



Status ingangsstromen (berm)maaisel en blad

Aanleiding

De ministeries van LNV en IenW, in samenwerking met RWS, hebben samen met de Biomassa Alliantie in het programma Circulair Terreinbeheer (CT) een CT Kennisprogramma opgezet. Dit programma wordt uitgevoerd door de WUR. Hierin wordt onderzoek gedaan bij 55 goed gedefinieerde pilots met als ingangsstromen maaisel en/of blad. Deze ingangsstromen worden bewerkt tot bokashi of lokaal geproduceerde compost, zoals CMC-compost (Controlled Microbial Composting). Op basis van de resultaten van het CT Kennisprogramma wordt bezien of, en zo ja hoe, beleid en regelgeving, zowel binnen het milieurecht als in de meststofregelgeving, zou kunnen worden aangepast. Dit om toepassing van bokashi gemaakt van maaisel en/of blad of lokaal gecomposteerd maaisel en/of blad op duurzame en verantwoorde wijze mogelijk te maken. Dat kan alleen als onderbouwd kan worden dat eventuele risico's in het eindproduct, bokashi of compost, afwezig, verwaarloosbaar of beheersbaar zijn.

Vanuit een aantal deelnemende partijen is tijdens dit proces de keuze gemaakt om de ingangsstromen aan te merken als niet-afvalstof. Hiermee wordt bedoeld dat de ingangsstromen geen afvalstoffen zijn, maar sprake is van voortgezet gebruik. Dit levert vragen op of deze keuze past binnen de Europese en Nederlandse regelgeving waarin zowel de begrippen 'afval', 'einde-afval' en 'bijproduct' zijn gedefinieerd. Daarnaast is in het Landelijk afvalbeheerplan (LAP3) en in de Leidraad Afvalstof of product versie 1.2 (de Leidraad) een vangnet gegeven voor die materialen die ingezet of opnieuw ingezet kunnen worden. Dit gebruik moet dan wel zeker, rechtmatig en hoogwaardig zijn. Dit vangnet is omschreven als 'voortgezet gebruik'. Bij voortgezet gebruik is er dus geen sprake van afval.

De beoordeling of er sprake kan zijn van voortgezet gebruik is alleen van toepassing als is vastgesteld dat het niet gaat om 'einde-afval' en 'bijproduct'.

In dit document wordt het gemotiveerde standpunt van IenW met betrekking tot de keuze om de ingangsstromen als niet zijnde afval te benoemen, gegeven. IenW concludeert dat de ingangsstromen bermmaaisel en blad momenteel in algemene zin als afval gezien moeten blijven worden. Op dit moment kan alleen per geval beoordeeld worden door het bevoegd gezag of er sprake is van voortgezet gebruik. Dit op basis van informatie zoals bekend bij IenW, de huidige regelgeving, jurisprudentie en de best beschikbare kennis van september 2023.

Om welke stromen gaat het?

Het kennisprogramma CT met de ~55 pilots richt zich op de ingangsstromen bermmaaisel en blad. Het gaat om maaisel en blad dat op diverse plaatsen in Nederland verzameld wordt. Deze factsheet richt zich dan ook specifiek op dergelijke stromen.

Wettelijk kader voortgezet gebruik

De Wet milieubeheer (Wm) geeft een omschrijving van wat afval is, direct gebaseerd op de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98/EG). In hoofdstuk B6 van het LAP3¹ vind je een algemene toelichting hierop en de Leidraad² werkt dit verder uit. De afvalstatus van een materiaal hangt af van de vraag of sprake is van zich ontdoen (ofwel: van het afdanken), van een voornemen om zich te ontdoen of van een plicht om zich te ontdoen van het materiaal. In beginsel kan dus elk materiaal een afvalstof zijn wanneer één van deze situaties zich voordoet. De intentie en gedrag van de feitelijke houder (dus de fysieke 'bezitter') is een belangrijke aanwijzing voor de al dan niet afvalstatus.

¹ <https://lap3.nl/>

² [Beleidsstukken - LAP3](#)



Mogelijk kunnen materialen zoals bermmaaisel en bladresten direct nog verder gebruikt worden. Ook hier is de intentie van de houder bepalend. Het is goed mogelijk om materialen die voorheen onbruikbaar schenen, door voortschrijdend inzicht als grondstof te herontdekken. De intentie van de houder kan dan veranderen. Als de houder in deze nieuwe situatie beoogt het materiaal te leveren aan een gebruiker die dit benut als grondstof, kan er onder voorwaarden sprake zijn van een niet-afvalstof. Belangrijk in alle gevallen is dat dat (tweede) gebruik:

- *zeker is*
er moet onder andere een afnemer zijn. De waarde van het materiaal is ook een indicatie, als er een negatieve prijs is, is het waarschijnlijk dat gebruik niet zeker is;
- *rechtmatig is*
het gebruik moet overeenkomstig wettelijke en technische voorschriften zijn en er mag geen overwegend nadelig effect zijn op mens/milieu; en
- *voldoende hoogwaardig is*
het gebruik moet op zijn minst overeenkomstig de geldende minimumstandaard van LAP3 voor die bewuste stroom zijn.

Is een afvalverwerkingshandeling noodzakelijk voorafgaand aan de toepassing? Dan kan er geen sprake zijn voor voortgezet gebruik.

Vergelijk bijvoorbeeld met de Handreiking hout³: [...] Slechts enkele verdwaalde stukken verontreiniging (zoals verpakkingen) in het hout zijn dan acceptabel. Als de partij hout bij de ontvangende partij eerst moet worden ontdaan van verontreinigingen voordat de beoogde bewerking of toepassing mogelijk is, moet de partij (versnipperd hout) worden gezien als een afvalstof. In dit geval is dus geen sprake van (voortgezet) gebruik.

Wanneer is sprake van einde-afval?

Wanneer het materiaal structureel een percentage zwerfafval, bijvoorbeeld kunststof en/of metaal, zou bevatten, dan moet dat materiaal eerst van de vervuiling worden ontdaan voordat het voldoet aan de vereisten van de toepassing. Het zwerfafval uit het materiaal halen is een afvalbewerkingshandeling, deze afvalbewerkingshandeling kan gezien worden als een vorm van nuttige toepassing⁴. Na deze afvalbewerkingshandeling kan pas onderzocht worden of er sprake is van einde-afval. Er moet dan een positieve uitkomst zijn op de vraag of voldaan wordt aan vier voorwaarden⁵. Deze zijn: er is een specifiek gebruik, er is een markt voor het materiaal, het materiaal voldoet aan de wettelijke en technische eisen en er is geen overwegend nadelig effect op mens/milieu.

Kennisprogramma Circulair Terreinbeheer

In het CT Kennisprogramma wordt kennis en praktijkervaring opgedaan met het lokaal verwerken van maaisel en blad tot bokashi en CMC-compost. Dit is een breed opgezet kennisprogramma met ~55 pilots door heel Nederland en enkele gecontroleerde proeven op proefboerderijen. In het onderzoek wordt gekeken naar de kwaliteit van de bodemverbeteraars, het maken van bokashi en CMC-compost en de effecten van deze producten op de bodem op de lange termijn. De relevantie van het Kennisprogramma voor het vraagstuk voortgezet gebruik van bermmaaisel en blad zit hem in het feit dat juist in het Kennisprogramma de bodemverbeteraars worden onderzocht op allerlei soorten mogelijke vervuiling.

Uit de voorlopige resultaten van het CT Kennisprogramma⁶ blijkt dat voor de bodemverbeteraars de vervuiling met zwerfafval een aandachtspunt is. Voordat de bokashi of CMC-compost toegepast kan worden, is algemeen aanvaard dat het zwerfafval eerst verwijderd moet worden. Daarnaast zijn er vragen gedefinieerd rond andere mogelijke vervuiling die nog niet (volledig) zijn beantwoord.

³ <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/toetsing-afval/>

⁴ Dit begrip is gedefinieerd in artikel 1.1 eerste lid van de Wet milieubeheer <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2023-04-19>

⁵ Zie hiervoor artikel 1.1. achtste lid Wm <https://wetten.overheid.nl/BWBR0003245/2023-04-19>

⁶ Kennisprogramma Circulair Terreinbeheer Jaarrapportage 2022 <https://edepot.wur.nl/633075>



Toepassing van het bestaand wettelijk kader op de ingangsstromen

- Uit eerste resultaten van het CT Kennisprogramma blijkt dat de vervuiling met zwerfafval van de ingangsstroom een aandachtspunt is. Hieruit volgt dat het maaisel en blad afval is, omdat 'een niet-afvalstroom gemengd met zwerfafval is afval'. Dit uitgangspunt is in lijn met de Europese jurisprudentie, waaruit volgt dat wanneer materiaal vervuild is met verontreiniging die verwijderd moet worden, gezien wordt als afval (zie bijvoorbeeld het arrest Porr-bau. C-238/21)⁷;
- Omdat we spreken over een afvalstof is voor de verwerking een omgevingsvergunning milieu vereist. Het bevoegd gezag gebruikt de relevante minimumstandaard in sectorplan 8 van het LAP3 in het algemeen als bron voor invulling van het begrip doelmatig afvalbeheer;
- Voor het bewerkte materiaal (bokashi, CMC-compost) kan wel sprake zijn van einde-afval als wordt voldaan aan de voorwaarden hiervoor, zoals opgenomen in art 1.1 lid 8 Wm.

Wat is het standpunt van het ministerie rond voortgezet gebruik van (berm)maaisel en blad?

Het ministerie van IenW concludeert dat het beargumenteren van voortgezet gebruik voor (berm)maaisel en blad op dit moment in algemene zin niet passend is binnen het bestaand wettelijk kader gezien de bekende feiten en omstandigheden. Er is op dit moment onvoldoende grondslag om in algemene zin te bepalen dat er geen overwegend ongunstig effect is op het milieu of de volksgezondheid. In het geval aan alle te stellen eisen voor de ingangsstromen wordt voldaan, kan dit in de toekomst anders zijn. Op dit moment kan alleen per geval beoordeeld worden door het bevoegd gezag of er sprake is van voortgezet gebruik.

Den Haag, september 2023

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (directie Duurzame Leefomgeving en Circulaire Economie) i.s.m. Rijkswaterstaat Water, Verkeer en Leefomgeving (afdeling Afval en circulair)

⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/?uri=CELEX:62021CJ0238>