

Hoe zit het ook alweer met het

tijdelijk verbod op toepassen staalslakken als bouwstof?

Sinds 23 juli 2025 geldt een tijdelijk verbod op het toepassen van staalslakken op of in de landbodem. Dit verbod is in april 2026 verlengd tot in ieder geval begin 2027. Voor de GWW- en bouwstoffen-sector heeft dit direct grote gevolgen gehad. Toch is het verbod minder absoluut dan het op het eerste gezicht lijkt.

Wilbert van Eijk



Onder bepaalde voorwaarden mogen staalslakken immer nog steeds als bouwstof worden toegepast. In dit artikel staan we stil bij het verbod, lichten we de redenen van de verlenging toe en zetten wij een punt op de horizon voor wat betreft mogelijke toekomstige regelgeving.

Staalslakken zijn een bijproduct die ontstaan bij de productie van staal. De meestvoorkomende varianten zijn de zogenaamde LD- en ELO-staalslakken. LD-staalslakken is de afkorting van het Linz-Donawitz-proces; ELO-staalslakken ontstaan bij staalproductie in een elektrische vlamboogoven (afgekort ELO). Het eindproduct is een kristallijn gesteente, met hierin hoofdzakelijk calcium, silicium, ijzer, aluminium en mangaan in gebonden vorm. Het tijdelijk verbod heeft betrekking op beide varianten.

Bouwstof

Staalslakken waren jarenlang een aantrekkelijke grondvervanger in uiteenlopende civieltechnische toepassingen. Denk aan ophogingen, aanvullingen en funderingen. Als bouwstof in de zin van het Besluit bodemkwaliteit zijn staalslakken een toegestane, niet-vormgegeven bouwstof, voor zover de slak voldoet aan de eisen over samenstelling en uitloging. Gebleken is dat het gebruik van staalslakken, voornamelijk in grootschalige toepassingen, milieurisico's en gevaar voor de volksgezondheid kan opleveren. Deze risico's zijn groter dan eerder was ingeschat.

Het RIVM concludeert dat de bestaande wettelijke regels voor het toepassen van staalslakken die risico's onvoldoende afdekken. Door de Inspectie Leefomgeving & Transport (ILT) zijn in 2023 en 2025 zogeheten signaalrapportages opgesteld. De ILT stelt een signaalrapportage op wanneer zij meent te moeten waarschuwen voor zaken die mis kunnen gaan. In het rapport van 2023 concludeert de ILT dat de risico's bij toepassing van staalslakken onvoldoende worden beheerst.

Dit was aanleiding om nader onderzoek te doen op tien locaties waar staalslakken grootschalig zijn toegepast. Uit het nadere onderzoek blijkt dat bij toepassing van staalslakken regelmatig ongewenste milieueffecten optreden, zoals verhoogde pH-waarden, verontreiniging van bodem en oppervlaktewater en schade aan vegetatie en ecosystemen.

Tijdelijk verbod

Op 23 juli 2025 heeft het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) aan de rem getrokken. Er werd een tijdelijk verbod op het toepassen van staalslakken op of in de landbodem bekendgemaakt: de 'Tijdelijke regeling verbod en vergunningplicht toepassing LD- en ELO-staalslak'. Het ministerie van IenW licht toe dat onvoldoende rekening is gehouden met de specifieke eigenschappen van staalslakken, waardoor de risico's voor bodem, mens en milieu onvoldoende worden beheerst. Het eerste tijdelijke verbod liep tot 23 juli 2026. Omdat nieuwe regelgeving nog in de maak is, is ervoor gekozen het tijdelijk verbod met een halfjaar te verlengen tot 23 januari 2027.

Een veelgehoord misverstand in de sector is dat staalslakken in het geheel niet meer mogen worden toegepast. Dit is onjuist. Het tijdelijk verbod kent een aantal duidelijk afgebakende grenzen. Zoals al opgemerkt ziet het verbod toe op toepassing van staalslakken op of in de landbodem. Het verbod geldt dus niet voor toepassing op of in de waterbodem. Daarnaast heeft het verbod geen betrekking op toepassing van staalslak in een 'vormgegeven bouwstof'.

Duurzame vormvastheid

Dit is een bouwstof met een volume per kleinste eenheid van ten minste vijftig kubieke centimeter, die onder normale omstandigheden een duurzame vormvastheid heeft. Onder vormgegeven bouwstoffen vallen bijvoorbeeld betonstenen met staalslak als toeslagstof. Het verbod geldt voor niet-vormgegeven bouwstoffen met daarin meer dan twintig massaprocent LD-/ELO-staalslak. Het ministerie heeft dit percentage aangehouden, omdat dit het maximale percentage is benodigd voor het produceren van hydraulisch menggranulaat. Deze bouwstof is dus nog wel toegestaan onder het tijdelijk verbod. Het directe verbod heeft betrekking op twee categorieën toepassingen van staalslakken. De eerste categorie betreft de toepassing in een laagdikte van meer dan 0,5 meter. De tweede categorie is de toepassing op locaties waar inname, inhalatie of oog-, mond- of huidcontact door de mens ('open toepassing') niet is uitgesloten.

Vergunning-, meld- en informatieplicht

Voor alle andere toepassingen op of in de landbodem van niet-vormgegeven bouwstoffen, die bestaan uit meer dan twintig massaprocent LD- of ELO-staalslak, voor zover deze dus niet onder de strengste verbodscategorieën vallen, geldt een vergunningplicht. Naast het tijdelijk verbod geldt er sinds 1 juli 2026 een meld- en informatieplicht voor het toepassen van staalslakken. Deze verplichting is opgenomen in het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). De meld- en informatieplicht heeft een ruimere strekking dan het tijdelijke verbod en de vergunningplicht.

Zo ziet de meld- en informatieplicht ook toe op het toepassen van staalslakken op of in de waterbodem. De verplichtingen uit het Bal en de regeling van het tijdelijke verbod en vergunningplicht kennen een overlap. De wetgever heeft aangegeven dat de informatieverplichting en meldplicht niet gelden voor toepassing van staalslak waarop de tijdelijke regeling ziet. Dit is logisch, omdat de regeling in feite twee smaken kent: een verbod en een vergunningplicht. Voor die situatie voegt een meld- en informatieplicht niets toe, omdat deze al verpakt is in de vergunningaanvraag.

Nieuwe regelgeving

De staatssecretaris van IenW heeft aangegeven te werken aan een structureel verbod met een 'tenzij'-regiem'. De kern van dit nieuwe stelsel is dat toepassing van staalslakken in beginsel verboden is, tenzij de toepasser aantoonst dat het gebruik veilig is voor mens en milieu. Pas dan komt een vergunning in beeld. Anders dan het huidige tijdelijk verbod is dit regime ook beoogd voor toepassingen op of in de waterbodem. De nieuwe regelgeving zal te zijner tijd een plaats krijgen in het Bal. Voor bevoegde gezagen komt een handreiking, om te ondersteunen bij het toetsen of een voorgenomen toepassing veilig kan plaatsvinden. Dit biedt voor de sector de nodige handvatten voor het gebruik van staalslakken.

De resultaten van het onderzoek van het RIVM zijn van groot belang voor de nieuwe regelgeving. Het definitieve besluit hierover wordt eind dit jaar verwacht. De nieuwe regels treden waarschijnlijk op zijn vroegst in de zomer van 2027 in werking. Nu het tijdelijk verbod afloopt op 23 januari 2027, onderzoekt de staatssecretaris welke maatregelen nodig zijn ter overbrugging van de tussenliggende periode.

Tot slot

Afgewacht moet worden hoe de nieuwe regelgeving komt te luiden. Dat sprake zal zijn van een strikter regime voor het toepassen van staalslakken als niet-vormgegeven bouwstof is wel zeker. Mocht u vragen hebben over dit thema, neemt u dan gerust contact op met de auteurs.



Aron Wever

Wilbert van Eijk (advocaat-partner) en Aron Wever (advocaat) zijn beiden verbonden aan Van Iersel Luchtman advocaten (VIL) in 's-Hertogenbosch. Dit is een praktijk op het gebied van het omgevingsrecht en het milieustrafrecht, met een accent op afval- en bouwstoffenrecht. Beiden zijn lid van het brancheteam Afval & Recycling. Daarnaast maakt Aron ook deel uit van de sectie Omgeving & Recycling.

Tel. 088-9080827

E-mail: w.eijk@vil.nl of a.wever@vil.nl

Website: www.vil.nl

