



Afval of grondstof?

'Afval bestaat niet' staat op de bedrijfwagens van Van Gansewinkel. De afvalbranche ziet afval als grondstof met economische waarde. En als die grondstoffen schaars zijn, dan is het rendabel om ze terug te winnen als producten worden afgedankt (denk bijvoorbeeld aan de kostbare metalen in mobiele telefoons). De branche wil van het negatieve imago van afval af, omdat het de waarde drukt. Ook het Ministerie van Infrastructuur & Milieu (I&M) wil dat we steeds meer toegaan naar een circulaire economie, waarbij uiteindelijk geen afval meer overblijft¹. De ambitie is zelfs om hogere recyclingdoelen te halen dan door Europa verplicht is gesteld: tot 83% dit jaar. Daarmee zitten we aan de Europese top.

Juridisch gezien is er aan het afvalbegrip niets gewijzigd: stoffen of voorwerpen waarvan iemand zich ontdoet is afval. Dat is zo, omdat we niet willen dat afval ongecontroleerd in het milieu terecht komt en daardoor schade voor het milieu en/of de volksgezondheid tot gevolg kan hebben. Er zijn dus regels nodig om dat te voorkomen. Overigens heeft de branche ook regelgeving nodig om de investeringen in recyclingtechnieken voldoende rendabel te maken. Anders ontstaat het gevaar dat er concurrentievervalsing ontstaat. Geen van beide invalshoeken is fout of goed; het zijn verschillende perspectieven van waaruit naar afval wordt gekeken. Er zijn de laatste tijden de nodige ontwikkelingen te melden op afvalgebied. Op het gebied van beleid, regelgeving en jurisprudentie komen de economische en juridische 'werkelijkheid' steeds dichterbij elkaar. In deze publicatie een overzicht van die actuele ontwikkelingen.

De afvalbranche ziet afval als grondstof die economische waarde heeft.



Juridisch gezien is er aan het afvalbegrip niets gewijzigd: stoffen of voorwerpen waarvan iemand zich ontdoet

Webtoets 'Afval of Grondstof'

Het is al weer een paar jaar geleden dat ik in opdracht van het ministerie van I&M heb meegewerkt aan de webtoets 'Afval of Grondstof'. Eind vorig jaar was het dan eindelijk zover dat de webtoets in gebruik werd genomen. Het is een digitale tool om producenten van afval te helpen om te bepalen of iets afval is of niet (in juridische zin). Aan de hand van vragen met een korte toelichting wordt de gebruiker door

een beslisboom geleid en aan het eind rolt daar een conclusie uit. Die conclusie kan 4 uitkomsten hebben: 1) het is afval 2) het is geen afval en is dat ook niet geweest, 3) het is afval, maar valt onder de uitzondering van bijproduct, dus het is nooit afval geweest en 4) het was afval maar heeft zijn afvalstatus verloren. De criteria voor bijproducten en einde afval staan in artikel 5 respectievelijk 6 Kaderrichtlijn Afvalstoffen – afgekort KRA – waarnaar artikel 1.1 lid 6 Wet milieubeheer (Wm) verwijst². Ook is het mogelijk dat de stof of het voorwerp expliciet is uitgezonderd van

de afvalstoffenregelgeving, bijvoorbeeld omdat het onder andere regelgeving valt (bijv. meststoffen of destructiemateriaal/dierlijke bijproducten, zie artikel 10.1a Wet milieubeheer). De webtoets is in eerste instantie een zelfhulpmiddel voor bedrijven, maar de gebruiker kan het eigen oordeel voorleggen aan het bevoegd gezag, die dan een oordeel vormt aan de hand van de door de gebruiker overgelegde informatie. De webtoets vervangt de reeds bekende Handleiding 'Afval of niet'. Het blijft een hulpmiddel voor bedrijven én bevoegde gezagen en is niet juridisch bindend. De webtoets is alleen geschikt voor gebruik binnen Nederland en gebaseerd op Nederlandse regelgeving (hoewel deze regelgeving is gebaseerd op de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen). Het is ook niet van toepassing op (mogelijk) afval dat afkomstig is uit andere lidstaten van de EU of daarbuiten. Daarvoor geldt nog steeds de eis dat de buitenlandse autoriteiten bepalen of iets afval is of niet. De webtoets is wel met Europees geld en in samenwerking met het engelse Environment Agency opgezet. In Engeland kennen ze een dergelijk hulpmiddel ook en andere Europese lidstaten zijn geïnteresseerd.

De webtool is te vinden via de link:
<http://www.rwsleefomgeving.nl/onderwerpen/afval/afval/toetsing-afval/>

Op de website is ook een handleiding voor de gebruiker beschikbaar.





Zonder een ontoedener is er juridisch géén afvalstof!

Restrisico's

Een van de lastigste vragen die beantwoord diende te worden bij het opzetten van de beslisboom was of aan het vierde criterium van bijproduct en einde afval is voldaan indien de stof voldoet aan de regelgeving die eisen stelt aan de toepassing (de zgn. productregelgeving). Dit criterium houdt voor beide categorieën in dat 'het gebruik van de stof over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid heeft'. Is dit een extra eis die gesteld wordt naast de eis dat de stof rechtmatig moet worden toegepast? Voorbeelden: verontreinigde baggerspecie die voldoet aan de eisen van het Besluit bodemkwaliteit voor gebruik in grootschalige toepassingen of verontreinigde grond dat voldoet aan de eisen van het Besluit bodemkwaliteit om als industriegrond te kunnen worden toegepast³. Kennelijk heeft de wetgever gemeend dat ons milieu en onze gezondheid voldoende worden beschermd door de eisen die het Besluit stelt. Denk ook aan de zgn. Reach regeling voor gevaarlijke stoffen.⁴

Aanvankelijk had ik mijn twijfels of een producent zelf nog zou moeten onderzoeken of de stof mogelijk toch nog schadelijke restverontreinigingen zou kunnen bevatten, ook al voldoet de stof aan de eisen van de voor de betreffende

stof toepasselijke productregelgeving (of als productregelgeving ontbreekt). Uit jurisprudentie (zie hierna) trek ik de conclusie dat dat niet nodig is. Als de wetgever geen extra eisen stelt aan stoffen die niet het etiket 'afval' hebben gekregen, waarom dan wel bij stoffen die voorheen als afvalstoffen werden aangemerkt? Het kan dan gaan om primaire grondstoffen, maar ook om stoffen waarvan niemand zich ontdaan heeft. Zonder een ontoedener is er juridisch géén afvalstof! Dat wordt vaak vergeten, ook door de staatssecretaris van I&M in handhavingszaken van de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) met betrekking tot de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA), (zie hierna). Bovendien is het de bedoeling dat we zoveel mogelijk afvalstoffen zo hoogwaardig mogelijk weer in de economie terug brengen. Als dat niet kan door het voorkomen dat ze in de afvalstoffenfase terecht komen (preventie), dan toch door hergebruik (tegenwoordig valt dat ook onder preventie: zie de definitie in artikel 1.1 lid 1 Wm) en anders na nuttige toepassing (= alle handelingen waarbij afvalstoffen een nuttige bestemming krijgen. Daaronder vallen: voorbereiding van hergebruik, recycling (afval wordt materiaal) en energie-terugwinning). Pas als die mogelijkheden zijn uitgeput of niet rendabel zijn mag er verbrand (zonder energieretrouw) of gestort worden. Dat is voor steeds minder afvalstromen



Verbranden is voor steeds minder afvalstromen weggelegd.

weggelegd.⁵ Als productregelgeving ontbreekt of er mogelijk toch restverontreinigingen in de stof aanwezig zijn die schadelijk kunnen zijn, dan kunnen de diverse zorgplichten nog als vangnet fungeren. Denk aan: artikel 13 Wbb (Wet bodembescherming, landbodern), art. 7 BBK (Besluit bodemkwaliteit, oppervlaktewaterlichaam) en art. 6.8 Waterwet (waterboderns).

Voor papier kwamen de betrokken organisaties er niet uit.



1 Het programma 'Van Afval naar Grondstof' (afgekort tot VANG) omvat de uitwerking van het Afvalpreventieprogramma Nederland, dat Nederland op grond van de KRA verplicht is op te stellen.
2 De Kaderrichtlijn Afvalstoffen 2008/98/EG is geïmplementeerd in artikel 1.1 (definities) en hoofdstuk 10 Wet milieubeheer (afvalstoffen) en is 5 maart 2011 in werking getreden (wet van 3-2-2011, Stb. 2011, 103 (TK 32392)).
3 Niet verontreinigde grond en ander van nature voorkomend

materiaal, afgegraven bij bouwactiviteiten valt op grond van artikel 10.1a sub c Wm niet onder de afvalstoffen regelgeving indien vaststaat dat het materiaal in natuurlijke staat zal worden gebruikt voor bouwdoeleinden op de locatie waar het werd afgegraven. Verontreinigde grond moet wel worden getoetst aan de criteria van artikel 5 (bijproduct) of 6 (einde afval) indien iemand in de keten zich ervan ontdoet.
4 Reach-Vo. 1907/2006. Reach=registratie, evaluatie en autorisatie van chemische stoffen (titel 9.3 Wm)

Producten zijn verplicht om stoffen te registreren ten behoeve van de bepaling van risico's. Dat kan een probleem zijn voor stoffen die voorheen afvalstoffen waren. Er geldt een vrijstelling van de registratieplicht voor stoffen die op bijlagen IV of V staan (o.a. glas, compost en biogas).
5 De beroemde 'Ladder van Lansink' bestaat nog steeds en is leidend voor het beleid en is verwerkt in het Landelijk Afvalbeheerplan (afgekort tot LAP) dat kort geleden is gewijzigd (zie www.lap2.nl). Het derde LAP zit er aan te komen.