



## LEIDRAAD - 1.2

# AFVALSTOF OF PRODUCT

Richtsnoeren voor de uitleg en toepassing van de begrippen  
'afvalstof', 'bijproduct' en 'einde-afvalstatus'



# Contents

<b>Overzicht Wijzigingen in Leidraad</b>	<b>3</b>				
<b>01 Inleiding</b>	<b>4</b>				
1.1 Circulaire economie en duidelijkheid over het begrip ‘afvalstof’	5	2.2.5 Ook zonder afgifte kan sprake zijn van ‘zich ontdoen’ (uitgangspunt 5)	25	<b>Nuttige toepassing</b>	<b>49</b>
<b>Verduidelijking van het begrip ‘afvalstof’</b>	<b>5</b>	2.2.6 (Voor)behandelingen zijn niet automatisch afvalverwerkingshandelingen (uitgangspunt 6)	26	<b>Einde-afvalstatus</b>	<b>50</b>
1.3 Doel en status Leidraad	7	2.2.7 Mengen van gevaarlijke afvalstoffen met niet-afvalstoffen (uitgangspunt 7)	29	<b>Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen</b>	<b>52</b>
1.4 Aanvullende hulpmiddelen: rechtsoordelen en webtoets	9	2.2.8 Bewijslast rust op de houder (uitgangspunt 8)	30	<b>Voorwaarden en toetsingsgronden</b>	<b>52</b>
<b>Overzicht rechtsoordelen</b>	<b>10</b>	<b>Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen</b>	<b>31</b>	3.2 Zeker gebruik	53
1.5 Schema toetsingskader ‘Afvalstof of product’	11	2.2.9 Internationale overbrenging en geschillenregeling EVOA (uitgangspunt 9)	32	3.2.1 Schriftelijke afspraken	54
<b>02 Afvalstof of product – algemene uitgangspunten</b>	<b>16</b>	2.2.10 Zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik (uitgangspunt 10)	33	3.2.2 Geschiktheid van het materiaal	55
2.1 Inleiding	17	2.3 Einde-afvalcriteria en bijproductcriteria	35	3.2.3 Bestaande markt en markt in ontwikkeling	56
2.2 Toelichting op de algemene uitgangspunten	18	<b>Vereisten</b>	<b>36</b>	3.2.4 Daadwerkelijke levering en hoeveelheid	58
2.2.1 Ruime uitleg van het begrip afvalstof en beoordeling per geval (uitgangspunt 1)	18	<b>Bijproductcriteria</b>	<b>37</b>	3.2.5 Tussenhandel	59
<b>Ruime uitleg</b>	<b>18</b>	<b>Einde-afvalcriteria</b>	<b>37</b>	3.3 Rechtmatig gebruik	59
<b>Beoordeling per geval</b>	<b>18</b>	<b>Criteria van andere lidstaten</b>	<b>38</b>	3.3.1 (Product)wetgeving	59
2.2.2 Beoordeling in het licht van milieubescherming en behoud van natuurlijke hulpbronnen (uitgangspunt 2)	20	2.4 Uitgezonderde materialen	38	<b>REACH</b>	<b>61</b>
<b>Milieubescherming: bescherming milieu en menselijke gezondheid</b>	<b>20</b>	<b>03 Toetsingskader zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik van materialen</b>	<b>40</b>	3.3.2 Private normen	63
<b>Efficiënt grondstoffengebruik: behoud en efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen</b>	<b>22</b>	3.1 Inleiding	41	3.3.3 Geen ongunstige effecten voor milieu of menselijke gezondheid	65
<b>Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen</b>	<b>22</b>	3.1.1 Bijproduct of afval?	41	<b>Niet-gereguleerde milieu- en gezondheidsrisico's</b>	<b>66</b>
2.2.3 Intentie en gedrag van de houder (uitgangspunt 3)	23	<b>Productierisidu</b>	<b>42</b>	<b>Risico's na (her)gebruik van het materiaal</b>	<b>67</b>
2.2.4 Wettelijke verplichting tot ontdoen (uitgangspunt 4)	24	<b>Productieproces</b>	<b>43</b>	3.4 Voldoende hoogwaardig gebruik	68
		<b>Voorwaarden en toetsingsgronden</b>	<b>44</b>	<b>Afvalhiërarchie en minimumstandaard LAP3</b>	<b>68</b>
		3.1.2 (Voortgezet) gebruik of zich ontdoen van?	45	3.5 Aanvullende voorwaarden bijproducten	71
		<b>Indicatieve toetsingsgronden – richtsnoeren voor uitleg begrip ‘zich ontdoen’</b>	<b>48</b>	3.5.1 Onmiddellijk gebruik	71
		<b>Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen</b>	<b>48</b>	3.5.2 Integraal onderdeel van een productieproces	73
		3.1.3 Einde-afval of nog steeds afval?	49	<b>Bijlage 1 - Afkortingen</b>	<b>75</b>
				<b>Bijlage 2 - Overzicht rechtsoordelen</b>	<b>76</b>
				<b>Bijlage 2 vervolg - Overzicht rechtsoordelen</b>	<b>77</b>

# Overzicht

## Wijzigingen in Leidraad

### versie 1.1

Ten opzichte van de eerste versie van de Leidraad zijn, mede naar aanleiding van een aantal bijeenkomsten met gebruikers van de Leidraad, de volgende wijzigingen aangebracht in deze versie. Allereerst is het schema met toetsingskader 'Afvalstof of product' aangepast (par. 1.5) en zijn verder nog enkele andere schema's aangepast en toegevoegd. De tien uitgangspunten in hoofdstuk 2 zijn op zichzelf niet gewijzigd maar in volgorde veranderd en in par. 3.1.2 is een extra toelichting opgenomen over (voortgezet) gebruik. Er zijn enkele recente rechterlijke uitspraken verwerkt in hoofdstuk 2 en 3. Over REACH en ZZS is een toelichting te vinden in par. 3.3.1. Met betrekking tot private normen is informatie toegevoegd in par. 3.3.2. De uitleg over voldoende hoogwaardig gebruik is aangevuld in par. 3.4. Verder zijn er tekstuele aanpassingen en verbeteringen door de gehele Leidraad doorgevoerd.

### versie 1.2

In deze versie van de Leidraad is verwerkt dat de in 2018 gewijzigde Kra geïmplementeerd is in de Wet milieubeheer. De nieuwe definities zijn verwerkt en de verwijzingen zijn aangepast aan de huidige wetsteksten. Daarnaast zijn enkele verduidelijkingen doorgevoerd. Zo is par. 2.3 tekstueel aangepast. Er zijn geen aanvullingen gedaan op het punt van de jurisprudentie, omdat er recent geen vernieuwende uitspraken zijn geweest. Wel is het rechtsoordeel Suikerbieten opgenomen in par. 3.2.5.



# 01 Inleiding



## 1.1 Circulaire economie en duidelijkheid over het begrip 'afvalstof'

Het kabinet heeft in het [Rijksbrede programma Circulaire Economie](#) de ambitie geuit om in 2050 een volledig circulaire economie gerealiseerd te hebben. Een circulaire economie staat voor een economisch systeem waarin het behoud van natuurlijk kapitaal als uitgangspunt wordt genomen en waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen. Daartoe worden grondstoffen optimaal ingezet en (her)gebruikt zonder onaanvaardbare risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu en worden primaire grondstoffen, voor zover deze nog nodig zijn, op duurzame wijze gewonnen.

Met andere woorden: binnen een circulaire economie worden stoffen, materialen en voorwerpen (hierna 'materialen') zo lang en zo hoogwaardig mogelijk in het economisch verkeer gehouden op een wijze die verantwoord is vanuit het oogpunt van milieu en volksgezondheid.

Reststromen die voorheen als afval werden gezien, worden in een circulaire economie steeds vaker als grondstof toegepast. Hierdoor is er behoefte ontstaan aan een beter op de circulaire economie toegesneden en samenhangend begrippenkader voor afval, aldus het [Rijksbrede programma](#). Hier is onder meer invulling aan gegeven in het derde [Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 \(LAP3\)](#) waarin een algemene beleidslijn is opgenomen over de

uitleg en toepassing van het begrip 'afvalstof' en de begrippen 'zich ontdoen', 'bijproduct' en 'einde-afval'.

### Verduidelijking van het begrip 'afvalstof'

Het onderscheid tussen materialen die wel en materialen die geen afvalstof zijn, is voor de houder van een materiaal van belang, omdat verschillende wettelijke regimes van toepassing zijn:

- voor materialen die geen afvalstoffen zijn gelden de stoffenregelgeving (met name de Verordening inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen, oftewel [REACH](#)), de regelgeving voor specifieke categorieën producten (bijv. elektrische apparatuur, meststoffen) en eventuele private normen, beoordelingsrichtlijnen, certificeringssystemen en (conformiteits)verklaringen;
- voor materialen die afvalstoffen zijn geldt het specifieke afvalstoffenregime, zoals vastgelegd in de [Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen \(Kra\)](#), de [Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen \(EVOA\)](#) en de [Wet milieubeheer \(Wm\)](#), en in specifieke regelgeving voor bepaalde afvalstoffen, zoals afgedankte batterijen en afgedankte apparaten, of voor specifieke handelingen met afvalstoffen (bijvoorbeeld vervoer of recycling van bepaalde afvalstromen). Tevens kan op afvalstoffen andere regelgeving dan de Wm van toepassing zijn (zie par. 2.4).

Het begrip ‘afvalstof’ is sinds 1975 gedefinieerd in de Kra als “elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen”. Bij de wijziging van deze richtlijn in 2008 zijn naast de definitie van het begrip ‘afvalstof’ (art. 3) twee nieuwe bepalingen geïntroduceerd om onderscheid te maken tussen afvalstoffen en producten (niet-afvalstoffen): art. 5 (bijproducten) en art. 6 (einde-afvalstatus).

Ondanks deze bepalingen bestaat er in de uitvoeringspraktijk in bepaalde gevallen nog vaak onduidelijkheid over de uitleg en toepassing van het begrip ‘afvalstof’, de voorwaarden voor ‘bijproducten’ en de voorwaarden en criteria voor de ‘einde-afvalstatus’. Een belangrijke reden hiervoor is dat de richtlijn geen expliciete duiding geeft van de kern van de definitie van het begrip afvalstof: het begrip ‘zich ontdoen’. Verschillen van inzicht en onzekerheid over de juiste uitleg van dit begrip tussen bedrijven en bevoegd gezag leiden nog geregeld tot vertraging in besluitvorming en tot (langlopende) rechtszaken over de vraag of in een concrete situatie sprake is van een afvalstof of van een gewoon product. Deze onduidelijkheid kan initiatieven belemmeren die in het kader van de circulaire economie juist gestimuleerd moeten worden.

Het probleem is echter niet alleen onduidelijkheid. Om een aantal redenen willen bedrijven in het algemeen dat secundaire materialen die zij produceren of gebruiken geen afvalstempel hebben. Bedrijven noemen als nadeel van de afvalstatus niet

alleen de administratieve lasten van de afvalstoffenwetgeving, maar ook onzekerheden en economische risico’s bij het werken met afvalstoffen. De ervaring leert dat de markt de afvalstatus als belemmerend ziet voor circulair-economische initiatieven.

Om die reden wil het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) met de verduidelijking van het begrip ‘afvalstof’ in LAP3 met name een betere benutting bevorderen binnen de ruimte die de huidige Europese wetgeving en de rechtspraak biedt om materialen niet onnodig als afvalstof te kwalificeren.

#### Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen

In 2018 is er op EU-niveau een wijzigingsrichtlijn aangenomen die de Kra op verschillende punten heeft aangepast.<sup>1</sup> Deze richtlijn is geïmplementeerd in de Wet milieubeheer.<sup>2</sup> Deze Leidraad is in lijn met de aangepaste Wet milieubeheer.

<sup>1</sup> Richtlijn 2018/851 van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen. Het wetsvoorstel ter implementatie van deze richtlijn in de Wet milieubeheer is ingediend bij de Tweede Kamer, zie [Tweede Kamer, vergaderjaar 2018–2019, 35 267, nrs 1–4](#).

<sup>2</sup> Implementatiewet wijziging EU-kaderrichtlijn afvalstoffen van 27 mei 2020 en gepubliceerd op 5 juni 2020 in het Staatsblad.

## 1.2 Beleidslijn Landelijk afvalbeheerplan 3 en Leidraad

In hoofdstuk B.6 van het LAP3 is de algemene beleidslijn opgenomen die geldt bij de uitleg en toepassing van de definitie van het begrip afvalstof ('zich ontdoen'), de voorwaarden en criteria voor de status van bijproduct en de voorwaarden en criteria voor het vervallen van de afvalstofstatus. Deze beleidslijn is gebaseerd op en dient ter verduidelijking van de uitgangspunten die in de Wm, Kra en de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie (HvJ) over het begrip afvalstof en de bijproduct- en einde-afvalstatus zijn neergelegd.

De kern van deze beleidslijn wordt gevormd door de (indicatieve) toetsingsgronden van 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' gebruik van materialen.

Op grond van art. 10.14 Wm moet het bevoegd gezag rekening houden met LAP3, en de daarin opgenomen beleidslijn, bij het nemen van besluiten waarbij de afvalstatus van materialen aan de orde is.

In hoofdstuk B.6 van het LAP3 is tevens aangegeven dat de beleidslijn nader wordt uitgewerkt in een Leidraad voor de uitvoeringspraktijk.<sup>3</sup> Doel van deze Leidraad is om de beleidslijn

met richtsnoeren nader toe te lichten, mede aan de hand van relevante en actuele jurisprudentie, rechtsoordelen (zie par. 1.4) en andere relevante documenten.<sup>4</sup>

## 1.3 Doel en status Leidraad

De Leidraad beoogt bedrijven en overheden handvatten te bieden bij het beantwoorden van de vraag of materialen moeten worden beschouwd als afvalstof of product (niet-afvalstof). De Leidraad bevat richtsnoeren om te komen tot een zoveel mogelijk uniforme toepassing van de begrippen 'afvalstof' ('zich ontdoen'), 'bijproduct' en 'einde-afvalstatus' in de uitvoeringspraktijk.

In het belang van de overgang naar een circulaire economie wordt het bevoegd gezag nadrukkelijk verzocht de Leidraad toe te passen.

De richtsnoeren zijn niet bedoeld om de wettelijke definitie van het begrip 'afvalstof' ('zich ontdoen') en de voorwaarden voor toepassing van de bepalingen voor bijproducten en einde-afvalstatus uit de Kra en de Wm te veranderen. Belangrijk is voorts dat de Leidraad geen afbreuk doet en kan doen aan de uitleg van deze definitie en voorwaarden door het Europese Hof van Justitie en de nationale rechter.

<sup>3</sup> Par. 6.1 LAP3.

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld de 'Handreiking onbehandeld hout' en de handreiking 'Hulpmiddelen bepalen product of afdanking-afval EEA'.

De Leidraad behandelt het toetsingskader voor de uitleg en toepassing van de begrippen ‘afvalstof’, ‘bijproduct’ en ‘einde-afvalstatus’ niet op uitputtende wijze en is bedoeld als een dynamisch document dat zo nodig zal worden geactualiseerd met recente jurisprudentie, beleidsinzichten, rechtsoordelen en besluiten van bevoegde instanties

### Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen

Het belang van het vaststellen van actuele richtsnoeren voor de uitleg en toepassing van het begrip afvalstof en de bijproduct- en einde-afvalstatus wordt in de in 2018 gewijzigde Kra uitdrukkelijk genoemd:

### Richtsnoeren

In de gewijzigde artikelen 5, 6 en 38 Kra en de overwegingen 16, 17 en 61 van de wijzigingsrichtlijn is neergelegd dat lidstaten “passende maatregelen” dienen te nemen ten aanzien van de bijproductstatus en einde-afvalstatus om zo duurzaam grondstoffengebruik te faciliteren, industriële symbiose te bevorderen en exploitanten in markten voor secundaire grondstoffen meer zekerheid te verschaffen over de afval of niet-afvalstatus.

Verduidelijkt is dat deze maatregelen, naast de omzetting van de voorwaarden van de artikelen 5 en 6 Kra in nationale wetgeving, het vaststellen van specifieke bijproduct- en einde-afvalcriteria op basis van deze voorwaarden en het voorzien in handhavingsprocedures, onder meer kunnen bestaan uit het vaststellen van richtsnoeren, ofwel guidancedocumenten, het nemen van besluiten per geval en het treffen van andere procedures voor de ad-hoc toepassing van de voorwaarden voor bijproducten en einde-afval.

Tevens benadrukt de gewijzigde Kra het belang van richtsnoeren, samen met de uitwisseling van informatie en beste praktijken, in relatie tot een gemeenschappelijke interpretatie en toepassing in de praktijk van de afvalstoffendefinitie, met inbegrip van de term ‘zich ontdoen’. Hierbij wordt er op gewezen dat “rekening moet worden gehouden met circulaire bedrijfsmodellen waarin bijvoorbeeld een stof of voorwerp wordt overgedragen van een houder aan een andere zonder het voor-nemen om zich van die stof of dat voorwerp te ontdoen.”



#### 1.4 Aanvullende hulpmiddelen: rechtsoordelen en webtoets

Een belangrijke voedingsbodem voor de Leidraad zijn, naast de rechtspraak over de uitleg van het afvalstoffenbegrip, de sinds 2016 afgegeven rechtsoordelen van lenW over de afvalstatus van materialen.

In de praktijk blijkt dat de beoordeling of een materiaal een afvalstof is of niet voor ondernemers en bevoegd gezag complex kan zijn. Rechtsoordelen zijn bedoeld als ondersteuning en hulpmiddel voor ondernemers en bevoegd gezag bij deze beoordeling. Een rechtsoordeel is een advies van lenW – geen besluit – met betrekking tot een beoordeling van de status van een materiaal, toegesneden op een specifieke casus. De beoordeling wordt opgesteld aan de hand van de voorwaarden en indicatieve toetsingsgronden voor bijproducten, de einde-afvalstatus dan wel de term ‘zich ontdoen’ in de definitie van het begrip afvalstoffen. Rechtsoordelen beogen hiermee te verduidelijken welke afweging gemaakt dienen te worden bij een dergelijke beoordeling. Ook wordt door het publiceren van de gegeven rechtsoordelen bijgedragen aan een uniforme beoordeling door het bevoegd gezag over of een materiaal afval is of niet.

In het licht van de rechtspraak (bijvoorbeeld ABRvS 18 april 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:BZ8384](#)) is een rechtsoordeel geen appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht. Dit betekent dat er geen bezwaar kan worden gemaakt (indien van toepassing) en dat de mogelijkheid van beroep en hoger beroep niet openstaat. Een rechtsoordeel is namelijk slechts een gemotiveerd advies. Desalniettemin heeft een rechtsoordeel wel degelijk een zekere bindende werking voor het bevoegd gezag op grond van de bestuursrechtelijke beginselen van behoorlijk bestuur (zorgvuldigheidsbeginsel, motiveringsbeginsel en beginselen van rechtszekerheid en gelijkheid).

De vaststelling of in een concreet geval daadwerkelijk (feitelijk) sprake is van een afvalstof of niet blijft te allen tijde de verantwoordelijkheid van het betrokken vergunningverlenende of toezichthoudende bevoegd gezag. Dit gebeurt op basis van alle daarvoor door de houder te verstrekken informatie.<sup>5</sup> Eerder afgegeven rechtsoordelen voor vergelijkbare materialen en toepassingen kunnen richtinggevend zijn, maar elke casus dient apart te worden beoordeeld.

#### Bevoegd gezag

In het Nederlandse systeem zijn in de meeste gevallen de colleges van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten, en vaak namens hen de omgevingsdiensten, het bevoegd gezag en beoordelen zij in het kader van de uitoefening van hun reguliere bevoegdheden inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving per geval of sprake is van een afvalstof of niet op dat moment.

De inspectie leefomgeving en transport (ILT) is bij de import en export van en naar het buitenland bevoegd gezag om in verband met de toepassing van de EVOA-verordening te beoordelen of er in een bepaald geval sprake is van afval of niet.

#### Overzicht rechtsoordelen

Het merendeel van de rechtsoordelen die in deze Leidraad zijn gebruikt als voorbeeld voor toepassing van het toetsingskader ziet voornamelijk op de beoordeling van de bijproductstatus van materialen of de einde-afvalstatus. Drie voorbeelden betreffen de beoordeling of sprake is van (voortgezet) gebruik op basis van de definitie van het begrip afvalstof ('zich ontdoen'): het rechtsoordeel **citruschillen toepassing diervoeder** (d.d. 30 april 2018), het rechtsoordeel **citruschillen toepassing olie** (d.d. 30 april 2018), en het rechtsoordeel **bermgras toepassing karton** (d.d. 23 januari 2019).

De omstandigheid dat een rechtsoordeel betrekking heeft op bijproducten, (voortgezet) gebruik of de einde-afvalstatus, neemt niet weg dat onderdelen van een specifiek rechtsoordeel ook van belang kunnen zijn voor en inspiratie kunnen bieden over de uitleg en toepassing van de toetsingsgronden in andere situaties dan die waarop het desbetreffende rechtsoordeel betrekking heeft.

De rechtsoordelen zijn gepubliceerd op de website 'afvalcirculair' van Rijkswaterstaat. Voor een goed begrip van de casus-specifieke aspecten van de beoordeling in een rechtsoordeel moet steeds het hele oordeel worden gelezen. Ook dient daarbij in ogenschouw te worden genomen dat een oordeel na verloop van tijd zijn betekenis kan verliezen. Er kunnen immers nieuwe Europese of nationale regels gaan gelden of nieuwe rechterlijke

<sup>5</sup> Zie overweging 17 van richtlijn 2018/851 tot wijziging van de Kra.

uitspraken worden gedaan. Ook de feitelijke omstandigheden van de ondernemer en het materiaal ter zake kunnen zijn veranderd.

In bijlage 2 van deze Leidraad is een overzicht van de rechts-oordelen opgenomen.

## 1.5 Schema toetsingskader 'Afvalstof of product'

Op verschillende momenten in de materialencyclus kan een materiaal afval worden of weer als niet-afvalstof terug in de economie worden gebracht. De verschillende routes die een materiaal kan afleggen zijn schematisch weergegeven in het toetsingskader afvalstof of product, zie figuur 1.

Allereerst dient bekeken te worden of er in een bepaalde situatie al overduidelijk sprake is van een afvalstof. Wanneer het aannemelijk is dat het materiaal gezien vanuit de houder in beginsel een afvalstof is, bijvoorbeeld doordat het materiaal in een afvalbak zit, dient de einde-afvalroute gevolgd te worden.

Het toetsingskader geeft een aantal indicatoren om te bepalen wanneer het aannemelijk is dat het materiaal in beginsel een afvalstof is. Dit is geen limitatieve lijst en de indicatoren zullen altijd bekeken moeten worden per geval en in het licht van alle relevante feiten en omstandigheden.

Is het voldoende aannemelijk dat het materiaal vanuit de houder gezien een afvalstof is dan wijst het toetsingskader naar de 'einde-afvalroute'. Onder andere is dan een handeling van nuttige toepassing vereist om de afvalstof niet langer als afvalstof te beschouwen. Meer toelichting op het begrip 'nuttige toepassing' vind je zowel in par. 2.2.6 als in par. 3.1.3. Is het niet voldoende aannemelijk dat een materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is dan wijst het toetsingskader naar de routes 'bijproduct' en '(voortgezet) gebruik'.

Voordat een volgende stap genomen kan worden in het toetsingskader dient overigens steeds eerst bepaald te worden of er specifieke wetgeving van toepassing is die tot verwijdering van het materiaal noopt. Dit geldt voor de drie routes. Dit is bijvoorbeeld het geval voor stoffen die zijn opgenomen in bijlagen I en IV van de POP-verordening, de stoffen uit bijlage XIV van REACH of bepaalde asbesthoudende materialen. Deze materialen moeten altijd als afvalstoffen verwijderd worden.

Wanneer dergelijke specifieke wetgeving ontbreekt dient er voor wat betreft materialen waarvan het niet meteen aannemelijk is dat dit afvalstoffen zijn bekeken te worden of het gaat om een productieproces waaruit een productieresidu ontstaat. Het gaat hier dan om industriële productieprocessen, maar ook om materialen afkomstig uit delfstoffenwinning, maak-industrie, chemische industrie of landbouw. Een productieresidu is een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productie-

proces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof. Hierop is de 'bijproduct'-route van toepassing.

Als er geen sprake is van een productieresidu afkomstig uit een productieproces, kan er nog steeds sprake zijn van niet-afval door de route van (voortgezet) gebruik te volgen. Het gaat hier om materialen die worden gebruikt, hergebruikt of op een andere manier worden gebruikt. Te denken valt aan gebruikte elektronische apparaten en lege inktcartridges die na gebruik door de consument aan de fabrikant worden geretourneerd.

Vervolgens dient bij de routes voor einde-afval en bijproduct steeds eerst bekeken te worden of er criteria zijn in Europese of nationale regelgeving. Zo zijn er bijvoorbeeld EU-verordeningen (m.b.t. metaalschroot, kringloopglas, koperschroot) en specifieke nationale ministeriële regelingen (m.b.t. steenachtig bouw- en sloopafval) die hiertoe bepalingen bevatten. Indien deze criteria er zijn, dient de beoordeling of er sprake is van een afvalstof of een product op basis van de in de betreffende regelgeving opgenomen criteria plaats te vinden.

Indien er geen criteria zijn, zoals voor de route (voortgezet) gebruik, dan dient er gekeken te worden naar de indicatieve toetsingsgronden. Dit geldt dus ook voor de route einde-afval of bijproduct gelet op de voorwaarden die daarover in de Kra zijn opgenomen.

#### Uitleg begrippen 'voorwaarden', 'toetsingsgronden', en 'criteria'.

##### **Voorwaarden**

Voorwaarden voor bijproducten en einde-afval, zoals weergegeven in artikelen 1.1, lid 6, en 1.1, lid 8 Wm. In het geval dat er geen criteria zijn, moet de houder van het materiaal in kwestie aantoonbaar aan de relevante voorwaarden voldoen om te spreken van een bijproduct of van einde-afval. Zie voor nadere uitleg hoofdstuk 3.

##### **Toetsingsgronden**

Indicatieve gronden die gebruikt kunnen worden om te toetsen of aan de voorwaarden voor de bijproduct- of einde-afvalstatus of de definitie van het begrip afvalstoffen ('zich ontdoen') wordt voldaan. De toetsingsgronden gelden alleen als er geen criteria zijn en kunnen gebruikt worden bij de per geval benadering. Deze toetsingsgronden zijn: zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik. Zie voor nadere uitleg par. 2.2.10 en hoofdstuk 3.

##### **Criteria**

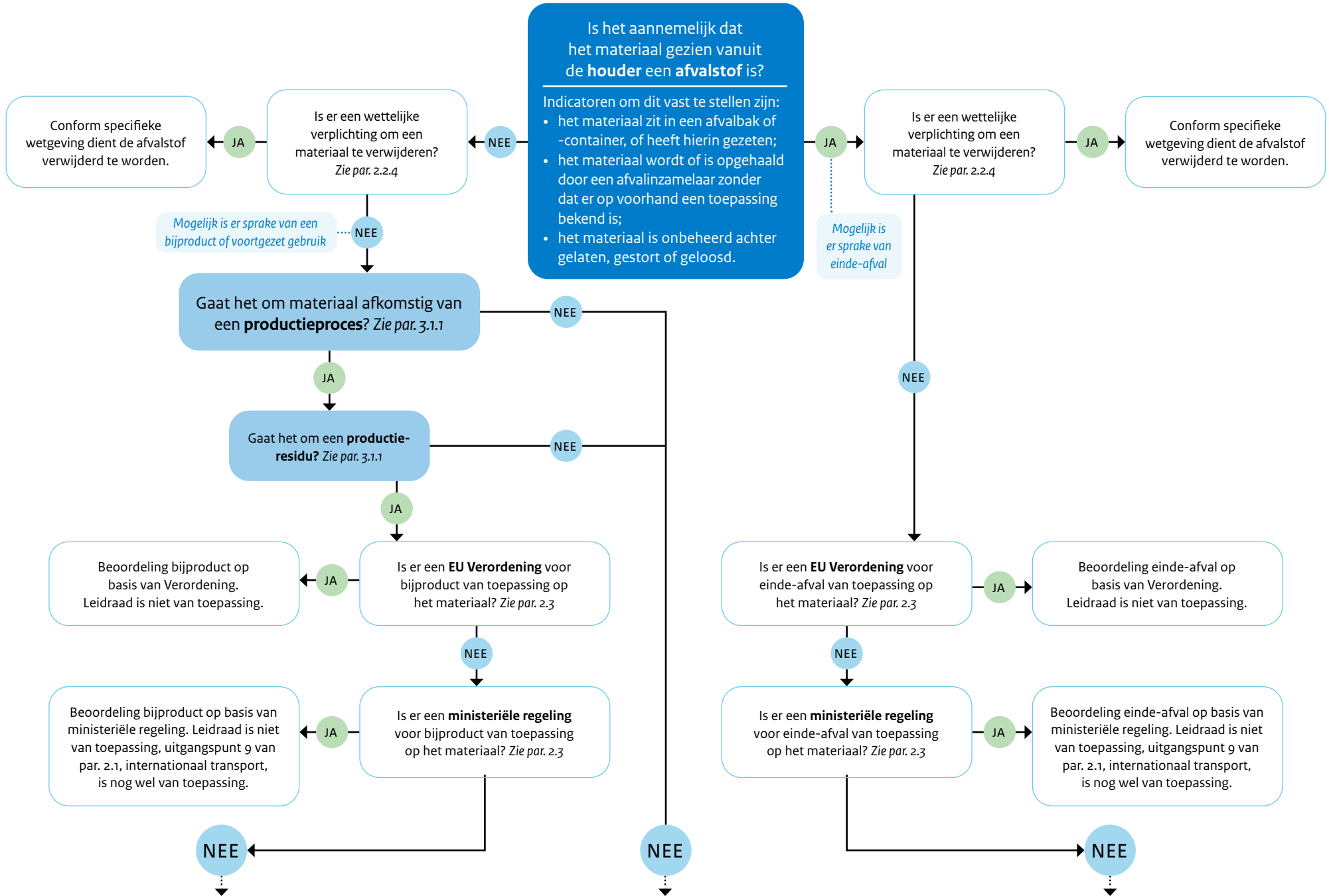
Nationale of EU-bijproduct- of einde-afvalcriteria, welke bedoeld zijn om een uniforme uitleg te geven aan de bijproduct- of einde-afvalstatus voor één afgebakende materialen- of afvalstoffenstroom. Deze criteria worden op nationaal niveau in ministeriële regelingen neergelegd en op EU-niveau in verordeningen. De criteria geven toepassing aan de voorwaarden en worden nationaal vastgesteld op basis van artikelen 1.1, lid 6 en 1.1, lid 8 Wm. De bevoegdheid daarvoor is geregeld in de artikelen 1.1, lid 7 en lid 9 Wm. Zie voor nadere uitleg par. 2.3.



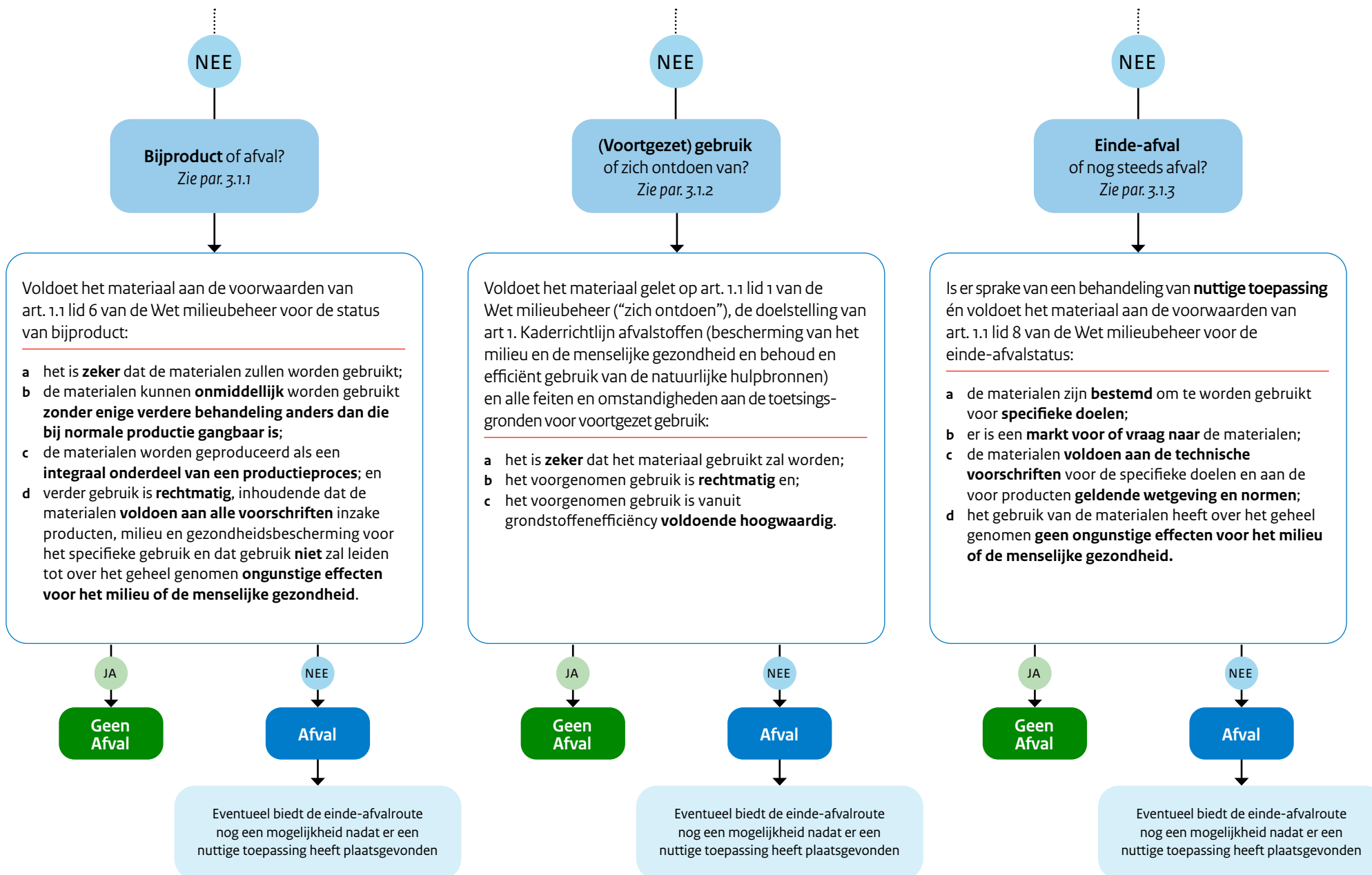
Als na het doorlopen van één van de drie routes er sprake blijkt te zijn van afval is het mogelijk dat het materiaal na een nuttige toepassing alsnog einde-afval kan worden. Na de nuttige toepassing dient dan aan de voorwaarden van art. 1.1, lid 8 Wm te worden voldaan. Hiervoor kan de einde-afvalroute in het toetsingskader (nogmaals) doorlopen worden.



Figuur 1 - Toetsingskader afvalstof of product



## vervolg - Toetsingskader afvalstof of product





## 02 Afvalstof of product – algemene uitgangspunten





## 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de algemene uitgangspunten beschreven die voortvloeien uit de Kra en de Wm en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Deze uitgangspunten zijn van belang bij de beantwoording van **iedere vraag** of sprake is van een afvalstof of een product (niet-afvalstof). Dus ongeacht of het gaat om ('bijproducten'), om producten die (verder) worden gebruikt ('voortgezet' gebruik) of om producten afkomstig uit afval door recycling of andere nuttige toepassing van afvalstoffen ('einde-afvalstatus').

### Algemene uitgangspunten bij de beoordeling afvalstof of product

- 1 Het begrip 'afvalstof' moet **ruim** worden **uitgelegd** en vereist een beoordeling **per geval** op basis van alle feiten en omstandigheden van dat geval; (zie par. 2.2.1)
- 2 Een beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval moet plaatsvinden in het licht van **de doelstellingen van de Kra**; (zie par. 2.2.2)
- 3 Intentie en gedrag van de **houder** en de omstandigheid of een materiaal wel of geen last is voor de houder zijn aspecten die van bijzondere betekenis zijn bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval; (zie par. 2.2.3)
- 4 Wanneer er voor de houder **een wettelijke plicht** bestaat om zich van het materiaal te ontdoen, is sprake van een afvalstof; (zie par. 2.2.4)
- 5 Ook als er geen **afgifte** plaatsvindt aan een ander kan sprake zijn van een afvalstof ('zich ontdoen'); (zie par. 2.2.5)
- 6 Het enkele feit dat een materiaal voorafgaand aan het gebruik een **(voor)behandeling** moet ondergaan, betekent niet automatisch dat het een afvalstof is; (zie par. 2.2.6)
- 7 Wanneer een afvalstof in strijd met de wettelijke **mengverboden** wordt gemengd (waaronder verdund) met een niet-afvalstof moet het mengsel als afvalstof gekwalificeerd worden; (zie par. 2.2.7)
- 8 De **bewijslast** over de status van een materiaal (afvalstof of product) rust op de houder van het materiaal. De status van het materiaal moet duidelijk zijn op het moment dat de eerste houder het materiaal afgeeft aan een ander en op het moment dat iedere daaropvolgende houder het materiaal ontvangt; (zie par. 2.2.8)
- 9 Wanneer in het kader van **internationaal transport** de bevoegde autoriteiten in het land van verzending en het land van ontvangst het niet eens zijn over de vraag of al dan niet sprake is van een afvalstof, moet het betrokken materiaal voor de toepassing van de EVOA als afvalstof worden behandeld. Met andere woorden: het 'strengste' regime geldt (zie par. 2.2.9)
- 10 In het licht van de doelstellingen van de Kra speelt bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden een belangrijke rol of verder gebruik van een materiaal aantoonbaar **zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig** is; (zie par. 1.5 en 2.2.10)

## 2.2 Toelichting op de algemene uitgangspunten

### 2.2.1 Ruime uitleg van het begrip afvalstof en beoordeling per geval (uitgangspunt 1)

Het begrip afvalstof is gedefinieerd in art. 3 Kra en geïmplementeerd in art. 1.1 Wm:

#### Afvalstoffen

“afvalstoffen: alle stoffen, mengsels of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen”

De zinsnede “stoffen, mengsels of voorwerpen” wordt in deze Leidraad, evenals in hoofdstuk B.6 van LAP3, zo veel mogelijk vervangen door door ‘materialen’.

#### Ruime uitleg

Uit de jurisprudentie volgt dat het begrip afvalstof ruim moet worden uitgelegd. Dit betekent dat het niet mogelijk is om materialen bij voorbaat van het begrip afvalstof uit te zonderen of uit te sluiten (zie o.m. in het arrest **ARCO Chemie Nederland** (HvJ 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, [ECLI:EU:C:2000:318](#)).

Dus op basis van de definitie van het begrip afvalstof kan in beginsel elke stof of elk voorwerp een afvalstof zijn, wanneer de houder zich daarvan maar ontdoet, wil of moet ontdoen. De beoordeling of sprake is van een afvalstof of niet (‘zich ont-

doen’) moet steeds geschieden in het licht van alle feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de doelstellingen van de Kra.

Hieruit volgt enerzijds dat bijvoorbeeld ook materialen die voor economisch hergebruik geschikt zijn en/of zonder risico’s voor het milieu of de menselijke gezondheid kunnen worden toegepast een afvalstof kunnen zijn wanneer de houder besluit zich daarvan te ontdoen, of wanneer hij zich daarvan wil of moet ontdoen. Anderzijds betekent dit dat materialen met een positieve economische waarde en/of materialen die niet schadelijk zijn voor mens en milieu dus niet zonder meer van het ruim gedefinieerde begrip afvalstoffen kunnen worden uitgezonderd.

#### Beoordeling per geval

Uit bovenstaand toelichting op de ‘ruime uitleg’ blijkt dat de vraag of een materiaal een afvalstof is of een product steeds moet worden beoordeeld in het licht van de voor dat materiaal specifieke feiten en omstandigheden (zie het hierboven genoemde arrest **ARCO Chemie Nederland**, het arrest **Commune de Mesquer** (HvJ 24 juni 2008, C-188/07, [ECLI:EU:C:2008:359](#)) en het arrest **Shell** (HvJ 12 december 2013, C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#))).

Dus steeds is een beoordeling per geval nodig. In het arrest **Tronex** is dit uitgangspunt bevestigd (HvJ 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:150](#)).

De reden voor deze ‘per geval’ beoordeling is dat een materiaal, afhankelijk van de manier waarop en de omstandigheden waaronder het materiaal wordt toegepast, de ene keer een afvalstof kan zijn en de andere keer niet. De herkomst, aard en eigenschappen van het materiaal zelf zijn dus niet doorslaggevend. Onderstaande rechtsoordelen illustreren dit.

In het rechtsoordeel **LD-staalslak voor GWW** (d.d. 22 september 2017) is geoordeeld dat LD-staalslak die wordt toegepast in verschillende producten ten behoeve van de grond-, weg- en waterbouw als product (bijproduct) wordt beschouwd. Eén van de feiten die tot dit oordeel heeft geleid is dat deze stroom wordt toegepast volgens de kwaliteitseisen van het Besluit bodemkwaliteit (Bbk) en specifiek voor deze toepassing vastgelegde instructies van de leverancier aan de afnemers. Deze instructies zijn gericht op het voorkomen van milieurisico's bij verkeerd gebruik van de staalslak. Dezelfde stroom staalslak kan wel als afvalstof gekwalificeerd worden, wanneer deze een andere toepassing krijgt of wanneer het materiaal niet of niet met zekerheid volgens het Bbk en de benodigde instructies toegepast wordt.

Een beoordeling per geval houdt ook in dat de beoogde ‘toepassing’ van een specifieke stroom voldoende eenduidig moet zijn. Verschillende toepassingen van een stroom dienen daarom ieder apart te worden beoordeeld. Zo bestaan er drie verschillende rechtsoordelen met betrekking tot drie

verschillende toepassingen van eenzelfde stroom **Rookgasontzwavelingsgips (RO-gips)** (d.d. 20 juni 2017) (zie bijlage 2 Overzicht rechtsoordelen) afkomstig van dezelfde producent. De verschillende toepassingen voor productie van cement, anhydriet gietvloeren en gipsplaten kunnen verschillende, per geval specifieke feiten met zich meebrengen die de beoordeling van elke stroom anders kunnen doen uitpakken.

De herkomst van een materiaal dient eveneens eenduidig te zijn. Een op het eerste gezicht vergelijkbaar materiaal, maar van verschillende herkomst, zal veelal apart worden beoordeeld. Zo zijn er voor bodemas als grondstof voor beton afkomstig van poederkoolgestookte elektriciteitscentrales twee rechtsoordelen, **bodemas als grondstof voor beton** (d.d. 24 augustus 2016) en **bodemas als toeslagmateriaal in beton** (d.d. 20 juni 2017), omdat ze gelden voor verschillende centrales. In het eerste rechtsoordeel is de bodemas afkomstig van een elektriciteitscentrale die uitsluitend poederkool verbrandt. In het tweede rechtsoordeel is de bodemas afkomstig van een elektriciteitscentrale die naast de poederkool ook diermeel, biopropan, houtpellets en heavies (zware vloeistoffractie) verbrandt. In het tweede rechtsoordeel zijn daarom ook de mogelijke nadelige milieu- en gezondheidseffecten van de meegestookte stromen bij de beoordeling van de geschiktheid van de bodemas als grondstof voor beton betrokken.

### 2.2.2 Beoordeling in het licht van milieubescherming en behoud van natuurlijke hulpbronnen (uitgangspunt 2)

Bij de beoordeling per geval moet volgens de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie (zie par. 2.2.1) rekening worden gehouden met de doelstelling van de Kra en moet ervoor worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van de richtlijn.

De Kra kent een **tweeledige milieudoelstelling** (art. 1):

- **milieubescherming:** bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen;
- **efficiënt grondstoffengebruik:** beperking van de gevolgen in het algemeen van het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan.

Beide onderdelen van de doelstelling zijn richtinggevend voor iedere beslissing over de status afvalstof of product; niet alleen voor de houder van een materiaal, maar ook voor het bevoegd gezag bij het nemen van besluiten in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving en bij het afgeven van rechtsoordelen.

#### *Milieubescherming: bescherming milieu en menselijke gezondheid*

Ten opzichte van producten in hun normale gebruiksfase, lopen producten die aan het einde van hun levenscyclus zijn gekomen een verhoogd risico:

- 1 dat ze onbeheerd worden achtergelaten of ongecontroleerd worden geloosd of verwijderd; of
- 2 dat ze zodanig (onverantwoord) worden gebruikt dat nadelige gevolgen voor het milieu en/of de menselijke gezondheid kunnen optreden.

Ditselfde geldt voor materialen die overblijven bij bijvoorbeeld productieprocessen, in de consumptie- en gebruiksfase of in de dienstensector.

Bij het onbeheerd achterlaten en ongecontroleerde lozing of verwijdering zijn de risico's in deze gevallen meestal evident. Over het algemeen vormt het materiaal voor de houder dan een last. Ook op termijn bestaat er vaak geen zekerheid over het gebruik van het materiaal. In dat geval dient, gelet op de rechtspraak, al snel de status afvalstof te worden aangenomen.

Een voorbeeld hiervan biedt de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de **Obsidiaan-zaak** (ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1065).

Obsidiaan is een bodembedreigende stof die bij verwerking van een bepaalde afvalstroom vrijkomt. In deze zaak was het obsidiaan vele jaren blijven liggen op een bedrijventerrein. Dat het obsidiaan zou 'kunnen' worden toegepast als bouwstof, betekent volgens

de rechter niet dat het geen afvalstof is. Hierbij was voor de rechter van belang dat het materiaal jarenlang was blijven liggen, zonder dat de houder er een bestemming voor heeft kunnen vinden.

Het risico op zodanig (onverantwoord) gebruik dat nadelige gevolgen voor mens of milieu kunnen optreden, is vaak moeilijk te beoordelen. De omstandigheid dat een materiaal ‘gevaarlijke’ eigenschappen heeft, bepaalt op zichzelf namelijk nog niet dat er sprake is van een afvalstof. Ook reguliere producten en grondstoffen kunnen immers gevaarlijke eigenschappen hebben. Wel bepalend is of het verder gebruik van een materiaal voor een specifieke toepassing zeker en rechtmatig is, d.w.z. in overeenstemming is met toepasselijke wetgeving en andere voorschriften. In het arrest **ARCO Chemie Nederland** (HvJ 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, [ECLI:EU:C:2000:318](#)) geeft het Europese Hof van Justitie aan, dat wanneer een materiaal zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik dat ervan wordt gemaakt of wanneer voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen, dit wel een ‘aanwijzing’ is dat sprake is van een afvalstof.

In rechtsoverweging 66 van het arrest **TPS NOLO** (Geobal) (HvJ 14 maart 2019, C399/17, [ECLI:EU:C:2019:200](#)) is een overweging van dezelfde strekking te vinden. Niet het feit dat de stof gevaarlijk is, geeft de doorslag of er sprake is van afval. Wat telt is het antwoord op de vraag of het resultaat van de bewerking

geen overwegende risico’s met zich meebrengt voor het milieu en/of de volksgezondheid.

In een uitspraak inzake **North Refinery** (ABRvS, 19 november 2014, [ECLI:NL:RVS:2014:4130](#)) oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak dat geen sprake (meer) was van afvalstoffen, omdat er geen bijzondere voorzorgsmaatregelen nodig waren voor de toepassing van fluxolie. In de uit afvalstoffen vervaardigde fluxolie zaten weliswaar nog resterende verontreinigingen, maar in dit geval stond vast dat deze fluxolie zonder bijzondere handelingen als reductiemiddel in de staalindustrie kon worden ingezet en daar ook daadwerkelijk werd ingezet. Ook stond vast dat deze inzet wat milieugevolgen betreft vergelijkbaar was met de inzet van andere als reductiemiddel gebruikte stoffen.

Kortom, of een eventuele bijzondere voorzorgsmaatregel in het licht van de doelstellingen van de Kra reden is om te spreken van een afvalstof, moet steeds per geval worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden. Een extra controle op zuiverheid en geschiktheid van een door recycling verkregen product hoeft niet per se te betekenen dat dit product (nog steeds) een afvalstof is.

### Efficiënt grondstoffengebruik: behoud en efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen

Het tweede deel van de milieudoelstelling van de Kra betreft het beperken van (de gevolgen van) het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het streven naar een zo efficiënt mogelijk gebruik daarvan (*resource efficiency*).

In hoofdstuk B.6 van LAP3<sup>6</sup> wordt deze doelstelling gerelateerd aan het aspect van hoogwaardigheid van het beoogde gebruik. Tevens moet deze doelstelling in verband worden gebracht met art. 4, lid 2 Kra en art. 10.4 Wm waarin is neergelegd dat in het kader van de afvalhiërarchie “over het geheel genomen het beste milieuresultaat” voorop dient te staan. Zie hierover ook par. 2.2.10.

### Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen

In de in 2018 gewijzigde Kra is de doelstelling van efficiënt grondstoffengebruik in verband met de overgang naar een circulaire economie meer centraal komen te staan, naast en als onderdeel van het belang van de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid:<sup>7</sup>

#### Overweging 1 van Richtlijn 2018/851

“Het afvalstoffenbeheer in de Unie moet worden verbeterd en moet worden omgevormd tot **duurzaam materialenbeheer** met het oog op de bescherming, het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens, een **behoedzaam, efficiënt en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen**, de bevordering van de beginselen van de **circulaire economie**, een grootschaliger gebruik van hernieuwbare energie, de verhoging van de energie-efficiëntie en de vermindering van de afhankelijkheid van de Unie van ingevoerde hulpbronnen, zodat er nieuwe economische kansen ontstaan en het concurrentievermogen op lange termijn wordt bevorderd. Om de economie werkelijk circulair te maken, moeten aanvullende maatregelen worden genomen op het gebied van duurzame productie en consumptie door gericht te zijn op de totale levenscyclus van producten op zodanige wijze dat **hulpbronnen behouden blijven** en de kring wordt gesloten. Het **efficiëntere gebruik van hulpbronnen** zou ook aanzienlijke nettobesparingen met zich meebrengen voor bedrijven, overheden en consumenten in de Unie en zou tevens tot vermindering van de totale jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen leiden.”

#### Art. 1 van de gewijzigde Kra

##### Onderwerp en toepassingsgebied

“Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen door afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen, door de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen te beperken en door de **efficiëntie van dergelijk gebruik te verbeteren**, die van cruciaal belang zijn voor de overgang naar een circulaire economie en voor het waarborgen van het concurrentievermogen van de Unie op de lange termijn.”

<sup>6</sup> Zie par. 6.3 van het LAP.

<sup>7</sup> Richtlijn 2018/851 van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen.

### 2.2.3 Intentie en gedrag van de houder (uitgangspunt 3)

In de Kra en art. 1.1 Wm is het begrip houder (van afvalstoffen) als volgt gedefinieerd:

#### Houder

“de afvalstoffenproducent dan wel de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen in zijn bezit heeft”

De houder is derhalve degene die de feitelijke macht heeft over het materiaal. Het draait dus niet om de vraag waar het (juridische) eigendom rust, maar om bezit. Een houder kan zich met andere woorden ook van een materiaal ontdoen wanneer hij geen eigenaar is van het betreffende materiaal, maar het materiaal huurt of leaset of anderszins (feitelijk) onder zich heeft.

Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie speelt het gedrag van de houder bij de beoordeling van de vraag of al dan niet sprake is van een afvalstof een belangrijke rol. Het gedrag van de houder is relevant, omdat daaruit kan worden afgeleid of de houder een materiaal als last beschouwt en dit daarom afdankt of dat van plan is om te doen. Het gedrag en de bedoeling van de houder staan dus centraal.

Eenzijds betekent dit dat een materiaal dat op zich verantwoord (verder) gebruikt zou kunnen worden door een ander dan de houder toch een afvalstof is op het moment dat de houder het

weggooit of onbeheerd achterlaat. Uit dit gedrag blijkt immers dat hij niet van plan is om het materiaal verder te (laten) gebruiken en het materiaal als een last ervaart. Onder die omstandigheden is sprake van ‘zich ontdoen’ van een last en dus van een afvalstof.

Anderzijds is hetzelfde materiaal dat voor de houder zelf geen nut (meer) heeft geen afvalstof wanneer de houder kan aan- onen, of indien gelet op de feiten en omstandigheden van het geval anderszins zeker is, dat een ander het materiaal daad- werkelijk (verder) zal gaan gebruiken. Bijvoorbeeld als het materiaal rechtstreeks of via een platform of tussenpersoon wordt verkocht als tweedehands materiaal. Wanneer dat gebruik zeker is, rechtmatig en voldoende hoogwaardig, bestaat er in beginsel geen rechtvaardiging om het materiaal als afvalstof aan te merken.

In par. 2.2.10 wordt nader ingegaan op het uitgangspunt dat het voorgenomen gebruik ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoog- waardig’ moet zijn.

Een voorbeeld waarin de rechter heeft geoordeeld dat de houder niet de intentie had om zich van materialen te ontdoen, biedt de **poetsdoeken-zaak** (ABRvS 1 februari 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AV0916](#)). In deze zaak werden vuile poets- doeken door een bedrijf opgehaald bij klanten om deze te reinigen. Een week na reiniging ontvingen de klanten eenzelfde hoeveelheid

poetsdoeken terug, die voor het merendeel bestond uit gereinigde doeken en voor een klein percentage uit nieuwe doeken. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak bleek uit de betrokken feiten en omstandigheden dat de klanten (houders) met het inleveren van de vuile poetsdoeken bij het reinigingsbedrijf de intentie hadden om dezelfde hoeveelheid schone poetsdoeken terug te ontvangen en hadden zij niet de intentie om zich van de poetsdoeken te ontdoen. Aldus waren de poetsdoeken geen afvalstof.

Een ander voorbeeld biedt het arrest **Tronex** van het Europese Hof van Justitie (HvJ 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:564](#)). In dit arrest ging het om de vraag of een partij elektrische apparaten met diverse herkomst die verscheept werd naar Tanzania als afval moest worden gekwalificeerd. Het Hof stelt vast dat: Goederen die door een klant worden geretourneerd op basis van de overeenkomst niet zijn afgedankt. De klant heeft hier immers niet de intentie om zo'n goed af te danken maar om het geld terug te krijgen in het kader van de civiele overeenkomst. Overtollige goederen die zich bevinden in een ongeopende originele verpakking zijn volgens het Hof eveneens geen afval, tenzij er aanwijzingen zijn om het tegendeel aan te nemen. De partij goederen met uiteenlopende herkomst is daarentegen wel afval wanneer deze partij apparaten bevat waarvan niet vooraf is vastgesteld dat ze goed werkten, of die niet naar behoren zijn beschermd tegen transportschade. In alle gevallen is dus de intentie en het gedrag van de houder relevant voor het beoordelen van de status van het materiaal. Om die intentie te

beoordelen stelt het Hof de vraag of hergebruik overeenkomstig het oorspronkelijke doel niet alleen mogelijk is maar ook zeker is. Wanneer dat het geval is, is er geen sprake van afval.

De uitspraak **Huiskamerinzameling** (ABRvS van 20 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:543](#)) geeft eveneens een illustratief voorbeeld. De intentie van de oorspronkelijke houders was doneren aan liefdadigheidsinitiatieven waar de kleding een tweede leven krijgt. Bij inname van de kleding op scholen en verenigingen werd de bruikbaarheid van de kleding ook afdoende gecontroleerd. Hierdoor oordeelde de Raad van State dat er geen sprake was van afval.

#### 2.2.4 Wettelijke verplichting tot ontdoen (uitgangspunt 4)

Wanneer de houder van een materiaal de verplichting heeft om zich van een materiaal te ontdoen, is altijd sprake van een afvalstof. De afvalstoffendefinitie bepaalt immers niet alleen dat sprake is van een afvalstof wanneer de houder zich feitelijk van een materiaal ontdoet of daartoe het voornemen heeft (subjectief afvalstoffenbegrip), maar ook wanneer de houder daartoe verplicht is (objectief afvalstoffenbegrip).

Van een verplichting tot ontdoen is bijvoorbeeld sprake wanneer het gebruik, het in de handel brengen of het voorhanden hebben van een materiaal op grond van een wettelijke bepaling verboden is. Denk hierbij aan de stoffen die zijn opgenomen in bijlagen I en IV van de [POP-verordening](#) of de stoffen uit bijlage



XIV van REACH. Of wanneer er op grond van een wettelijke bepaling een verplichting bestaat om dit materiaal te verwijderen. Dat laatste geldt bijvoorbeeld in bepaalde gevallen bij asbesthoudende materialen. Ook kan worden gedacht aan zogeheten ‘categorie-1’ materiaal waarvoor op grond van de Europese verordening dierlijke bijproducten (1069/2009) geldt dat dit materiaal vanwege de daaraan verbonden hoge risico’s doorgaans als afvalstof dient te worden verwijderd (verbranding). In die gevallen is, los van het gedrag en de intenties van de houder, sprake van een afvalstof.

Een ander voorbeeld biedt de uitspraak over **energiepellets** (ABRvS 22 februari 2017, ECLI:NL:RVS:2017:483). In deze zaak ging het om energiepellets die uitsluitend als brandstof of voor de vervaardiging van brandstof in aanmerking kwamen, maar die als gevolg van een te hoog gehalte aan organische halogeenvormingen niet gebruikt of verkocht mochten worden op grond van het Besluit organisch halogeengehalte van brandstoffen. Onder deze omstandigheden zijn de energiepellets een afvalstof.

### 2.2.5 Ook zonder afgifte kan sprake zijn van ‘zich ontdoen’ (uitgangspunt 5)

Er wordt wel gedacht dat pas sprake kan zijn van een afvalstof wanneer een materiaal aan een ander wordt afgegeven.

Deze gedachte is niet juist. Het begrip afvalstof omvat ook situaties waarin sprake is van het zich ontdoen van materialen *zonder* dat sprake is van afgifte aan een ander.

In het arrest **Inter-Environnement Wallonie** (HvJ 18 december 1997, C-129/96, ECLI:EU:C:1997:628) heeft het Europese Hof van Justitie namelijk overwogen dat de Kra niet alleen geldt voor de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen door gespecialiseerde ondernemingen, maar ook voor de verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen door de onderneming die ze heeft geproduceerd, op de plaats van productie zelf. Deze jurisprudentie is geïmplementeerd in art. 1.1, lid 5, onder a Wm. Hierin is neergelegd dat onder ‘het zich ontdoen van afvalstoffen’ mede wordt verstaan het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen binnen de inrichting waarin deze zijn ontstaan.

Het brengen van afvalstoffen van de plaats van productie naar een inrichting die aan dezelfde natuurlijke of rechtspersoon toebehoort, wordt eveneens als “het zich door afgifte ontdoen van afvalstoffen” bestempeld (art. 1.1, lid 5, onder b, 1° Wm).

Daarmee is zeker gesteld dat ook afvalstoffen die niet van eigenaar, maar wel van locatie wisselen onder de afvalstoffenregelgeving vallen, met name onder de daarvoor geldende registratie- en meldingsverplichtingen op basis van hoofdstuk 10 van de Wm.

### 2.2.6 (Voor)behandelingen zijn niet automatisch afvalverwerkingshandelingen (uitgangspunt 6)

In de Kra en de Wm zijn de verschillende handelingen gedefinieerd met betrekking tot het verwerken van afval.

**Verwerken** van afval valt uiteen in **verwijdering** en **nuttige toepassing** van afvalstoffen (art. 1.1, lid 1 Wm).

Onder afvalverwijdering<sup>8</sup> valt onder meer **storten, lozen** en **verbranden** van afvalstoffen. Bijlage I van de Kra bevat een indicatieve en niet-uitputtende lijst met afvalverwijderingshandelingen.

Nuttige toepassing<sup>9</sup> ziet onder meer op **recycling, voorbereiding voor hergebruik, opvulling** en **energieterugwinning**.

Bijlage II van de Kra bevat een indicatieve en niet-uitputtende lijst met handelingen van nuttige toepassing.

<sup>8</sup> Art. 1.1, lid 1 Wm: “verwijdering: 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, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage I bij de kaderrichtlijn afvalstoffen.” Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen.”

<sup>9</sup> Art. 1.1, lid 1 Wm: “nuttige toepassing: 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.” Bijlage II van de Kra bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen.

Van afvalverwerkingshandelingen moeten in de terminologie van de Kra en de Wm nadrukkelijk die handelingen worden onderscheiden die geen betrekking hebben op afvalstoffen, maar op normale industriële processen of handelingen die juist zien op het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen, zoals **preventie en hergebruik**.<sup>10</sup>

Zoals figuur 2 laat zien, hebben verwijdering en nuttige toepassing in de terminologie van de Kra en de Wm onlosmakelijk te maken met afvalstoffen. Dat betekent echter nog niet dat reeds uit de enkele omstandigheid dat een materiaal een **(voor)behandeling** ondergaat die (ook) als een afvalverwerkingshandeling is genoemd in de bijlagen I en II bij de Kra of art. 1.1 Wm kan worden geconcludeerd dat het desbetreffende materiaal een afvalstof is.

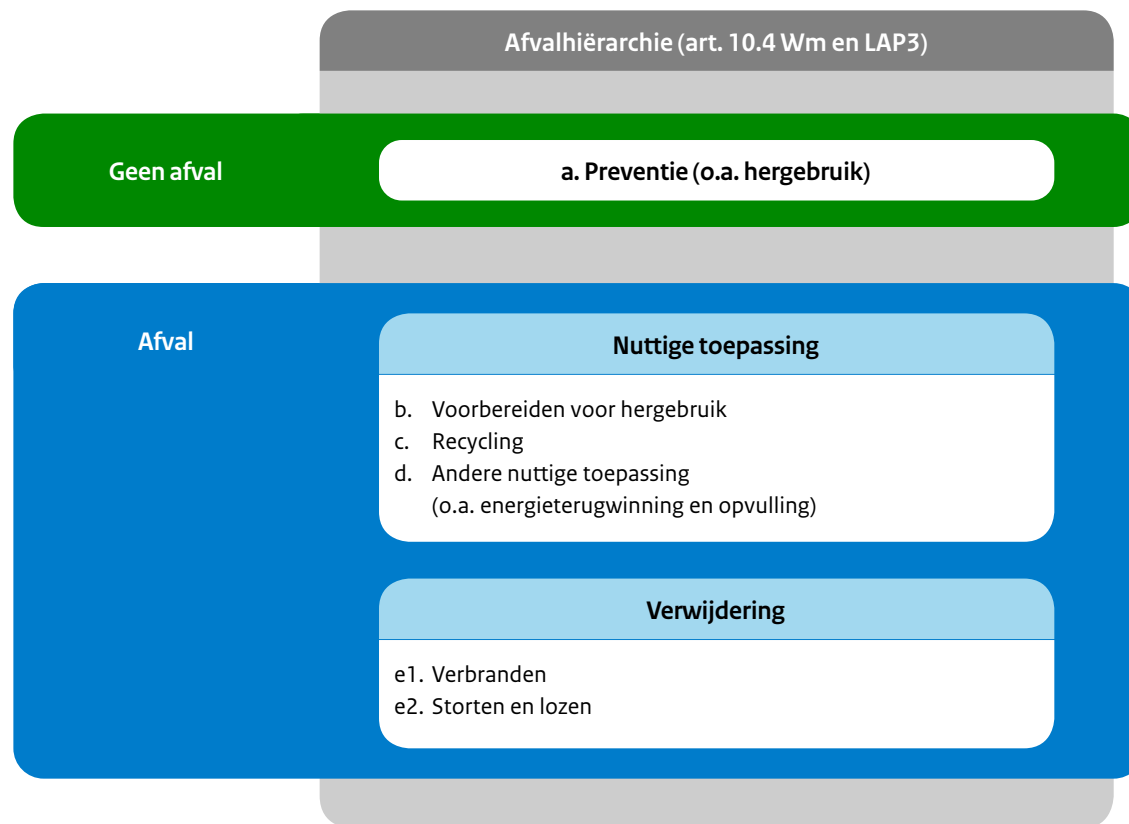
Het Europese Hof van Justitie heeft in verschillende arresten verduidelijkt dat het plaatsvinden van een handeling die op een van de bijlagen staat vermeld weliswaar een **aanwijzing** kan zijn voor het bestaan van een afvalstof, maar daarvoor niet bepalend is. Bepalend zijn alleen de afvalstoffendefinitie (‘zich ontdoen’) en respectievelijk de voorwaarden voor bijproducten en einde-afval. Afhankelijk van het antwoord op de vraag of een materiaal een afvalstof is, kan derhalve eenzelfde handeling dus

<sup>10</sup> Art. 1.1, lid 1 Wm: “hergebruik: elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld.”

in het ene geval een afvalverwerkingshandeling zijn en in het andere geval een normale productiehandeling.

Zo oordeelde het Hof in het arrest **Inter-Environnement Wallonie** (HvJ 18 december 1997, C-129/96, [ECLI:EU:C:1997:628](#)) dat het begrip afvalstof in de zin van de Kra “niet aldus moet worden opgevat, dat stoffen en voorwerpen die voor economisch hergebruik geschikt zijn, daar niet onder vallen” en dat ook stoffen “die in een industrieel productieproces zijn opgenomen onder het begrip afvalstof kunnen vallen”. Dit doet volgens het Hof niet af aan “het onderscheid dat moet worden gemaakt tussen de nuttige toepassing van afvalstoffen in de zin van de Kra en de normale industriële behandeling van producten die geen afvalstoffen zijn, hoe moeilijk dit onderscheid overigens ook moge zijn.”

Figuur 2 - Afvalpreventie, hergebruik en afvalverwerking



Ook in het arrest **Palin Granit** (HvJ 18 april 2002, C-9/00, [ECLI:EU:C:2002:232](#)) overwoog het Hof dat “het onderscheid tussen verwijderingshandelingen of handelingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen en de behandeling van andere producten [...] vaak moeilijk te vatten [is]. Zo heeft het Hof reeds geoordeeld dat uit de omstandigheid dat een stof wordt onderworpen aan een in bijlage II B bij richtlijn 75/442 genoemde handeling niet kan worden afgeleid dat er sprake is van een zich ontdoen van en dat die stof als een afvalstof in de zin van de richtlijn moet worden aangemerkt (arrest **ARCO Chemie Nederland** (HvJ 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, [ECLI:EU:C:2000:318](#))). Het verrichten van een in bijlage II A of II B bij de Kra genoemde handeling volstaat dus op zichzelf niet om een stof als afvalstof aan te merken.”

Dat de vermelding van een (voor)behandeling in één van de bijlagen met afvalverwerkingshandelingen niet automatisch betekent dat sprake is van afvalstof blijkt ook uit de arresten **Niselli** (HvJ 11 november 2004, C-457/02, [ECLI:EU:C:2004:707](#)) en **Shell** (HvJ 12 maart 2013, zaken C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#)). In dat laatste arrest oordeelde het Hof dat het opnieuw op specificatie brengen (blenden) van off-spec geraakte dieselolie die door de klant was geretourneerd een in een branche gebruikelijke handeling [is] om producten weer “on-spec’ te brengen” en niet een handeling van nuttige toepassing van een afvalstof.

Dat het in praktijk zodoende niet altijd makkelijk is om onderscheid te maken tussen verwerkingshandelingen van afvalstoffen en behandelingen van niet-afvalstoffen hangt samen met het feit dat ook het normale gebruik van stoffen en producten in productie- en consumptieketens gepaard kan gaan met bepaalde (voor)behandelingen die overeenkomen met of sterk lijken op afvalverwerkingshandelingen. Zo komt het bij productieprocessen vaak voor dat primaire grondstoffen een voorbehandeling moeten ondergaan voordat ze kunnen worden ingezet in het proces. Daarnaast is het in bepaalde productbranches gebruikelijk om bepaalde productstromen zodanig te mengen dat het eindproduct voldoet aan specifieke producteisen van een bepaalde klant (‘on-spec’ brengen), zoals bij granulaten van grind en zand die worden gemengd ter verkrijging van een specifieke diameter of het mengen van brandstoffen met het oog op specifieke gebruikscondities. Wanneer in een concreet geval door de houder niet kan worden aangetoond dat sprake is van een “bij normale productie gangbare” (voor)behandeling van het materiaal (zie art. 1.1, lid 6, onder b Wm) vormt dit een aanwijzing dat de voorbehandeling die het materiaal moet ondergaan een afvalverwerkingshandeling is en het materiaal daarmee mogelijk een afvalstof.

Het hierboven onder par. 2.2.3 genoemde voorbeeld van de reiniging van **poetsdoeken** betreft consumptiegoederen die door hun houder aan een ander worden afgegeven om te worden gereinigd. Omdat de houders niet de intentie hebben om

zich van deze doeken te ontdoen maar om deze na reiniging weer terug te ontvangen, is geen sprake van een afvalstof. De betrokken reinigingshandeling wordt dan ook niet gekwalificeerd als afvalverwerkingshandeling.

In het rechtsoordeel **Tomatenstengels en -bladeren** (d.d. 22 december 2016) is geoordeeld dat het versnipperen, zeven en inkuilen van de tomatenstengels en -bladeren behandelingen zijn die overeenkomen met gangbare handelingen tot het ontsluiten van vezels van hout of oud papier voor het produceren van karton. Deze behandelingen, die ook kunnen voorkomen bij de verwerking van afval, worden in dit geval dan ook gezien als gangbaar bij het normale productieproces van karton en niet als afvalverwerkingshandelingen.

Zie voor een ander voorbeeld het rechtsoordeel **Rookgas-ontzwavelingsgips voor de productie van anhydriet gietvloeren** (d.d. 20 juni 2017). Hier is geoordeeld dat, omdat dit gips na opslag en vervoer exact dezelfde bewerkingen ondergaat als natuurgips, deze behandeling te kwalificeren is als fysieke bewerking van een bouwstof, waarbij de chemische samenstelling niet verandert. Op grond hiervan is geoordeeld dat het materiaal direct kan worden gebruikt zonder verdere bewerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is.

Kortom, de handelingen genoemd in bijlages I en II van de Kra kunnen dus niet zonder meer gekwalificeerd worden als afvalverwerkingshandelingen. Het kunnen, afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval, ook voor niet-afvalstoffen gangbare behandelingen zijn. De behandeling die een materiaal krijgt is derhalve op zichzelf dus niet doorslaggevend voor de afvalstatus.

#### 2.2.7 Mengen van gevaarlijke afvalstoffen met niet-afvalstoffen (uitgangspunt 7)

Bij de beoordeling van de afvalstatus van materialen moet acht worden geslagen op de mengverboden die zijn neergelegd in art. 10.54a Wm en art. 2.12 Activiteitenbesluit en het mengbeleid zoals verwoord in hoofdstuk D.4 van LAP3.

In het kort komt dit erop neer dat het niet is toegestaan om aangewezen gevaarlijke afvalstoffen met andere afvalstoffen of met andere producten of materialen (niet-afvalstoffen) te mengen, tenzij dit mengen is toegestaan op grond van een omgevingsvergunning. Het 'wegmengen' van gevaarlijke afvalstoffen in bijvoorbeeld stookolie of in een co-vergiftingsmateriaal is hiermee verboden.

Het handelen in strijd met de mengverboden en het mengbeleid heeft tot gevolg dat het gehele mengsel als een afvalstof moet worden gekwalificeerd.

### 2.2.8 Bewijslast rust op de houder (uitgangspunt 8)

In het arrest **Brady** (HvJ 3 oktober 2013, C-113/12, ECLI:EU:C:2013:627) heeft het Europese Hof van Justitie verduidelijkt dat het bewijs dat sprake is van een niet-afvalstof (bijproduct) in eerste instantie rust op de houder van het materiaal. Het Hof overwoog dat “aangezien het erom gaat een bedoeling te bewijzen in de regel alleen de houder van de producten kan bewijzen dat het niet zijn voornemen is om zich te ontdoen van deze producten, maar om hergebruik ervan mogelijk te maken onder voorwaarden waarin deze producten kunnen worden aangemerkt als bijproduct.”

Ook in het arrest **Tronex** (HvJ 4 juli 2019, C-624/17, ECLI:EU:C:2019:564) is dit uitgangspunt herhaald en verder toegelicht in overweging 40 t/m 43. De houder moet de elektrische apparatuur vooraf repareren en deugdelijk verpakken en zo aantonen dat het hergebruik van de goederen conform de oorspronkelijke bestemming niet slechts mogelijk maar ook zeker is.

In lijn met deze arresten bevat de EVOA in art. 50, onder 4 bis en 4 ter, een bewijsregeling voor de internationale overbrenging van afvalstoffen.<sup>11</sup> Deze regeling is ingevolge art. 33 van de

<sup>11</sup> Specifiek voor de overbrenging van elektronische en elektrische apparaten (AEEA) gelden op basis van artikel 11, lid 5, van de [Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur](#) de in bijlage VI van de [WEEE-richtlijn 2012/19](#) opgenomen minimumvoorschriften voor overbrenging.

EVOA overigens breder toepasbaar en geldt ook voor zuiver nationale transporten en biedt zodoende in elk geval ten aanzien van vervoersituaties aanknopingspunten voor een meer algemene bewijsvoering van de status van afvalstof of product.

#### Bewijsregeling EVOA

Op basis van art. 50 van de EVOA kan een controlerende autoriteit in het kader van de controle op afvaltransporten bewijsstukken verlangen van de houder of vervoerder die stelt dat een bepaald materiaal geen afvalstof is. De autoriteit kan ook, waar nodig, vragen om bewijs van de functionaliteit (geschiktheid voor een bepaalde toepassing) van het betrokken materiaal. Bij de controles moet zij tevens nagaan of de betrokken stoffen of voorwerpen beschermd zijn tegen beschadiging tijdens het transport en het in- en uitladen, bijvoorbeeld door passende verpakking en adequate stapeling van de lading. Wanneer dit niet het geval is, kan dit namelijk een aanwijzing zijn dat het gaat om afvalstoffen.

Wanneer het gevraagde bewijs door de houder of vervoerder niet of niet tijdig geleverd wordt of naar het oordeel van de controlerende autoriteit onvoldoende wordt onderbouwd dat het om een niet-afvalstof gaat, kan de autoriteit zich ingevolge de EVOA op het standpunt stellen dat het gaat om (illegale overbrenging van) een afvalstof.

De toepassing van deze bewijsregeling, waarbij de bewijslast van de niet-afvalstofstatus primair op de houder (en vervoerder) rust en de bevoegde autoriteiten bewijsstukken kunnen verlangen en vervolgens, bij het ontbreken van bewijs of onvoldoende of ontijdig bewijs, tot een afvalstof mogen concluderen,

kent echter ook zijn begrenzings. Het Hof heeft in het genoemde arrest **Brady** geoordeeld dat het feit dat de bewijslast op de houder rust niet tot gevolg mag hebben dat het voor hem 'buitensporig moeilijk' wordt om te bewijzen dat geen sprake is van een afvalstof.

Gelet op het bovenstaande is het, zoals in LAP3 (par. B.6.4) is aangegeven, van belang dat de houder van een materiaal, die weet dat de status daarvan ter discussie zou kunnen komen te staan in het kader van vergunningverlening, toezicht of handhaving, sluitend en inzichtelijk bewijs beschikbaar heeft. Hiermee zal hij, afhankelijk van de concrete situatie, moeten kunnen aantonen dat het materiaal verder zal worden gebruikt overeenkomstig de toetsingsgronden (zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik) voor bijproducten, de einde-afvalstatus of de uitleg van de afvalstoffendefinitie ('zich ontdoen') in het kader van (voortgezet) gebruik.

Gelet op de gelding van het voorzorgsbeginsel zal het bevoegd gezag het uitgangspunt dienen te hanteren dat bij afwezigheid van of een onvoldoende onderbouwing of twijfel daarover, een materiaal beschouwd dient te worden als een afvalstof. Het is dan ook steeds in eerste instantie aan de houder om te zorgen voor een voldoende en gedocumenteerde onderbouwing om aannemelijk te maken dat een materiaal geen afvalstof is.

### Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen

De bovenstaande verdeling van de bewijslast inzake het bepalen van de afvalstatus sluit aan bij de wijzigingen die in 2018 zijn aangebracht in de Kra, specifiek wat betreft het vaststellen van de bijproductstatus en de einde-afvalstatus.<sup>12</sup>

#### Bewijsregeling herziene Kra

In de artikelen 5 en 6 van de herziene Kra en overwegingen 16, 17 en 19 van de wijzigingsrichtlijn is wat betreft de bewijslastverdeling tussen houder en bevoegd gezag bepaald dat:

- lidstaten "passende maatregelen" dienen te nemen om op basis van de gestelde voorwaarden "de erkenning als bijproduct te faciliteren" en "ervoor te zorgen dat afval dat een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan geacht wordt niet langer afval te zijn";
- deze maatregelen ook kunnen bestaan "in de vaststelling van een **verplichting voor exploitanten** die afval nuttig toepassen **of houders** van nuttig toegepaste afvalstoffen **om aan te tonen** dat voldaan is aan de voorwaarden";
- de "uiteindelijke vaststelling of voldaan is aan de voorwaarden van art. 5 of art. 6 van Richtlijn 2008/98/EG zoals gewijzigd door deze richtlijn uitsluitend een verantwoordelijkheid [blijft] van de lidstaten **op basis van alle relevante informatie die wordt verstrekt door de houder** van het materiaal of de afvalstoffen"; en
- de "toepassing van regels inzake bijproducten en einde-afval geen afbreuk [mag] doen aan andere bepalingen van het Unierecht", onder meer art. 28 en art. 50, leden 4 bis en 4 ter, van de EVOA.

<sup>12</sup> Richtlijn 2018/851 van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen

Voor die materialen waarvoor specifieke Europese of nationale einde-afvalcriteria gelden (zie par. 2.3) geldt overigens dat het bewijs dat aan de gestelde criteria wordt voldaan, specifiek moet worden geleverd door middel van een conformiteitsverklaring.<sup>13</sup>

### 2.2.9 Internationale overbrenging en geschillenregeling EVOA (uitgangspunt 9)

Ondanks het feit dat een bepaald materiaal in Nederland als product (niet-afvalstof) wordt beschouwd door de houder en het bevoegd gezag, kan de situatie zich voordoen dat bij overbrenging van het materiaal naar een andere lidstaat het bevoegd gezag in die lidstaat zich op het standpunt stelt dat het wel om een afvalstof gaat. Het omgekeerde kan zich ook voordoen.

De EVOA voorziet voor deze situaties in een geschillenregeling (art. 28 van de EVOA). Deze regeling houdt in dat wanneer de bevoegde autoriteiten in het land van verzending en het land van ontvangst het niet eens zijn over de vraag of al dan niet sprake is van een afvalstof, het betrokken materiaal voor de toepassing van de EVOA als afvalstof moet worden behandeld (art. 28, lid 1, van de EVOA). Met andere woorden: het 'strengste' regime geldt.

De achtergrond van deze regeling is dat alle betrokken landen hun medewerking moeten verlenen aan het in behandeling nemen en beoordelen van een EVOA-kennisgeving, ook in het geval één van deze landen van oordeel is dat geen sprake is van een afvalstof en een kennisgeving om die reden niet in behandeling zou willen nemen. De geschillenregeling doet niet af aan het recht van het land van bestemming om het overgebrachte materiaal na aankomst volgens zijn eigen wetgeving te behandelen.

Deze geschillenregeling betekent zowel voor het bevoegd gezag als de houder (en vervoerder) van het materiaal dat zij zich dus steeds ook rekenschap moeten geven van het oordeel over de afval- of productstatus van dat materiaal van de lidstaat waar het materiaal (bij export) vanuit Nederland naar toe gaat of (bij import) vandaan komt.

<sup>13</sup> Zie bijvoorbeeld art. 6 van de [Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat](#) (Stcrt. 2015, nr. 3498).



### 2.2.10 Zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik (uitgangspunt 10)

In hoofdstuk B.6.3 van LAP3 is de basis gelegd voor de uitwerking in de Leidraad. Wanneer er, gelet op de doelstellingen van de Kra, in beginsel geen rechtvaardigingsgrond bestaat om een bepaald materiaal als afvalstof aan te merken:

#### Toetsingsgronden

“(…) Om duidelijker te maken hoe een beoordeling van de product- dan wel afvalstatus van een bepaald materiaal in de praktijk plaats moet vinden, zijn in de Leidraad Afvalstof of Product drie indicatieve toetsingsgronden geformuleerd. Deze toetsingsgronden kunnen in elke situatie aangewend worden, ongeacht of het mogelijk(erwijs) gaat om (voortgezet) gebruik, bijproduct of einde-afval. De toetsingsgronden geven aldus een middel waarmee getoetst kan worden of wordt voldaan aan de afvaldefinitie en de voorwaarden uit artikel 1.1, zesde en achtste lid, van de Wm.

De cumulatieve toetsingsgronden zijn:

- het gebruik van het materiaal moet **zeker** zijn;
- het gebruik van het materiaal moet **rechtmatig** zijn; en
- het gebruik van het materiaal moet **voldoende hoogwaardig** zijn.

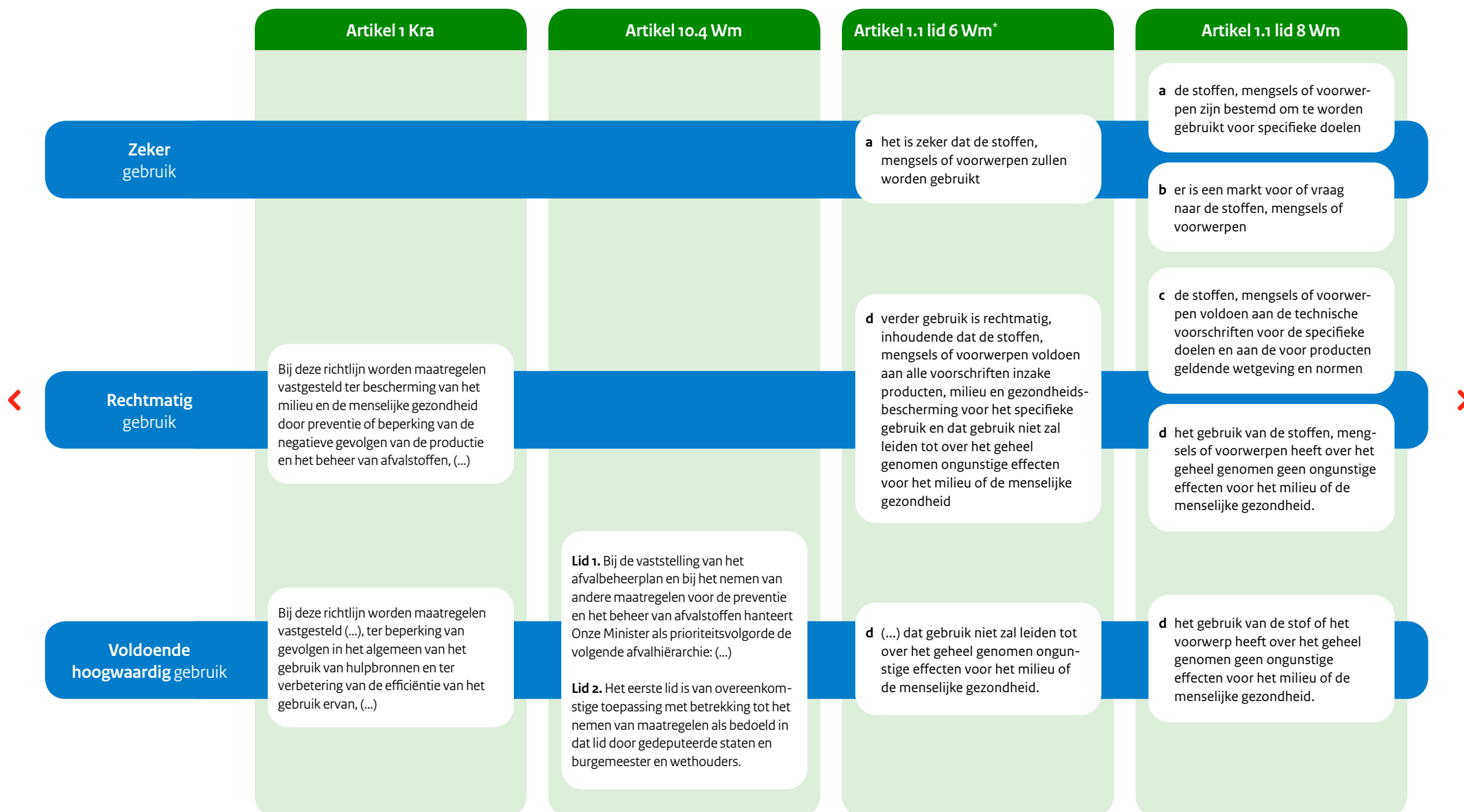
Deze toetsingsgronden zijn gebaseerd op de aan de Kra ten grondslag liggende milieudoelstelling van goed afvalpreventie en -beheer en hulpbronnengebruik, de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de nationale rechtelijke macht over de uitleg van het begrip afvalstof (‘zich ontdoen’) en de voorwaarden voor bijproducten en de einde-afvalstatus van afvalstoffen, zoals neergelegd in artikel 1.1, zesde en achtste lid, van de Wm.”

In hoofdstuk 3 zal aan de hand van de rechtspraak en de praktijk van de rechtsoordelen nader op de drie toetsingsgronden ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoogwaardig’ worden ingegaan. Deze indicatieve toetsingsgronden vormen in deze Leidraad niet alleen het kader voor de beoordeling van de afvalstatus op basis van de definitie van afvalstoffen in art. 1.1, lid 1 Wm (‘(voortgezet) gebruik’), maar ook voor de beoordeling van de bijproductstatus (art. 1.1, lid 6 Wm) en de einde-afvalstatus (art. 1.1, lid 8 Wm).

De toetsingsgronden ‘**zeker**’ en ‘**rechtmatig**’ sluit zowel aan bij de tweeledige milieudoelstelling van de Kra (zie hiervoor par. 2.2.2) als bij de in art. 1.1, lid 6, onder d Wm, en art. 1.1, lid 8, onder d Wm opgenomen voorwaarde dat het gebruik van het materiaal niet leidt tot “over het geheel genomen ongunstige effecten” op het milieu of de menselijke gezondheid. Bij de toetsing of het gebruik voldoende hoogwaardig is, gaat het om de beoordeling of de voorgenomen toepassing van het materiaal in het licht van de afvalhiërarchie (art. 10.4, lid 1 Wm) als efficiënte benutting van de grondstof beschouwd kan worden (geen verspilling van waarde).

Figuur 3 geeft de samenhang tussen de indicatieve toetsingsgronden ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoogwaardig’ met de voorwaarden in art. 1.1, lid 6 en 1.1, lid 8 Wm schematisch als volgt weer.

Figuur 3 – Toetsingsgronden ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoogwaardig’ gebruik



\* Zie voor voorwaarden b en c van art. 1.1 lid 6 Wm paragraaf 3,5.

## 2.3 Einde-afvalcriteria en bijproductcriteria

Voor bepaalde materialen kunnen op basis van de Kra specifieke Europese of nationale regelingen worden vastgesteld met gedetailleerde criteria voor de beoordeling van de bijproductstatus of de einde-afvalstatus.<sup>14</sup>

Wanneer er geen Europese criteria voor een bepaalde stroom ontwikkeld zijn, kunnen de lidstaten zelf criteria voor een bepaalde stroom ontwerpen. In Nederland is de mogelijkheid om criteria voor bijproducten vast te stellen neergelegd in artikel 1.1, lid 7 Kra en voor einde afval in artikel 1.1, lid 9 Kra.

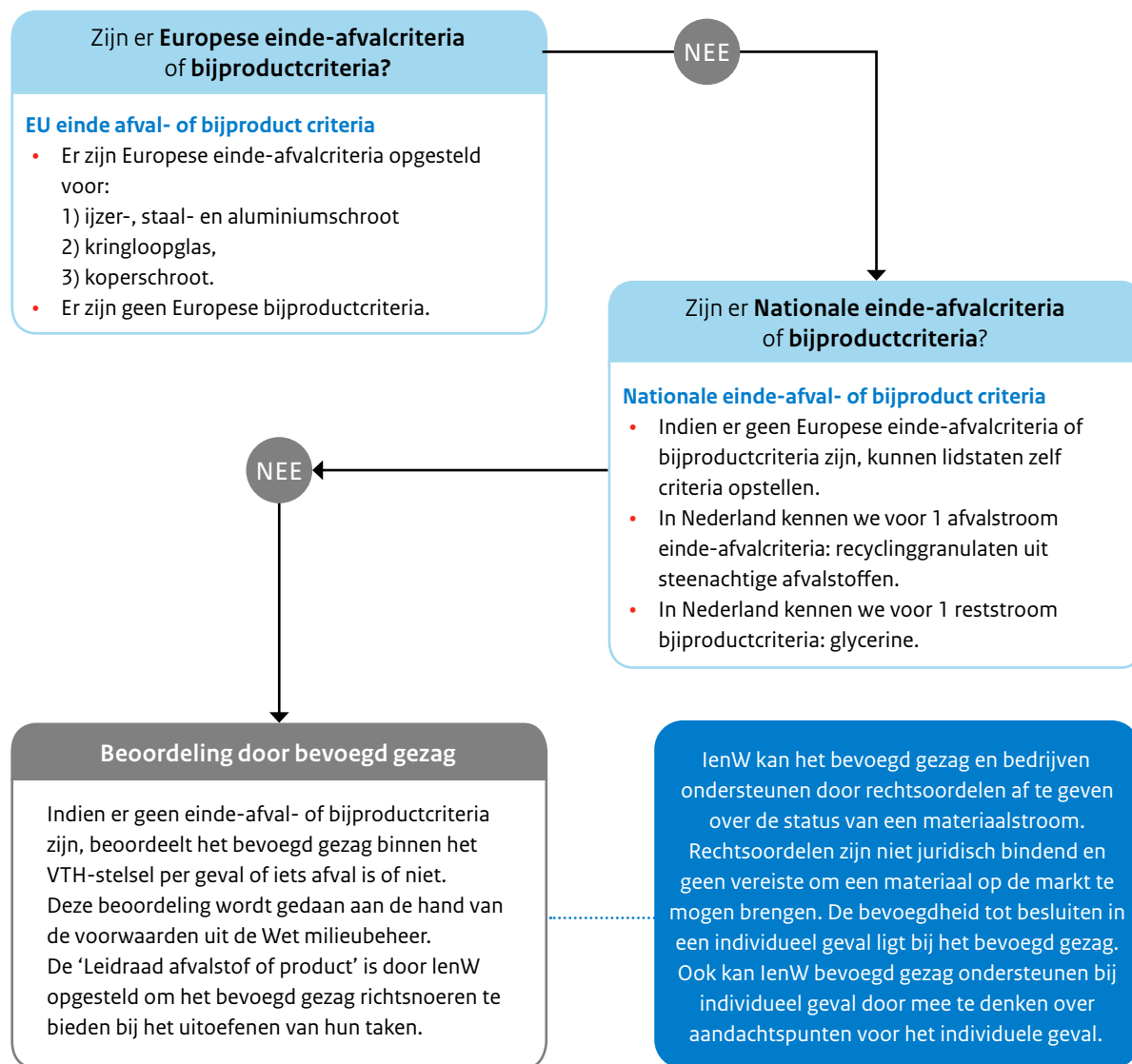
Deze criteria dienen op basis van de in de artikelen 1.1, lid 6 en 1.1, lid 8 Wm neergelegde algemene voorwaarden te worden vastgesteld.<sup>15</sup> Wanneer voor een bepaald materiaal specifieke criteria zijn vastgesteld, gelden deze 'criteria' als het uitputtende beoordelingskader om in een specifiek geval te kunnen bepalen of sprake is van een afvalstof of niet. De volgorde voor het bepalen van het kader op basis waarvan een materiaal beoordeeld moet worden is opgenomen in figuur 4.

Wanneer evenmin nationale criteria geschreven zijn voor een bepaalde stroom, moet een beoordeling van geval tot geval plaatsvinden. Zie verder par. 3.1.1. en volgende.

<sup>14</sup> Zie paragraaf 1.5 voor een toelichting op het begrip "criteria".

<sup>15</sup> Zie paragraaf 1.5 voor een toelichting op het begrip "voorwaarden".

Figuur 4 – Einde-afvalcriteria of bijproductcriteria



**Vereisten**

De Commissie wil stimuleren dat er nationale en Europese bij-product- en einde-afvalcriteria ontwikkeld worden. Dit met het oog op de ontwikkeling van een meer eenduidige uitleg van de voorwaarden voor bijproduct of eindeafval van bepaalde stromen. Om in ieder geval in het kader van einde-afval een basis te verschaffen voor die eenduidigheid, heeft de Commissie in artikel 6, lid 2 van de Kra een vijftal vereisten voor het opstellen van einde-afvalcriteria opgenomen. De vereisten gelden zowel voor Europese als voor nationale einde-afvalcriteria, zoals beschreven is in artikel 6, lid 2 van de Kra.<sup>16</sup>

**Vereisten voor het opstellen van einde-afvalcriteria**

- a afvalmateriaal dat als input** voor de handeling voor nuttige toepassing **mag worden gebruikt**;
- b toegelaten verwerkingsprocessen en -technieken**;
- c kwaliteitscriteria** voor eindeafvalmaterialen die die het resultaat zijn van de handeling voor nuttige toepassing overeenkomstig de toepasselijke productnormen, waaronder indien nodig grenswaarden voor verontreinigende stoffen;
- d vereisten waaraan beheerssystemen moeten voldoen** om aan te tonen dat de einde-afvalcriteria zijn nageleefd, met inbegrip van kwaliteitscontrole en interne controle en, in voorkomend geval, accreditatie; en
- e een vereiste inzake een conformiteitsverklaring.**

Waarschijnlijk zijn deze vijf vereisten ontleend aan de systematiek die gevolgd is bij het opstellen van de Europese eindeafvalverordeningen. De eerste twee eisen zijn geborgd door de inhoud van het Nederlandse wettelijke stelsel voor omgevingsrecht zoals dat nu met name te vinden is in de Wm en het Activiteitenbesluit enerzijds en het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) en de omgevingsvergunning anderzijds. De derde regel is in wezen een herformulering van voorwaarde c) en d), dat voldaan moet worden aan de wettelijk en technische eisen en dat er geen overwegend nadelig effect mag zijn voor mens en milieu als gevolg van het verlenen van een bijproductstatus of einde-afvalstatus. De laatste twee vereisten hebben betrekking op toezicht en handhaving van de drie voorgaande vereisten. Dit is geregeld in het Nederlandse stelsel met een algemeen deel in de Algemene wet bestuursrecht en specifieke bepalingen in de milieuwet- en regelgeving.

In hoofdstuk B.6 van het LAP is beschreven dat ook bij de beoordeling per geval de vereisten van artikel 6, lid 2 Kra in acht genomen worden, in ieder geval wanneer de beoordeling door een bestuursorgaan plaatsvindt. Omdat in een dergelijke situatie geen criteria voorhanden zijn, ligt het eerder voor de hand dat deze vijf vereisten in die situatie als systematisch model gebruikt kunnen worden. In hoofdstuk 3 wordt toegelicht hoe de concrete verificatie, waarin die eerste drie vereisten in feite vervlochten zijn, vorm krijgt.

<sup>16</sup> Artikel 1.1, lid 9 Wm noemt de vereisten niet op maar verwijst naar artikel 6 lid 2 Kra

### Bijproductcriteria

Op Europees niveau zijn nog geen criteria voor bijproducten vastgesteld. Hetzelfde geldt voor Nederlandse bijproductcriteria. Wel geldt in Nederland een regeling die is bedoeld om meer duidelijkheid te geven over de toepassing van de voorwaarden b en c van art. 1.1, lid 6 Wm. Het betreft:

- de Nederlandse Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen die vooralsnog alleen van toepassing is op ruwe glycerine.

### Einde-afvalcriteria

Op dit moment gelden de volgende regelingen met specifieke criteria:

- einde-afvalcriteria de Europese Verordening 333/2011 met einde-afvalcriteria voor **metaalschroot**.
- de Europese Verordening 1179/2012 met einde-afvalcriteria voor **kringloopglas**.
- de Europese Verordening 715/2013 met einde-afvalcriteria voor **koperschroot**.
- de Nederlandse Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat met nationale einde-afvalcriteria voor steenachtig bouw- en sloopafval.

De systematiek van deze verordeningen en regeling is dat steeds in een bijlage nauwkeurig is omschreven welke kwaliteitscriteria gelden voor het door terugwinning verkregen materiaal wil er sprake zijn van een einde-afvalstatus. In diezelfde bijlage is aangegeven welke verwerkingsprocessen en technieken dienen te worden uitgevoerd. Daarnaast is vastgelegd welke afvalstoffen als input mogen worden gebruikt.

Als bewijs dat aan alle gestelde eisen is voldaan, dient de producent of importeur bij elke zending van het materiaal een conformiteitsverklaring te overleggen aan de volgende houder. Hierin verklaart de producent/importeur dat aan alle gestelde eisen is voldaan. Het model voor deze verklaring is opgenomen als bijlage in de relevante verordening of regeling. De verklaring, kopie of elektronische versie daarvan moet minstens een jaar bewaard worden.

Er dient bovendien een kwaliteitsbeheersysteem te worden opgezet door de producent. Een conformiteitsbeoordelingsinstantie controleert of dit kwaliteitsbeheersysteem voldoet aan alle gestelde voorwaarden in de desbetreffende Verordening. De eisen aan deze beoordelingsinstantie zelf en de werkwijze daarvan is beschreven in de Europese Verordening 765/2008. Deze beoordelingsinstantie moet geaccrediteerd zijn conform de voorwaarden die gesteld zijn in de Europese Verordening 1221/2009. Het is gebruikelijk in de lidstaten dat de markt zelf

een verificatiesysteem opzet, waarbij voldaan wordt aan de hiervoor genoemde eisen. In Nederland is dit tot nu toe niet gebeurd. Nederlandse bedrijven die een materiaal in aanmerking willen laten komen voor een einde-afvalstatus op basis van één van deze drie verordeningen kunnen zich wenden tot een verifiërende instantie in bijvoorbeeld Duitsland of België.

Er is pas sprake van een einde-afvalstatus als aan alle criteria, zoals hierboven omschreven, is voldaan.

#### Criteria van andere lidstaten

In andere lidstaten kunnen specifieke nationale criteria voor einde-afval of bijproducten gelden. Nationale criteria gelden alleen in het betreffende land dat deze criteria heeft vastgesteld. Wanneer een oordeel wordt gevraagd met betrekking tot de situatie dat het product wordt afgezet in het buitenland, kunnen de geldende criteria van dat betreffende land wel in het oordeel betrokken worden. Een voorbeeld is te vinden in het rechtsoordeel **bodemas als grondstof voor beton** (d.d. 24 augustus 2016)

In het geval van export naar of import vanuit een andere lidstaat met dit soort criteria dient er in verband met de EVOA dus ook naar deze criteria gekeken te worden (zie par. 2.2.9).

Om de kenbaarheid van nationale criteria te vergroten is in de in 2018 herziene Kra neergelegd dat de Europese Commissie een elektronisch register opzet met nationale criteria voor einde-afval en bijproducten (art. 38, lid 1, onder d). Zodra dit register gereed is, zal daar in deze Leidraad naar worden verwezen.

## 2.4 Uitgezonderde materialen

In art. 10.1a Wm worden bepaalde categorieën materialen genoemd die, wanneer deze de afvalstatus hebben, zijn uitgesloten van de meeste bepalingen van hoofdstuk 10 van de Wm. Voorbeelden zijn stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk landbouw- of bosbouw materiaal dat wordt gebruikt in de landbouw, de bosbouw of voor de productie van energie uit die biomassa door middel van processen of methoden die onschadelijk zijn voor het milieu en die de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen. Let op dat ná 1 juli 2020 als gevolg van de implementatie van de gewijzigde Kra ook stoffen die bestemd zijn voor de productie van diervoeders, die géén dierlijk bijproduct bevatten of daaruit bestaan, ook zijn uitgesloten van de meeste bepalingen van hoofdstuk 10 van de Wm.<sup>17</sup> Dat gegeven zegt overigens nog niets over de kwalificatie van de stof.

<sup>17</sup> Artikel 10.1a, lid 1, onder h Wm.

Een andere afbakening tussen de bepalingen voor afvalstoffen uit de Wm en die op grond van andere wetten is opgenomen in art. 22.1, lid 9 en lid 10 Wm. Het gaat dan om onder meer om de Meststoffenwet, de Waterwet en de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Deze bepalingen hebben tot doel dubbele regulering te voorkomen voor afvalstoffen waarvoor reeds bijzondere wet- en regelgeving geldt die dezelfde gedragingen reguleert en dezelfde belangen beschermt als hoofdstuk 10 van de Wm (milieu en menselijke gezondheid).

Deze bepalingen moeten niet zo worden gelezen dat wanneer een materiaal behoort tot een van de genoemde uitzonderingscategorieën dit materiaal per definitie een afvalstof is, of omgekeerd juist geen afvalstof. Ook hier geldt dat eerst, van geval tot geval, bepaald moet worden of een materiaal een afvalstof is. De uitzonderings- en afbakeningsbepalingen gelden anders gezegd dus alleen **voor zover** sprake is van een afvalstof.

# 03 Toetsingskader zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik van materialen





### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk B.6 van LAP3 zijn de drie toetsingsgronden **zeker**, **rechtmatig** en **voldoende hoogwaardig gebruik** geformuleerd voor de beoordeling van de status van afvalstof of product (niet-afvalstof). Deze toetsingsgronden worden in dit hoofdstuk nader toegelicht aan de hand van de rechtspraak en de praktijk van rechtsoordelen over de definitie van het begrip afvalstof en de voorwaarden voor het verkrijgen van de bijproductstatus en de einde-afvalstofstatus. Deze toetsingsgronden zijn bruikbaar als er geen criteria zijn opgesteld.

Opgemerkt moet worden dat de drie toetsingsgronden een **indicatieve** status hebben. Ze dienen niet als doorslaggevende voorwaarden, maar als **richtsnoer** voor de beoordeling of sprake is van een materiaal waaraan al dan niet de afvalstatus is verbonden. In lijn met hetgeen in hoofdstuk 2 is uiteengezet, moet deze beoordeling immers steeds per geval plaatsvinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval.

Zoals in par. 2.2.10 is aangegeven, zijn de drie toetsingsgronden gebaseerd op de voorwaarden voor bijproducten en de einde-afvalstatus die zijn neergelegd in de artikelen 1.1, lid 6 en 1.1, lid 8 Wm, de aan de Kra ten grondslag liggende doelstelling van milieubescherming en efficiënt gebruik van grondstoffen en de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie over de uitleg van het begrip afvalstof ('zich ontdoen').

De rechtsoordelen en de rechtspraak waarnaar in dit hoofdstuk wordt verwezen hebben steeds betrekking op een van de volgende situaties (zie figuur 1 in par. 1.5):

- 1 Is het materiaal een bijproduct of afval?
- 2 Is sprake van (voortgezet) gebruik of zich ontdoen van?
- 3 Is het materiaal einde-afval of nog steeds afval?

Deze drie situaties worden hierna besproken.

#### 3.1.1 Bijproduct of afval?

Art. 1.1, lid 6 Wm bevat de voorwaarden om te bepalen of een materiaal een bijproduct (niet-afvalstof) is. Deze bepaling stelt vier cumulatieve voorwaarden voor het verkrijgen van de bijproductstatus.

##### Voorwaarden bijproductstatus

"Stoffen, mengsels of voorwerpen die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats is bedoeld voor de productie van die stoffen, mengsels of voorwerpen worden niet als afvalstoffen maar als **bijproducten** beschouwd indien wordt voldaan aan de volgende **voorwaarden**:

- a het is zeker dat de stoffen, mengsels of voorwerpen zullen worden gebruikt;
- b de stoffen, mengsels of voorwerpen kunnen onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere behandeling anders dan die welke bij normale productie gangbaar is;
- c de stoffen, mengsels of voorwerpen worden geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces;

d verder gebruik is rechtmatig, inhoudende dat de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen 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.”

Met deze voorwaarden onderkent de Wm dat een productie residu in het licht van de aan de Wm in navolging van de Kra ten grondslag liggende doelstelling van milieubescherming en efficiënt gebruik van grondstoffen (zie par. 2.2.2) niet altijd een afvalstof hoeft te zijn. De voorwaarden van art. 1.1, lid 6 Wm zijn gebaseerd op jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie, onder meer het arrest **Palin Granit** (HvJ 18 april 2002, C-9/00, ECLI:EU:C:2002:232).

### Productieresidu

Art.1.1, lid 6 Wm is alleen van toepassing op materialen die ontstaan in productieprocessen, kortweg productieresiduen. De Wm spreekt over “Stoffen, mengsels of voorwerpen die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats is bedoeld voor de productie van die stoffen, mengsels of voorwerpen ....” In het [Guidance document van de Europese Commissie over de Kra uit 2012](#) (Guidance document) wordt op p. 15 hiervoor de term ‘productieresidu’ gebruikt. Een productieresidu dat voldoet aan de voorwaarden van art. 1.1, lid 6 W, is geen afvalstof maar een bijproduct.

Voorts blijkt uit het Guidance document dat bij de beoordeling of een productieresidu een bijproduct (niet-afvalstof) is, van belang is of het materiaal ontstaat als gevolg van een technische keuze in het productieproces van een of meerdere eindproducten:

*“A production residue is something other than the end product that the manufacturing process directly seeks to produce. Where the production of the material concerned is ‘the result of a technical choice’, it cannot be a production residue and is considered a product.<sup>18</sup> If the manufacturer could have produced the primary product without producing the material concerned but chose not to do so, this can be evidence that the material concerned is a product<sup>19</sup> and not a production residue. Also, a modification of the production process in order to give the material concerned specific technical characteristics could indicate that the production of the material concerned was a technical choice.”*

Een voorbeeld uit de rechtspraak waarin een technische keuze is gemaakt in een productieproces om een bijproduct te verkrijgen betreft zaak **Saetti en Frediani** (HvJ 15 januari 2004, C-235/02, ECLI:EU:C:2004:26). Hierin oordeelde het Europese Hof van Justitie dat de in een petroleumraffinaderij naast andere petroleumderivaten geproduceerde en gebruikte petroleumcokes geen afvalstoffen maar bijproducten zijn.

<sup>18</sup> Verondersteld wordt dat de Europese Commissie hier ‘bijproduct’ bedoelt.

<sup>19</sup> Verondersteld wordt dat de Europese Commissie hier ‘bijproduct’ bedoelt.

Hierbij speelde volgens het Hof onder meer een rol dat de productie van de petroleumcokes het resultaat was van een technische keuze, nu deze cokes kennelijk niet noodzakelijkerwijs als brandstof worden geproduceerd bij raffinagehandelingen.

### Productieproces

Het begrip 'productieproces' wordt in de Kra en de Wm niet gedefinieerd. De term productieproces moet gelet op de rechtspraak echter niet beperkt worden opgevat tot bijvoorbeeld alleen industriële productieprocessen. Van een productieproces kan onder meer worden gesproken bij delfstoffenwinning, maak-industrie, chemische industrie, landbouw, veeteelt en bosbouw.

Voorbeelden hiervan zijn het arrest **Brady** (HvJ 3 oktober 2013, C-113/12, [ECLI:EU:C:2013:627](#)) waarin de intensieve varkenshouderij als productieproces van drijfmest wordt beschouwd en het rechtsoordeel **Tomatenstengels en -bladeren** (d.d. 22 december 2016) waarin het telen van tomaten beschouwd wordt als een productieproces.

Het gaat bij productieprocessen om processen die gericht zijn op het voortbrengen van een of meerdere producten.

**Geen** productieprocessen zijn in ieder geval:

- 1 activiteiten met materialen in het kader van dienstverlening, vervoer, handel, horeca en gezondheidszorg; denk bij dienstverlening bijvoorbeeld ook aan groenonderhoud;

- 2 activiteiten van particuliere huishoudens, kantoorwerkzaamheden en andere activiteiten die vergelijkbare materiaalstromen opleveren;
- 3 activiteiten bestaande uit de nuttige toepassing van afvalstoffen (bijv. recycling of voorbereiding voor hergebruik).

Bij de onder punt 1 en 2 genoemde activiteiten gaat het om de fase die volgt op het productieproces, dat wil zeggen de consumptiefase waarin de producten worden gebruikt en uiteindelijk mogelijk worden afgedankt. Onder punt 3 gaat het om de fase na afdanking van producten, de afvalverwerkingsfase, waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd. Zie tevens figuur 1 in par. 1.5.

Omdat deze drie activiteiten niet als productieprocessen kunnen worden beschouwd, kunnen de materialen afkomstig van deze activiteiten geen productieresiduen en daarmee ook geen 'bijproducten' opleveren. Art. 1.1, lid 6 Wm is hierop dus niet van toepassing.

Voor materialen die voortkomen uit activiteiten in de consumptie- en gebruiksfase (onder punten 1 en 2) moet op basis van de definitie van het begrip afvalstof worden beoordeeld of sprake is van (voortgezet) gebruik van een materiaal (zie par. 3.1.2). Voor materialen die worden verkregen door nuttige toepassing van afval (onder punt 3) gelden de voorwaarden voor het verkrijgen van de einde-afvalstatus (zie par. 3.1.3).

### Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen

De in 2018 gewijzigde Kra<sup>20</sup> maakt duidelijk dat in het belang van het bevorderen van duurzaam grondstoffengebruik en industriële symbiose (zie overweging 16 van de wijzigingsrichtlijn) lidstaten passende maatregelen dienen te nemen om de erkenning als bijproduct te faciliteren. Daarom zijn de voorwaarden voor de kwalificatie van een bijproduct zelf niet gewijzigd, maar wel is de inleidende zin van art. 1.1, lid 6 Wm daartoe gewijzigd, in navolging van artikel 5 Kra.

#### Passende maatregelen erkenning bijproductstatus

“De lidstaten nemen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat 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, niet als een afvalstof wordt beschouwd maar als een bijproduct, 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.”

Hieraan is op de volgende wijze uitvoering gegeven. Allereerst staat de kwalificatie van bijproduct en de voorwaarden daarvoor nu in artikel 1.1, lid 6 van de Wm. Deze leidraad moet behulpzaam zijn bij de kwalificatie van bijproduct, (voortgezet) gebruik of einde-afval. En tenslotte vormt lenW zich momenteel een oordeel over de vraag welke stromen of en wanneer in aanmerking kunnen komen voor een ministeriële regeling of een handreiking.

#### Voorwaarden en toetsingsgronden

Om te beoordelen of een productieresidu dat vrijkomt als gevolg van een technische keuze in het productieproces een bijproduct is, moet, bij het ontbreken van Europese of nationale criteria (zie par. 2.3), worden getoetst aan de voorwaarden voor bijproducten uit art. 1.1, lid 6 Wm.

**Voorwaarde a** wordt hierna besproken bij de toetsingsgrond ‘zeker gebruik’ (par. 3.2),

**voorwaarde d** komt aan bod bij de bespreking van de toetsingsgronden ‘rechtmatig gebruik’ (par. 3.3) en ‘voldoende hoogwaardig gebruik’ (par. 3.4).

Op de betekenis van de **voorwaarden b en c** wordt ingegaan in par. 3.5.

<sup>20</sup> Richtlijn 2018/851 van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen.

### 3.1.2 (Voortgezet) gebruik of zich ontdoen van?

Anders dan het geval is voor het bepalen van de status van bijproduct (art. 1.1, lid 6 Wm) of die van de einde-afvalstatus (art.1.1, lid 8 Wm), kent de Wm geen specifieke bepaling voor alle overige situaties waarin de vraag aan de orde is of sprake is van een afvalstof of product (niet-afvalstof). Het gaat dan om allerlei situaties waarin materialen vrijkomen of ontstaan, maar die in elk geval niet ontstaan bij productieprocessen of handelingen van nuttige toepassing van afvalstoffen (zie figuur 1 in par. 1.5). In deze Leidraad wordt deze route of categorie omschreven als **‘(voortgezet) gebruik’**.

(Voortgezet) gebruik kan gezien worden als het ‘vangnet’ voor die gevallen waarin de bijproductroute of de route van de einde-afvalstatus niet van toepassing is, maar onduidelijkheid bestaat over de vraag of sprake is van een afvalstof of niet.

Bijvoorbeeld als het gaat om materialen zonder een oorspronkelijke bestemming die voorheen als afval werden behandeld en waarvoor nu een bepaalde gebruikstoepassing wordt gevonden (**eerste gebruik**). Denk aan bermgras dat voorheen geen toepassing kreeg, maar waar thans verpakkingskarton van gemaakt kan worden (**rechtsoordeel bermgras toepassing karton** (d.d. 23 januari 2019)).

Daarnaast kan worden gedacht aan materialen die wel voor een specifiek doel geproduceerd zijn en die na hun eerste levensduur opnieuw gebruikt worden voor hetzelfde of een vergelijkbaar

gebruiksdoel (hergebruik). Bijvoorbeeld tweedehandsartikelen zoals kleding of meubels.

Tenslotte kan worden gedacht aan materialen die voor een ander dan het oorspronkelijke gebruiksdoel worden aangewend (ander gebruik), zoals citrusvruchten waarvan de schil wordt gebruikt als grondstof voor smaakstof in levensmiddelen (rechtsoordeel **citruschillen toepassing olie** (d.d. 30 april 2018)).

Deze drie situaties van (voortgezet) gebruik zullen later in deze paragraaf verder geïllustreerd worden met voorbeelden.

In veel situaties zal het overigens gelijk duidelijk zijn dat het niet om een afvalstof gaat. Er hoeft bijvoorbeeld niet aan getwijfeld te worden dat een boom in een productiebos waar hout of papier van gemaakt wordt geen afvalstof is. Als het echter gaat om een boom op straat of in een park of tuin die wordt geveld of die is omgevallen en diezelfde boom wordt vervolgens gebruikt voor de productie van hout of papier dan is het in de praktijk al veel lastiger om te bepalen of hier sprake is van afval of niet. De toetsing van de route van (voortgezet) gebruik zal dan ook vooral gebruikt worden voor deze **‘grijze gebieden’**, de restcategorie, dat wil zeggen de situaties waarin het niet meteen (over)duidelijk is of iets afval is (geworden) of niet. Deze leidraad is met name voor deze (twijfel)gevallen bedoeld.

De **grens** tussen de route (**voortgezet**) **gebruik enerzijds en einde-afval anderzijds luistert** overigens heel **nauw** en kan in de praktijk lastig zijn. De keuze voor een bepaalde route is immers altijd afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval en het gedrag en intentie van de houder. Bij einde-afval gaat het om die situaties waarin het aannemelijk is dat het materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is. In figuur 1 in par. 1.5 staan (niet-uitputtende) indicatoren die kunnen helpen bij het bepalen of het aannemelijk is dat een materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is. Besluit de houder door zijn gedrag en/of intentie dat sprake is van een afvalstof, dan kan deze afvalstof door een nuttige toepassing de status van afvalstof weer kwijtraken (einde-afval). De Kra maakt hierbij duidelijk (overweging 22 van richtlijn 2008/98) dat deze handeling van nuttige toepassing in bepaalde gevallen niet meer hoeft in te houden dan een enkele controle van het door een ander afgedankte materiaal. Een voorbeeld biedt een meubelstuk dat de houder afdankt door het op straat te zetten. Als een ander dit meubelstuk na een (visuele) controle meeneemt om het weer te gebruiken, dan is het geen afvalstof meer. Omdat de oorspronkelijke houder de intentie heeft zich te ontdoen (het wordt aan de straat gezet) is er sprake van afval en kan alleen de einde-afvalroute nog ruimte bieden. De nuttige toepassing is in dit geval echter niet meer dan de visuele controle van degene die het meubelstuk meeneemt.

Een ander voorbeeld dat juist over 'zich ontdoen' en dus de (voortgezet) gebruik route gaat, biedt de uitspraak **huiskamerinzameling** (ABRvS van 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:543). Hierin kent de Afdeling betekenis toe aan de wijze waarop de kleding wordt ingezameld, reeds bij inname wordt gecontroleerd of hergebruik volgens de oorspronkelijk bestemming mogelijk is; omdat niet herdraagbare kleding niet wordt geaccepteerd. De intentie van de oorspronkelijke houders was doneren aan liefdadigheidsinitiatieven waar de kleding een tweede leven krijgt. Hierdoor oordeelde de Raad van State dat er geen sprake is van afval. In een andere situatie waarbij er niet voorafgaand, bij inname, gecontroleerd werd zou het kledingstuk eventueel na controle, sortering en eventuele reparatie de einde-afvalstatus kunnen krijgen. Deze voorbeelden geven zodoende weer dat de grens tussen (voortgezet) gebruik en einde-afval zeer nauw luistert.

Ook het verschil tussen (**voortgezet**) **gebruik route** enerzijds en de **bijproductroute** anderzijds kan in bepaalde gevallen lastig te beoordelen zijn. Zoals in par. 3.1.1 is uitgewerkt moet de term productieproces ruim uitgelegd worden, en niet beperkt worden opgevat tot bijvoorbeeld alleen industriële productieprocessen. Van een productieproces kan onder meer worden gesproken bij delfstoffenwinning, maak-industrie, chemische industrie, landbouw, veeteelt en bosbouw. Er zijn echter situaties waarin niet meer gesproken kan worden van een productieproces. Bijvoorbeeld in het rechtsoordeel **citruschillen toepassing olie**

(d.d. 30 april 2018) ging het om schillen die vrijkomen bij een persapparaat in de supermarkt die de consument zelf bedient. Dit wordt in het rechtsoordeel niet als een productieproces gezien. De verkoop van vers sinaasappelsap is een (self-service) dienst. In het geval dat dezelfde schillen evenwel vrij waren gekomen bij een sinaasappelsapfabriek was dit echter wel een productieproces geweest en waren de schillen mogelijk wel een bijproduct. Ook de grens tussen (voortgezet) gebruik en bijproduct luistert dus zeer nauw. Hierna volgen enkele voorbeelden van (voortgezet) gebruik.

#### Eerste gebruik

In bepaalde situaties worden materialen die vrijkomen en eerst als afval werden behandeld **voor een eerste keer gebruikt** of toegepast. Dit sluit aan bij de transitie naar een circulaire economie waarin businessmodellen veranderen en materialen als grondstof worden gezien en ook zo worden ingezet. Eerder zijn de voorbeelden van onbehandeld hout dat vrijkomt bij de velling of snoei van bomen en bermgras als grondstof voor verpakkingskarton al genoemd. Een heel ander voorbeeld van eerste gebruik is dat van **ladingrestanten**. In sommige gevallen kunnen er bij het overbrengen en verhandelen van grondstoffen of materialen resten overblijven, bijvoorbeeld restanten in een vrachtwagen of schip. In bepaalde situaties zullen deze restanten weggehaald verwijderd worden. Veelal zullen de restanten in zo'n geval afval zijn. Het kan ook zo zijn dat de restanten terug bij de hoofdloading worden gevoegd. Of dat de restanten op een andere manier nuttig worden gebruikt (niet verwijderd) voor een bepaald nieuw doel. Met name in het laatste geval zal de vraag wellicht sneller naar boven komen of dit afval is of niet. Ook deze situaties vallen onder de toetsing van (voortgezet) gebruik waarbij er sprake is van een eerste gebruik.

#### Hergebruik

Ook wanneer een materiaal wordt hergebruikt, dus **gebruikt wordt voor hetzelfde doel**, kan het in sommige gevallen lastig zijn om te beoordelen of het betreffende materiaal afval is geworden of niet. Zie voor de definitie van hergebruik par. 2.2.6. Een voorbeeld is de eerder genoemde casus in de uitspraak **huiskamerinzameling** van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS van 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:543). Hierin werd selectieve inzameling van kleding bij een school, afgestaan met het oogmerk van hergebruik, niet als inzameling van afval gekwalificeerd. Dit vanwege de selectieve inname door vrijwilligers (niet alles mocht afgegeven worden).

Een voorbeeld waarbij het doorgaans minder lastig is om te beoordelen of er sprake is van afval of niet is de verkoop van **tweedehands artikelen** zoals in een kringloopwinkel of op een online platform. Het is zeer aannemelijk dat als een dergelijke winkel een artikel aanneemt het verkocht kan worden en dus weer in de handel wordt gebracht.

**Retoursystemen** kunnen onder deze route en dan specifiek onder hergebruik vallen. Zo kan er gedacht worden aan lege inktcartridges die na gebruik door consumenten aan de fabrikant worden geretourneerd. Of glazen drankflessen die worden teruggenomen om vervolgens weer opnieuw als drankflessen te gebruiken. Een voorbeeld in de rechtspraak waar het ook om een dergelijk retourstelsel ging was in de **poetsdoeken-zaak** (ABRvS 1 februari 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV0916). Hierin oordeelde de rechter dat de houder niet de intentie had om zich van materialen te ontdoen. In deze zaak werden vuile poetsdoeken door een bedrijf opgehaald bij klanten om deze te reinigen. Een week na reiniging ontvingen de klanten eenzelfde hoeveelheid poetsdoeken terug, die voor het merendeel bestond uit gereinigde doeken en voor een klein percentage uit nieuwe doeken.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak bleek uit de betrokken feiten en omstandigheden dat de klanten (houders) met het inleveren van de vuile poetsdoeken bij het reinigingsbedrijf de intentie hadden om dezelfde hoeveelheid schone poetsdoeken terug te ontvangen en hadden zij niet de intentie om zich van de poetsdoeken te ontdoen. Aldus waren de poetsdoeken geen afvalstof.

Ook bij gebruikte elektronische apparaten kan de vraag spelen of het afval is geworden of niet. Er is een **specifieke handreiking** opgesteld die specifiekere aangeeft waarnaar bij gebruikte **elektronische apparaten** in deze context gekeken dient te worden.<sup>21</sup>

#### Ander gebruik

Ook wanneer een **materiaal nog een keer gebruikt wordt maar op een andere manier** hoeft er geen sprake te zijn van een afvalstof. Een voorbeeld is het hiervoor genoemde rechtsoordeel **citruschillen toepassing olie** (d.d. 30 april 2018). In dit oordeel was er sprake van een ander gebruik van de citrusvrucht, het sap was er namelijk al uit, maar de schillen van de vruchten konden nog op een andere manier gebruikt worden.

Een ander voorbeeld waarbij er waarschijnlijk minder twijfel is of het materiaal afval geworden is of niet is een fiets die na het eerste gebruik ook verder gebruikt kan worden als bijvoorbeeld een kunstobject. Of een oude tafel die verkocht wordt en waar een bankje van gemaakt wordt, een oud visnet dat als boodschappentasje kan fungeren, een jampot waar een lamp van gemaakt wordt, kandelaren van oude kopjes of notitieboekjes van oude treintijdborden.

<sup>21</sup> In de handreiking Hulpmiddelen bepalen afdanking – afval EEA 2019 wordt ingegaan op de achtergrond en hulpmiddelen bij de beantwoording van de vraag wanneer elektrische of elektronische apparaten (EEA) zijn afgedankt (AEEA) en of de regels van passende verwerking (WEEELABEX) en EVOA van toepassing zijn.

#### Indicatieve toetsingsgronden – richtsnoeren voor uitleg begrip ‘zich ontdoen’

Om te bepalen of er bij (voortgezet) gebruik van producten of materialen in de consumptiefase sprake is van een afvalstof of niet moet altijd per geval worden beoordeeld aan de hand van het begrip ‘zich ontdoen’ uit de definitie van het begrip afvalstof van art. 1.1, lid 1 Wm, zoals nader verduidelijkt op basis van de (indicatieve) toetsingsgronden ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoogwaardig’ gebruik die als richtsnoer zijn neergelegd in hoofdstuk B.6 van LAP3.

Deze drie **toetsingsgronden** worden hierna besproken in de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4.

#### Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen

De in 2018 gewijzigde Kra<sup>22</sup> maakt duidelijk dat in het kader van de overgang naar een circulaire economie er meer duidelijkheid moet komen over de precieze betekenis van de term ‘zich ontdoen’ in de definitie van het begrip afvalstof. Daarbij is aangegeven dat het voor het antwoord op de vraag of sprake is van een afvalstof van belang is dat bij de afgifte van materialen van de ene houder aan een andere houder de intentie aanwezig is om zich van dat materiaal te ontdoen.

<sup>22</sup> Richtlijn 2018/851 van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen.



### Zich ontdoen en circulaire economie (overweging 25 Richtlijn 2018/851)

“Om een correcte interpretatie en tenuitvoerlegging van de vereisten van Richtlijn 2008/98/EG te bevorderen, moeten er richtsnoeren inzake die vereisten worden opgesteld en op gezette tijden worden geëvalueerd, en moet worden gezorgd voor de uitwisseling van informatie en het delen van beste praktijken tussen de lidstaten met betrekking tot de praktische toepassing en handhaving van die vereisten. Die richtsnoeren en uitwisseling van informatie en beste praktijken moeten onder meer bijdragen tot een gemeenschappelijke interpretatie en toepassing in de praktijk van de definitie van ‘afvalstoffen’, met inbegrip van de term ‘zich ontdoen van’, en moeten rekening houden met **circulaire bedrijfsmodellen waarin bijvoorbeeld een stof of voorwerp wordt overgedragen van een houder aan een andere zonder het voornemen om zich van die stof of dat voorwerp te ontdoen.**”

Aan deze overweging wordt met de indicatieve toetsingsgronden uit hoofdstuk B.6 van LAP3 en de nadere uitleg daarvan in deze Leidraad uitvoering gegeven.

### 3.1.3 Einde-afval of nog steeds afval?

Materialen die vrijkomen uit een afvalverwerkingshandeling gericht op ‘nuttige toepassing’ van afvalstoffen kunnen de status van einde-afval verkrijgen.

Om te kunnen spreken van de einde-afvalstatus moet in alle gevallen eerst worden beoordeeld of het materiaal in kwestie op enig moment de status van ‘afvalstof’ heeft verkregen, dat wil zeggen: in de afvalfase terecht is gekomen. Het gaat dan dus

niet om materialen die vrijkomen uit productieprocessen die in aanmerking komen voor de status van bijproduct (par. 3.1.1). Ook gaat het dus niet om materialen die vrijkomen in de consumptie- en gebruiksfase die voldoen aan de toetsingsgronden voor (voortgezet) gebruik (par. 3.1.2). Voor zover echter wel sprake is van een afvalstof komen de einde-afvalvoorwaarden in beeld om te beoordelen op welk moment deze afvalstof ‘niet langer’ een afvalstof is als gevolg van een handeling van nuttige toepassing<sup>23</sup> die deze afvalstof heeft ondergaan. (Zie figuur 1 in par. 1.5).

### Nuttige toepassing

Een afvalstof kan alleen de einde-afvalstatus verkrijgen wanneer deze afvalstof een handeling van nuttige toepassing heeft ondergaan, de definitie van nuttige toepassing staat in art. 1.1, lid 1 van de Wm. Met een ‘behandeling’ van nuttige toepassing in art. 1.1 lid 8 van de Wm wordt overigens hetzelfde bedoeld als een ‘handeling’ van nuttige toepassing in art 1.1 lid 1 van de Wm.<sup>24</sup> Een handeling van nuttige toepassing zal in veel gevallen bestaan uit een recyclingoperatie of een handeling van voorbereiding voor hergebruik. Ook deze termen zijn in art 1.1, lid 1 Wm gedefinieerd.

<sup>23</sup> Ook om te bepalen of een handeling als ‘nuttige toepassing’ moet worden beschouwd, moet eerst worden bepaald of sprake is van een afvalstof. Zie par. 2.2.6.

<sup>24</sup> Dit blijkt o.a. uit de Engelse, Franse en Duitse tekst van de Kra, waar hetzelfde woord, respectievelijk ‘operation’, ‘opération’ en ‘Verfahren’, in beide gevallen wordt gebruikt.

**Nuttige toepassing:**

“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.”

**Vorbereiding voor hergebruik:**

“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.”

**Recycling:**

“nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander, met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energierugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal”

Ook andere handelingen van nuttige toepassing dan die vallen onder recycling of voorbereiding voor hergebruik kunnen er overigens toe leiden dat een afvalstof niet langer als afvalstof wordt beschouwd.

Dit zijn dan handelingen die vallen onder ‘andere nuttige toepassing’, trede d in de afvalhiërarchie. Een voorbeeld hiervan zijn handelingen die leiden tot een brandstof.

**Einde-afvalstatus**

Als de nuttige toepassing is vastgesteld, is de volgende vraag of er geen internationale of nationale regeling met einde-afvalcriteria geldt op basis waarvan een specifieke stroom als einde-afval kan worden gekwalificeerd. Bij het ontbreken van zo’n regeling dient dan op basis van artikel 1.1, lid 8 Wm een specifieke afvalstof als einde-afval te worden gekwalificeerd wanneer aan de vier voorwaarden uit deze bepaling is voldaan.

**Voorwaarden einde-afvalstatus**

- a de stoffen, mengsels of voorwerpen zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;
- b er is een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen;
- c de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en
- d het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

Voor de meeste afvalstoffen geldt dat daarvoor op dit moment geen specifieke regeling is gemaakt (zie par. 2.3). Voor die gevallen bepaalt art. 1.1, lid 8 Wm dat, rekening houdend met de toepasselijke rechtspraak, per geval moet worden beoordeeld of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is.

Deze rechtspraak wordt onder meer gevormd door het arrest **Lapin** (HvJ 7 maart 2013, C-358/11, [ECLI:EU:C:2013:142](#)). Hierin oordeelde het Europese Hof van Justitie dat “een afvalstof, zelfs wanneer zij een volledige behandeling van nuttige toepassing heeft ondergaan waardoor zij dezelfde eigenschappen en kenmerken als een grondstof heeft verkregen, niettemin als een afvalstof kan worden aangemerkt wanneer de houder ervan overeenkomstig de in art. 3, punt 1, van richtlijn 2008/98 [Kra] opgenomen omschrijving zich ervan ontdoet of voornemens of verplicht is zich ervan te ontdoen.”

Voorts overwoog het Hof met betrekking tot een door middel van een behandeling van nuttige toepassing tot een bruikbaar product omgevormde afvalstof dat “aan de hand van alle omstandigheden van het geval [moet] worden nagegaan of het voorwerp overeenkomstig de in richtlijn 2008/98 [Kra] en met name in de artikelen 1 en 13 ervan gestelde voorwaarden kan worden gebruikt zonder dat dit gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu.”

De lijn in deze rechtspraak over de einde-afvalstatus is als volgt samen te vatten:

#### Beoordeling einde-afvalstatus

Volgens vaste rechtspraak moet worden beoordeeld of sprake is van een **voltooid nuttige toepassing**. Daarvan is sprake wanneer na een handeling van nuttige toepassing (bijvoorbeeld recycling of voorbereiding voor hergebruik) uit afval **een aan een grondstof gelijkwaardig materiaal is ontstaan dat kan worden gebruikt zonder bijzondere voorzorgsmaatregelen ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid**. In de praktijk komt deze toets neer op een toetsing aan dezelfde vier voorwaarden a t/m d die hierboven genoemd zijn.

In het arrest **Lapin** oordeelde het Hof dat op basis van de vier voorwaarden van art. 6, lid 1 Kra ‘niet rechtstreeks’ kan worden vastgesteld dat bepaalde afvalstoffen de einde-afvalstatus hebben verkregen (zo ook het arrest **Tallina Vesi** (HvJ 19 maart 2019, C-60/18, [ECLI:EU:C:2019:264](#))). Desalniettemin worden deze vier voorwaarden in de praktijk van het afgeven van rechtsoordelen inzake de einde-afvalstatus in feite wel als zodanig gebruikt. De reden daarvoor is dat de vier voorwaarden in essentie kunnen worden gezien als een codificatie van de rechtspraak van het Hof over het bepalen van het moment waarop de nuttige toepassing van een afvalstof is voltooid en een afvalstof niet langer een afvalstof is.

### Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen

In de Kra van 2018 is het accent verschoven. Was het daarvoor een optie dat een stof de einde afvalstatus verkreeg als aan de voorwaarden is voldaan, nu moeten lidstaten passende maatregelen treffen om ervoor te zorgen dat afval dat een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing ondergaat niet langer als afvalstof wordt beschouwd indien aan de gestelde voorwaarden is voldaan.

Hierbij is tevens voorwaarde a gewijzigd. Voortaan moet niet worden beoordeeld of sprake is van een 'gebruikelijke' toepassing, maar of het door nuttige toepassing verkregen materiaal bestemd is om te worden gebruikt voor een specifiek doel.

### Passende maatregelen erkenning einde-afvalstatus

“De lidstaten nemen **passende maatregelen** om ervoor te zorgen dat afval dat een behandeling voor recycling of andere nuttige toepassing heeft ondergaan niet langer als afval wordt beschouwd indien het aan de volgende **voorwaarden** voldoet:

- a** de stof of het voorwerp is **bestemd om te worden gebruikt** voor specifieke doelen;
- b** er is een **markt voor of vraag naar** de stof of het voorwerp;
- c** 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
- d** het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen **geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.**”

### Voorwaarden en toetsingsgronden

Om te beoordelen of een afvalstof door een behandeling van nuttige toepassing niet langer een afvalstof is, moet, bij het ontbreken van Europese of nationale criteria (zie par. 2.3), worden getoetst aan de voorwaarden voor de einde-afvalstatus uit art. 1.1, lid 8 Wm.

**Voorwaarden a en b** worden hierna besproken in het kader van de toetsingsgrond 'zeker gebruik' (par. 3.2).

**Voorwaarden c en d** komen aan bod bij de bespreking van de toetsingsgronden 'rechtmatig gebruik' (par. 3.3) en 'voldoende hoogwaardig gebruik' (par. 3.4).

### 3.2 Zeker gebruik

De toetsingsgrond ‘zeker gebruik’ houdt in dat de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door hemzelf of een ander niet alleen ‘mogelijk’ is, maar dat het ook voldoende zeker is dat dit gebruik daadwerkelijk zal plaatsvinden en het materiaal daarvoor ook geschikt is.

In het arrest **Brady** (HvJ 3 oktober 2013, C-113/12, [ECLI:EU:C:2013:627](#)) oordeelde het Europese Hof van Justitie dat drijfmest die was geproduceerd in een intensieve varkenshouderij en door de producent was opgeslagen om deze in een later stadium als meststof te verkopen aan derden een bijproduct was, mits het hergebruik niet slechts mogelijk, maar zeker was.

In het arrest **Palin Granit** (HvJ 18 april 2002, C-9/00, [ECLI:EU:C:2002:232](#)) concludeerde het Europese Hof van Justitie dat de houder van ganggesteente dat vrijkwam bij de exploitatie van een steengroeve en voor onbepaalde tijd werd opgeslagen in afwachting van een ‘eventueel’ gebruik, zich ontdoet van dit gesteente of voornemens is zich daarvan te ontdoen. Het gebruik van het ganggesteente was in dit geval niet zeker en dus was sprake van een afvalstof.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de **folierollen-zaak** (ABRvS 4 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2212](#)) bepaald dat de rollen die als gevolg van

het opstarten van het productieproces onbruikbaar zijn voor de productie van stickers geen bijproduct zijn, maar afvalstoffen. Doorslaggevend was in dit geval dat alleen bekend was dat de folierollen voor (tussen)handel naar een bepaald bedrijf werden overgebracht, maar dat niet was aangetoond dat de rollen ‘daadwerkelijk’ zouden worden ingezet in een productieproces. Niet aannemelijk is gemaakt dat het gebruik van de folierollen zeker is.

In de zaak **Sunoil** (ABRvS 3 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3219](#)), oordeelde de Afdeling Bestuursrechtspraak dat er sprake was van een zeker gebruik. Het stond vast dat het glycerinewater al lange tijd daadwerkelijk door vergisters, de eindgebruikers, werd afgenomen tegen betaling en daarna toegepast, aldus de Afdeling. In deze zaak achtte de Afdeling het daarom niet bezwaarlijk dat het glycerinewater door middel van tussenhandel aan eindgebruikers werd aangeboden. Daarbij overwoog de Afdeling dat tussenhandel in deze branche niet ongebruikelijk is.

De achterliggende reden voor de voorwaarde van ‘zeker gebruik’ is dat duidelijk moet zijn dat het materiaal voor de houder **geen last** is. Is het wel een last, dan bestaan er typisch aan afvalstoffen gerelateerde risico’s, namelijk die van het onbeheerd achterlaten en van onverantwoord gebruik in een toepassing waarvoor het materiaal milieuhygiënisch of technisch gezien ongeschikt is. Dit kan schadelijke gevolgen hebben voor

het milieu of de menselijke gezondheid en/of leiden tot verspilling van grondstoffen. Bij de beoordeling of al dan niet sprake is van een last speelt een grote rol in welke economische context materialen worden overgedragen.

In de arresten **Palin Granit** (HvJ 18 april 2002, C-9/00, ECLI:EU:C:2002:232) en **Saetti en Frediani** (HvJ 15 januari 2004, C-235/02, ECLI:EU:C:2004:26) heeft het Europese Hof dit als volgt verwoord:

“Wanneer er, naast de mogelijkheid om de stof te hergebruiken, voor de houder een economisch voordeel is om dit ook te doen, is de waarschijnlijkheid van een dergelijk hergebruik groot. In een dergelijk geval kan de betrokken stof niet meer worden beschouwd als een last waarvan de houder zich wil ontdoen, maar is zij een echt product.”

In het arrest **Shell** (HvJ 12 maart 2013, zaken C-241/12 en C-242/12, ECLI:EU:C:2013:821) was een van de vragen of Shell (verkoper) voornemens was zich te ontdoen van een door de klant geretourneerde partij dieselbrandstof die na aflevering niet bruikbaar bleek te zijn voor de klant. Het Europese Hof van Justitie acht doorslaggevend wat de ware intentie is van Shell. In dit verband moet worden aangetoond dat Shell ‘daadwerkelijk’ voornemens is deze met een ander product vermengde partij terug te brengen op de markt. Het Hof overweegt dat het hergebruik niet slechts mogelijk, maar ‘zeker’ moet zijn. Volgens

het Hof is het ‘geenszins gerechtvaardigd’ om materialen die de houder, ongeacht enige nuttige toepassing, onder gunstige omstandigheden wil exploiteren of verhandelen, te onderwerpen aan de bepalingen van de Kra die er volgens het Hof op gericht zijn ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens of het milieu.

In het arrest **Tronex** (HvJ 4 juli 2019, C-624/17, ECLI:EU:C:2019:564) benadrukt het Hof dat hergebruik niet alleen mogelijk maar ook zeker moet zijn. Het Hof geeft dit aan in overweging 40. Die zekerheid moet feitelijk blijken door een controle van goederen en door zo nodige reparaties vooraf uit te voeren zodat niets het hergebruik in de weg staat.

Bij de beoordeling of het beoogde gebruik van een materiaal voor een specifiek doel voldoende zeker is, spelen met name de hierna te bespreken feiten en omstandigheden een rol.

### 3.2.1 Schriftelijke afspraken

Vastgesteld moet worden dat de afnemer de **intentie** heeft en ook in staat is (gelet op beschikbare productie- of verwerkingscapaciteit) om het materiaal te gebruiken voor de voorgenomen toepassing. Dit moet blijken uit en worden vastgelegd in **schriftelijke afspraken** (contracten, facturen en dergelijke) tussen houder en afnemer.

In het rechtsoordeel **citruschillen toepassing diervoeder** (d.d. 30 april 2018) is zekerheid van gebruik van de citruschillen beoordeeld aan de hand van intentieverklaringen tussen het bedrijf dat de citruschillen produceert en de primaire leveranciers (supermarkten, retail en horeca) respectievelijk de secundaire leverancier. Ook was relevant dat er een afnemer is die alle schillen afneemt en zorgt voor rechtstreekse afzet bij de uiteindelijke afnemers.

In het rechtsoordeel **trimfoam** (d.d. 15 november 2016) is zekerheid van het gebruik bevestigd door de afnemers van het betreffende materiaal, o.a. door het voorleggen van facturen.

In het rechtsoordeel **lithium-ion cellen** (d.d. 22 september 2017) en het rechtsoordeel **kwalidrink** (drankresten als koolstofbron van biologische afvalwaterzuivering d.d. 23 mei 2017) is zekerheid vastgesteld aan de hand van intentieverklaringen van afnemers. In deze rechtsoordelen is sprake van een markt in ontwikkeling (zie hierna).

In het rechtsoordeel **tomatenstengels en -bladeren** (d.d. 22 december 2016) zijn er binnen de keten van tomaten-telers en -verpakkers in een consortium schriftelijke afspraken gemaakt over het inzetten van de tomatenstengels als grondstof voor verpakking van tomaten.

### 3.2.2 Geschiktheid van het materiaal

Beoordeeld moet tevens worden of het materiaal voldoet aan de contractuele **leveringsvoorwaarden en specificaties** van de afnemer die gelden voor de beoogde toepassing, zoals eisen aan kwaliteit en samenstelling. Duidelijk moet derhalve zijn dat het materiaal ook **geschikt** is voor de beoogde toepassing.

Dit kan bijvoorbeeld inzichtelijk gemaakt worden met analyses van de samenstelling van het materiaal die door producent of afnemer (routinematig) worden uitgevoerd en/of door aan te tonen dat het materiaal voldoet aan dezelfde specificaties als andere (vergelijkbare) producten op de markt. Uit het arrest **Tronex** (HvJ 4 juli 2019, C-624/17, ECLI:EU:C:2019:564) volgt dat de geschiktheid feitelijk vastgesteld moet zijn en aantoonbaar door uitgevoerde controle en eventuele reparatie.

Zo is in het rechtsoordeel **rookgasontzwavelingsgips voor de productie van anhydriet gietvloeren** (d.d. 20 juni 2017) relevant dat ter bepaling van de geschiktheid van het materiaal de kwaliteit van het RO-gips regelmatig (eenmaal per werkdag) wordt gecontroleerd op het minimaal voldoen aan de kwaliteitscriteria van de branchevereniging.

In het rechtsoordeel **poederkoolvliegias** (voor productie van asfaltvulstoffen d.d. 15 maart 2016) is van belang dat de geschiktheid van de poederkoolvliegias als grondstof voor asfaltvulstof, zoals overeengekomen in het contract met de afnemer,

al op de locatie van productie wordt vastgesteld aan de hand van kwaliteitscontroles (monsternamen en -analyse), dus voordat het materiaal de locatie verlaat. Zie in vergelijkbare zin het rechtsoordeel **bodemas met toepassing als ophoog- en funderingsmateriaal** (d.d. 24 augustus 2016).

Bij de beoordeling van de geschiktheid van een materiaal voor de beoogde toepassing kunnen ook bepaalde certificaten een rol spelen, zoals KOMO- en CE-certificaten. Zie het rechtsoordeel **bodemas als grondstof voor grond- water- en wegebouw** (d.d. 20 juni 2017) en het rechtsoordeel **bodemas als toeslagmateriaal in beton** (d.d. 20 juni 2017).

In het rechtsoordeel **Topcrete als corrosiewerend middel** (d.d. 22 september 2017) is geoordeeld dat het poeder Topcrete, dat ontstaat bij de thermische verwerking van papierslib en biologisch voorgedroogd rioolwaterzuiveringsslib, al jaren wordt toegepast als bindmiddel waaronder als corrosiewerend middel in verbrandingsketels (gebruikelijke toepassing). Het materiaal voldoet aan de Europese geharmoniseerde productnorm voor bouwkalk en is gepatenteerd. Het materiaal is daarmee geschikt (bestemd) voor gebruik voor een specifiek doel (bindmiddel).

In het rechtsoordeel **tomaten- en paprikaloofsap** (voor productie van biogas, d.d. 31 januari 2018) is geoordeeld dat loofsap afkomstig van het persen van biologisch geteeld tomaten- en paprikaloof geschikt is om te worden ingezet in een vergister voor

de productie van biogas, mede omdat loofsap, hoewel het nog niet op grote schaal wordt toegepast in vergisters, sterke overeenkomst vertoont met de inzet van de al gebruikelijke stromen.

### 3.2.3 Bestaande markt en markt in ontwikkeling

Zekerheid van toepassing van het materiaal wordt onder meer bepaald aan de hand van het bestaan van een markt.

In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de **Sunoilzaak** (ABRvS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3219) wordt door het feit dat er al geruime tijd een markt aanwezig is afdoende aangetoond dat er sprake is van een bestaande markt.

In het rechtsoordeel **aardappelschillen voor diervoeder** (d.d. 22 september 2017) is het bestaan van een markt aangetoond aan de hand van de aanwezigheid van meerdere contracten en facturen en het feit dat de aardappelschillen in kwestie volledig worden afgezet bij de diervoederindustrie, die er een positieve prijs voor betaalt.

In het rechtsoordeel **rookgasontzwavelingsgips voor de productie van cement** (d.d. 20 juni 2017) en het rechtsoordeel **rookgasontzwavelingsgips voor de productie van gipsplaten** (d.d. 20 juni 2017), is de aanwezigheid van een markt aangetoond met langlopende contracten met verschillende bedrijven en het feit dat er grote vraag is naar rookgasontzwavelingsgips ter



vervanging van natuurgips. Zie in vergelijkbare zin het rechtsoordeel **LD-staalslak voor GWW** (d.d. 22 september 2017).

In het rechtsoordeel **PVC-granulaat** (d.d. 31 januari 2018) is geconcludeerd dat PVC-recycalaat afkomstig van de verwerking van afgedankte PVC een gebruikelijke grondstof is voor nieuwe PVC-producten en er al sinds 2008 sprake is van een markt met meerdere (vaste) afnemers.

In het rechtsoordeel **compost** (d.d. 22 september 2017) is de markt voor compost die gemaakt is uit aan de bron ingezameld gft-afval en organische bedrijfsafvalstromen aangetoond door jarenlange monitoring.

Het kan ook gaan om gebruik van een materiaal voor een **nieuwe** toepassing waarvoor een markt in ontwikkeling is. In dat geval moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het gaat om een functionele en vanuit milieubescherming en bescherming van de menselijke gezondheid wenselijke toepassing die bovendien rechtmatig en voldoende hoogwaardig is (bijv. niet wettelijk verboden en niet nadelig voor het milieu en de volksgezondheid).

Een voorbeeld hiervan biedt het rechtsoordeel **lithium-ion cellen** (d.d. 22 september 2017). In dit rechtsoordeel is een beoordeling einde-afvalstatus gevraagd voor lithium-ion cellen afkomstig uit lithium-ion-accu's voor de aandrijving van auto's (automotive accu's). De automotive accu's worden gedemonteerd in verschil-

lende onderdelen, waaronder de lithium-ion cellen. Deze cellen blijven intact, maar zijn als gevolg van een lagere capaciteit niet meer geschikt voor de oorspronkelijke toepassing (automotive accu's). Ze zijn wel geschikt voor toepassing in nieuwe accu's voor stationaire toepassing, zoals off-grid opslag van elektrische energie. Dit betreft een nieuwe toepassing van lithium-ion cellen. In dat geval moet worden vastgesteld of de toepassing gebruikelijk kan worden, op grond van zijn functionaliteit en wenselijkheid. Geoordeeld is dat de nieuwe toepassing van de cellen geen wezensvreemde toepassing is, omdat de cellen voor dit doel (energieopslag) zijn gemaakt. Gecombineerd met het feit dat bepaalde afnemers hebben verklaard de lithium-ion cellen daadwerkelijk te willen afnemen en de cellen te zullen plaatsen in nieuwe accu's voor stationaire energieopslag, alsmede het feit dat de toepassing rechtmatig is en wenselijk is vanuit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie, leidt dit tot de vaststelling dat sprake is van een functionele en wenselijke toepassing die gebruikelijk kan worden en waarvoor een markt in ontwikkeling is. Dit laatste is aangetoond met intentieverklaringen van afnemers.

Zie tevens het rechtsoordeel **lithium-ion batterijen** (d.d. 19 december 2017) voor een gelijklopend rechtsoordeel voor de toepassing van lithium-ion cellen in accu's voor stationaire energieopslag ten behoeve van het trolleybusbovenleiding-netwerk.

Zie in vergelijkbare zin het rechtsoordeel **kwalidrink** (drankresten als koolstofbron van biologische afvalwaterzuivering d.d. 23 mei

2017). In dit rechtsoordeel gaat het om afgekeurde alcoholische- en non-alcoholische dranken ('kwalidrink') die als alternatieve koolstofbron worden ingezet ter optimalisatie van het zuiveringsproces van afvalwater door rioolwater- en bedrijfsafvalwaterzuiveringsinstallaties. De inzet van alternatieve koolstofbronnen ter vervanging van methanol is een nieuwe ontwikkeling. Geoordeeld is dat kwalidrink een juiste basis vormt voor het maken van een koolstofbron ten behoeve van biologische stikstof en fosfaatverwijdering in het kader van het afvalwaterzuiveringsproces (functioneel) en dat de toepassing wenselijk is vanuit het oogpunt van rechtmatigheid en grondstoffenefficiëntie. Er is sprake van een toepassing die gebruikelijk kan worden en waarvoor een markt in ontwikkeling is. Dit laatste is aangetoond met intentieverklaringen van afnemers.

### 3.2.4 Daadwerkelijke levering en hoeveelheid

Vaak worden materialen tijdelijk opgeslagen voordat deze door de houder worden geleverd of door een afnemer worden gebruikt. Bij het beoordelen of aan de voorwaarde van zekerheid van gebruik wordt voldaan is de hoeveelheid van het materiaal dat wordt opgeslagen en/of geleverd van belang, evenals de duur van de opslag. Bij langjarige opslag van het materiaal zal de zekerheid van het gebruik doorgaans moeilijker aantoonbaar zijn.

In het arrest **Brady** (HvJ 3 oktober 2013, C-113/12, [ECLI:EU:C:2013:627](#)) overweegt het Europese Hof van Justitie dat bij de bepaling of drijfmest een afvalstof is of niet mede van belang is dat "de daadwerkelijke opslag van het materiaal strikt wordt beperkt tot de voor de voorgenomen bemestingsactiviteiten nodige hoeveelheid, wat vereist dat de opgeslagen hoeveel heden zo worden beperkt dat zij wel degelijk in hun geheel bestemd zijn om aldus te worden hergebruikt (...), en voorts dat de opslag maar zo lang mag duren als het seizoensgebonden karakter van de bemestingsactiviteiten dit vereist, dus niet langer dan nodig is om de producent in staat te stellen zijn bestaande contractuele verbintenissen om drijfmest te leveren met het oog op het uitrijden ervan tijdens het lopende of komende bemestingsseizoen na te leven."

In het rechtsoordeel **aardappelschillen voor diervoeder** (d.d. 22 september 2017) is mede bepalend dat de aardappelschillen volledig zullen worden afgezet bij de diervoederindustrie, die er een positieve prijs voor betaalt.

In het rechtsoordeel **Topcrete als corrosiewerend middel** (d.d. 22 september 2017) is contractueel vastgelegd dat de afnemer in principe de totaal geproduceerde hoeveelheid Topcrete afneemt.

### 3.2.5 Tussenhandel

Het komt in de praktijk vaker voor dat een materiaal niet rechtstreeks van de producent naar een of meer afnemers gaat, maar voor verder gebruik eerst in handen komt van een of meer tussenhandelaren. In die gevallen zal het doorgaans lastiger zijn om vast te stellen dat verder gebruik zeker is dan in situaties waarin de eerste afnemer het materiaal zelf toepast. Op basis van alle feiten en omstandigheden in de gehele keten en met name gelet op het al dan niet aanwezig zijn van een markt(vraag) zal dan moeten worden bepaald of er voldoende zekerheid bestaat omtrent het uiteindelijke gebruik van het materiaal.

Een voorbeeld waarin de rechter tot het oordeel kwam dat het gebruik niet voldoende zeker was biedt de hierboven al genoemde **folierollen-zaak** (ABRvS 4 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2212](#)).

Zie echter ook de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de **Sunoilzaak** (ABRvS 3 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3219](#)). Het stond vast dat het glycerinewater al lange tijd daadwerkelijk door vergisters, de eindgebruikers, werd afgenomen tegen betaling en daarna toegepast, aldus de Afdeling. In deze zaak achtte de Afdeling het daarom niet relevant dat het glycerinewater door middel van tussenhandel aan eindgebruikers werd aangeboden. Daarbij overwoog de Afdeling dat tussenhandel in deze branche niet ongebruikelijk is.

Tenslotte is informatief het rechtsoordeel **bijproduct**

**Suikerbietenpunten** (d.d. 24 juli 2020). De suikerbietenpunten die via de tussenhandel geleverd worden, zijn een bijproduct in het geval vaststaat dat de meststofregelgeving in acht genomen is in de gehele keten.

## 3.3 Rechtmatig gebruik

De toetsingsgrond ‘rechtmatig gebruik’ houdt in de eerste plaats in dat de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door hemzelf of een ander in elk geval voldoet aan alle van toepassing zijnde wetgeving en eventuele private (commerciële) productnormen. Daarnaast moet worden vastgesteld dat het gebruik geen overwegend ongunstig effect heeft op het milieu of de volksgezondheid.

### 3.3.1 (Product)wetgeving

Op grond van de geldende (product)wetgeving kan het gebruik van een materiaal voor een bepaalde toepassing verboden zijn of aan beperkingen of voorwaarden verbonden zijn. In de rechtsoordelen staan verschillende voorbeelden van relevante productwetgeving waarnaar gekeken is voor de beoordeling of iets afval is of niet.

Naast REACH (deze verordening wordt hierna afzonderlijk besproken) is er wetgeving voor bepaalde categorieën (risicovolle) stoffen en producten, zoals elektrische en elektronische apparatuur, mest, voedselverpakkingen en speelgoed. Er moet steeds worden

nagegaan welke publiekrechtelijke (product)wetgeving en daarin opgenomen normen op een bepaald materiaal van toepassing zijn.

Voor een beperkte groep gevaarlijke stoffen, zoals polychloorbifenylen (PCB's), is niet REACH maar de Europese POP-verordening<sup>25</sup> bepalend. Op grond van deze verordening en de Regeling verwijdering PCB's geldt bijvoorbeeld een verwijderingsverplichting voor olie uit transformatoren met een PCB-gehalte van meer dan 50 ppm. Voor andere verontreinigende stoffen als bedoeld in de POP-verordening gelden gebruiksverboden. Een voorgenomen toepassing van een materiaal dat een dergelijke stof bevat, kan dan ook niet rechtmatig zijn.

Zoals aangegeven is er tevens een scala aan regelgeving dat toeziet op bepaalde productgroepen. Bij de rechtsoordelen is onder meer getoetst aan de volgende wetgeving en daarin opgenomen wettelijke normen.

In het rechtsoordeel **poederkoolvliegias** (d.d. 15 maart 2016) is naast de toetsing aan REACH tevens aangetoond dat het materiaal voldoet aan de eisen van het **Besluit bodemkwaliteit** en de **Regeling bodemkwaliteit** aan de hand van een analyserapport over asfalt met alleen poederkoolvliegias als vulstof.

<sup>25</sup> Verordening 2019/1021 van 20 juni 2019 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen.

Zie in vergelijkbare zin het rechtsoordeel **bodemmas met toepassing als ophoog-en funderingsmateriaal** (d.d. 24 augustus 2016) en het rechtsoordeel **bodemmas als toeslagmateriaal in beton** (d.d. 20 juni 2017).

In het rechtsoordeel **bodemmas als grondstof voor beton** (d.d. 24 augustus 2016) is, omdat het materiaal in het Verenigd Koninkrijk als grondstof voor beton wordt ingezet, tevens getoetst aan voorwaarden uit een einde-afvalstofregeling voor bodemas van steenkolen van het buitenlandse bevoegde gezag.

In het rechtsoordeel **LD-staalslak voor GWW** (d.d. 22 september 2017) is bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de beoogde toepassing als bouwstof betrokken dat de houder het materiaal aan de afnemer levert onder certificaat en onder verstrekking van informatie en werkinstructies om (tijdelijke) pH-effecten van het materiaal te voorkomen. Op deze manier geeft de houder invulling aan de **zorgplicht van art. 13 Wet bodembescherming en art. 7 Besluit bodemkwaliteit**.

Overigens blijkt uit voorgaande rechtsoordelen ook dat bij het bepalen van de rechtmatigheid van de voorgenomen toepassing van belang is dat 'vooraf', op de locatie waar het materiaal vrijkomt, aan de hand van **monsternamen** en analyse wordt bepaald dat de kwaliteit van het materiaal toereikend is voor de bestemming als grondstof voor het beoogde product.

In het rechtsoordeel **tomatenstengels en -bladeren** (d.d. 22 december 2016) is door de producent van de verpakkingen waaraan de tomatenvezels zijn toegevoegd verklaard dat deze verpakkingen voldoen aan alle wettelijke eisen met betrekking tot voedselhygiëne op grond van de **Warenwet** en **Verordening 1935/2004** inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen.

In het rechtsoordeel **aardappelschillen voor diervoeder** (d.d. 22 september 2017) is getoetst aan verschillende voorschriften voor diervoeders op grond van Europese en Nederlandse regelgeving (o.a. **Verordening 767/2009 betreffende in de handel brengen en gebruik van diervoeders, de Wet dieren, het Besluit diervoeders 2012** en de **Regeling diervoeders 2012**). Bij de beoordeling van de rechtmatigheid van de voorgenomen toepassing is betrokken dat de afnemers (de diervoederproducenten) door de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA) zijn geregistreerd en daarmee vallen onder de Europese **Verordening 183/2005 inzake diervoederhygiëne**. Op basis van deze verordening dienen zij te beschikken over een stelsel van kwaliteitsborging voor het productiesysteem.

In het rechtsoordeel **tomaten- en paprikaloofsap** (d.d. 31 januari 2018) is voor de vaststelling van de rechtmatigheid van belang dat door de houder **contractueel** wordt **gegarandeerd** dat het loofsap, met het oog op afwezigheid van bestrijdingsmiddelen, afkomstig is van loof van biologische teelt. Daarnaast is bepalend

dat de afnemer het loofsap overeenkomstig zijn **acceptatie- en verwerkingsbeleid (AV-beleid) en het beleid voor administratieve organisatie en interne controle (AO-/IC-beleid)** mag ontvangen en dat de stroom een positieve bijdrage levert aan het zuiveringsproces en/of slibverwerkingsproces.

In het rechtsoordeel **citruschillen toepassing diervoeder** (d.d. 30 april 2018) is naast aan verschillende Europese verordeningen en andere wettelijke eisen in relatie tot diervoeder ook getoetst aan Europese **Verordening 396/2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelen in of op levensmiddelen en diervoeders**.

In het rechtsoordeel **citruschillen toepassing olie** (d.d. 30 april 2018) is onder meer getoetst aan diverse **Europese verordeningen** die van toepassing zijn op de keten van productie tot finaal gebruik van **levensmiddelen**.

#### REACH

Voor veel materialen is de **Europese verordening REACH** van toepassing.<sup>26</sup> REACH is gebaseerd op het beginsel dat fabrikanten, importeurs en afnemers ervoor moeten zorgen dat zij stoffen

<sup>26</sup> Verordening 1907/2006 van 18 december 2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH).

vervaardigen, in de handel brengen of gebruiken, hetzij afzonderlijk of in voorwerpen, die niet schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid of het milieu. Om dat te bewerkstelligen moeten bepaalde gegevens worden geregistreerd en gedeeld met het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA). Afvalstoffen zijn expliciet uitgezonderd van de werking van REACH. Echter, REACH is, afhankelijk van de materiaalstroom, relevant tijdens het maken van een afval/geen-afval beoordeling. Dit speelt met name waar het gaat om de einde-afvalstatus, maar kan ook van invloed zijn bij het bepalen van een status als bijproduct en bij (voortgezet) gebruik

Een REACH-registratie kan vereist zijn voor de beoordeling van de einde-afvalstatus en is daarom een relevante factor, zij het niet bepalend, voor de beoordeling of een door nuttige toepassing verkregen materiaal niet langer een afvalstof is. Dit blijkt onder meer uit het arrest **TPS NOLO (Geobal)** (HvJ 14 maart 2019, C-399/17, ECLI:EU:C:2019:200), waarin het HvJ oordeelt dat REACH-registratie relevant is maar niet uitsluit dat het toch om afval gaat. Hierbij wordt bijvoorbeeld gewezen op de situatie waarin een stof ten onrechte geregistreerd kan zijn, waarbij is voorbijgegaan aan de afvalstatus van de stof.

In art. 6, lid 5 van de herziene Kra (2018/851) is expliciet neergelegd dat degene die het materiaal voor het eerst in de handel brengt (dan wel de eerste gebruiker van dat materiaal) erop toeziet dat het materiaal aan REACH voldoet. Deze bepaling is geïmplementeerd door de letterlijke overname van voorwaarde d) in artikel 1.1, lid 6 Wm en voorwaarde c) in artikel 1.1, lid 8 Wm.<sup>27</sup>

#### Art. 6, lid 5 (herziene) Kra

“Een natuurlijke of rechtspersoon die:

- a voor de eerste maal een materiaal gebruikt dat niet langer afval is en niet in de handel is gebracht, of
- b een materiaal voor het eerst sinds het niet afval langer is in de handel brengt, ziet erop toe dat het materiaal voldoet aan de desbetreffende vereisten uit hoofde van de wetgeving inzake chemische stoffen en producten. Aan de voorwaarden van lid 1 moet zijn voldaan voordat de wetgeving inzake chemische stoffen en producten van toepassing is op het materiaal dat niet langer afval is.”

<sup>27</sup> Zie MvT implementatiewet Kra.

Een ander voorbeeld is het rechtsoordeel **poederkoolvlieg**as (met als toepassing in de productie van asfalt-vulstoffen, d.d. 15 maart 2016). Voor het bepalen van de rechtmatigheid van de voorgenomen toepassing is het van belang dat de poederkoolvlieg as een **REACH-registratie** heeft en dat in het **REACH-veiligheidsinformatieblad** is aangegeven dat de poederkoolvlieg as bij opslag, transport en toepassing over het geheel genomen geen ongunstige effecten heeft op het milieu en de menselijke gezondheid.

Er kunnen ook beperkingen in het gebruik worden vereist. In het arrest **Lapin** (HvJ 7 maart 2013, C-358/11, [ECLI:EU:C:2013:142](#)), bepaalde het Hof bijvoorbeeld dat de voormalige, met CCA-oplossingen (koper-chroom-arseen) behandelde en dus gevaarlijke afgedankte telefoonpalen, als einde-afval konden worden beschouwd, omdat ze voldeden aan de relevante REACH-beperkingsvoorwaarden die er o.a. op toezien dat voor een bepaald gebruik – in onderhavig geval voor herstelwerkzaamheden aan een pad met smalle bruggen – er geen gevaar is voor de menselijke gezondheid en er geen nadelige gevolgen zijn voor het milieu.

### 3.3.2 Private normen

Naast productwetgeving kunnen ook private normen van toepassing zijn op een bepaald type materiaal of op het vervaardigingsproces. Ook deze normen zijn destijds door de Europese wetgever inbegrepen in de rechtmatigheidstoets. Normen zijn afspraken die belanghebbende partijen in principe vrijwillig maken over een product, dienst of over een te volgen procedure tijdens het proces. Het initiatief voor het opstellen van normen kan soms voortvloeien uit wetgeving of beleid.

Vaak komen normen tot stand in samenwerking met een onafhankelijk instituut, zoals de NEN-normen, waarbij het Nederlands Normalisatie-instituut de ontwikkeling en evaluatie begeleidt en daarin een faciliterende rol heeft. Daarnaast zijn er ook normen die door een branche zelf opgesteld worden. Normering gebeurt niet alleen op nationaal niveau, maar ook in Europees en internationaal verband (denk bijvoorbeeld aan CEN-, CENELEC- en ISO-normen).

Productnormen kunnen bepaalde aspecten van een product of productgroep harmoniseren, zoals op het gebied van design, materiaaleigenschappen en -samenstelling, vervaardiging, veiligheid, het milieu en de menselijke gezondheid. Procesnormen leggen de wijze van vervaardiging of de wijze van toetsen aan inhoudelijke normen vast.

Via een certificeringsprocedure wordt getoetst of een bedrijf voldoet aan de norm. Deze procedures worden uitgevoerd door onafhankelijke privaatrechtelijke organisaties ofwel certificerende instellingen. Wanneer aan alle inhoudelijke en/of procedurele eisen wordt voldaan, wordt een certificaat verleend aan het bedrijf. In sommige gevallen is het bezit van zo'n certificaat als eis opgenomen in een wettelijke regeling. Een voorbeeld hiervan is het Besluit bodemkwaliteit. In dit geval is er ook publiekrechtelijk toezicht op de uitvoering van de certificering.

Het toetsen of voldaan wordt aan de private normen is relevant, omdat producten die middels de einde-afvalroute, de bijproductroute of (voortgezet)gebruikroute op de markt komen gelijkwaardig dienen te zijn aan de soortgelijke virgin producten. Verder zijn productnormen veelal georiënteerd op kwaliteitseisen, maar kunnen ze ook milieu-eisen bevatten. Wanneer bij het verzoek om een reststroom als geen afval te beoordelen een productnorm en/of een certificaat wordt overgelegd, is het nodig om alle feiten en omstandigheden in aanmerking te nemen. Het is belangrijk te onderzoeken welke aspecten in de norm zijn meegenomen, hoe en met wie de norm tot stand is gekomen, en weet wie het certificaat heeft verleend. Ook is van belang hoe de naleving van de relevante norm wordt getoetst. Hieronder volgen een paar voorbeelden van private normen waar in rechtsoordelen aan getoetst is.

In het rechtsoordeel **rookgasontzwavelingsgips voor de productie van cement** (d.d. 20 juni 2017) en het rechtsoordeel **rookgasontzwavelingsgips voor de productie van anhydriet gietvloeren** (d.d. 20 juni 2017), is naast REACH ook getoetst aan de Europese verordening bouwproducten 305/2011 en een daarmee samenhangende **NEN-norm voor producteigenschappen van bindtijdregelaar** voor cement respectievelijk dekvloermortels.

In het rechtsoordeel **rookgasontzwavelingsgips voor de productie van gipsplaten** (d.d. 20 juni 2017) is getoetst aan verschillende specifieke normen voor de producteigenschappen (NEN) en voor het eindproduct gipskartonplaat en gipsvezelplaat (BRL). Het eindproduct wordt voorzien van CE-markering. Zie tevens het rechtsoordeel **Topcrete als corrosiewerend middel** (d.d. 22 september 2017).

In het rechtsoordeel **kwalidrink** (drankresten als koolstofbron van biologische afvalwaterzuivering d.d. 23 mei 2017) is op basis van gegevens en intentieverklaringen van afnemers vastgesteld dat het materiaal voldoet aan de voor een effectieve waterzuivering geldende eisen en specificaties.

In het rechtsoordeel **compost** (d.d. 22 september 2017) is de rechtmatigheid van de toepassing als einde-afvalproduct onder meer vastgesteld aan de hand van de kwaliteitseisen voor gecertificeerde Keurcompost. Deze eisen gaan verder dan de



wettelijke eisen aan compost op grond van de Meststoffenwet. Tevens is van belang dat het bedrijf dat het betrokken gft-afval en de organische bedrijfsafvalstoffen verwerkt tot compost door de NVWA erkend is voor compostering op basis van de Verordening 1069/2009 inzake dierlijke bijproducten.

In het rechtsoordeel **PVC-granulaat** (d.d. 31 januari 2018) is de rechtmatigheid van de toepassing van het materiaal in drielaags buizen onder meer beoordeeld aan de hand van een Europese geharmoniseerde norm voor producten van PVC-recycklaat (EN 13476:2016) en de BRL 9208-1 voor KOMO-certificering van deze producten. De producent van de drielaags rioleringsbuizen toont door overlegging van een KOMO-certificaat aan dat zijn productieproces voldoet aan de voorwaarden van de BRL.

### 3.3.3 Geen ongunstige effecten voor milieu of menselijke gezondheid

Toetsing aan de geldende (product)wetgeving en van toepassing zijnde productnormen is op zichzelf niet altijd voldoende om de afvalstatus van een materiaal te kunnen beoordelen. Productwetgeving en productnormen ontbreken soms of zijn niet of niet primair vastgesteld ter bescherming van het milieu en de volksgezondheid.

#### Aandachtspunten beoordeling milieu- en gezondheidsrisico's

De beoordeling of sprake is van ongunstige milieueffecten zal veelal gebaseerd kunnen worden op de toepasselijke wetgeving en andere voorschriften die gelden voor het gebruik van het materiaal. Naast de geldende milieu- en gezondheidsvoorschriften en -normen moet daarbij in elk geval de stoffenwetgeving (REACH, POP-verordening; zie hoofdstuk B.14) en de productwetgeving (bijv. voor voedselverpakkingen en speelgoed) worden.

Echter, bepaalde ongunstige effecten op milieu- en gezondheid worden (nog) niet beheerst door bestaande wet- en regelgeving.

Aandachtspunten in dit verband zijn:

- de aanwezigheid in het materiaal van zogenoemde 'zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)' die (nog) niet gereguleerd zijn onder de stoffenwetgeving of de productwetgeving (hoofdstuk B.14 van LAP3);
- risico's van het materiaal **tijdens latere fasen van de levenscyclus**, zoals diffuse verspreiding van verontreinigingen uit het materiaal nadat het gebruik ervan is geëindigd en het materiaal een nieuwe toepassing krijgt;
- een **laagwaardiger toepassing van een materiaal dan de minimumstandaard** (bijvoorbeeld het gebruik als brandstof in plaats van als grondstof); dan is immers de doelstelling van de Kra van efficiënt (voldoende hoogwaardig) gebruik van hulpbronnen in het geding.

Om te kunnen beoordelen of een voorgenomen toepassing van een materiaal rechtmatig is, zal dus in ieder geval duidelijk moeten zijn welke regels en voorschriften er gelden voor de voorgenomen toepassing (regels en voorschriften omtrent, producten, stoffen, milieu en gezondheid) én zal beoordeeld moeten worden of deze regels en voorschriften (mede) tot doel hebben om ongunstige milieu- en gezondheidseffecten van de toepassing van het specifieke materiaal te reguleren.

#### **Niet-gereguleerde milieu- en gezondheidsrisico's**

De geldende wet- en regelgeving en private normen voor producten houden veelal alleen rekening met de toepassing van gebruikelijke (primaire) grondstoffen en niet met de inzet van alternatieve (secundaire) grondstoffen, met vaak een andere samenstelling en eventueel specifieke verontreinigingen.

Een materiaal kan bijvoorbeeld bepaalde ZZS of ziekteverwekkende organismen bevatten waarvoor nog geen specifieke milieu(product)wetgeving bestaat en/of ook nog geen product-normen. In dat geval kunnen zich afhankelijk van de beoogde toepassing nadelige gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid voordoen.

#### **Verskil tussen ZZS in REACH en ZZS in LAP3**

Sommige 'zeer zorgwekkende stoffen' worden gereguleerd door de Europese verordening REACH, in die zin dat hun gebruik via verschillende manieren wordt uitgefaseerd. Hierboven wordt óók gesproken over ZZS in gevallen waarvoor nog géén productwetgeving geldt. Wat is het verschil tussen het gebruik van het begrip in de context van productwetgeving (o.a. REACH, POP-verordening, etc) en die van het Nederlands afvalbeleid, zoals uitgewerkt in hoofdstuk B.14 van LAP3.

Het ZZS-afvalbeleid vervult een brugfunctie tussen het afvalbeleid en de bepalingen in productwetgeving omtrent ZZS. Het dient ertoe de risico's van de niet door productwetgeving gereguleerde ZZS in het vizier te krijgen. Dit gebeurt om ervoor te zorgen dat bepaalde risicovolle ZZS onder bepaalde omstandigheden niet terug in de economie worden gebracht. Hierbij wordt een groter aantal ZZS – welke overigens evenwel op basis van de REACH-criteria voor ZZS als zodanig worden geclassificeerd – onder de loep genomen dan wordt gedaan in het kader van productwetgeving, zoals REACH zelf. Om te bepalen in welke gevallen er door een bedrijf een risicoanalyse moet worden verricht onder het ZZS-afvalbeleid, bepaalt het LAP dat een beoordeling pas aan de orde is als de concentratie aan ZZS in het materiaal hoger is dan 0,1% g/g (1.000 mg/kg) of, voor slechts bepaalde ZZS, hoger is dan de waarde zoals aangegeven in tabel 17 van bijlage F.11 van LAP3.

Nadere uitleg over het 'hoe, wat, wie en waarom' wordt gegeven in de Handreiking 'Risicoanalyse ZZS in afvalstoffen' (2018), van Rijkswaterstaat.

Wanneer de voorgenomen toepassing nog niet (volledig) gereguleerd is, valt op voorhand niet altijd uit te sluiten dat aan het gebruik van het betrokken materiaal voor de voorgenomen toepassing ongunstige gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid verbonden zijn. Het voorzorgs- en het preventiebeginsel brengen dan met zich mee dat nader onderzoek moet plaatsvinden. De uitkomst daarvan kan zijn dat het materiaal voorafgaand aan de toepassing bepaalde bewerkingen moet ondergaan om negatieve milieu- en gezondheidseffecten van de toepassing weg te nemen. Wanneer het betrokken materiaal dan toch zonder meer wordt toegepast is geen sprake van **rechtmatig gebruik**. Het betrokken materiaal moet dan worden beschouwd als een afvalstof.

In het rechtsoordeel **kwalidrink** (drankresten als koolstofbron van biologische afvalwaterzuivering d.d. 23 mei 2017) kon de rechtmatigheid van de toepassing niet getoetst worden aan een specifieke (wettelijke) norm omdat het gaat om een nieuwe toepassing (afgekeurde dranken als alternatieve koolstofbron ter vervanging van methanol) waarvoor geen wettelijke norm beschikbaar is. In dit geval is de rechtmatigheid afgeleid uit de (wettelijke) eisen die gesteld worden aan de oorspronkelijke dranken, aan de afvalwaterzuivering en het effluent daarvan. Op basis daarvan wordt geconcludeerd dat kwalidrink in deze toepassing geen ongunstige effecten heeft voor het milieu of de menselijke gezondheid.

#### **Risico's na (her)gebruik van het materiaal**

Bij het beoordelen van de mogelijke nadelige effecten van het gebruik van een materiaal op het milieu en de menselijke gezondheid moet bij de beoordeling van de afvalstatus van een materiaal in beginsel niet alleen rekening worden gehouden met de risico's van de beoogde toepassing als zodanig, maar ook met mogelijke effecten in latere fasen van gebruik en in het afvalstadium. Afhankelijk van het materiaal en de beoogde toepassing kan het daarom nodig zijn om bij het nader onderzoek naar de rechtmatigheid van de voorgenomen toepassing ook de gevolgen in de latere levenscyclus van het materiaal te betrekken.

In het rechtsoordeel **beeldbuisglasgranulaat** (als grondstof voor betonblokken d.d. 31 januari 2018) is rekening gehouden met de gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid nadat de betonblokken waarin loodhoudend beeldbuisglas zou worden verwerkt, opnieuw in het afvalstadium terecht zouden komen. Indien de blokken in het afvalstadium opnieuw worden gegranuleerd en vermengd met beton voor nieuwe blokken of andere producten, wordt het lood opnieuw verspreid. Dit is uit het oogpunt van de bescherming van de menselijke gezondheid onwenselijk. Mede om deze reden is de voorgenomen toepassing niet rechtmatig en is geconcludeerd dat het materiaal niet in aanmerking komt voor de einde-afvalstatus.

In het rechtsoordeel **lithium-ion cellen** (d.d. 22 september 2017) is relevant dat na de toepassing van de lithium-ion cellen uit automotive accu's in opnieuw samengestelde accu's voor stationaire energieopslag verzekerd is dat ook voor deze accu's voldaan wordt aan de uitgebreide producentenverantwoordelijkheid op grond van het Besluit beheer batterijen en accu's 2008. Hiermee wordt voldoende gegarandeerd dat ook deze accu's aan het einde van de levensduur gerecycled en verwerkt zullen worden overeenkomstig het Besluit beheer batterijen en accu's 2008.

### 3.4 Voldoende hoogwaardig gebruik

De toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig' ziet op de beoordeling of de voorgenomen toepassing van het materiaal uit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie wenselijk is. De achtergrond hiervan is dat, ook wanneer een bepaald materiaal in beginsel zeker en rechtmatig zou kunnen worden gebruikt, de betrokken toepassing niet altijd optimaal zal zijn vanuit het oogpunt van bescherming van de natuurlijke hulpbronnen. Het voorgenomen gebruik heeft dan wel degelijk 'over het geheel genomen' ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid (zie par. 2.2.10).<sup>28</sup>

#### *Afvalhiërarchie en minimumstandaard LAP3*

De afvalstoffenhiërarchie uit de Kra, zoals geïmplementeerd in art. 10.4 Wm, en de nadere uitwerking daarvan in LAP3 bieden het kader voor de toetsing van de hoogwaardigheid van het gebruik. In het hierboven in par. 3.3.3 opgenomen kader dat verwijst naar LAP 3 is aangegeven dat in ieder geval geen sprake is van een voldoende hoogwaardige toepassing wanneer het productieresidu laagwaardiger wordt toegepast dan de voor dat

<sup>28</sup> Volgens de terminologie van art. 5 van de Kra zou overigens tevens gesteld kunnen worden dat de toepassing niet 'rechtmatig' is. Anders dan het geval is voor het beoordelen van de einde-afvalstatus – zie art. 6 voorwaarden c en d – verwijst art. 5 Kra bij de voorwaarde of 'verder gebruik rechtmatigheid is' (voorwaarde d) immers niet alleen naar productvoorschriften, maar ook naar de beoordeling of over het geheel genomen geen sprake is van ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

materiaal vastgestelde **minimumstandaard** voor verwerking als afvalstof uit het van toepassing zijnde sectorplan van LAP3.

Wanneer voor het betrokken materiaal geen minimumstandaard geldt op basis van een sectorplan, biedt de **afvalhiërarchie** van art. 4, lid 1 Kra zoals geïmplementeerd in art. 10.4 Wm en verder vormgegeven in het Beleidskader van het LAP het beoordelingskader voor de hoogwaardigheid van de voorgenomen toepassing.

#### Afvalhiërarchie

- a preventie;
- b voorbereiding voor hergebruik;
- c recycling;
- d andere nuttige toepassing, waaronder energieteerugwinning;
- e veilige verwijdering

Leidt de voorgenomen toepassing van het materiaal tot een 'laagwaardiger' benutting terwijl in de praktijk een vanuit grondstoffenefficiëntie bezien betere toepassing beschikbaar is, dan is sprake van verspilling van grondstoffen en is de toepassing niet hoogwaardig. Vanuit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie is dan immers sprake van een milieu-nadeel. In dergelijke gevallen is geen sprake van een bijproduct, (voortgezet) gebruik of einde-afvalstatus, maar van een afvalstof.

De reden hiervoor is erin gelegen dat de toepassing van de afvalwetgeving nodig en gerechtvaardigd is om een voldoende hoogwaardige verwerking van het productieresidu, gebruikte materiaal of door nuttige toepassing verkregen materiaal af te kunnen dwingen. Alleen het afvalstoffenrecht biedt daarvoor immers het benodigde instrumentarium. In het algemeen geldt dus dat de richting die LAP3 wijst, gevolgd moet worden. Verdere uitleg van het gebruik van de minimumstandaard en hoogwaardige verwerking staat in het [hoofdstuk D.2 van LAP3](#).

Een bijzondere situatie kan optreden wanneer er sprake is van een innovatie, waardoor een hogere trede op de ladder mogelijk wordt, waar eerst een lagere trede geboden was. Een illustratie hiervan is dat het mogelijk wordt een additief dat verboden is op grond van de **POP-verordening** uit het materiaal te verwijderen, waardoor recylen van het materiaal zelf in plaats van verbranden daarvan in beeld komt. Zo is er een initiatief bekend waarbij de gebromeerde brandvertragers uit polystyreen verwijderd worden, waardoor het geëxpandeerd polystyreen niet meer verbrand hoeft te worden en waarbij zelfs het broom kan worden teruggewonnen uit de brandvertrager en opnieuw kan worden gebruikt. De brandvertrager (die een ZZS is, omdat hij is opgenomen in bijlage IV van de POP-verordening) wordt wel vernietigd. In deze situatie wordt recycling van het polystyreen dat voorheen verbrand moest worden weer mogelijk.

Het rechtsoordeel **citruschillen toepassing olie** (d.d. 30 april 2018) maakt de relatie tussen de toetsing aan de toetsingsgrond ‘voldoende hoogwaardig’ en de minimumstandaard uit LAP3 als volgt duidelijk: “Wanneer aan de schillen een laagwaardiger toepassing wordt gegeven dan de minimumstandaard, is het in het licht van de doelstelling van efficiënt grondstoffenverbruik en de beoordeling van alle relevante nadelige effecten voor het milieu gerechtvaardigd om de schillen, ondanks het op zichzelf voldoende zekere en rechtmatige gebruik ervan, toch als afvalstof te kwalificeren om af te kunnen dwingen dat de schillen voldoende hoogwaardig worden verwerkt. De in LAP3 opgenomen minimumstandaarden gelden immers alleen voor afvalstoffen. In het geval de beoogde toepassing van de schillen echter reeds voldoet aan de voorgeschreven minimumstandaard is er in het licht van de afvalhiërarchie geen rechtvaardiging om de schillen te kwalificeren als afvalstof. In het geval citruschillen als afvalstoffen moeten worden beschouwd, is sectorplan 3 uit LAP3 van toepassing. De minimumstandaard van dit sectorplan schrijft voor dat citruschillen dan in elk geval gerecycled moeten worden. Nu de schillen worden ingezet ten behoeve van producten in de levensmiddelenindustrie is de laatste inzet als meer hoogwaardig ten opzichte van de voorgeschreven minimumstandaard te kwalificeren.”

In het rechtsoordelen **Tomatenstengels en -bladeren** (d.d. 22 december 2016) en **trimfoam** (d.d. 15 november 2016) is bij het ontbreken van een minimumstandaard in een sector-

plan in LAP3 voor deze materialen, rechtstreeks getoetst aan de afvalhiërarchie van art. 10.4 Wm. Dit heeft in deze gevallen tot het oordeel geleid dat de toepassing van tomatenstengels en -bladeren als (component van) massiefkarton respectievelijk de toepassing van trimfoam als (component van) opnieuw samengesteld polyurethaanschuim te beschouwen is als een voldoende hoogwaardige toepassing, omdat deze toepassing overeenkomt met recycling. Daarmee wordt voldaan aan de afvalhiërarchie.

Wanneer er een markt bestaat voor gerecyclede tomatenstengels voor de productie van massiefkarton, maar dit materiaal zou in een voorkomend geval echter niettemin verbrand worden (gebruik als brandstof) zou dit neerkomen op laagwaardig gebruik. In dat geval zouden de tomatenstengels dus geen bijproductstatus hebben verkregen.

In het rechtsoordeel **Topcrete als corrosiewerend middel** (d.d. 22 september 2017) is overwogen dat door de toepassing van het materiaal minder productie van bouwkalk of cement nodig is. Hierdoor wordt op grondstoffen bespaard. Deze toepassing is vanuit het oogpunt van de afvalhiërarchie gewenst en daarmee voldoende hoogwaardig.

Zie in vergelijkbare zin het rechtsoordeel **lithium-ion cellen** (d.d. 22 september 2017).

### 3.5 Aanvullende voorwaarden bijproducten

Naast de toetsingsgronden ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoogwaardig’ stelt art. 1.1, lid 6 Wm specifiek aan het verkrijgen van de bijproductstatus nog twee voorwaarden (zie par. 3.1.1).

Dat betreft de voorwaarde dat het productieresidu ‘onmiddellijk’ moet worden gebruikt ‘zonder enige verwerking anders dan die welke bij normale productie gangbaar is’ (voorwaarde b) en de voorwaarde dat het productieresidu ontstaat ‘als integraal onderdeel van een productieproces’ (voorwaarde c).

Deze aanvullende voorwaarden worden hierna besproken.

#### 3.5.1 Onmiddellijk gebruik

Het feit dat een productieresidu geen behandeling of bewerking moet ondergaan voordat het ingezet kan worden voor het beoogde gebruik, is in het verleden door het Europese Hof van Justitie als een van de eisen gesteld voor het verkrijgen van de bijproductstatus.

Een voorbeeld hiervan is het arrest **Palin Granit** (HvJ 18 april 2002, C-9/00, [ECLI:EU:C:2002:232](#)). Hierin oordeelde het Hof dat ter beantwoording van de vraag of sprake is van een bijproduct moet worden beoordeeld of “het hergebruik van een goed, materiaal of grondstof niet slechts mogelijk, maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces”.

Hierbij past de kanttekening dat ook primaire grondstoffen die worden ingezet in een productieproces vaak eerst een (voor) behandeling of ‘voorafgaande bewerking’ ondergaan voordat deze geschikt zijn voor gebruik. Het kan bijvoorbeeld gaan om voorbehandelingen in de vorm van het filteren, wassen of drogen van het materiaal of om het toevoegen van stoffen aan het materiaal of uitvoeren van kwaliteitscontrole daarop. Belangrijk is dan ook dat de voorwaarde van ‘onmiddellijk gebruik’ in art. 1.1, lid 6, voorwaarde b Wm nader is gespecificeerd in die zin dat moet worden beoordeeld of het productieresidu kan worden gebruikt ‘zonder enige verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is’.

In het rechtsoordeel **poederkoolvliegias** (voor productie van asfaltvulstoffen d.d. 15 maart 2016) is geoordeeld dat het mengen van poederkoolvliegias afkomstig van kolengestookte elektriciteitscentrales (als component van asfaltvulstof) met andere vulstofcomponenten bij de asfaltvulstoffenproducent (afnemer) een bewerking is die gangbaar is bij de normale praktijk van het produceren van asfaltvulstoffen.

Zie voor een ander voorbeeld het rechtsoordeel **rookgasontzwavelingsgips voor de productie van anhydriet gietvloeren** (d.d. 20 juni 2017). Hier is geoordeeld dat, omdat dit gips na opslag en vervoer exact dezelfde bewerkingen ondergaat als natuurgips, deze behandeling te kwalificeren is als een typische fysieke bouwstof-bewerking waarbij de samenstelling

niet verandert. Op grond hiervan is geoordeeld dat het materiaal direct kan worden gebruikt zonder verdere bewerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is.

In het rechtsoordeel **LD-staalslak voor GWW** (d.d. 22 september 2017) zijn het breken en zeven van de LD-staalslak om deze op specificatie (korrelmaat) te kunnen leveren aangemerkt als dezelfde fysieke bewerkingen die ook worden toegepast op natuurlijke grondstoffen en als typische bouwstof-bewerkingen, waarbij de chemische samenstelling niet verandert. Deze bewerking worden daarom gezien als gangbaar bij de normale praktijk van het produceren van bouwstoffen in de GWW.

Het onderscheid tussen (voor)behandelingen van producten in het kader van productieprocessen en afvalverwerkings-handelingen is nader toegelicht in par. 2.2.6.

In de **toelichting op de Regeling criteria bijproducten kader-richtlijn afvalstoffen** (Stcrt. 2015, 7458) is aangegeven dat ‘normale productiepraktijk’ ruim moet worden uitgelegd en ook nieuwe productiepraktijken omvat. Het gaat bij de beoordeling of sprake is van een normale productiepraktijk om de vraag of het productieresidu wordt toegepast in een ‘bewezen functioneel en beheersbaar proces’.

#### Toelichting op voorwaarde b

“In dit verband moet de term ‘normale productiepraktijk’ **ook nieuwe productiepraktijken** kunnen omvatten. Er is immers geen enkele reden om een innovatie waarbij een productieresidu een nieuwe toepassing krijgt te belasten met eisen van de afvalwetgeving alleen om de reden dat de productiepraktijk niet ‘normaal’ wordt bevonden en daarmee niet aan voorwaarde b voldaan zou zijn. Het gaat dus niet om de ‘normale’ (conventionele) productiepraktijk, maar om de stand der techniek. Deze kan zijn beschreven in patenten dan wel technisch-wetenschappelijke literatuur. Processen die hierin niet zijn terug te vinden, staan wellicht wel beschreven in de vergunning voor de betreffende activiteit. Als duidelijk is dat het productieresidu wordt toegepast in **een bewezen functioneel en beheersbaar proces**, dat wil zeggen een proces dat een specifiek beoogd product (stof, materiaal, voorwerp, artikel) oplevert, of een specifiek beoogde kwaliteit (energie, bodemverbetering, ophoging, afdekking, enz.), kan dat proces worden aangemerkt als ‘normale productiepraktijk’ en kunnen alle behandelingen die in het kader van dat proces plaatsvinden worden aangemerkt als ‘gangbaar’ bij deze normale productiepraktijk. Dit is een ruime uitleg van voorwaarde b, met als rechtvaardiging het belang om de kwalificatie van productieresiduen als bijproduct niet te laten struikelen over enkel (onduidelijkheid over de uitleg van) voorwaarde b zonder dat er sprake is van typisch afval-gerelateerde risico’s die vragen om beheersing met behulp van afvalwetgeving.”

Zie voor een voorbeeld van een ‘bewezen functioneel en beheersbaar proces’ het rechtsoordeel **Tomatenstengels en -bladeren** (d.d. 22 december 2016). Hierin is geoordeeld dat de vezels die door versnipperen, zeven en inkuilen zijn verkregen in het productieproces om massiefkarton te produceren een behandeling krijgen die overeenkomt met het ontsluiten van



vezels van hout of oud papier (bij normale productiepraktijk gangbare verwerking). Er is sprake van een bewezen functioneel en beheersbaar proces, gericht op het verkrijgen van een specifiek beoogd product met een specifieke beoogde kwaliteit.

### 3.5.2 Integraal onderdeel van een productieproces

Wat betreft de voorwaarde dat het productieresidu ontstaat ‘als integraal onderdeel van een productieproces’ valt uit het [Guidance document van de Europese Commissie over de Kra uit 2012](#) (Guidance document) op te maken dat deze voorwaarde nauw samenhangt met de hierboven besproken voorwaarde van ‘onmiddellijk gebruik’.

**Aan voorwaarde c** (‘integraal onderdeel van een productieproces’) komt in de praktijk doorgaans geen zelfstandige betekenis toe. Deze voorwaarde hangt nauw samen met voorwaarde b en heeft met name tot doel duidelijk te maken dat ‘normale’ industriële productieprocessen moeten worden onderscheiden van afvalverwerkingshandelingen, zoals opgenomen in de bijlagen I en II van de Kra. Voor zover sprake is van een handeling van nuttige toepassing geldt de regeling voor de einde-afvalfase in artikel 6.

In de **toelichting op de Regeling criteria bijproducten kader-richtlijn afvalstoffen** (Stcrt. 2015, 7458) is verder verduidelijkt dat niet aan voorwaarde c is voldaan wanneer sprake is van een productieresidu dat incidenteel ontstaat als gevolg van een niet-beheerste afwijking van het normale verloop van het productieproces.

#### Toelichting op voorwaarde c

“Voor de beheersing van afval-gerelateerde risico’s is het echter niet belangrijk wáár een behandeling plaatsvindt die het residu moet ondergaan om inzetbaar te worden voor verder gebruik en of die behandeling ‘geïntegreerd’ is in het hoofdproces waar het residu ontstaat (afgezien van de vraag wat ‘geïntegreerd’ betekent). Hoofdzakelijk is dat er zekerheid wordt gegeven dat de behandeling en een verantwoord verder gebruik zullen plaatsvinden. (...)”

Het beleidsdoel om het gebruik van productieresiduen te stimuleren vraagt daarom een ruime uitleg van de begrippen ‘normal industrial practice’ en ‘integrated in the main production process’. Voorwaarde c moet de bijproductstatus alleen blokkeren als er risico’s zijn die afval-gerelateerd zijn, die dus vragen om controle onder de afvalwetgeving en die mogelijk onvoldoende onderkend worden bij toetsing aan de andere drie voorwaarden.

Zo’n focus wordt wel verkregen als ‘geproduceerd als integraal onderdeel van een productieproces’ uitgelegd wordt als: het residu is **onlosmakelijk** gekoppeld aan het productieproces waarbij het ontstaat, dat wil zeggen het ontstaat bij de **gangbare, normaal beheerste uitvoering van het proces**. Dit betekent dat niet wordt voldaan aan voorwaarde c als het residu ontstaan is door een **niet-beheerste afwijking van het normale verloop van een productieproces**. Zo’n incidenteel ontstaan productieresidu zal veelal niet goed bekende eigenschappen hebben en daarmee ongeschikt of althans minder aantrekkelijk zijn voor verder gebruik. Juist dit brengt afval-gerelateerde risico’s met zich mee. Om die reden moet zo’n residu onder het regime van de afvalwetgeving vallen en moet het dus niet als ‘bijproduct’ aangemerkt worden.”

Een voorbeeld van toetsing aan voorwaarde c biedt het **rechtsoordeel rookgasontzwavelingsgips voor de productie van gipsplaten** (d.d. 20 juni 2017). Het rookgasontzwavelingsgips ontstaat in de rookgasontzwavelingsinstallatie (ROI) die het rookgas van de verbranding van steenkool en meestookmateriaal in de elektriciteitscentrale reinigt. De ROI is volledig geïntegreerd met de elektriciteitscentrale en staat op dezelfde productielocatie. Het ontstaan van het rookgasontzwavelingsgips is daarmee onlosmakelijk verbonden met de productie van elektriciteit. Daarnaast worden door de bedrijver van de ROI diverse extra parameters bewaakt en wordt de kwaliteit van het RO-gips gegarandeerd door het aanwezig zijn van een kwaliteitsbeheersysteem en door het regelmatig analyseren van verschillende kwaliteitsaspecten. Er is dus sprake van een normaal beheerste uitvoering van het productieproces.

In het rechtsoordeel **bodemas als grondstof voor grond- water- en wegebouw** (d.d. 20 juni 2017) wordt met betrekking tot het voldoen aan voorwaarde c overwogen dat “het ontstaan van de bodemas onlosmakelijk is verbonden met de normaal beheerste opwekking van elektriciteit in een poederkool-gestookte centrale” en “direct in de verbrandingsketel vrij (komt) bij het verbranden van poederkool en meestookmateriaal als brandstof voor het opwekken van warmte.”

# Bijlage 1 - Afkortingen

<b>AEEA</b>	afgedankte elektronische en elektrische apparaten
<b>ABRvS/Afdeling</b>	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
<b>Art.</b>	artikel
<b>A&amp;V en AO/IC</b>	Acceptatie en verwerkingsbeleid en Administratieve organisatie en interne controle, beschrijving van de processen rond acceptatie en verwerking van afvalstoffen
<b>Bbk</b>	Besluit bodemkwaliteit
<b>ECLI</b>	European case law identifier, Europese standaard voor het nummeren van gerechtelijke uitspraken
<b>ECHA</b>	Europees Agentschap voor chemische stoffen
<b>EEA</b>	elektrische en elektronische apparatuur
<b>EU</b>	Europese Unie
<b>EVOA</b>	Verordening 1013/2006 betreffende de overbrenging van Afvalstoffen
<b>HvJ/Hof</b>	Europese Hof van Justitie
<b>IenW</b>	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
<b>Kra</b>	Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008/98/EG
<b>LAP3</b>	Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029
<b>NVWA</b>	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
<b>Par.</b>	paragraaf
<b>PCB's</b>	polychloorbifenylen
<b>POP-verordening</b>	Verordening 2019/1021 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen
<b>ppm</b>	parts per million, een maat voor concentratie meestal uitgedrukt in massa
<b>REACH</b>	Verordening 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen
<b>stcrt</b>	Staatscourant, medium waarin nieuwe wetgeving wordt gepubliceerd
<b>Wm</b>	Wet milieubeheer
<b>ZZS</b>	zeer zorgwekkende stoffen; de term is afkomstig uit artikel 55 REACH en de criteria zijn omschreven in artikel 57 REACH

## Bijlage 2 - Overzicht rechtsoordelen

Stof	Toepassing	Soort aanvraag	Opinie	Datum oordeel	Hoofdstuk in Leidraad						
					H2	Routes	Zeker	Rechtmatig	Hoogwaardig	Onmiddellijk gebruik	Integraal onderdeel productieproces
<a href="#">Poederkoolvliegias</a>	vulstof asfalt	bijproduct	bijproduct	15-3-2016			3.2.2	3.3.1		3.5.1	
<a href="#">Bodemass</a>	GWV (ophoog-/funderingsmateriaal)	bijproduct	bijproduct	24-8-2016			3.2.2	3.3.1			
<a href="#">Bodemass</a>	beton in VK	bijproduct	bijproduct	24-8-2016	2.2.1, 2.3			3.3.1			
<a href="#">Trimfoam</a>	productie van schuim	bijproduct	bijproduct	15-11-2016			3.2.1		3.4		
<a href="#">Tomatenstengels</a>	massiefkarton	bijproduct	bijproduct	22-12-2016	2.2.6	3.1.1	3.2.1	3.3.1	3.4	3.5.1	
<a href="#">Rookgasontzwevelingsgips</a>	gipskarton- en gipsvezelplaten	bijproduct	bijproduct	20-6-2017	2.2.1		3.2.3	3.3.2			3.5.2
<a href="#">Rookgasontzwevelingsgips</a>	bindtijdregelaar cement	bijproduct	bijproduct	20-6-2017	2.2.1		3.2.3	3.3.2			
<a href="#">Rookgasontzwevelingsgips</a>	anhydriet gietvloer	bijproduct	bijproduct	20-6-2017	2.2.1, 2.2.5		3.2.2	3.3.2		3.5.1	
<a href="#">Bodemass</a>	GWV (ophoog-/funderingsmateriaal)	bijproduct	bijproduct	20-6-2017			3.2.2	3.3.1			3.5.2
<a href="#">Bodemass</a>	beton	bijproduct	bijproduct	20-6-2017	2.2.1		3.2.2	3.3.1			
<a href="#">Aardappelschillen</a>	diervoeder	bijproduct	bijproduct	22-9-2017			3.2.3, 3.2.4	3.3.1			
<a href="#">LD-staalslak</a>	bouwstof GWV	bijproduct	bijproduct	22-9-2017	2.2.1		3.2.3	3.3.1		3.5.1	
<a href="#">Gebroken keramisch restmateriaal</a>	straatbakstenen	bijproduct	bijproduct	3-5-2018							
<a href="#">Rutheroxide</a>	kleurmiddel bakstenen	bijproduct	bijproduct	17-3-2020							
<a href="#">Suikerbietenpunten</a>	vergisting	bijproduct	bijproduct	24-6-2020			3.2.5				
<a href="#">Citruschillen</a>	grondstof levensmiddelen	voortgezet gebruik	geen afval	30-4-2018		3.1.2		3.3.1	3.4		
<a href="#">Citruschillen</a>	diervoeder	voortgezet gebruik	geen afval	30-4-2018			3.2.1	3.3.1			
<a href="#">Bermgras</a>	karton	voortgezet gebruik	geen afval	23-1-2019		3.1.2					
<a href="#">Bitumineuze voegvulling</a>	voegvulling	voortgezet gebruik	geen afval	19-12-2019							
<a href="#">Kwalidrink - drankresten</a>	koolstofbron afvalwater-zuiveringsproces	einde-afval	einde-afval	23-5-2017			3.2.1, 3.2.3	3.3.2, 3.3.3			

## Bijlage 2 vervolg - Overzicht rechtsoordelen

Stof	Toepassing	Soort aanvraag	Opinie	Datum oordeel	Hoofdstuk in Leidraad						
					H2	Routes	Zeker	Rechtmatig	Hoogwaardig	Onmiddellijk gebruik	Integraal onderdeel productieproces
<a href="#">Topcrete</a>	corrosiewerend middel	einde-afval	einde-afval	22-9-2017			3.2.2, 3.2.4	3.3.2	3.4		
<a href="#">Compost</a>	grondverbeteraar en meststof	einde-afval	einde-afval	22-9-2017			3.2.3	3.3.2			
<a href="#">Lithium-ion cellen</a>	energie opslag	einde-afval	einde-afval	22-9-2017			3.2.1, 3.2.3	3.3.3	3.4		
<a href="#">Lithium-ion cellen</a>	energie opslag	einde-afval	einde-afval	19-12-2017			3.2.3				
<a href="#">Beeldbuisglasgranulaat</a>	vulmiddel beton	einde-afval	afval	31-1-2018				3.3.3			
<a href="#">Tomaten- en paprikaloofsap</a>	grondstof vergister	einde-afval	einde-afval	31-1-2018			3.2.2	3.3.1			
<a href="#">PVC-granulaat</a>	rioolbuizen	einde-afval	einde-afval	31-1-2018			3.2.3	3.3.2			
<a href="#">Lithium-ion cellen</a>	energie opslag	einde-afval	einde-afval	21-8-2018							
<a href="#">Tacoil</a>	grondstof kunststofproductie	einde-afval	einde-afval	22-4-2020							



Deze brochure is een uitgave van:

**Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat**

Postbus 20901 | 2500 ez Den Haag

Januari 2021