



> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

Vliegasunie  
t.a.v.  
Postbus 265  
4100 AG Culemborg

**Bestuurskern**  
Dir.Duurzaamheid  
Cluster C  
Plesmanweg 1-6  
Den Haag  
Postbus 20904  
2500 EX Den Haag

**Contactpersoon**

**Ons kenmerk**  
IenM/BSK-2016/104860

**Bijlage(n)**

Datum **24 AUG. 2016**  
Betreft Rechtsoordeel bijproduct status bodemas met toepassing  
als ophoog- en funderingsmateriaal

Geachte

Naar aanleiding van uw brief d.d. 27 juli 2014 aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, directoraat-generaal Rijkswaterstaat, kenmerk 1079/AS, bericht ik u als volgt. Gedurende de periode die verstreken is sinds uw brief is enkele malen contact met u geweest over de uitloop van de beantwoording.

#### **Uw verzoek**

In uw brief geeft u aan dat de Vliegasunie van mening is dat *bodemassen* afkomstig van kolengestookte elektriciteitscentrales, als het aangeleverd wordt als grondstof voor de grond-, water- en wegenbouw (GWW) als *ophoog- en funderingsmateriaal*, een bijproduct is. U verzoekt om dit te toetsen. Omdat de Vliegasunie dit bodemas niet zelf produceert, heeft u een verklaring van een exploitant van een kolengestookte energiecentrale, te weten de kolencentrale Centrale Gelderland van GDF SUEZ Energie Nederland B.V. in Nijmegen, bijgevoegd om aan te geven dat de Vliegasunie namens hen dit verzoek doet.

Rijkswaterstaat heeft u een vragenformulier gestuurd, waarmee kan worden beoordeeld of de bodemas met de status van bijproduct (in plaats van afvalstof) op de markt kan worden gebracht.

#### *Beschrijving van de stof en de toepassing*

Uit uw verzoek blijkt dat de bodemas ontstaat bij de verbranding van poederkool in de ketel van de energiecentrale. In de ketel wordt de warmte gegenereerd voor de stoom die de turbines aandrijft, die op hun beurt de generator aandrijven. Het primaire doel is de productie van elektriciteit. Elke steenkool bevat as vormende bestanddelen, zodat het ontstaan van bodemas inherent is aan de productie van elektriciteit. De bodemas wordt verkregen door afvangst onder uit de ketel. Na afvangst wordt de bodemas gebroken en gezeefd om deze geschikt te maken voor intern transport en de uiteindelijke toepassing. De bodemas wordt als monostroom gescheiden gehouden om een goed vermarktbaar stof te hebben. De bodemas wordt op locatie opgeslagen. Dagelijks vindt er bemonstering plaats van de bodemassen. Deze monsters worden periodiek geanalyseerd door de producent. Door de afnemer, de Vliegasunie, wordt de kwaliteit beoordeeld. Op basis hiervan wordt bepaald of de bodemas voldoet aan de eisen voor de beoogde markt. Hiermee is de kwaliteit en toepassing al vastgelegd op de locatie van

productie. Bij het verlaten van de locatie van productie vindt er overdracht van eigendom plaats aan de Vliegasonie. De Vliegasonie verzorgt de levering aan verdere afnemers. De toepassing waarvoor hier de bijproductstatus wordt aangevraagd betreft de toepassing in de GWW als ophoog- en funderingsmateriaal.

**Bestuurskern**  
Dir.Duurzaamheid  
Cluster C

**Ons kenmerk**  
IenM/BSK-2016/104860

### **Reactie op uw verzoek**

Uw stelling dat de bodemassen de status van bijproduct hebben 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 op dit vlak gevoerde beleid en de op dit moment bestaande nationale en Europese jurisprudentie.

### **Juridisch kader**

Voor de beoordeling of een stof of voorwerp als bijproduct is aan te merken is het toetsingskader artikel 1.1, lid 6, 4<sup>e</sup> 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 ontstaan in een productieproces.

De Europese Commissie heeft voor bodemassen van kolengestookte elektriciteitscentrales geen uitvoeringsmaatregel vastgesteld. Ook is er in Nederland geen ministeriële regeling voor bodemassen 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 vol doet 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."*

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 rechtmatigheid (voorwaarde d) is specifiek de regelgeving voor de toepassing van bodemas voor de toepassing als ophoog- en funderingsmateriaal relevant.

## **Beoordeling**

*Is de stof een productieresidu*

De bodemas komt vrij in kolengestookte energiecentrales. Het hoofddoel van deze energiecentrales is de productie van elektriciteit. In de terminologie van de kaderrichtlijn afval komt de bodemas hierbij vrij zonder dat dit in de eerste plaats bedoeld is.

De bodemas beoordeel ik daarom als een productieresidu.

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

U geeft aan dat de gehele stroom bodemas al vele jaren nuttig wordt toegepast in de betonindustrie of de GWW. Voor beide toepassingen wordt door een afnemer beaamd dat er een markt is. Voor de toepassing in de GWW geeft de afnemer aan dat de bodemas concurreert met natuurlijke materialen en dat de bodemas een positieve waarde heeft.

U geeft aan dat bodemas specifieke eigenschappen heeft die het geschikt maken voor de toepassing in de GWW, namelijk de goede water doorlatendheid en de lage dichtheid. Bovendien geeft u aan dat de bodemassen onder KOMO certificaat geleverd worden. Dit certificaat valt onder de beoordelingsrichtlijn BRL 9302. Bij toepassing in de GWW wordt voldaan aan de eisen van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). De bodemas wordt elke dag bemonsterd en nadien geanalyseerd en op kwaliteit beoordeeld. Op basis daarvan wordt de geschiktheid van bodemas voor toepassing als grondstof voor de GWW vastgesteld op de locatie van productie. Op basis van de door u aangeleverde informatie acht ik het aannemelijk dat bodemas die afgezet wordt voor toepassing in de GWW ook daadwerkelijk hier toegepast gaat worden. Daarmee is voldoende aangetoond dat de vrijkomende bodemas 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?*

Ten aanzien van voorwaarde b is de vraag aan de orde of de handelingen die met

**Bestuurskern**  
Dir.Duurzaamheid  
Cluster C

**Ons kenmerk**  
IenM/BSK-2016/104860

de bodemas (moeten) plaatsvinden aan te merken zijn als onderdeel van een 'normale productiepraktijk'. In de toelichting van de Regeling criteria bijproducten wordt 'normale productiepraktijk' gelijkgesteld aan een *bewezen functioneel en beheersbaar proces*.

**Bestuurskern**  
Dir. Duurzaamheid  
Cluster C

Uit uw gegevens blijkt dat de bodemas die uit de ketel komt, gebroken wordt om het geschikt te maken voor intern transport. Ook vindt er controle plaats op de kwaliteit. Mogelijk moet de bodemas nog worden gezeefd. De genoemde handelingen kunnen aangemerkt worden als functioneel en gangbaar bij de normale productiepraktijk van ophoog- en funderingsmateriaal.

**Ons kenmerk**  
IenM/BSK-2016/104860

Op basis van de geleverde informatie oordeel ik dat aan voorwaarde b is voldaan.

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

Uit de procesinformatie blijkt dat het ontstaan van de bodemas onlosmakelijk is verbonden met de normaal beheerste opwekking van elektriciteit in een poederkool-gestookte centrale. Bodemas komt direct in de verbrandingsketel vrij bij het verbranden van poederkool als brandstof voor het opwekken van warmte. Mijn oordeel is dat aan voorwaarde c is 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*

Bodemas zonder afvalstatus valt onder REACH en moet daarom een registratie hebben om op de markt gebracht en gebruikt te kunnen worden. Uit uw informatie blijkt dat voor bodemas een REACH-registratie is onder nummer 01-2119491179-27-xxxx, met als naam voor de stof voor REACH 'Ashes (residues), coal' en EC nummer: 931-322-8. In de registratie is opgenomen dat er geen gevaren voor stof zijn opgenomen. In het veiligheidsblad, waarvan een afschrift bij uw brief d.d. 27 juli 2014 is gevoegd, wordt aangegeven dat de bodemas waaraan de hierboven beschreven behandelingen zijn gegeven bij opslag, transport en toepassingen geen ongunstige effecten heeft op het milieu en de menselijke gezondheid.

U geeft aan dat de bodemas aan afnemers geleverd wordt onder KOMO-certificaat (BRL 9032). Verder blijkt uit uw informatie dat de bodemas bij toepassing in de GWW voldoet aan de maximale emissiewaarden die Besluit bodemkwaliteit (Bbk) stelt voor niet-vormgegeven bouwstoffen.

Al op de locatie van productie, te weten de energiecentrale, wordt de bodemas bemonsterd. Mede op basis van de analyse van het monster wordt, voordat de bodemas de locatie verlaat, bepaald of de kwaliteit toereikend is voor de bestemming als grondstof voor GWW.

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

Bodemas valt onder sectorplan 23, reststoffen van kolengestookte energiecentrales. De minimumstandaard voor bodemas is recycling. De toepassing als ophoog- en funderingsmateriaal wordt beschouwd als recycling en is daarmee

gelijkwaardig aan de minimumstandaard.

Ik heb geen aanwijzingen dat er naast het hiervoor genoemde nog andere aandachtspunten zijn voor de bescherming van het milieu en de gezondheid.

Op basis van het voorgaande en uw mededeling dat door de betreffende energiecentrale van GDF SUEZ direct wordt vastgesteld welke toepassing de bodemas krijgt en of wordt voldaan aan alle daarbij behorende voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming stel ik vast dat er geen reden is voor twijfel aan het voldoen van de bodemas aan voorwaarde d.

**Bestuurskern**  
Dir.Duurzaamheid  
Cluster C

**Ons kenmerk**  
IenM/BSK-2016/104860

### **Rechtsoordeel**

Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat **de beschreven bodemas, toegepast als ophoog- en funderingsmateriaal in de grond-weg- en waterbouw, kan worden aangemerkt als een bijproduct** in de zin van artikel 1.1, 6<sup>e</sup> lid, 4<sup>e</sup> 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 bodemas van de hiervoor vermelde producent, behandeld en toegepast als hierboven beschreven, door de betreffende producent vastgesteld en vastgelegd, verifieerbaar voor het bevoegd gezag.

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

In het geval dat deze bodemas wordt geëxporteerd, geldt onverminderd de Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA) wanneer de betrokken autoriteiten buiten Nederland de bodemas aanmerken als afvalstof.

Dit rechtsoordeel zal zonder vermelding van persoonsnamen worden gepubliceerd op: <http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/afval/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.<sup>1</sup>

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 op de hoogte te blijven van dit soort wijzigingen.

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



mevr. drs. J.C.W. Vlug

<sup>1</sup> T.a.v.

Rijkswaterstaat, Postbus 2232, 3500 GE Utrecht.