



> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

[Redacted address information]

Bestuurskern
Dir. Duurzaam Leefomg en
Circ Economie / Cluster C

Contactpersoon
[Redacted name]
Senior beleidsmedewerker

T [Redacted phone number]
E [Redacted email address]

Ons kenmerk
IENW/BSK-2020/39507

Datum 17 maart 2020
Betreft Rechtsoordeel bijproduct ruthneroxide

Geachte [Redacted],

Naar aanleiding van uw verzoek om middels een rechtsoordeel te beoordelen of er in uw situatie sprake is van het bijproduct ruthneroxide en daarmee niet van een afvalstof, bericht ik u als volgt.

Uw verzoek

U hebt op 13 april 2017 via de webtoets "Afval of Grondstof" van Rijkswaterstaat verzocht om middels een oordeel vast te stellen of in de situatie van [Redacted] (hierna [Redacted]), sprake is van de bijproductstatus van ruthneroxide en daarmee niet van afval. Uw verzoek betreft ruthneroxide afkomstig uit de regeneratie van zoutzuur dat gebruikt is bij het beitsen (ontdoen van ijzeroxides) van rollen staal. Het ruthneroxide is bestemd als grondstof voor toepassing als kleurmiddel in bakstenen. Op 13 april 2017 heeft u een ontvangstbevestiging ontvangen.

Voor de beoordeling van het verzoek heeft u informatie geleverd via de webtoets "Afval of Grondstof". Verder heeft u op 14 juni 2018 per e-mail op aanvullende vragen geantwoord. Daarnaast is er telefonisch contact geweest. Door Rijkswaterstaat is tevens advies ingewonnen bij het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna "RIVM").

Op basis van de ingewonnen gegevens en het bestaand beoordelingskader, volgt hierna een beschrijving van het proces van [Redacted] met betrekking tot ruthneroxide, het algemeen beoordelingskader, de beoordeling van uw verzoek en, tot slot het oordeel.

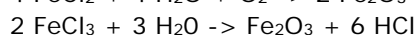
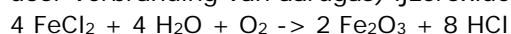
Procesbeschrijving ruthneroxide

Onderstaande omschrijving van het proces aangaande ruthneroxide is op basis van de gegevens die door de verzoeker zijn aangeleverd.

Aard en herkomst van ruthneroxide

[Redacted] produceert staal in een aantal processtappen. Bij het warm walsen van het staal ontstaat er ijzeroxide (roest), de zogeheten walshuid. Om te zorgen dat het staal schoon is, gebruikt [Redacted] zoutzuur om het ijzeroxide van de rollen staal af te halen, het zogeheten beitsen. Er blijft na dit beitsen naast schoon staal een stroom gebruikt zoutzuur over, dat wil zeggen zoutzuur met ijzerchloride.

Deze stroom wordt "beitszuur" genoemd. Het beitszuur wordt binnen de inrichting van ██████ geregenereerd tot schoon (d.w.z. herbruikbaar) zoutzuur en ruthneroxide. In dit proces wordt het beitszuur in een "scrubber" gebracht voor de wassing van chloordampen uit de rookgassen. Hierbij ontstaat een voorconcentraat, dat via de "venturi" (t.b.v. koeling) in de reactor wordt geïnjecteerd. Hier ontstaan door thermische ontbinding (met warmte gegenereerd door verbranding van aardgas) ijzeroxide en zoutzuurdamp.



In volgende stappen (cycloon en absorber) van het proces wordt het ijzeroxide uit de rookgassen gehaald en de zoutzuurdampen worden vervolgens geabsorbeerd in zuurspoelwater. Het ontstane ijzeroxide is het ruthneroxide. De geabsorbeerde zoutzuurdampen in zuurspoelwater worden in een tweede absorber gewassen tot geregenereerd zoutzuur dat weer ingezet wordt als zoutzuur voor het beitsen van rollen staal binnen ██████.

Toepassing van ruthneroxide

Momenteel wordt het ruthneroxide binnen ██████ hergebruikt als erts voor de staalproductie. In het verleden werd ruthneroxide door ██████ verkocht ten behoeve van de productie van cassettebandjes en beeldbuizen.

██████ wil het ruthneroxide op de markt brengen voor toepassing als pigment in de baksteenproductie. Het ruthneroxide wordt dan door een afnemer van ██████ elders vermalen. Hierbij wordt het ook gemengd met water. Tenslotte wordt het als pigment verkocht aan baksteenproducenten die het gebruiken om bakstenen te kleuren.

Bij ██████ ontstaat gemiddeld circa 20 kiloton ruthneroxide per jaar. Het materiaal is REACH geregistreerd onder nummer 01-2119457614-35-0026.

Algemeen beoordelingskader

Voor het beoordelen of een stof, mengsel of voorwerp (hierna "materialen") als bijproduct is aan te merken en niet als afvalstof, is voorwaarde dat wordt voldaan aan hetgeen is bepaald in artikel 1.1, zesde lid, vierde volzin, van de Wet milieubeheer (hierna "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 [Richtlijn 2008/98 betreffende 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.

Het begrip afvalstof is gedefinieerd in artikel 1.1, eerste lid, Wm:

Alle stoffen, preparaten [mengsels] of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Het kernelement "zich ontdoen" is niet nader gedefinieerd in de wet. Wel blijkt uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna "HvJ-EU") dat dit begrip dient te worden uitgelegd door alle omstandigheden van het geval in aanmerking te nemen. Hierbij dient tevens te worden gelet op de tweeledige milieudoelstelling van het afvalstoffenecht, zoals verwoord in artikel 1 van Richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen (hierna ofwel de "Kaderrichtlijn afvalstoffen" of "Kra"):

- Voorkoming en vermindering van afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en –beheer; en
- Beperking van de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen en de verbetering van de efficiëntie van dergelijk gebruik.

Artikel 5, eerste lid, Kra spreekt van een bijproduct wanneer een materiaal “...het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp [dat materiaal] ...” en daarbij voldoet aan vier bijkomende voorwaarden, zoals hieronder uiteengezet.

- 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 ruthneroxide is momenteel noch een Europese uitvoeringsmaatregel, noch een Nederlandse ministeriële regeling van kracht die het moment kunnen bepalen waarop een bijproductstatus kan worden verkregen. Dit betekent dat er van geval tot geval een toetsing zal moeten plaatsvinden op basis van de in artikel 5, eerste lid, Kra gestelde voorwaarden.

Ook zijn het Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (hierna “LAP3”) en de Leidraad Afvalstof of Product uit 2018 relevant.

Beoordeling van het verzoek

Hier wordt zoals verzocht beoordeeld of op basis van de gegevens zoals boven omschreven, het voldoende zeker is dat in dit specifieke geval sprake is van een bijproduct daarmee niet van de afvalstofstatus

Is sprake van een stof die het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof?

Bij ██████ wordt warmgewalst (schoon) staal geproduceerd. Onderdeel van het productieproces is dat de ijzeroxides (roest) van het staal worden verwijderd met behulp van zoutzuur. Het mengsel van zoutzuur met ijzerchloride, ook wel beitszuur genoemd, wordt in een processtap vervolgens geregenereerd waarbij zoutzuur wordt teruggewonnen en ruthneroxide wordt verkregen.

Het ruthneroxide kan gezien worden als een stof die het resultaat is van een productieproces dat in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van gewalst schoon staal. Het ruthneroxide en het zoutzuur zouden niet bestaan als er geen productie van (schoon) staal zou zijn.

Het ruthneroxide ontstaat, net als het zoutzuur, als gevolg van een bewuste technische keuze in het productieproces: een regeneratiestap. Het feit dat het materiaal, in dit geval het ruthneroxide, ontstaat als gevolg van een technische keuze in het productieproces kan een aanwijzing zijn dat er sprake is van een bijproduct.

Om daadwerkelijk de status "bijproduct" toe te kunnen kennen, moet getoetst worden aan de vier voorwaarden die de Kra hiervoor stelt.

Voorwaarden van Artikel 5, eerste lid, Kra

Voorwaarde (a): Is het zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt?
Ruthneroxide (of ijzeroxide) is een gebruikelijke grondstof voor pigmenten bij de productie van bakstenen. De BREF Ferrometaalbewerking schrijft in paragraaf A.2.2.11:

"Het ijzeroxide van de hydrochloridezuur [zoutzuur] regeneratie kan in verschillende industrieën worden gebruikt als input van hoge kwaliteit, bijvoorbeeld:

- Als input voor de productie van ferromagnetische materialen.
- Als input voor de productie van ijzerpoeder, of
- Als input voor de productie van bouw materiaal, pigmenten, glas en keramiek."

█ heeft correspondentie getoond met een leveringsaanvraag en afspraken over de levering van ruthneroxide voor de toepassing als grondstof voor pigmenten.

Op basis van bovenstaande beschouwing, constateer ik dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

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

Het ruthneroxide moet om geschikt te worden als pigment in bakstenen nog vermalen worden en gemengd met water. Dit is een gangbare handeling voor pigmenten.

Op basis van bovenstaande beschouwing, constateer ik dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

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

Het ruthneroxide wordt verkregen bij het regenereren van het beitszuur om zoutzuur terug te winnen. Dit is een processtap in het grotere productieproces van produceren van schoon gewalst staal. De hoeveelheid ruthneroxide hangt direct af van de hoeveelheid zoutzuur dat uit het beitszuur wordt geregenereerd.

Op basis van bovenstaande beschouwing, constateer ik dat aan deze voorwaarde wordt voldaan.

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

De relevante wetgeving voor ruthneroxide als pigment is REACH. Dit betreft op de eerste plaats een registratieplicht. Het materiaal is REACH geregistreerd onder nummer 01-2119457614-35-0026. Voor de levering aan afnemers is een veiligheidsinformatieblad opgesteld (CS1758/CS3265).

Uit de van [REDACTED] ontvangen gegevens blijkt dat er tevens leveringsvoorwaarden en specificaties zijn opgesteld en dat kan worden voldaan aan de eisen van de afnemer voor de boogde toepassing.

Over de vraag of het gebruik van ruthneroxide kan leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid is ten eerste advies ingewonnen bij het RIVM. Het RIVM geeft op basis van de beschikbare analyses aan dat er mogelijk ZZS in het ruthneroxide aanwezig zijn (waaronder bijvoorbeeld nikkel(verbindingen)), maar dat de gehalten waarschijnlijk onder de detectielimiet blijven en in elk geval dermate laag zijn dat (conform LAP3) er geen risicoanalyse nodig is. De conclusie van het RIVM is *"dat de ZZS-concentratie zeer laag is, en de blootstelling daardoor verwaarloosbaar is. Het risico voor mens en milieu is daardoor als klein te karakteriseren."*

De conclusie van het RIVM volgend wordt aangenomen dat het risico dusdanig klein is dat dit geen onaanvaardbare effecten heeft voor milieu en de menselijke gezondheid.

Veilige werkomstandigheden voor werknemers in de inrichting worden door Arbo-wetgeving geregeld en zijn geen onderdeel van toetsing van een rechtsoordeel, volgend uit de Kra en de Wm.

Bij het bepalen of de beoogde toepassing van ruthneroxide over het geheel genomen geen ongunstig effect voor het milieu of de menselijke gezondheid heeft, is ten tweede gekeken naar de voor dit materiaal op grond van de afvalhiërarchie in het LAP3 neergelegde minimumstandaard. Wanneer aan ruthneroxide een laagwaardiger toepassing wordt gegeven dan de minimumstandaard, is het in het licht van de doelstelling van efficiënt grondstoffenverbruik en de boordeling van alle relevante nadelige effecten voor het milieu gerechtvaardigd om ruthneroxide, ondanks dat het voldoet aan de overige voorwaarden, toch als afvalstof te kwalificeren om af te kunnen dwingen dat ruthneroxide voldoende hoogwaardig verwerkt wordt. De in LAP3 opgenomen minimumstandaarden gelden immers alleen voor afvalstoffen. In het geval de beoogde toepassing van ruthneroxide echter reeds voldoet aan de voorgeschreven minimumstandaard is er in het licht van de afvalhiërarchie geen rechtvaardiging om ruthneroxide op basis hiervan te kwalificeren als een afvalstof.

In het geval dat ruthneroxide als afvalstof moet worden beschouwd, is sectorplan 3, procesafhankelijk industrieel afval van productieprocessen uit LAP3 van toepassing. De minimumstandaard van dit sectorplan is recycling voor zover het materiaal geschikt is voor recycling. Definitie van recycling in de Kaderrichtlijn afvalstoffen is: "elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Dit omvat het opnieuw bewerken van organisch afval, maar het omvat niet energierugwinning, noch het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal;" De toepassing als kleurmiddel in bakstenen voldoet aan de definitie van recycling en daarmee dus aan de gestelde standaard in het sectorplan.

Op basis van bovenstaande beschouwing, constateer ik dat aan de voorwaarde van voldoende hoogwaardige toepassing wordt voldaan.

Oordeel

Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat ruthneroxide als bijproduct kan worden gezien en dat daarmee geen sprake is van een afvalstof in de zin van artikel 1.1, eerste lid van de Wet milieubeheer. Ik wijs u erop dat mijn oordeel in beginsel alleen betrekking heeft op ruthneroxide in samenhang met het hiervoor beschreven proces van [REDACTED], met inbegrip van de in uw verzoek voorgelegde bewerking en toepassing van ruthneroxide, verifieerbaar voor het bevoegd gezag.

De in dit rechtsoordeel gegeven uitleg van het beoordelingskader kan daarnaast worden gebruikt als handvat voor de beoordeling van mogelijke andere, soortgelijke situaties.

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.

In het geval dat het materiaal ruthneroxide wordt geëxporteerd, geldt onverminderd de Verordening 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (oftewel de "Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen" of "EVOA") indien de bevoegde buitenlandse autoriteiten het product aanmerken als afvalstof.

Verder wijs ik u erop dat nog andere dan de in dit document genoemde wet- en regelgeving, jurisprudentie en beleid van toepassing kan zijn op ruthneroxide en [REDACTED]. U bent zelf verantwoordelijk om na te gaan waaraan u verder moet voldoen.

Ik attendeer u er tevens op dat mijn oordeel op enig moment door gewijzigde feiten of omstandigheden of nieuwe wet- en regelgeving, jurisprudentie en beleid achterhaald kan zijn. In dat geval geldt dit rechtsoordeel niet meer. Het is uw verantwoordelijkheid om op de hoogte te blijven van zulke wijzigingen.

Ten slotte deel ik u mede dat dit document ter informatie voor derden zal worden gepubliceerd.¹ Dit is zonder vermelding van persoonsnamen. Daarnaast wordt in principe ook de aangehaalde rechtspersonen geanonimiseerd. Indien u wenst, kunt u binnen veertien dagen na het ontvangen van dit rechtsoordeel verzoeken om de aangehaalde rechtspersonen niet geanonimiseerd te publiceren.²

Hoogachtend,

DE MINISTER VOOR MILIEU EN WONEN,
namens deze,
DE DIRECTEUR DUURZAME LEEFOMGEVING EN CIRCULAIRE ECONOMIE,



Mevr. drs. E.E. de Kleuver

¹ Op <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/toetsing-afval>.

² Rijkswaterstaat, t.a.v. [REDACTED].