

Memorandum

Aan Omgevingsdienst Noordzeekanaalgebied
[redacted]
Van mrs. [redacted] en [redacted], advocaten
Datum 13 maart 2014
Betreft Pelt & Hooykaas/omgevingsvergunning; de status van staalslak onder de Kaderrichtlijn afvalstoffen

Op 18 december 2013 bespraken wij ten kantore van Pelt & Hooykaas IJmuiden de juridische status van staalslak die vrijkomt bij Tata Steel te IJmuiden onder de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Richtlijn 2008/98/EG, hierna tevens "Kra"). Deze staalslak kwalificeert naar ons oordeel als bijproduct in de zin van artikel 5 lid 1 van de meest recente Kaderrichtlijn afvalstoffen en dus niet als afvalstof. Naar aanleiding van de bespreking met u en uw collega's hebben wij de notitie aangevuld. Hieronder treft u het eindresultaat aan.

Bijproduct in de zin van de Kaderrichtlijn afvalstoffen

Artikel 5 lid 1 Kra luidt, voor zover relevant, als volgt:

"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, kan alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof (...) worden aangemerkt, 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."*

Op grond van artikel 5 lid 2 Kra kunnen maatregelen worden vastgesteld om te bepalen volgens welke criteria een specifieke stof of een specifiek voorwerp kan worden aangemerkt als bijproduct. Ten aanzien van staalslak zijn dergelijke maatregelen niet vastgesteld. De Europese Commissie heeft echter een (niet-bindende) leidraad uitgebracht waarin onder meer de eisen die voor bijproducten gelden nader worden toegelicht.¹ Deze

¹ Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC', Europese Commissie, juni 2012 (hierna: de "Leidraad"),

Leidraad is bij de voorbereiding van dit memorandum toegepast. Wij zullen de uit artikel 5 Kra voortvloeiende criteria hierna achtereenvolgens bespreken.

Toetsmoment

Voordat wij over gaan tot een inhoudelijke bespreking van de van toepassing zijnde criteria, gaan wij in op de vraag wat volgens ons 'het toetsmoment' is. Die vraag is tijdens de bespreking op het kantoor van Pelt & Hooykaas opgeworpen.

De vraag of sprake is van een bijproduct kan zoals hierna duidelijk wordt, slechts aan de orde zijn als sprake is van een productieresidu. Het eerste toetsmoment lijkt ons dan ook te zijn het moment waarop de staalslak als residu uit de staalproductie vrijkomt. Op dat moment is het zoals hierna uiteen zal worden gezet een bijproduct omdat het aan alle criteria voor deze kwalificatie voldoet en rechtstreeks (zonder verdere bewerking) als zandvervanger kan worden ingezet.

Vervolgens is het de vraag of blijvend aan de criteria wordt voldaan. Is dat het geval, dan kan in de gehele keten van Tata Steel tot en met de aflevering aan de klant van Pelt & Hooykaas worden gesproken van een bijproduct. De omstandigheid dat de staalslakken in beginsel op de markt kunnen worden afgezet nadat deze bij Tata Steel vrijkomen, maakt reeds dat het een bijproduct is. Het gehele verdere proces bij Harsco en Pelt & Hooykaas is er op gericht om (i) het nog aanwezige waardevolle ijzer uit de staalslak te halen en (ii) door middel van gangbare bewerkingen de staalslak geschikt te maken voor hoogwaardiger toepassingen dan als zandvervanger. Dat lijkt ons de juridische kwalificatie van staalslakken als bijproduct verder te versterken. Als de relevante verdere gang van zaken aan de Kaderrichtlijn wordt getoetst, blijkt dat die er niet aan in de weg staat dat het een bijproduct blijft. Het inrichtingenbegrip van de Wet milieubeheer lijkt ons daarbij geen rol te spelen. Het begrip 'inrichting' is immers een Nederlands juridisch begrip, dat niet in artikel 5 lid 1 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen voorkomt en niet relevant is voor beantwoording van de vraag of sprake is van een bijproduct.

Ter toelichting geldt het volgende.

Staalslak is een productie-residu

Gelet op de aanhef van artikel 5 lid 1 Kra kan alleen een productie-residu als bijproduct worden gekwalificeerd. Een productie-residu is materiaal dat niet beoogd wordt geproduceerd, maar dat wel een bijproduct kan zijn. Wordt het gekwalificeerd als bijproduct, dan is het geen afvalstof. Het primaire product van Tata Steel is ijzer en staal. Bij de productie van staal komt staalslak vrij. Het productieproces van Tata Steel (een oxystaalproces) is niet in de eerste plaats bedoeld om staalslak te produceren. De staalslak die vrijkomt, kan dan ook worden gekwalificeerd als productie-residu.

Het productie-residu kan slechts als bijproduct worden gekwalificeerd indien wordt voldaan aan de in artikel 5 lid 1 Kra onder a. tot en met d. genoemde criteria. Deze criteria zullen hierna achtereenvolgens worden behandeld.

Ad a. Het is zeker dat de staalslak zal worden gebruikt

Volgens de Leidraad² is het gebruik van de stof zeker indien het niet slechts een mogelijkheid maar een zekerheid is dat de stof zal worden gebruikt. Volgens de Leidraad kunnen onder meer de volgende omstandigheden daar een aanwijzing voor zijn:

- het bestaan van een overeenkomst tussen de producent en de opvolgend gebruiker;
- financieel voordeel voor de producent;
- een solide markt voor het verdere gebruik;
- bewijs dat de stof aan dezelfde eisen voldoet als andere producten op de markt.

De volgende omstandigheden vormen volgens de Leidraad³ een aanwijzing dat niet zeker is dat de stof zal worden gebruikt:

- er is geen markt voor de stof;
- slechts een deel van de stof zal worden gebruikt en van de rest zal de houder zich ontdoen;
- het financiële voordeel voor de houder is beperkt vergeleken met de kosten van afvalverwerking.

In de Leidraad wordt overigens benadrukt dat de voornoemde criteria niet worden gezien als aanvullende criteria, maar als aanwijzingen om te bepalen of gebruik zeker is. Er moet altijd worden gekeken naar de specifieke omstandigheden van het betreffende geval.

Er bestaan overeenkomsten tussen Tata Steel en Pelt & Hooykaas en ook tussen Tata Steel en MultiServ Holland B.V. (thans Harsco), dat in opdracht van Tata Steel werkt. Het voorblad, de inhoudsopgave en de handtekeningenpagina's zijn per overeenkomst respectievelijk als **bijlage 1 en 2** aan dit memorandum gehecht ter illustratie. De geheimhoudingsbepalingen in de overeenkomsten en de commerciële belangen van de betrokken partijen verzetten zich tegen toezending van kopieën van de gehele overeenkomsten. In de overeenkomst tussen Tata Steel en Pelt & Hooykaas is vastgelegd dat Pelt & Hooykaas de van Tata Steel afkomstige staalslak van Harsco zal afnemen. Ook is daarin vastgelegd dat Pelt & Hooykaas zich zal inspannen om de door of namens Tata Steel geleverde staalslak aan derden aan te bieden en te verkopen.

De artikelen 3.1 en 3.2 van deze overeenkomst luiden als volgt:

"3.1 PHY (Pelt & Hooykaas IJmuiden; AG) zal zich tot het uiterste inspannen om alle door of namens TSY (Tata Steel IJmuiden; AG) geleverde Staalslak gezeefd en waar nodig gemengd met Hoogovenslak en/of Hoogovenstukslak of anderszins bewerkt en/of gemengd, of ongemengd voor verkoop geschikt gemaakt, aan derden aan te bieden, te verkopen en te leveren.

² p. 16 van de Leidraad

³ p. 17 van de Leidraad

3.2 PHY zal bij de verkoop van de Slak en de daarop gerichte verkoopinspanningen er naar streven, de Slak te doen toepassen als zo hoogwaardige mogelijke grondstof in de weg- en waterbouw, de bouw, betonwaren en andere sectoren waar slak kan worden toegepast."

Uit deze overeenkomst volgt niet alleen dat Pelt & Hooykaas de staalslak na bewerking vermarkt, maar zonodig ook onbewerkt in de markt afzet. Het is een inspanningsverplichting om te streven naar een hoogwaardige toepassing. Deze inspanningsverplichting is gerelateerd aan de kwaliteit van de staalslak. Niet alle staalslak is geschikt voor toepassing anders dan zandvervanging. In geval van de toepassing als zandvervanging hoeft de staalslak bijvoorbeeld ook niet gezeefd te worden.

De overeenkomst tussen Tata Steel en Harsco voorziet er in dat de staalslak wordt ontijzerd, voordat het na eventuele bewerking door Pelt & Hooykaas wordt vermarkt.

De bewerkingen door Pelt & Hooykaas voegen extra waarde aan de staalslak toe. Onbewerkt kan het ook in de markt worden afgezet, maar dan alleen als zandvervanging. Eventueel zou de staalslak zelfs zonder de verwijdering van ijzer als zandvervanging op de markt kunnen worden afgezet in weg- en waterbouw, hoewel hiervoor niet spoedig zal worden gekozen omdat het zich daarin nog bevindende ijzer een zekere waarde vertegenwoordigt. Hieruit volgt dat de staalslak in beginsel al in de vorm waarin het bij Tata Steel vrijkomt in de markt zou kunnen worden afgezet. Het gebruik van de staalslak is met de geciteerde bepaling in de overeenkomst tussen Tata Steel en Pelt & Hooykaas juridisch geborgd. In de praktijk is bovendien gebleken dat de afzet aan derden voor toepassingen in weg- en waterbouw ook daadwerkelijk plaatsvindt en dat onder normale marktomstandigheden de afzet hoger is of kan zijn dan de hoeveelheid die bij Tata Steel vrijkomt. Daarmee is gelet op de Leidraad een belangrijke eerste indicatie gegeven dat het zeker is dat de staalslak zal worden gebruikt.

Het gebruik van de staalslak levert bovendien een financieel voordeel op voor Tata Steel als producent en tevens voor Pelt & Hooykaas als vermarkter. Het gaat daarbij niet alleen om vermeden kosten voor Tata Steel, maar tevens om een opbrengst (door de inzet als bouwstof). Elk alternatief voor de afzet van de staalslak zou voor Tata Steel duurder uitpakken dan de huidige afzet als bouwstof. De huidige werkwijze levert ook nog een positief financieel resultaat op. Op grond van de overeenkomst wordt de netto-opbrengst van de verkoop van de staalslak aan derden kort gezegd verdeeld over Pelt & Hooykaas en Tata Steel. Storten van de staalslak zou naar wij begrepen veel duurder zijn. Bovendien is dit geen alternatief omdat het storten van steenachtig materiaal verboden is⁴, hetgeen het argument dat het zal worden gebruikt versterkt. Uit een en ander volgt dat zeker is dat het gebruik van de staalslak een relevant financieel voordeel oplevert, hetgeen een tweede indicatie in de zin van de Leidraad is dat het gebruik van de stof zeker is.

Voorts is er al jarenlang een stabiele markt voor de afzet van staalslak, is in de afgelopen 80 jaar nog nooit sprake geweest van onverkoopbare staalslak van Tata Steel of haar rechtsvoorgangers en is de staalslak van Tata Steel nog nimmer gestort.

⁴ Artikel 1 lid 1 onder 34 sub a Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen

De afzet is afhankelijk van de vraag vanuit de markt om staalslak als bouwstof bij projecten in te zetten. Meestal wordt per project een contract afgesloten voor de levering van staalslakken. Het contractvolume over de afgelopen jaren (tot en met 2013) is inmiddels bekend. Voor 2014 kan op dit moment slechts een prognose worden afgegeven.

De bij Pelt & Hooykaas aangeboden hoeveelheden en de afzet van de staalslak zagen er in de voorbije jaren als volgt uit.

Jaar	Aanbod (ton)	Afzet (ton)	Koelslak (ton)	In depot (ton)
2014 (prognose)	650.000	1.010.000	20.000	-380.000
2013	630.000	730.000	20.000	-120.000
2012	640.000	380.000	20.000	240.000
2011	720.000	300.000	90.000	330.000
2010	810.000	930.000	40.000	-160.000
2009	340.000	370.000	50.000	-80.000
2008	650.000	760.000	40.000	-150.000
2007	690.000	730.000	60.000	-100.000
2006	650.000	370.000	50.000	230.000

(Opmerking: deze cijfers zijn exclusief de hoeveelheden koelslak die zonder tussenkomst van Pelt & Hooykaas vanuit Harsco direct retour naar Tata Steel gaan. De prognose voor 2014 is gebaseerd op de aanvragen die Pelt & Hooykaas voor dit jaar in behandeling heeft en op de marktontwikkelingen zoals Pelt & Hooykaas die thans ziet.)

Uit de afzetcijfers in de periode 2006-2011, afgezet tegen de productie in die jaren, blijkt dat in de periode 2007 tot en met 2010 de afzet van staalslak steeds groter is geweest dan de productie. In 2011 en 2012 is de markt als gevolg van de economische crisis in de bouwsector ingezakt. In die jaren was als gevolg daarvan de afzet bijna 300.000 ton lager dan de productie. Deze neergang kan mede verklaard worden door de omstandigheid dat Tata Steel in 2010 zelf een groot deel van het jaarvolume heeft ingezet voor de realisatie van een geluidwal. In die periode heeft Pelt & Hooykaas de markt in mindere mate kunnen bedienen, waardoor het marktaandeel is kwijtgeraakt. Pelt & Hooykaas heeft vervolgens tijd nodig gehad (en gebruikt) om weer een voet tussen de deur in de markt te krijgen. In 2013 is de afzet weer groter dan de productie. In 2013 is ook de voorraad afgenomen. Een en ander wordt voor 2014 ook verwacht. Pelt & Hooykaas heeft al diverse projecten voor de afzet van staalslak in 2014, die deze verwachtingen rechtvaardigen.

Op basis van deze door Pelt & Hooykaas aangereikte gegevens kan naar ons oordeel worden gesteld dat er voor de staalslakken een solide markt is, hetgeen een derde belangrijke indicatie is dat het gebruik zeker is.

Staalslak voldoet aan de wettelijke eisen die op grond van het Besluit bodemkwaliteit gelden voor de inzet in de weg- en waterbouw. Het voldoet daarmee aan de zelfde eisen als andere niet-vormgegeven bouwstoffen op de markt. Deze omstandigheid vormt een vierde belangrijke indicatie in de zin van de Leidraad dat het gebruik van de staalslak zeker is.

Tijdens ons overleg op 18 december 2013 vroeg u waarom Tata Steel vergunning heeft aangevraagd voor extra opslagcapaciteit van staalslak. Deze extra opslagcapaciteit is niet nodig voor de opslag van een groter volume maar om verschillende kwaliteiten staalslak afzonderlijk te kunnen opslaan. In de toekomst zullen Tata Steel en Pelt & Hooykaas immers door gebruik te maken van een nieuw 'Slag Quality Tracking System' (SQTS) onderscheid kunnen maken tussen meer verschillende kwaliteiten staalslak, hetgeen de mogelijkheden voor vermarkting van de staalslak (voor meer hoogwaardige toepassingen) naar verwachting van Pelt & Hooykaas zal gaan verbeteren.

U vroeg zich tijdens ons overleg voorts af of Tata Steel betaalt voor de afvoer van staalslak. Dat is niet het geval. Er wordt slechts in geval van een onrendabele afzet (die zich kan voordoen bij de toepassing van staalslak als zandervanger in de bouw) een financiële bijdrage in de kosten door Tata Steel aan Pelt & Hooykaas betaald. Te dien aanzien bepaalt de overeenkomst tussen Tata Steel en Pelt & Hooykaas, voor zover relevant:

"8. Financiële tegemoetkoming bij onrendabele afzet

8.1 Indien PHY bij de nakoming van de (...) verplichtingen in verband met de marktsituatie Staalslak moet verkopen en leveren tegen een verkoopprijs per ton die lager is dan de opslag-, bewerkings-, en afleveringskosten en een aandeel in de algemene kosten zonder winstopslag van PHY, zal TSY een tussen partijen nader overeen te komen financiële bijdrage leveren (...).

8.2 De op grond van dit artikel door TSY te betalen financiële bijdrage zal per ton te leveren Staalslak niet meer bedragen dan de opslag-, bewerking- en afleveringskosten waaronder ook wordt begrepen een aandeel in de algemene kosten van PHY, zonder winstopslag, verminderd met de verkoopprijs van de desbetreffende ton staalslak. (...)"

Een financiële bijdrage bij een eventuele onrendabele afzet is gebaseerd op de relatief lage kosten van een zandlichaam per m³. Deze relatief lage kosten vloeien voort uit:

1. de lage marktprijs van ophoogzand;
2. de in vergelijking met ophoogzand langere transportafstand van IJmuiden naar het werk;
3. de extra overslaghandelingen bij gebruik van staalslak;
4. de hogere dichtheid in het werk bij het gebruik van staalslak door het hogere soortelijk gewicht van staalslak in vergelijking met ophoogzand.

Er wordt met andere woorden niet betaald voor de afzet van staalslak. Tata Steel betaalt slechts een beperkte bijdrage in geval van een onrendabele afzet. Deze regeling heeft in de praktijk alleen betrekking op zandvervangingsprojecten. Voor dit type projecten draagt Tata Steel bij in de vorm van een financiële bijdrage in de kosten om met ophoogzand te kunnen concurreren. Die bijdrage zal ten opzichte van storten nog altijd een aanzienlijk financieel voordeel voor Tata Steel opleveren omdat storten voor Tata Steel nog altijd aanzienlijk duurder zou zijn. Het storten van de staalslak is overigens niet aan de orde. Alle

staalslak die door Tata Steel wordt geproduceerd, wordt ingezet als bouwstof. Er wordt niets gestort.

Er is kortom geen sprake van de in de Leidraad genoemde indicaties waaruit zou volgen dat het gebruik van de staalslak niet zeker is. Niet slechts een deel, maar alle staalslak wordt gebruikt. Er is geen staalslak waarvan Tata Steel, Harsco of Pelt & Hooykaas zich ontdoet, en het financiële voordeel voor de betrokken partijen is aanzienlijk vergeleken met de kosten van afvalverwerking. Conclusie is dat aan de voorwaarde om te kunnen spreken van een bijproduct van artikel 5 lid 1 onder a. Kra wordt voldaan.

Ad b. De staalslak kan onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is

Het vereiste onder b. betekent niet dat in het geheel geen sprake kan zijn van een verdere bewerking van een stof als het een bijproduct is. Een bewerking die bij normale productiepraktijken gangbaar is, leidt immers niet tot de conclusie dat geen sprake is van een bijproduct.

Bij normale productiepraktijken gangbare bewerkingen kunnen volgens de Leidraad alle stappen inhouden die een producent zou nemen ten aanzien van een product, zoals filteren, wassen, drogen of het toevoegen van materialen die noodzakelijk zijn voor verder gebruik, of het uitvoeren van kwaliteitscontrole. Deze handelingen kunnen volgens de Leidraad worden uitgevoerd op de productielocatie, op een locatie van de volgende gebruiker, of door tussenpersonen, zolang deze ook voldoen aan het (hierna nog verder te bespreken) vereiste dat de stof wordt geproduceerd als integraal onderdeel van het productieproces⁵. Bewerkingen die gewoonlijk worden gezien als handelingen van nuttige toepassing (waaronder "recycling") kunnen volgens de Leidraad en de jurisprudentie in beginsel niet worden beschouwd als normale productiepraktijk⁶.

De staalslak kan, zoals reeds besproken zodra deze bij Tata Steel vrijkomt, in beginsel reeds worden ingezet als bouwstof. Verdere bewerkingen zijn daar strikt genomen niet voor nodig. Vanaf dat moment is het dus al een bijproduct.

De handelingen die bij Harsco en bij Pelt & Hooykaas plaatsvinden zijn naar ons oordeel voorts vergelijkbaar met de handelingen die in de Leidraad als gebruikelijk worden gezien. Deze vinden ook slechts plaats om de staalslak voor meer en hoogwaardigere toepassingen geschikt te maken. Dat lichten wij als volgt toe.

Het koelen bij Harsco is een bewerking die gangbaar is bij normale productiepraktijken en is niet noodzakelijk afvalstof-gerelateerd. Het koelen van producten is in vele productiebedrijven een normale processtap. Dat geldt eveneens voor het ontijzeren dat bij Harsco plaatsvindt in de 'metal recovery plant' (MRP). Het ijzer wordt naar wij hebben begrepen overigens niet aan de staalslak onttrokken omdat dit niet-nuttig of gevaarlijk zou

⁵ Leidraad, p. 18

⁶ HvJEU 11 november 2004, zaak C-457/02; Niselli

zijn, maar omdat dit een voor Tata Steel waardevolle grondstof is. Dit is volgens informatie van de branchevereniging ook 'common industrial practice'.⁷

De verdere bewerkingen bij Pelt & Hooykaas vinden slechts plaats om de staalslak voor meer (en hoogwaardiger) toepassingen geschikt te maken dan de laagwaardigste toepassing (als zandvervanger). Deze bewerkingen (breken, zeven en het toevoegen van slakkenzand) zijn eveneens bewerkingen die gangbaar zijn in de productiepraktijk om te kunnen voldoen aan de civieltechnische eisen die aan bouwproducten voor de beoogde toepassingen worden gesteld en geen bewerkingen die typisch afvalgerelateerd zijn (zie Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Iron and Steel Production van de Europese Commissie van maart 2012, p. 360). Dit gebeurt immers ook met grind, graniet en andere natuurlijke materialen uit groeven die op de markt van staalslak concurrerende producten zijn. Aan het vereiste dat geen verdere bewerking nodig is, anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is, wordt dus ook voldaan. Er is overigens een markt voor zowel de hoogwaardige als de laagwaardige toepassingen.

Ad c. De staalslak wordt geproduceerd als integraal onderdeel van het productieproces

Om te kunnen stellen dat sprake is van een bijproduct, is het volgens artikel 5 lid 1 Kra tevens vereist dat het proces waarbij het product wordt geproduceerd een integraal onderdeel is van het productieproces. Als een stof de locatie of inrichting waar het is geproduceerd verlaat voor verdere verwerking, kan dit volgens de Leidraad een *aanwijzing* zijn dat deze verdere verwerking geen onderdeel meer is van hetzelfde productieproces, hetgeen meebrengt dat dan geen sprake is van een bijproduct maar van een afvalstof⁸. Dit hoeft echter niet steeds het geval te zijn. Hiervoor merkten wij immers al op dat volgens de Leidraad verdere bewerkingen van een stof die in de productiepraktijk gangbaar zijn op een andere locatie kunnen plaatsvinden, zolang deze handelingen een integraal onderdeel van het productieproces zijn.

In de Leidraad worden de volgende vragen naar voren gebracht, aan de hand waarvan kan worden bepaald of een stof wordt geproduceerd als integraal onderdeel van het productieproces:

- wat is de aard en omvang van de bewerkingen die nodig zijn om het materiaal voor rechtstreeks verder gebruik gereed te maken? Hoe geïntegreerd zijn deze in het hoofdproductieproces?
- zijn de bewerkingen die worden gedaan als onderdeel van de 'normale praktijk in de industrie' ook 'integraal onderdeel van het productieproces'? Het relevante 'reference document' ten aanzien van de beste beschikbare technieken (BREF) kan hierbij betrokken worden. Dit werd reeds gedaan in jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie⁹ ten aanzien van de vraag of petroleumcokes een afvalstof is (hetgeen volgens het Hof niet het geval is).

⁷ 'Position Paper on the Status of Ferrous Slag' van Euroslag en Eurofer van april 2012

⁸ Leidraad, p. 18

⁹ Hof van Justitie EU van 18 december 2007, zaak C-194/05; Commissie/Italië

De bepaling van de reikwijdte, althans de definitie van het "productieproces" speelt in het kader van dit criterium dan ook een belangrijke rol. Wij menen zoals reeds besproken dat de processen van Tata Steel, Harsco en Pelt & Hooykaas deel uitmaken van één productieproces in deze zin. Vanaf het moment waarop de staalslak bij Tata Steel vrijkomt, kan deze reeds worden gekwalificeerd als bijproduct, zoals hiervoor besproken.

Het koelen en ontijzeren van de staalslak vindt noodzakelijk op korte afstand van het staalproces (op het terrein van Tata Steel) plaats. De hete staalslak kan om redenen van veiligheid en om procestechnische redenen slechts over korte afstand per spoor worden vervoerd. De verdere bewerking bij Pelt & Hooykaas, die ook op het terrein van Tata Steel plaatvindt, bestaat eveneens uit logische opvolgende stappen. Er is in dit geval sprake van drie verschillende inrichtingen in de zin van de Wet milieubeheer maar feitelijk verlaat de staalslak de productielocatie niet, nu deze inrichtingen alle op de locatie van Tata Steel IJmuiden zijn gelegen. Overigens is de vraag of sprake is van één inrichting in de zin van de Wet milieubeheer, zoals hiervoor reeds besproken, niet relevant bij de vraag of sprake is van een bijproduct. De relevante toets is immers of sprake is van één integraal productieproces.

Voorts is van belang dat zo'n 200.000 ton per jaar (een aanzienlijk deel van de jaarproductie) aan Tata Steel wordt teruggeleverd als slakvormer en bescherming van de vuurvaste bekleding van de convertor. Deze activiteiten zouden alle evengoed binnen één inrichting kunnen plaatsvinden. Het zou deels onmogelijk, maar in elk geval onlogisch en logistiek onhandig zijn indien deze activiteiten op grote(re) afstand van de locatie van Tata Steel zouden plaatsvinden.

Wat hierbij voorts van belang is, is dat door Tata Steel onder meer op de kwaliteit van de staalslak wordt gestuurd door het productieproces zo stabiel mogelijk te houden en dat regelmatig overleg plaatsvindt tussen Tata Steel, Harsco en Pelt & Hooykaas over de sturing van een aantal kwaliteitsparameters, waaronder het kalkgehalte van de staalslak. Partijen stemmen diverse zaken met elkaar af, waaronder de operationele gang van zaken, de tactische gang van zaken en de strategische aspecten. Veiligheid en milieu komen in alle overleggen aan de orde. In het tactisch overleg (één keer per kwartaal) wordt gesproken over onder meer de slak kwaliteit, de hoeveelheden en logistiek. Tijdens het strategisch overleg worden onder meer afspraken gemaakt over de verwachtingen op langere termijn ten aanzien van de kwaliteiten van de staalslak, de hoeveelheden en constantheid, de ontwikkeling van de afzet en de ontwikkeling van nieuwe producten.

Tata Steel beperkt onder meer het gebruik van kalk in het staalproces onder meer om de kwaliteit van de staalslak te verbeteren. Zowel Tata Steel als Harsco hebben in het recente verleden geïnvesteerd in maatregelen om de diverse kwaliteiten staalslak gescheiden te kunnen verwerken. Er zullen nog aanvullende maatregelen worden genomen (zoals de implementatie van het Slag Quality Tracking System; een geïntegreerd volg- en opslagsysteem op kwaliteitsparameters dat door Tata Steel, Harsco en Pelt & Hooykaas gelijktijdig in gebruik zal worden genomen).

De hiervoor besproken feiten en omstandigheden en de benodigde afstemming tussen de betrokken partijen over de kwaliteit van de staalslak leidt tot de conclusie dat hetgeen bij Tata Steel, Harsco en Pelt & Hooykaas met de staalslak gebeurt, onderdeel is van het zelfde integrale productieproces.

Voorts wordt het breken en zeven van staalslak ten behoeve van het gebruik als bouwstof genoemd in de BREF ijzer en staal¹⁰ en wordt de bewerking van staalslak voor extern gebruik aangemerkt als 'best available technique' (BAT).¹¹ Gelet op de Leidraad is ook dit een belangrijke factor bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van een integraal onderdeel van een productieproces.

Nu de Leidraad geen uitputtend bedoeld overzicht van criteria is, lijkt het ons tevens van belang nog een ander aspect te bespreken, te weten dat Pelt & Hooykaas reeds sinds 1928 op het hoogoventerrein aanwezig is en sinds die tijd al (gegranuleerd) hoogovenslak verwerkt. Harsco is reeds sinds 1958 op het terrein aanwezig en treedt sindsdien op als dienstverlener aan Hoogovens (thans Tata Steel). De output van de ene fabriek is steeds de input van de volgende. Dit lijkt ons in versterkte mate de conclusie te rechtvaardigen dat sprake is van een integraal productieproces.

Ad d. Verder gebruik van de staalslak is rechtmatig

Artikel 5 lid 1 sub d Kra maakt duidelijk dat verder gebruik rechtmatig is indien (i) de stof aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik voldoet en (ii) dit gebruik niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid. Volgens de Leidraad wil dit zeggen dat het gebruik van de stof of voorwerp voldoet aan alle relevante product-, milieu- en gezondheidseisen van de Europese Unie en haar lidstaten en niet zal leiden tot negatieve milieu- en gezondheidseffecten.

De Leidraad geeft een aantal aanwijzingen aan de hand waarvan kan worden beoordeeld of verder gebruik rechtmatig is, te weten:

- een stof of voorwerp voldoet aan de voor verder gebruik geldende relevante technische/product specificaties;
- indien er geen technische/product specificaties zijn, kan verder gebruik rechtmatig zijn doordat het gebruik niet is verboden.

De volgende omstandigheden kunnen aanwijzingen zijn dat verder gebruik niet rechtmatig is:

- een stof of voorwerp voldoet niet aan de voor verder gebruik geldende relevante technische (product)specificaties;

¹⁰ Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Iron and Steel Production' van de Europese Commissie van maart 2012, p. 360

¹¹ Best Available Techniques (BAT) Reference Document for Iron and Steel Production' van de Europese Commissie van maart 2012, p. 515

- het gebruik van het materiaal is verboden of het materiaal moet door middel van een verplicht gestelde methode als afval worden verwijderd.

Staalslak wordt als bouwstof ingezet in de weg- en waterbouw (bijvoorbeeld in dijklichamen). De staalslak zoals deze bij Tata Steel vrijkomt voldoet aan de wettelijke normen voor bouwstoffen die voortvloeien uit het Besluit bodemkwaliteit. In de 'Safety Data Sheet' voor staalslak van Tata Steel van maart 2011 wordt voorts aangegeven dat LD-slak niet wordt aangemerkt als gevaarlijk onder de gevaarlijke stoffen richtlijn (67/548/EEG) en de verordening betreffende classificatie, etikettering en verpakking van stoffen en mengsels (EG/1272/2008).

De omstandigheid dat het gebruik van staalslak in de weg- en waterbouw in beoordelingsrichtlijnen is vervat en dat het gebruik daarvan juridisch is ingekaderd in de bouwstoffenwetgeving lijkt ons voldoende om te kunnen zeggen dat verder gebruik rechtmatig is. Het voldoet immers aan de geldende relevante technische (product)specificaties en de juridische normen voor de toepassing en het gebruik van het materiaal. Het gebruik van de staalslak is dan ook zonder meer rechtmatig.

De kwalificatie van staalslak als bijproduct draagt bij aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen

Of sprake is van een afvalstof moet volgens reeds lang staande jurisprudentie worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden van het geval, waarbij rekening moet worden gehouden met de doelstelling van de Kaderrichtlijn en ervoor moet worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid daarvan¹².

Alle feiten en omstandigheden in onderlinge samenhang beschouwend, komen wij tot de conclusie dat het aanmerken van staalslak als bijproduct geen afbreuk zal doen aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. Integendeel.

In de preambule van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen worden de doelstellingen van deze richtlijn uiteengezet. De volgende punten daaruit lijken ons van belang. Vooropgesteld zij dat deze teksten spreken over het afvalstoffenbeleid, de afvalhiërarchie en afvalpreventie en -beheer, hetgeen niet van toepassing is indien het gaat om een bijproduct dat geen afvalstof is. Bij randnummer 6 van die preambule wordt overwogen:

"elk afvalstoffenbeleid moet in de eerste plaats tot doel hebben de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen voor menselijke gezondheid en milieu tot een minimum te beperken. Het afvalstoffenbeleid moet ook gericht zijn op vermindering van het gebruik van hulpbronnen en de praktische toepassing van de afvalstoffenhiërarchie bevorderen."

Het gebruik van staalslak als bouwstof zal geen negatieve gevolgen voor de menselijke gezondheid en het milieu met zich meebrengen. De inzet als bouwstof verhindert dat de staalslak moet worden gestort of voor een laagwaardiger toepassing moet worden ingezet.

¹² HvJEU 15 juni 2000, AB 2000/311; ARCO-Chemie

Uit de omstandigheid dat de staalslak voldoet aan de milieuhygienische eisen van het Besluit bodemkwaliteit volgt reeds dat geen negatieve effecten op de menselijke gezondheid en het milieu te verwachten zijn, mits de staalslak goed wordt toegepast (hetgeen voor vrijwel alle bouwstoffen geldt). Het gebruik van staalslak zal vanzelfsprekend ook zorgen voor een vermindering van het gebruik van hulpbronnen en de praktische toepassing van de afvalstoffenhiërarchie bevorderen. Waar staalslak wordt ingezet, zal immers geen basalt of ander steenachtig materiaal dat in groeven wordt gewonnen hoeven te worden toegepast.

Bij randnummer 31 wordt gesteld:

"De afvalhiërarchie legt doorgaans een volgorde van prioriteiten vast met betrekking tot de vraag wat over het algemeen genomen de beste milieuoctie in de afvalwetgeving en het afvalbeleid is, maar voor de specifieke afvalstromen kan het noodzakelijk zijn ervan af te wijken, als zulks gerechtvaardigd wordt door overwegingen van onder meer technische uitvoerbaarheid, economische haalbaarheid en milieubescherming."

Gelet op de bedoeling van deze tekst, spreekt het voor zich dat het gebruik van staalslak als bouwstof de beste milieuoctie voor het materiaal is.

Bij randnummer 42 wordt gesteld:

"Economische instrumenten kunnen een essentiële rol spelen bij het verwezenlijken van de doelstellingen inzake afvalpreventie en -beheer. Afvalstoffen hebben vaak waarde als grondstof, en de verdere toepassing van economische instrumenten kan de voordelen voor het milieu maximaliseren. Die toepassing op het juiste niveau moet daarom worden aangemoedigd (...)."

Het gebruik en de verkoop van staalslak als bouwstof is een economische stimulans voor Tata Steel om het gehalte vrije kalk zo laag mogelijk te houden. Dat zorgt er voor dat de staalslak zijn waarde heeft als grondstof. Het spreekt dus voor zich dat het economische voordeel van Tata Steel (en Pelt & Hooykaas) door de gegeven werkwijze een essentiële rol speelt bij het verwezenlijken van de doelstellingen inzake afvalpreventie en -beheer.

De markt is gevoelig voor de kwalificatie van een product als afvalstof. De kwalificatie als afvalstof bemoeilijkt de afzet. De administratieve verplichtingen en de beeldvorming die gepaard gaan met de status als afvalstof zouden er toe kunnen leiden dat het minder aantrekkelijk wordt om staalslak als grondstof in te zetten, hetgeen tot gevolg kunnen hebben dat de doelstelling van afvalpreventie van de Kaderrichtlijn afvalstoffen in dit geval niet wordt bereikt. Een en ander maakt duidelijk dat de kwalificatie van staalslak als bijproduct in het geheel geen afbreuk zal doen aan de doelstellingen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en daar zelfs in bijdraagt.

Conclusie

Gelet op het voorgaande lijkt het naar ons oordeel evident dat de staalslak van Tata Steel IJmuiden kwalificeert als bijproduct en niet als afvalstof.

