



4 Termen, definities en begripsafbakeningen

4.1 Inleiding

Eenduidige termen, definities en begripsafbakeningen zijn noodzakelijk om een effectief en uniform afvalbeheer te bereiken en te handhaven. In de Wet milieubeheer en het LAP worden mede daarom dezelfde termen en definities gebruikt als in de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG).¹

In dit hoofdstuk worden eerst de belangrijkste termen en definities van het LAP besproken. Vervolgens wordt ingegaan op twee belangrijke begripsafbakeningen, waarover zowel nationaal als internationaal reeds lang discussie gaande is: het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof en het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering.

4.2 De belangrijkste termen en definities

In bijlage 3 van het LAP is een volledige lijst van termen en definities opgenomen. De belangrijkste daarvan worden hier apart gepresenteerd, omdat een goed begrip van deze termen en definities van belang is bij het lezen van het LAP. Voor de volledigheid worden ook de Engelse termen genoemd, zodat in internationale discussies duidelijk is waar het precies om gaat. De opgenomen definities komen waar mogelijk overeen met de definities uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen en/of de Wet milieubeheer.

1. Afvalbeheer of beheer van afvalstoffen (waste management):
Inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van de activiteiten van afvalstoffenhandelaars en afvalstoffenmakelaars.
2. Afvalstoffen (waste):
Alle stoffen, preparaten of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

De interpretatie van deze definitie leidt soms tot discussies of een stof een afvalstof is of niet. Ook vinden discussies plaats wanneer een afvalstof ophoudt afvalstof te zijn. In paragraaf 4.3 wordt hierop nader ingegaan.

3. Hergebruik (re-use):
Elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld.

Deze definitie betekent een belangrijk verschil met wat hiervoor als hergebruik werd beschouwd. Hiervóór was hergebruik een handeling die met afvalstoffen werd uitgevoerd, maar nu is het een handeling die juist niet met afvalstoffen

¹ In specifieke AMVB's kunnen afwijkende termen en definities worden gebruikt dan opgenomen in de Wm en LAP. Dit heeft dan betrekking op specifieke afvalstromen. Het gaat om de afvalstromen die staan in sectorplannen 13, 41, 51, 52 en 71. Zie hiervoor verder deze sectorplannen.



wordt uitgevoerd.

4. Minimumstandaard:
De minimale hoogwaardigheid van verwerking van afzonderlijke afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen. De minimumstandaard vormt een referentie voor de maximale milieudruk die verwerking van (een categorie van) afvalstoffen mag opleveren. De standaard is een invulling van de afvalhiërarchie voor afzonderlijke afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Tevens betreft het een uitwerking van de artikelen 3 en 4 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.
5. Nuttige toepassing (recovery):
Elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie, andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen.
6. Nuttige toepassing, andere (other recovery)
Nuttige toepassing niet zijnde 'voorbereiden voor hergebruik' of 'recycling'. Voorbeelden (niet limitatief en niet in hiërarchische volgorde) zijn:
 - hoofdgebruik als brandstof
 - opvulling (*)
 - inzet als reductiemiddel in hoogovens (*)
 - inzet als flocculatiemiddel (*)
 - inzet als DeNOx-middel (*)
 - detoneren (**),
 - etc.(*) mits inzet van primair materiaal voor die toepassing wordt vermeden
(**) mits inzet van andere explosieven wordt vermeden - komt voor in mijnbouw

Essentieel voor het onderscheid tussen 'recycling' en 'andere nuttige toepassing' is vaak het tekstdeel in de definitie van recycling luidend "...()... waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen ... () ...". Vanwege dit vereiste vallen toepassingen als 'inzet als reductiemiddel in hoogovens', 'inzet als flocculatiemiddel', 'inzet als DeNOx-middel' en 'detoneren' niet onder recycling. Dit wijkt dus af van de periode van vóór de nieuwe Kaderrichtlijn. Toen vielen dit soort verwerkingsvormen en veel verwerkingen die nu onder recycling vallen wel onder één en hetzelfde begrip (toen 'materiaalhergebruik') en dus ook op hetzelfde niveau van de afvalhiërarchie (toen 'voorkeursvolgorde'). De wijziging van de Kaderrichtlijn heeft dus niet alleen geleid tot andere terminologie, maar op specifieke punten ook tot verschuivingen in de hiërarchie.

7. Preventie (prevention):
Maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van:
 - a. de hoeveelheden afvalstoffen, al dan niet via het hergebruik van producten of de verlenging van de levensduur van producten;
 - b. de negatieve gevolgen van de geproduceerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid, of



c. het gehalte aan schadelijke stoffen in materialen en producten.

Hieruit blijkt dat een deel van de handelingen die in Nederland altijd onder hergebruik vielen, nu onder preventie vallen.

8. Recycling (recycling):
Nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel, met inbegrip van het opnieuw verwerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energierecuperatie en het opnieuw verwerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.
9. Verwerking (treatment):
Het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen met inbegrip van aan toepassing of verwijdering voorafgaande voorbereidende handelingen.
10. Verwijdering (disposal):
Elke handeling met afvalstoffen die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Hiertoe behoren in ieder geval de handelingen die zijn genoemd in bijlage I bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

De belangrijkste verwijderingshandelingen die in dit LAP worden behandeld, zijn verbranden als vorm van verwijderen en storten.
11. Voorbereiding voor hergebruik (preparing for re-use):
Nuttige toepassing bestaande uit controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten of componenten van producten, die afvalstoffen zijn geworden, worden klaargemaakt zodat ze zullen worden hergebruikt zonder dat verdere voorbehandeling nodig is.

4.3 Onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof

De vraag, of een materiaal (stof of voorwerp) is aan te merken als een afvalstof of niet, doet zich voor bij productierisiduen die elders in productieprocessen toepasbaar zijn en bij afvalstoffen die na een behandeling stoffen opleveren die weer nuttig kunnen worden toegepast. In de Richtlijn 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, hierna de Kaderrichtlijn afvalstoffen, zijn voorwaarden vastgesteld, waaraan een productierisidu moet voldoen om geen afvalstof te zijn en zijn voorwaarden vermeld om aan te geven onder welke criteria een behandelde afvalstof niet langer een afvalstof behoeft te zijn. Deze voorwaarden zijn geïmplementeerd in de Wet milieubeheer.

4.3.1 Voorwaarden voor bijproduct

Als een materiaal bewust is geproduceerd, dan is het te kwalificeren als een product. Over het algemeen zijn er bij een productieproces één of meerdere 'primaire' producten aan te wijzen als bewust geproduceerd resultaat van het proces op grond van technische keuzes in dat proces.

Als het materiaal niet bewust is geproduceerd, maar onbedoeld vrijkomt bij een productieproces, dan wordt gesproken van een productierisidu. In lijn met artikel 5



van de Kaderrichtlijn afvalstoffen en op basis van de Wet milieubeheer (zie ondermeer art 1.1, leden 6 en 12) kunnen productieresiduen worden aangemerkt als bijproducten als (cumulatief) wordt voldaan aan de volgende voorwaarden²:

1. het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;
2. de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;
3. de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en
4. verder gebruik is rechtmatig, dat wil zeggen dat de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en leidt niet tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

Wordt niet aan al deze voorwaarden voldaan, dan wordt het productieresidu beschouwd als een afvalstof.

4.3.2 *Voorwaarden voor vervallen van de afvalstofstatus*

In de Kaderrichtlijn afvalstoffen is artikel 6 gewijd aan de einde-afvalfase. Dit is in nationale wetgeving overgenomen, onder meer in art. 1.1 Wet milieubeheer (de leden 6 en 12). In dit artikel wordt bepaald dat specifieke afvalstoffen niet langer afvalstoffen zijn, wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan en voldoen aan criteria die zijn opgesteld op basis van de volgende voorwaarden (cumulatief):

1. de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen;
2. er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
3. de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens
4. het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Voor het toetsen of er sprake is van een einde afval status dient ten eerste nagegaan te worden of er Europese criteria zijn voor deze stof. Als dat niet het geval is zal nagegaan moeten worden of er een nationale regeling is voor de betrokken stof. Is hiervan ook geen sprake dan wordt op initiatief van de houder getoetst aan bestaande jurisprudentie of sprake is van een einde afval status.

4.3.3 *Beoordeling van de status van een materiaal in praktijk*

De producent van een productieresidu die het als bijproduct op de markt brengt, en de houder van een afvalstof die het als eerste als een niet-afvalstof op de markt brengt, is er verantwoordelijk voor dat daarbij aan de gestelde voorwaarden van de Kaderrichtlijn is voldaan.

Europese criteria

Voor het vaststellen van een bijproduct- of een einde-afvalstatus kunnen voor specifieke productieresiduen en afvalstromen op Europees niveau toetsingscriteria in verordeningen worden vastgelegd. Voor bijproducten zijn nog geen verordeningen vastgesteld. Voor enkele afvalstoffen zijn inmiddels Europese toetsingscriteria ontwikkeld of nog in ontwikkeling, waarmee de houder kan toetsen of aan de

² Onderstaande criteria zijn een exacte weergave van de tekst van de Kaderrichtlijn artikel 5, eerste lid. In de Guidance on the interpretation of key provisions of Directive 2008/98/EC on Waste wordt nadere uitleg aan deze criteria gegeven.



voorwaarden voor de einde-afvalstatus is voldaan. Door middel van een zogenaamde conformiteitsverklaring geeft de houder aan de eerste en daaropvolgende afnemers van het materiaal te kennen dat aan de vereiste criteria is voldaan. Er zijn inmiddels Europese toetsingscriteria vastgelegd voor:

- IJzer-,staal- en aluminiumschroot - Verordening (EU) Nr. 333/2011 van 31 maart 2011;
- Kringloopglas - Verordening (EU) Nr. 1179/2012 van 10 december 2012;
- Koperschroot – Verordening (EU) Nr. 715/2013 van 25 juli 2013;
- In ontwikkeling zijn toetsingscriteria voor:
 - Kringlooppapier
 - Bio-afval
 - Kunststof

Nationale criteria

Wanneer er op Europees niveau voor een bepaalde afvalstof geen toetsingscriteria voor een einde-afvalstatus zijn vastgesteld of voorzien, kan elke lidstaat hiervoor zelf toetsingscriteria opstellen en vastleggen in een regeling. Die toetsingscriteria zijn dan alleen binnen dat land toepasbaar. Een dergelijke regeling moet worden genotificeerd bij de Europese Commissie.

Voor toepassing binnen Nederland is een nationale regeling met toetsingscriteria voor recyclinggranulaat in de maak.

Casusspecifieke beoordeling

Uit bovenstaande blijkt dat er voor een beperkt aantal afvalstoffen toetsingscriteria ontwikkeld worden. Dit betekent dat voor de meeste afvalstoffen en voor alle productieresiduen geen toetsingscriteria beschikbaar zijn. Hier moet dan van geval tot geval worden geoordeeld.

Om een producent van een productieresidu en een houder van een afvalstof in staat te stellen een beoordeling uit te voeren, kan gebruik worden gemaakt van een toetsingstool (hierna: E-tool) die in de loop van 2014 online beschikbaar zal zijn op de website van Rijkswaterstaat. De E-tool is alleen bedoeld voor de producent/houder van een materiaal. Op basis van de antwoorden op de vragen en de aangeleverde (casus-specifieke) informatie genereert de E-tool een toetsingsrapport waaruit de status van het materiaal wordt afgeleid. Op basis van dit rapport kan de producent/houder van het materiaal laten zien dat aan de voorwaarden voor bijproduct of de einde-afvalstatus is voldaan.

De producent/houder van het materiaal kan aan de overheid verzoeken om het resultaat van een beoordeling te verifiëren. Omdat bij iedere beoordeling casus-specifieke omstandigheden in acht worden genomen, is een beoordeling voor een bepaalde casus niet zonder meer breed toepasbaar, zelfs niet als het om dezelfde materialen gaat.

Bij de beoordeling wordt het Kennisnetwerk Afval geraadpleegd. Dit netwerk bestaat uit experts van de betrokken overheden, zoals ILT, RWS, provincies, ministerie van IenM en RIVM. Doel van het netwerk is het landelijk bundelen van de expertise en de informatie over de specifieke verzoeken per geval.

Grensoverschrijdend vervoer

In geval van grensoverschrijdend vervoer is primair de mening van de bevoegde autoriteit in het land van verzending over de status van het materiaal van belang.



Op basis van deze mening kan de bevoegde autoriteit in het land van bestemming worden verzocht ook een oordeel te geven. Indien bijvoorbeeld de autoriteit in het land van bestemming het materiaal wel aanmerkt als afval, dient de producent/houder de bepalingen van de Verordening (EG)1013/2006 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen te volgen. De strengste bevoegde autoriteit bepaalt immers de te volgen overbrengingsprocedure.

4.3.4 *Beoordeling van afgedankte goederen en auto's*

Soms wordt de vraag gesteld of een voorwerp, zoals afgedankte nog werkzame goederen die al dan niet na reparatie als tweedehands producten voor hetzelfde doel nog verder gebruikt kunnen worden, wel of geen afvalstof is. De voorwaarden om deze goederen ook verder als product aan te kunnen blijven merken zijn te vinden op de website van [Rijkswaterstaat](#).

Op 7 maart 2007 (200605553/1) heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een partij kapotte televisietoestellen als afvalstoffen is aan te merken, omdat het hergebruik van deze toestellen op vergelijkbare wijze niet zonder voorafgaande bewerking mogelijk is.

Voor de beoordeling of een afgedankte auto bij een voorgenomen export nog tweedehands op de markt gebracht kan worden is een Europese handreiking opgesteld, die eveneens op deze website is te vinden.

4.3.5 *Nadere toelichting*

In de LAP achtergrondinformatie is een notitie over de aanwijzingen afvalstof of niet-afvalstof opgenomen. In deze notitie wordt ingegaan op de hiervoor genoemde onderwerpen, wordt relevante jurisprudentie samengevat en wordt een handvat gegeven dat kan worden gebruikt bij een juiste interpretatie van de definitie van een afvalstof en het gebruik van de voorwaarden.

4.4 Onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing

4.4.1 *Achtergronden en uitgangspunten bij het onderscheid verwijdering - nuttige toepassing*

4.4.1.1 *Achtergronden en bij het onderscheid verwijdering - nuttige toepassing*

De Kaderrichtlijn afvalstoffen maakt onderscheid tussen verwijderingshandelingen (D-handelingen, een niet-limitatieve lijst is opgenomen in bijlage I van de Kaderrichtlijn) en handelingen van nuttige toepassing (R-handelingen, een niet-limitatieve lijst is opgenomen in bijlage II van de Kaderrichtlijn).

Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing bij de verwerking van een afvalstof is in de praktijk in een aantal gevallen lastig. De begripsafbakening is echter van groot belang, onder andere bij

- [a] de overbrenging van afvalstoffen,
- [b] het wel of niet voldoen aan de minimumstandaard bij verschillende sectorplannen, en
- [c] de monitoring van afvaldoelstellingen.



Ad a

De Verordening EG 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (verder te noemen: de EVOA) bevat voor overbrenging voor verwijdering en voor overbrenging voor nuttige toepassing bijvoorbeeld verschillende gronden op basis waarvan een lidstaat bezwaar kan maken tegen overbrenging. Ook heeft de indeling als nuttige toepassing respectievelijk als verwijderen bijvoorbeeld consequenties voor de procedure. In hoofdstuk 12 (Toetsingskader grensoverschrijdend transport van afval) wordt daarop nader ingegaan.

Ad b

In veel sectorplannen (zie bijlage 6) is de minimumstandaard een vorm van nuttige toepassing. Indien een afvalstroom onder een dergelijk sectorplan valt, moet duidelijk zijn of een verwerking hieraan voldoet.

Ad c

Om te toetsen of een doelstelling die bijvoorbeeld is geformuleerd als een bepaalde mate van recycling of een bepaalde mate van nuttige toepassing gehaald wordt, moet de verwerking van de afvalstoffen goed zijn ingedeeld.

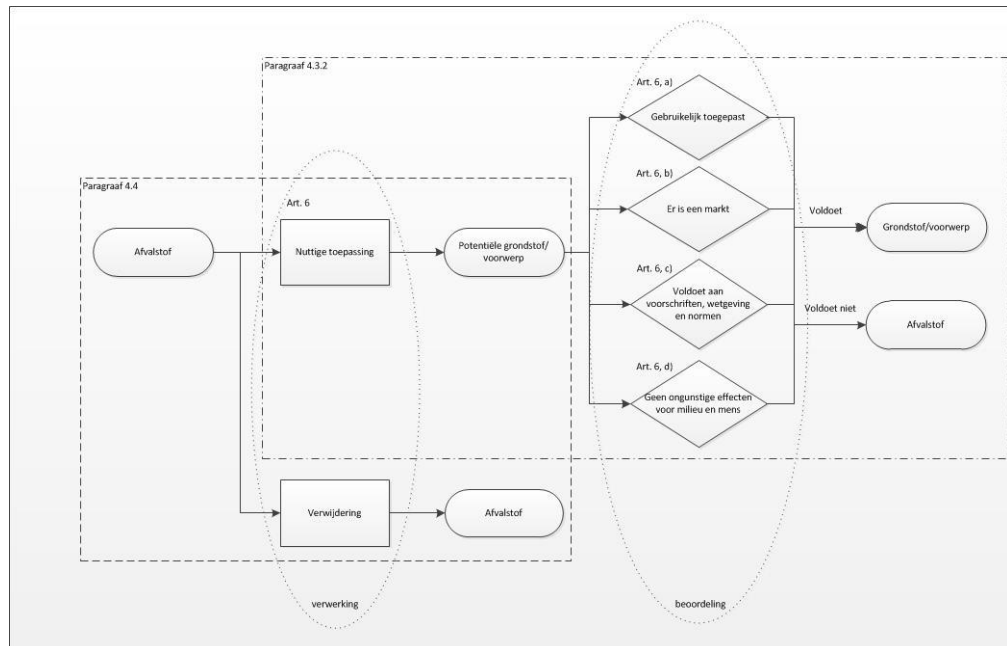
Afhankelijk van het doel kan de wijze van indeling (deels) verschillen. Voor de besluitvorming op een aanvraag om omgevingsvergunning, onderdeel milieu, is de installatie als geheel van belang. Voor toepassing van de EVOA is de eerste handeling na overbrenging van een afvalstof bepalend en voor de monitoring de uiteindelijke verwerking van een afvalstof.

Op basis van Europese jurisprudentie moeten alle bevoegde autoriteiten die de kennisgeving ontvangen, controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling aan de bepalingen van de EVOA beantwoordt. Dat lidstaten hierdoor uiteenlopende kwalificaties aan een overbrenging kunnen geven, is volgens het HvJ inherent aan het door de EVOA ingevoerde stelsel. Ook is het HvJ van mening dat ieder geval apart dient te worden beoordeeld en dat het aan de nationale rechter is om in concrete gevallen te bepalen of sprake is van nuttige toepassing dan wel verwijdering.

Het hiervoor staande ondersteunt de lijn dat Nederland als lidstaat bepaalde aspecten zelf uitwerkt. Bij de interpretatie worden primair de Nederlandse wet- en regelgeving en beleidsplannen als uitgangspunt genomen. De interpretatie is dus niet gebaseerd op dan wel afhankelijk van het standpunt in het buitenland. Dit betekent dat Nederland in ieder concreet geval zelfstandig oordeelt welke handeling het betreft. In de volgende paragrafen is daarom een nadere uitwerking van het onderscheid nuttige toepassing / verwijdering opgenomen.

Het onderscheid tussen subparagraaf 4.3.2 en paragraaf 4.4 is als schema opgenomen in figuur 4.1. Er is een overlap tussen beide delen omdat om te voldoen aan art. 6 van de Kaderrichtlijn (onderwerp van paragraaf 4.3.2) er een handeling van nuttige toepassing moet hebben plaatsgevonden. Of een handeling een handeling voor nuttige toepassing is, wordt beschreven in paragraaf 4.4.

Figuur 4.1
 Samenhang tussen vervallen van de status als afvalstof (4.3.2) en indeling naar verwerking (4.4).



In bijlage 5 van het LAP zijn voorbeelden opgenomen waarin hetgeen in onderstaande subparagrafen is vermeld nader is uitgewerkt en toegelicht.

4.4.1.2 *Uitgangspunten bij verwerking indelen naar handelingen*

Bij de verdere uitwerking van dit hoofdstuk zijn ondermeer de volgende uitgangspunten aangehouden (grotendeels slechts een weergave van bestaande inzichten en geen specifiek LAP-beleid):

- Hergebruik heeft alleen betrekking op niet-afvalstoffen. "Vorbereiding voor hergebruik" gaat wel over afval.
- Bij de indeling van verwerking onder een handeling als bedoeld in de bijlagen I en II bij de kaderrichtlijn wordt gekeken per afvalstof. Dit betekent dat afvalstoffen in dezelfde installatie verschillend verwerkt kunnen worden en kan betekenen dat in één installatie zowel een handeling van nuttige toepassing als een handeling van verwijdering kan plaatsvinden.
- Bij dezelfde afvalstof kunnen bij een verwerkingsstap alleen óf handelingen van nuttige toepassing óf verwijderingshandelingen plaatsvinden.
- Er zijn voorlopige handelingen en handelingen. De handeling waarmee verwerking wordt voltooid, is geen voorlopige handeling.
- Voor het vervallen van de afvalstofstatus moet tevens zijn voldaan aan alle vier de voorwaarden van art. 6 van de kaderrichtlijn.
- Na voorbereiding voor hergebruik of voltooide recycling vervalt voor een materiaal in mogelijk de status van afvalstof. Hiervoor is wel noodzakelijk dat de stof, materiaal of product voldoet aan alle voorwaarden van art. 6 van de Kaderrichtlijn en er geen afval gerelateerde bewerkingen op de stof, materiaal of product meer te gedaan hoeven te worden.
- Het mogelijk controleren of een materiaal voldoet aan de voorwaarden voor het vervallen van de status als afvalstof is onderdeel van een handeling. Dit wordt dus niet als een aparte handeling aangemerkt en de voorgaande handeling hoeft dus geen voorlopige handeling te zijn. Bij voorbereiden voor hergebruik kan het



- wel zijn dat controle een handeling is waarmee de verwerking ook wordt voltooid.
- Bij einde-afval (art. 6 van Kaderrichtlijn) is de handeling die is uitgevoerd voorafgaand aan het moment dat de status van afvalstof vervalt geen voorlopige handeling. Met de handeling wordt de verwerking voltooid en dit is een vorm van nuttige toepassing.
 - Voor het vervallen van de status van afvalstof moet dit per specifieke casus apart worden bekeken, tenzij er een Europese of nationale regeling is.
 - Als energierterugwinning (R1) is voltooid, dan is de verwerking voltooid en is de afvalstof niet meer aanwezig. De residuen van de afvalstof zijn nieuwe afvalstoffen met een eigen verwerking.
 - Als opvulling is voltooid, dan is de verwerking voltooid. De afvalstof is er dan nog en heeft de toepassing van primaire grondstoffen voorkomen.
 - Als verbranding (D10) is voltooid, dan is de verwerking voltooid en is de afvalstof niet meer aanwezig. De residuen van de afvalstof zijn nieuwe afvalstoffen met een eigen verwerking.
 - Als storten is voltooid, dan is de verwerking voltooid. De afvalstof is er dan nog.
 - Als lozen is voltooid, dan is de verwerking voltooid. De afvalstof is er dan niet meer, maar omdat er geen primaire grondstoffen zijn vervangen is dit geen nuttige toepassing.

4.4.2 *Onderscheid maken tussen R- of D-handelingen*

In de subparagrafen hierna wordt het onderscheid tussen nuttige toepassing of verwijdering uitgewerkt voor de volgende aspecten:

- 4.4.2.1 Onderscheid één of meer handelingen
- 4.4.2.2 Voorlopige handelingen (R12, R13 en D13 t/m D15) en handelingen D8 en D9
- 4.4.2.3 Handeling voorafgaand aan einde afvalstofstatus
- 4.4.2.4 Recycling/terugwinning van materialen en stoffen
- 4.4.2.5 Thermisch verwerken van afvalstoffen
- 4.4.2.6 Op of in de bodem brengen
- 4.4.2.7 Overige handelingen
- 4.4.2.8 Monitoring

4.4.2.1 *Onderscheid één of meer handelingen*

Indelen als nuttige toepassing of verwijdering kan alleen voor zelfstandige afgeronde handelingen. Daarvoor moet dus duidelijk zijn wanneer sprake is van één handeling of meerdere handelingen (hierbij kan het ook gaan om voorlopige handelingen). Dit is van belang bij grensoverschrijdend transport van afval. Het HvJ stelt (o.a. uitspraak 3 april 2003, zaak C-116/01) dat voorbereidingen als zelfstandige handelingen moeten worden ingedeeld en dat de eerste handeling die een afvalstof na de overbrenging ondergaat bepalend is voor de indeling van een verwerkingsstap als handeling van nuttige toepassing of verwijdering. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State sluit zich hierbij aan (o.a. in uitspraken van 14 juni 2006, zaaknr. 200510500/1 en 10 oktober 2007, zaaknr.200608176/1).

Een handeling is een verwerkingsproces dat zelfstandig en integraal wordt uitgevoerd. Meerdere processtappen zijn, mits die volgtijdelijk zijn, elkaar direct opvolgen en een duidelijke samenhang vertonen, dus als één verwerkingsproces aan te merken. Om alle stappen die binnen één installatie worden gedaan als één handeling te kunnen beoordelen, is het in ieder geval noodzakelijk dat de stappen horen bij een proces dat als geheel is ontworpen om een afvalstroom te verwerken. Het feit dat alle stappen binnen één installatie plaatsvinden is dus niet direct



doorslaggevend om te concluderen dat het om één handeling gaat. Het moet gaan om samenhangende stappen die in redelijkheid niet naar tijd en plaats gescheiden kunnen worden. Andersom is het feit dat processtappen in verschillende installaties en/of naar tijd gescheiden plaatsvinden wel een indicatie dat het om verschillende handelingen gaat.

We spreken dus niet van één handeling wanneer sprake is van een apart uitgevoerde of uitvoerbare voorbewerking die wordt gevolgd door de feitelijke inzet van het verkregen materiaal elders of na opslag. Ook spreken we van meerdere handelingen wanneer een bewerkingsstap zich specifiek richt op het verwijderen van een bepaalde component, en wanneer uitvoeren en afronden van die stap noodzakelijk is, voordat bepaalde andere verwerkingen kunnen of mogen worden gestart.

Het feit dat afvalstoffen bij een verwerkingsinrichting eerst in opslag worden genomen wordt als zodanig niet als zelfstandige handeling meegenomen. De afvalstoffen zijn namelijk niet specifiek overgebracht om te worden opgeslagen maar om te worden verwerkt. Ook de controle (monstername / analyse) of een afvalstof voldoet aan bepaalde criteria is geen aparte handeling. Hiermee wordt de afvalstof niet bewerkt. Dit is een onderdeel van een handeling waarmee gecontroleerd wordt of het proces goed verlopen is. Alleen als controle wordt uitgevoerd bij voorbereiding voor hergebruik kan dit een zelfstandige handeling zijn. In de definitie van voorbereiden voor hergebruik is opgenomen dat controleren onderdeel kan zijn van deze verwerkingswijze.

4.4.2.2 *Voorlopige handelingen (R12, R13 en D13 t/m D15) en handelingen D8 en D9*

De handelingen R12, R13, en D13 t/m D15 betekenen dat de verwerking van de afvalstof niet is voltooid. Deze handelingen zijn in de EVOA aangemerkt als 'voorlopige handelingen'. Na deze handelingen moeten in ieder geval nog volgende handelingen plaatsvinden om de verwerking van de afvalstoffen te voltooien. Het onderscheid nuttige toepassing / verwijdering bij een voorlopige handeling hangt er vanaf of de handeling waarmee de verwerking wordt voltooid nuttige toepassing of verwijdering is. Dit betekent dat de vervolghandelingen relevant zijn voor de juiste indeling van de voorlopige handeling.

Bepalend voor de vraag of sprake is van een voorlopige handeling is niet zozeer of er nog een residu ontstaat dat verder moet worden verwerkt, maar of met de handeling zoals omschreven in de bijlagen van de Kaderrichtlijn de verwerking van een afvalstof wel of niet geheel is voltooid. Dit blijkt ook uit de omschrijvingen van de handelingen R12, R13, en D13 t/m D15 in de Kaderrichtlijn. Deze handelingen leggen een expliciete link met bijbehorende vervolghandelingen (R12, R13, en D13 t/m D15 zijn dus zelf geen handelingen waarmee de verwerking wordt voltooid), waar dat bij andere handelingen wel het geval is.

Voorlopige handelingen zijn regelmatig aan de orde wanneer sprake is van meerdere stappen in een proces en wanneer fracties van een afvalstroom bij een derde bedrijf verder zullen worden verwerkt (zie paragraaf 4.4.2.1). De eerste handeling is dan vaak een voorlopige handeling - denk aan sorteren, scheiden, drogen, etc. - en afhankelijk van de vervolghandeling is deze voorlopige handeling nuttige toepassing (vaak R12) of verwijdering (vaak D13).



Het kan voorkomen dat een voorlopige handeling leidt tot meerdere deelfracties waarvan een deel vervolgens nuttig wordt toegepast en een ander deel wordt verwijderd. Of de voorlopige handeling dan een handeling van nuttige toepassing is hangt af van het oogmerk ervan. In het geval de verwerking als geheel duidelijk gericht is op het nuttig kunnen toepassen van betreffende deelfractie(s), dan betreft de voorlopige handeling ook een nuttige toepassing. Is echter duidelijk dat het (of een) hoofddoel van de inzet in redelijkheid niet het nuttig toepassen van betreffende component(en) kan zijn dan is het verwijderen. Dit kan dus van geval tot geval verschillen en hier is dus geen algemeen kader te geven. De aard en mate van nuttige toepassing moet voldoende zijn om de indeling te rechtvaardigen.

Wel of geen voorlopige handeling

- Het verbranden van een afvalstof valt onder D10 (of R1; dit onderscheid komt in paragraaf 4.4.2.5 aan de orde). Nadat het verbrandingsproces als handeling heeft plaatsgevonden zoals omschreven in de bijlagen bij de Kaderrichtlijn is deze verwerking geheel voltooid. Dat er bij de verwerking residuen ontstaan die verder moeten worden verwerkt, betekent niet dat er daardoor sprake is van een voorlopige handeling. Kwalificatie als D10 (of R1) is dus juist. Als de verwerking met de handeling is voltooid, blijven de vervolghandelingen buiten beeld voor de indeling van de uitgevoerde handeling.
- Wanneer metaal wordt afgescheiden uit een mengsel om later te worden ingezet in een staalfabriek, is handeling R4 pas aan de orde bij de inzet in de staalfabriek (pas daar wordt metaal geschikt gemaakt voor een nieuwe toepassing, wordt primair materiaal uitgespaard en is de recycling voltooid). Het uitsorteren van metaal is dus geen R4, maar een voorlopige handeling (R12) die later wordt gevolgd door R4 (zie verder paragraaf 4.4.2.4)³.

Volgens de in de EVOA opgenomen definitie van 'voorlopige verwijdering' zijn handelingen D8 en D9 geen voorlopige handelingen. De omschrijving in de Kaderrichtlijn geeft echter wel aan dat ook het maken van onderscheid nuttige toepassing - verwijdering afhangt van de aard van de vervolghandelingen. Er is immers alleen sprake van D8 of D9 wanneer de gevormde residuen in een vervolgstap worden verwijderd volgens één van de andere D-handelingen van de lijst uit de Kaderrichtlijn. Om die reden worden ze in het LAP ook in deze paragraaf besproken en worden dan ook niet gezien als handelingen waarmee de verwerking wordt voltooid. Voor het al of niet van toepassing zijn van aanvullende voorschriften bij overbrenging voor voorlopige handelingen (art. 15 EVOA) blijft vanzelfsprekend de verordening zelf bepalend.

Scheiden en sorteren van mengsels van afval

In de meeste gevallen is scheiden en sorteren een losstaand proces en vindt de daadwerkelijke inzet van de vrijkomende deelfracties later en/of elders plaats. In dat geval is sprake van een voorlopige handeling⁴. Deze voorlopige handeling is aan te merken als nuttige toepassing (R12), als

- de scheiding/sortering als hoofddoel heeft het afscheiden van fracties die uiteindelijk nuttig worden toegepast, **en**

3 Er kan voor het metaal zelf al iets eerder al sprake zijn van – in dit geval – R4 dan bij verwerking in de staalfabriek, namelijk wanneer het metaal zo wordt opgewerkt dat het voldoet aan art. 6 van de Kaderrichtlijn. Zie hiervoor paragraaf 4.4.2.3.

4 Dit kan anders zijn wanneer het product van de handeling voldoet aan art. 6 van de Kaderrichtlijn. Zie hiervoor paragraaf 4.4.2.3.



- aannemelijk is gemaakt (bij overbrenging op basis van de gegevens in het kennisgevingsdossier) dat ten minste een deel van deze componenten of fracties uiteindelijk ook nuttig wordt toegepast.

Indeling als R12 is dus bijvoorbeeld **niet** aan de orde wanneer:

- * het gaat om scheiden/sorteren gevolgd door verwijderen door verbranding van een deel en storten van het restant. In dit geval gaat de voorbereiding immers niet vooraf aan nuttige toepassing. Dan gaat het om D13.
- * er slechts sprake is van het - in het kader van de acceptatiecontrole - afscheiden van bepaalde componenten uit het aangevoerde afval om bijvoorbeeld het verbrandingsproces in een AVI soepel te laten verlopen of omdat bepaalde componenten niet in betreffende installatie mogen worden verbrand. In een dergelijk geval is het hoofddoel van de sortering immers niet het afscheiden van fracties voor opnieuw gebruik, ook niet wanneer een dergelijke ongewenste component uiteindelijk wel voor nuttige toepassing wordt afgevoerd. Het betreft slechts een incidentele actie.
- * het noodzakelijk is dat eerst een bepaalde, duidelijk aanwijsbare en tot de afvalstroom behorende component of fractie moet worden afgescheiden die daarna wordt verwijderd, vóór kan worden begonnen met het scheiden of sorteren om nuttig toepasbare componenten of fracties te verkrijgen (zie onder meer uitspraak Raad van State van 21 februari 2007, nr. 200606331/1). Er is in dit geval sprake van D13. Voorbeeld hiervan is het verwijderen van asbest⁵ uit sloopschepen. Dit betekent onder meer dat sloopschepen die in Nederland zijn ontdaan van het noodzakelijk te verwijderen asbest, bij uitvoer wel als R12 kunnen worden ingedeeld als ze in het buitenland worden gesloopt en de daarbij vrijkomende componenten en fracties nuttig worden toegepast.
- * Handelingen die leiden tot materiaal dat wordt aangemerkt als 'einde-afval'; zie hiervoor paragraaf 4.4.2.3.

Vorbewerking gericht op latere verwijdering

In bepaalde gevallen worden afvalstoffen voorbereid alvorens deze worden verwijderd. Het gaat dan bijvoorbeeld om (niet limitatief)

- biologisch drogen/stabiliseren alvorens een afvalstroom te verwijderen door storten,
- het mechanisch-fysisch afscheiden van een waterlaag (die wordt geloosd) om de andere deelfractie te kunnen verbranden als vorm van verwijdering,
- omvormen tot een monoliet voorafgaand aan storten,
- etc.

Dit soort handelingen worden ingedeeld als D8, D9 of D13 wanneer wordt voldaan aan de volgende kenmerken

- De voorbereiding betreft een aparte afgeronde handeling die wordt gevolgd door een verwijderingshandeling, **en**
- Het oogmerk van de handeling is om een doelmatige verwijdering van de afvalstoffen mogelijk te maken. Dat betekent dat er geen deelfracties nuttig worden toegepast of dat die nuttige toepassing in redelijkheid niet het doel van de verwerking van de afvalstof kan zijn.

⁵ Het hier genoemde asbest is slechts een voorbeeld. Het kan ook gaan om andere gevaarlijke afvalstoffen zoals oliën en gevaarlijke ladingrestanten die als eerste (moeten) worden weggenomen om daarna te worden verwijderd.



Of

- De voorbereiding betreft een aparte afgeronde handeling die wordt gevolgd door een verwijderingshandeling, **en**
- Het is noodzakelijk dat eerst een bepaalde, duidelijk aanwijsbare en tot de afvalstroom behorende component of fractie moet worden afgescheiden die daarna wordt verwijderd, vóór kan worden begonnen met het scheiden of sorteren om nuttig toepasbare componenten of fracties te verkrijgen (zie hiervoor onder "Indeling als R12 is dus bijvoorbeeld **niet** aan de orde wanneer")

Mengen of verdunnen

Het gaat hierbij om mengen of verdunnen als een zelfstandige handeling. Hieronder valt ook het mengen en verdunnen doordat partijen afvalstoffen worden samengevoegd in opslag tanks of op opslaglocaties worden opgebouwd. Indien het mengen of verdunnen een stap is van een proces met daar direct mee samenhangende vervolgstappen dan is het mengen of verdunnen geen aparte handeling en niet bepalend voor de indeling.

- Bij zelfstandig mengen of verdunnen is sprake van nuttige toepassing (R12) als een afvalstof wordt gemengd of verdund ten behoeve van latere verwerking of verwerking elders, wanneer de verwerking later/elders van het afval in de samenstelling vóór het mengen of verdunnen wordt aangemerkt als handeling van nuttige toepassing. In het kader van grensoverschrijdend transport van afvalstoffen is dus de samenstelling van het afval zoals dit wordt overgebracht bepalend.
- In andere gevallen wordt mengen of verdunnen aangemerkt als een verwijderingshandeling, in het algemeen D13.

In hoeverre mengen of verdunnen is toegestaan wordt in hoofdstuk 18 behandeld.

Reinigen en/of drogen

Afscheiden van een verontreiniging uit een afvalstof of mechanisch, biologisch of thermisch drogen kan een stap zijn in een geïntegreerd proces, maar kan ook als losstaande (voor)stap worden uitgevoerd. In het laatste geval is sprake van een aparte handeling en is indeling als voorlopige handeling aan de orde.

Voorbewerken gericht op terugwinning

Indeling als voorlopige nuttige toepassing (R12) kan aan de orde zijn als de eerste stap een processtap is met als doel volumeverkleining en/of (het verbeteren van) de ontsluiting van terug te winnen componenten. Voorwaarde is wel dat deze stap ook daadwerkelijk wordt gevolgd door een terugwinningshandeling.

Is de eerste stap een thermische behandeling (verbranden teneinde daarna componenten terug te winnen) dan geldt hierbij een nuancering. Vindt deze eerste stap namelijk plaats in een installatie die primair is opgericht met oog op de vernietiging/omzetten/verbranding van afval, dan betreft het R1 of D10 (handeling waarmee de verwerking is voltooid). Indeling als R12 is niet aan de orde, ook niet wanneer de verbranding als neveneffect heeft dat uit de residuen bepaalde componenten efficiënter (kunnen) worden teruggewonnen. Zie voor de uitwerking van indeling van een thermische installatie ook paragraaf 4.4.2.5.

4.4.2.3 *Handeling voorafgaand aan einde afvalstofstatus*

Een handeling die voorafgaat aan het moment dat een afvalstof voldoet aan art. 6 van de Kaderrichtlijn, te weten op basis van; óf de criteria voor einde afvalstof, vastgesteld op Europees niveau, óf vastgelegd in een ministeriele regeling (voor een afvalstroom met een bepaalde toepassing) óf in een oordeel van een bevoegd



gezag⁶ (in een bepaald geval) is een handeling van nuttige toepassing. Het soort handeling van nuttige toepassing wordt bepaald door de wijze waarop het materiaal, als het geen afvalstof meer is, uiteindelijk wordt ingezet. Wanneer een afvalstof voldoet aan de einde-afvalstatus, is toegelicht in paragraaf 4.3.

Een handeling die voorafgaat aan het moment dat een afvalstof voldoet aan art. 6 van de Kaderrichtlijn is geen voorlopige handeling maar een handeling waarmee de verwerking is voltooid.

4.4.2.4 *Recycling/terugwinning van materialen en stoffen*

Een afvalstof is gerecycled als duidelijk is dat het een product, materiaal of stof is die opnieuw gebruikt gaat worden en daarmee primaire stoffen vervangt. Wordt bovendien ook voldaan aan art. 6 van de Kaderrichtlijn, dan kan er vanaf dat moment sprake zijn van een grondstof (zie hiervoor paragraaf 4.3).

Op basis van Nederlandse jurisprudentie (Raad van State, 21 juni 2006, zaak 200507728) geldt dat handelingen waarvan het belangrijkste doel nuttige toepassing van de afvalstof of van delen van de afvalstof is, als een handeling van nuttige toepassing moet worden benoemd. Om van nuttige toepassing te kunnen spreken moet het wel gaan om terugwinning van componenten of fracties die bij het toepassen in de plaats komen van andere materialen die voor die functie hadden moeten worden gebruikt. De omvang van de terug te winnen fractie in relatie tot de totale afvalstof of de wijze van verwerken van eventuele restfracties speelt bij het kwalificeren als nuttige toepassing echter in beginsel geen rol, tenzij de omvang van de component waaraan de handeling wordt opgehangen zo minimaal is dat het hoofddoel van de verwerking van de afvalstof in redelijkheid⁷ niet het nuttig toepassen van betreffende afvalstof kan zijn. Dit kan dus van geval tot geval verschillen en hier is dus geen algemeen kader te geven. De aard en mate van nuttige toepassing moet voldoende zijn om de indeling te rechtvaardigen.

Het hiervoor staande betekent het volgende:

- Er is sprake van respectievelijk R3, R4 of R5 als een afvalstof direct (d.w.z. zonder als aparte handeling aan te merken voorbereiding) wordt ingezet met als hoofddoel recycling/terugwinning, waarbij sprake is van vervanging⁸ van primaire
 - (a) organische stoffen niet zijnde oplosmiddelen,
 - (b) metalen of metaalverbindingen, of
 - (c) anorganische materialen.

Zie onder meer uitspraak Raad van State van 14 juni 2006, nr. 200510500/1.

Er is geen sprake van R3, R4 of R5 als geen sprake is van feitelijke vervanging van primaire materialen, maar van het beschikbaar krijgen van de materialen

- 6 Inclusief een rechterlijke uitspraak hierover n.a.v. een genomen besluit.
- 7 Bij deze 'redelijkheidsbeoordeling' gaat het niet alleen om het percentage nuttige toepassing; het oogmerk van de handeling, de verhouding nuttige toepassing/verwijdering en de kosteneffectiviteit kunnen ook meespelen. Bij grensoverschrijdend afvaltransport spelen volgens de EVOA onder meer een rol:
- de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen,
 - de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of
 - de kosten van de nuttige toepassing en de kosten van verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte.
- 8 Onder voorwaarden kan – in plaats van daadwerkelijk vervangen – het al voldoende zijn dat het materiaal geschikt is om primaire materialen te vervangen. Zie hiertoe ook paragraaf 4.4.2.3.



voor latere nuttige toepassing of nuttige toepassing elders (zie onder meer uitspraak 200404406/1). In dit geval is wel sprake van een voorbereiding die als aparte handeling wordt aangemerkt en feitelijke inzet als R3, R4 of R5 vindt later en/of elders plaats. De handeling wordt dan aangemerkt als R12.⁹

Ook is er geen sprake van R3, R4 of R5 als er geen recycling plaatsvindt. Dit kan voorkomen als bijvoorbeeld anorganische afvalstoffen worden ingezet voor opvulling van groeves of mijnen.

- Er is sprake van een handeling als bedoeld onder respectievelijk R2, R6, R7, R8 of R9 als een afvalstof direct (d.w.z. zonder als aparte handeling aan te merken voorbereiding) wordt ingezet in een proces dat primair is gericht op het terugwinnen uit het afval van:
 - (a) oplosmiddelen,
 - (b) zuren of basen,
 - (c) bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan,
 - (d) bestanddelen uit katalysatoren, of
 - (e) olie.

Onder terugwinnen valt hierbij zowel het beschikbaar krijgen van componenten zodat deze elders kunnen worden ingezet en daar primair materiaal kunnen vervangen, als het direct in een proces gebruiken van de afvalstof en daarmee uitsparen van primair materiaal. Zie onder meer uitspraak Raad van State van 21 juni 2006, nr. 200507728/1. Hierbij is dus geen sprake van R12.

Terugwinnen van een component om deze vervolgens te verwijderen valt niet onder R2, R6, R7, R8 of R9.

Ook handelingen die leiden tot een stof/materiaal dat nog niet geschikt is om te worden ingezet als secundaire stof zonder verdere bewerkingen te ondergaan die vergelijkbare primaire grondstoffen niet behoeven te ondergaan, valt niet onder R2, R6, R7, R8 of R9.

- Er is sprake van R10 als een afvalstof direct (d.w.z. zonder als aparte handeling aan te merken voorbereiding) wordt uitgereden ten behoeve van landbouwkundige of ecologische verbetering, mits wordt voldaan aan de op de plaats van inzet geldende toepassingsnormen en andere wet- en regelgeving. Is wel sprake van een aparte voorbereiding die nodig is om de afvalstof te kunnen/mogen uitrijden, dan betreft het eerder R12 (zie ook paragraaf 4.4.2.2).
- Er is sprake van het onderscheid D1-R3 of D1-R5 als een afvalstof zonder voorbehandeling op of in de bodem wordt gebracht. Het onderscheid tussen D1 en R3 respectievelijk R5 is in paragraaf 4.4.2.6 nader uitgewerkt.

4.4.2.5 *Thermisch verwerken van afvalstoffen*

Bij het thermisch verwerken van afvalstoffen moet een onderscheid gemaakt worden tussen

- [a] inzet met als primair oogmerk iets anders dan vernietigen/omzetten/verbranden van een afvalstof,
- [b] inzet met als primair oogmerk het vernietigen/omzetten/verbranden van een afvalstof, al dan niet met terugwinning van energie.

⁹ Is van het geproduceerde materiaal de status van afvalstof vervallen dan kan toch sprake zijn van een handeling waarmee de verwerking is voltooid. Zie hiertoe ook paragraaf 4.4.2.3.



[a] inzet met als primair oogmerk iets anders dan vernietigen/omzetten/verbranden
Het is mogelijk om bij thermische verwerking niet uit te komen op verbranden (Onderscheid R1-D10; zie onder [b]) maar op andere vormen van nuttige toepassing. Het gaat dan vaak om het verkrijgen van inerte materialen die na (of door middel van) de thermische behandeling nuttig kunnen worden toegepast. Hierbij gelden (cumulatief) de volgende voorwaarden om inderdaad te kunnen spreken van nuttige toepassing:

- a. De inzet vindt niet plaats in een installatie die primair is opgericht om afvalstoffen te vernietigen, om te zetten of te verbranden; het hoofddoel van de installatie is het produceren of terugwinnen van een component en het vermijden van primair materiaal mag geen neveneffect zijn van een als verwijdering bedoelde handeling.
- b. Het eerste oogmerk van de inzet van de afvalstof is niet het vernietigen/omzetten/ verbranden in een thermische installatie, maar de inzet is bedoeld om primaire grondstoffen te besparen.
Er is sprake van een handeling van nuttige toepassing (veelal R4 of R5), als afvalstoffen niet primair ten behoeve van verbranding in de thermische installatie worden gebracht, maar met het oog op het terugwinnen van componenten uit het afval of het verwerken in het eindproduct. Zie onder meer uitspraak Raad van State van 14 juni 2006, nr. 200510500/1.
- c. Er worden ook daadwerkelijk primaire grondstoffen bespaard in het proces zelf of bij een latere toepassing. Indien hieraan niet wordt voldaan is er sprake van verwijdering.
- d. Er wordt gestuurd op de selectie van (afval)stoffen die worden ingezet om er zeker van te zijn dat aan de achterkant inderdaad een nuttig toepasbaar en voldoende schoon product ontstaat.

Er kan hierbij (niet limitatief) gedacht worden aan

- Processen als thermische reiniging van grond of teerhoudend asfalt.
- Inzet van olie/actief-kool/kunststof in hoogovens als reductiemiddel.
- Het verglazen van inert materiaal tot een toepasbare bouwstof in een speciaal daarvoor opgerichte installatie.
- De inzet van afvalstoffen in een bijvoorbeeld een cementoven waarbij het niet gaat om de energie-inhoud, maar om het benutten van het inerte deel als vulstof in cement
Hierbij dient – uit het aandeel inert materiaal en het wel of niet aanwezig zijn van componenten die daadwerkelijk bijdragen aan het product (i.c. cement) – wel aannemelijk te zijn dat de verwerking inderdaad primair het gebruik van het inerte deel als oogmerk heeft.
- Het verbranden van geselecteerde afvalstoffen ten behoeve van het terugwinnen van componenten (vaak Chloor of Zwavel) in een speciaal voor die terugwinning opgericht installatie of een installatie die bij gebrek aan afval primaire grondstoffen zou inzetten.

In de voorbeelden van bijlage 5 komt dit in meer detail aan de orde.

[b] inzet met als primair oogmerk het vernietigen/omzetten/verbranden

Als een afvalstof wordt ingezet in een thermische installatie met primair het doel het vernietigen/omzetten/verbranden (dit zal veelal oxidatie van de afvalstof zijn) kan het gaan om inzet als vervanging van primaire brandstoffen of om het verwijderen van afvalstoffen. Voor het maken van het onderscheid tussen verbranden als vorm van verwijdering (D10) en verbranden als vorm van nuttige toepassing (inzet als brandstof, R1) is in eerste instantie het doel waarvoor de verbrandingsinstallatie is ontworpen bepalend. In sommige gevallen is voor het onderscheid R1-D10 ook het gehalte organische stof in het afval relevant.

Een verbrandingsinstallatie die primair is ontworpen om afvalstoffen te verwijderen/vernietigen is altijd een installatie waar D10 plaatsvindt. De



Kaderrichtlijn afvalstoffen maakt hierop één uitzondering. In bijlage II van die richtlijn is namelijk aangegeven dat verbrandingsinstallaties die specifiek zijn bestemd om vast stedelijk afval te verwerken en daarbij een minimale vastgestelde energie-efficiëntie hebben, kunnen worden aangemerkt als een installatie voor nuttige toepassing (R1-installatie). Voor de uitwerking hiervan, zie hoofdstuk 19 (Nuttige toepassing).

Vast stedelijk afval bij R1-AVI's

Naast het algemene begrip 'stedelijk afval' hanteert het LAP ook de begrippen 'vast stedelijk afval' en 'gemengd stedelijk afval'. Deze hebben alle een verschillende betekenis en hiervoor wordt verwezen naar bijlage 3 van het LAP (de begrippenlijst).

AVI's die vast stedelijk afval mogen en kunnen verwerken komen in aanmerking voor de R1-status op basis van bijlage II van de Kaderrichtlijn. Het vast stedelijk afval dat in R1-AVI's wordt verwerkt wordt ook altijd nuttig toegepast (overweging 20 bij de Kaderrichtlijn).

Een duidelijke omschrijving wat onder vast stedelijk afval valt is niet gegeven in de Kaderrichtlijn. In de 'Guide Lines on the R1 energy efficiency formule in Annex II of Directive 2008/98/EC' van de EC wordt ingegaan wat verstaan kan worden onder vast stedelijk afval. Hierin wordt voor stedelijk afval verwezen naar hoofdstuk 20 van EU-beschikking 2000/532/EG. In de vervallen Richtlijn betreffende verbranding van afval is opgenomen dat ongesorteerd stedelijk afval is "huishoudelijk afval, alsmede bedrijfs-, industrieel en institutioneel afval dat qua aard en samenstelling te vergelijken is met huishoudelijk afval, behoudens de in de bijlage van Beschikking 94/3/EG (2) onder 2001 genoemde fracties die afzonderlijk aan de bron worden ingezameld en de onder 2002 van die bijlage genoemde andere afvalstoffen". Een duidelijke omschrijving van vast stedelijk afval wordt dus ook hier niet gegeven.

Voor de toepassing van de R1-formule wordt hier voor vast stedelijk afval aangehouden "huishoudelijk afval en vergelijkbaar afval van bedrijven, industrie en instellingen waarbij het niet gaat om waterig afval".

Over het onderscheid tussen verbranden op land (D10, verwijdering) en het nuttig toepassen van afval als brandstof (R1, nuttig toepassen) heeft het HvJ op 13 februari 2003 twee uitspraken gedaan, te weten het Duitsland-arrest (C-228/00) en het Luxemburg-arrest (C-458/00). Deze uitspraken houden het volgende in:

- V1. Er is sprake van 'verbranding op land' (D10, verwijdering) als afvalstoffen worden verbrand in een installatie die speciaal is ontworpen met het oog op de verwijdering (thermische vernietiging) van afvalstoffen, zelfs wanneer bij de verbranding de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen (HvJ C-458/00, rechtsoverweging 41). Zoals hiervoor is aangegeven, kunnen verbrandingsinstallaties die specifiek zijn bestemd om vast stedelijk afval te verwerken, worden aangemerkt als een installatie voor nuttige toepassing (R1-installatie) als ze boven een bepaalde energie-efficiëntie uitkomen. Het verbranden van vast stedelijk afval in een R1-AVI is nuttige toepassing (R1). Die status krijgen ze alleen voor het verbranden van vast stedelijk afval. Als in een R1-AVI ook ander afval dan vast stedelijk afval wordt verbrand, zal hiervoor moeten worden voldaan aan hetgeen onder V2 is opgenomen. Het zou immers vreemd zijn als het verbranden van een bepaalde afvalstof (anders dan vast stedelijk afval) in een R1-AVI wel als nuttige toepassing zou worden aangemerkt, terwijl het verbranden van diezelfde afvalstof in een



elektriciteitscentrale niet wordt aangemerkt als nuttige toepassing.

- V2. Het verbranden van afvalstoffen kan worden aangemerkt als 'hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking' (R1, nuttige toepassing) als
- er geen sprake is van een installatie die speciaal is ontworpen ten behoeve van het verwijderen van afvalstoffen, **en als**
 - het verbranden voornamelijk tot doel heeft de afvalstoffen te gebruiken voor energieopwekking (uitspraak HvJ C-228/00, rechtsoverweging 41). De afvalstoffen vervullen dan namelijk een nuttige functie doordat zij in de plaats komen van een primaire energiebron die voor deze functie had moeten worden aangewend (HvJ C-228/00, rechtsoverweging 46).

Dit betekent dat verbranden van afvalstoffen in een elektriciteitscentrale, cementoven, enz. als R1 wordt aangemerkt, mits aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:

- a. bij de verbranding moet meer energie worden opgewekt en teruggewonnen dan bij het verbrandingsproces wordt gebruikt en een deel van het surplus aan energie moet daadwerkelijk worden gebruikt, hetzij onmiddellijk, in de vorm van warmte, hetzij na omzetting in de vorm van elektriciteit (HvJ C-228/00, rechtsoverweging 42);
- b. het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand bij de handeling en het merendeel van de vrijgekomen energie moet worden teruggewonnen en gebruikt (HvJ C-228/00, rechtsoverweging 43). Omdat het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand, dienen de afvalstoffen voor meer dan 50% te bestaan uit organische stof. Bij het bepalen van het aandeel organische stof wordt ook in het afval aanwezig water in beschouwing genomen, ofwel het gaat om het percentage organische stof betrokken op de totale hoeveelheid afval (natte basis) en niet op basis van het droge stofgehalte. In het afval aanwezig water wordt hierbij meegeteld bij de niet-organische fractie. Het gehalte op het moment van invoer in de verbrandingsinstallatie is bepalend, ofwel ook via separate droging vooraf (voorbehandeling) - voor of na de overbrenging - kan aan deze voorwaarde worden voldaan.

Wanneer niet aan de hiervoor onder a. en b. genoemde voorwaarden wordt voldaan, is sprake van verbranding op land (D10, verwijdering), ook wanneer de installatie niet specifiek is ontworpen ten behoeve van de verwerking van afvalstoffen (HvJ C-228/00, rechtsoverweging 52).

Bij het onderscheid tussen V1 en V2 zijn aanwijzingen dat een handeling voornamelijk de nuttige toepassing van afvalstoffen tot doel heeft (HvJ C-458/00, rechtsoverweging 44):

1. het feit dat de installatie, indien deze niet door afvalstoffen wordt bevoorraad, gebruik maakt van een primaire energiebron om haar activiteiten voort te zetten;
2. het feit dat de exploitant van de verwerkingsinstallatie de producent of houder van de afvalstoffen een betaling verschuldigd is bij de levering van de afvalstoffen.

In het algemeen is het feit dat de installatie niet zou zijn opgericht wanneer er geen afval te verwerken zou zijn geweest een sterke aanwijzing dat in zo'n installatie alleen verwijderingshandelingen mogelijk zijn. Latere aanpassingen van de installatie gericht op (betere) warmteterugwinning, productie van elektriciteit, afzetbaarheid van reststoffen, enz. betekenen niet zonder meer dat het doel waarvoor de installatie is opgericht verandert.

Slechts wanneer het ontwerp van de installatie zodanig wordt aangepast dat zij nu geschikt is om ook te draaien op pure primaire grond- of brandstoffen en bij het wegvallen van afval dan ook daadwerkelijk zou doordraaien op primaire materialen



of brandstoffen, kan een installatie haar waardering als "installatie die primair is ontworpen ter vernietiging van afvalstoffen" verliezen.

4.4.2.6 *Op of in de bodem brengen*

Bij het op of in de bodem brengen van afval kan sprake zijn van D1, R3, R5 of R-handeling zonder nummer¹⁰.

1. Tijdens de exploitatie van een stortplaats moeten voor een goede bedrijfsvoering en om aan bodembeschermende en milieuhygiënische eisen te voldoen, diverse voorzieningen worden aangebracht, zoals onder- en bovenafdichting, de steunlaag voor de bovenafdichting, drainagelagen voor de ligging van stortgasleidingen en percolaatdrains, tussentijdse afdekkingen, stortwallen en stortwegen. In het Stortbesluit bodembescherming zijn criteria opgenomen waaraan de voorzieningen moeten voldoen met betrekking tot de bescherming van het milieu. Voor de onder- en bovenafdichting gelden hierbij met name specifieke eisen.
Beleidsmatig uitgangspunt voor de andere voorzieningen is dat deze zoveel mogelijk moeten worden aangebracht met ter verwijdering aangeboden afvalstoffen. Immers, deze voorzieningen zullen blijvend deel uit maken van het stortlichaam en het is daarom gewenst afvalstoffen te gebruiken die sowieso op de betreffende stortplaats zouden worden gestort. Alhoewel deze afvalstoffen als bijvoorbeeld steunlaag of als tussentijdse afdeklaag een nuttige functie vervullen, is toch sprake van storten (D1), omdat de afvalstoffen met die intentie door de ontdoener zijn aangeboden en ook als zodanig op de stortplaats zijn geaccepteerd. Tevens tellen deze afvalstoffen mee in de jaarlijkse afvalstoffenregistratie en het bepalen van de restcapaciteit.
2. Het kan voorkomen dat voorzieningen niet met het voorhanden zijnde stortmateriaal kunnen worden gerealiseerd. Dan moet een exploitant secundaire bouwstoffen of grond aantrekken of verwerven. Het kan hierbij gaan om primair materiaal of om afvalstoffen. In beide gevallen geldt dat het materiaal moet voldoen aan de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Dit betekent onder meer dat het materiaal moet zijn voorzien van een geldige milieuhygiënische verklaring.
Vanuit beleidsmatig oogpunt is het gewenst afvalstoffen volgens de regels van het Besluit bodemkwaliteit toe te passen om zo gebruik van primaire materialen te verminderen. Deze handeling wordt op basis van een arrest van het Europese Hof (27 februari 2002 C-6/00) aangemerkt als het nuttig toepassen van afval, omdat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt. (Bij deze toepassing van afval in het buitenland is het Bbk niet van toepassing. Voor de bepaling of het gaat om nuttige toepassing moet dit verklaard worden door de bevoegde buitenlandse autoriteit).
3. Bij toepassing in mijnen/groeves wordt voor het onderscheid D1 - R-handeling zonder nummer, conform uitspraken van de Raad van State, het toepassen van afvalstoffen bij de vervaardiging van mortels die gebruikt worden als opvulling in mijnen om instorten tegen te gaan, aangemerkt als een handeling van nuttige toepassing voor zover de afvalstoffen daarbij in de plaats komen van primaire grondstoffen die anders hadden moeten worden gebruikt.
Dit geldt ook voor het gebruik van afvalstoffen als vulstof in zoutkoepels. Volgens bestaande jurisprudentie moet hier sprake zijn van een opvulplicht om aangemerkt te worden als nuttige toepassing. Indien niet kan worden aangetoond dat er een opvulplicht is, wordt er uitgegaan van storten en is het een verwijderingshandeling.
4. In overige gevallen wordt bij het maken van het onderscheid D1-R3 of D1-R5 gesproken van nuttige toepassing als het hoofddoel van de inzet van deze

¹⁰ Dit speelt ondermeer bij 'back-filling'



specifieke afvalstof is om componenten of fracties uit het afval nuttig toe te passen en de afvalstoffen daarbij in de plaats te laten komen van primaire grondstoffen die anders hadden moeten worden gebruikt.

4.4.2.7 *Overige handelingen*

Wanneer uit bovenstaande stappen geen indeling volgt, wordt van geval tot geval een oordeel geveld, maar ligt indeling onder één van de hiervoor niet genoemde D-handelingen (D2 t/m D7, D11, D12, D14 of D15) voor de hand. Daarnaast kunnen in specifieke gevallen aparte regels gelden. Zo is bij het vernietigen van PCB's altijd sprake van verwijdering (zie sectorplan 24).

4.4.2.8 *Monitoring*

Zoals in de inleiding van paragraaf 4.4 al gemeld is, is het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering van belang bij de monitoring van de doelstellingen van het LAP en specifieke (product)besluiten.

Bij monitoring worden alleen handelingen waarmee de verwerking wordt voltooid beschouwd. Dit betekent dat de handelingen die bij EVOA als voorlopige handelingen zijn aangemerkt (R12-R13 en D13-D15) hierbuiten vallen. Maar ook de D8- en D9-handelingen vallen hierbuiten. Uit de omschrijving van deze handelingen blijkt dat er nog een vervolghandeling moet plaatsvinden.

Voor de monitoring wordt - zo nodig - per deel van een afvalstof bezien volgens welke handeling het wordt verwerkt. Het kan dus dat een deel van een afvalstof wordt gerecycled en een deel wordt toegepast voor energieteerugwinning. Uit uitspraken van het HvJ en de ABRS blijkt wel dat eenzelfde verwerkingsstap niet tegelijkertijd als een handeling van verwijdering en als een handeling van nuttige toepassing kan worden gekwalificeerd.

Bij specifieke besluiten kunnen definities voor verwerking afwijken van de definities zoals opgenomen in de Wm. Door deze afwijkende definities kan de indeling naar soort verwerking in het kader van het betreffende besluit ook afwijken van indeling op basis van de Wm.

4.5 De relatie met REACH

4.5.1 *Doel en reikwijdte van de verordening*

REACH (1907/2006/EG) is de verordening over de Registratie en Evaluatie, Autorisatie en beperking van Chemische stoffen. Het doel van de verordening is om mens en milieu te beschermen tegen de gevaren en risico's van chemische stoffen, terwijl het concurrentievermogen van de Europese industrie behouden blijft. Fabrikanten en importeurs van chemische stoffen moeten alle stoffen die ze in de EU produceren of importen in volumes vanaf 1 ton/jaar registreren. Met stof wordt bedoeld een zuivere stof, stof verwerkt in een mengsel of voorwerp. Volgens het REACH-systeem moeten individuele ondernemingen die chemische stoffen produceren en invoeren de risico's beoordelen die het gebruik van deze stoffen oplevert en de nodige maatregelen treffen om elk vastgesteld risico te beheren. Dit geldt voor elke individuele toepassing of gebruik (REACH noemt dit "geïdentificeerd gebruik"). De bewijslast over de veiligheid van chemische stoffen die in de handel zijn gebracht ligt bij de industrie.



REACH is niet van toepassing op afvalstoffen (artikel 2, lid 2). Dat betekent echter niet dat stoffen in afval volledig zijn vrijgesteld van REACH. Fabrikanten en importeurs moeten bij het invullen van hun verplichtingen voor REACH wel rekening houden met de hele levenscyclus van een stof. Dus ook met de afvalfase van de stoffen die ze in de handel brengen of gebruiken. Een teruggewonnen chemisch stof valt formeel wel onder REACH.

4.5.2 *Terugwinning volgens REACH*

De fase van de verwerking van afval waarin de verplichtingen van REACH van toepassing zijn, is afhankelijk van het moment dat het materiaal de status van afval verliest. Voor de toepassing van REACH moeten teruggewonnen stoffen uitsluitend worden gezien als stoffen die, na onderdeel te zijn geweest van afvalmaterialen, volgens de Kaderrichtlijn afvalstoffen niet langer afval zijn.

Materialen die het eind van de terugwinningsfase hebben bereikt, kunnen vervolgens als een stof als zodanig, in een mengsel of in een voorwerp verder worden verwerkt in het productieproces. De bestanddelen van de teruggewonnen stof kunnen als zodanig aanwezig zijn geweest in de afvalstroom. Ook kunnen ze tijdens het terugwinningsproces door chemische modificatie uit de afvalstroom zijn verkregen.

Terugwinningsprocessen vinden vaak plaats in verschillende stappen en dan resulteert alleen de laatste stap in een materiaal dat volgens de (Europese) afvalstoffenwetgeving niet langer kan worden aangemerkt als afval. Daarnaast zijn er gevallen waarin slechts een bepaalde fractie van het materiaal na het terugwinningsproces geen afval meer is. Alle terugwinningsstappen die niet leiden tot 'niet-afvalmateriaal', zijn onderdeel van het afvalverwerkingsproces en vallen onder de afvalstoffenwetgeving. Bovendien worden afvalmaterialen, waaronder afvalstoffen die ontstaan tijdens het terugwinningsproces, volgens REACH (artikel 2, lid 2) niet beschouwd als stoffen, mengsels of voorwerpen.

Materialen die niet langer afval zijn, worden in het kader van REACH beschouwd als een stof als zodanig, als een mengsel bestaande uit twee of meer stoffen, of als een voorwerp. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen:

- terugwinning waarbij het gaat om een voortzetting van het gebruik van een oorspronkelijk geregistreerde stof of,
- terugwinning als productieproces¹¹ waarbij het afval weer wordt omgezet in één of meerdere stoffen als zodanig, in een mengsel of in een voorwerp.

De levenscyclus en de toeleveringsketen van de oorspronkelijke stof eindigen met de afvalfase. Wanneer afval niet langer afval is, begint een nieuwe levenscyclus van de stof. Het terugwinningsproces concentreert zich op terugwinning van die stof uit het afval. Terugwinning valt niet onder de definitie van "gebruik"¹².

Stoffen die tijdens de afval- en terugwinningsfase een chemische verandering hebben ondergaan (bijvoorbeeld bepaalde slakken, zoals verweerde staalslakken of

11 REACH spreekt over vervaardiging en bevat daarvoor de volgende definitie: "productie of extractie van stoffen in natuurlijke toestand" (artikel 3, lid 8)

12 Gebruik is elke vorm van verwerking, formulering, verbruik, opslag, bewaring, behandeling, overbrenging in recipiënten, overbrenging van de ene recipiënt naar de andere, vermenging, vervaardiging van een voorwerp of elke andere gebruikmaking" (Artikel 3, lid 24).



de productie van kleine organische moleculen tijdens recycling van polymeren) vallen dus onder deze definitie en dus onder REACH.

In bepaalde terugwinningsprocessen verandert de chemische samenstelling van de teruggewonnen stoffen niet. Dit geldt met name bij mechanische verwerking, zoals sortering, scheiding, verwijdering van gevaarlijke stoffen, homogenisering, en behandeling om de macrostructuur van het materiaal te veranderen, zoals het vermalen (toeslagmaterialen), snijden, shredden (schroot), granuleren (plastic afval) en verbrijzelen van materialen, waarna ze zonder chemische verandering worden hergesmolten. Zolang deze stoffen volgens de afvalregelgeving afvalstoffen blijven vallen zij niet onder REACH.

Volgens artikel 2, lid 7d van REACH is de registratie van teruggewonnen stoffen niet nodig als:

1. De teruggewonnen chemische stof hetzelfde is als een chemische stof die al eerder is geregistreerd;
2. De inrichting die de terugwinning doet de benodigde informatie heeft over veilig gebruik van de chemische stof om door te geven aan zijn afnemers (REACH noemt die downstream gebruikers). Concreet betekent dit dat het bedrijf moet beschikken over:
 - een volledig en juist veiligheidsinformatieblad over de chemische stof;
 - overige informatie die voldoende is om de gebruikers in staat te stellen beschermende maatregelen te nemen voor de geregistreerde stof indien een juist veiligheidsinformatieblad niet verplicht is; of
 - het registratienummer, indien beschikbaar, de status van de stof volgens een eventuele autorisatie, details van een eventueel geldende beperking en informatie die het vaststellen en toepassen van passende risicobeheersmaatregelen mogelijk maakt.

Zolang de stof niet door een andere actor in de keten is geregistreerd, zijn de voorwaarden van artikel 2, lid 7 d, van REACH niet vervuld. In dat geval gelden de registratieverplichtingen van REACH voor recyclingbedrijven die deze stof produceren. Dat betekent dat deze bedrijven de teruggewonnen stof niet legaal kunnen produceren of in de handel brengen totdat zij of een andere actor de stof heeft geregistreerd, tenzij het onder het afvalregime of onder de drempelwaarde voor registratie blijft. Onder in de handel brengen wordt ook de invoer in Europa verstaan.

Naast de registratiebepalingen hebben bedrijven die stoffen terugwinnen (bijvoorbeeld uit afval, ofwel ook afvalverwerkende bedrijven) ook te maken met de bepalingen voor autorisatie (vergunning) en beperkingen onder REACH. Bedrijven die bepaalde stoffen terugwinnen die op een speciale lijst ([bijlage XIV](#) van REACH) staan, moeten een aanvraag voor een vergunning indienen bij ECHA voordat ze deze stoffen in een specifieke toepassing gebruiken of in de handel brengen. REACH noemt deze stoffen, Substances of Very High Concern (SVHC's). Daarnaast geldt ook dat, als een SVHC wordt gebruikt in een voorwerp en in Europa op de markt wordt gebracht, het bedrijf in sommige gevallen de stof in Helsinki moet melden aan Europees Agentschap voor chemische stoffen (ECHA). [Bijlage XVII](#) van REACH bevat de stoffen waarvoor een beperking op het gebruik, de productie of het in de handel brengen geldt. Wel is het mogelijk dat de stof is opgenomen in bijlage IV of V van REACH en daarmee is vrijgesteld van registratie. Nu staan glas, compost en biogas in bijlage V.



De Europese Commissie heeft een richtsnoer ("Richtsnoer voor afval en teruggewonnen stoffen") opgesteld voor het omgaan met teruggewonnen stoffen onder REACH. Deze is te downloaden van de website van het Europees Agentschap voor Chemicaliën (ECHA) Meer informatie over REACH is te vinden op de website van de Nederlandse Helpdesk (<http://www.reach-helpdesk.nl>) of de website van het ECHA.