

# Van afvalstoffen tot materialen

## Implementatie van de nieuwe Kaderrichtlijn Afvalstoffen in de Wet milieubeheer

### Inleiding

De implementatie (= omzetting) van de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen van 19 november 2008 (nr. 2008/98/EG; hierna afgekort tot KRA) in de Wet milieubeheer is op 5 maart 2011 in werking getreden (Stsb. 2011, 103 en TK 32392). Voor de praktijk heeft deze aanpassing van (vooral) hoofdstuk 10 Wet milieubeheer de nodige gevolgen. Ook dient nog een aantal onderwerpen nader te worden uitgewerkt. Afvalstoffen worden, ook in juridisch opzicht, opgewaarderd tot materialen. Het is lucratief gebleken om 'creatief' om te gaan met afvalstoffen en daarom zijn zij vaak onderwerp van (strafrechtelijk) onderzoek. Voor handhavers dus ook tijd om na te gaan wat er zoal verandert. Hieronder een overzicht met aandachtspunten.

*Afvalstoffen worden, ook in juridisch opzicht, opgewaarderd tot materialen.*



*De EVOA blijft de rechtstreeks werkende Europese Verordening voor de Overbrenging van Afvalstoffen.*



### Aanleiding voor nieuwe richtlijn

De nieuwe richtlijn is het resultaat van een zoektocht naar een nieuw evenwicht tussen de bescherming van het milieu en volksgezondheid (waarop tot begin deze eeuw sterk de nadruk heeft gelegen) en de economische waarde die afvalstoffen vertegenwoordigen, onder andere doordat zij (primaire) grondstoffen kunnen vervangen. Primaire grondstoffen worden steeds schaarser en de druk om de mogelijkheden om afvalstoffen nuttig toe te passen te verruimen neemt toe. Maar dat is niet alles: het begrip afvalstof heeft een negatief imago. Het bedrijfsleven wil van dat imago af en spreekt liever van secundaire grondstoffen of – nog beter – materiaalhergebruik. De jurisprudentie van het Europese Hof (op grond van de oude richtlijn 2006/12/EG) biedt daartoe te weinig mogelijkheden.

Een ander belangrijk aandachtspunt op Europees niveau is dat voorkomen moet worden dat er te grote verschillen ontstaan tussen de EU lidstaten in de interpretatie van het afvalstoffenbegrip. Door de (inmiddels vrijwel) open afvalmarkt in Europa zal het afval stromen naar het land/de landen waar de regelgeving het minst strikt is en waardoor verwerking het goedkoopste is. Landen, met name in Noordwest-Europa, moeten dan met lede ogen aanzien dat hun dure investeringen in bijvoorbeeld afvalverbrandings-installaties met een hoog rendement aan energierugwinning of geavanceerde scheidingsinstallaties, niet rendabel genoeg blijken te zijn, terwijl andere lidstaten, met name in Zuid- en Oost-Europa, hun afval voor het grootste deel nog steeds storten.

De nieuwe richtlijn vervangt drie eerdere richtlijnen. Naast de gelijknamige richtlijn (2006/12/EG) wordt ook die voor gevaarlijke afvalstoffen (91/689/EG) en voor afgewerkte olie (75/439/EG) vervangen. Met deze integratie wordt beoogd om één overkoepelend kader neer te zetten voor de communautaire afvalstoffenregelgeving voor zowel gevaarlijke als niet gevaarlijke afvalstoffen. Daarnaast blijft wel de EVOA, de rechtstreeks werkende Europese Verordening voor de Overbrenging van Afvalstoffen, voor het grensoverschrijdend transport van afvalstoffen binnen en buiten de EU bestaan.

### Wijzigingen Wet milieubeheer (Wm)

Uitgangspunt van Nederland bij de implementatie

**Afvalstoffen:** alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

van de KRA is geweest om dat zoveel mogelijk één op één te doen, dus zonder 'nationale koppen'. De KRA is dus bijna letterlijk geïmplementeerd in de Wm of de Wm verwijst naar artikelen in de KRA. De definities zijn overgenomen in art. 1.1 Wm en de rest heeft geleid tot wijzigingen en aanvullingen van hoofdstuk 10 over afvalstoffen. Daarmee komt de beoogde uniformiteit in interpretatie en toepassing in alle EU landen dichterbij. In het hierna volgende, aandacht voor een aantal essentiële onderwerpen.

#### *Afbakening begrip afvalstof: toepassingsgebied KRA*

Belangrijk is dat de (ruime) definitie van afvalstof niet is veranderd: zie kader. Als een stof aan deze definitie voldoet is het een afvalstof, tenzij het expliciet is uitgezonderd.

Zodra er een ontdoener is, is een stof een afvalstof totdat het zijn status van afvalstof verliest. De nieuwe richtlijn kent wel een belangrijke categorie producten die buiten het afvalstoffenbegrip blijft en dat zijn de bijproducten. Daarover later meer.

Indien categorieën stromen of specifieke stromen niet **expliciet** zijn uitgesloten van de richtlijn dan vallen ze eronder. Met andere woorden: de richtlijn functioneert als vangnet.

Voor de systematiek van de KRA met betrekking tot het toepassingsgebied van de richtlijn verwijs ik naar de tekst opgenomen in het kader. Tevens is de vindplaats in de (gewijzigde) Wet milieubeheer vermeld en de toevoeging of het nieuw is ten opzichte van de oude regeling.

*Zodra er een ontdoener is, is een stof een afvalstof totdat het zijn status van afvalstof verliest.*



#### **Systematiek KRA/Wm: wanneer afvalstof?**

Definitie: afvalstoffen (art. 1.1 lid 1 Wm - inhoudelijk niet gewijzigd): alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Uitbreiding van het begrip afvalstoffen:

- Onder 'het zich (door afgifte) ontdoen van' valt ook (artikel 1.1 lid 5 Wm: 4 is nieuw):
  1. nuttig toepassen/verwijderen van afvalstoffen binnen de inrichting
  2. nuttig toepassen/verwijderen in een andere inrichting die tot dezelfde natuurlijke of rechtspersoon behoort als de inrichting waar de afvalstoffen zijn ontstaan
  3. de tijdelijke afgifte van afvalstoffen voor nuttige toepassing
  4. het voor verwerking afgeven van afvalstoffen aan een afvalstoffenhandelaar.

Beperkingen van het begrip afvalstoffen:

- Definitie van 'hergebruik' (artikel 1.1 lid 1 Wm-nieuw): Elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld. Hergebruik valt in de afvalhiërarchie onder de hoogste prioriteitscategorie 'preventie' (zie artikel 10.4 Wm - nieuw).  
*N.B. de 'voorbereiding voor hergebruik' is wel gedefinieerd als nuttige toepassing bestaande uit controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten (.....), die afvalstoffen zijn geworden, worden klaargemaakt zodat ze zullen worden hergebruikt zonder dat verdere voorbehandeling nodig is.*
- Bijproducten (art. 1.1 lid 6 Wm – nieuw)  
Deze stoffen worden in ieder geval niet aangemerkt als afvalstoffen indien zij voldoen aan de in art. 5 Kaderrichtlijn Afvalstoffen gestelde voorwaarden en criteria.
- Stoffen die hun status van afvalstof hebben verloren door een behandeling voor nuttige toepassing en voldoen aan de criteria die volgens artikel 6 leden 1 en 2 van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen worden vastgesteld, met uitzondering van die stoffen die in ieder geval als afvalstof worden aangewezen bij ministeriële regeling (art. 1.1 lid 6 Wm: nieuw)

#### Afvalstoffen waarop Hoofdstuk 10 Wm niet van toepassing is

(artikel 10.1a Wm – nieuw): Stoffen die afvalstoffen zijn, maar die

- vallen onder andere (Europese) regelgeving, bijvoorbeeld destructieregelgeving, gevaarlijke stoffen (REACH, hoofdstuk 9 Wm), meststoffenregelgeving of
- uitgezonderd zijn omdat de toepasselijkheid van de afvalregelgeving leidt tot hinderlijke beperkingen voor de toepassing van deze stoffen of voorwerpen, bijvoorbeeld niet ontgraven verontreinigde grond, ontgraven niet verontreinigde grond, stro en ander van natuurlijk, niet gevaarlijk materiaal, rechtstreeks afkomstig uit de land- of bosbouw 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.