



> Retouradres Postbus 20901 2500 EX Den Haag

Tata Steel IJmuiden BV
t.a.v.
Wenckebachstraat 1
1951 JZ Velsen-Noord

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster C

Den Haag
Postbus 20901
2500 EX Den Haag

Contactpersoon

senior beleidsmedewerker

Kenmerk:
IENM/BSK-2017/215506

Datum **22 SEP. 2017**
Betreft Rechtsoordeel LD-Staalslak

Geachte

Naar aanleiding van uw verzoek d.d. 26 januari 2017 via de webtoets 'Afval of Grondstof' van Rijkswaterstaat om beoordeling van de bijproductstatus van LD-staalslak bericht ik u als volgt.

Uw verzoek

Uw verzoek betreft LD-staalslak, afkomstig van de productie van staal, te beschouwen als bijproduct. U dient dit verzoek in namens Tata Steel IJmuiden BV (hierna: Tata).

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 (d.d. 14 februari, 26 april, 17 mei 2017) op aanvullende vragen geantwoord.

Beschrijving van de stof en de toepassing

Uit uw verzoek blijkt dat LD-staalslak ontstaat bij de productie van staal. Bij Tata wordt staal gemaakt in een converter volgens het Linz-Donawitzproces. Hierbij ontstaat LD-staalslak door in de converter verontreinigingen te binden met behulp van de toevoeging van een flux (zoals kalksteen en/of dolomiet) en het inblazen van zuurstof in het gesmolten ruwijzer. Vanwege de oxiderende omstandigheden worden sommige elementen gedeeltelijk geoxideerd en dragen bij tot de vorming van slak. Andere bestanddelen worden chemisch gebonden in de slak (zoals silicium, vanadium en fosfor).

Het proces wordt gestuurd op de kwaliteit van het staal en de samenstelling van de slak, dit laatste met name op de verhouding SiO_2/CaO . De inhoud van de converter is oververzadigd met kalk, waardoor na afkoeling de overtollige kalk in de vorm van kalkpitten in de slak achterblijft, de zogenoemde vrije kalk. Het proces bij Tata is erop gericht de hoeveelheid vrije kalk in de LD-staalslak zo laag mogelijk te houden.

De staalslak wordt bij een temperatuur van circa 1600 °C in pannen getapt, waarbij een fractie staal kan meekomen. De pannen worden leeggegoten in een slakbed en op gecontroleerde wijze gekoeld aan de lucht. Hierbij wordt de slak ook

regelmatig besproeid met water. Uiteindelijk ontstaat een kristallijn gesteente: De LD-staalslak waarin een staalfractie aanwezig is.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster C

Dit gesteente wordt uitgegraven, gezeefd en ontijzerd om het aanwezige staal aan de slak te onttrekken door Harsco Metals Holland BV. Dit gebeurt in opdracht van Tata en op het terrein van Tata. De LD-staalslak is direct toepasbaar als steen- of zandvervanger, maar wordt ontijzerd vanwege de economische waarde van het staal, dat direct ingezet kan worden in het staalproces. In een overeenkomst tussen Tata en Pelt & Hooykaas is vastgelegd dat Pelt & Hooykaas de LD-staalslak na ontijzering van Harsco zal afnemen. Deze LD-staalslak wordt door Pelt & Hooykaas BV vermarkt als verschillende eindproducten voor diverse toepassingen.

Datum

22 SEP. 2017

Het toepassingsgebied van LD-staalslak hangt af van het gehalte aan vrije kalk. LD-staalslak met een hoger vrij kalkgehalte ondergaat een natuurlijke veroudering tijdens het koel- en ontijzeringsproces, waardoor het toepassingsgebied van deze kwaliteiten wordt vergroot. Door de aanwezigheid van vrije kalk kan LD-staalslak een (tijdelijke) pH-verhogende werking hebben. De mate en duur van deze pH-verhogende werking is afhankelijk van de omstandigheden waaronder LD-staalslak wordt ingezet. Contact met water moet zoveel mogelijk voorkomen worden. Als het materiaal in oppervlaktewater wordt toegepast, kan dit alleen in grote oppervlaktewateren genoemd in Bijlage O in de Regeling bodemkwaliteit, waarbij afhankelijk van de omstandigheden maatregelen moeten worden genomen. Om de pH-verhoging te voorkomen informeert Pelt & Hooykaas BV de afnemers over deze aspecten van de toepassing van LD-staalslak door een presentatie, en levering van werkinstructies, waarin voorzorgsmaatregelen zijn opgenomen om adequate voorzieningen te treffen om een eventueel pH-effect tegen te gaan. De afnemer dient een verklaring te ondertekenen dat deze informatie is ontvangen, waarmee invulling gegeven wordt aan de zorgplicht uit artikel 7 van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk).

De toepassing waarvoor de bijproductstatus wordt aangevraagd is het gebruik van LD-staalslak voor verschillende eindproducten en steenbestorting in de Grond, Weg en Waterbouw (GWW). Het materiaal wordt in de GWW onder andere gebruikt als LD-granulaat voor verhardingslagen, als zandvervanging en als steenbestorting. Daarnaast geeft u aan dat het materiaal breder inzetbaar is voor vele andere toepassingen.

Ook verwijst u in uw verzoek naar de Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied die op 2 juni 2014 per brief bevestigd heeft dat de omgevingsdienst van mening is dat de LD-staalslak als bijproduct kan worden beschouwd.

Reactie op uw verzoek

Het resultaat van uw beoordeling is getoetst op basis van het door u ingevulde vragenformulier, 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 hierop gehanteerde beleid en de op dit moment bestaande nationale en Europese jurisprudentie.

U heeft in uw verzoek verschillende uiteenlopende toepassingen van LD-staalslak opgenomen. Rechtsoordelen worden op grond van jurisprudentie afgegeven op basis van een case-by-case benadering. Dat betekent dat het rechtsoordeel wordt afgegeven voor een specifiek materiaal met een specifieke toepassing. De door u vermelde mogelijke toepassingen zijn echter uiteenlopend omschreven in uw

verzoek, waarbij u heeft aangegeven met name te leveren als **bouwstof in de GWW**. Daarom beperkt dit rechtsoordeel zich tot LD-staalslak die geleverd wordt voor verschillende producten (LD-granulaat voor verhardingslagen, LD-staalslakgroep ZV voor zandvervanging) en steenbestorting (LD-staalslak voor de waterbouw) voor toepassing in de GWW en zoals deze vermarkt worden via Pelt & Hooykaas BV.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster C

Datum

22 SEP. 2017

Juridisch kader

Voor de beoordeling of een stof of voorwerp als bijproduct is aan te merken, geldt de 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 de 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.

De Europese Commissie heeft voor LD-staalslak geen uitvoeringsmaatregel vastgesteld. Ook is er in Nederland geen ministeriële regeling voor LD-staalslak 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 ministeriële Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen van 18 maart 2015 (verder: regeling). 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. "

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster C

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."

Datum

22 SEP. 2017

In het licht van de toetsing op rechtmatigheid (voorwaarde d) omvat het juridisch kader dus ook de regelgeving die specifiek geldt voor de toepassing van LD-staalslak als bouwstof in de GWW.

Beoordeling

Is de stof een productieresidu?

LD-staalslak komt vrij in de staalindustrie. Het hoofddoel van het productieproces is de productie van staal. In de terminologie van de kaderrichtlijn afval komt de LD-staalslak hierbij vrij zonder dat dit in de eerste plaats bedoeld is. De LD-staalslak beoordeel ik daarom als een productieresidu.

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

Tata beschikt over lopende contracten met Harsco Metals Holding BV en Pelt en Hooykaas BV. Uit het verzoek blijkt dat LD-staalslak een grondstof is die bij voorkeur in plaats van natuurlijke bouwgrondstoffen, zoals groevesteen en riviergrind, gebruikt wordt. U geeft aan dat de afzet afhankelijk is van de markt, maar dat de afgelopen 80 jaar nog nooit sprake is geweest van onverkoopbare staalslak en dit onderbouwt u met een overzicht van aanbod en afzet bij Pelt & Hooykaas BV over de jaren 2006 t/m 2014.

Met de door u aangeleverde informatie is voldoende aangetoond dat het vrijkomende LD-staalslak dat wordt gebruikt als bouwstof in de GWW 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?

Voordat LD-staalslak wordt ingezet als bouwstof in de GWW wordt staal teruggewonnen door Harsco Metals Holding BV en wordt de LD-staalslak gezeefd en gebroken om deze op specificatie (korrelmaat) te kunnen leveren. Het terugwinnen van het staal is een gangbare productiepraktijk met economische reden, omdat dit staal weer direct in het staalproductieproces ingezet kan worden. Het breken en zeven zijn dezelfde fysieke bewerkingen die ook worden toegepast op natuurlijke grondstoffen en zijn typische fysieke bouwstof-bewerkingen, waarbij de chemische samenstelling niet verandert. Deze bewerkingen worden daarom gezien als gangbaar bij de normale praktijk van het produceren van bouwstoffen in de GWW.

Hiermee is aan voorwaarde b voldaan.

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

Uit de procesinformatie blijkt dat LD-staalslak integraal ontstaat bij de productie van staal. Het proces bij Tata is erop gericht de hoeveelheid vrije kalk in de LD-staalslak zo laag mogelijk te houden.

Hiermee is ook 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

Uit uw informatie blijkt dat de samenstelling en eigenschappen van LD-staalslak, de eindproducten en de toepassing voldoen aan het Bbk. Dit is aangetoond met verwijzing naar BRL 9345 en het gegeven dat de LD-staalslak aan de eindgebruiker geleverd wordt met het bijbehorende NL BSB-productcertificaat.

U geeft aan dat regelmatig wordt getoetst of de LD-staalslak die wordt geproduceerd steeds een voldoende milieutechnische kwaliteit heeft om te voldoen aan de eisen van het Bbk.

LD-staalslak zonder afvalstatus valt onder REACH en moet daarom een registratie hebben om op de markt gebracht en gebruikt te worden. Uit uw informatie blijkt dat de LD-staalslak geregistreerd is in het kader van de Europese REACH wetgeving Verordening (EG) No 1907/2006 (EG, 2006). Het product is geregistreerd onder de EC naam "Steelmaking Slag Converter (BOS)" (LD-staalslak) met EC nummer 294-409-3/CAS nr. 91722-09-7. In het REACH veiligheidsblad, horende bij het verzoek d.d. 26 januari 2017, wordt aangegeven dat de LD-staalslak onder de voorgegeven behandelingen bij opslag en transport en toepassingen over het geheel genomen geen ongunstige effecten heeft op milieu en menselijke gezondheid. De blootstelling van mensen die werken met staalslak moet gedurende en na normaal gebruik geminimaliseerd worden door middel van een normale, juiste industriële hygiënische praktijk, en gangbare maatregelen die noodzakelijk zijn voor de bescherming van de veiligheid en gezondheid, zoals stofbestrijding.

U geeft aan dat bij afzet wordt voldaan aan de kwaliteitseisen van het Bbk. Voor de niet-genormeerde (tijdelijke) pH-effecten bestaat de zorgplicht zoals benoemd in artikel 13 van de Wet Bodembescherming en artikel 7 van het Bbk. Hieraan wordt invulling gegeven door levering onder certificaat en verstrekking van informatie en werkinstructies om afnemers te informeren over de mogelijke toepassingen en eventueel te nemen maatregelen. In het certificaat is de voorwaarde opgelegd dat toepassing dient plaats te vinden conform de instructies, en tevens zal de afnemer een verklaring moeten ondertekenen dat de informatie om invulling te kunnen geven aan de zorgplicht is ontvangen. De zorgplicht geldt zowel voor de toepassing van LD-staalslak als afvalstof, als voor de toepassing van LD-staalslak als bijproduct.

Op basis van de gegeven informatie, het proces en de toegepaste stoffen, is er geen aanleiding om te verwachten dat er risico's zijn die niet gedekt zijn door de eisen en normen die gelden. U geeft ook aan dat er geen risico's zijn voor mens en milieu.

Bij het bepalen of de beoogde toepassing van de LD-staalslak geen ongunstig effect voor het milieu heeft is ook gekeken naar de minimumstandaard volgens het Landelijk Afvalbeheerplan 2009-2021 (LAP2). Zou de LD-staalslak 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

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster C

Datum

22 SEP. 2017

als een milieunadeel. In dat geval voldoet de toepassing van de LD-staalslak niet aan voorwaarde d.

LD-staalslak valt als afvalstof onder sectorplan 3, Procesafhankelijk industrieel afval van productieprocessen. De minimumstandaard voor LD-staalslak is recycling. De toepassing als bouwstof in de GWW is te zien als recycling en is daarmee gelijkwaardig aan de minimumstandaard.

Bestuurskern
Dir. Duurzaamheid
Cluster C

Datum

22 SEP. 2017

Op basis van uw informatie stel ik vast dat de LD-staalslak hiermee aan voorwaarde d voldoet.

Rechtsoordeel

Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat **de beschreven LD-staalslak met beschreven toepassing als bouwstof in de GWW, zoals gereguleerd in het Bbk, kan worden aangemerkt als een bijproduct** in de zin van artikel 1.1, 6^e 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 de LD-staalslak 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 LD-staalslak. U bent zelf verantwoordelijk om na te gaan welke wet- en regelgeving dit is en hieraan te voldoen.

In het geval dat LD-staalslak wordt geëxporteerd, geldt onverminderd de EVOA-verordening wanneer de betrokken autoriteiten buiten Nederland LD-staalslak aanmerken als afvalstof.

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

<http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/afval/afval/>.

Indien u wenst dat ook de in het rechtsoordeel genoemde rechtspersonen in de publicatieversie wordt geanonimiseerd dient u dit binnen 14 dagen na het ontvangen van dit rechtsoordeel schriftelijk te melden¹.


Ik wijs er tenslotte op 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.

Bestuurskern
Dir.Duurzaamheid
Cluster C

Datum

22 SEP. 2017

DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU,
namens deze,
DE DIRECTEUR DUURZAAMHEID,


Mevr. drs. J.C.W. Vlug

1 T.a.v. _____, Rijkswaterstaat te Utrecht, Postbus 2232, 3500 GE
Utrecht