



> Retouradres Postbus 20904 2500 EX Den Haag

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

**Directoraat-Generaal
Milieu en Internationaal**
Dir. Duurzaamheid
Cluster C
Plesmanweg 1-6
Den Haag
Postbus 20904
2500 EX Den Haag
Contactpersoon

Datum **15 MAART 2016**
Betreft Rechtsoordeel bijproduct status poederkoolvliegass

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/55036
Bijlage(n)

Geachte

Naar aanleiding van uw brief d.d. 18 juli 2014 aan het Ministerie van Infrastructuur en Milieu, directoraat-generaal Rijkswaterstaat, kenmerk 1076/AS bericht ik u als volgt.

Uw verzoek

In uw brief geeft u aan dat de Vliegasonie van mening is dat *poederkoolvliegass* afkomstig van kolengestookte elektriciteitscentrales, als het aangeleverd wordt als grondstof voor de productie van *asfaltvulstoffen*, een bijproduct is in de zin van artikel 5 van de Europese kaderrichtlijn afvalstoffen. U verzoekt om dit te toetsen. Omdat de Vliegasonie dit poederkoolvliegass niet zelf produceert, heeft u verklaringen van de exploitanten van kolengestookte energiecentrales, te weten de kolencentrale Borssele van NV EPZ te Borssele en Centrale Hemweg van NUON Power Generation BV te Amsterdam, bijgevoegd om aan te geven dat de Vliegasonie namens hen dit verzoek doet.

Uw verzoek is een vervolg op het in 2013 door u gedane verzoek ten aanzien van de bijproductstatus voor dezelfde poederkoolvliegass als grondstof voor de productie van *cement en beton*. Dit eerdere verzoek is door het ministerie beantwoord op 26 februari 2014 (IenM/BSK-2014/26692). Uw verzoek d.d. 18 juli 2014 is grotendeels gebaseerd op dezelfde gegevens als het vorige, maar betreft een andere toepassing van poederkoolvliegass, namelijk als grondstof voor de productie van *asfaltvulstoffen*.

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

Beschrijving van de stof en de toepassing

Uit uw aanvraag blijkt dat de poederkoolvliegass ontstaat bij de verbranding van poederkool in energiecentrales. De poederkoolvliegass zit in de rookgassen en wordt hiervan gescheiden door een zogenaamde electrostatic separator. Dit scheiden gebeurt in de rookgasreiniging apart van de ontzwaveling om een beter vermarktbaar vliegass te krijgen. De poederkoolvliegass wordt op locatie van ontstaan opgeslagen. Dagelijks vindt er een chemische en fysische analyse plaats van de poederkoolvliegass.

Op basis hiervan wordt de markt bepaald waaraan geleverd kan worden. Mogelijke markten zijn de productie van asfaltvulstof, cement en beton. Hiermee is de kwaliteit en toepassing al vastgelegd op locatie van productie. Bij het verlaten van de locatie van productie vindt er overdracht van eigendom plaats naar de Vliegasonie. De Vliegasonie verzorgt de levering aan afnemers. De poederkoolvliegasonie heeft blijkens de door u overlegde stukken een REACH registratie onder de nummers 01-2119491179-27-0023 voor NUON Power Generation en 01-2119491179-27-0038 voor EPZ. Het wordt onder contractuele voorwaarden aan afnemers geleverd.

Directoraat-Generaal
Milieu en Internationaal
Dir. Duurzaamheid
Cluster C

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/55036

Reactie op uw verzoek

Het resultaat van uw beoordeling is getoetst op basis van het door u ingevulde vragen formulier, 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.

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 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 poederkoolvliegasonie geen uitvoeringsmaatregel vastgesteld. Ook is er in Nederland geen ministeriële regeling voor poederkoolvliegasonie 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.*

Directoraat-Generaal
Milieu en Internationaal
Dir. Duurzaamheid
Cluster C

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 poederkoolvliegias voor de productie van asfaltvulstof.

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/55036

Beoordeling

Is de stof een productieresidu

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

De poederkoolvliegias beoordeel ik daarom als een productieresidu.

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

U geeft aan dat de gehele stroom poederkoolvliegias al vele jaren nuttig wordt toegepast in de cement- en betonindustrie. Ook voor toepassing van poederkoolvliegias als component in asfaltvulstoffen is er een markt, zoals bevestigd door een afnemer. Deze afnemer geeft ook aan dat er een commerciële prijs voor poederkoolvliegias als asfaltvulstof wordt betaald.

U geeft aan dat poederkoolvliegias specifieke eigenschappen heeft die het geschikt maken voor de toepassing in asfaltvulstoffen, namelijk de fijnheid en de inertie. Bovendien geeft u aan dat voor de poederkoolvliegias die voor deze toepassing bestemd is specifieke eisen gelden die contractueel zijn vastgelegd tussen de vliegiasunie en de afnemer, dat de poederkoolvliegias elke dag bemonsterd wordt en dat deze nadien geanalyseerd wordt en op kwaliteit beoordeeld wordt. Op basis daarvan wordt de toepassing van de geschiktheid van de as als grondstof voor asfaltvulstoffen, de cement- of betonproductie bepaald nog voorafgaand aan het moment dat de poederkoolvliegias de locatie van productie verlaat.

Met de door u aangeleverde informatie is voldoende aangetoond dat het vrijkomende poederkoolvliegias dat wordt gebruikt voor de productie van asfaltvulstoffen 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 antwoord in uw eerdere aanvraag van 2013 en antwoorden op vragen maak ik op dat de poederkoolvliegias bij een asfaltvulstoffenproducent wordt gemengd met andere vulstofcomponenten. Dit mengen is aan te merken als een bewerking die gangbaar is bij de normale praktijk van het produceren van asfaltvulstoffen.

Hiermee is aan voorwaarde b voldaan.

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

Uit de procesinformatie blijkt dat de poederkoolvliegias integraal ontstaat met de opwekking van elektriciteit in een poederkoolgestookte centrale.

Poederkoolvliegias komt direct in de verbrandingsketel vrij bij het verbranden van poederkool als brandstof voor het opwekken van warmte.

**Directoraat-Generaal
Milieu en Internationaal**
Dir. Duurzaamheid
Cluster C

De proceswarmte wordt vervolgens met een stoomturbine en generator gebruikt voor het opwekken van elektriciteit. De poederkoolvliegias verlaat met de rookgassen de ketel en wordt vervolgens met een electrostatic separator (ESP) of Spray Dry Adsorbition (SDA) uit de rookgassen afgescheiden. Hiermee is ook aan voorwaarde c voldaan.

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/55036

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

Poederkoolvliegias 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 poederkoolvliegias REACH-geregistreerd is. In het vertaalde REACH veiligheidsblad, horende bij het verzoek d.d. 1 oktober 2013, wordt aangegeven dat de poederkoolvliegias onder de voorgegeven behandelingen bij opslag en transport en toepassingen over het geheel genomen geen ongunstige effecten heeft op milieu en menselijke gezondheid.

Voor de toepassing als grondstof voor de productie van asfaltvulstoffen geldt geen norm waaraan de as moet voldoen. Wel geldt dat het eindproduct (de asfaltvulstof) moet voldoen aan de BRL 9041, die is gebaseerd op NEN-EN 13043, NEN 6420 en het Besluit bodemkwaliteit. Het eindproduct wordt onder KOMO-productcertificaat geleverd. Om dat te kunnen bereiken worden door afnemers contractueel eisen aan de poederkoolvliegias gesteld.

Uit een door u opgestuurd analyserapport blijkt dat asfalt met alleen poederkoolvliegias als vulstof voldoet aan de eisen voor niet-vormgegeven bouwstoffen van de Regeling bodemkwaliteit. Dit houdt dus in dat ook bij het gebruik van alleen poederkoolvliegias als vulstof de eisen die er zijn niet worden overschreden.

Al op locatie van productie, te weten de energiecentrales, wordt de poederkoolvliegias bemonsterd. Mede op basis van de analyse van het monster wordt, voordat de as de locatie verlaat, bepaald of de kwaliteit toereikend is voor de bestemming als (component van) asfaltvulstof.

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

Poederkoolvliegias valt onder sectorplan 23, reststoffen van kolengestookte energiecentrales. De minimumstandaard voor poederkoolvliegias is recycling. De toepassing als (component in) asfaltvulstof is te zien als recycling en is daarmee gelijkwaardig aan de minimumstandaard.

Op basis van uw mededeling dat door en bij een in Nederland gevestigde kolengestookte energiecentrale van NUON resp.

EPZ direct wordt vastgesteld welke toepassing de poederkoolvliegias krijgt en of aan alle daarbij behorende voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming wordt voldaan, en mede gelet op mijn brief van 26 februari 2014 (IenM/BSK-201426692), stel ik vast dat er geen reden is voor twijfel dat de poederkoolvliegias aan voorwaarde d voldoet.

Directoraat-Generaal
Milieu en Internationaal
Dir. Duurzaamheid
Cluster C

Ons kenmerk
IENM/BSK-2016/55036

Rechtsoordeel

Op grond van het bovenstaande ben ik van oordeel dat **het beschreven poederkoolvliegias met als toepassing de productie van asfaltvulstoffen 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 alleen betrekking heeft op de poederkoolvliegias van de hiervoor vermelde producenten, behandeld en toegepast als hierboven beschreven, door de betreffende producenten verifieerbaar voor het bevoegd gezag vastgesteld en vastgelegd.

In het geval dat dit poederkoolvliegias wordt geëxporteerd, geldt onverminderd de EVOA-verordening wanneer de betrokken autoriteiten buiten Nederland de poederkoolvliegias 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 melden aan Rijkswaterstaat te Utrecht, Postbus 2232, 3500 GE Utrecht.

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.

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