

VANDOORNE[⊕]

End-of-waste

Van afval naar grondstof

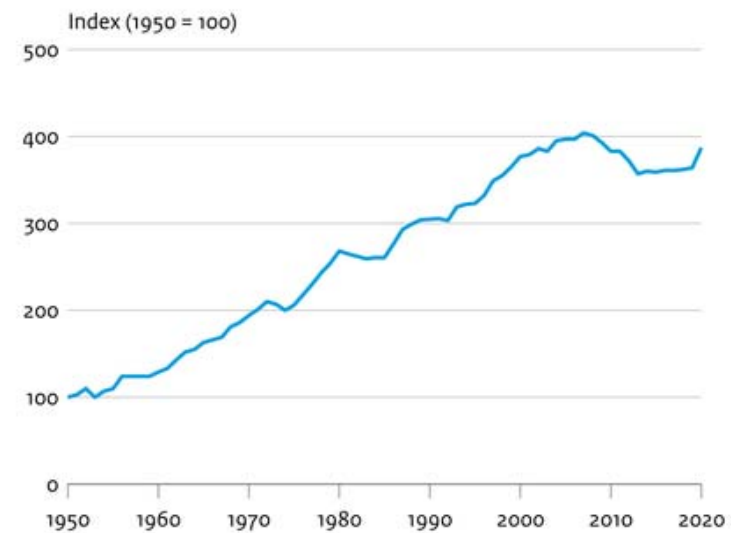


Groei afvalstoffen

Afvalstoffen, toename

- Jaren '70 → Lekkerkerk
- IBS '81
- Afvalstoffenwet
- Chemische afvalstoffenwet
- Wet milieubeheer

Huishoudelijk afval per inwoner



Bron: CBS

LADDER VAN LANSINK 2.0



Powered by Recycling.nl



Kaderrichtlijn afvalstoffen (2008/98)

Aldus Lansink:

De motie werd in 1993 – dus pas 13 jaar later -ingebouwd in de Wet milieubeheer. Intussen was de term ‘Ladder van Lansink’ in zwang gekomen. De alliteratie heeft ongetwijfeld geholpen bij de verspreiding van het begrip, dat als synoniemen afvalhierarchy en voorkeursvolgorde kent. Weer (ruim) 13 jaar later – in 2008 – werd de Ladder van Lansink opgenomen in de Europese Kaderrichtlijn Afvalstoffen.

De KRA is een Europese richtlijn, die in feite alle handelingen met gewone en gevaarlijke afvalstoffen bepaalt. De KRA bepaalt wanneer een stof een afvalstof is (art. 3 onder 1). Tevens geeft de KRA het kader aan, wanneer sprake is van een bijproduct (art. 5) of wanneer sprake is van EOW (art. 6). De KRA is in 2020 aangepast, waarbij de EOW criteria enigszins zijn versoepeld, bijvoorbeeld is de voorwaarde dat ‘de stof of het voorwerp gebruikelijk wordt toegepast voor specifieke doelen’ aangepast door het woord ‘gebruikelijk’ te verwijderen.

Verder zijn de lidstaten verantwoordelijk gesteld voor het nemen van passende maatregelen om te zorgen dat afval, dat een behandeling voor recycling of andere nuttige toepassing heeft ondergaan, niet langer als afval wordt beschouwd, mits deze voldoet aan de genoemde voorwaarden (artikel 6 lid 1). NL heeft nimmer passende maatregelen genomen om actief EOW te bewerkstelligen. Incidentele beslissingen zijn genomen op rijksniveau om een bijproduct- of EOW status vast te stellen. Meestal ook vanwege druk uit de markt.

De KRA is omgezet in de Wet milieubeheer (H 10 afvalstoffen) en het beleid is opgenomen in het LAP3.



LAP3

Het LAP verwoordt niet alleen meer het beleid om afvalstoffen te verwerken conform de ladder van Lansink. Het geeft ook expliciet tekst voor het beleid naar een circulaire economie. In beleidskader B.1 (naar een circulaire economie) is omschreven op welke wijze:

- het instrument minimumstandaard is bij uitstek geschikt om achterblijvers een duw in de goede richting te geven en te voorkomen dat terugval naar laagwaardiger verwerking;
- met het beschreven beleid ten aanzien van internationaal transport van afvalstoffen kunnen (in beginsel) bepaalde innovaties worden beschermd en gestimuleerd;
- door een juiste beoordeling of een materiaal een afvalstof is of niet, kunnen beperkingen van afvalregelgeving vervallen wanneer deze niet nodig zijn, maar juist van toepassing blijven wanneer dit voor sturing van stromen of bescherming van het milieu wel wenselijk is. Het LAP werkt het onderscheid tussen afvalstof-of-niet beleidsmatig uit;
- de aanwezigheid van zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) in producten is een belangrijk aandachtspunt bij de transitie naar een circulaire economie. Niet altijd is er een onaanvaardbaar risico voor mens en milieu wanneer afval met ZZS wordt gerecycled. Het LAP bevat de uitwerking hoe Nederland met deze problematiek omgaat.



LAP3

LAP3

Het landelijk afvalbeheersplan geeft het beleid weer ten aanzien van afvalstoffen. Sinds enkele jaren bevat dit LAP ook een hoofdstuk over de vraag wanneer een afvalstof geen afvalstof meer is, dat is hoofdstuk B.6.

Verder geeft de rijksoverheid een leidraad uit, de 'Leidraad afvalstof of product', laatstelijk gewijzigd in 2021.

In deze documenten is weergegeven dat er in feite drie routes bestaan om te beoordelen dat geen sprake is van een afvalstof:

- Voortgezet gebruik (afvalstoffendefinitie)
- bijproduct (artikel 5)
- einde afvalstof (EOW) (artikel 6)



Art. 5 Bijproduct

Artikel 5

Bijproducten

1. 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.



Voortgezet gebruik

Anders dan het geval is voor het bepalen van de status van bijproduct (zie paragraaf B.6.2.2) of die van de einde-afvalstatus (zie paragraaf B.6.2.3), kent de Kra noch de Wm een specifieke bepaling voor alle andere situaties waarin de vraag aan de orde is of sprake is van een afvalstof of product.

Echter, in overweging 61 van Richtlijn 2018/851, die de Kra heeft gewijzigd, is expliciet opgenomen dat er situaties zijn waarbij een materiaal wordt overgedragen van een houder aan een ander zonder dat de intentie er is om zich van het materiaal te ontdoen. Ook in deze gevallen hoeft een materiaal dus niet de afvalstatus te verkrijgen en blijft het een product.

Voor deze gevallen wordt in Nederland in het LAP en de leidraad de term '(voorgezet) gebruik' gehanteerd en is de afvaldefinitie uit artikel 1.1, eerste lid, van de Wm de wettelijke beoordelingsgrondslag. In feite geeft (voortgezet) gebruik aan wanneer sprake is van 'zich niet ontdoen' en wanneer dus géén sprake is van een afvalstof.



Art. 6 EOW

Einde-afvalfase

1. 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.

4. Wanneer er op het niveau van de Unie of op nationaal niveau geen criteria zijn vastgesteld krachtens respectievelijk de leden 2 of 3, kan een lidstaat per geval besluiten, of passende maatregelen nemen om te verifiëren, dat bepaalde afvalstoffen niet langer afval zijn op grond van de voorwaarden van lid 1 en dit, in voorkomend geval, in lijn met de vereisten van lid 2, onder a) tot en met e), en rekening houdend met grenswaarden voor verontreinigende stoffen en eventuele negatieve gevolgen voor het milieu en de menselijke gezondheid.



Art. 6 EOW

Einde-afvalfase

5. Een natuurlijke of rechtspersoon die:

- a) voor de eerste maal een materiaal gebruikt dat niet langer afval is en niet in de handel is gebracht, of
- b) een materiaal voor het eerst sinds het niet afval langer is in de handel brengt, ziet erop toe dat het materiaal voldoet aan de desbetreffende vereisten

uit hoofde van de wetgeving inzake chemische stoffen en producten. Aan de voorwaarden van lid 1 moet zijn voldaan voordat de wetgeving inzake chemische stoffen en producten van toepassing is op het materiaal dat niet langer afval is.

Samenvattend:

De cumulatieve toetsingsgronden zijn:

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

(bij EOW ook) Bij de einde-afvalroute moet aanvullend worden beoordeeld of het materiaal ter zake een afvalstof is geweest en dat het een volledige behandeling van nuttige toepassing heeft ondergaan (artikel 1.1, achtste lid, eerste zin, van de Wm).



Rechtsoordelen

RWS gaf 'rechtsoordelen', ten aanzien van de bijproduct status of de EOW status van een stof. Daarvan zijn tot nu toe enkele tientallen voorbeelden bekend (zie bijlage AfvalCirculair).

Formeel vanwege een aanpassing van de Wet milieubeheer agv de KRA, maar informeel vanwege grote drukte bij dit loket, geeft RWS Sinds januari 2019 geen individuele rechtsoordelen meer. De mogelijkheid om rechtsoordelen te geven is overgelaten aan de lokale overheden.

Wie geeft het rechtsoordeel? Volgens een FAQ bij het LAP3 is dat de overheid die bevoegd is bij een inrichting die de stoffen toepast. Bij de vraag 'wat kan een bevoegd gezag opnemen in de omgevingsvergunning over de status van een materiaal', volgt het antwoord 'Nee, het bevoegd gezag van een inrichting waar de afvalstoffen worden verwerkt kan geen oordeel geven over de status van een materiaal op het moment dat het de inrichting verlaat'.

Dat is onjuist, elk bevoegd gezag kan een rechtsoordeel geven. De overheid die bevoegd is een milieuvergunning te verlenen voor een inrichting, kan niet bepalen waar het resultaat van bewerking gebruikt mag gaan worden, dat is juist.

De praktijk is dat vele overheden verdeeld zijn over de vraag wie, wanneer een rechtsoordeel mag geven, maar dat in feite elk bevoegd gezag een oordeel mag geven.

Mijn advies, stel zelf vast dat EOW is bereikt. Dat is een mogelijkheid, een rechtsoordeel is niet nodig! Deze is expliciet opgenomen in de kamerbrief van 4 april 2022 (bijlage).



Kamerbrief 4 april 2022

Kamervragen inzake BBC (zie hierna), antwoord Stas Heijnen 4 april 2022 (TK 2021-2022 2321)

Kunt u toelichten hoe u ervoor gaat zorgen dat bedrijven die overwegen om miljoenen euro's te investeren in herwinning van een grondstof rechtszekerheid krijgen?

De houder is primair verantwoordelijk voor het vergaren van het benodigde bewijs om de (afval)status van het materiaal te kunnen onderbouwen. Bedrijven kunnen dus zelf aan de slag gaan om voldoende te onderbouwen dat hun materiaal een product is en geen afvalstof. Dit sluit aan bij de eigen verantwoordelijkheid van een producent die een product in de handel wil brengen. Om te ondersteunen in deze onderbouwing zijn tal van hulpmiddelen beschikbaar, zoals deels genoemd in mijn antwoord op vraag 2 (helpdesk/leidraad). Hoewel er dus geen formeel besluit nodig is om van een materiaal een afvalstof te maken of een product, komt de vraag of een materiaal een afvalstof is of een product vaak ter sprake in procedures waarin een bepaald besluit wel nodig is.

De bevoegdheid vanuit de afvalstoffenwet- en regelgeving om te beslissen op de bewijsvoering van bedrijven is gedecentraliseerd en ligt daarmee uitdrukkelijk niet bij de rijksoverheid (met uitzondering voor internationaal transport). In Nederland zijn de colleges van burgemeesters en wethouders of de gedeputeerde staten het bevoegde gezag in het kader van de vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken. In de praktijk voeren de regionale omgevingsdiensten deze bevoegdheid uit in opdracht van de provincies en gemeenten. Bij import en export is de ILT bevoegd gezag.



Reach/POP/ZZS

De REACH-Verordening (EG) nr. 1907/2006 heeft betrekking op de registratie van stoffen. Deze verordening is niet van toepassing op afvalstoffen, maar (onder omstandigheden) wél op stoffen die uit afvalstoffen worden teruggewonnen/vervaardigd.

In artikel 3, punt 8), van REACH wordt vervaardiging gedefinieerd als "productie of extractie van stoffen in natuurlijke toestand". Stoffen die tijdens de afval- en terugwinningsfase een chemische verandering hebben ondergaan (bijvoorbeeld bepaalde slakken, zoals verweerde staalslakken, vlieg-as, of de creatie van methaan tijdens "materiaalrecycling" van polymeren) vallen duidelijk onder deze definitie. In bepaalde terugwinningsprocessen die resulteren in teruggewonnen stoffen verandert de chemische samenstelling van stoffen niet (met name bij mechanische verwerking of recycling, zoals sortering, scheiding, verwijdering van gevaarlijke stoffen, homogenisering, en behandeling om de macrostructuur van het materiaal te veranderen, zoals het vermalen (toeslagmaterialen), snijden, shredden (schroot), granuleren (plastic afval) en verbrijzelen van materialen, waarna ze zonder chemische verandering worden hergesmolten). Dat houdt dus geen vervaardiging/terugwinning in, maar meer het herschikken van de bestaande stof.

Indien toch een nieuwe stof wordt vervaardigd, dient in beginsel aan de (pre-) registratieplicht te worden voldaan (bij gebreke waarvan de stof niet in de handel mag worden gebracht, en ook geen EOW is bereikt ex art. 6 KRA!).



Reach/POP/ZZS

Voor EOW-stoffen geldt echter een belangrijke vrijstelling: artikel 2, lid 7, onder d) REACH

Artikel 2, lid 7, onder d), punt i), van REACH bepaalt “dat de stof die resulteert uit het terugwinningsproces dezelfde is als de stof die is geregistreerd overeenkomstig titel II”. Dit gedeelte van de wetstekst bevat twee vereisten: de vrijstelling berust op een bestaande registratie en de teruggewonnen stof is dezelfde als de geregistreerde stof.

POP-verordening

De POP-verordening (EU/2019/1021) regelt de uitfasering van POP's, persistente organische pollutants, zoals PCB's. Op grond van artikel 3, eerste en tweede lid, van de verordening is het vervaardigen, in de handel brengen of gebruik van in bijlagen I en II bij de verordening opgenomen stoffen als zodanig, in mengsels of als bestanddeel van voorwerpen, verboden.

Artikel 7, vierde lid, van de verordening kent een uitzondering voor afval met POP onder een bepaalde concentratiegrenswaarde. De verordening zal binnenkort worden gewijzigd. De concentratiegrenswaarden voor bepaalde stoffen worden aangescherpt. POP-afval, indien mogelijk met inbegrip van de recycling ervan, moet op milieuhygiënisch verantwoorde wijze worden beheerd en zo min mogelijk impact hebben op de volksgezondheid en het milieu. De resulterende secundaire grondstoffen moeten altijd veilig kunnen worden gebruikt, doelmatig zijn, en voor zover mogelijk vrij zijn van giftige stoffen. Dit moet er ook voor zorgen dat de mate waarin giftige stoffen in het milieu terechtkomen tot een minimum wordt beperkt, en dat dus wordt bijgedragen tot de ambitie om alle verontreiniging tot nul terug te dringen door de milieu- en gezondheidseffecten van de stoffen te verminderen. Te dien einde moeten geschikte en geavanceerde sorteer- en reinigingstechnologieën beschikbaar zijn.



Reach/POP/ZZS

ZZS zijn chemische stoffen die in producten zijn verwerkt, en als zorgwekkend voor mens en milieu moeten worden gecategoriseerd. Het bekendste voorbeeld hiervan is PFAS/PFOA.

De kern van het beleid is de minimalisatie van ZZS. Echter de volgende problemen voor de afvalverwerkers dienen zich daarbij aan:

- Welke ZZS zitten in welk afval?
- Wat is de techniek om de ZZS te verwijderen?
- Wat is minimalisatie, met andere woorden: wat is de norm?

Om te bepalen welke ZZS in welk afval zouden kunnen voorkomen, wordt tegenwoordig gebruik gemaakt van het SGS Intron-rapport en voor lozingen van afvalwater zijn de beleidsdocumenten 'Algemene Beoordelings-Methodiek' en het Handboek Immissietoets voorhanden. Afvalverwerkende bedrijven worden verzocht dan wel verplicht in het kader van vergunningaanvragen om het risico op aanwezigheid van ZZS in het te ontvangen afval op te geven. Overigens is het Mor, waarin is opgenomen welke informatie dient te worden verstrekt door een vergunningaanvrager-/houder, bij mijn weten hierop nog niet aangepast.



Voorbeelden & Tips

- Plastic recycling via pyrolyse tot een olie
- Bandenrecycling tot rubbergranulaat via pyrolyse naar olie en gas
- Kunstgrasmatten recycleren tot zand en rubber en matten/plastic

TIPS

- Zorg voor een duidelijke identificeerbare in- en output;
- Check of regel productspecificaties;
- Zorg ervoor dat aan Reach/POP/ZZS beleid wordt voldaan;
- Zorg ervoor dat het product over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid heft.
- Voer geen overleg met het bevoegd gezag en zeker niet met ILT ☺



Jeanette Ozinga



Jeanette Ozinga
Advocaat, Adviseur

Contact informatie

M +31 (0)6 547 86 168

E ozinga@vandoome.com

Jeanette is specialist op het gebied van het milieurecht en adviseert al sinds 1991 vele bedrijven en overheden op het gebied van milieuaspecten, waaronder momenteel op de actuele thema's afvalstoffenvraagstukken en energietransitie.

Jeanette studeerde aan de RUG af in twee richtingen (Nederlands Recht en Publiekrecht; Mr. Drs.) Daarna deed zij bij diverse milieuadviesbureaus en advocatenkantoren ervaring op, waaronder bij Houthoff en de afgelopen jaren haar eigen kantoor Ozinga Advocaten.



Links

Link 20220421 Kamerstuk :

<https://forum.vandoorne.com/vandoorne/viewSharedContent.action?linkParam=Wgs6Lc42YV4=>

Link Richtsnoer voor afval en teruggewonnen stoffen versie 2, mei 2010 :

<https://forum.vandoorne.com/vandoorne/viewSharedContent.action?linkParam=OgNTVQoBQ3s=>

Link Toetsing afval of grondstof :

<https://forum.vandoorne.com/vandoorne/viewSharedContent.action?linkParam=ee7pbiWKIT4=>

Link Tweede Kamer der Staten-Generaal :

<https://forum.vandoorne.com/vandoorne/viewSharedContent.action?linkParam=2nTzgCPAy34=>



Van Doorne N.V.

Jachthavenweg 121, 1081 KM Amsterdam

Postbus 75265, 1070 AG Amsterdam

T +31 (0)20 6789 123 F + 31 (0)20 7954 589

info@vandoorne.com • vandoorne.com

Van Doorne UK B.V.

125 Old Broad Street, London EC2N 1AR, United Kingdom

+44 20 7073 0465 • london@vandoorne.com



GAAT VERDER • BLIJFT DICHTBIJ