



Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

# Handreiking afvalstof of niet-afvalstof

Versie bij ontwerp-CMP

## Ontwerp Circulair Materialenplan

# Handreiking afvalstof of niet-afvalstof

### Inspraak

Dit document is een onderdeel van het Ontwerp Circulair Materialenplan (ontwerp-CMP) voor de inspraakprocedure. Eenieder krijgt de gelegenheid om in deze periode verbeterpunten of suggesties aan te dragen voordat het CMP definitief wordt vastgesteld.

De Wet milieubeheer bepaalt dat voor het vaststellen van het CMP een procedure van inspraak moet worden gevolgd. Dit geldt niet voor alle onderdelen voor het CMP, maar wel voor de onderdelen die doorwerken in de besluiten van bevoegde gezagen. In het CMP staan deze teksten onder de kop 'Toetsingskaders'.

Zienswijzen op de toetsingskaders worden van een formele reactie voorzien in een reactienota. Daarin wordt aangegeven hoe de zienswijzen zijn verwerkt in het definitieve CMP, of worden argumenten gegeven voor waarom zienswijzen niet tot aanpassing hebben geleid. Zienswijzen op de toelichtende onderdelen worden wel bekeken op mogelijkheden om het CMP te verbeteren, maar worden niet van een formele reactie voorzien in de reactienota.

Dit onderdeel van het CMP bevat geen toetsingskaders.

### Pdf's ontwerp-CMP worden website

De definitieve tekst van het CMP wordt een website. Deze handreiking komt dan als een pdf beschikbaar op de website. Enkele tips voor het lezen van de pdf's:

- In deze pdf kunt u in de browser of de pdf-reader linksboven of rechtsboven een inhoudsgave uitklappen, genaamd 'inhoud' of 'bladwijzers'.
- Onderstippelde woorden in de tekst zijn begrippen. Zie in het ontwerp-CMP de begrippenlijst onder het deel 'Instrumenten'.
- De [[Interne links](#)] in het CMP worden in het ontwerp-CMP nog in blauw met rechte haken weergegeven, maar deze verwijzingen werken nog niet. De links worden op de website van het definitieve CMP werkend gemaakt.

Dit document is opgemaakt voor digitoegankelijkheid. Kunt u de tekst of afbeeldingen niet lezen? Neem dan contact op via 088-7977102 of het [contactformulier](#) van de helpdesk.

Status: Ontwerp Circulair Materialenplan voor inspraak

Afzender: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat

Datum: januari 2025

Website: [circulairmaterialenplan.nl](http://circulairmaterialenplan.nl)

# Inhoud

1. Over deze handreiking.....	4
1.1 Uitleg begrippen .....	4
2. Zelfbeoordeling .....	5
3. Moment van toetsen .....	5
4. Verplichte uitgangspunten en specifieke aandachtspunten .....	6
4.1 Verplichte uitgangspunten.....	6
4.2 Specifieke aandachtspunten .....	16
5. Beoordelingsroute bepalen .....	22
6. Beoordelingsroutes .....	24
6.1 Einde-afval .....	24
6.2 Bijproduct .....	25
6.3 Voortgezet gebruik.....	27
7. Risicoanalyse zorgstoffen bij een afvalstof of niet-afvalstof beoordeling .....	27
7.1 Toelichting bij risicoanalyse afvalstof of niet-afvalstof .....	27

# 1. Over deze handreiking

De 'Handreiking afvalstof of niet-afvalstof' geeft uitleg voor bedrijven en bevoegde gezagen over de beoordeling van de afvalstatus van materialen. De toetsingskaders voor de beoordeling staan in het [hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof] in het CMP. Deze handreiking geeft uitleg waar dat in het hoofdstuk is aangegeven.

## Over deze versie

De huidige, te gebruiken 'Handreiking afvalstof of niet-afvalstof' hoort bij het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP3) en is tot het moment van inwerkingtreding van het CMP geldig. U kunt die handreiking vinden via de [website afvalstof of niet-afvalstof](#).

Deze versie van de 'Handreiking afvalstof of niet-afvalstof' die nu voor u ligt, hoort bij het [hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof] in het ontwerp-CMP. Het doel van deze versie is het tonen van de correcte informatie waar vanuit het ontwerp CMP naar wordt verwezen. Aan het in het CMP benoemde beleid, de wet- en regelgeving, bevoegdheden en zelfbeoordeling zijn geen veranderingen doorgevoerd. De volgorde van de tekst is hetzelfde als in het hoofdstuk van het CMP, de tien aandachtspunten zijn vervangen door de verplichte uitgangspunten en specifieke aandachtspunten, de tekst is in lijn gebracht met de in 2024 gewijzigde Europese wetgeving voor grensoverschrijdend transport (EVOA) en er zijn aparte paragrafen over de zelfbeoordeling, het moment van toetsen, het bepalen van de beoordelingsroute, de verschillende beoordelingsroutes en de risicoanalyse voor zorgstoffen.

Na de inspraakprocedure zal deze handreiking worden omgevormd tot een zelfstandig leesbare handreiking die een volledig overzicht zal bieden voor alle aspecten van het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof. Die zelfstandige handreiking zal beschikbaar zijn op het moment dat het CMP in werking treedt.

## 1.1 Uitleg begrippen

De volgende vier begrippen zijn belangrijk voor het goed toepassen van deze handreiking:

**Bevoegd gezag:** In het Nederlandse systeem zijn in de meeste gevallen de colleges van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten, en vaak namens hen de omgevingsdiensten, het bevoegd gezag. Zij beoordelen in het kader van de uitoefening van hun reguliere bevoegdheden over vergunningverlening, toezicht en handhaving per geval of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof op dat moment. De Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) is bij de import en export bevoegd gezag met betrekking tot de Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA).

**Voorwaarden:** Voorwaarden voor bijproducten en einde-afval, zoals weergegeven in artikelen 1.1 lid 4, en 1.1 lid 6 Wet milieubeheer (Wm). Als er geen criteria zijn, moet de houder van het materiaal in kwestie bewijzen aan de relevante voorwaarden te voldoen om te spreken van een bijproduct of van einde-afval. Zie voor nadere uitleg hoofdstuk 3.

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

**Criteria:** Nationale of EU-bijproduct- of einde-afvalcriteria, die bedoeld zijn om een uniforme uitleg te geven aan de bijproduct- of einde-afvalstatus voor één afgebakend materiaal. Deze criteria worden op nationaal niveau in ministeriële regelingen neergelegd en op EU-niveau in verordeningen. De criteria geven toepassing aan de voorwaarden en worden nationaal vastgesteld op basis van artikelen 1.1 lid 4 en 1.1 lid 6 Wm. De bevoegdheid daarvoor is geregeld in de artikelen 1.1 lid 5 en lid 7 Wm.

## 2. Zelfbeoordeling

Het is aan de houder<sup>1</sup> van een materiaal om, eventueel samen met de ontvanger, de afvalstatus van een materiaal te beoordelen (zelfbeoordeling). In [paragraaf 1.2] van het hoofdstuk 'afvalstof of niet-afvalstof' van het CMP is dit al benoemd.

In de Wm is bepaald dat er geen besluit hoeft te worden gegeven over de afvalstatus van een materiaal door een bevoegd gezag, tenzij er sprake is van de uitvoering van vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken. Volgens de wet is een materiaal een afvalstof als wordt voldaan aan de definitie van afvalstof en is er sprake van een niet-afvalstof als wordt voldaan aan de voorwaarden voor bijproduct of einde-afval. Met andere woorden, een materiaal kan een niet-afvalstatus (bijproduct, einde-afval of voortgezet gebruik) hebben wanneer dit blijkt uit een goed onderbouwde zelfbeoordeling van de houder van dat materiaal.

Van belang bij een zelfbeoordeling is dat:

- deze plaats moet vinden op basis van de voor dat materiaal relevante wet- en regelgeving;
- deze voldoende onderbouwd moet zijn voor het bevoegd gezag, als bevoegd gezag hier om vraagt;
- het bevoegd gezag het materiaal als een afvalstof zal beoordelen wanneer de bewijsstukken voor de zelfbeoordeling ontbreken of onvoldoende zijn;
- het bevoegd gezag naast de wetgeving zal kijken naar de toetsingskaders van het CMP en de onderbouwing in deze handreiking. Het is dus handig voor bedrijven om dit ook te doen en voor hun onderbouwing hierbij aan te sluiten;
- deze per geval zal plaatsvinden, dus dat eerdere beoordelingen achterhaald kunnen zijn en houders altijd moeten zorgen voor een zelfbeoordeling op basis van actuele wetgeving en inzichten.

Zie verder paragraaf 4.1.7 van deze handreiking.

## 3. Moment van toetsen

Alle bedrijven waar afvalstoffen vrijkomen, worden afgegeven of verwerkt en weer afgegeven, vormen samen de afvalketen. Op elk moment in de keten kan een beoordeling worden gemaakt over de afvalstatus van een materiaal. Op verschillende momenten in de keten kan deze beoordeling anders uitpakken. Steeds moeten alle feiten en omstandigheden van dat moment bij de beoordeling worden meegenomen. Het moment van toetsen is daarom van groot belang voor de uitkomst van de beoordeling van de afvalstatus.

Op het moment van toetsen moet er informatie zijn over de volgende zaken:

- de afvalstatus van het materiaal direct voorafgaand aan de beoordeling;
- de samenstelling van het materiaal (denk hierbij aan de concentratie van verschillende stoffen aanwezig het materiaal, maar mogelijk ook de fysieke eigenschappen);
- de beoogde toepassing.

Bij de beoordeling moeten de feiten en omstandigheden van dat punt in de keten meegenomen worden. Dit kan betekenen dat voor een punt in de keten een materiaal nog een afvalstof is, maar dat het materiaal in een later punt in de keten geen afvalstof meer is. Een voorbeeld is als er verontreinigingen in een materiaal aanwezig zijn waardoor het materiaal op dat moment niet voldoet aan de wettelijke vereisten voor een specifieke toepassing, het materiaal is dan een afvalstof. Na het weghalen van de verontreinigingen wordt wel voldaan aan de wettelijke vereisten voor de toepassing en kan daarmee een niet-afvalstof (einde-afvalstof) zijn. De handelingen waarmee de verontreinigingen zijn weggehaald zijn dan afvalhandelingen.

Ad 1.

De afvalstatus van het materiaal voorafgaand aan de beoordeling heeft invloed op de route. Als er sprake is van een afvalstof, is de route einde-afval (art 1.1 lid 6 Wm) mogelijk van toepassing.

---

<sup>1</sup> De natuurlijke of rechtspersoon die de materialen fysiek in zijn bezit heeft (let op: de houder hoeft niet het eigendom van de materialen te hebben).

Als er sprake is van een niet-afvalstof, dan kan de route bijproduct of voortgezet gebruik van toepassing zijn (respectievelijk art 1.1 lid 4 Wm of art 1.1 Wm).

Ad 2.

De samenstellingsgegevens en concentratie zijn nodig om te kunnen toetsen aan de relevante stof- en productwetgeving. Door een bewerking kan de samenstelling anders worden en dit kan effect hebben op het kunnen voldoen aan de relevante wetgeving. Als een bewerking noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan de relevante wetgeving betekent dit dat een materiaal voorafgaand aan deze bewerking nog als afvalstof beoordeeld moet worden. Terwijl na de bewerking sprake kan zijn van een niet-afvalstof, als dan wél wordt voldaan aan alle voorwaarden.

Een sortering kan ervoor zorgen dat verontreinigde materialen gescheiden worden van niet-verontreinigde materialen. De verontreinigde materialen kunnen ervoor zorgen dat voorafgaand aan de sortering een gemengd materiaal een afvalstof is. Na sortering kan een niet-verontreinigd materiaal een niet-afvalstof zijn. Bij veel chemische bewerkingen, zoals verbranden of biologisch omzetten, kunnen stoffen omgezet worden waarbij nieuwe stoffen ontstaan. Hier is dan een groot verschil in samenstelling van een materiaal voor en na een bewerking.

Ad 3.

Als de toepassing van een materiaal niet bekend is, kan ook niet bepaald worden aan welke wetgeving getoetst moet worden. Hierdoor is het niet goed mogelijk om te toetsen aan rechtmatigheid, zekerheid en hoogwaardigheid van de beoogde toepassing (zie...).

## 4. Verplichte uitgangspunten en specifieke aandachtspunten

### 4.1 Verplichte uitgangspunten

In deze paragraaf is een aantal verplichte uitgangspunten opgenomen die van belang zijn bij beoordelen van de afvalstatus. Deze verplichte uitgangspunten volgen direct of indirect uit de (Europese) wetgeving en *jurisprudentie*<sup>2</sup> en zijn belangrijk voor alle situaties: bijproduct, voortgezet gebruik en einde-afval.

#### **Verplichte uitgangspunten bij de beoordeling van de afvalstatus**

1. Bij een beoordeling van de afvalstatus wordt getoetst aan in Nederland geldende (Europese) wetgeving en aan actueel beleid (zie par. 4.1.1);
2. Het begrip 'afvalstof' moet ruim worden uitgelegd en eist een beoordeling per geval op basis van alle feiten en omstandigheden van dat geval (zie par. 4.1.2);
3. Een beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval moet plaatsvinden in het licht van de doelstellingen van de Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra) (zie par. 4.1.3);
4. De intentie en het gedrag van de houder en of een materiaal wel of geen last is voor de houder zijn aspecten die van belang zijn bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval; (zie par. 4.1.4)
5. De beoogde toepassing van een materiaal als niet-afvalstof moet voldoende specifiek zijn. Verschillende toepassingen van een materiaal moeten ieder apart worden beoordeeld (zie par. 4.1.5)
6. In het licht van de doelstellingen van de Kra speelt bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden een belangrijke rol of verder gebruik van een materiaal aantoonbaar zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig is; (zie par. 4.1.6)
7. De bewijslast over de afvalstatus van een materiaal rust op de houder van het materiaal. De afvalstatus van het materiaal moet duidelijk zijn op het moment dat de eerste houder het materiaal afgeeft aan een ander. Dit geldt ook op het moment dat iedere daaropvolgende houder het materiaal ontvangt; (zie par. 4.1.7)

<sup>2</sup> Jurisprudentie is het geheel van uitspraken van rechters. Jurisprudentie vormt een aanknopingspunt voor de rechtspraak in latere, soortgelijke gevallen. Als een wetswijziging of nieuwe wetgeving in werking treedt, blijft de jurisprudentie bestaan. De rechter zal dan beoordelen of de bestaande jurisprudentie kan worden gebruikt bij de toepassing van de nieuwe of gewijzigde wet. Als dit niet het geval is, ontstaat er nieuwe jurisprudentie.

8. Het materiaal houdt in beginsel de afvalstatus als de benodigde bewijsstukken, om na te gaan dat een materiaal geen afvalstof is, niet zijn verstrekt of de bewijsstukken ontoereikend zijn om tot een conclusie te kunnen komen; (zie par. 4.1.8)

#### 4.1.1 Bij een beoordeling van de afvalstatus wordt getoetst aan in Nederland geldende (Europese) wetgeving en aan actueel beleid (uitgangspunt 1)

##### In het kort

- a. Voor een toepassing in het buitenland wordt de relevante wetgeving van dat land niet betrokken bij een beoordeling. Het gaat hier om de afvalstatus, beoordeeld op basis van Nederlands recht. Het land waar de toepassing plaatsvindt, beoordeelt de afvalstatus op basis van het daar geldende recht.
- b. Eerdere beoordelingen kunnen achterhaald zijn door nieuwe wet- en regelgeving en beleid. Voor de beoordeling van de afvalstatus moet altijd naar actuele wet- en regelgeving en beleid gekeken worden.

##### Uitgebreid

Ad a.

Om te beoordelen of een toepassing van een materiaal voldoet aan de stof- en productwetgeving wordt getoetst aan in Nederland geldende wetgeving. Ook als de toepassing in het buitenland is, is duidelijkheid over de afvalstatus belangrijk voor het bevoegd gezag in Nederland. Namelijk om te bepalen of de EVOA van toepassing is voor grensoverschrijdend transport. De vraag is dan of Nederland het materiaal ziet als een afvalstof of een niet-afvalstof.

Wanneer een ander land de afvalstatus beoordeelt, kan bij de beoordeling binnen Nederland deze onderbouwing worden meegenomen. Dit vervangt niet een beoordeling in Nederland. Bij de beoordeling van de afvalstatus kan er verschil in inzicht ontstaan tussen landen. Hiervoor bestaat de geschillenregeling in de EVOA (zie paragraaf 4.2.7 van deze handreiking).

Ad b.

Beoordelingen van de afvalstatus zijn gebaseerd op wet- en regelgeving, beleid en wetenschappelijke kennis. Wet- en regelgeving en beleid kunnen worden aangepast. Het kan gaan om een aanvulling of een complete vervanging. Het is daarom belangrijk dat bij een beoordeling altijd wordt gekeken wat de meest actuele wet- en regelgeving is. Wetenschappelijke kennis kan zich uitbreiden doordat er nieuwe inzichten worden opgedaan.

Een voorbeeld van wetgeving die regelmatig wordt aangevuld is [Verordening inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen](#) (REACH). Sinds de inwerkingtreding van REACH zijn er tot begin 2024 enkele tientallen aanvullingen geweest. Het gaat hierbij meestal om toevoegingen van stoffen aan bijlage XIV en XVII. Hierna staat waar op te letten bij wetgeving:

- Europese wetgeving staat op [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu). Als een specifiek document is opgezocht zal vaak aan de linkerkant een kader staan met de kop 'Alle versies verbergen' of 'geconsolideerde versies verbergen'. Hier kan de gewenste versie van een document worden gekozen. De meest recente versie staat bovenaan.
- Bij Nederlandse wetgeving op [wetten.overheid.nl](http://wetten.overheid.nl) moet steeds gelet worden dat een geraadpleegde versie geldend is op 'heden'. Dit is normaal te zien onder de titel van de wetgeving.

Wet- en regelgeving kan ook vervangen worden, bijvoorbeeld de [Regeling bodemkwaliteit](#). Deze regeling is vervangen door een nieuwe regeling [Regeling bodemkwaliteit 2022](#). Er zal dus ook moeten worden gekeken of wet- en regelgeving nog wel geldig is.

- Bij EU-wetgeving wordt dit aangegeven met 'Niet meer van kracht, Datum einde geldigheid: xx/xx/xxx; opgeheven door ...'.
- Bij wet- en regelgeving in Nederland is dit aangegeven met 'Regelgeving vervallen per xx-xx-xxxx'.

Ook voor het Circulair Materialenplan en de Handreiking afvalstof of niet-afvalstof moet altijd gecontroleerd worden of de geraadpleegde versie de meest actuele is.

Soms kan in een materiaal een stof aanwezig zijn die nog niet gereguleerd is, maar waar al wel overtuigend algemeen aanvaard wetenschappelijk bewijs bestaat dat een stof effect heeft op mens of milieu. Ook de recente wetenschappelijke kennisontwikkeling van het moment van toetsen moet meegenomen worden. Hierbij kan gedacht worden aan PFAS. Veel stoffen in deze groep zijn nog niet gereguleerd. Er is wel een algemeen aanvaard wetenschappelijk inzicht dat er gevolgen zijn op mens en milieu die groter zijn dan in het algemeen aanvaard bij veel toepassingen. Dit inzicht moet worden meegenomen bij een beoordeling van de afvalstatus.

#### **4.1.2 Het begrip 'afvalstof' moet ruim worden uitgelegd en eist een beoordeling per geval op basis van alle feiten en omstandigheden van dat geval (uitgangspunt 2)**

##### **In het kort**

- a. Het is niet mogelijk om materialen vooraf van het begrip afvalstof uit te zonderen. Elke stof of elk voorwerp kan een afvalstof zijn, wanneer de houder zich daarvan ontdoet, wil of moet ontdoen.
- b. Een materiaal kan de ene keer een afvalstof zijn en de andere keer niet, afhankelijk van de manier waarop en de omstandigheden waaronder het materiaal is toegepast. De herkomst, aard en eigenschappen van een materiaal zijn van groot belang, maar op zichzelf niet doorslaggevend. De toepassing moet altijd worden meegenomen in een beoordeling.

##### **Uitgebreid**

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

###### **Afvalstoffen**

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

De zinsnede "stoffen, mengsels of voorwerpen" wordt in deze handreiking, evenals in hoofdstuk Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP, zo veel mogelijk vervangen door 'materialen'.

Ad a.

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

Dus op basis van de definitie van het begrip afvalstof kan elke stof of elk voorwerp een afvalstof zijn, wanneer de houder zich daarvan ontdoet, wil of moet ontdoen. De beoordeling van de afvalstatus moet steeds plaatsvinden op basis van alle feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de doelstellingen van de Kra in artikel 1, zie uitgangspunt 3.

Materialen met een positieve economische waarde en/of materialen die niet schadelijk zijn voor mens en milieu kunnen ook afvalstoffen zijn wanneer de houder besluit zich daarvan te ontdoen, of wanneer hij zich daarvan wil of moet ontdoen.

Ad b.

De beoordeling van de afvalstatus moet steeds plaatsvinden op basis van de voor dat materiaal specifieke feiten en omstandigheden (zie het hierboven genoemde arrest ARCO Chemie Nederland, het arrest Commune de Mesquer (HvJ 24 juni 2008, C-188/07, [ECLI:EU:C:2008:359](#)), het arrest Shell (HvJ 12 december 2013, C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#)), en het arrest Tronex (HvJ 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:150](#)). Er is dus steeds een beoordeling per geval nodig.

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



Bij een beoordeling moet de toepassing of een (reeks van) toepassingsgebied(en) bekend zijn. Dit is nodig om onder andere te kunnen beoordelen of er sprake is van zeker gebruik, rechtmatig gebruik en voldoende hoogwaardig gebruik (zie uitgangspunt 6). Een beoordeling per geval houdt ook in dat de beoogde toepassing van een materiaal specifiek moet zijn. Verschillende toepassingen van een materiaal moeten apart worden beoordeeld. Verschillende toepassingen van een materiaal kunnen verschillende, per geval specifieke, feiten met zich meebrengen die de beoordeling van elke toepassing anders kunnen doen uitpakken. Denk hierbij aan specifieke wetgeving met eigen normen voor stoffen per toepassing. Indien er een (reeks van) toepassingsgebied(en) zijn, is het zeer waarschijnlijk wat er verschillende productwetgeving van toepassing is met eigen normen. Dan zal er van de strengste norm moeten worden uitgegaan zodat er steeds voldaan wordt aan het toetsingsgrond rechtmatig voor alle mogelijke toepassingen. Dit betekent hoe beter de daadwerkelijke toepassing bekend is, de toetsing ook simpeler wordt.

De herkomst van een materiaal moet ook eenduidig zijn. Een op het eerste gezicht vergelijkbaar materiaal, maar van verschillende herkomst, zal vaak apart worden beoordeeld. Dit is omdat de herkomst van een materiaal invloed kan hebben op de eigenschappen en mogelijke risico's van een materiaal.

### **4.1.3 Een beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval moet plaatsvinden in het licht van de doelstellingen van de Kra (uitgangspunt 3)**

#### **In het kort**

- a. In artikel 1 Kra staat een tweeledige milieudoelstelling:
  - i. milieubescherming: bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen;
  - ii. efficiënt grondstoffengebruik: beperking van de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen 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.
- b. Bij een beoordeling moet de hoogwaardigheid van het beoogde gebruik worden betrokken. Voorop moet staan dat in het kader van de afvalhiërarchie over het geheel genomen het beste milieuresultaat moet worden bereikt.

#### **Uitgebreid**

Ad a.

Bij de beoordeling per geval moet volgens de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ) rekening worden gehouden met de doelstelling van de Kra. Beide onderdelen van de doelstelling zijn leidend voor iedere beslissing over de afvalstatus. 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 bestuurlijke rechtsoordelen.

#### **Bestuurlijk rechtsoordeel**

Een bestuurlijk rechtsoordeel is de uitleg van een bevoegd gezag dat een bevoegdheid heeft voor het moment of situatie waar de uitleg betrekking op heeft. Voor een bestuurlijk rechtsoordeel over de afvalstatus van een materiaal, gaat het om een specifiek moment in de keten. Dit bestuurlijk rechtsoordeel geeft uitleg een specifieke toepassing, waarbij gelet is op de geldende wet- en regelgeving, beleid, jurisprudentie, maar ook wetenschappelijke kennis van dat moment. Aan een bestuurlijk rechtsoordeel kan in de meeste situaties geen rechten of verplichtingen worden ontleend. Wanneer gebruik gemaakt wordt van de informatie uit een bestuurlijk rechtsoordeel moet altijd worden nagegaan of er geen wijzigingen zijn in beleid, wet- en regelgeving, jurisprudentie of wetenschappelijke kennis.

#### **Bescherming milieu en menselijke gezondheid**

Vergeleken met materialen in hun normale gebruiksfase, hebben materialen 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

dat ze zodanig (onverantwoord) worden gebruikt dat er nadelige gevolgen voor het milieu en/of de menselijke gezondheid kunnen zijn.

Ditzelfde geldt voor materialen die overblijven bij bijvoorbeeld productieprocessen, in de consumptie- en gebruiksfase of in de dienstensector. Bij het onbeheerd achterlaten en het ongecontroleerd lozen of verwijderen zijn de risico's meestal duidelijk. Over het algemeen vormt het materiaal voor de houder een last. Er is vaak geen zekerheid over het gebruik van het materiaal en dan is het een afvalstof.

Een voorbeeld hiervan biedt de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de Obsidiaan-zaak (ABRvS 20 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1065](#)). Obsidiaan is een bodembedreigende stof die bij verwerking van een bepaalde afvalstroom vrijkomt. In deze zaak was het obsidiaan vele jaren blijven liggen op een bedrijventerrein. Dat het obsidiaan zou kunnen worden toegepast als bouwstof, betekent volgens de rechter niet dat het geen afvalstof is. Hierbij was het 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 (onverantwoord) gebruik waarbij nadelige gevolgen voor mens of milieu kunnen optreden, is vaak moeilijk te beoordelen. Een situatie waarin een materiaal gevaarlijke eigenschappen heeft, bepaalt op zichzelf niet dat er sprake is van een afvalstof. Ook standaard materialen en grondstoffen kunnen gevaarlijke eigenschappen hebben. Het is wel bepalend of verder gebruik van een materiaal voor een specifieke toepassing rechtmatig is. Rechtmatig gebruik betekent dat het overeenkomt met wetgeving en andere voorschriften die van toepassing zijn. In het arrest ARCO Chemie Nederland (HvJ 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, [ECLI:EU:C:2000:318](#)) geeft het Europese Hof van Justitie aan, dat wanneer een materiaal zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik of wanneer voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen, dit wel een aanwijzing is dat sprake is van een afvalstof.

In rechtsoverweging 66 van het arrest TPS NOLO (Geobal) (HvJ 14 maart 2019, C399/17, [ECLI:EU:C:2019:200](#)) staat eenzelfde uitleg. Niet het feit dat de stof gevaarlijk is, geeft de doorslag of er sprake is van een afvalstof. Wat belangrijk is, is het antwoord op de vraag of het resultaat van de bewerking geen overwegende risico's met zich meebrengt voor het milieu en/of de menselijke gezondheid.

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

Kortom, er moet steeds per geval worden beoordeeld op basis van alle feiten en omstandigheden of een materiaal door een eventuele bijzondere voorzorgsmaatregel een afvalstof is. Een extra controle op zuiverheid en geschiktheid van een door recycling verkregen materiaal hoeft niet per se te betekenen dat dit materiaal (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 het CMP wordt deze doelstelling verbonden aan de toetsingsgrond hoogwaardigheid van het beoogde gebruik. Ook moet deze doelstelling in verband worden gebracht met art. 4 lid 2 Kra en art. 10.5 Wm. Daarin staat dat in het kader van de afvalhiërarchie "over het geheel genomen het beste milieuresultaat" voorop moet te staan. Zie hierover ook uitgangspunt 6.

## Kaderrichtlijn afvalstoffen

In de Kra staat de doelstelling van efficiënt grondstoffengebruik in verband met de overgang naar een circulaire economie centraal, naast en als onderdeel van het belang van de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid:<sup>3</sup>

### Overweging 1 van Richtlijn 2018/851

“Het afvalstoffenbeheer in de Unie moet worden verbeterd en moet worden omgevormd tot duurzaam materialenbeheer met het oog op de bescherming, het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens, een behoedzaam, efficiënt en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de bevordering van de beginselen van een 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 materialen op zodanige wijze dat hulpbronnen behouden blijven en de kring wordt gesloten. Het efficiëntere gebruik van hulpbronnen zou ook aanzienlijke netto besparingen 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 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.”

Ad b.

Bij het bepalen of de beoogde toepassing van het materiaal geen nadelig effect voor mens of milieu heeft, wordt ook gekeken naar de grondstoffenefficiëntie, zoals hiervoor al staat. Dit is een toetsing van hoogwaardigheid van de beoogde toepassing. Als referentiekader wordt gebruikt gemaakt van de afvalhiërarchie zoals opgenomen in het CMP, zie hoofdstuk ‘instrumenten voor sturing’.

De invulling van wat minimaal voldoende hoogwaardig is, is de minimumstandaard in het CMP. Deze minimumstandaard geldt als toetsingskader wanneer het materiaal een afvalstof zou zijn. Dit betekent dat de beoogde toepassing zou moeten voldoen aan deze minimumstandaard. Wanneer op basis van de afvalhiërarchie van het CMP een laagwaardiger toepassing wordt gegeven dan de minimumstandaard, mag het materiaal, ondanks dat het voldoet aan de overige voorwaarden, toch als afvalstof worden beoordeeld. Op deze manier kan er via het afvalbeleid (waarvan de minimumstandaarden alleen gelden voor afvalstoffen) voor worden gezorgd dat het materiaal voldoende hoogwaardig verwerkt wordt. In het geval dat de beoogde toepassing van het materiaal minimaal gelijkwaardig is aan de voorgeschreven minimumstandaard, is er in het licht van de grondstoffenefficiëntie geen reden om het materiaal te kwalificeren als afvalstof.

## 4.1.4 De intentie en het gedrag van de houder en of een materiaal wel of geen last is voor de houder zijn aspecten die van belang zijn bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval (uitgangspunt 4)

### In het kort

Een materiaal met een positieve waarde kan een afvalstof zijn, wanneer de houder zich van het materiaal ontdoet of wil of moet ontdoen.

### Uitgebreid

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

<sup>3</sup> [Richtlijn 2018/851](#) van 30 mei 2018 tot wijziging van richtlijn 2008/98 betreffende afvalstoffen.

## Houder

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

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

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 bijvoorbeeld 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' 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, of als gelet op de feiten en omstandigheden van het geval, het zeker is dat een ander het materiaal daadwerkelijk (verder) zal gaan gebruiken. Bijvoorbeeld wanneer een houder zijn materialen bewust doneert op een milieustraat waar samengewerkt wordt met een kringloopwinkel. Als dit materiaal ook bewust door medewerkers van de milieustraat bij ontvangst geselecteerd en gecontroleerd wordt met als doel verkoop in een kringloopwinkel en het materiaal voldoet aan de geldende vereisten, is er geen aanwijzing dat er sprake is van een afvalstof. Een ander voorbeeld is dat het materiaal rechtstreeks of via een platform of tussenpersoon wordt verkocht als tweedehands materiaal. Wanneer dat gebruik zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig is, is het materiaal geen afvalstof. Bij uitgangspunt 6 wordt nader ingegaan op 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' gebruik.

In een uitspraak van 20 december 2022 heeft de rechtbank van Den Haag ([ECLI:NL:RBDHA:2022:14577](#)) een uitspraak gedaan over materialen die vrijkomen bij onderhoud van infrastructuur, in dit geval de Afsluitdijk. Rijkswaterstaat (RWS) gaf een aannemer opdracht voor onderhoud aan de Afsluitdijk. De rechtbank oordeelt dat RWS niet alleen juridisch eigenaar is, maar ook de feitelijke macht heeft over de materialen van de Afsluitdijk. Hierdoor is RWS de houder en is het gedrag en intentie van RWS bepalend.

Volgens vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie speelt het gedrag van de houder bij de beoordeling van de vraag of 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 een last vindt en dit daarom afdankt of dat van plan is om te doen. Het gedrag en de intentie van de houder staan dus centraal. Zie hiervoor ook de uitspraak Vattenfall (ABRvS van 30 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3328](#)).

Een voorbeeld waarin de rechter heeft geoordeeld dat de houder niet de intentie had om zich van materialen te ontdoen, is 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. De poetsdoeken waren geen afvalstof.

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

doel niet alleen mogelijk is maar ook zeker. Wanneer dat het geval is, is er geen sprake van een afvalstof.

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

#### **4.1.5 De beoogde toepassing van een materiaal als niet-afvalstof moet voldoende specifiek zijn. Verschillende toepassingen van een materiaal moeten ieder apart worden beoordeeld (uitgangspunt 5)**

##### **In het kort**

- a. Om een beoordeling te kunnen doen, moet bekend zijn hoe een materiaal zal worden toegepast. Dit is nodig om te kunnen toetsen of het materiaal wel geschikt is om op die manier te worden toegepast, maar ook of wordt voldaan aan de wettelijke en technische eisen die van toepassing zijn.
- b. Als niet bekend is hoe het materiaal zal worden toegepast, of hierover nog onzekerheid bestaat, moet toetsing plaatsvinden aan de meest strikte eisen die er zijn voor de verschillende mogelijke toepassingen van het materiaal.

##### **Uitgebreid**

Ad a.

De toepassing van een materiaal als niet-afvalstof moet bekend zijn om:

1. te kunnen toetsen of het materiaal geschikt is voor de toepassing en er een markt voor bestaat (zeker gebruik);
2. te kunnen toetsen of het materiaal voldoet aan de stof- en productwetgeving en eventuele private normen die van toepassing is (rechtmatig gebruik);
3. de toepassing te kunnen vergelijken met de relevante minimum standaard (hoogwaardig gebruik).

Deze geschiktheid volgt bij einde-afval ook uit het feit dat de handeling van nuttige toepassing moet zijn afgerond. Een afgeronde handeling van nuttige toepassing is als de afvalstof geschikt is om andere materialen te vervangen, zie voor toelichting hierover in het CMP hoofdstuk over indeling naar verwerking.

##### **Nuttige toepassing:**

“elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijn afvalstoffen.”

Ad b.

Wanneer de toepassing niet bekend is, zal nagegaan moeten worden welke toepassingen allemaal mogelijk zijn met het materiaal. Dan moet voor alle mogelijke realistische toepassingen de stof- en productwetgeving bekeken worden en de strengste eisen aangehouden worden. Wetgeving waarbij strikte eisen gesteld worden aan aanwezige verontreinigingen zijn bijvoorbeeld voedselcontactmaterialen en speelgoed. Dit kan betekenen dat voor veel toepassingen de gestelde eisen strikter zijn dan nodig. Maar ook dat het voor materialen moeilijker kan zijn om aan de eisen te voldoen, waardoor deze een afvalstof zijn of blijven.

#### **4.1.6 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 (uitgangspunt 6)**

##### **In het kort**

Voor hulp bij de beoordeling van de afvalstatus zijn in Nederland drie toetsingsgronden ontwikkeld. Deze toetsingsgronden zijn zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik.

##### **Uitgebreid**

Bij elk van de beoordelingsroutes komen deze toetsingsgronden aan bod. Zie voor de verschillende beoordelingsroutes paragrafen 4.5 t/m 4.7 van [[hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof](#)] van het CMP.

##### **Toetsingsgronden**

Om duidelijker te maken hoe een beoordeling van de afvalstatus van een bepaald materiaal in de praktijk plaats moet vinden, zijn drie toetsingsgronden geformuleerd. Deze toetsingsgronden kunnen in elke situatie gebruikt worden. Dus bij voortgezet gebruik, bijproduct en einde-afval. Via de toetsingsgronden kan worden bepaald of wordt voldaan aan de afvaldefinitie en de voorwaarden uit artikel 1.1 lid 4 en 6, van de Wm.

De cumulatieve toetsingsgronden zijn:

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

De toetsingsgronden vormen het kader voor de beoordeling van de afvalstatus en de bijproductstatus en de einde-afvalstatus. De toetsingsgronden 'zeker' en 'rechtmatig' sluiten zowel aan bij de tweeledige milieudoelstelling van de Kra (zie hiervoor uitgangspunt 3) als bij de in art. 1.1 lid 4 onder d Wm, en art. 1.1 lid 6 onder d Wm opgenomen voorwaarde dat het gebruik van het materiaal niet leidt tot "over het geheel genomen ongunstige effecten" op het milieu of de menselijke gezondheid. Bij de toetsing of het gebruik voldoende hoogwaardig is, gaat het om de beoordeling of de beoogde toepassing van het materiaal in het licht van de afvalhiërarchie (art. 10.4 lid 1 Wm) als efficiënte benutting van de grondstof beschouwd kan worden (geen verspilling van waarde).

Figuren 5 en 6 van hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof van het CMP geven de samenhang tussen de toetsingsgronden 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' met de voorwaarden in art.1.1 lid 4 en 1.1 lid 6 Wm schematisch als volgt weer.

#### **4.1.7 De bewijslast van de afvalstatus van een materiaal rust op de houder van het materiaal. De afvalstatus van het materiaal moet duidelijk zijn op het moment dat de eerste houder het materiaal afgeeft aan een ander. Dit geldt ook op het moment dat iedere daaropvolgende houder het materiaal ontvangt (uitgangspunt 7)**

##### **In het kort**

- a. Voor het vaststellen van de afvalstatus is geen besluit van bevoegd gezag nodig.
- b. De bewijslast of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof rust op de houder. Deze bewijslast mag niet tot gevolg hebben dat het voor de houder 'buitensporig moeilijk' is om te bewijzen dat geen sprake is van een afvalstof.
- c. De houder moet bewijsstukken leveren om aan te tonen dat het materiaal geen afvalstof is.

##### **Uitgebreid**

Ad a.

Volgens het recht is een materiaal een afvalstof als wordt voldaan aan de definitie van afvalstof en er is sprake van een niet-afvalstof als wordt voldaan aan de voorwaarden voor bijproduct en



einde-afval of als niet wordt voldaan aan de definitie van afvalstof. Hiervoor is niet eerst een besluit van een bevoegd gezag nodig.

Dit sluit ook aan bij het arrest Porr-bau (HvJ 17 november 2022, C-238/21, [ECLI:EU:C:2022:885](#)) waarin staat dat de definitie van afvalstof en de voorwaarden voor einde-afval in de Kra zich verzetten tegen "formele criteria die niet relevant zijn voor de bescherming van het milieu, indien die criteria het bereiken van de doelstellingen van die richtlijn in gevaar brengen". Hieruit blijkt dat er een aanvullende eis zoals een besluit niet altijd nodig is.

Dit houdt niet in dat het bevoegd gezag geen oordeel kan en mag geven. In het kader van het verlenen van een omgevingsvergunning milieu zal bevoegd gezag expliciet of impliciet een oordeel geven over materialen die ontvangen worden. Ook kan bij grensoverschrijdend transport een oordeel gegeven worden, bij het nemen van een kennisgevingsbesluit. Daarnaast kan in het kader van toezicht en handhaving een oordeel gegeven worden door het bevoegd gezag.

Ad b.

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 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 [niet-afvalstoffen] kan bewijzen dat het niet zijn voornemen is om zich te ontdoen van deze producten [niet-afvalstoffen], maar om hergebruik ervan mogelijk te maken onder voorwaarden waarin deze producten [niet-afvalstoffen] kunnen worden aangemerkt als bijproduct." Ook in het arrest Tronex (HvJ 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:564](#)) is dit uitgangspunt herhaald en verder toegelicht in overweging 40 t/m 43. De houder moet de elektrische apparatuur vooraf repareren en deugdelijk verpakken en zo aantonen dat het hergebruik van de goederen conform de oorspronkelijke bestemming niet slechts mogelijk maar ook zeker is.

In lijn met deze arresten bevat de EVOA in artikel 61 een bewijsregeling voor de internationale overbrenging van afvalstoffen.<sup>4</sup>

#### **Bewijsregeling EVOA**

Op basis van artikel 61 van de EVOA kan een controlerende autoriteit in het kader van de controle op afvaltransporten bewijsstukken verlangen van de houder of vervoerder die stelt dat een bepaald materiaal geen afvalstof is. De autoriteit kan ook, waar nodig, vragen om bewijs van de functionaliteit (geschiktheid voor een bepaalde toepassing) van het betrokken materiaal. Bij de controles moet zij tevens nagaan of de betrokken stoffen of voorwerpen beschermd zijn tegen beschadiging tijdens het transport en het in- en uitladen, bijvoorbeeld door passende verpakking en adequate stapeling van de lading. Wanneer dit niet het geval is, kan dit namelijk een aanwijzing zijn dat het gaat om afvalstoffen.

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

In artikel 29 EVOA is opgenomen dat om aan te tonen dat er sprake is van een niet-afvalstof voor bijproducten en einde-afval gebruikt moet worden gemaakt van artikel 5 respectievelijk artikel 6 Kra en voor voortgezet gebruik zijn in artikel 29 lid 1 EVOA voorwaarden opgenomen.

Ad c.

Gelet op het bovenstaande is het belangrijk dat de houder van een materiaal sluitend en inzichtelijk bewijs heeft dat het materiaal geen afvalstof is, als de afvalstatus ter discussie zou kunnen komen te staan. Bij de aanvraag om een vergunning zal de houder aan het bevoegd gezag voldoende gegevens moeten leveren zodat op basis daarvan een besluit genomen kan worden over de afvalstatus.

<sup>4</sup> Specifiek voor de overbrenging van elektronische en elektrische apparaten (AEEA) gelden op basis van artikel 11 lid 5, van de [Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur](#) de in bijlage VI van de [WEEE-richtlijn 2012/19/EU](#) opgenomen minimumvoorschriften voor overbrenging.

## 4.1.8 Het materiaal houdt de afvalstatus als de benodigde bewijsstukken, om na te gaan dat een materiaal geen afvalstof is, niet zijn geleverd of de bewijsstukken ontoereikend zijn om tot een conclusie te kunnen komen. (uitgangspunt 8)

### In het kort

Het bevoegd gezag moet, gelet op het voorzorgsbeginsel, bij afwezigheid van, of een onvoldoende onderbouwing, of twijfel daarover, een materiaal zien als een afvalstof.

### Uitgebreid

Gelet op de het voorzorgsbeginsel zal het bevoegd gezag bij afwezigheid van of een onvoldoende onderbouwing of twijfel daarover, een materiaal zien als een afvalstof. Het is dan ook 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. Deze verdeling van de bewijslast voor het bepalen van de afvalstatus sluit aan bij de Kra.

#### Bewijsregeling Kra

In de artikelen 5 en 6 van de Kra en overwegingen 16, 17 en 19 van de [wijzigingsrichtlijn](#) is voor 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".

Voor die materialen waarvoor specifieke Europese of nationale einde-afvalcriteria gelden (zie [[paragraaf 3.2](#)] van hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof van het CMP) geldt dat het bewijs dat aan de gestelde criteria wordt voldaan, specifiek moet worden geleverd door middel van een conformiteitsverklaring<sup>5</sup>.

## 4.2 Specifieke aandachtspunten

Hierna staan een aantal aandachtspunten die in specifieke situaties van belang zijn bij het beoordelen van de afvalstatus. Deze aandachtspunten volgen direct of indirect uit de (Europese) wetgeving en jurisprudentie. De beoordelaar moet per aandachtspunt nagaan of deze voor het betreffende geval van toepassing is en wat dit betekent.

#### Specifieke aandachtspunten bij de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof

1. Als een materiaal onder de reikwijdte van een Europese verordening of nationale regeling voor einde-afval of bijproduct valt, geldt deze als het beoordelingskader. Een beoordeling op grond van artikel 1.1 lid 4 of lid 6 Wm is dan niet langer mogelijk. (zie par. 4.2.1)
2. Wanneer voor de houder een wettelijke plicht bestaat om zich van het materiaal te ontdoen, is sprake van een afvalstof; (zie par. 4.2.2)
3. Alle onderdelen, deelstromen of componenten van een materiaal, betreffende zowel in- als uitgangstromen, waar een beoordeling betrekking op heeft, moeten op zichzelf in aanmerking komen voor een vorm van nuttige toepassing. (zie par. 4.2.3)
4. Het enkele feit dat een materiaal voorafgaand aan het gebruik een (voor)behandeling moet ondergaan, betekent niet automatisch dat het een afvalstof is; (zie par. 4.2.4)
5. Het enkele feit dat een materiaal alléén een controle moet ondergaan, betekent niet automatisch dat het geen afvalstof is. (zie par. 4.2.5)
6. Ook als er geen afgifte plaatsvindt aan een ander kan sprake zijn van een afvalstof ('zich ontdoen'). (zie par. 4.2.6)

<sup>5</sup> Een conformiteitsverklaring is een verklaring waarmee een producent/importeur verklaart dat het materiaal voldoet aan de betreffende einde-afvalcriteria. Zie bijvoorbeeld art. 6 van de Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat (Stcrt. 2015, nr. 3498).



7. Wanneer in het kader van internationaal transport verschil van inzicht bestaat tussen de betrokken bevoegde autoriteiten van lidstaten over de afvalstatus van een materiaal, moet het materiaal als afvalstof worden overgebracht in overeenstemming met de procedures uit de EVOA.; (zie par. 4.2.7)

#### **4.2.1 Als een materiaal onder de reikwijdte van een Europese verordening of nationale regeling voor einde-afval of bijproduct valt, geldt deze als het beoordelingskader. Een beoordeling op grond van artikel 1.1 lid 4 of lid 6 Wm is dan niet langer mogelijk (aandachtspunt 1)**

##### **In het kort**

Wanneer voor een materiaal einde-afval- of bijproductcriteria zijn vastgesteld, moeten deze criteria worden gebruikt om in een specifiek geval te kunnen bepalen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Teruggrijpen op de cumulatieve voorwaarden van artikel 1.1 lid 4 of lid 6 Wm voor een beoordeling is niet mogelijk.

##### **Uitgebreid**

Op basis van artikel 5 lid 2 en artikel 6 lid 2 Kra kunnen er EU-brede criteria worden opgesteld respectievelijk voor bijproduct en einde-afval. Deze criteria zijn in de hele Europese Unie van toepassing. Als er geen criteria op EU-niveau zijn, kan een lidstaat op nationaal niveau criteria vaststellen. Deze zijn alleen binnen de betreffende lidstaat van toepassing. In de Wm is dit geregeld in artikel 1.1 lid 5 en lid 7.

Als een materiaal binnen de scope van een set criteria valt, is dit het toetsingskader. Dan kan alleen sprake zijn van een bijproduct of einde-afval als wordt voldaan aan de criteria uit de Europese verordening of nationale regeling. Dit betekent dat de criteria juridisch bindend zijn.

Een overzicht van de Europese einde-afvalstofverordeningen en nationale regelingen is te vinden in [[paragraaf 3.2](#)] van het hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof van het CMP.

Door IenW worden ook specifieke handreikingen opgesteld. Deze handreikingen geven voor een specifiek materiaal met een specifieke toepassing aanwijzingen hoe de voorwaarden bij bijproduct en einde-afval of toetsingsgronden bij voortgezet gebruik uitgelegd kunnen worden. Deze specifieke handreikingen zijn niet juridisch bindend.

#### **4.2.2 Wanneer voor de houder een wettelijke plicht bestaat om zich van het materiaal te ontdoen, is sprake van een afvalstof (aandachtspunt 2)**

##### **In het kort**

Wanneer een houder zich op grond van de wet van een materiaal moet ontdoen, is er sprake van een afvalstof. Een houder heeft bijvoorbeeld een verplichting om zich van het materiaal te ontdoen wanneer stoffen in hogere concentraties aanwezig zijn dan de grenswaarden opgenomen in bijlagen I en IV van de [POP-verordening](#). In die gevallen is sprake van een afvalstof, los van het gedrag en de intenties van de houder.

##### **Uitgebreid**

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

Van een verplichting tot ontdoen is bijvoorbeeld sprake wanneer het vervaardigen, op de markt aanbieden of gebruik van een materiaal op grond van de wet verboden is. Denk hierbij aan de stoffen die zijn opgenomen in bijlagen I en IV van de [POP-verordening](#) of de stoffen uit bijlage XIV van [REACH](#). Ook kan er op grond van de wet een verplichting bestaan om dit materiaal te

verwijderen. Dat laatste geldt bijvoorbeeld in bepaalde gevallen bij asbesthoudende materialen. Ook kan worden gedacht aan zogeheten 'categorie-1' materiaal waarvoor op grond van de Europese [Verordening dierlijke bijproducten](#) ((EG) nr. 1069/2009) geldt dat dit materiaal vanwege de daaraan verbonden hoge risico's als afvalstof dient te worden verwijderd (verbranding). In die gevallen is sprake van een afvalstof, los van het gedrag en de intenties van de houder.

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

Wanneer er alleen een verbod geldt voor het in de handel brengen van een materiaal (voor een bepaalde toepassing), dan mag het materiaal niet voor het eerst worden aangeboden op de markt (voor die toepassing). Maar als het al in de handel is, dan is het toegestaan om het materiaal op de markt te blijven aanbieden. Ook is verder gebruik toegestaan en het opnieuw op de markt brengen van het materiaal is geen probleem. Dit betekent dat voortgezet gebruik niet verboden wordt door dit verbod. De bijproductstatus en einde-afvalstatus zijn wel verboden, omdat de materialen dan worden gezien als een nieuw product dat voor het eerst in de handel wordt gebracht.

De hier gebruikte omschrijvingen van vervaardigen, in de handel brengen, op de markt aanbieden en gebruik<sup>6</sup> zijn gebaseerd op de definities van REACH. In specifieke wetgeving kan de definitie anders zijn. Daarom moet altijd goed nagegaan worden of en hoe een mogelijk verbod is omschreven.

### **4.2.3 Alle onderdelen, deelstromen of componenten van een materiaal, zowel in- als uitgangstromen, waar een beoordeling betrekking op heeft, moeten op zichzelf in aanmerking komen voor een vorm van nuttige toepassing (aandachtspunt 3)**

#### **In het kort**

De toets of er sprake is van einde-afval start bij het beoordelen van alle onderdelen, deelstromen of componenten van een materiaal. Dit om het wegmengen van stromen die verwijderd moeten worden te voorkomen. Samengevat betekent dit punt dat voldaan moet worden aan de eisen van doelmatig afvalbeheer zoals volgt uit wetgeving en het CMP.

#### **Uitgebreid**

Bij de toetsing van einde-afval moet bekeken worden of het materiaal op het moment van toetsen een mengsel is van verschillende (afval)stoffen. Dan moet voor ieder van de afvalstoffen beoordeeld worden of wordt voldaan aan de minimumstandaard en of er geen plicht is tot verwijdering en/of omzetten van een stof. Daarbij moet er rekening mee worden gehouden dat bij nuttige toepassing sprake kan zijn van omzetten van stoffen. Dat betekent dat voor zowel voor de ingangsstromen als de uitgangstroom gekeken moet worden naar de samenstelling van het materiaal.

---

<sup>6</sup> De volgende uitleg wordt hier gebruikt voor deze termen:

"vervaardigen" is het produceren van stoffen of producten;

"in de handel brengen" is het voor het eerst aan een ander leveren van een niet-afvalstof;

"op de markt aanbieden" is het leveren van een materiaal aan een ander;

"gebruik" is het toepassen van een materiaal.

Let op: deze termen kunnen ook in wetgeving voorkomen en daarin een andere uitleg hebben. Hiervoor moet de relevante wetgeving altijd goed bekeken worden.

## 4.2.4 Het enkele feit dat een materiaal voorafgaand aan het gebruik een (voor)behandeling moet ondergaan, betekent niet automatisch dat het een afvalstof is (aandachtspunt 4)

### In het kort

- Eenzelfde handeling kan in het ene geval een afvalverwerkingshandeling zijn en in het andere geval een normale productiehandeling. Dit is afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval.
- Het plaatsvinden van een handeling die op bijlage I of II van de Kra staat vermeld, kan een aanwijzing zijn voor het bestaan van een afvalstof, maar is daarvoor niet doorslaggevend.

### Uitgebreid

In de Kra en de Wm zijn de verschillende handelingen gedefinieerd voor het verwerken van afvalstoffen. Verwerken van afvalstoffen valt uiteen in verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen (art. 1.1 lid 1 Wm).

Onder afvalverwijdering<sup>7</sup> valt bijvoorbeeld storten, lozen en verbranden van afvalstoffen. Bijlage I van de Kra bevat een indicatieve en niet-uitputtende lijst met afvalverwijderingshandelingen. Nuttige toepassing<sup>8</sup> is bijvoorbeeld recycling, voorbereiding voor hergebruik, opvulling en energietेरugwinning. Bijlage II van de Kra bevat een indicatieve en niet-uitputtende lijst met handelingen van nuttige toepassing.

Van afvalverwerkingshandelingen moeten nadrukkelijk die handelingen worden onderscheiden die geen betrekking hebben op afvalstoffen, maar op normale industriële processen of handelingen die juist zien op het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen, zoals preventie en hergebruik<sup>9</sup>.

Verwijdering en nuttige toepassing hebben onlosmakelijk te maken met afvalstoffen. Voor een materiaal dat 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 enkel op basis daarvan niet worden geconcludeerd dat het desbetreffende materiaal een afvalstof is.

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

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

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

<sup>7</sup> Art. 1.1 lid 1 Wm: "verwijdering: elke handeling met afvalstoffen die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage I bij de kaderrichtlijn afvalstoffen." Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen."

<sup>8</sup> Art. 1.1 lid 1 Wm: "nuttige toepassing: elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijn afvalstoffen." Bijlage II van de Kra bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen.

<sup>9</sup> Art. 1.1 lid 1 Wm: "hergebruik: elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld."

heeft het Hof reeds geoordeeld dat uit de omstandigheid dat een stof wordt onderworpen aan een in bijlage II B bij richtlijn 75/442 genoemde handeling niet kan worden afgeleid dat er sprake is van een zich ontdoen van en dat die stof als een afvalstof in de zin van de richtlijn moet worden aangemerkt (arrest ARCO Chemie Nederland (HvJ 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, ECLI:EU:C:2000:318)). Het verrichten van een in bijlage II A of II B bij de Kra genoemde handeling volstaat dus op zichzelf niet om een stof als afvalstof aan te merken.”

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

Dat het in praktijk niet altijd makkelijk is om onderscheid te maken tussen verwerkingshandelingen van afvalstoffen en behandelingen van niet-afvalstoffen is omdat 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 om te komen tot een specifieke diameter of het mengen van brandstoffen met het oog op specifieke gebruikscondities. Wanneer in een concreet geval door de houder niet kan worden aangetoond dat sprake is van een "bij normale productie gangbare" (voor)behandeling van het materiaal (zie artikel 1.1 lid 4 onder b Wm) vormt dit een aanwijzing dat de behandeling die het materiaal moet ondergaan een afvalverwerkingshandeling is en het materiaal daarmee mogelijk een afvalstof.

Het hierboven onder paragraaf 4.1.6 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.

Kortom, de handelingen genoemd in bijlagen I en II van de zijn niet altijd 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 daarom op zichzelf dus niet doorslaggevend voor de afvalstatus.

#### **4.2.5 Het enkele feit dat een materiaal alléén een controle moet ondergaan, betekent niet automatisch dat het geen afvalstof is (uitgangspunt 5)**

##### **In het kort**

- Een controle van een afvalstof kan een nuttige toepassing voor het bereiken van einde-afval zijn. Deze controle kan bijvoorbeeld visueel of administratief van aard zijn. Ook kan de controle door metingen plaatsvinden.
- De vraag of een controle voldoende is om deze te beschouwen als een definitieve handeling van nuttige toepassing hangt af van de feiten en omstandigheden van het geval.

##### **Uitgebreid**

De Kra maakt duidelijk (overweging 22 van [Richtlijn 2008/98/EG](#)) dat een handeling van nuttige toepassing in bepaalde gevallen niet meer hoeft in te houden dan een controle van het door een ander afgedankte materiaal. Bijvoorbeeld een meubelstuk dat de houder afdankt door het op straat te zetten. Als een ander dit meubelstuk na een (visuele) controle meeneemt om het weer te gebruiken, dan is het geen afvalstof meer. Omdat de oorspronkelijke houder de intentie heeft

zich te ontdoen (het wordt aan de straat gezet) is er sprake van een afvalstof en kan alleen de einde-afvalroute nog ruimte bieden. De nuttige toepassing is in dit geval echter niet meer dan de (visuele) controle van degene die het meubelstuk meeneemt. Het moet dan wel duidelijk zijn dat aan de voorwaarden voor einde-afval wordt voldaan.

De trede 'voorbereiden voor hergebruik' van de afvalhiërarchie heeft in de definitie al opgenomen dat controle voldoende kan zijn.

#### **Voorbereiden voor hergebruik**

"nuttige toepassing bestaande uit controleren, schoonmaken of repareren, waarbij producten of componenten van producten, die afvalstoffen zijn geworden, worden klaargemaakt zodat ze zullen worden hergebruikt zonder dat verdere voorbehandeling nodig is."

Een controle kan ook gebruikt worden om na te gaan of er sprake is van voortgezet gebruik en dus niet van een afvalstof. Een voorbeeld biedt de uitspraak huiskamerinzameling (ABRvS van 20 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:543](#)). Hierin kent de Afdeling betekenis toe aan de wijze waarop de kleding wordt ingezameld. Bij inname wordt gecontroleerd of hergebruik volgens de oorspronkelijk bestemming mogelijk is; niet-herdraagbare kleding wordt niet geaccepteerd. De intentie van de oorspronkelijke houders was doneren aan liefdadigheidsinitiatieven waar de kleding een tweede leven krijgt. Hierdoor oordeelde de Raad van State dat er geen sprake is van afvalstoffen. In een andere situatie waarbij er niet voorafgaand, bij inname, gecontroleerd werd zou het kledingstuk eventueel na controle, sortering en eventuele reparatie de einde-afvalstatus kunnen krijgen.

Bij een controle kan het zowel gaan om een visuele inspectie als om een administratieve controle. Belangrijk is wel dat er op basis van de controle voldoende onderbouwing moet zijn dat er sprake is van een niet-afvalstof.

### **4.2.6 Ook als er geen afgifte plaatsvindt aan een ander kan sprake zijn van een afvalstof ('zich ontdoen') (uitgangspunt 6)**

#### **In het kort**

Het brengen van afvalstoffen van de plaats van productie naar een installatie die aan dezelfde natuurlijke of rechtspersoon toebehoort, kan ook als "het zich door afgifte ontdoen van afvalstoffen" worden gezien (artikel 1.1 lid 3 onder b sub 1 [Wm](#)).

#### **Uitgebreid**

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

In het arrest Inter-Environnement Wallonie (HvJ 18 december 1997, C-129/96, [ECLI:EU:C:1997:628](#)) heeft het Europese Hof van Justitie namelijk overwogen dat de Kra niet alleen geldt voor de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen door gespecialiseerde ondernemingen, maar ook voor de verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen door de onderneming die ze heeft geproduceerd, op de plaats van productie zelf. Deze jurisprudentie is geïmplementeerd in art. 1.1 lid 3 onder a Wm. Hierin staat dat onder 'het zich ontdoen van afvalstoffen' mede wordt verstaan het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen binnen de locatie waarin deze zijn ontstaan.

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

#### 4.2.7 Wanneer in het kader van internationaal transport verschil van inzicht bestaat tussen de betrokken bevoegde autoriteiten van lidstaten over de afvalstatus van een materiaal, moet het materiaal als afvalstof worden overgebracht in overeenstemming met de procedures uit EVOA (uitgangspunt 7)

##### In het kort

- Ondanks dat een bepaald materiaal in Nederland als niet-afvalstof wordt gezien door de houder en het bevoegd gezag, kan zich de situatie voordoen dat bij overbrenging van het materiaal naar een andere lidstaat het bevoegd gezag in die lidstaat van mening is dat het wel om een afvalstof gaat. Het omgekeerde kan ook.
- Voor deze situaties bestaat een geschillenregeling. Hoe deze geschillenregeling moet worden toegepast, is te vinden in artikel 29 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 er sprake is van een afvalstof, het betrokken materiaal onder de [EVOA](#) als afvalstof moet worden behandeld. Met andere woorden: het 'strengste' regime geldt.

##### Uitgebreid

Ondanks dat een bepaald materiaal in Nederland als niet-afvalstof wordt gezien door de houder en het bevoegd gezag, kan de situatie zich voordoen dat bij overbrenging van het materiaal naar een andere lidstaat het bevoegd gezag in die lidstaat vindt dat het wel om een afvalstof gaat. Het omgekeerde kan ook.

De EVOA heeft voor deze situaties een geschillenregeling (artikel 29 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 er sprake is van een afvalstof, het betrokken materiaal onder de EVOA als afvalstof moet worden behandeld (artikel 29 lid 2 EVOA). Met andere woorden: het 'strengste' regime geldt.

De achtergrond van deze regeling is dat alle betrokken landen hun medewerking moeten verlenen aan het in behandeling nemen en beoordelen van een EVOA-kennisgeving. Ook in het geval dat één van deze landen van oordeel is dat er 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 ook rekening moeten houden met het oordeel over de afvalstatus van dat materiaal van de lidstaat waar het materiaal (bij export) vanuit Nederland naar toe gaat of (bij import) vandaan komt.

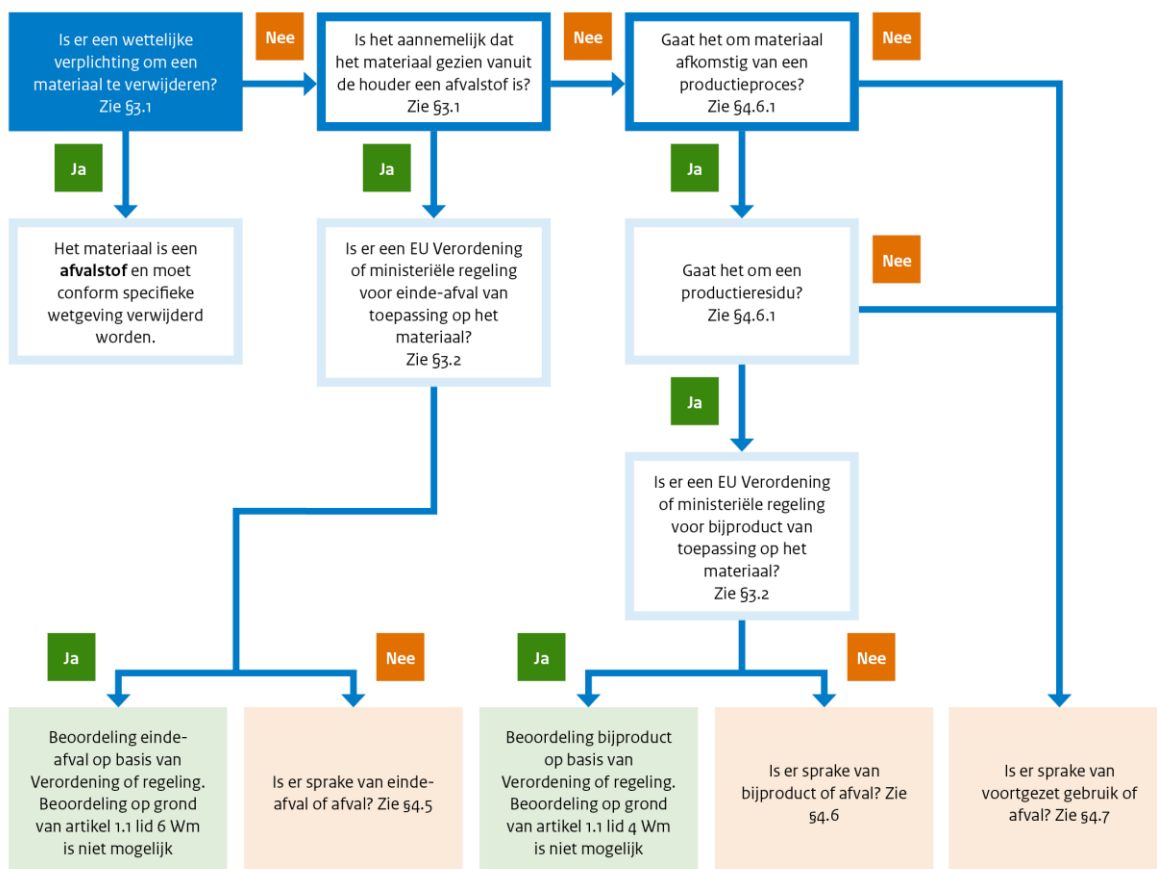
## 5. Beoordelingsroute bepalen

Zoals uit paragraaf 3 van het [\[hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof\]](#) volgt, zijn er drie situaties waarin sprake kan zijn van een niet-afvalstof: einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik. Om te beoordelen of er sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof kunnen dan ook drie beoordelingsroutes worden gevolgd (zie hiervoor onderstaand figuur 1). Het onderscheid tussen de drie routes is bepaald door het ontstaan van het materiaal. Om te bepalen welke route moet worden gevolgd, beschrijft deze paragraaf in de hieronder benoemde volgorde welke route van toepassing kan zijn:

- **Einde-afval of nog steeds een afvalstof:** materialen die de einde-afvalstatus hebben bereikt, komen voort uit handelingen van nuttige toepassing met een afvalstof (paragraaf 4.5 van het [\[hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof\]](#));
- **Bijproduct of afvalstof:** bij een bijproduct is specifiek sprake van het ontstaan van een residu uit een productieproces (paragraaf 4.6 van het [\[hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof\]](#));
- **Voortgezet gebruik of zich ontdoen van:** allerhande situaties waarin materialen vrijkomen of ontstaan, maar die in elk geval niet ontstaan bij handelingen van nuttige toepassing van afvalstoffen of productieprocessen (paragraaf 4.7 van het [\[hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof\]](#)).



Figuur 1: Het stappenschema helpt om de juiste beoordelingsroute te bepalen. In het stappenschema wordt verwezen naar de paragrafen van het [hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof].



De eerste stap bij het bepalen van de beoordelingsroute is de vraag of er een stof/onderdeel aanwezig is dat uit het materiaal verwijderd moet worden, zie ook het tweede specifieke aandachtspunt. Dit gaat om verplichtingen die volgen uit stofwetgeving en altijd gelden, onafhankelijk van de toepassing. De [POP-verordening](#) of bijlage XIV van [REACH](#) zijn belangrijke voorbeelden van stofwetgeving. Als er sprake is van een materiaal of stof dat/die verwijderd moet worden, dan is er sprake van een afvalstof. De verdere vraag welke beoordelingsroute van toepassing is, is dan ook niet relevant, want het materiaal moet eerst verwerkt worden als afvalstof. Nadat het materiaal verwerkt is, is er een nieuw moment waarop een beoordeling gedaan kan worden. Voor deze beoordeling zal dan de einde-afvalroute gevolgd moeten worden.

De tweede stap vormt de vraag of het aannemelijk is dat het materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is. Uitleg over het begrip houder is te vinden bij uitgangspunt 4. Voor sommige materiaalstromen is het gezien de herkomst duidelijk dat het (eerst) om een afvalstof gaat. In de afvalplannen van het CMP is onder de paragraaf "Afvalstof of niet-afvalstof" aangegeven als dit voor dat materiaal of stromen daarvan het geval is.

Als er sprake is van een afvalstof zal de vervolgvraag zijn of er criteria zijn voor het materiaal in de vorm van een Europese verordening of ministeriële regeling. Zie voor een overzicht hiervan aandachtspunt 1. Als dit het geval is, is de beoordeling alleen mogelijk op basis van deze verordening of regeling. Als dit niet het geval is, kan op basis van artikel 1.1 lid 6 Wm beoordeeld worden.

Als er niet duidelijk sprake is van een afvalstof, is de vraag of de bijproductroute de juiste is. Hierbij zijn twee vragen van belang. De eerste vraag is of er sprake is van een productieproces en als dit zo is, dan is de tweede vraag of er sprake is van een productieresidu. Want alleen productieresiduen kunnen een bijproduct zijn. Paragraaf 6.2.2 legt uit wat een productieproces is.

Als er sprake is van een productieresidu is de vervolgvraag of er criteria zijn voor het materiaal in de vorm van een Europese verordening of ministeriële regeling. Zie voor een overzicht hiervan aandachtspunt 1. Als dit het geval is, is de beoordeling alleen mogelijk op basis van de

verordening of regeling. Als dit niet het geval is, kan op basis van artikel 1.1 lid 4 Wm beoordeeld worden.

Voor materialen die niet duidelijk een afvalstof zijn en ook geen productieresidu, moet de beoordelingsroute van voortgezet gebruik gevolgd worden. Bij voortgezet gebruik kan er geen sprake zijn van een verordening of regeling, omdat in de Kra en Wm hiervoor geen mogelijkheid is opgenomen.

## 6. Beoordelingsroutes

### 6.1 Einde-afval

Voor de beoordelingsroute einde-afval is in paragraaf 4.5 van het CMP-hoofdstuk Afvalstof of niet-afvalstof de uitleg opgenomen hoe te komen tot een beoordeling. Alleen twee punten worden nader uitgewerkt in deze handreiking. Het eerste is hoe om te gaan met de risicoanalyse voor zorgstoffen die niet gereguleerd zijn. Het tweede punt is hoe om te gaan met de vereisten voor het opstellen van einde-afvalcriteria.

#### 6.1.1 Risicoanalyse afvalstof of niet-afvalstof

De risicoanalyse voor zorgstoffen die niet gereguleerd zijn, uit paragraaf 4.5.4 van hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof van het CMP, is uitgewerkt in hoofdstuk 7 van deze handreiking.

#### 6.1.2 Vereisten

In artikel 6 lid 2 [Kra](#) zijn vereisten opgenomen waarmee rekening gehouden moet worden bij het beoordelen van de vier voorwaarden van einde-afval.

De Europese Commissie wil stimuleren dat er nationale en Europese einde-afvalcriteria ontwikkeld worden, zodat voor bepaalde materialen de einde-afvalvoorwaarden op dezelfde manier worden uitgelegd. Om in het kader van einde-afval een basis te verschaffen voor die eenduidige uitleg, staat in artikel 6 lid 2 van de Kra een vijftal vereisten voor het opstellen van einde-afvalcriteria. De vereisten gelden zowel voor Europese als voor nationale einde-afvalcriteria<sup>10</sup>. Bij beoordeling per geval moet ook rekening gehouden worden met deze vereisten<sup>11</sup>.

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

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

De eerste twee eisen, a en b, zijn geborgd door de inhoud van het Nederlandse wettelijke stelsel voor omgevingsrecht uit de [Wm](#), het [Besluit activiteiten leefomgeving](#), het CMP en de omgevingsvergunning. Vereiste c is geborgd door de uitleg die gegeven wordt aan de voorwaarden c) en d) voor einde-afval. De laatste twee vereisten, d en e, hebben betrekking op toezicht en handhaving van de drie voorgaande vereisten. Dit is geborgd in het Nederlandse stelsel met een algemeen deel in de [Algemene wet bestuursrecht](#) en specifieke bepalingen in de milieuwet- en regelgeving.

In artikel 6 lid 5 Kra is nog een aanvullende vereiste opgenomen.

<sup>10</sup> Artikel 1.1 lid 7 Wm noemt de vereisten niet op maar verwijst naar artikel 6 lid 2 Kra voor het opstellen van ministeriële regelingen voor einde-afval

<sup>11</sup> Dit volgt uit artikel 6 lid 4 van de Kra.



### Aanvullende vereiste einde-afval

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. en 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.

In voorwaarde c) voor einde-afval is al opgenomen dat voor de einde-afvalstatus moet worden voldaan aan de '[...]' voor producten geldende wetgeving [...]. In de uitleg van deze voorwaarde zit ook dat voldaan moet worden aan de stof- en productwetgeving, zie paragraaf 1.4.5.4 van het hoofdstuk Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP. In het Nederlandse systeem van zelfbeoordeling is het in eerste instantie aan de houder van een afvalstof om te bepalen of is voldaan aan de voorwaarden op grond waarvan een afvalstof na voltooiing van een handeling van recycling of andere nuttige toepassing niet langer een afvalstof is en rechtmatig kan worden gebruikt of in de handel kan worden gebracht. Als het bevoegd gezag daar om vraagt, moet de houder gezag alle benodigde informatie leveren die bewijst dat aan de voorwaarden is voldaan. Op deze wijze wordt geborgd dat een materiaal slechts wordt gebruikt of in de handel wordt gebracht als aan de productvoorschriften die van toepassing zijn wordt voldaan.

## 6.2 Bijproduct

Voor de beoordelingsroute bijproduct is in paragraaf 4.6 van het hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof de uitleg opgenomen hoe te komen tot een beoordeling. Drie punten worden nader uitgewerkt in deze handreiking: wat een productieproces is, wat een productieresidu is en hoe om te gaan met de risicoanalyse voor zorgstoffen die niet gereguleerd zijn.

### 6.2.1 Productieproces

Voor een goede afbakening van het begrip 'bijproduct' moet het residu direct in verband te brengen zijn met een productieproces waaruit het is ontstaan. Het begrip 'productieproces' wordt in de Kra en de Wm niet gedefinieerd. In het arrest Porr-bau (HvJ 17 november 2022, C-238/21, [ECLI:EU:C:2022:885](#)) hanteert het Hof een definitie, afkomstig uit de economische wetenschap. "Een productieproces wordt door economen gewoonlijk gedefinieerd als het proces waarin de productiefactoren, te weten kapitaal, arbeid, technologie en grond (input), worden omgezet in goederen en diensten." Deze definitie bouwt voort op oudere rechtspraak, waarin ook al werd uitgegaan van een ruim begrip. Zie het arrest Brady. (HvJ 3 oktober 2013, C-113/12, [ECLI:EU:C:2013:627](#))

Het gaat bij productieprocessen om processen met als doel het maken van één of meerdere niet-afvalstoffen.

Alle residuen uit een productieproces kunnen dus een bijproduct zijn, wanneer voldaan wordt aan de vier voorwaarden uit artikel 1.1 lid 4 Wm. Een concretisering van de vier productiefactoren levert een breed spectrum aan mogelijke producten op:

- **Kapitaal:** Hierbij kan worden gedacht aan: Werktuigen, machines, gereedschappen, transportmiddelen, voorraden, gebouwen, software. In het algemeen gaat het om productiemiddelen.
- **Arbeid:** Hierbij kan worden gedacht aan: Menselijke inspanning gericht op kennis en vaardigheden. Dit omvat zowel lichamelijke als geestelijke menselijke werkzaamheid, gericht op het voortbrengen van producten.
- **Technologie**, ook wel ondernemerschap: Hierbij kan worden gedacht aan: de kennis die kan worden toegepast op de productie van goederen en diensten. De ondernemer die de productiefactoren kapitaal, natuur en arbeid combineert, en daarbij ondernemersrisico loopt.
- **Grond** (in de Engelse versie 'land'), ook wel natuur of natuurlijke hulpbronnen: Hierbij kan worden gedacht aan: Alle natuurlijke rijkdommen en natuurkrachten door de natuur geproduceerd. Denk aan grond- en delfstoffen (olie, erts, titanium, zand), maar ook aan de wildernis (bossen) en ruimte.

Geen productieprocessen zijn in ieder geval:

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

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

Omdat deze twee activiteiten niet als productieprocessen kunnen worden gezien, kunnen de materialen afkomstig van deze activiteiten geen productieresiduen en daarmee ook geen 'bijproducten' opleveren. Art. 1.1 lid 4 Wm is hierop dus niet van toepassing.

In de praktijk is de afbakening van wat een productieproces is en wanneer je spreekt van een residu minder gemakkelijk. Hieronder volgen een aantal voorbeelden van wel/geen productieprocessen en wel/geen residu of twijfelgevallen.

- Het bouwbedrijf Porr-Bau deed aan grondaafgraving om te kunnen bouwen (het productieproces). Porr-bau leverde op hun verzoek aan enkele landbouwbedrijven afgegraven grond. Deze grond was geen beoogd resultaat, want het doel van het graven was de locatie bouwrijp te maken en niet om grond te winnen. De landbouwbedrijven gebruiken deze grond voor grondaanpassing en verbetering. Het ging om grond die gekwalificeerd werd als de hoogste klasse en geschikt bevonden was om te worden gebruikt voor het doel van bodemverbetering. Mits voldaan wordt aan alle voorwaarden van artikel 1.1 lid 4 Wm kan hier sprake zijn van een bijproduct.
- De producent verkoopt dakbedekking aan dakleggers. Zij leggen de daken (het productieproces). Bij het leggen van dakbedekking komt restmateriaal vrij in de vorm van snijresten. Dit is het residu, want die snijresten waren niet bedoeld in het productieproces van het aanbrengen van het dak. Zolang dit materiaal voldoet aan alle technische voorschriften kan het materiaal weer opnieuw worden ingezet voor de productie van nieuwe dakbanen. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval (de snijresten worden apart ingezameld en onder vaste afspraken teruggeleverd aan de producent) en als wordt voldaan aan alle voorwaarden van artikel 1.1 lid 4 Wm kan dit worden gezien als een bijproduct.
- Bij het fatsoeneren en verkeersveilig maken (het productieproces) van de berm ontstaat bermgras (het residu). Het maaisel kan als wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 1.1 lid 4 Wm worden gezien als een bijproduct. Het bermgras kan vallen onder de ruime betekenis van 'land' of 'grond'. Een specifiek punt bij het beoordelen van de voorwaarden is of het bermgras schoon is.
- Het vrijkomen van sinaasappelschillen bij een persapparaat in de supermarkt die de consument zelf bedient is geen productieproces. Deze sinaasappelschillen komen vrij uit de verkoop van consumptiegoederen. In het geval dat dezelfde schillen evenwel vrij komen bij een sinaasappelsapfabriek was dit echter wel een productieproces geweest en waren de schillen (residu) mogelijk wel een bijproduct.

## 6.2.2 Productieresidu

Art.1.1 lid 4 Wm is alleen van toepassing op materialen die ontstaan in productieprocessen, kortweg productieresiduen. De Wm spreekt over "Stoffen, mengsels of voorwerpen die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats is bedoeld voor de productie van die stoffen, mengsels of voorwerpen." In het Guidance document van de Europese Commissie over de Kra uit 2012 ([Guidance document](#)) wordt op p. 15 de term 'productieresidu' gebruikt voor de materialen die wél ontstaan, maar die niet doelbewust geproduceerd zijn. Een productieresidu dat voldoet aan de voorwaarden van art. 1.1 lid 4 Wm, is geen afvalstof maar een bijproduct.

"A production residue is something other than the end product that the manufacturing process directly seeks to produce. Where the production of the material concerned is 'the result of a technical choice', it cannot be a production residue and is considered a product<sup>12</sup>. If the manufacturer could have produced the primary product without producing the material concerned

<sup>12</sup> Verondersteld wordt dat de Europese Commissie hier 'bijproduct' bedoelt.

but chose not to do so, this can be evidence that the material concerned is a product<sup>13</sup> and not a production residue. Also, a modification of the production process in order to give the material concerned specific technical characteristics could indicate that the production of the material concerned was a technical choice.”

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

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.

### **6.2.3 Risicoanalyse afvalstof of niet-afvalstof**

De risicoanalyse voor zorgstoffen die niet gereguleerd zijn, zie paragraaf 4.6.4 van hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof van het CMP, is uitgewerkt in hoofdstuk 7 van deze handreiking.

## **6.3 Voortgezet gebruik**

Voor de beoordelingsroute voortgezet gebruik is in paragraaf 4.7 van het hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof de uitleg opgenomen hoe een beoordeling gemaakt moet worden. In deze handreiking wordt alleen uitgelegd hoe om te gaan met de risicoanalyse voor zorgstoffen die niet gereguleerd zijn.

### **6.3.1 Risicoanalyse zorgstoffen bij een afvalstof of niet-afvalstof beoordeling**

De risicoanalyse voor zorgstoffen die niet gereguleerd zijn, zie paragraaf 4.7.4 van hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof van het CMP, is uitgewerkt in hoofdstuk 7 van deze handreiking.

## **7. Risicoanalyse zorgstoffen bij een afvalstof of niet-afvalstof beoordeling**

In materialen kunnen zorgstoffen aanwezig zijn. Dit kan voorkomen bij alle drie de beoordelingsroutes. Soms zijn deze zorgstoffen niet gereguleerd voor de beoogde toepassing. Dat wil zeggen dat er geen wetgeving is dat voor een stof de aanwezigheid, concentratie, emissie of uitloging reguleert. Om dan toch een beoordeling te kunnen doen voor deze zorgstoffen is in het hoofdstuk Zorgstoffen van het CMP een beleidslijn opgenomen; de risicoanalyse afvalstof of niet-afvalstof. In dit hoofdstuk wordt nadere uitleg gegeven bij een aantal punten van deze risicoanalyse.

### **7.1 Toelichting bij risicoanalyse afvalstof of niet-afvalstof**

Hierna staan een aantal zaken van de risicoanalyse toegelicht, bijvoorbeeld de reden waarom een bepaald onderwerp is opgenomen in de risicoanalyse of nadere uitleg bij een onderwerp.

#### **Vorzorgsbeginsel**

De risicoanalyse afvalstof of niet-afvalstof is gebaseerd op het voorzorgsbeginsel zoals opgenomen in artikel 10.1 lid 1 en 2 [Wm](#). Het doel van de risicoanalyse is het beschermen van de mens en het milieu tegen nadelige effecten voor stoffen die (nog) niet gereguleerd zijn voor de beoogde toepassing.

---

<sup>13</sup> Verondersteld wordt dat de Europese Commissie hier 'bijproduct' bedoelt.

### **Voorzorgsbeginsel artikel 10.1 Wm**

Lid 1 Een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen of na te laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken.

Lid 2 Het is een ieder bij wie afvalstoffen ontstaan, verboden handelingen met betrekking tot die afvalstoffen te verrichten of na te laten, waarvan hij weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan.

Als er onaanvaardbare gevolgen zijn voor mens of milieu voor niet-gereguleerde stoffen, kan er gestuurd worden op een veilige verwerking door het materiaal als afvalstof te beoordelen. De risicoanalyse geeft invulling aan wat wel en niet aanvaardbaar is. Hierbij wordt zo goed mogelijk aangesloten bij wat wetenschappelijk geaccepteerde concentraties van stoffen zijn. Aspect 1 gaat over vergelijkbare toepassingen en stoffen, aspect 2 over het gebruikelijk materiaal en aspect 3 over nieuwe wetenschappelijke inzichten en zorgplicht.

Deze risicoanalyse is deels een invulling van de voorwaarde dat er over het geheel genomen geen ongunstig effect voor mens en milieu mag zijn. Dit is naast het voldoen aan wet- en regelgeving. Er moet dus ruimer worden gekeken naar stoffen dan alleen de stoffen die gereguleerd zijn bij een toepassing.

### **Iedere stof apart bekijken**

In de risicoanalyse moet iedere stof apart bekeken worden, voor zover dit redelijk en mogelijk is. Dit is omdat grenswaarden per stof kunnen verschillen. Ook kan de toepassing een verschillend effect hebben op de gevolgen van de aanwezigheid van verschillende stoffen.

### **Geen grenswaarde voor de concentratie van een stof om mee te nemen in risicoanalyse**

Voor iedere stof moet nagegaan worden of de concentratie waarin het aanwezig is wel of niet aanvaardbaar is volgens de risicoanalyse. Dit is omdat voor sommige stoffen de grenswaarden zeer laag zijn in toepassingen waar ze gereguleerd zijn (bijvoorbeeld nanogrammen per kilogram). Er is bewust voor gekozen om geen zeer lage concentratiegrenswaarde voor te schrijven, omdat dat in veel gevallen hetzelfde zou zijn als het niet voorschrijven van een concentratiegrenswaarde, omdat dan moet worden nagegaan of een stof in die concentratie aanwezig is. Voor sommige stoffen en/of materialen waar de stof in zit, kan de detectielimiet hoger zijn dan de concentratiegrenswaarde. Wat dan weer de vraag geeft hoe daar mee om te gaan.

### **Welke stoffen bekijken?**

Zoals in het CMP-hoofdstuk Afvalstof of niet-afvalstof is opgenomen, kan het bij zorgstoffen gaan om allerlei stoffen waarvoor al wetenschappelijke consensus is dat deze stoffen mogelijk een risico opleveren voor mens of milieu. Het gaat vaak ook om stoffen die al gereguleerd worden in specifieke wetgeving, maar (nog) niet opgenomen zijn in wetgeving voor toepassingen van de materialen waar de stof allemaal in kan voorkomen doordat het in de economie blijft. Dat een stof via wetgeving gereguleerd is, is een sterke aanwijzing dat er zorgen om zijn en dat deze zorgen voldoende onderbouwd zijn. Het gaat om stoffen zoals ZZS, medicijnen, pathogenen en bestrijdingsmiddelen. Deze stoffen kunnen met opzet zijn toegevoegd aan materialen of onopzettelijk. Bij onopzettelijke toevoeging kan het gaan om het ontstaan van een stof bij het produceren/verwerken van een materiaal.

Een voorbeeld hiervan is dat bij het pyrolyseren van rubbergranulaat benzeen kan ontstaan. Benzeen is een ZZS, maar wel een stof die veel gebruikt wordt in de chemische industrie. Of aanwezigheid aanvaardbaar is, moet per toepassing nagegaan worden en dit zal al deels ingevuld zijn door wetgeving. Een ander voorbeeld is dat er zorgstoffen aanwezig zijn door de herkomst. Bij de winning van struviet uit rioolwater is onder andere gekeken naar medicijnen, omdat bekend is dat medicijnen in het rioolwater voorkomen.

De vraag is of en welke niet-gereguleerde zorgstoffen in een materiaal aanwezig kunnen zijn. Om hier achter te komen, kan een beredeneerde inschatting worden gemaakt, omdat bemonsteren op alle mogelijke stoffen niet werkbaar is. Bij het doen van een beredeneerde inschatting kan gekeken worden naar de herkomst van het materiaal en wat daar aan informatie bekend is. Maar ook een verwerkingsproces kan van invloed zijn op de aanwezigheid van zorgstoffen

Daarnaast kan ook gekeken worden welke stoffen uitgesloten kunnen worden op basis van een kwalitatieve beoordeling. Pathogenen zijn niet te verwachten als een materiaal voldoende verhit is en waarbij daarna de omstandigheden voor groei voorkomen worden. Na verbranding in een afvalverbrandingsinstallatie<sup>14</sup> zijn medicijnen met een organische structuur niet te verwachten in de rookgassen. Voor bodemassen is dit lastiger vast te stellen, omdat op de bodem van de installatie de temperaturen lager zijn.

Bij een risicoanalyse moet de motivatie waarom stoffen aan- of afwezig (kunnen) zijn meegenomen worden in de onderbouwing van de keuze welke stoffen zijn gemeten. Als bepaalde zorgstoffen aanwezig kunnen zijn, is het niet altijd nodig om alle stoffen te meten (als dit al mogelijk is), omdat het kan gaan om honderd stoffen of meer.

Bij de beoordelingsroute bijproduct en voortgezet gebruik zal er meestal sprake zijn van materialen die recent zijn gemaakt en waarbij de samenstelling eerder bekend zal zijn. Het is wel nodig om na te gaan of er mogelijk zorgstoffen aanwezig zijn, om na te gaan of er nieuwe inzichten zijn over risico's van stoffen die aanwezig (kunnen) zijn.

Bij de beoordelingsroute einde-afval is er meer kans op zorgstoffen, omdat het vaak zal gaan om een toepassing waarvoor het materiaal oorspronkelijk niet op de markt was gezet. Ook kan de afvalstof in aanraking zijn gekomen met andere afvalstoffen die zorgen voor verontreiniging.

Bij oudere materialen is het van belang om recente wetenschappelijke inzichten in de zorg rond stoffen mee te nemen. Door nieuwe inzichten wordt soms duidelijk dat stoffen die eerder aanvaardbaar waren, dit nu niet meer zijn. Een voorbeeld is asbest.

Of het noodzakelijk is voor een groep van zorgstoffen om de aanwezigheid te meten, kan afhangen van de toepassing. Als in de beoogde toepassing de zorgstof wordt vernietigd of er geen blootstelling plaatsvindt, is de mogelijke aanwezigheid van bepaalde zorgstoffen minder van belang.

### **Vergelijkbare toepassingen en stoffen**

In de risicoanalyse wordt bij aspect 1 verwezen naar vergelijkbare toepassingen en vergelijkbare stoffen. Hierbij kan voor 'vergelijkbare toepassingen' gekeken worden naar een toepassing in hetzelfde blootstellingsgebied: humaan, water, bodem. Bij vergelijkbare stoffen gaat het om stoffen die tot dezelfde groep behoren. Het idee hierbij is dat stoffen die bij een vergelijkbare stofgroep horen, een enigszins vergelijkbaar effect hebben op mens en milieu.

De reden dat aangesloten wordt bij vergelijkbare toepassingen en stoffen, waarvoor al een norm bestaat, is dat de wetgever hiervoor al heeft aangegeven wat aanvaardbaar is. Hiermee kan aangesloten worden bij een bestaande norm. Het opstellen van een norm voor een niet-gereguleerde stof voor een specifieke casus is te arbeidsintensief met hoge kosten en lange doorlooptijd.

### **Toxiciteit**

Bij aspect 2 is opgenomen dat een vergelijking kan worden gemaakt tussen stoffen in het materiaal dat wordt beoordeeld en het materiaal dat beoogd wordt te worden vervangen. Bij punt b van aspect 2 wordt ingegaan op de situatie waarin niet dezelfde stoffen aanwezig zijn. Dan kan een kwalitatieve vergelijking worden gedaan op basis van stoffen met een vergelijkbare toxiciteit (toxische equivalenten). Een voorbeeld is PCB's.

### **Nieuwe wetenschappelijke inzichten en zorgplicht**

Aspect 3 wordt altijd in de risicoanalyse betrokken als de aspecten 1 en 2 niet leiden tot de conclusie dat er sprake is van een afvalstof. Er wordt dus altijd getoetst of er nieuwe ontwikkelingen zijn op het gebied van wetenschappelijke kennis van stoffen op basis waarvan er een onaanvaardbaar risico te verwachten is. Aspect 3 vormt een vangnet om risicovolle ontwikkelingen tegen te houden. Dit aspect kijkt of er op basis van de zorgplicht beoordeeld moet worden dat er sprake is van een afvalstof. Dit moet op basis van onderbouwde bronnen. Het kan hier gaan om nieuwe inzichten in de wetenschap waar wel consensus over is, maar die nog niet vertaald zijn in wetgeving. Als er al sterke aanwijzingen zijn dat een stof een onaanvaardbaar risico heeft, kan dit een reden zijn om het materiaal als afvalstof te beoordelen. Hierbij moet

<sup>14</sup> Waarbij een verplichting is dat de temperatuur minimaal 850 graden Celsius voor 2 seconden.

rekening gehouden worden met de concentratie van de stof aanwezig in een materiaal, in vergelijking met de concentratie waarvan er aanwijzingen zijn dat de stof een onaanvaardbaar risico kan geven.