



LEIDRAAD

AFVALSTOF OF PRODUCT

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



Inhoudsopgave

01 Inleiding	3				
1.1 Circulaire economie en duidelijkheid over het begrip ‘afvalstof’	4	2.2.8 Ook zonder afgifte kan sprake zijn van ‘zicht ontdoen’ (uitgangspunt 8)	25	3.2 Zeker gebruik	41
1.3 Doel en status Leidraad	6	2.2.9 Bewijslast rust op de houder (uitgangspunt 9)	26	3.2.1 Schriftelijke afspraken	43
1.4 Rechtsoordelen	7	2.2.10 Internationale overbrenging en geschillen-regeling EVOA (uitgangspunt 10)	28	3.2.2 Geschiktheid van het materiaal	44
1.5 Schema toetsingskader ‘Afvalstof of product’	8	2.3 Einde-afvalcriteria en criteria voor bijproducten	29	3.2.3 Bestaande markt en markt in ontwikkeling	45
02 Afvalstof of product – algemene uitgangspunten	10	2.4 Uitgezonderde materialen	30	3.2.4 Daadwerkelijke levering en hoeveelheid	46
2.1 Inleiding	11	03 Toetsingskader - zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik van materialen	31	3.2.5 Tussenhandel	47
2.2 Toelichting op de algemene uitgangspunten	12	3.1 Inleiding	32	3.3 Rechtmatig gebruik	48
2.2.1 Ruime uitleg van het begrip afvalstof en beoordeling per geval (uitgangspunt 1)	12	3.1.1 Bijproduct of productieresidu?	32	3.3.1 (Product)wetgeving	48
2.2.2 Beoordeling in het licht van milieu-bescherming en behoud van natuurlijke hulpbronnen (uitgangspunt 2)	13	<i>Productieresidu</i>	33	3.3.2 Private productnormen	50
2.2.3 Intentie en gedrag van de houder (uitgangspunt 3)	16	<i>Productieproces</i>	33	3.3.3 Geen ongunstige effecten voor milieu of menselijke gezondheid	51
2.2.4 Zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik (uitgangspunt 4)	18	<i>Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen</i>	34	<i>Niet-gereguleerde milieu- en gezondheidsrisico's</i>	52
2.2.5 (Voor)behandelingen zijn niet automatisch afvalverwerkingshandelingen (uitgangspunt 5)	21	<i>Voorwaarden en toetsingsgronden</i>	35	<i>Risico's na (her)gebruik van het materiaal</i>	52
2.2.6 Wettelijke verplichting tot ontdoen (uitgangspunt 6)	24	3.1.2 Voortgezet gebruik of zich ontdoen van?	35	3.4 Voldoende hoogwaardig gebruik	53
2.2.7 Mengen van gevaarlijke afvalstoffen met niet-afvalstoffen (uitgangspunt 7)	25	<i>Consumptiefase</i>	35	<i>Afvalhiërarchie en minimumstandaard LAP3</i>	53
		<i>Indicatieve toetsingsgronden – richtsnoeren voor uitleg begrip ‘zich ontdoen’</i>	36	3.5 Aanvullende voorwaarden bijproducten	55
		<i>Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen</i>	36	3.5.1 Onmiddellijk gebruik	55
		3.1.3 Einde-afval of nog steeds afval?	37	3.5.2 Integraal onderdeel van een productieproces	58
		<i>Nuttige toepassing</i>	37		
		<i>Regeling van de einde-afvalstatus</i>	38	Bijlage - Overzicht rechtsoordelen	60
		<i>Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen</i>	40		
		<i>Voorwaarden en toetsingsgronden</i>	41		

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 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 (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 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 paragraaf 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' (artikel 3) twee nieuwe bepalingen geïntroduceerd om onderscheid te maken tussen afvalstoffen en producten (niet-afvalstoffen): artikel 5 (bijproducten) en artikel 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 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.

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 Kra en de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie 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 met LAP3 en de daarin opgenomen beleidslijn rekening houden 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.¹ Doel van deze Leidraad is om de beleidslijn met richtsnoeren nader toe te lichten, mede aan de hand van

¹ Hoofdstuk B.6.4.3 LAP3.

relevante en actuele jurisprudentie, rechtsoordelen (zie paragraaf 1.4) en andere voor de interpretatie relevante documenten.²

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.

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.

² Bijvoorbeeld de “Handreiking onbehandeld hout” en de handreiking “Hulpmiddelen begrip afdanking – afval EEA, Begrip van status afval en afdanking EEA”.

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:³

Richtsnoeren

In de gewijzigde artikelen 5, 6 en 38 van de 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 handavingsprocedures, onder meer kunnen bestaan uit het **vaststellen van richtsnoeren**, 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 afvalstoffedefinitie, 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 voornemen om zich van die stof of dat voorwerp te ontdoen”.

³ Richtlijn 2018/851 van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen.

1.4 Rechtsoordelen

Een belangrijke voedingsbodem voor de Leidraad zijn, naast de rechtspraak over de uitleg van het afvalstoffenbegrip, de sinds 2016 afgegeven rechtsoordelen van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) over de afvalstatus van materialen.

Een zogeheten rechtsoordeel bevat een op een specifieke casus toegesneden beoordeling of sprake is van een afvalstof aan de hand van de voorwaarden en criteria voor bijproducten, de einde-afvalstatus dan wel de indicatieve toetsingsgronden die gelden bij de uitleg van het begrip ‘zich ontdoen’.

De ingang voor een rechtsoordeel vormt de webtoets Afval of Grondstof, een hulpmiddel waarmee ondernemers door IenW in staat worden gesteld om zelf te beoordelen of sprake is van een afvalstof of niet. Ondernemers kunnen tevens een rechtsoordeel aanvragen: een brief waarin door IenW wordt verklaard of in de betreffende situatie die de ondernemer voorlegt, naar het oordeel van de minister van IenW sprake is van afval of niet. Met deze afvalopinions biedt IenW ondernemers niet alleen de gewenste duidelijkheid, maar geeft IenW ook richting aan vergunningverleners en handhavers bij de beoordeling van de afvalstatus in concrete gevallen.

In het licht van de rechtspraak (bijvoorbeeld ABRS 18 april 2013, ECLI:NL:RVS:2013:BZ8384) is een rechtsoordeel overigens geen-appellabel besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht.

Desalniettemin heeft een rechtsoordeel wel degelijk een zekere juridisch 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 op basis van alle daarvoor door de houder te verstrekken informatie⁴. De eerder afgegeven rechtsoordelen kunnen richtinggevend zijn, maar elke casus dient apart te worden beoordeeld.

Overzicht rechtsoordelen

Het merendeel van de rechtsoordelen die in deze Leidraad zijn gebruikt als voorbeeld voor toepassing van het toetsingskader ziet vooralsnog op de beoordeling van de bijproductstatus van materialen of de einde-afvalstatus. Twee voorbeelden betreffen de beoordeling of sprake is van voortgezet gebruik op basis van de definitie van het begrip afvalstof ('zich ontdoen'): het rechtsoordeel [citruschillen](#) voor de productie van diervoeder en het rechtsoordeel [citruschillen](#) als grondstof (smaakstof) voor de productie van levensmiddelen.

De omstandigheid dat een rechtsoordeel betrekking heeft op hetzij art. 5 Kra (bijproducten), art. 3 Kra (voortgezet gebruik) of art. 6 Kra (einde-afvalstatus) neemt evenwel 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. Het in de **bijlage** op pagina 60 van deze Leidraad opgenomen overzicht met rechtsoordelen vormt daartoe een hulpmiddel.

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 rechtsoordeel gelezen worden.

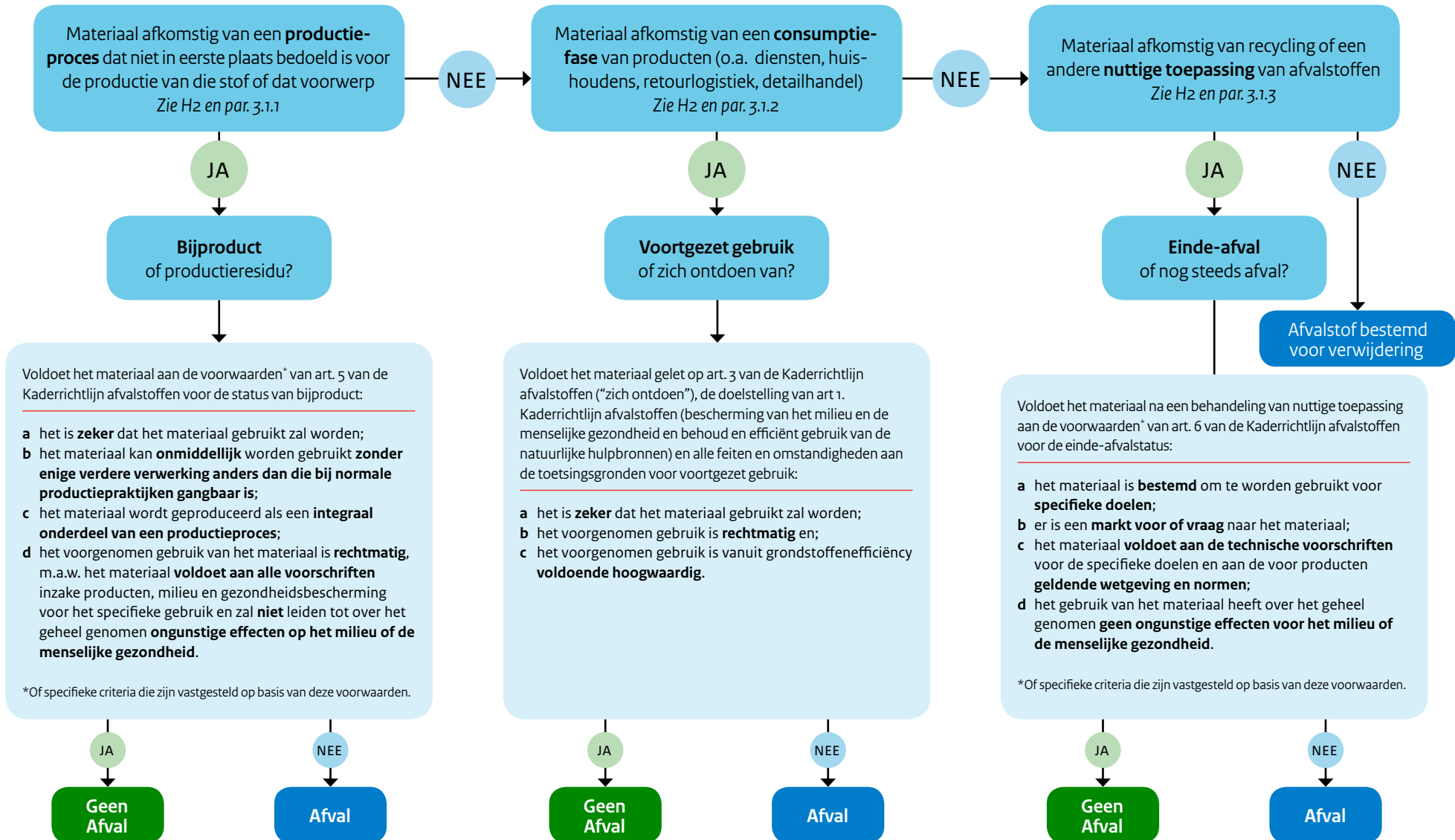
1.5 Schema toetsingskader 'Afvalstof of product'

De Leidraad en het toetsingskader voor de beoordeling van de status van afvalstof of product (niet-afvalstof) kan schematisch als volgt worden weergegeven (figuur 1).

⁴ Zie overweging 17 van richtlijn 2018/851 tot wijziging van de Kra.

Figuur 1 - Toetsingskader afvalstof of product

Beoordeling moet per geval en op basis van alle voor dat geval specifieke feiten en omstandigheden



02

Afvalstof of product – algemene uitgangspunten



2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de algemene uitgangspunten beschreven die voortvloeien uit de Kra 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 materialen uit productieprocessen ('bijproduct'), materialen afkomstig van de consumptiefase van producten ('voortgezet gebruik') of materialen afkomstig van recycling en 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 §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 §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 §2.2.3)
- 4 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 § 2.2.4)
- 5 Het enkele feit dat een materiaal voorafgaand aan het gebruik een **(voor)behandeling** moet ondergaan, betekent niet automatisch dat het een afvalstof is; (zie §2.2.5)

- 6 Wanneer er voor de houder een **wettelijke plicht** bestaat om zich van het materiaal te ontdoen, is sprake van een afvalstof; (zie §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 § 2.2.7)
- 8 Ook als er geen **afgifte** plaatsvindt aan een ander kan sprake zijn van een afvalstof (zich ontdoen); (zie § 2.2.8)
- 9 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 § 2.2.9)
- 10 Wanneer in het kader van **internationaal transport** verschil van inzicht bestaat tussen de betrokken bevoegde autoriteiten over de status van een materiaal (afval of product), moet het materiaal als afvalstof worden overgebracht conform de procedures uit de EVOA (zie § 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 artikel 3 Kra en geïmplementeerd in artikel 1.1 van de Wm:

Afvalstoffen

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

De zinsnede “stoffen, preparaten of voorwerpen” wordt in deze Leidraad, evenals in hoofdstuk B6 van LAP3, zo veel mogelijk vervangen 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. HvJ in het arrest **ARCO Chemie Nederland** van 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, ECLI:EU:C:2000:318).

In hoofdstuk B.6 van LAP3 is hierover het volgende opgenomen:

LAP3

“Het begrip afvalstof moet volgens het Hof van Justitie **ruim** worden uitgelegd. 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 ontdoen’) 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. Ook materialen met een positieve economische waarde en/of materialen die niet schadelijk zijn voor mens en milieu kunnen dus niet zonder meer van het ruim gedefinieerde begrip afvalstoffen worden uitgezonderd.”

Beoordeling per geval

Uit bovenstaand citaat uit het LAP3 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**, ECLI:EU:C:2000:318, het arrest **Commune de Mesquer** van 24 juni 2008, C-188/07, ECLI:EU:C:2008:359 en het arrest **Shell** van 12 december 2013, C-241/12 en C-242/12, ECLI:EU:C:2013:821).

De reden voor deze ‘case-by-case’ 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** (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. Een 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 de bijlage op pagina 60) 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 (d.d. 24 augustus 2016 en 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, biopropaan, 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 (‘case-by-case’) 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.

Ditzelfde geldt voor materialen die overblijven bij productieprocessen, bij consumptieprocessen of in de dienstensector.

Bij het onbeheerd achterlaten en ongecontroleerde lozing of verwijdering zijn de risico's 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 in de **Obsidiaan-zaak** (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** van 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 een uitspraak inzake **North Refinery** van 19 november 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:4130) oordeelde de Afdeling bestuursrecht-spraak 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.

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. Bijvoorbeeld een extra controle op zuiverheid en geschiktheid van een door recycling ver-

kregen 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 wordt deze doelstelling gerelateerd aan het aspect van hoogwaardigheid van het beoogde gebruik. Tevens moet deze doelstelling in verband worden gebracht met artikel 4, tweede lid, van de Kra en artikel 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 paragraaf 2.2.4.

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:⁵

⁵ Richtlijn 2018/851 van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen.

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.”

Artikel 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.”

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 aantonen dat een derde het materiaal daadwerkelijk (verder) gaat gebruiken. Wanneer dat gebruik voldoende zeker is, rechtmatig en voldoende hoogwaardig, bestaat er, zoals in hoofdstuk B.6 van LAP3 is aangegeven, in beginsel geen rechtvaardiging om het materiaal als afvalstof aan te merken.

In paragraaf 2.2.4 wordt nader ingegaan op het uitgangspunt dat het voorgenomen gebruik ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoogwaardig’ 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 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.

Een ander voorbeeld biedt de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak over een partij deels nieuwe, deels gebruikte en ook deels defecte **elektronische apparaten** (ABRvS 3 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:192](#)). Onder verwijzing naar het Shell-arrest van het Europese Hof van Justitie (12 december 2013, C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#)) oordeelt de Afdeling niet alleen dat consumenten zich niet van deze apparaten (zoals waterkokers, strijkijzers etc.) ontdoen wanneer zij deze apparaten met het oog op terugbetaling van de aankoop prijs bij winkels retourneren of omruilen tegen een ander artikel, maar ook dat winkeliers zich niet van deze apparaten (garantiegoederen, voorraadrestanten) ontdoen wanneer zij deze retourneren aan de importeur van de apparaten. Naar het oordeel van de Afdeling is hier sprake van ‘een voorzetting van het distributieproces in het normale handelsverkeer’. De omstandigheid dat de winkeliers de apparaten niet meer rechtstreeks aan consumenten konden verkopen, maakt volgens de Afdeling niet dat deze voor de winkeliers een last waren waarvan zij zich moesten ontdoen. Overigens zijn in de aan deze zaak gerelateerde strafzaak over de uitvoer van deze retourgoederen en voorraadrestanten van Nederland naar

Tanzania door het Gerechtshof Den Haag naderhand prejudiciële vragen gesteld over de uitleg van het begrip afvalstof ('zich ont-doen') uit artikel 3, eerste lid, Kra (Gerechtshof Den Haag 22 september 2017, [ECLI:NL:GHDHA:2017:2815](#)).

2.2.4 Zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik (uitgangspunt 4)

In hoofdstuk B.6 van LAP3 is beschreven wanneer er gelet op de doelstellingen van de Kra in beginsel geen rechtvaardigingsgrond bestaat om een bepaald materiaal als afvalstof aan te merken:

Toetsingsgronden

"(...) blijkens de rechtspraak (moet), op grond van de milieudoelstellingen van de Kra, een rechtvaardigingsgrond aanwezig zijn om een materiaal in een specifiek geval als afvalstof aan te merken. In zijn algemeenheid kan worden gesteld dat het in beginsel niet gerechtvaardigd is om een bepaald materiaal als afvalstof aan te merken indien dat materiaal voor een specifiek doel zal worden gebruikt en voor de houder geen last is. In aansluiting bij de hierna te noemen voorwaarden voor bij-producten en einde-afval moet dat gebruik wel **'zeker'**, **'rechtmatig'** en **'voldoende hoogwaardig'** zijn.

Zekerheid, rechtmatigheid en hoogwaardigheid

Wanneer in een specifiek geval:

- het gebruik van het materiaal dat door een (potentiële) afnemer wordt afgenomen afdoende zeker is, bijvoorbeeld blijkens contracten, facturen, bindende verklaringen, intentieverklaringen,
- bovendien vaststaat dat wordt voldaan aan de gestelde specificaties, geldende milieu- en gezondheidsvoorschriften en -normen, en

er ook overigens over het geheel genomen geen ongunstige effecten aanwezig zijn voor het milieu of de menselijke gezondheid, zal in de regel geen sprake zijn van specifieke aan afvalstoffen gerelateerde risico's die rechtvaardigen dat het materiaal als afvalstof moet worden beschouwd. In een dergelijke situatie zal de betreffende toepassing van het materiaal, mits voldoende hoogwaardig, juist bijdragen aan de doelstelling van de Kra om de natuurlijke hulpbronnen te beschermen. In verband met de transitie naar een circulaire economie is dat van groot belang."

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 het begrip afvalstof in art. 3 van de Kra ('voortgezet gebruik'), maar ook voor de beoordeling van de bijproductstatus (art. 5 Kra) en de einde-afvalstatus (art. 6 Kra).

De toetsingsgronden **'zeker'** en **'rechtmatig'** sluiten expliciet aan bij de voorwaarden voor bijproducten (art. 5, eerste lid, onder a) en d), van de Kra) en voor de einde-afvalstatus (art. 6, eerste lid, onder a t/m d, van de Kra), alsmede de Europese jurisprudentie over het begrip afvalstof (met name de arresten **Shell** (HvJ 12 december 2013, C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#)) en **Lapin** (HvJ 7 maart 2013, C-358/11, [ECLI:EU:C:2013:142](#)).

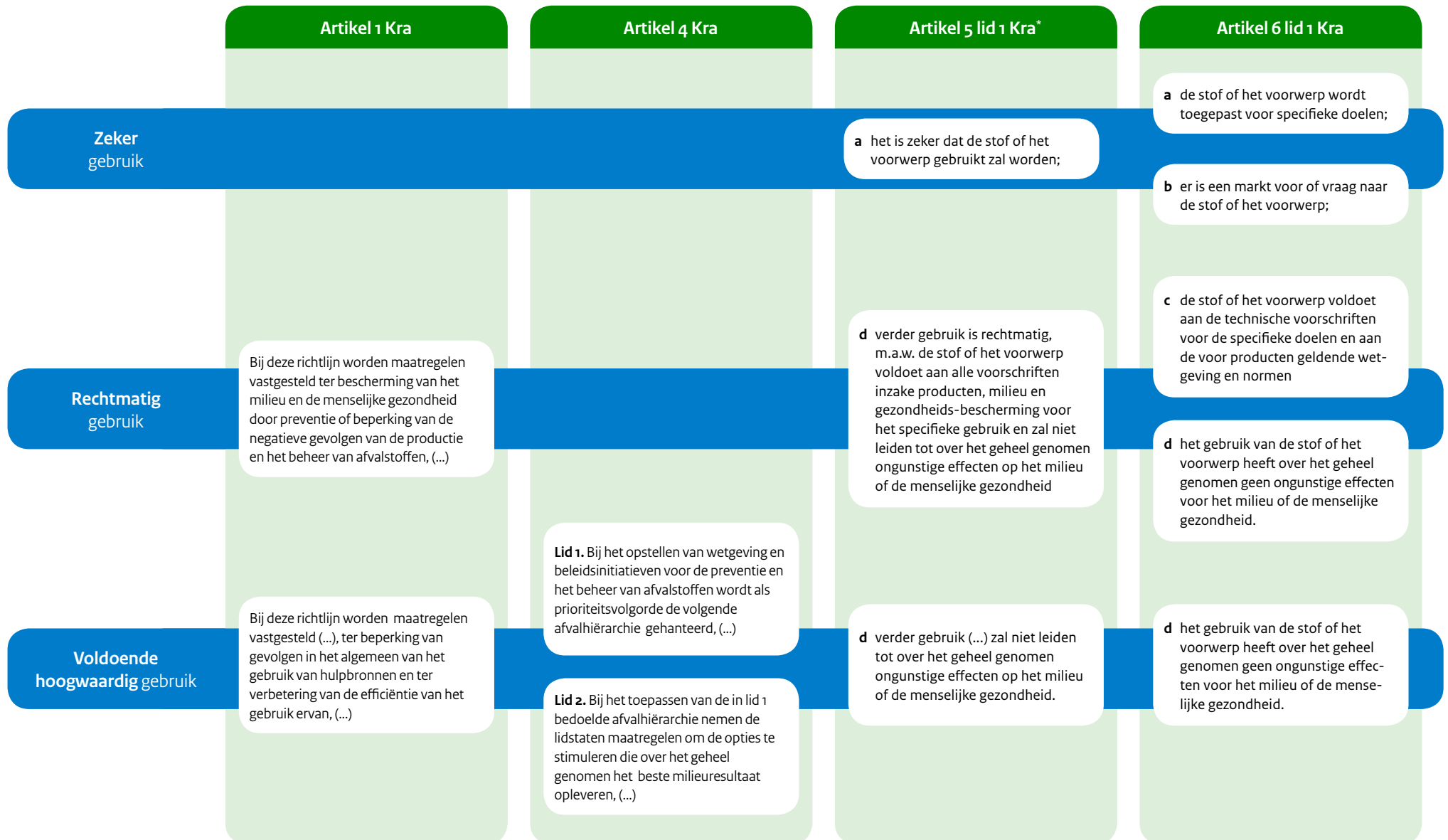
De toetsingsgrond **'voldoende hoogwaardig'** sluit zowel aan bij de tweeledige milieudoelstelling van de Kra (zie hiervoor 2.2.2)

als bij de in art. 5, eerste lid, onder d) respectievelijk in art. 6, eerste lid, onder d), van de Kra 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 als efficiënte benutting van de grondstof beschouwd kan worden (geen verspilling van waarde).

Figuur 2 geeft de samenhang tussen de indicatieve toetsingsgronden ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoogwaardig’ met de Kra schematisch als volgt weer.



Figuur 2 - Toetsingsgronden 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' gebruik



* Zie voor voorwaarden b en c van art. 5 lid 1 Kaderrichtlijn afvalstoffen paragraaf 3.5.

2.2.5 (Voor)behandelingen zijn niet automatisch afvalverwerkingshandelingen (uitgangspunt 5)

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. 3 onder punt 14 van de Kra).

Onder afvalverwijdering⁶ valt onder meer **storten, lozen** en **verbranden** van afvalstoffen. Bijlage I van de Kra bevat een indicatieve en niet-uitputtende lijst met afvalverwijderingshandelingen.

Nuttige toepassing⁷ 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.

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 die juist zien op het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen, zoals **preventie** en **hergebruik**.⁸

⁶ Art. 3 onder punt 19 Kra: "verwijdering": iedere handeling die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen.

⁷ Art. 3 onder punt 15: "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 klaargeemaakt. Bijlage II bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen.

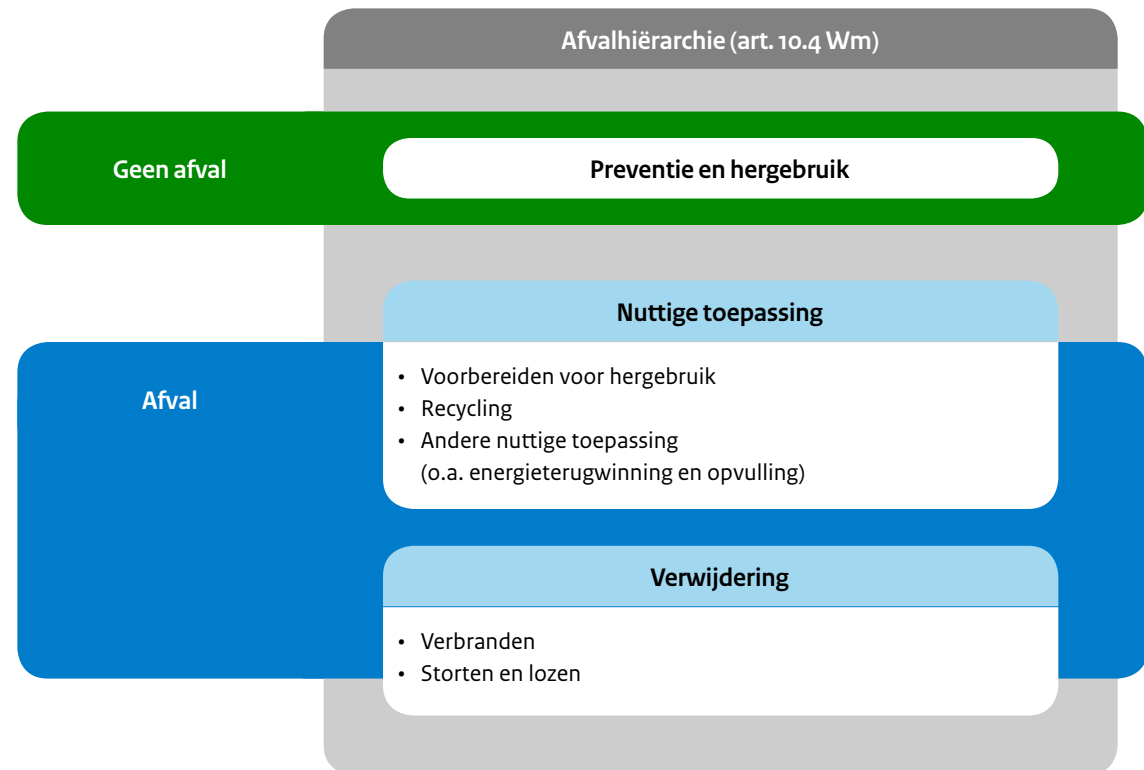
⁸ Art 3 onder punt 13 Kra: "hergebruik": elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld.

Zoals figuur 3 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 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 definitie van het begrip afvalstof ('zich ontdoen') respectievelijk de voorwaarden voor bijproducten en de einde-afvalstatus. Afhankelijk van het antwoord op de vraag of een materiaal een afvalstof is of niet, kan derhalve eenzelfde handeling 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

Figuur 3 - Afvalpreventie, hergebruik en afvalverwerking



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.”

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). 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 een 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 productiepraktijken gangbare’ (voor)behandeling van het materiaal (zie art. 5, eerste lid, onder b) van de Kra) 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 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 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 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 bijlage 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 niet doorslaggevend voor de status afvalstof of product.

2.2.6 Wettelijke verplichting tot ontdoen (uitgangspunt 6)

Wanneer de houder van een materiaal de verplichting heeft om zich van een materiaal te ontdoen, is altijd sprake van een afvalstof. De definitie van het begrip afvalstof 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 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 dier-

lijke bijproducten (1069/2009) geldt dat dit materiaal vanwege de daaraan verbonden hoge risico's 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 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 halogeenvbindingen niet gebruikt of verkocht mochten worden op grond van het Besluit organisch halogeengehalte van brandstoffen. Onder deze omstandigheden zijn de energiepellets een afvalstof.

2.2.7 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 B.7 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-vergistingmateriaal 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 Ook zonder afgifte kan sprake zijn van 'zicht ontdoen' (uitgangspunt 8)

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 afvalstoffen *zonder* dat sprake is van afgifte aan een ander. In het arrest **Inter-Environnement Wallonie** (HvJ 18 december 1997, ECLI:EU:C:1997:628) heeft het Europese Hof 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 van de 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 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 Wm (zie ook 2.2.3).

2.2.9 Bewijslast rust op de houder (uitgangspunt 9)

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 aange-merkt als bijproduct”.

In lijn met dit arrest bevat de Europese Verordening Overbrenging van Afvalstoffen (Verordening 1013/2006, hierna: EVOA) in art. 50, onder 4 bis en 4 ter een bewijsregeling voor de internationale overbrenging van afvalstoffen.⁹ Deze regeling is ingevolge art.

⁹ Specifiek voor de overbrenging van elektronische en elektrische apparaten (AEEA) gelden op basis van art. 11, vijfde lid, van de [Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur](#) de in bijlage VI van de [WEEE-richtlijn 2012/19](#) opgenomen minimumvoorschriften voor overbrenging.

33 van de 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 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 niet-tijdig 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 (B.6.4.5) 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 definitie van het begrip afvalstof (zich ontdoen) in het kader van voortgezet gebruik.

Vanuit 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.¹⁰

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 artikel 5 of artikel 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 artikel 28 en artikel 50, leden 4 bis en 4 ter, van de EVOA.

¹⁰ 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 2.3) geldt overigens dat het bewijs dat aan de gestelde criteria wordt voldaan, moet worden geleverd door middel van een conformiteitsverklaring.¹¹

2.2.10 Internationale overbrenging en geschillenregeling EVOA (uitgangspunt 10)

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 voorkomen 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 voor doen.

De EVOA voorziet voor deze situaties in een geschillenregeling (art. 28 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 (artikel 28 lid 1). 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 een 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.

¹¹ Zie bijvoorbeeld art. 6 van de Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat (Stcrt. 2015, nr. 3498).

2.3 Einde-afvalcriteria en criteria voor bijproducten

Voor bepaalde materialen kunnen op basis van de Kra specifieke Europese- of nationale regelingen worden vastgesteld met criteria voor de beoordeling van de bijproductstatus of de einde-afvalstatus. Deze criteria dienen op basis van de in de artikelen 5, eerste lid, en 6, eerste lid, van de Kra neergelegde algemene voorwaarden te worden vastgesteld.¹² 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.

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**.

¹² Zie artikel 5, lid 2 en lid 3 en artikel 6, lid 2 en lid 3 van de Kra, zoals in 2018 gewijzigd door richtlijn 2018/851.

- de Nederlandse Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat met nationale einde-afvalcriteria voor **steenachtig bouw- en sloopafval**.

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 artikel 5, eerste lid, van de Kra. Het betreft:

- de Nederlandse Regeling [criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen](#) die vooralsnog alleen van toepassing is op **ruwe glycerine**.

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.

Dat betekent niet dat in het geval van export naar of import vanuit een andere lidstaat niet op dergelijke criteria acht moet worden geslagen (zie par. 2.2.10).

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, eerste lid, 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 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.

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. Zoals de Meststoffenwet, 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 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 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.

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 steeds per geval plaatsvinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval.

Zoals in paragraaf 2.2.4 is aangegeven, zijn de drie toetsingsgronden gebaseerd op de voorwaarden voor bijproducten en de einde-afvalstatus die zijn neergelegd in de artikelen 5 en 6 van de Kra, 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 paragraaf 1.5):

- 1 Is het materiaal een bijproduct of een productieresidu?
- 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 productieresidu?

Art. 5, eerste lid van de Kra bevat de voorwaarden om te bepalen of een materiaal een bijproduct (niet-afvalstof) is. Deze bepaling, geïmplementeerd in art. 1.1, lid 6 Wm, stelt vier cumulatieve voorwaarden voor het verkrijgen van de bijproductstatus.

Voorwaarden bijproductstatus

“Een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, kan alleen als een **bijproduct** en niet als een afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1), worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende **voorwaarden**:

- a het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;
- b de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder enige 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;
- 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.”

Met deze voorwaarden onderkent de Kra dat een productieresidu in het licht van de aan de Kra ten grondslag liggende doelstelling van milieubescherming en efficiënt gebruik van grondstoffen (zie paragraaf 2.2.2) niet altijd een afvalstof hoeft te zijn. De voorwaarden van art. 5 Kra 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

Artikel 5 van de Kra is van toepassing op materialen die ontstaan in productieprocessen, kortweg productieresiduen. De Kra spreekt over “een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp”. In de [Guidance van de Europese Commissie over de Kra uit 2012](#) (p. 15) wordt hiervoor de term ‘productieresidu’ gebruikt. Een productieresidu dat voldoet aan de voorwaarden van art. 5, eerste lid, Kra is geen afvalstof maar een bijproduct.

Voorts blijkt uit de Guidance 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.

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 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. 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:

- 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 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 paragraaf 1.5.

Omdat deze drie activiteiten niet als productieprocessen kunnen worden beschouwd, kunnen de materialen afkomstig van deze activiteiten geen ‘bijproducten’ opleveren. Art. 5 van de Kra is hierop dus niet van toepassing.

Voor materialen die voortkomen uit activiteiten in de consumptiefase (onder 1 en 2) moet op basis van de definitie van het begrip afvalstof worden beoordeeld of sprake is van voortgezet gebruik of van een materiaal waarvan de houder zich ontdoet, wil of moet ontdoen (zie 3.1.2). Voor materialen die worden verkregen door nuttige toepassing van afval (onder 3) gelden de voorwaarden voor het verkrijgen van de ‘einde-afvalstatus’ (zie 3.1.3).

Gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen

De in 2018 gewijzigde Kra¹³ 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. De voorwaarden van art. 5 Kra zelf zijn niet gewijzigd, maar wel is de inleidende zin van art. 5, lid 1, van de Kra daartoe gewijzigd.

¹³ Richtlijn 2018/851 van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen.

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.”

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 paragraaf 2.3), worden getoetst aan de voorwaarden voor bijproducten uit art. 5, eerste lid, van de Kra.

Voorwaarde a) wordt hierna besproken bij de toetsingsgrond ‘zeker gebruik’ (paragraaf 3.2), **voorwaarde d)** komt aan bod bij de bespreking van de toetsingsgronden ‘rechtmatig gebruik’ (paragraaf 3.3) en ‘voldoende hoogwaardig gebruik’ (paragraaf 3.4).

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

3.1.2 Voortgezet gebruik of zich ontdoen van?

Anders dan het geval is voor het bepalen van de status van bijproduct (art. 5 Kra) of de einde-afvalstatus (art. 6 Kra) kent de Kra geen specifieke bepaling voor overige situaties waarin de vraag aan de orde is of sprake is van een afvalstof of product (niet-afvalstof). Het gaat dan om alle andere situaties waarin materialen vrijkomen of ontstaan in of na afloop van de **consumptie- of gebruiksfase** van producten, dat wil zeggen bij activiteiten die niet zijn aan te merken als productieprocessen of handelingen van nuttige toepassing van afvalstoffen (zie figuur 1 in paragraaf 1.5).

Consumptiefase

Bij materialen uit de consumptiefase gaat het met name om materialen of producten die vrijkomen in de dienstensector, bij particuliere huishoudens en bij kantoren.

Wanneer deze materialen na gebruik niet zomaar door de houder worden weggegooid, maar aan een ander worden afgegeven met het doel van verder gebruik van het materiaal of product, is in de praktijk vaak lastig te bepalen of sprake is van een stof of voorwerp waarvan de houder zich al dan niet ontdoet of wil ontdoen. Voorbeelden zijn het vrijkomen van onbehandeld hout bij

de velling of snoei van bomen¹⁴, gebruikte elektrische of elektronische apparaten (EAA)¹⁵ en lege inktcartridges die na gebruik door de consument aan de fabrikant worden geretourneerd. Andere voorbeelden betreffen statiegeldsystemen en bijvoorbeeld kringloopwinkels. Ook materialen die door bedrijven gebruikt worden en op grond van contractuele verplichtingen na gebruik teruggaan naar de producent of een derde voor regeneratie, zuivering of herstel met het oog op verder gebruik, de zogenoemde ‘retourlogistiek’, kunnen hieronder vallen.

In deze Leidraad wordt voor deze situaties de term ‘voortgezet gebruik’ gehanteerd.

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. 3 Kra, 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 Kra¹⁶ 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.

¹⁴ Zie de Handreiking onbehandeld hout, V1.01, d.d. 12 oktober 2017. Deze notitie biedt bedrijven en overheden een richtsnoer om aan de hand van de indicatieve voorwaarden ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoogwaardig’ te kunnen bepalen of hout dat vrijkomt bij velling of snoei van bomen als product (geen afvalstof) kan worden aangemerkt.

¹⁵ In de handreiking Hulpmiddelen begrip afdanking – afval EEA, Begrip van status afval en afdanking EEA, 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. Deze handreiking zal in het najaar 2018 digitaal beschikbaar komen op www.afvalcirculair.nl.

¹⁶ Richtlijn 2018/851 van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen.

Zich ontdoen en circulaire economie

“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 aan-

merking komen voor de status van bijproduct (3.1.1). Ook gaat het dus niet om materialen die vrijkomen in de consumptiefase die voldoen aan de toetsingsgronden voor voortgezet gebruik (3.1.2). Voor zover echter wel sprake is van een afvalstof komt de regeling van de einde-afvalstatus in beeld om te beoordelen op welk moment deze afvalstof ‘niet langer’ een afvalstof is als gevolg van een handeling van nuttige toepassing¹⁷ die deze afvalstof heeft ondergaan. (Zie figuur 1 in paragraaf 1.5).

Nuttige toepassing

Een afvalstof kan alleen de einde-afvalstatus verkrijgen wanneer deze afvalstof een handeling van nuttige toepassing heeft ondergaan, zoals omschreven in art. 3 onder punt 15 van de Kra. 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 3, onder punt 17 en punt 16, van de Kra gedefinieerd.

¹⁷ Ook om te bepalen of een handeling als ‘nuttige toepassing’ moet worden beschouwd, moet eerst worden bepaald of sprake is van een afvalstof. Zie paragraaf 2.2.5.



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. Bijlage II bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen”

Recycling:

“elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Dit omvat het opnieuw bewerken van organisch afval, maar het omvat niet energierugwinning, noch het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal”

Vorbereiding voor hergebruik:

“elke 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”

Ook andere handelingen van nuttige toepassing dan recycling en voorbereiding voor hergebruik kunnen er overigens toe leiden dat een afvalstof niet langer als afvalstof wordt beschouwd. Zo kan uit overweging 22 van de Kra worden afgeleid dat een nuttige toepassing voor het bereiken van de einde-afvalfase-status in bepaalde gevallen beperkt kan blijven tot een ‘controle’ van de afvalstof, waarbij wordt nagegaan of zij voldoet aan de criteria om niet langer als afvalstof te gelden.

Regeling van de einde-afvalstatus

Artikel 1.1, zesde lid, van de Wm verwijst naar de regeling van de einde-afvalstatus die is neergelegd in artikel 6 van de Kra.

Die regeling houdt in dat ‘sommige’ specifieke afvalstoffen niet langer afvalstoffen in de zin van art. 3 van de Kra zijn wanneer zij een behandeling van nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan de specifieke criteria die opgesteld moeten worden op basis van de in artikel 6, lid 1 Kra, genoemde vier voorwaarden.

Voorwaarden einde-afvalstatus

“Sommige specifieke afvalstoffen zijn niet langer afvalstoffen in de zin van artikel 3, punt 1), wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingsbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die opgesteld moeten worden onder de volgende voorwaarden”:

- a de stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast 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.
- e De criteria omvatten, indien nodig, grenswaarden voor verontreinigende stoffen, en houden rekening met eventuele nadelige milieugevolgen van de stof of het voorwerp.”

De functie van de regeling van de einde-afvalfase is dus een grondslag te bieden voor de totstandkoming van Europese einde-afvalcriteria voor specifieke afvalstoffen. Ook op nationaal niveau kunnen op basis van de voorwaarden uit art. 6 Kra einde-afvalcriteria worden vastgesteld. Deze Europese of nationale criteria vormen dan het toetsingskader voor de beoordeling of een afvalstof na een behandeling van nuttige toepassing geen afvalstof meer is.

Voor de meeste afvalstoffen gelden op dit moment geen specifieke einde-afvalcriteria (zie paragraaf 2.3). Voor die gevallen bepaalt artikel 6, lid 4, van de Kra 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** van 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 artikel 3, punt 1, van richtlijn 2008/98 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 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”.

In paragraaf B.6.3 van LAP3 is deze rechtspraak over de einde-afvalstatus als volgt samengevat:

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”.

← Ofschoon het Hof in het arrest **Lapin** oordeelde dat op basis van de vier voorwaarden van art. 6, eerste lid, van de Kra ‘niet rechtstreeks’ kan worden vastgesteld dat bepaalde afvalstoffen de einde-afvalstatus hebben verkregen, 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

Deze praktijk van directe toetsing aan de voorwaarden van art. 6 Kra sluit bovendien aan bij, bij de herziening van de Kra in 2018, aan gebrachte wijzigingen wat betreft de regeling van de einde-afvalfase. De vier voorwaarden van art. 6 fungeren in de herziene Kra niet alleen als grondslag voor het vaststellen van Europese of nationale einde-afvalcriteria voor specifieke afvalstoffen, maar vormen op zichzelf het toetsingskader voor de beoordeling van de einde-afvalstatus van alle afvalstoffen waarvoor (nog) geen criteria zijn vastgesteld.

Hierbij is tevens voorwaarde a) gewijzigd, in die zin dat niet moet 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 2.3), worden getoetst aan de voorwaarden voor de einde-afvalstatus uit art. 6, eerste lid, van de Kra.

Voorwaarden a) en b) worden hierna besproken in het kader van de toetsingsgrond ‘zeker gebruik’ (paragraaf 3.2).

Voorwaarden c) en d) komen aan bod bij de bespreking van de toetsingsgronden ‘rechtmatig gebruik’ (paragraaf 3.3) en ‘voldoende hoogwaardig gebruik’ (paragraaf 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 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 bij-

product 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.

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 de uitspraak over **elektronische apparaten** (ABRvS 3 februari 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:192](#)) heeft de Afdeling bestuursrecht-spraak, zich mede baserend op het Shell-arrest, geoordeeld dat door winkeliers aan importeurs geretourneerde voorraadrestanten en door consumenten geretourneerde garantiegoederen

geen afvalstof zijn. Het leveren van deze apparaten door de winkeliers aan de importeurs moet naar het oordeel van de Afdeling worden beschouwd als een ‘voorzetting van het distributieproces in het normale handelsverkeer’. De omstandigheid dat de winkeliers de apparaten niet meer rechtstreeks aan consumenten kunnen verkopen, maakt niet dat deze voor de winkeliers een last zijn waarvan zij zich moeten ontdoen. Omdat het grootste deel van de onderhavige partij apparaten niet hoeft te worden bewerkt of gerepareerd en de partij als één, niet te scheiden partij moet worden aangemerkt, is gebruik zonder voorafgaande bewerking ‘voldoende zeker’, aldus de Afdeling. Voorts vertegenwoordigt de partij een zekere marktwaarde, zoals blijkt uit de door appellante overgelegde facturen. De Afdeling stelt vast dat in deze omstandigheden het risico dat de houder zich van deze partij ontdoet op een manier die nadelige gevolgen voor het milieu kan hebben laag is, te meer indien de stof of het voorwerp in kwestie een niet onaanzienlijke marktwaarde heeft. In de aan deze zaak gerelateerde strafzaak over de uitvoer van deze retourgoederen en voorraadrestanten van Nederland naar Tanzania zijn door het Gerechtshof Den Haag naderhand prejudiciële vragen gesteld aan het Hof van Justitie over de uitleg van het begrip afvalstof (‘zich ontdoen’) uit artikel 3, eerste lid, Kra (Gerechtshof Den Haag 22 september 2017, ECLI:NL:GHDHA:2017:2815).

Bij de beoordeling of het beoogde gebruik van een materiaal voor een specifiek doel voldoende zeker is, spelen met name de volgende 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 citrusschillen voor de productie van diervoeder** d.d. 30 april 2018 is zekerheid van gebruik van de citruspulp beoordeeld aan de hand van intentieverklaringen tussen het bedrijf dat de citruspulp produceert en de primaire leveranciers (supermarkten, retail en horeca) respectievelijk de secundaire leverancier. Ook was relevant dat er een afnemer is die alle pulp 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 tomatentelers 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 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 zijn dat het materiaal **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.

Zo is in het **rechtsoordeel rookgasontzwavelingsgips voor 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 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 (monstername en -analyse), dus voordat het materiaal de locatie verlaat. Zie in vergelijkbare zin het **rechtsoordeel bodemas als ophoog- en funderingsmateriaal in GWW**, 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 GWW**, d.d. 20 juni 2017 en het **rechtsoordeel bodemas als toeslagmateriaal in beton**, d.d. 20 juni 2017.

In het **rechtsoordeel Topcrete voor de toepassing 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 RWZI-slib, 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 pro-**

ductie 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 het **rechtsoordeel aardappelschillen als grondstof 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 gipskarton en gipsvezelplaten**, 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 als bouwstof in de GWW**, d.d. 22 september 2017.

In het **rechtsoordeel PVC-granulaat voor toepassing in drielaags rioleringsbuizen**, 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 als toepassing grondverbeteraar en meststof**, 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 verschillende 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 (energie-opslag) 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 cellen** 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 zuiverings-

proces van afvalwater door rioolwater- en bedrijfsafvalwaterzuiveringsinstallaties (RWZI en AWZI). 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 als grondstof 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 voor de toepassing 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 in het specifieke geval niet voldoende zeker was, biedt de uitspraak van de rechtbank Noord-Nederland in een zaak over een productieresidu van een **biodieselfabriek** (uitspraak van 4 juli 2017, [ECLI:NL:RBNNE:2017:2452](#)).

Een ander voorbeeld biedt de hierboven al genoemde **folierollenzaak** (ABRS 4 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2212](#)).

3.3 Rechtmatig gebruik

De toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' houdt 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.

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. Voor de meeste materialen wordt dit in de eerste plaats bepaald door de Europese verordening REACH.¹⁸

Het **rechtsoordeel PVC-granulaat voor toepassing in drielaags rioleringsbuizen**, d.d. 31 januari 2018 biedt een concreet voorbeeld van een toetsing aan REACH voor cadmium (waarvoor een restrictie geldt) en lood (waarvoor nog geen restrictie geldt) in PVC.

Voor een beperkte groep gevaarlijke stoffen, zoals polychloorbifenylen (PCB's), is niet REACH maar de Europese POP-verordening¹⁹ bepalend. Op grond van deze verordening en de Regeling ver-

wijdering 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.

Naast REACH en de POP-verordening is er wetgeving voor bepaalde categorieën producten, zoals elektrische en elektronische apparatuur, mest, voedselverpakkingen en speelgoed. Het is dus steeds zaak om na te gaan welke publiekrechtelijke (product)wetgeving en daarin opgenomen normen op een bepaald materiaal van toepassing zijn.

Bij de rechtsoordelen is onder meer getoetst aan de volgende wetgeving en daarin opgenomen wettelijke normen:

In het **rechtsoordeel poederkoolvliegias voor productie asfaltvulstoffen**, d.d. 15 maart 2016, is voor het bepalen van de rechtmatigheid van de voorgenomen toepassing van belang dat de poederkoolvliegias een **REACH-registratie** heeft en dat in het **REACH veiligheidsblad** is aangegeven dat de poederkoolvliegias bij opslag, transport en toepassing over het geheel genomen geen ongunstige effecten heeft op het milieu en de menselijke gezondheid.

Daarnaast is aan de hand van een analyserapport over asfalt met alleen poederkoolvliegias als vulstof aangetoond dat het materiaal

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

¹⁹ Verordening 850/2004 van 29 april 2004 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen.

voldoet aan de eisen van **het Besluit en de Regeling bodemkwaliteit**.

Zie in vergelijkbare zin de **rechtsoordelen bodemas als ophoogen funderingsmateriaal in GWW**, d.d. 24 augustus 2016, respectievelijk, d.d. 20 juni 2017, en het **rechtsoordeel bodemas als toeslagmateriaal in beton**, d.d. 20 juni 2017.

In het **rechtsoordeel bodemas 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 als bouwstof in de 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 Bbk**.

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 als grondstof 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 en de Regeling diervoeder 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 **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 voor productie van biogas**, 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 citrusschillen voor de productie van diervoeder**, d.d. 30 april 2018, is naast aan verschillende Europese verordeningen en andere wettelijke eisen in relatie tot diervoeder ook getoetst aan **Verordening 396/2005 tot vaststelling van maximumgehalten aan bestrijdingsmiddelen in of op levensmiddelen en diervoeders**.

In het **rechtsoordeel citrusschillen als grondstof (smaakstof) voor de productie van levensmiddelen**, 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.

3.3.2 Private productnormen

Naast (product)wetgeving kunnen er ook private normen van toepassing zijn op een bepaald type materiaal. Het kan daarbij gaan om bepaalde productspecificaties die door de afnemer of door een bepaalde sector van afnemers worden gesteld, zoals het voldoen aan bepaalde NEN-normen of het beschikken over

bepaalde certificaten op basis van Beoordelingsrichtlijnen (BRL) voor certificering. Ook kan het gaan om specifieke, in het contract tussen houder en afnemer vastgelegde eisen en specificaties met betrekking tot het betrokken materiaal.

In het **rechtsoordeel rookgasontzwavelingsgips voor de productie van cement** en het **rechtsoordeel rookgasontzwavelingsgips voor productie van anhydriet gietvloeren**, beide 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 bindtijdregeelaar voor cement respectievelijk dekvloermortels.

In het **rechtsoordeel rookgasontzwavelingsgips voor de productie van gipskarton- en gipsvezelplaten**, 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 voor toepassing 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 als toepassing grondverbeteraar en meststof**, 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 Keur-compost. 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 voor toepassing in drielaags rioleringsbuizen**, 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-recycalaat (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.

In hoofdstuk B.6 van LAP3 wordt hierover het volgende opgemerkt:

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 betrokken.

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 (zie hoofdstuk B.14);
- 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 voor producten en productnormen 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 milieuregelgeving bestaat en ook nog geen productnormen. In dat geval kunnen zich afhankelijk van de beoogde toepassing nadelige gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid voordoen.

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 sprake van **onrechtmatig 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 gegraneerd 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 automotieve accu's in opnieuw samengestelde accu's voor stationaire energieopslag verzekerd is dat ook voor deze accu's voldaan wordt aan de 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 paragraaf 2.2.4).²⁰

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 3.3.3 opgenomen citaat uit LAP3 is aangegeven dat in ieder geval geen sprake is van een voldoende hoogwaardige toepassing wanneer het productieresidu laagwaardiger wordt toegepast dan de voor dat materiaal vastgestelde

²⁰ 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.

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, eerste lid, Kra zoals geïmplementeerd in art. 10.4 Wm het beoordelingskader voor de hoogwaardigheid van de voorgenomen toepassing.

Afvalhiërarchie

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

Leidt de voorgenomen toepassing van het materiaal tot een 'laagwaardiger' benutting terwijl in de praktijk een vanuit grondstoffenefficiëntie gezien 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 milieunadeel. In dergelijke gevallen is geen sprake van een bijproduct, voortgezet gebruik of eindeafvalstatus, 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 'afvalstoffen' recht biedt daarvoor immers het benodigde instrumentarium.

Het **rechtsoordeel citruschillen als grondstof (smaakstof) voor de productie van levensmiddelen**, d.d. 30 april 2018, maakt de relatie tussen de toetsing aan de voorwaarde '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 hoogwaar-

dig ten opzichte van de voorgeschreven minimumstandaard te kwalificeren.”

In de **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 sectorplan 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 voor de toepassing 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 artikel 5 Kra specifiek aan het verkrijgen van de bijproductstatus nog twee voorwaarden (zie paragraaf 3.1.1.).

Dat betreft de voorwaarde dat het productieresidu ‘onmiddellijk’ moet worden gebruikt ‘zonder enige verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken 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. 5, voorwaarde b), Kra 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 paragraaf B.6.2 van LAP3 wordt de voorwaarde ‘onmiddellijk gebruik zonder enige verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is’ als volgt verduidelijkt:

“**Voorwaarde b** (‘onmiddellijk gebruik’) maakt duidelijk dat de enkele omstandigheid dat het materiaal nog moet worden bewerkt niet noodzakelijkerwijs betekent dat sprake is van een afvalstof. Het gaat er blijkens deze voorwaarde immers om of het materiaal direct kan worden gebruikt zonder verdere bewerking anders dan die welke bij ‘normale productiepraktijken’ gangbaar is”.

In het **rechtsoordeel poederkoolvliegias voor productie voor 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 als bouwstof in de 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 afvalverwerkingshandelingen is nader toegelicht in paragraaf 2.2.5.

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 **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 gang-

bare 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 over de Kra](#) van de Europese Commissie uit 2012 op te maken dat deze voorwaarde nauw samenhangt met de hierboven besproken voorwaarde van ‘onmiddellijk gebruik’. In [paragraaf B.6.2 van LAP3](#) wordt hierover gezegd dat deze voorwaarde in de praktijk veelal geen zelfstandige betekenis heeft:

“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 gipskarton- en gipsvezelplaten**, 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 de GWW**, 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 - Overzicht rechtsoordelen

Stof	Toepassing	Soort aanvraag	Opinie	Datum oordeel	Hoofdstuk in Leidraad					
					H2	Zeker	Rechtmatig	Hoogwaardig	Onmiddellijk gebruik	Integraal onderdeel productieproces
poederkoolvliegias	vulstof asfalt	bijproduct	bijproduct	15-3-2016		3.2.2	3.3.1		3.5.1	
bodemas	GWV (ophoog-/funderingsmateriaal)	bijproduct	bijproduct	24-8-2016		3.2.2	3.3.1			
bodemas	beton in VK	bijproduct	bijproduct	24-8-2016	2.2.1		3.3.1			
Trimfoam	productie van schuim	bijproduct	bijproduct	15-11-2016		3.2.1				
tomatenstengels	massiefkarton	bijproduct	bijproduct	22-12-2016	2.2.5	3.2.1	3.3.1	3.4	3.5.1	
rookgasontzwelingsgips	gipskarton- en gipsvezelplaten	bijproduct	bijproduct	20-6-2017	2.2.1	3.2.3	3.3.2			3.5.2
rookgasontzwelingsgips	bindtijdregelaar cement	bijproduct	bijproduct	20-6-2017	2.2.1	3.2.3	3.3.2			
rookgasontzwelingsgips	anhydriet gietvloer	bijproduct	bijproduct	20-6-2017	2.2.1, 2.2.5	3.2.2	3.3.2		3.5.1	
bodemas	GWV (ophoog-/funderingsmateriaal)	bijproduct	bijproduct	20-6-2017		3.2.2	3.3.1			3.5.2
bodemas	beton	bijproduct	bijproduct	20-6-2017	2.2.1	3.2.2	3.3.1			
Aardappelschillen	diervoeder	bijproduct	bijproduct	22-9-2017		3.2.3, 3.2.4	3.3.1			
LD-staalslak	bouwstof GWV	bijproduct	bijproduct	22-9-2017	2.2.1	3.2.3	3.3.1		3.5.1	
citruschillen	grondstof levensmiddelen	voortgezet gebruik	geen afval	30-4-2018			3.3.1	3.4		
citruschillen	diervoeder	voortgezet gebruik	geen afval	30-4-2018		3.2.1	3.3.1			
kwalidrink - drankresten	koolstofbron afvalwater-zuiveringsproces	einde-afval	einde-afval	23-5-2017		3.2.1, 3.2.3	3.3.2, 3.3.3			
Topcrete	corrosiewerend middel	einde-afval	einde-afval	22-9-2017		3.2.2, 3.2.4	3.3.2	3.4		
compost	grondverbeteraar en meststof	einde-afval	einde-afval	22-9-2017		3.2.3	3.3.2			
Lithium-ion cellen	energie opslag	Einde-afval	einde-afval	22-9-2017		3.2.1, 3.2.3	3.3.3	3.4		
Lithium-ion cellen	energie opslag	einde-afval	einde-afval	19-12-2017		3.2.3				
Beeldbuisglasgranulaat	vulmiddel beton	einde-afval	afval	31-1-2018	2.2.6		3.3.3			
Tomaten- en paprikaloofsap	grondstof vergister	einde-afval	einde-afval	31-1-2018		3.2.2	3.3.1			
PVC-granulaat	rioolbuizen	einde-afval	einde-afval	31-1-2018		3.2.3	3.3.1, 3.3.2			



Deze brochure is een uitgave van:

Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Postbus 20901 | 2500 ez Den Haag

Juli 2018