



> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

Wienerberger B.V.
T.a.v. [REDACTED]
Postbus 8
6653 ZG Deest

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid

Rijnstraat 8
Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag

Contactpersoon
[REDACTED]
Senior Beleidsmedewerker

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/87729

Datum **- 3 MEI 2018**
Betreft Rechtsoordeel bijproduct gebroken keramisch
restmateriaal

Geachte [REDACTED]

Naar aanleiding van uw verzoek d.d. 3 oktober 2017 via de webtoets 'Afval of Grondstof' van Rijkswaterstaat om beoordeling van de bijproductstatus van gebakken keramisch restmateriaal bericht ik u als volgt.

Uw verzoek

Uw verzoek betreft gebakken keramisch restmateriaal afkomstig van de productie van bakstenen, kleidakpannen en raamdorpels, dat wordt ingezet als vervanging van de natuurlijke delfstof gebroken lava in de productie van straatbakstenen.

Voor de beoordeling heeft u informatie geleverd, gebaseerd op de vragen die in de webtoets 'Afval of Grondstof' zijn opgenomen. Verder heeft u per e-mail op 1 november 2017 en 17 januari 2018 geantwoord op aanvullende vragen. Hierna volgt een samenvatting van uw verzoek met alle mij bekende relevante gegevens, gevolgd door mijn beoordeling. Mijn beoordeling is gebaseerd op de door u ingevulde vragen van de webtoets, de overige door u daarbij ingediende stukken en de later door u per e-mail gestuurde aanvullende informatie, met inachtneming van de thans geldende nationale en Europese wet- en regelgeving, het in dit kader door het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat ontwikkelde beleid en de nationale en Europese jurisprudentie.

Beschrijving van de stof en de toepassing

Wienerberger B.V. is een producent van keramisch materiaal in Nederland en produceert onder andere metselbakstenen, straatbakstenen, kleidakpannen en raamdorpels. Deze producten van Wienerberger zijn voorzien van een CE Keurmerk en voldoen daarmee aan de daarvoor geldende regels binnen de Europese Economische Ruimte.

Tijdens de productie van keramische producten als bakstenen, kleidakpannen en raamdorpels is er een bepaalde hoeveelheid uitval. Wienerberger streeft naar zo min mogelijk productie-uitval tijdens het proces (volgens Wienerberger is de uitval ongeveer 0,1 %). Uitval ontstaat door onder andere bakbreuk of breuk tijdens stapelen, verpakken en sorteren. Maar ook door kleurverschillen in batches. Het gaat derhalve niet om uitval door verkeerde menging van grondstoffen. Het

gebakken restmateriaal komt vrij tijdens de uitval bij vijftien productielocaties van Wienerberger waar keramische bouwmaterialen worden gemaakt. Het vrijgekomen gebakken restmateriaal wordt verwerkt bij twee productielocaties van straatbakstenen van Wienerberger.

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/87729

Het restmateriaal betreft schone, gebakken grondstof. Dit materiaal wordt vanaf de verschillende productielocaties in de originele uitvalstaat naar één van de twee straatbaksteenfabrieken getransporteerd waar het wordt gebroken en verkleind in een mobiele puinbreekinstallatie tot circa 3 mm. Daarna wordt het materiaal opgeslagen in een tussenopslag. Vanaf de tussenopslag wordt het materiaal direct, gedoseerd, toegevoerd in de straatbaksteenproductie. Het vervangt hierbij de natuurlijke delfstof gebroken lava.

De keramische producten zoals die bij Wienerberger geproduceerd worden, voldoen aan de uitlooeisen met betrekking tot het Besluit bodemkwaliteit. Na productieverwerking van het restmateriaal worden (zoals aan alle bouwkeramische producten in buitentoepassing) periodiek uitloogproeven verricht. De straatbakstenen die keramisch restmateriaal bevatten voldoen aan de in BRL 2360 vastgelegde producteisen.

Juridisch kader

Voor het beoordelen van de vraag of een stof, mengsel of voorwerp als bijproduct is aan te merken, is voorwaarde dat wordt voldaan aan hetgeen is bepaald in artikel 1.1, lid 6, 4^e volzin, van de Wet milieubeheer (Wm):

"Als afvalstoffen worden in elk geval niet aangemerkt stoffen, mengsels of voorwerpen die bijproducten zijn in de zin van artikel 5 van de kaderrichtlijn afvalstoffen, indien deze bijproducten voldoen aan de in dat artikel gestelde voorwaarden en aan de in een krachtens dat artikel van de kaderrichtlijn afvalstoffen vastgestelde uitvoeringsmaatregel of in een regeling van Onze Minister daartoe aangegeven criteria."

Artikel 5 van richtlijn 2008/98/EG (hierna "kaderrichtlijn") spreekt over "een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp". De door de Europese Commissie uitgebrachte *Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on waste* van juni 2012 (hierna: "Guidance") gebruikt hiervoor de term *productieresidu*. Een beoordeling als bijproduct kan dus alleen betrekking hebben op productieresiduen; stoffen of materialen die vrijkomen uit een productieproces.

Voor gebakken keramisch restmateriaal is noch een Europese uitvoeringsmaatregel, noch een Nederlandse ministeriële regeling vastgesteld. In dat geval, zo volgt uit paragraaf 1.2 van de *Guidance*, moet van geval tot geval een toetsing gedaan worden aan de in artikel 5 van de kaderrichtlijn gestelde voorwaarden.

Een productieresidu kan alleen als bijproduct worden aangemerkt (en niet als afvalstof in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer), indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- a) *het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;*
- b) *de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is;*
- c) *de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en*

- d) *verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.*

Voor de beoordeling van voorwaarden b en c wordt aangesloten bij de toelichting die wordt gegeven in de Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen van 18 maart 2015 (verder: Regeling criteria bijproducten). Over voorwaarde b wordt hier onder meer gezegd:

"Als duidelijk is dat het productieresidu wordt toegepast in een bewezen functioneel en beheersbaar proces, dat wil zeggen een proces dat een specifiek beoogd product (stof, materiaal, voorwerp, artikel) oplevert, of een specifiek beoogde kwaliteit (energie, bodemverbetering, ophoging, afdekking, enz.), kan dat proces worden aangemerkt als 'normale productiepraktijk' en kunnen alle behandelingen die in het kader van dat proces plaatsvinden worden aangemerkt als 'gangbaar' bij deze normale productiepraktijk. "

Over voorwaarde c wordt onder meer gezegd:

"het residu is onlosmakelijk gekoppeld aan het productieproces waarbij het ontstaat, dat wil zeggen het ontstaat bij de gangbare, normaal beheerste uitvoering van het proces. Dit betekent dat niet wordt voldaan aan voorwaarde c als het residu ontstaan is door een niet-beheerste afwijking van het normale verloop van een productieproces."

In het licht van de toetsing op de rechtmatigheid van het gebruik (voorwaarde d) omvat het juridisch kader ook de regelgeving die geldt voor de toepassing van keramisch restmateriaal in het productieproces van nieuwe bakstenen, kleidakpannen en raamdorpels.

Beoordeling

Is de stof een productieresidu?

Gebakken keramisch restmateriaal komt vrij bij de productie van metselbakstenen, straatbakstenen, kleidakpannen en raamdorpels. In de terminologie van de kaderrichtlijn komt het gebakken keramisch restmateriaal vrij zonder dat dit in de eerste plaats de bedoeling is van het productieproces. Gebakken keramisch restmateriaal beoordeel ik daarom als een productieresidu.

Voorwaarde (a): Is het zeker dat de stof zal worden gebruikt?

U geeft aan dat het keramisch restmateriaal in het eigen productieproces van straatbakstenen zal worden toegepast als inputmateriaal voor straatbakstenen ter vervanging van de natuurlijke delfstof gebroken lava. Het aanbod van dit restmateriaal is lager dan de benodigde hoeveelheid.

Op basis van de door u aangeleverde informatie acht ik het aannemelijk dat het keramisch restmateriaal dat afgezet wordt voor toepassing als toeslagmateriaal in de productie van straatbakstenen ook daadwerkelijk hier toegepast gaat worden. Daarmee is voldoende aangetoond dat het gebakken keramisch restmateriaal voldoet aan voorwaarde a.

Voorwaarde (b): Kan de stof onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is?

Uit uw gegevens blijkt dat het gebakken keramisch restmateriaal wordt gebroken en verkleind om het geschikt te maken voor toepassing in de productie van

straatbakstenen. Het gebakken uitvalmateriaal betreft schoon, gebakken materiaal. Dit materiaal wordt vanaf de verschillende productielocaties in de originele uitvalstaat naar de fabriek voor straatbaksteen getransporteerd. Na tussenopslag wordt het materiaal gebroken/verkleind tot maximaal circa 3 mm, waarna het rechtstreeks of via een constante kleine dosering in de steenfabricage wordt toegepast. Dit ter vervanging van primaire grondstoffen. Ook de primaire grondstof die vervangen wordt, de lava, moet gebroken worden voordat het kan worden gebruikt in de steenfabricage.

De genoemde handelingen kunnen aangemerkt worden als functioneel en gangbaar bij de normale productiepraktijk van toeslagmateriaal voor keramische materialen.

Hiermee is aan voorwaarde b voldaan.

Voorwaarde (c): Is de stof geproduceerd als een integraal onderdeel van het productieproces?

Uit de door u geleverde informatie blijkt dat het restmateriaal wordt verkregen bij een normaal beheerst productieproces waarbij diverse keramische producten worden verkregen. Het keramisch restmateriaal is niet het resultaat van onbeheerste afwijkingen van het normale productieproces. Het ontstaan is een integraal onderdeel van de productie van metselbakstenen, straatbakstenen, kleidakpannen en raamdorpels. Bij Wienerberger is geen sprake van vermenging van het uitvalmateriaal met stoffen van andere herkomst.

Uit de procesinformatie blijkt dat het ontstaan van het gebakken keramische restmateriaal onlosmakelijk is verbonden met het reguliere productieproces. Hiermee is aan voorwaarde c voldaan.

Voorwaarde (d): verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid

U geeft aan dat het gebakken keramische restmateriaal dezelfde eigenschappen bezit als het oorspronkelijke eindproduct. Deze materialen zijn toegestane producten met een CE-label en het produceren ervan is toegestaan op basis van de omgevingsvergunning milieu. De uitval bij Wienerberger is niet ontstaan door foute menging van het ingaande materiaal. Het is daardoor niet aannemelijk dat er mogelijke concentraties van ongewenste stoffen in de uitval terecht komt. U geeft tevens aan dat het oorspronkelijke gebakken keramische restmateriaal geen ingrediënten bevat waarvoor wettelijke beperkingen gelden, of op de REACH-kandidatenlijst van zeer zorgwekkende stoffen zijn vermeld. Er zijn geen aanwijzingen dat naast de hiervoor genoemde informatie er nog andere aandachtspunten zijn voor risico's voor milieu en gezondheidsbescherming. Bij het bepalen of de beoogde toepassing van de gebakken keramisch restmateriaal geen ongunstig effect voor het milieu heeft, is ook gekeken naar de minimumstandaard volgens het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP3). Zou het gebakken keramisch restmateriaal de status "afvalstof" hebben, dan zou de verwerking moeten voldoen aan deze minimumstandaard. Zonder het etiket "afval" is de verwerking niet gebonden aan het LAP. Echter een laagwaardiger toepassing dan de minimumstandaard is te beschouwen als een milieunadeel. In dat geval voldoet de toepassing van de gebakken keramisch restmateriaal niet aan voorwaarde d.

Gebakken keramisch restmateriaal valt als afvalstof onder sectorplan 29, (overig) steenachtig materiaal. De minimumstandaard hiervoor is recycling.

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/87729

De toepassing als bouwstof in de eigen productie van keramische materialen is gelijk aan recycling en is daarmee gelijkwaardig aan de minimumstandaard.

Op basis van uw informatie stel ik vast dat het gebakken keramisch restmateriaal hiermee aan voorwaarde d voldoet.

Rechtsoordeel

Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat het beschreven gebakken keramisch restmateriaal, met toepassing in de productie van straatbakstenen, kan worden aangemerkt als een bijproduct in de zin van artikel 1.1, 6e lid, 4^e volzin, Wet milieubeheer.

Dit rechtsoordeel is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Het heeft een informatief karakter en kan als zodanig door u worden ingebracht bij beoordelingen en beschikkingen door het bestuursorgaan dat bevoegd gezag is ten aanzien van uw activiteiten.

Ik wijs u erop dat mijn oordeel in beginsel alleen betrekking heeft op gebakken keramisch restmateriaal van de hiervoor vermelde producent, door de betreffende producent vastgesteld en vastgelegd, verifieerbaar voor het bevoegd gezag. De in dit rechtsoordeel gegeven uitleg van de toepasselijke wettelijke voorschriften kan daarnaast worden gebruikt als handvat voor de beoordeling van mogelijke andere activiteiten soortgelijk aan die in dit rechtsoordeel omschreven.

Verder wijs ik u erop dat nog andere wet- en regelgeving dan de hierboven genoemde van toepassing kan zijn op gebakken keramisch restmateriaal. U bent zelf verantwoordelijk om na te gaan welke wet- en regelgeving dit is en hieraan te voldoen.

In het geval dat gebakken keramisch restmateriaal wordt geëxporteerd, geldt onverminderd Verordening (EG) Nr. 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (EVOA) wanneer de betrokken autoriteiten buiten Nederland gebakken keramisch restmateriaal aanmerken als afvalstof.

Dit rechtsoordeel zal zonder vermelding van persoonsnamen ter informatie voor derden worden gepubliceerd op:

<https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/toetsing-afval/>.

Indien u wenst dat ook de in het rechtsoordeel genoemde rechtspersonen in de publicatieversie worden geanonimiseerd, dient u dit binnen 14 dagen na het ontvangen van dit rechtsoordeel schriftelijk te melden.¹

¹ T.a.v. [REDACTED] Rijkswaterstaat te Utrecht, Postbus 2232, 3500 GE Utrecht.

Ten slotte wijs ik u erop dat mijn oordeel, dat is gebaseerd op de door u geschetste feiten en omstandigheden, de thans geldende wet- en regelgeving en mijn beleid hierop en jurisprudentie, op enig moment door gewijzigde feiten of omstandigheden of nieuwe wet- en regelgeving en jurisprudentie achterhaald kan zijn en dan niet meer geldt. Het is uw verantwoordelijkheid om u op de hoogte te houden van dit soort wijzigingen.

Ons kenmerk
IENW/BSK-2018/87729

Hoogachtend,

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT,
namens deze,
DE WND. DIRECTEUR DUURZAAMHEID,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'P.M. Díez', is written over a horizontal line.

P.M. Díez