In het uiteindelijk Besluit Bodemkwaliteit staat geen norm voor pH, en die is sindsdien ook niet gekomen.

- Waarom is ervoor gekozen geen wettelijke norm voor pH op te nemen, ondanks dat dit relatief eenvoudig te realiseren was?

Met de uitspraak dat het eenvoudig te realiseren is, is waarschijnlijk bedoeld dat het juridisch-technisch relatief eenvoudig is om op een later moment nog een norm toe te voegen voor bijvoorbeeld pH, omdat de normstelling niet op AMvB-niveau, in het Besluit bodemkwaliteit is

belegd, maar op Ministeriele Regeling-niveau, in de Regeling bodemkwaliteit. Het instellen van een norm is daarmee een bevoegdheid die door de minister ingevuld kan worden.

Dat staat wel los van de vraag of het inhoudelijk eenvoudig is, dat is het namelijk niet.

De normen voor bouwstoffen richt zich op het product zonder te differentiëren naar de verschillende situaties bij de toepassing. Dit omdat de mate waarin risico's voor mens en milieu kunnen optreden is afhankelijk van verschillende factoren: de hoeveelheid toegepast materiaal, de fijnheid van het materiaal, de chemische en minerale samenstelling, de aard en mate van contact met water, de soort en eigenschappen van de grond (bijv. neutraliserende vermogen). Daarom werd een algemene norm voor PH niet passend geacht.

Toepassing van bouwstoffen met een hoge pH-waarde in een werk kan bij onjuiste toepassing leiden tot nadelige gevolgen voor het milieu. Daarom is er voor toepassers een zorgplicht: zij moeten maatregelen treffen om nadelige gevolgen van uitspoeling naar de bodem en het oppervlaktewater te voorkomen. Als dit toch gebeurt, zijn ze verplicht maatregelen te nemen om die gevolgen op te heffen.

In september 2006 volgt een voortgangsbrief, waarin onder andere het volgende vermeld staat:

*“Voor zowel het onderdeel bouwstoffen als grond en bagger worden aanvullende bedrijfseffectentoetsen (BET) uitgevoerd. De BET voor bouwstoffen is inmiddels afgerond en geaccepteerd door het bedrijfsleven. De aanvullende BET beschrijft in eerste instantie negatieve gevolgen voor een aantal bouwstoffen. Op basis van de resultaten van deze BET is recent een voorstel voor aanpassing van de normering gemaakt. Hierover is op hoofdlijnen overeenstemming met het bedrijfsleven. Dit betekent dat de eerdere knelpunten als gevolg van de normstelling bij onder andere de bakstenen, staalslakken en bitumenmaterialen zijn opgelost.”*

- Er wordt gesproken over een BET en een aanvullende BET. Wat is het verschil, en kunnen wij beide BET's inzien? Zo nee, waarom niet - en graag verwijzing naar zowel rubriceringsniveau als het wetsartikel op basis waarvan deze stukken geheim zijn en niet onder de WOO vallen. Wanneer, vanaf welk moment, werden bedrijven in de gelegenheid gesteld te reageren op het (ontwerp-/concept-)Besluit Bodemkwaliteit, dan wel de (concept-)BET of aanvullende BET?

- Wat waren de knelpunten die bleken uit de (aanvullende) BET voor staalslakken? Hoe werden die opgelost, zoals de staatssecretaris in zijn brief schreef?

Was de (aanvullende) BET de reden om staalslakken niet langer als ibc-bouwstof te classificeren in het definitieve besluit? Zo nee, wat was dan de reden om staalslakken niet langer als ibc-bouwstof te classificeren?

- Welke afweging is gemaakt met betrekking tot het beschermen van mens en milieu versus de gevolgen voor het bedrijfsleven, dan wel de toepasbaarheid van staalslakken als vrij toepasbare bouwstof?

De BET en de aanvullende BET proberen we te nog boven water te halen via informatiehuishouding.

In de Nota van Toelichting Besluit Bodemkwaliteit (3.6. Bedrijfseconomische gevolgen) staat:

De regelgeving voor bouwstoffen is fundamenteel gewijzigd ten opzichte van het voormalige Bouwstoffenbesluit. Om de economische effecten van deze wijzigingen in kaart te brengen is door externe bureaus een bedrijfseffectentoets (BET) uitgevoerd. Hierbij is eerst een BET uitgevoerd op basis van dit besluit en de concept-normstelling. Vervolgens is de ministeriële regeling verder ingevuld en zijn de samenstellings- en emissie-eisen uitgebreid met het betrokken bedrijfsleven besproken. Ten slotte is een aanvullende BET uitgevoerd over het totaal, waarbij het bedrijfsleven de gelegenheid heeft gekregen haar eigen detail-effecten per type bouwstof aan te geven. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een definitieve normstelling, waarbij een goede balans bestaat tussen de bedrijfseffecten en de milieu-effecten.

*Nieuwsuur* begrijpt van bronnen dat er destijds overleg is geweest tussen het ministerie en het bedrijfsleven en grote uitvoerders die veel gebruik maakten van staalslakken, waaronder Rijkswaterstaat. RWS zou van mening zijn geweest/ hebben ingebracht dat staalslakken als vrij toepasbare bouwstof beschikbaar zou moeten blijven, een IBC-kwalificatie zou volgens RWS niet nodig zijn. Aan het ministerie werd de toezegging gedaan dat RWS veilig zou kunnen werken met staalslakken.

- Wat is de reactie van het ministerie hierop

Hierover is geen documentatie bekend, dus op deze specifieke vraag kunnen we niet antwoorden.

Voor wat betreft de IBC-bouwstoffen, tot de inwerkingtreding van de huidige Omgevingswet was het mogelijk om bouwstoffen die niet voldeden aan de maximale emissienormen toe te passen onder IBC-condities. Sinds de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het niet meer toegestaan om IBC-bouwstoffen toe te passen. De vraag of een bouwstof als IBC-bouwstof moet worden aangemerkt, hangt af van de resultaten van laboratoriumproeven waarmee getest wordt of een bouwstof voldoet aan de normen uit de Regeling bodemkwaliteit en niet van wat je daar onderling over afspreekt.

Algemeen: goed om te weten dat destijds 3 ministeries betrokken waren: VROM, V&W en LNV. VROM had de lead. RWS maakte toen onderdeel uit van V&W.

In algemene zin was en is het gebruikelijk om bij opstellen en wijziging van wettelijke bepaling in overleg te treden met bedrijfsleven en andere stakeholders om de uitvoerbaarheid en mogelijke consequenties van de regels goed vooraf te kunnen inschatten en mee te wegen in de uiteindelijke vaststelling van wetgeving.

Omstreeks 2009 deden Tata Steel en Pelt & Hooykaas een melding bij het ministerie 'vanuit de Crisis en herstelwet' in verband met afzetproblemen van staalslakken (pagina 13 van [dit document](#)). Hierop kreeg Rijkswaterstaat de opdracht om te onderzoeken of droge toepassingen in het Hoofdwegennet een optie was.

Van Rijkswaterstaat begrijpen wij dat rond deze tijd juist besloten was staalslakken niet langer te gebruiken in de wegenbouw, vanwege eerder gebleken milieuhygiënische en civieltechnische problemen. Problemen met de A28 bij Hoogeveen waren aanleiding voor RWS om, na afstemming met de minister, niet langer met staalslakken te werken.

Op onderstaande vragen kan geen antwoord worden gegeven. Over deze melding is niets bekend. Hierover hebben we een uitvraag gedaan bij informatiehuishouding.

- Wanneer kwam de melding van Tata en Pelt&Hooykaas precies, en wat was deze melding?
- Kunt u uitleggen wat het betekent dat deze melding ‘vanuit de Crisis en herstelwet’ werd gedaan?
- Hoe luidde de opdracht die het ministerie aan RWS gaf om alsnog het gebruik van staalslakken in het Hoofdwegennet te onderzoeken? Van wie kwam die opdracht? Was de verantwoordelijke bewindspersoon hiervan op de hoogte, en wie was dit destijds? Was dit voor- of nadat RWS na afstemming met de minister juist besloten had niet meer met staalslakken in wegenbouw te werken?
- Waarom was het relevant voor het ministerie dat Tata en/of Pelt&Hooykaas kampten met afzetproblemen voor staalslakken?
- Vond het ministerie het verantwoord opnieuw te werken met staalslakken terwijl in eerdere werken allerlei milieuhygiënische en civieltechnische problemen waren geconstateerd?
- Heeft Tata Steel en/of Pelt & Hooykaas naast de melding uit 2009 vaker bij het ministerie melding gemaakt van en/of hulp gevraagd bij afzetproblemen van staalslakken? Zo ja, wanneer was dit en wat was de reactie van het ministerie hierop?

In de periode 2010 – 2016 worden naar aanleiding van de opdracht die Rijkswaterstaat kreeg een aantal pilots gedaan met staalslakken. Volgens Rijkswaterstaat ontstonden in al die pilots opnieuw milieuhygiënische en civieltechnische problemen. Dit ondanks dat Rijkswaterstaat zelf aanvullende eisen formuleerde aan het gebruik van staalslakken, bovenop de toepassingseisen die door de leverancier werden gesteld vanuit het Kwalibo-stelsel. In diezelfde periode ontstonden er ook nog problemen met een eerder werk (de A27 bij Almere) waar staalslakken als ibc-bouwstof waren toegepast. In 2016 besloot Rijkswaterstaat te stoppen met het gebruik van staalslakken in de wegenbouw.

Op onderstaande vragen kan geen antwoord worden gegeven. Over deze melding is niets bekend. Hierover hebben we een uitvraag gedaan bij informatiehuishouding.

- Werd het ministerie door Rijkswaterstaat op de hoogte gehouden van de bevindingen tijdens de pilots? Zo ja, wat concludeerde het ministerie uit de problemen die opnieuw ontstonden?
- Werd het ministerie geïnformeerd door RWS over het besluit te stoppen met het gebruik van staalslakken in de wegenbouw? Was dat vooraf afgestemd? Zo ja, wanneer was dat en met wie, en was de verantwoordelijke bewindspersoon daarvan op de hoogte?
- Rijkswaterstaat zegt ‘niet actief te hebben gecommuniceerd’ dat het zou stoppen met het gebruik van staalslakken in de wegenbouw. Wat vindt het ministerie daarvan?

In 2017 geeft het ministerie een zogeheten rechtsoordeel af aan Tata, waarin bepaalde type staalslakken als ‘bijproduct’ worden gekwalificeerd, en niet als afvalstof. Het gaat dan om LD-staalslakken die gebruikt worden in de Grond-, Weg- en Waterbouw (GWW) als ‘verhardingslaag’, ‘zandvervanging’ en ‘steenbestorting’.

Uit verschillende documenten die recent zijn vrijgegeven valt op te maken dat RWS dit rechtsoordeel inhoudelijk heeft voorbereid (pagina 1 van [dit document](#)), blijkt dat RWS het rechtsoordeel heeft opgesteld (pagina 5 van [dit document](#)) en we zien dat RWS de conclusie heeft getrokken dat staalslakken als bijproduct aangemerkt kunnen worden (pagina 1 van [dit document](#)). Het ministerie heeft RWS de opdracht gegeven het rechtsoordeel op te stellen.

- Wat was de reden voor het ministerie om RWS opdracht te geven het rechtsoordeel op te stellen?

Tussen 2014 en 2019 nam het ministerie verzoeken van bedrijven in behandeling om een advies te geven over de afvalstatus van materialen in een specifieke situatie. Dit verzoek werd bij bestuursondersteuning en -advies van RWS belegd. Het rechtsoordeel over staalslakken is één van de adviezen die op die manier is opgesteld naar aanleiding van een verzoek van een bedrijf. Ter achtergrond: Een rechtsoordeel vanuit het ministerie/RWS is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Een rechtsoordeel is alleen van toepassing op de situatie en het bedrijf dat om het rechtsoordeel heeft verzocht. Het ministerie/RWS heeft in het verleden rechtsoordelen afgegeven waarbij het in een specifieke casus het niet-bindend advies gaf of een materiaal wel of geen afvalstof is. Op dit moment is het niet mogelijk nieuwe verzoeken in te dienen.

- Wie gaf de opdracht en hoe luidde de geformuleerde opdracht?

Er is geen concrete opdracht voor dit specifieke rechtsoordeel geformuleerd. Als een verzoek binnenkwam, werd dit opgepakt door RWS in overleg met het ministerie.

- Hoe verhoudt het rechtsoordeel zich tot het feit dat RWS een jaar eerder juist gestopt was met het gebruik van staalslakken in de wegenbouw?

Dat staat los van elkaar, het rechtsoordeel was een advies in een specifiek geval waarin gekeken wordt of er geadviseerd kan worden dat in die situatie sprake is van de bijproductstatus van staalslakken. Een andere situatie is weer een ander specifiek geval met eigen feiten en omstandigheden.

- Om de status van bijproduct te verkrijgen moet Tata voldoen aan vier voorwaarden. Twee daarvan zou je, gezien de ervaringen van Rijkswaterstaat, discutabel kunnen noemen: Het feit dat afname gegarandeerd is verhoudt zich niet tot de afzetproblemen die in 2009 geconstateerd werden. En de voorwaarde dat gebruik van staalslakken over het geheel genomen niet leidt tot ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid verhoudt zich niet tot de milieuhygiënische problemen die het gebruik van staalslakken al jaren veroorzaakte. Hoe verklaart het ministerie dat het rechtsoordeel desondanks toch is afgegeven? Graag specifieke uitleg op de twee punten die ik hier aanhaal.
- Wat is de reden dat het ministerie tot op de dag van vandaag het rechtsoordeel niet heeft ingetrokken danwel heeft aangepast?

Een rechtsoordeel is geen beleid en geen beschikking. Voor een specifieke situatie en voor een concreet geval is een verzoek gedaan door een bedrijf. In ieder verzoek moet gemotiveerd worden of wordt voldaan aan de vier voorwaarden. Per geval wordt dan een advies gegeven. Het advies heeft altijd uitsluitend betrekking op de specifieke situatie binnen het verzoek. Ook bij dit rechtsoordeel gaat het advies in op een specifieke situatie en de vraag of er voor de staalslakken waar het advies over gaat zekerheid van gebruik is. Hetzelfde geldt voor de analyse van de

ongunstige effecten van de staalslakken binnen het advies. In het rechtsoordeel is te lezen hoe deze afweging heeft plaatsgevonden.

Het Rijk is al geruime tijd in gesprek met Tata Steel over zogeheten maatwerkafspraken die moeten leiden tot verduurzaming van het bedrijf. In een nota van 15 december 2023 (pagina 88 en verder van [dit document](#)) word de staatssecretaris gewaarschuwd voor de gevolgen van het verbinden van voorwaarden aan de omgevingsvergunning voor Tata Steel. Er wordt aangegeven dat er meer staalslakken geproduceerd zullen worden en dat de staalslakkenproductie een 'essentieel onderdeel is van de businesscase'.

- Hebben de gevolgen voor Tata Steel van de classificering en/of de voorwaarden voor het toepassen van staalslakken een rol gespeeld voor het ministerie in de totstandkoming van beleid? Zo ja, wanneer, op welke wijze, en hoe verhoudt zich dat tot de bescherming van mens en milieu?

In het voormalige en huidige proces van (de herijking) van de bodemregelgeving waarin de voorwaarden voor het toepassen van bouwstoffen zijn geregeld, hebben de gevolgen voor Tata Steel geen rol gespeeld. Het doel van de eerste fase van de herijking voor secundaire bouwstoffen is een betere borging van een juiste toepassing zodat negatieve effecten voor het milieu voorkomen worden.

Voor wat betreft classificatie geldt dat om slakken te mogen produceren en op de markt te brengen, bedrijven ervoor moeten zorgen dat deze geregistreerd zijn onder REACH. Wanneer registratie niet op de juiste manier heeft plaatsgevonden kan een bedrijf hierop worden aangesproken. Het is aan ILT om hierop toe te zien.

De staatssecretaris heeft op 17 april gereageerd op een nieuwe signaalrapportage van de ILT. In deze reactie lezen we de volgende passage: "Uit het signaal van de ILT blijkt dat de risico's optreden bij LD-staalslak die is gebruikt als zandvervanger in toepassingen dikker dan een halve meter. Onderzocht wordt of het wenselijk, effectief en mogelijk is om het gebruik van dit type LD-staalslak in dergelijke toepassingen uit te sluiten. Daarbij wordt onder meer gekeken welke aanpassingen in het opwerkproces mogelijk en nodig zijn om het product niet meer op de markt te brengen. "

- Waren de bevindingen van ILT nieuw voor het ministerie, gezien de ervaringen met staalslakken in de afgelopen 20 jaar waar het ministerie zelf bij betrokken was?

De afgelopen tijd zijn er incidenten bekend geworden waar de toepassing van staalslakken niet goed is gegaan. Het betreft hier met name zandvervangende staalslakken in grootschalige toepassingen op land . Dit is bevestigd in de signaalrapportage van ILT. Secundaire bouwstoffen kunnen in beginsel nuttig en verantwoord worden ingezet voor het aanleggen van bijvoorbeeld een fundering of bij kustverdediging. Dit spaart primaire bouwstoffen uit en hiermee kan stort worden voorkomen. Dit mag echter niet ten koste gaan van de kwaliteit van de bodem.

De staatssecretaris herkent de zorg over de incidenten die plaatsvinden en de mogelijk negatieve effecten daarvan. Dit heeft onze volle aandacht, waarbij het milieu en onze leefomgeving altijd voorop staan.

- Waar doelt de staatssecretaris in dit verband op met het woord "wenselijk"?

Dat er ook andere factoren in de uiteindelijke afweging een rol spelen zoals proportionaliteit.

- Wat is de mogelijke consequentie als LD-staalslak wordt uitgesloten als zandvervanger in toepassingen dikker dan een halve meter?

Dat wordt onderzocht.

- Indien LD-staalslak inderdaad uitgesloten wordt als zandvervanger in toepassingen dikker dan een halve meter, en Tata Steel deze LD-staalslak lastiger afgezet krijgt in de markt, wat voor consequentie heeft dit? En wat voor consequentie heeft dit voor het liggende rechtsoordeel uit 2017?

Dat wordt onderzocht. En v.w.b. rechtsoordeel, dat is een advies voor een specifieke situatie op een bepaald moment en staat daardoor vast in de tijd. Het zegt niets over een beoordeling op een ander moment of een andere situatie/toepassing. Op dit moment worden er geen nieuwe verzoeken in behandeling genomen voor advies. Zoals ook op de website ([Rechtsoordelen - Afval Circulair](#)) te lezen is, is een rechtsoordeel alleen van toepassing op de situatie en het bedrijf dat om het rechtsoordeel heeft verzocht. Het advies is dus nooit algemeen geldend.

- Wat bedoelt de staatssecretaris precies met het "niet meer op de markt brengen"?

Dat het niet meer beschikbaar komt voor toepassing als bouwstof in Nederland.

- Houdt het ministerie rekening met juridische consequenties van een dergelijk besluit vanuit Tata Steel dan wel Pelt & Hooykaas?

Momenteel worden de consequenties zoveel mogelijk in beeld gebracht. Juridische consequenties horen daar ook bij.