



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Leidraad indelen verwerkingshandelingen

Toetsingskaders Circulair Materiaalplan

Ontwerp Circulair Materialenplan

Leidraad indelen verwerkingshandelingen

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'.

Zienschijzen op de toetsingskaders worden van een formele reactie voorzien in een reactienota. Daarin wordt aangegeven hoe de zienschijzen zijn verwerkt in het definitieve CMP, of worden argumenten gegeven voor waarom zienschijzen niet tot aanpassing hebben geleid. Zienschijzen 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.

Een zienschijze indienen kan via het formulier op Platform Participatie (zie de link op circulairmaterialenplan.nl). Vermeld bij uw reactie de titel van het onderdeel van het CMP waar u op reageert, plus het paginanummer of paragraafnummer.

Pdf's ontwerp-CMP worden website

De definitieve tekst van het CMP wordt een website. Deze leidraad 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

Inhoud

1.	Beleid en wetgeving	7
1.1	Wet milieubeheer.....	7
1.1.1	Begrippen	7
1.1.2	Afvalstoffen langer dan één of drie jaar opslaan	8
1.1.3	Gebruik op een stortplaats	8
1.1.3.1	Grond	8
1.1.3.2	Bouwstoffen	8
1.1.4	Producentenverantwoordelijkheid	9
1.1.5	Doelstellingen.....	9
1.2	Omgevingswet	9
1.2.1	Minimumstandaard en afvalhiërarchie	9
1.2.2	Gedeeltelijke verwerking	9
1.2.3	Toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen	9
1.2.4	Relevante jurisprudentie bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht 10	
1.3	EVOA.....	10
1.3.1	Voorlopige en definitieve handelingen	11
1.3.1.1	Definities	11
1.3.1.2	Aanvullende voorschriften bij voorlopige handelingen	11
1.3.1.3	Bezwaargronden voor nuttige toepassing	12
1.3.2	Vereiste verwerking voor kunststof- en kabelafval	12
1.3.3	Uitzondering voor bepaalde sloopschepen	12
1.3.4	Bevoegde autoriteiten zijn het niet eens	12
1.3.5	Relevante jurisprudentie bij de EVOA.....	13
1.4	Kaderrichtlijn afvalstoffen	14
1.4.1	Handelingen van nuttige toepassing en verwijdering.....	14
1.4.2	Voorlopige handelingen.....	17
1.4.3	Verbrandingsinstallaties voor vast stedelijk afval	17
1.4.4	Doelstellingen.....	17
1.4.5	Relevante jurisprudentie bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen.....	17
1.5	POP-verordening	19
1.6	Verordening scheepsrecycling	19
1.7	Betekenis van regels en jurisprudentie bij indeling van verwerking	19
1.7.1	IJkmoment voor het beoordelen.....	21
1.7.2	Indelen van een verwerking	21
1.7.3	Indelen als nuttige toepassing of verwijdering	22
1.7.3.1	Indelen als nuttige toepassing	22
1.7.3.2	Indelen als verwijdering.....	23

1.7.3.3	Indeling is wettelijk bepaald	23
1.7.4	Een voorlopige handeling of definitieve verwerking.....	23
1.7.4.1	Indelen van een voorlopige handeling	24
1.7.4.2	Indelen van definitieve verwerking	25
1.8	Specifieke toepassing van wet- en regelgeving en jurisprudentie ...	26
1.8.1	Indelen van het verwerken van water	26
1.8.2	Indelen van recyclen en terugwinnen van materialen.....	26
1.8.3	Indelen van thermische verwerking	26
1.8.3.1	Thermisch verwerken primair gericht op vernietigen van het afval.....	27
1.8.3.2	Thermisch verwerken niet primair gericht op vernietigen van het afval	27
1.8.3.3	Schematische weergave van de indeling van definitieve, thermische verwerking	28
1.8.4	Indelen van 'op of in de bodem brengen'.....	29
1.8.4.1	Gebruik in een stortplaats	29
1.8.4.2	Gebruik in mijnen en groeven.....	30
1.8.4.3	Overig op of in de bodem brengen	30
1.8.5	Indeling van overige handelingen	30
2.	Toetsingskader voor indeling van verwerking	31
2.1	Algemeen.....	31
2.2	Indeling als handeling van nuttige toepassing of verwijdering	31
2.2.1	Overbrengen van sloopschepen met gevaarlijke stoffen	31
2.2.2	Definitie van vast stedelijk afval.....	32
3.	Toekomstplannen	32
4.	Hulpmiddelen en meer informatie.....	32

Over deze leidraad

Het verwerken van afvalstoffen kan op twee manieren: in de vorm van nuttig toepassen of in de vorm van verwijderen. Deze leidraad 'indeling van verwerking' helpt bij het op de juiste manier indelen van de verwerking van afvalstoffen als één van deze twee vormen en bevat hiervoor een toetsingskader. Het correct indelen van de verwerking van afvalstoffen is nodig om het afvalstoffenbeleid op de juiste wijze uit te voeren en leidt ertoe dat de juiste procedures worden gevolgd. Daarmee wordt voorkomen dat afval onnodig laagwaardig wordt verwerkt.

De Kaderrichtlijn afvalstoffen maakt onderscheid in verschillende vormen van nuttige toepassing en verwijdering. Deze leidraad 'indeling van verwerking' geeft aan hoe de indeling van een verwerkingsstap of van de gehele verwerking van een afvalstof op de juiste manier moet plaatsvinden. De volgende aspecten komen daarbij aan bod:

- wanneer sprake is van nuttig toepassen van afvalstoffen of van het verwijderen;
- wanneer sprake is van een voorlopige handeling of van definitieve verwerking;
- hoe veel voorkomende verwerkingsmethoden worden ingedeeld.

Daarbij legt deze leidraad verschillende begrippen en onderwerpen uit, beschrijft deze welke regelgeving van belang is en met welke onderdelen rekening moet worden gehouden bij de overbrenging van afvalstoffen en bij vergunningverlening en toezicht.

De leidraad bestaat uit twee delen:

1. Het eerste deel is een beschrijving van de wetgeving en jurisprudentie die enerzijds een indeling van verwerking nodig maken en anderzijds bepalen wat van belang is bij het maken van een correcte indeling. [Paragraaf 1.7 en 1.8] beschrijven wat wetgeving en jurisprudentie concreet betekenen bij het indelen van een bepaalde verwerking van afvalstoffen. **[Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.]** ([paragraaf 1.8.3.3]) bevat een schematische weergave van het indelen van de verwerking.
2. Het tweede deel van de leidraad betreft het toetsingskader van het CMP.

Deze leidraad is een onderdeel van het Circulaire Materialenplan (CMP) en valt op die wijze onder de werking van artikel 10.14 Wet milieubeheer (Wm) waarin staat dat het bevoegd gezag bij het nemen van besluiten rond afvalstoffen rekening moet houden met het CMP. Voor de beoordeling van milieubelastende activiteiten staat in artikel 8.9 van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) dat bij de beoordeling van de aanvraag rekening moet worden gehouden met artikel 10.14 Wm en dus ook met deze leidraad.

Doelgroep

Diverse organisaties moeten zorgen voor een juiste indeling van de verwerking van afvalstoffen. Het betreft:

- bedrijven;
- omgevingsdiensten, als uitvoeringsorganisaties van provincies en gemeenten;
- Inspectiedienst Leefomgeving en Transport (ILT); en
- Rijkswaterstaat WVL, als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW).

De indeling van verwerking is van belang in de volgende vier situaties:

I. Beoordelen of het over de grens brengen van afvalstoffen is toegestaan:

Bedrijven en ILT moeten de juiste indeling van een verwerking gebruiken bij het aanvragen en beoordelen van een kennisgeving voor de overbrenging van afvalstoffen. Bij de indeling van verwerking wordt de verwerking ingedeeld als een handeling van nuttige toepassing (R-handeling) of een handeling van verwijdering (D-handeling). De indeling bepaalt welke procedure gevolgd moet worden en of overbrenging toegestaan is in het kader van de [Verordening \(EG\) 2024/1157 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen](#) (EVOA).

Een verwerking bestaat altijd uit een definitieve handeling. Als aan een definitieve handeling verwerkingsstappen voorafgaan, dan bestaat de verwerking ook uit voorlopige handelingen. Een bedrijf moet zowel de definitieve als voorlopige handelingen indelen. Deze leidraad beschrijft hoe deze indeling gemaakt moet worden. Het toetsingskader van deze leidraad is nodig voor die gevallen waarin de indeling in de praktijk moeilijk te maken valt.

II. Beoordelen of vergunning voor de verwerking van afvalstoffen kan worden verleend:

Bedrijven, omgevingsdiensten en ILT gebruiken de begrippen 'nuttige toepassing' en 'verwijdering' als zij een vergunningaanvraag voor het verwerken van afvalstoffen moeten toetsen aan de Omgevingswet en aan de minimumstandaard van verwerking uit de afval- en ketenplannen. Bij de beoordeling is de gevraagde verwerking van de afvalstof van belang. Als op grond van een afval- of ketenplan geen minimumstandaard van verwerking van toepassing is op een afvalstof, vindt toetsing van de verwerking aan [[paragraaf 4 'toetsingskaders CMP'](#)] in hoofdstuk 'instrumenten voor sturing' van het CMP en de afvalhiërarchie (artikel 10.4 Wet milieubeheer) plaats. Meer informatie over het toetsen aan de minimumstandaard en de afvalhiërarchie staat in de [[Leidraad gebruik minimumstandaard](#)].

III. Beoordelen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof:

Bedrijven, omgevingsdiensten en ILT gebruiken het begrip 'nuttige toepassing' bij de beoordeling of sprake is van een afvalstof. Daarbij zijn de volgende twee situaties van belang:

- Om te kunnen bepalen of sprake is van een einde-afvalstof moeten de afvalstoffen een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing hebben ondergaan. De behandeling moet daadwerkelijk zijn afgerond, oftewel moet sprake zijn van een definitieve verwerking.
- Materialen met de status 'voortgezet gebruik' en 'bijproduct' zijn niet-afvalstoffen. Het bevoegd gezag kan wel beoordelen of daadwerkelijk sprake is van een bijproduct of voortgezet gebruik of dat toch sprake is van een afvalstof. Bij deze beoordeling toetst het bevoegd gezag aan de minimumstandaard.

Bedrijven beoordelen of al dan niet sprake is van een afvalstof. Gemeenten, provincies, omgevingsdiensten en ILT kunnen, afhankelijk van hun bevoegdheid, een oordeel geven of de beoordeling correct is uitgevoerd. Zie voor meer informatie over het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof het [[hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof](#)]

IV. Monitoren van afvaldoelstellingen:

Voor de monitoring van afvaldoelstellingen moet eveneens de juiste interpretatie van begrippen plaatsvinden. Bedrijven, Rijkswaterstaat WVL, als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van IenW, en ILT zijn betrokken bij het monitoren van afvaldoelstellingen. Het monitoren van afvaldoelstellingen richt zich in hoofdzaak op het registreren van de hoeveelheden afvalstoffen die worden voorbereid voor hergebruik of worden gerecycled. Monitoring is noodzakelijk om na te gaan of Nederland voldoet aan nationale verplichtingen voor het behalen van doelstellingen en of bedrijven en organisaties zich houden aan wettelijke regels. Voor een goede monitoring is het van belang dat de verwerking van de afvalstoffen goed is ingedeeld. Daarbij gaat het dus om de indeling nuttige toepassing of verwijdering of het soort handeling van nuttige toepassing.

Belang voor circulaire economie

In een circulaire economie worden zo veel mogelijk materialen zo hoogwaardig mogelijk gebruikt op een veilig wijze voor mens en milieu. Deze 'Leidraad indelen verwerkingshandelingen' draagt bij aan een uniforme uitvoering van de regelgeving door zowel bedrijven als het bevoegd gezag. Het correct indelen van de verwerking van afvalstoffen is nodig om het afvalstoffenbeleid op de juiste wijze uit te voeren en leidt ertoe dat de juiste procedures worden gevolgd. Daarmee wordt voorkomen dat afval laagwaardig wordt verwerkt. Daarmee levert deze leidraad van het CMP een bijdrage aan het verwezenlijken van een circulaire economie.

1. Beleid en wetgeving

Het verwerken van afvalstoffen kan op twee manieren: in de vorm van nuttig toepassen of in de vorm van verwijderen. Binnen deze twee hoofdvormen komen verschillende soorten van nuttige toepassing en verwijdering voor. Dit hoofdstuk beschrijft de regels die in de Europese en Nederlandse wetgeving staan en van belang zijn voor de indeling van verwerking. Het gaat om definities die van belang zijn bij het maken van de juiste indeling en het gaat om regels waarvoor het van belang is dat de verwerking op de juiste wijze is ingedeeld. Tevens beschrijft dit hoofdstuk relevante jurisprudentie. Tot slot bevat de laatste paragraaf van hoofdstuk 1 een overzichtelijke weergave van de aspecten die van belang zijn voor het indelen van een bepaalde verwerking van afvalstoffen.

1.1 Wet milieubeheer

1.1.1 Begrippen

Definities

De Wet milieubeheer (Wm) bevat definities van de begrippen nuttige toepassing, verwijdering, recycling en verwerking ([artikel 1.1, eerste lid, van de Wm](#)). Deze definities bevatten elementen die van belang zijn voor de indeling van een bepaalde verwerking en dus terugkomen in het toetsingskader in hoofdstuk 2 van deze leidraad. Om deze reden worden deze definities hieronder geciteerd.

- **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.
- **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 verwijderingshandelingen horen in ieder geval de handelingen die zijn genoemd in bijlage I bij de kaderrichtlijn afvalstoffen.
- **Recycling:** nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel, met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energierugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.
- **Verwerking:** nuttige toepassing of verwijdering, met inbegrip van aan toepassing of verwijdering voorafgaande voorbereidende handelingen;
- **Voorbereiding 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.

Afvalhiërarchie

Artikel 10.4 Wm bevat de afvalhiërarchie. De afvalhiërarchie geeft de verschillende soorten van nuttige toepassing en verwijdering aan. Indien het CMP geen afvalplan met een minimumstandaard bevat voor het verwerken van een bepaalde afvalstof, moet het bevoegd gezag de verwerking toetsen aan de afvalhiërarchie. Het CMP hanteert een verder uitgewerkte afvalhiërarchie, waarin de treden op sommige punten zijn verfijnd. Zie hiervoor het [[hoofdstuk instrumenten voor sturing](#)] in 'hoogwaardige verwerking' van het CMP).

Bijproduct en einde-afvalstof

Op grond van artikel 1.1, vierde lid, van de Wm worden stoffen, mengsels of voorwerpen als bijproduct beschouwd, indien zij voldoen aan de in dit artikel beschreven voorwaarden. Eén van deze voorwaarden is dat het gebruik rechtmatig is, inhoudende dat de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en dat gebruik niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid. Het toetsen aan de minimumstandaard of aan de afvalhiërarchie maakt onderdeel uit van de toetsing of sprake is van ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid (voor meer uitleg zie [[hoofdstuk](#)

afvalstof of niet-afvalstof]). [Paragraaf 1.7 en 1.8] van deze leidraad bevatten uitleg van wetgeving en jurisprudentie die van belang is bij de toetsing aan de minimumstandaard of om te bepalen welke trede van de afvalhiërarchie van toepassing is.

Voor de ~~einde-afvalstof~~ beoordeling is artikel 1.1, zesde lid, van de Wm van belang. Op grond van dit artikel worden afvalstoffen die een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing hebben ondergaan, niet langer als afvalstoffen beschouwd, indien zij aan de in dit artikel beschreven voorwaarden voldoen. In dit geval is dus van belang dat sprake is van een definitieve handeling van nuttige toepassing. Uitleg van wetgeving en jurisprudentie die van belang is om te bepalen of afvalstoffen een behandeling van ~~recycling of andere nuttige toepassing~~ hebben ondergaan, staat in [paragraaf 1.7 en 1.8] van deze leidraad.

Met een 'behandeling' van nuttige toepassing in art. 1.1, zesde lid, van de Wm wordt overigens hetzelfde bedoeld als een 'handeling' van nuttige toepassing in art 1.1, eerste lid, van de Wm.

1.1.2 Afvalstoffen langer dan één of drie jaar opslaan

In het [Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#) (Bssa) staan in artikel 3a maximale termijnen voor duur van het opslaan van afvalstoffen. Als afvalstoffen langer worden opgeslagen, is sprake van het verwijderen van afvalstoffen. Het gaat om de volgende termijnen:

- de termijn voor opslag voorafgaand aan verwijdering is maximaal één jaar;
- de termijn voor opslag voorafgaand aan nuttige toepassing is maximaal drie jaar.

1.1.3 Gebruik op een stortplaats

Indien grond of andere afvalstoffen waarvoor een stortverbod geldt in strijd met het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (Bal) op of in de bodem worden gebracht, is sprake van storten. Dit volgt uit artikel 3 lid 1 [Besluit stortplaatsen en stortverboden afvalstoffen](#) (Bssa). Deze paragraaf beschrijft wat dit betekent voor het gebruik op een stortplaats van grond en afvalstoffen die worden ingezet als bouwstof.

1.1.3.1 Grond

Op grond van artikel 1 en artikel 3 lid 1 Bssa is het verboden grond waarvoor geen [verklaring van niet-reinigbaarheid en niet-immobiliseerbaarheid](#) is afgegeven, op of in de bodem te brengen op een stortplaats.

Op basis van artikel 3 lid 2 Bssa is het echter wel mogelijk om grond nuttig toe te passen op een stortplaats, zolang dit gebeurt in overeenstemming met paragraaf 3.2.26 van het Bal. Deze paragraaf heeft betrekking op het toepassen van toepasbare grond. Dat betekent dat grond die voldoet aan de kwaliteitseisen landbouw/natuur, wonen of industrie niet nuttig kan worden toegepast in het stortlichaam (artikel 4.1269 Bal). Deze grond mag wel, onder voorwaarden, worden toegepast in de bovenafdichting/leeflaag van een stortplaats (artikel 4.1269, lid 2 onder d, van het Bal) als sprake is van een nuttige toepassing van afvalstoffen.

1.1.3.2 Bouwstoffen

Op grond van artikel 3 lid 1 Bssa is het verboden de in artikel 1 lid 1 van het Bssa genoemde afvalstoffen op of in de bodem te brengen in een stortlichaam. Als dat toch gebeurt (met Bssa-ontheffing), dan is volgens dit artikel sprake van storten en niet van nuttige toepassing. Dit geldt onder andere voor afvalstoffen die kunnen worden aangemerkt als 'bouwstoffen', zoals AVI-bodemas, reststoffen drinkwaterbereiding, steenachtig afval.

Op basis van artikel 3 lid 2 Bssa is het echter wel mogelijk de in artikel 1 lid 1 van het Bssa genoemde afvalstoffen nuttig toe te passen op een stortplaats als bouwstof, zolang dit gebeurt in overeenstemming met paragraaf 3.2.25 van het Bal. Op grond van artikel 4.1264 Bal moet de afvalstof onder andere voldoen aan de kwaliteitseisen die in het [Besluit bodemkwaliteit](#) (Bbk) worden gesteld aan bouwstoffen. Andere aanvullende regels voor het toepassen van bouwstoffen staan in paragraaf 4.123 van het Bal. Eén daarvan is dat de bouwstof zo toegepast moet worden, dat de bouwstof verwijderd wordt als ze geen functie meer heeft, tenzij het verwijderen van de bouwstoffen grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft dan het niet verwijderen (art. 4.1262 lid 2 Bal). Bovendien is het toepassen alleen toegestaan als sprake is van een nuttige toepassing van afvalstoffen.

1.1.4 Producentenverantwoordelijkheid

Nederland kent diverse regelingen voor producentenverantwoordelijkheid. Deze regelingen bevatten doelstellingen die zowel kwalitatief als kwantitatief van aard kunnen zijn. De doelstellingen hebben betrekking op voorbereiding voor hergebruik en recycling van bepaalde afvalstoffen. Bijvoorbeeld de recycling van x% van de hoeveelheid textiel die jaarlijks op de markt wordt gebracht. De producenten inclusief importeurs moeten jaarlijks rapporteren of deze doelstellingen worden gehaald. ILT beoordeelt deze gegevens. De uitleg om te bepalen welke handeling van nuttige toepassing de afvalstoffen hebben ondergaan, staat in [paragraaf 1.7 en 1.8] van deze leidraad.

1.1.5 Doelstellingen

Vanuit de Wet milieubeheer en het [Nationaal Programma Circulaire Economie](#) (NPCE) gelden doelstellingen voor onder andere afvalscheiding en de recycling van afvalstoffen. Rijkswaterstaat WVL, als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van IenW, registreert de in Nederland behaalde gegevens over het afvalbeheer. De uitleg om te bepalen welke handeling afvalstoffen hebben ondergaan, staat in [paragraaf 1.7 en 1.8] van deze leidraad.

1.2 Omgevingswet

De indeling van verwerking is van belang als het bevoegd gezag een vergunningaanvraag voor het verwerken van afvalstoffen moet toetsen aan de minimumstandaard of afvalhiërarchie. De [Omgevingswet](#) (Ow) vormt het kader voor het verlenen van vergunningen voor het verwerken van afvalstoffen. Diverse milieubelastende activiteiten die betrekking hebben op het verwerken van afvalstoffen staan in het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (Bal). Dit besluit vermeldt ook wanneer het verwerken van afvalstoffen vergunningplichtig is.

1.2.1 Minimumstandaard en afvalhiërarchie

Het bevoegd gezag moet rekening houden met artikel 10.14 Wet milieubeheer (Wm) bij het beoordelen van een vergunningaanvraag voor een milieubelastende activiteit. Dit staat in artikel 8.9 van het [Besluit kwaliteit leefomgeving](#) (Bkl). Dat betekent dat het bevoegd gezag bij het nemen van besluiten rond afvalstoffen rekening moet houden met het CMP. Hiervoor toetst zij de gevraagde verwerking van afvalstoffen aan de minimumstandaard die in de afval- en ketenplannen is opgenomen of aan [paragraaf 4 'toetsingskaders CMP'] in hoofdstuk 'instrumenten voor sturing' van het CMP en de afvalhiërarchie (artikel 10.4 Wm). Bij deze beoordeling zal het bevoegd gezag in een aantal gevallen moeten toetsen of de gevraagde verwerking(stap) een vorm van nuttige toepassing of van verwijdering is. De uitleg om dit te bepalen staat in [paragraaf 1.7 en 1.8] van deze leidraad.

1.2.2 Gedeeltelijke verwerking

Bedrijven kunnen ook een vergunning Omgevingswet aanvragen voor een gedeeltelijke verwerking. In dat geval zal het bedrijf een verwerking uitvoeren die geen onderdeel uitmaakt van de minimumstandaard (bijvoorbeeld verkleinen of persen) of slechts een deel van een minimumstandaard betreft. Het opnemen van sturingsvoorschriften is dan noodzakelijk om te voorkomen dat door het opknippen van een verwerkingsproces de totale verwerking niet conform de minimumstandaard plaatsvindt. Hoe het bevoegd gezag in dergelijke gevallen moet omgaan met het toetsen aan de minimumstandaard staat in paragraaf 2.4.2 van de [Leidraad gebruik minimumstandaard].

1.2.3 Toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen

De Omgevingswet stelt in sommige situaties regels aan het gebruik van afvalstoffen. Deze regels zijn van belang bij het bepalen of sprake is van nuttige toepassing of verwijdering. Indien afvalstoffen op een andere manier op of in de bodem worden gebracht, dan kan geen sprake zijn van (overbrenging bestemd voor) nuttige toepassing.

Regels voor het op of in de bodem toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen staan bijvoorbeeld in paragraaf 3.2.25 en paragraaf 3.2.26 van het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (Bal). Deze voorschriften gaan over de kwaliteit en hoeveelheden van de toe te passen afvalstoffen en de toepassingslocaties. Het verondiepen van diepe plassen of ophogen (opvullen¹) met baggerspecie of grond zijn bijvoorbeeld toepassingsmogelijkheden die moeten voldoen aan de voorschriften van paragraaf 4.124 van het Bal. Van nuttige toepassing van grond, baggerspecie of bouwstoffen is sprake als de afvalstoffen in de plaats komen van primaire grondstoffen die anders voor deze functie hadden moeten worden gebruikt.

1.2.4 Relevante jurisprudentie bij de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Naast de regels die in de Nederlandse wetgeving staan, komt ook in jurisprudentie het indelen van een verwerking van afvalstoffen aan de orde. Uitspraken vormen in het algemeen een richtlijn voor de rechtspraak in latere, soortgelijke gevallen en zijn dus van belang bij de interpretatie van wet- en regelgeving. Deze paragraaf beschrijft een relevante zaak over het verlenen van een watervergunning, waarbij de rechter ingaat op aspecten die van belang zijn bij het beoordelen of sprake is van het klaarmaken van een afvalstof voor nuttige toepassing. Deze uitspraak is relevant omdat de rechter aangeeft dat de verwachting dat voor teruggewonnen stoffen een markt bestaat en dat winning van die stoffen winstgevend is een aanwijzing kan vormen bij de beoordeling of sprake is van nuttige toepassing, maar dat dit niet doorslaggevend is.

Specifiek verwerkingsproces

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdeling) overweegt in een zaak over de winning van nutriënten uit mest dat de verwachting dat voor nutriënten een markt bestaat en dat winning daarvan uit mest winstgevend is, weliswaar een aanwijzing kan vormen bij de beoordeling of sprake is van een handeling van nuttige toepassing of van een verwijderingshandeling, maar dat dit niet doorslaggevend is. De Afdeling acht in dit geval van belang dat [appellante] toereikend heeft aangetoond dat, met steun van de overheid, actief onderzoek plaatsvindt naar de mogelijkheden om tot een toepassing van nutriënten als kunstmestvervanger te komen. (...). Voor de vraag of sprake is van een handeling van nuttige toepassing acht de Afdeling bepalend dat de nutriënten het product van een specifiek bewerkingsproces van de dunne fractie vormen met als belangrijkste resultaat dat deze stof wordt klaargemaakt voor een gebruik als kunstmestvervanger. Dat dit beoogde gebruik zich nog in de onderzoeksfase bevindt en de effectiviteit en economische haalbaarheid daarvan wellicht nog niet vaststaan, doet op zichzelf niet af aan dat doel. Onder deze omstandigheden kan het winnen van nutriënten uit de dunne fractie van de mest worden beschouwd als recycling/terugwinning van organische stoffen R3 (Afdeling bestuursrechtspraak RvS [201804135/1/A1, 12 februari 2020](#)).

1.3 EVOA

De indeling van verwerking is van belang als het bedrijf een afvalstof in een ander land wil laten verwerken. In dat geval is de [Verordening \(EG\) 2024/1157 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen](#) (EVOA) van toepassing die betrekking heeft op de overbrenging van afvalstoffen over de landsgrenzen. Het hoofddoel van deze verordening is de bescherming van het milieu.

Wijziging van de EVOA

Op 30 april 2024 is de gewijzigde EVOA (Verordening (EG) 2024/1157) gepubliceerd. Deze is op 20 mei 2024 in werking getreden. De artikelen in de gewijzigde EVOA treden gefaseerd in werking (zie [[paragraaf 5.1 van het hoofdstuk grensoverschrijdend transport](#)]). Dit betekent dat de bepalingen in de gewijzigde EVOA niet allemaal tegelijkertijd van toepassing zullen worden, maar op verschillende tijdstippen. Wanneer dit hoofdstuk wordt gepubliceerd, zijn de bepalingen uit de nog niet gewijzigde EVOA 1013/2006 nog van

¹ Handeling voor nuttige toepassing waarbij niet-gevaarlijk afval wordt gebruikt voor het herstel van uitgegraven terreinen of voor civieltechnische toepassingen bij de landschapsaanleg. Afval dat wordt gebruikt voor opvulling moet dienen ter vervanging van niet-afvalmaterialen, geschikt zijn voor de voornoemde doelen en worden beperkt tot de hoeveelheid die strikt noodzakelijk is om deze doelen te bereiken. (artikel 3, lid 17, van de Kra) N.B. Gezien de interpretatie van de definitie door de RvS in arrest ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4206, wordt 'opvulling' in het LAP alleen gebruikt voor nuttige toepassing van afvalstoffen voor het opvullen van mijnen of groeves die aan de oppervlakte liggen.

toepassing. Het merendeel van de bepalingen wordt 24 maanden na inwerkingtreding van toepassing. Geleidelijk worden daarvoor en daarna steeds meer bepalingen uit de gewijzigde EVOA van toepassing. Dit hoofdstuk is daarom geschreven op basis van de gewijzigde EVOA. Indien relevant is ook aangegeven hoe het tot die datum is geregeld.

Wanneer het in dit hoofdstuk specifiek gaat over bepalingen uit de gewijzigde EVOA is dit aangeduid met 'nEVOA'. In de overige gevallen staat er enkel 'EVOA'.

Vanaf 20 mei 2029 is het overgrote deel van de artikelen uit de gewijzigde EVOA van toepassing en zijn de bepalingen van de Verordening (EG) 1013/2006 niet meer van toepassing. Dit hoofdstuk zal daarop worden aangepast.

De in het kader van de EVOA te volgen procedure kan afhankelijk zijn van de indeling van de afvalverwerking als nuttige toepassing of als verwijdering (zie verder het [[hoofdstuk grensoverschrijdend transport](#)]). Daarnaast is het van belang of de eerste handeling na overbrenging een voorlopige handeling betreft, omdat aanvullende voorschriften van toepassing zijn bij een overbrenging voor een voorlopige handeling. Tot slot bevatten de artikelen 11 en 12 EVOA verschillende gronden op basis waarvan een bevoegde autoriteit bezwaar kan maken tegen overbrenging van afvalstoffen. Vanaf 20 mei 2026 zijn artikelen 11 en 12 van de nEVOA van toepassing. Dit betekent dat er voor de overbrenging voor verwijderen op grond van artikel 11 een verbod op overbrenging geldt, tenzij aan alle voorwaarden van artikel 11 is voldaan. Deze bezwaargronden zijn verschillend als de verwerking verwijdering is of nuttige toepassing. Deze leidraad bevat in [[paragraaf 1.7 en 1.8](#)] uitleg en in [[hoofdstuk 2](#)] het toetsingskader voor het beoordelen of afvalstoffen bestemd zijn voor nuttige toepassing of verwijdering.

1.3.1 Voorlopige en definitieve handelingen

1.3.1.1 Definities

Voor de definities van 'nuttige toepassing' en 'verwijdering' verwijst de EVOA naar de [Richtlijn 2008/98/EG](#) Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra)) Zie voor verdere toelichting op deze definities dan ook [[paragraaf 1.4.1](#)] van deze leidraad. Onderstaande definities voor voorlopige handelingen van nuttige toepassing en verwijdering staan in artikel 3 van de EVOA:

- voorlopige verwijdering: verwijderingshandelingen D13, D14 en D15 van bijlage I van de Kra. Per 20 mei 2026 worden de verwijderingshandelingen D8 en D9 aan dit lijstje van voorlopige verwijdering toegevoegd;
- voorlopige nuttige toepassing: nuttige toepassingshandelingen R12 en R13 van bijlage II van de Kra.

1.3.1.2 Aanvullende voorschriften bij voorlopige handelingen

Als bij overbrenging de eerste handeling een voorlopige handeling is dan gelden aanvullende voorschriften (artikel 15 EVOA). Deze voorschriften hebben bijvoorbeeld betrekking op het:

- aanleveren van naam en adresgegevens van alle locaties waar de vervolghandelingen plaatsvinden. Deze vervolghandelingen kunnen voorlopige en definitieve handelingen van nuttige toepassing en verwijdering zijn.
- opsturen van verklaringen van de locaties die de vervolghandeling hebben gedaan waarmee de definitieve handeling is voltooid.

Een bevoegd gezag mag alleen toestemming geven aan een overbrenging voor een voorlopige handeling als de bezwaargronden van EVOA artikelen 11 en 12 ook niet van toepassing zijn op alle de erop volgende handelingen (artikel 15(b) EVOA).

Voorlopige handelingen zijn voor de EVOA-beoordeling alleen van belang in de gevallen dat er sprake is van meerdere stappen in een verwerkingsproces én de definitieve handeling bij een andere verwerker wordt uitgevoerd. Als een afvalstof wordt overgebracht naar een locatie waar het afval definitief wordt verwerkt, dan is het doel van de overbrenging immers niet een voorlopige handeling. Ook niet als het afval op deze locatie wel een voorlopige handeling, zoals opslag, ondergaat.

1.3.1.3 Bezwaargronden voor nuttige toepassing

Artikel 12 'Bezwaren tegen een transport van voor nuttige toepassing bestemde afvalstoffen' van de nEVOA bevat redenen op grond waarvan een lidstaat bezwaar kan maken tegen overbrenging voor nuttige toepassing. De volgende twee bezwaargronden zijn relevant voor deze leidraad, omdat bij deze bezwaargronden feitelijk sprake is van overbrenging voor verwijdering, namelijk:

- als de verhouding tussen de wel en niet nuttig toe te passen afvalstoffen, de geschatte waarde van het materiaal dat uiteindelijk nuttig wordt toegepast, of de kosten van de nuttige toepassing en de kosten van verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte, de indeling als nuttige toepassing niet rechtvaardigen gezien de economische of milieutechnische overwegingen; of
- als het te transporteren afval bestemd is voor verwijdering en niet voor nuttige toepassing.

Uit het voorgaande blijkt dat de ILT bezwaar kan maken als een bedrijf verzoekt om afvalstoffen over te brengen voor nuttige toepassing als de ILT van oordeel is dat de indeling als nuttige toepassing niet gerechtvaardigd is.

1.3.2 Vereiste verwerking voor kunststof- en kabelafval

De EVOA kent verschillende procedures voor de overbrenging van afvalstoffen. De te volgen procedure is afhankelijk van de indeling van te transporteren afvalstoffen op een van de afvalstoffenlijsten van de EVOA. Een afvalstoffenlijst vermeldt per afvalstof een afvalstoffencode en een beschrijving van de afvalstof. In sommige gevallen staat in de lijst ook hoe het afval verwerkt moet worden, om de afvalstof onder de bijbehorende code te kunnen indelen.

Ten eerste geldt dat voor kunststofafval. Sinds 1 januari 2021 moet de overbrenging van kunststofafval met code B3011² bestemd zijn voor recycling/ terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt (R3). De R3-handeling mag worden voorafgegaan door maximaal één tijdelijke opslag, mits dit blijkt uit contractuele of relevante officiële documenten. Nuttige toepassing in de vorm van bijvoorbeeld R1 (inzet als brandstof) voldoet niet aan deze eis.

Een tweede geval is kabelafval (code B1115³). Bij kabelafval is de nuttige toepassing vooral gericht op het terugwinnen van het metaal koper (R4), bijvoorbeeld door het strippen van de kabel. Het terugwinnen van metaal mag niet plaatsvinden door de (kunststof)kabels af te branden. Afbranden wordt gezien als een verwijderingshandeling waarop D10 van toepassing is. Bij het afbranden van kabels zijn afvalcode B1115 en verwerkingswijze R4 niet van toepassing.

1.3.3 Uitzondering voor bepaalde sloopschepen

Artikel 2 lid 2 onder i van de nEVOA geeft aan dat deze verordening niet van toepassing is op schepen die de vlag voeren van een lidstaat en die binnen het toepassingsgebied van [Verordening scheepsrecycling](#) (Verordening (EU) 1257/2013) vallen, met uitzondering van schepen:

- i. die worden beschouwd als gevaarlijke afvalstoffen, die zich bevinden in een gebied onder de rechtsmacht van een lidstaat en die voor nuttige toepassing uit de Unie worden uitgevoerd, waarop uitsluitend de artikelen 39, 48 en 49 (exportverboden met als uitkomst dat een sloopschip als gevaarlijk afval alleen voor nuttige toepassing naar OESO mag worden geëxporteerd) en titel VII van deze verordening van toepassing zijn; of
- ii. die worden beschouwd als afvalstoffen, die zich bevinden in een gebied onder de rechtsmacht van een lidstaat en die bestemd zijn voor verwijdering.

1.3.4 Bevoegde autoriteiten zijn het niet eens

Alle bevoegde autoriteiten controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling aan de bepalingen van de EVOA voldoet. Nederland bepaalt daarbij onafhankelijk van de zienswijze van een andere autoriteit de juiste indeling van de handeling.

² Voor de exacte omschrijving zie bijlage V, deel 1, lijst B, van de EVOA.

³ Voor de exacte omschrijving zie bijlage V, deel 1, lijst B, van de EVOA.

In artikel 28 EVOA staat welke regels gevolgd moeten worden als de bevoegde autoriteiten van verzending en van ontvangst het niet eens zijn. Indien zij het niet eens kunnen worden over de indeling van de afvalstoffenbehandeling als verwijdering dan wel als nuttige toepassing, gelden de bepalingen inzake verwijdering. Als de bevoegde autoriteiten het niet eens kunnen worden over de indeling van de afvalstoffenbehandeling als een voorlopige of definitieve behandeling, dan gelden de bepalingen voor voorlopige handelingen. Artikel 29 van de nEVOA vervangt artikel 28 EVOA en geeft de commissie ook de mogelijkheid om uitvoeringshandelingen vast te stellen. Een voorbeeld is artikel 29 lid 3 nEVOA waarmee de Commissie de bevoegdheid krijgt om voor specifieke exportstromen gedetailleerde criteria op te stellen voor het onderscheid tussen afval en gebruikt goed.

1.3.5 Relevante jurisprudentie bij de EVOA

Naast de regels die in de EVOA staan, komt ook in jurisprudentie het indelen van een verwerking van afvalstoffen aan de orde. Uitspraken vormen in het algemeen een richtlijn voor de rechtspraak in latere, soortgelijke gevallen en zijn dus van belang bij de interpretatie van wet- en regelgeving. Voor deze leidraad zijn met name onderstaande uitspraken van het Europees Hof van belang. Het Hof geeft aan dat alleen rekening moet worden gehouden met de eerste handeling van overbrenging en dat het belangrijkste doel van de betrokken handeling bepalend is voor de indeling.

Eerste handeling na overbrenging

Wanneer een verwerkingsproces van afvalstoffen uit meerdere afzonderlijke 'fases' bestaat, dan moet voor elke fase die een afzonderlijke handeling vormt een aparte kwalificatie worden gegeven. Bij overbrenging gebeurt de kwalificatie als handeling van verwijdering of nuttige toepassing door naar de eerste handeling te kijken die de afvalstoffen na hun overbrenging ondergaan. Het Europees Hof gaf dit aan in een zaak over de overbrenging van kennisgevingplichtige afvalstoffen naar de cementindustrie ([Overweging 36, 39, 40 t/m 49, Arrest van het Hof \(Vijfde kamer\), 3 april 2003 in de zaak C-116/01](#)). De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak over de uitvoer van het afgedankte tankschip Otopan aangesloten bij deze uitspraak van het Hof (zaaknr. 200606331/1, 21 februari 2007).

Belangrijkste doel van de handeling na overbrenging

Om te bepalen of het gaat om een verwijderingshandeling of om een handeling van nuttige toepassing in de zin van de Kra, moet van geval tot geval worden nagegaan of het belangrijkste doel van de betrokken handeling is dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die anders voor deze functie hadden moeten worden gebruikt. Als dat het geval is, dan is sprake van nuttige toepassing. Het Europees Hof gaf dit aan in een zaak over de overbrenging van slakken en assen met als doel het opvullen van een voormalige zoutmijn. Daarbij kan sprake zijn van indeling als R5 of D12, afhankelijk van het belangrijkste doel van de activiteit ([overweging 69 en 71 Arrest van het Hof \(Vijfde kamer\), 27 februari 2002, in zaak C-6/00](#)).

De rechtbank Rotterdam heeft in een zaak over de uitvoer van sloopschepen aangesloten bij deze uitspraak van het Hof, omdat de hoeveelheid materiaal die vrijkwam voor verwijdering niet opweegt tegen de grote hoeveelheid materiaal die vrijkwam voor recycling. Onderbouwing hierbij was dat in deze zaak niet kon worden vastgesteld wat de eerste handeling was die de schepen na overbrenging hadden ondergaan. Daarnaast was een belangrijk argument voor de rechter de huidige maatschappelijke opvattingen dat het slopen van schepen tot doel heeft om het staal te recyclen. Ook in relevante wet- en regelgeving wordt het slopen van schepen rechtstreeks in verband wordt gebracht met recycling (zaaknr. [10/994550-15, 15 maart 2018](#)).

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een zaak over de overbrenging van afgewerkte koelvloeistof aangegeven dat het zogenoemde merendeelcriterium niet automatisch toepassing vindt in alle gevallen waarin moet worden beoordeeld of sprake is van verwijdering of nuttige toepassing. Dat minder dan 50% van de totale afvalstof wordt teruggewonnen houdt niet noodzakelijkerwijs in dat het belangrijkste doel van de handeling verwijdering van de afvalstof is. Of in een concreet geval sprake is van nuttige toepassing hangt onder meer af van de aard van de terug te winnen stof en het terug te winnen percentage van

deze stof. Hiervoor kan geen algemeen percentage als uitgangspunt worden gehanteerd (zaaknummer [200507728/1, 21 juni 2006](#)).

Het oogmerk van het ontwerp van de installatie

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (afdeling) heeft in een zaak over de overbrenging van zwavelzuur eerst beoordeeld dat de installatie waar het afval wordt verwerkt, niet is ontworpen met het oog op verwijdering van afvalstoffen. Het doel van deze installatie is de productie van zuivere, vloeibare zwaveldioxide dat wordt ingezet in diverse industrieën. In de installatie worden enerzijds afvalstoffen ingezet met als doel hoofdgebruik brandstof, maar ook afvalstoffen met als doel het terugwinnen van zwavel. De eerste handeling die de afvalstoffen na overbrenging ondergaan is het via thermische ontleding verkrijgen van zwavelgas. Het is niet van belang dat het verkregen zwavelgas vervolgens verschillende bewerkingen ondergaat alvorens zuivere zwaveldioxide ontstaat. De afvalstoffen komen in de plaats van primaire grondstoffen die anders voor deze functie hadden moeten worden gebruikt, waardoor de afdeling oordeelt dat de verwerking moet worden ingedeeld als R5-handeling (Recycling/terugwinning van andere anorganische materialen) (Afdeling bestuursrechtspraak RvS zaaknummer [200510500, 14 juni 2006](#)).

Een handeling is óf nuttige toepassing óf verwijdering

Voor de toepassing van de Kra en van de EVOA moet elke behandeling van afvalstoffen als verwijdering of als nuttige toepassing kunnen worden aangemerkt. Eenzelfde handeling kan niet tezelfdertijd als verwijdering en als nuttige toepassing worden gekwalificeerd (overweging 63 [Arrest van het Hof \(Vijfde kamer\), 27 februari 2002, in zaak C-6/00](#)).

Behandelingen van afvalstoffen die niet reeds op basis van de omschrijving ervan onder één van de in bijlage II A of in bijlage II B bij de [Richtlijn 75/442/EG](#) genoemde handelingen of categorieën handelingen kunnen worden ingedeeld, moeten van geval tot geval aan de hand van de doelstellingen van de richtlijn worden ingedeeld (overweging 64 [Arrest van het Hof \(Vijfde kamer\), 27 februari 2002, in zaak C-6/00](#)).

1.4 Kaderrichtlijn afvalstoffen

De uitgangspunten van de [Richtlijn 2008/98/EG](#) Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra)) zijn dat het afvalstoffenbeheer in de Europese Unie moet worden verbeterd en moet worden omgevormd tot duurzaam materialenbeheer. Voor de definities van "nuttige toepassing" en "verwijdering" verwijst de [Verordening \(EG\) 2024/1157 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen](#) (EVOA) naar de Kra. Deze richtlijn bevat bijlagen met handelingen van nuttige toepassing en verwijdering. In bijlage II van de Kra is tevens gespecificeerd in welke gevallen sprake is van nuttige toepassing bij de verbranding van vast stedelijk afval.

Andere definities uit de Kra die aangeven of sprake is van recycling of nuttige toepassing zijn⁴:

- **Opvulling**: handeling voor nuttige toepassing waarbij niet-gevaarlijk afval wordt gebruikt voor het herstel van uitgegraven terreinen of voor civieltechnische toepassingen bij de landschapsaanleg. Afval dat wordt gebruikt voor opvulling moet dienen ter vervanging van niet-afvalmaterialen, geschikt zijn voor de voornoemde doelen en worden beperkt tot de hoeveelheid die strikt noodzakelijk is om deze doelen te bereiken.
- **Regeneratie van afgewerkte olie**: iedere recyclinghandeling waardoor basisoliën kunnen worden geproduceerd door raffinage van afgewerkte olie, in het bijzonder door uit die olie de verontreinigende stoffen, oxidatieproducten en additieven te verwijderen.

Opvulling is een vorm van 'andere nuttige toepassing'. Dit volgt uit de definitie van recycling.

1.4.1 Handelingen van nuttige toepassing en verwijdering

De Kra bevat definities van de begrippen 'nuttige toepassing' en 'verwijdering' die ongewijzigd zijn overgenomen in de Wet milieubeheer (zie verder [[paragraaf 1.1.1 van deze leidraad](#)]). Lijsten met diverse handelingen van nuttige toepassing en verwijdering staan in bijlage I en II van de Kra. Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van de verwijderingshandelingen (D-

⁴ Deze definities staan niet in de Wm, maar wel in de begrippenlijst CMP onder 'instrumenten'.

handelingen, D1 t/m D15). Een niet-limitatieve lijst van de handelingen van nuttige toepassing staat in bijlage II (R-handelingen, R1 t/m R13). De bijlagen I en II van de Kra geven slechts een overzicht van de meest gebruikelijke verwijderingshandelingen en handelingen voor nuttige toepassing, en bevatten geen nauwkeurige, uitputtende opsomming van alle verwijderingshandelingen en handelingen voor nuttige toepassing in de zin van de Kra. Daardoor is het mogelijk dat bepaalde handelingen van nuttige toepassing of verwijdering (R- of D-handelingen) niet uitdrukkelijk in de bijlagen I en II van de Kra staan. Ook is het mogelijk dat bepaalde handelingen zowel in bijlage I als in bijlage II van de Kra staan, waardoor voor een specifieke verwerking een keuze moet worden gemaakt in een R- of D-handeling.

Sommige handelingen staan zowel in bijlage I als in bijlage II van de Kra

Een voorbeeld is het toepassen van afvalstoffen in een mijn. Dit kan volgens de omschrijving in bijlage I van de Kra een verwijderingshandeling (D12) zijn. Het kan ook een handeling voor nuttige toepassing (R5) zijn.

De uitleg om te bepalen welke handeling van nuttige toepassing of verwijdering de afvalstoffen in een specifiek geval hebben ondergaan, staat in [[paragraaf 1.7 en 1.8](#)] van deze leidraad.

Bijlage I van de Kra: verwijderingshandelingen

- D 1 Storten op of in de bodem (bv. op een vuilstortplaats, enz.)
- D 2 Uitrijden (bv. biologische afbraak van vloeibaar of slibachtig afval in de bodem, enz.)
- D 3 Injectie in de diepe ondergrond (bv. injectie van verpompbare afvalstoffen in putten, zoutkoepels of van natuurlijk gevormde holten, enz.)
- D 4 Opslag in waterbekkens (bv. het lozen van vloeibaar of slibachtig afval in putten, vijvers of lagunen, enz.)
- D 5 Verwijderen op speciaal ingerichte locaties (bv. in afzonderlijke beklede, afgedekte cellen die van elkaar en van de omgeving afgeschermd zijn, enz.)
- D 6 Lozen/storten in wateren, behalve zeeën en oceanen
- D 7 Lozen/storten in zeeën en oceanen, inclusief inbrengen in de zeebodem
- D 8 Biologische behandeling op een niet elders in deze bijlage aangegeven wijze waardoor verbindingen of mengsels ontstaan die worden verwijderd op een van de onder D 1 tot en met D 12 vermelde methoden
- D 9 Fysisch-chemische behandeling op een niet elders in deze bijlage aangegeven wijze, waardoor verbindingen of mengsels ontstaan die worden verwijderd op een van de onder D 1 tot en met D 12 vermelde methoden (bv. verdampen, drogen, calcineren, enz.)
- D 10 Verbranding op het land
- D 11 Verbranding op zee (*)
- D 12 Permanente opslag (bv. plaatsen van houders in mijnen, enz.)
- D 13 Vermengen voorafgaand aan een van de onder D 1 tot en met D 12 vermelde behandelingen (**)
- D 14 Herverpakken voorafgaand aan een van de onder D 1 tot en met D 13 vermelde behandelingen
- D 15 Opslag in afwachting van een van de onder D 1 tot en met D 14 vermelde behandelingen (met uitsluiting van tijdelijke opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie) (***)

Toelichting:

(*) Verboden op grond van EU-wetgeving en internationale verdragen en overeenkomsten.

(**) Indien er geen andere passende D-code voorhanden is, kan dit voorbereidende handelingen voorafgaand aan verwijdering omvatten inclusief voorbehandeling, zoals sorteren, verbrijzelen, verdichten, pelletiseren, drogen, versnipperen, conditioneren of scheiden voorafgaand aan een van de onder D 1 tot en met D 12 genoemde handelingen.

(***) Tijdelijke opslag betekent voorlopige opslag overeenkomstig artikel 3, onder 10.

Bijlage II van de Kra: handelingen van nuttige toepassing

- R 1 Hoofdgebruik als brandstof of als ander middel voor energieopwekking (*)
- R 2 Terugwinning/regeneratie van oplosmiddelen

R 3 Recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt (met inbegrip van compostering en andere biologische omzettingsprocessen) (**)

R 4 Recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen (***)

R 5 Recycling/terugwinning van andere anorganische materialen (****)

R 6 Regeneratie van zuren of basen

R 7 Terugwinning van bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan

R 8 Terugwinning van bestanddelen uit katalysatoren

R 9 Herraffinage van olie en ander hergebruik van olie

R 10 Uitrijden voor landbouwkundige of ecologische verbetering

R 11 Gebruik van afvalstoffen die bij een van de onder R 1 tot en met R 10 genoemde handelingen vrijkomen

R 12 Uitwisseling van afvalstoffen voor een van de onder R 1 tot en met R 11 genoemde handelingen (*****)

R 13 Opslag van afvalstoffen bestemd voor een van de onder R 1 tot en met R 12 genoemde handelingen (met uitsluiting van tijdelijke opslag voorafgaande aan inzameling op de plaats van productie) (*****)

Toelichting:

(*) Hieronder vallen ook verbrandingsinstallaties die specifiek bestemd zijn om vast stedelijk afval te verwerken, mits hun energie-efficiëntie ten minste:

– 0,60 bedraagt in het geval van installaties die vóór 1 januari 2009 in bedrijf zijn en over een vergunning beschikken overeenkomstig het toepasselijke Gemeenschapsrecht,

– 0,65 bedraagt in het geval van installaties waarvoor na 31 december 2008 een vergunning wordt afgegeven,

zoals berekend met de volgende formule:

$$\text{Energie-efficiëntie} = (E_p - (E_f + E_i)) / (0,97 \times (E_w + E_f))$$

waarin:

E_p = de hoeveelheid energie die jaarlijks als warmte of elektriciteit wordt geproduceerd. Bij de berekening wordt energie in de vorm van elektriciteit vermenigvuldigd met een factor 2,6 en warmte die wordt geproduceerd voor commerciële toepassingen met een factor 1,1 (in GJ/jaar)

E_f = de jaarlijkse energie-input in het systeem afkomstig van brandstoffen die voor de productie van stoom worden gebruikt (in GJ/jaar)

E_w = de hoeveelheid energie die is besloten in de jaarlijks verwerkte hoeveelheid afvalstoffen, berekend aan de hand van de netto calorische waarde van de afvalstoffen (in GJ/jaar)

E_i = de hoeveelheid energie die jaarlijks wordt geïmporteerd, E_w en E_f niet meegerekend (in GJ/jaar)

0,97 = correctiefactor om rekening te houden met energieverliezen via bodemas en straling

Deze formule wordt toegepast overeenkomstig het referentiedocument over de beste beschikbare technieken voor afvalverbranding.

De waarde van de energie-efficiëntieformule wordt op de onderstaande wijze met een klimaatcorrectiefactor (CCF) vermenigvuldigd:

1. CCF voor installaties die vóór 1 september 2015 in bedrijf zijn en over een vergunning beschikken overeenkomstig het toepasselijke Unierecht:

$$\text{CCF} = 1 \text{ als } \text{HDD} \geq 3\ 350$$

$$\text{CCF} = 1,25 \text{ als } \text{HDD} \leq 2\ 150$$

$$\text{CCF} = - (0,25/1\ 200) \times \text{HDD} + 1,698 \text{ als } 2\ 150 < \text{HDD} < 3\ 350$$

2. CCF voor installaties waarvoor na 31 augustus 2015 een vergunning wordt afgegeven en voor installaties bedoeld in punt 1 na 31 december 2029:

$$\text{CCF} = 1 \text{ als } \text{HDD} \geq 3\ 350$$

$$\text{CCF} = 1,12 \text{ als } \text{HDD} \leq 2\ 150$$

$$\text{CCF} = - (0,12/1\ 200) \times \text{HDD} + 1,335 \text{ als } 2\ 150 < \text{HDD} < 3\ 350$$

(De daaruit resulterende CCF-waarde zal worden afgerond tot op drie decimalen).

Als HDD-waarde (Heating Degree Days — graaddagen voor verwarming) moet het gemiddelde van de jaarlijkse HDD-waarden voor de locatie van de verbrandingsinstallatie gelden, berekend over een periode van 20 opeenvolgende jaren vóór het jaar waarvoor de CCF wordt berekend. De HDD-waarde moet aan de hand van de volgende door Eurostat vastgestelde methode worden berekend: HDD is gelijk aan $(18\text{ °C} - T_m) \times d$ als T_m minder bedraagt dan of gelijk is aan 15 °C (verwarmingsdrempel), en is gelijk aan nul als T_m meer bedraagt dan 15 °C , waarbij T_m de gemiddelde $(T_{\min} + T_{\max})/2$ buitentemperatuur over een periode van d dagen is. De berekeningen moeten dagelijks worden uitgevoerd ($d = 1$) en voor een heel jaar worden opgeteld.

(**) Hieronder vallen voorbereiding voor hergebruik, vergassing en pyrolyse waarbij de componenten worden gebruikt als chemicaliën en nuttige toepassing van organisch materiaal in de vorm van opvulling. De definitie van opvulling staat in artikel 3, lid 17, Kra (zie onderaan dit kader).

(***) Hieronder valt voorbereiding voor hergebruik.

(****) Hieronder vallen voorbereiding voor hergebruik, recycling van anorganisch bouw materiaal, nuttige toepassing van anorganische materialen in de vorm van opvulling, en bodemreiniging die resulteert in sanering van de bodem. De definitie van opvulling staat in artikel 3, lid 17, Kra.

(*****) Indien er geen andere passende R-code voorhanden is, kan dit voorbereidende handelingen voorafgaand aan nuttige toepassing omvatten inclusief voorbehandeling, zoals demonteren, sorteren, verbrijzelen, verdichten, pelletiseren, drogen, versnipperen, conditioneren, herverpakken, scheiden of mengen voorafgaand aan een van de onder R 1 tot en met R 11 genoemde handelingen.

(*****) Tijdelijke opslag betekent voorlopige opslag overeenkomstig artikel 3, punt 10.

1.4.2 Voorlopige handelingen

De handelingen R12, R13, D13, D14 en D15 uit bijlage I of II van de Kra zijn voorlopige handelingen. Per 20 mei 2026 worden de verwijderingshandelingen D8 en D9 aan dit lijstje van voorlopige verwijdering toegevoegd. Dit zijn handelingen met afvalstoffen waarop altijd nog een of meer handelingen volgen. Dit kunnen volgende voorlopige handelingen zijn, maar ook handelingen die de verwerking voltooien. Alleen voor de EVOA-beoordeling zijn voorlopige handelingen van belang.

1.4.3 Verbrandingsinstallaties voor vast stedelijk afval

Handeling R1 betreft 'hoofdgebruik als brandstof of als ander middel voor energieopwekking'. In Bijlage II van de Kra beschrijft de voetnoot bij handeling R1 wanneer een installatie die vast stedelijk afval⁵ verwerkt een installatie voor nuttige toepassing kan zijn (AVI met de R1-status). Zie voor meer informatie over de status van AVI's [[hoofdstuk bepalen R1/D10 AVI's](#)] van 'Thermisch verwerken' van het CMP.

1.4.4 Doelstellingen

De Kra bevat doelstellingen voor het voorbereiden voor hergebruik en recyclen van bepaalde afvalstoffen. Deze doelstellingen staan onder andere in artikel 11 Kra. Rijkswaterstaat WVL, als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van IenW, registreert deze gegevens. Voor een goede monitoring is het van belang dat de verwerking van de afvalstoffen goed is ingedeeld. Daarbij gaat het dus om de indeling nuttige toepassing of verwijdering of het soort handeling van nuttige toepassing. De uitleg om dit te bepalen, staat in [[paragraaf 1.7 en 1.8](#)] van deze leidraad.

1.4.5 Relevante jurisprudentie bij de Kaderrichtlijn afvalstoffen

Naast de regels die in de Kaderrichtlijn afvalstoffen staan, komt ook in jurisprudentie het indelen van een verwerking van afvalstoffen aan de orde. Uitspraken vormen in het algemeen een richtlijn voor de rechtspraak in latere, soortgelijke gevallen en zijn dus van belang bij de interpretatie van wet- en regelgeving. Het Europees Hof heeft in een aantal uitspraken diverse aspecten aangegeven die van belang zijn bij de indeling van verwerking. Voor deze leidraad zijn met name onderstaande uitspraken van belang.

⁵ Huishoudelijke afvalstoffen en vergelijkbare afvalstoffen van bedrijven, industrie en instellingen waarbij het niet gaat om vloeibaar afval.

Opslag kan een handeling van nuttige toepassing zijn

Uit de Kra volgt niet dat een voorafgaande behandeling van afvalstoffen een noodzakelijke voorwaarde is om een handeling als 'nuttige toepassing' in de zin van de Kra aan te merken. Daardoor kan ook opslag een handeling van nuttige toepassing zijn (overweging 67 Arrest van het Hof (Vijfde kamer), 27 februari 2002, in zaak C-6/00).

Belangrijkste doel van de nuttige toepassing

Een nuttige toepassing wordt in wezen gekenmerkt door het feit dat het belangrijkste doel ervan inhoudt, dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt waardoor de natuurlijke hulpbronnen worden beschermd ([overweging 69 Arrest van het Hof \(Vijfde kamer\), 27 februari 2002, in zaak C-6/00](#)).

Het oogmerk van het ontwerp van de installatie

De verbranding van afvalstoffen vormt een nuttige toepassing wanneer zij voornamelijk tot doel heeft dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen als wijze van energieopwekking. Afvalstoffen vervullen deze nuttige functie als zij in de plaats komen van een primaire energiebron die voor deze functie had moeten worden aangewend. De overbrenging van afvalstoffen met het oog op hun verbranding in een verwerkingsinstallatie die is ontworpen met het oog op de verwijdering van afvalstoffen, kan niet voornamelijk de nuttige toepassing van de afvalstoffen tot doel hebben, zelfs niet wanneer bij de verbranding daarvan de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen ([overwegingen 37 en 41 Arrest van het Hof \(Vijfde kamer\), 13 februari 2003, in zaak C-458/00](#)). Na deze uitspraak is het verbranden van huishoudelijk afval als nuttige toepassing in de Kra mogelijk gemaakt onder specifieke omstandigheden (zie [paragraaf 1.4.3](#)] van deze leidraad).

R11 is een definitieve handeling

R11 gaat over het gebruik van afvalstoffen die bij een van de onder R1 tot en met R10 genoemde handelingen vrijkomen. Bij dit gebruik is sprake van een nuttige toepassing die losstaat van de daaraan voorafgaande nuttige toepassing. Uit bijlage II van de Kra volgt dat afzonderlijk moet worden bepaald of een behandeling onder de handelingen genoemd onder R1 tot en met R10 valt, zonder dat rekening behoeft te worden gehouden met het eventuele latere gebruik van de afvalstoffen die bij een van die handelingen zijn vrijgekomen, welk gebruik zelf een afzonderlijke handeling vormt ([Overweging 44, Arrest van het Hof \(Vijfde kamer\), 3 april 2003 in de zaak C-116/01](#)).

Afweging van omstandigheden

In het Arrest over Edilizia Mastrodonato heeft het Europees Hof de volgende omstandigheden genoemd die in die zaak van belang kunnen zijn bij het beoordelen of sprake is van nuttige toepassing van afvalstoffen ([Overweging 35 tot en met 48, Arrest van het Hof \(Vierde kamer\), 28 juli 2016 in de zaak C-147/15](#)):

- Het behoud van natuurlijke hulpbronnen is het belangrijkste doel van de nuttige toepassing. Omgekeerd kan wanneer het behoud van grondstoffen slechts een neveneffect is van een handeling die voornamelijk strekt tot verwijdering van de afvalstoffen, dit niet afdoen aan de kwalificatie van deze handeling als verwijderingshandeling.
- Als vaststaat dat het opvullen van die steengroeve ook zou hebben plaatsgevonden indien dergelijk afval niet voorhanden was geweest en dus ander materiaal had moeten worden gebruikt. Het feit dat de exploitant van de steengroeve dat afval tegen betaling aan de producent of houder daarvan verkrijgt, kan erop duiden dat de betrokken activiteiten voornamelijk de nuttige toepassing van het afval tot doel hebben.
- Als het gebruikte afval daar volgens de meest recente wetenschappelijke en technische kennis voor geschikt is. Het afval kan ander materiaal vervangen zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor de voorzorgsmaatregelen voor het milieu.

1.5 POP-verordening

De [Verordening \(EU\) 2019/1021](#) (ook wel POP-verordening) stelt in sommige gevallen regels over de verwerking van afvalstoffen. Dat is het geval bij afvalstoffen waarin een persistente organische stof (POP) voorkomt in een concentratie hoger dan de grenswaarde uit bijlage IV van de POP-verordening. Deze regels houden in dat de verwerking moet leiden tot het vernietigen of onomkeerbaar omzetten van die POPs. Daarbij staat de POP-verordening, onder voorwaarden, alleen de verwerkingsmethoden toe die vallen onder D9, D10, R1 of R4. R1 is niet toegestaan voor afvalstoffen die PCBs bevatten. Daarnaast is voorbehandeling van POP-houdend afval voorafgaand aan de verwerking van de POPs door een van deze vier verwerkingsmethoden toegestaan. Tot slot mag ook het opnieuw verpakken en tijdelijk opslaan voorafgaand aan een dergelijke voorbehandeling of voorafgaand aan definitieve verwerking plaatsvinden. Dit staat in bijlage V van de POP-verordening.

1.6 Verordening scheepsrecycling

In enkele gevallen is de [Verordening \(EG\) 2024/1157 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen](#) (EVOA) niet van toepassing bij grensoverschrijdend transport. Zo regelt de nEVOA in artikel 2 lid 2 onder i dat bepaalde schepen, die binnen het toepassingsgebied van de [Verordening scheepsrecycling](#) (Verordening (EU) 1257/2013) vallen en die de vlag voeren van een lidstaat, zijn uitgezonderd van de verplichtingen die voortvloeien uit de EVOA (zie verder [[paragraaf 1.3.4](#)]).

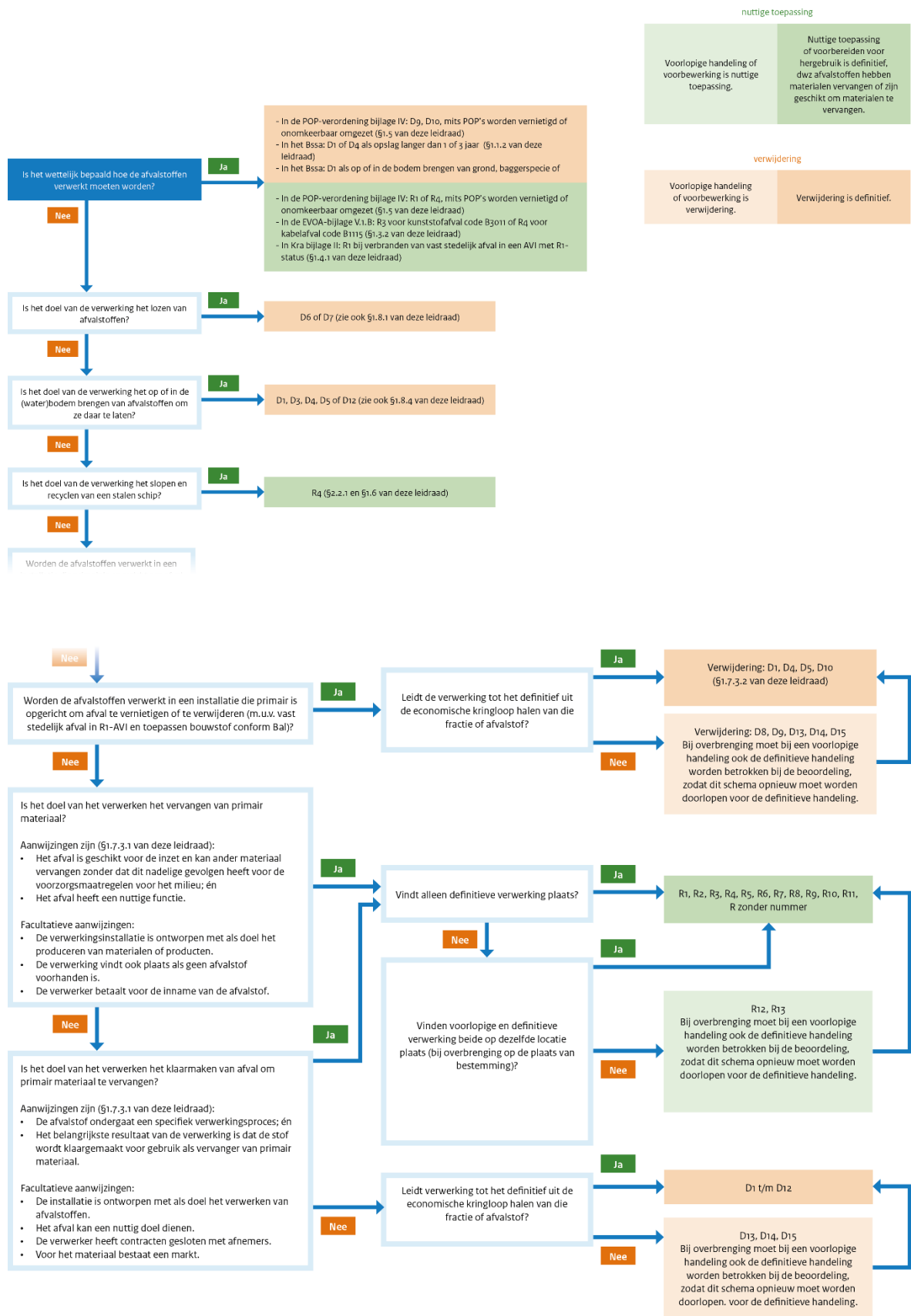
Het doel van deze Verordening scheepsrecycling is om gedurende de hele levenscyclus van een schip de veiligheid en de bescherming van de menselijke gezondheid en het mariene milieu van de Unie te verhogen. Dat gebeurt in het bijzonder door ervoor te zorgen dat het beheer van gevaarlijke afvalstoffen voortkomend uit scheepsrecycling op een milieuverantwoorde manier plaatsvindt. Deze verordening bevat in artikel 3 een definitie van 'scheepsrecycling'. Voor een Europees koopvaardijship of vissersschip met een gewicht van tenminste 500 bruto tonnage betekent de verordening dat het slopen en recyclen alleen bij een erkende scheepsrecyclinginrichting mag plaatsvinden. De Europese Unie (EU) hanteert een lijst van erkende scheepsrecyclinginrichtingen.

Voor de recycling van een schip dat niet onder de Verordening scheepsrecycling valt, kan de kennisgevingsprocedure of een exportverbod van de EVOA van toepassing zijn. Het toetsingskader voor de overbrenging van schepen die onder de EVOA vallen, is beschreven in [[hoofdstuk 2 van deze leidraad](#)]. Bij het opstellen van dit toetsingskader is rekening gehouden met overweging 9 van de Verordening scheepsrecycling waarin staat dat de lidstaten worden aangemoedigd gepaste maatregelen te nemen om ervoor te zorgen dat schepen die buiten het toepassingsgebied van deze verordening vallen, handelen op een wijze die met deze verordening strookt, voor zover dit redelijkerwijs haalbaar is.

1.7 Betekenis van regels en jurisprudentie bij indeling van verwerking

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de in dit hoofdstuk beschreven aspecten uit wet- en regelgeving en jurisprudentie die in het algemeen van belang zijn voor het correct indelen van een bepaalde verwerking van afvalstoffen. Als hulpmiddel bevat [**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**] in grote lijnen de aspecten die bij de indeling van belang zijn. Dit figuur geldt vooral voor de beoordeling van kennisgevingen in het kader van de [Verordening \(EG\) 2024/1157 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen](#) (EVOA). De handelingen D2 en D11 komen in Nederland niet voor en zijn daarom niet meegenomen in [**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**]

Figuur 1: Schematische voorstelling van aspecten van belang bij het indelen van de verwerking



Beperkte beoordeling bij milieuvergunningverlening en monitoring

Een beperkte beoordeling dan weergegeven in [**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**] vindt plaats bij milieuvergunningverlening en monitoring. In die gevallen is het niet nodig om te toetsen of sprake is van een voorlopige handeling. Bovendien volstaat meestal een indeling op een trede van de afvalhiërarchie in plaats van een indeling als specifieke R- of D-handeling. Andere afwijkingen ten opzichte van [**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**] zijn:

- Bij het opslaan van afvalstoffen is ook de duur van de opslag van belang bij het bepalen van de indeling van verwerking ([paragraaf 1.1.2]).
- Als op basis van een voorbewerking (bijvoorbeeld verdichten) nog geen indeling van de verwerking kan plaatsvinden, dan is de minimumstandaard van het afval- of ketenplan bepalend. Indien de gevraagde verwerking niet voldoet aan de minimumstandaard, kan deze immers niet vergund worden ([paragraaf 1.2.2]).

1.7.1 IJkmoment voor het beoordelen

In [hoofdstuk 1] staan de regels en jurisprudentie die van belang zijn bij het maken van de indeling van verwerking van afvalstoffen. In de inleiding van dit hoofdstuk is aangegeven wie deze indeling moet maken. De wettelijke grondslag voor het indelen van een verwerkingswijze bepaalt voor welk moment in de afvalketen de beoordeling moet worden uitgevoerd.

- Bij de toepassing van de EVOA is het belangrijkste doel van de eerste handeling die na overbrenging met een afvalstof wordt uitgevoerd bepalend voor de indeling ([paragraaf 1.3.5, punt 45 en 46 van C-116/01]).
- Bij de beoordeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning op het aspect doelmatigheid is de gevraagde verwerking van de afvalstof van belang.
- Voor de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof is van belang dat de afvalstoffen een definitieve handeling van nuttige toepassing hebben ondergaan. Dat hoeft niet te betekenen dat de afvalstof daadwerkelijk moet zijn ingezet ter vervanging van andere materialen of componenten. Als het afval is klaargemaakt om andere materialen of componenten te vervangen, hebben de afvalstoffen ook een behandeling van nuttige toepassing ondergaan. Daarnaast moet bij de beoordeling of sprake is van ~~einde-afvalstof~~ of om te beoordelen of daadwerkelijk sprake is van ~~voortgezet gebruik~~ of ~~bijproduct~~ een toetsing plaatsvinden aan de minimumstandaard of afvalhiërarchie.
- Voor de monitoring is de uiteindelijke verwerking(en) van een afvalstof of de bij de verwerkingen vrijkomende fracties bepalend.

1.7.2 Indelen van een verwerking

Een verwerking kan uit een of meerdere handelingen bestaan. Een handeling hoeft niet te resulteren in een ~~niet-afvalstof~~. De bijlagen I en II van de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (Kra) bevatten niet-limitatieve lijsten van handelingen van verwijdering (D-handelingen) en handelingen van nuttige toepassing (R-handelingen) ([paragraaf 1.4.1]). De volgende vijf uitgangspunten zijn van belang bij het indelen van een verwerking:

- I. Bij het indelen is de afvalstof het uitgangspunt. Verwerking in eenzelfde installatie kan voor de ene afvalstof een handeling van nuttige toepassing zijn en voor een andere afvalstof een handeling van verwijdering (bijvoorbeeld het verbranden van waterig afval of van hoogcalorisch afval in een R1-AVI). Ook kan sprake zijn van twee verschillende R- of D-handelingen (bijvoorbeeld verbranden (R1) en zwavelterugwinning (R5)) ([paragraaf 1.3.5, uitspraak 200510500, RvS 200408850/1 en punt 47 C-116/01]).
- II. De enige uitzondering op regel I is het verwerken in een installatie die is ontworpen met het oog op de verwijdering van afvalstoffen. In een dergelijke installatie kan geen sprake zijn van nuttige toepassing, tenzij het gaat om de twee uitzonderingen genoemd in [paragraaf 1.7.3.2]. In een dergelijke installatie is zelfs sprake van verwijdering wanneer bij de verbranding de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen of de inzet van primair materiaal wordt voorkomen ([paragraaf 1.4.5, punt 41 uitspraak C-458/00 of punt 10 RvS 201506771/1/A1]).
- III. Als een afvalstof, of fracties daarvan, achtereenvolgens meerdere verwerkingsstappen binnen een verwerkingsinstallatie doorloopt dan kunnen dit verschillende R-of D-handelingen zijn. Bijvoorbeeld bij het verwerken van bepaalde afvalstoffen in een

cementoven is de eerste handeling het verbranden van de afvalstof (R1) en de tweede handeling het gebruik van de asresten als grondstof voor de productie van cementklinkers ([paragraaf 1.3.5, punt 43 C-116/01]),

- IV. De indeling naar R- of D-handeling van een afvalstof hoeft niet gelijk te zijn aan de indeling van de locatie/installatie waarin de afvalstof wordt verwerkt. In een installatie voor nuttige toepassing kan sprake zijn van verwijdering van een bepaalde afvalstof. Een voorbeeld is het verbranden van afval met minder dan 50% organisch materiaal in een AVI met R1-status.
- V. Bij de toepassing van de EVOA is het belangrijkste doel van de eerste handeling die na overbrenging met een afvalstof wordt uitgevoerd bepalend voor de indeling. Het toetsingskader van dit hoofdstuk bevat een uitzondering voor sloopschepen (zie [paragraaf 2.2.1]).

1.7.3 Indelen als nuttige toepassing of verwijdering

Bij het indelen van een verwerking wordt een verwerkingsstap van een bepaalde afvalstof ingedeeld als (een handeling van) nuttige toepassing of als verwijdering ([paragraaf 1.3.5, punt 42 C-116/01]).

1.7.3.1 Indelen als nuttige toepassing

Bij 'nuttige toepassing' moet het gaan om terugwinning van componenten of fracties die bij het toepassen in de plaats komen van andere materialen of componenten die voor die functie hadden moeten worden gebruikt. Daarnaast kan het bij 'nuttige toepassing' gaan om het klaarmaken van afvalstoffen om andere materialen of componenten te vervangen ([paragraaf 1.1.1, definitie nuttige toepassing]). Handelingen van nuttige toepassing zijn in ieder geval de handelingen die staan in bijlage II van de Kra. Deze bijlage II is niet van toepassing als geen materialen of componenten zijn of worden vervangen. Dan is immers geen sprake van nuttige toepassing.

De afvalstof komt in de plaats van primaire materialen

Als afvalstoffen materialen vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, dan gebeurt dat meestal in een installatie die ontworpen is met als doel het produceren van materialen of producten. De inzet van afvalstoffen in een dergelijk productieproces zal in veel gevallen dus nuttige toepassing zijn, tenzij geen materialen worden vervangen. Enkele aanwijzingen die in dat geval van belang zijn bij de indeling van de verwerking als nuttige toepassing zijn:

- Het afval is volgens de meest recente wetenschappelijke en technische kennis geschikt voor de inzet en kan ander materiaal vervangen zonder dat dit nadelige gevolgen heeft voor de voorzorgsmaatregelen voor het milieu. Het afval bevat in beginsel geen verontreinigingen die niet ook in primair materiaal voorkomen. Als toch dergelijke verontreinigingen in afval zitten, dan hebben die geen nadelige gevolgen voor het milieu als het afval ter vervanging van primaire materialen wordt ingezet. Bijvoorbeeld doordat het afval zodanig wordt verwerkt dat de verontreinigingen gebonden en opgesloten zitten en niet in contact komen met (grond)water ([paragraaf 1.4.5, uitspraak Edilizia en RvS 201800690/1/A1 en 201803315/1/A1]).
- De activiteit wordt ook uitgevoerd als geen afvalstoffen beschikbaar zijn en primair materiaal moet worden ingezet ([paragraaf 1.4.5, punt 44 uitspraak C-458/00]). Een aanwijzing daarvoor is dat de verwerker betaalt voor de ontvangst van de afvalstoffen ([paragraaf 1.4.5, uitspraak Edilizia]) of de functionaliteit ([RvS 201104437/1/A4]).

De afvalstof wordt klaargemaakt om primaire materialen te vervangen

Als de verwerking inhoudt het klaarmaken van afvalstoffen om in de ruimere economie andere materialen of componenten te vervangen en deze handelingen daarmee als voornaamste resultaat hebben dat de afvalstoffen een nuttig doel dienen, dan gebeurt dat meestal in een gespecialiseerde afvalverwerkingsinstallatie. Deze installatie is ontworpen met als doel het verwerken van deze afvalstoffen. Twee aanwijzingen die in dat geval van belang zijn voor de indeling van de verwerking als nuttige toepassing:

- De afvalstof heeft een specifiek verwerkingsproces ondergaan met als belangrijkste resultaat dat deze stof wordt klaargemaakt voor gebruik als vervanger van primair materiaal ([paragraaf 1.2.4, uitspraak 201804135/1/A1]).

- Na verwerken kan het materiaal een nuttig doel dienen. Een aanwijzing daarvoor is dat de verwerker overeenkomsten met afnemers of potentiële afnemers heeft gesloten ([[RvS 202202044/1](#)]), dat er een afzetmarkt is of dat daar onderzoek naar wordt uitgevoerd ([[paragraaf 1.2.4, 201804135/1/A1](#)]).

Als de verwerking wordt ingedeeld als nuttige toepassing, dan kan het nodig zijn om bij de overbrenging van de afvalstoffen te beoordelen of de aard en mate van nuttige toepassing voldoende zijn om de indeling te rechtvaardigen. Het toetsingskader hiervoor staat in [[paragraaf 4.2.4 van het hoofdstuk grensoverschrijdend transport](#)]). Deze paragraaf bevat een aantal uitgangspunten om te bepalen of de 'mate van nuttige toepassing' de overbrenging voor nuttige toepassing rechtvaardigt.

1.7.3.2 Indelen als verwijdering

Een verwerking wordt ingedeeld als 'verwijdering' als geen sprake is van nuttige toepassing ([[paragraaf 1.1.1, definitie verwijdering](#)]). Verwijderingshandelingen zijn genoemd in bijlage I bij de Kra. Andersom zijn activiteiten die voldoen aan de omschrijving van de handelingen in bijlage I van de Kra niet altijd per definitie verwijderingshandelingen. Indeling naar een verwijderingshandeling vindt immers pas plaats als vaststaat dat geen sprake is van nuttige toepassing. Drie situaties waarbij in ieder geval sprake is van een indeling van de verwerking als verwijdering:

- Het verwerken van afvalstoffen in een installatie die is ontworpen met het oog op de verwijdering van afvalstoffen heeft niet de nuttige toepassing van de afvalstoffen tot doel. Zelfs niet wanneer bij de verbranding daarvan de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen of de inzet van primair materiaal wordt voorkomen ([[paragraaf 1.4.5, punt 41 uitspraak C-458/00 of punt 10 RvS 201506771/1/A1](#)]). De enige uitzonderingen op deze regel zijn:
 - Het verbranden van vast stedelijk afval in een R1-AVI ([[paragraaf 1.4.3](#)]).
 - Het toepassen van afvalstoffen als bouwstoffen op een stortplaats, als is voldaan aan het Bal en de afvalstoffen materialen vervangen die anders voor die specifieke bouwfunctie zouden zijn gebruikt ([[paragraaf 1.1.3](#)]).
- Het op of in de bodem brengen van grond of andere afvalstoffen of het in een baggerspeciedepot brengen van baggerspecie om ze daar te laten omdat geen nuttig doel voorhanden is ([[punt 10 RvS 201506771/1/A1](#)]).
- Bij overbrenging: het doel van de verwerking is het afscheiden van asbest of andere gevaarlijke stoffen, om daarna in een volgende verwerkingsfase pas te beginnen met recycling ([[paragraaf 1.3.5, uitspraak 200606331/1](#)]).

1.7.3.3 Indeling is wettelijk bepaald

In een aantal gevallen staat in wet- en regelgeving hoe de verwerking van bepaalde afvalstoffen moet plaatsvinden. Het indelen van de verwerking mag niet strijdig zijn met deze wetgeving. Voorbeelden hiervan zijn:

- De verwerking van afvalstoffen met POP's in een concentratie hoger dan bijlage IV van de [POP-verordening](#) moet voldoen aan D9, D10, R1 of R4 (zie [[paragraaf 1.5](#)] van deze leidraad).
- Sommige kunststof- en kabelafvalstoffen moeten worden verwerkt door nuttige toepassing (R3 of R4) (zie [[paragraaf 1.3.2](#)]).
- Het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (Bal) bevat regels voor het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen (R5) (zie [[paragraaf 1.2.3](#)]). Als dit toepassen een nuttige toepassing is, dan wordt deze activiteit ingedeeld als R5. Bij het op of in de bodem brengen van grond, baggerspecie of bouwstoffen in strijd met het Bal is sprake van storten (D1).
- Als de opslag van afvalstoffen langer dan één of drie jaar duurt, is sprake van verwijdering (zie [[paragraaf 1.1.2](#)]).
- Het verbranden van vast stedelijk afval in een AVI met de R1-status (R1) (zie [[paragraaf 1.4.3](#)]).

1.7.4 Een voorlopige handeling of definitieve verwerking

De [Verordening \(EG\) 2024/1157 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen](#) (EVOA), zie [[paragraaf 1.3.1](#)] maakt onderscheid in voorlopige en definitieve handelingen. Een verwerking

kan uit een of meerdere handelingen bestaan. Vaak vindt de verwerking van een afvalstof plaats in een keten van meerdere bedrijven. Daarnaast kan binnen één bedrijf de verwerking van een afvalstof betrekking hebben op meerdere processtappen.

Eén of meerdere handelingen

Een verwerkingsproces van een afvalstof kan uit een of meerdere verwerkingsstappen bestaan. Elke verwerkingsstap moet apart ingedeeld worden, als het een aparte handeling vormt ([[punt 41 en 42, C-116/01](#)]). De volgende bepalingen zijn verder van belang bij het bepalen of sprake is van één of meerdere handelingen:

- Van één handeling kan alleen sprake zijn als de processtappen horen bij een verwerkingsproces dat als geheel is ontworpen om een afvalstroom te verwerken.
- Andersom betekent één installatie met meerdere processtappen niet altijd dat het om één handeling gaat. Als processtappen van elkaar gescheiden kunnen worden uitgevoerd (in tijd of qua locatie), dan is dat een indicatie dat het gaat om meerdere handelingen.
- Controle (monsternamen/analyse) van een afvalstof kan een zelfstandige verwerking zijn. Dit volgt uit overweging 22 van de Kra.
- Incidenteel uitgevoerde activiteiten vormen niet het doel van de verwerking en zijn daardoor ook niet van belang bij het indelen van de verwerking. Bijvoorbeeld als de verwerking is beperkt tot het - in het kader van de acceptatiecontrole - afscheiden van bepaalde componenten uit aangevoerd afval. In een dergelijk geval is het hoofddoel van de sortering niet het afscheiden van fracties voor opnieuw gebruik, ook niet wanneer een dergelijke ongewenste component uiteindelijk wel voor nuttige toepassing wordt afgevoerd. Voor de indeling is van belang wat met de resterende afvalstof gebeurt.

1.7.4.1 Indelen van een voorlopige handeling

Voorlopige handelingen zijn alleen van belang bij de overbrenging van afvalstoffen. De handelingen R12, R13, D13, D14 en D15 zijn in de EVOA gedefinieerd als voorlopige handelingen. Per 20 mei 2026 worden de verwijderingshandelingen D8 en D9 aan dit lijstje van voorlopige handelingen toegevoegd. Voorlopige handelingen zijn handelingen met afvalstoffen waarop altijd nog een of meer handelingen volgen. Voorbeelden van voorlopige handelingen zijn sorteren, scheiden en drogen.

Voorlopige handelingen zijn alleen bij de EVOA relevant. En dan alleen als de definitieve verwerking bij een andere verwerker wordt uitgevoerd dan de voorlopige handeling, omdat bij overbrenging naar een bedrijf dat zowel de voorlopige als definitieve handeling uitvoert de definitieve verwerking het doel van de overbrenging is.

Voor de indeling van voorlopige handelingen geldt verder het volgende:

- Van een voorlopige handeling, zoals mengen, verdunnen, reinigen of drogen van afvalstoffen, is sprake zolang het afval nog niet geschikt is gemaakt om primaire materialen te vervangen of het materiaal nog niet definitief uit de economische kringloop is gehaald. Bij D13 en R12 is in de voetnoot van bijlage II Kra vermeld dat dit voorlopige handelingen zijn als geen andere passende code voorhanden is. Als is aangetoond dat de afvalstof of deelfracties daadwerkelijk toegepast of verwijderd kan worden, dan is geen sprake van een voorlopige handeling ([RvS 202202044/1](#)).
- De indeling van een voorlopige handeling hangt af van de (laatste) handeling waarmee de verwerking uiteindelijk wordt voltooid. Na een of meerdere voorlopige handelingen volgt immers altijd een definitieve verwerking van de afvalstof. Beide zijn óf handelingen van nuttige toepassing óf handelingen van verwijdering.
- Indien een voorlopige handeling leidt tot meerdere deelfracties die vervolgens verschillend worden verwerkt, hangt de indeling van de voorlopige handeling af van het doel van de voorlopige en definitieve handeling. Is de definitieve verwerking duidelijk en primair gericht op het nuttig toepassen van een bepaalde deelfractie, dan kan ook de voorlopige handeling worden aangemerkt als nuttige toepassing. Is echter duidelijk dat het (of een) hoofddoel van de verwerking in redelijkheid niet het nuttig toepassen van betreffende component(en) kan zijn, dan is de voorlopige handeling een vorm van verwijderen. Dit kan dus van geval tot geval verschillen en hiervoor is geen algemeen kader te geven.
- Een voorlopige handeling, zoals opslag, in afwachting van definitieve verwerking is op locatie van verwerking nooit een zelfstandige handeling. Deze activiteit vindt in dat geval immers niet

plaats om deze afvalstoffen uitsluitend op te slaan of voor te bewerken, maar om het afval definitief te verwerken.

- Bij mengen of verdunnen is sprake van nuttige toepassing als duidelijk is dat de afvalstof wordt gemengd of verdund ten behoeve van latere verwerking (of verwerking elders) en deze latere verwerking vóór het mengen of verdunnen wordt aangemerkt als handeling van nuttige toepassing. Mengen om nuttige toepassing mogelijk te maken als de te mengen fractie eigenlijk verwijderd had moeten worden, valt dus onder verwijdering. Een afvalstof die, vanwege bijvoorbeeld het watergehalte niet kan worden gezien als brandstof, kan dus niet voor R1 worden overgebracht naar het buitenland. Ook niet als in het buitenland opmenging zal plaats vinden tot een mengsel dat wel als brandstof kan worden ingezet.
- De verwerking die leidt tot materiaal dat een einde-afvalstof is, is een definitieve handeling van nuttige toepassing. Uit de toetsing voor einde-afval blijkt immers in ieder geval dat de afvalstof geschikt is ter vervanging van primaire materialen en dat de behandeling van nuttige toepassing is afgerond ([[paragraaf 1.1.1, bijproduct en einde afvalstof](#)]).
- Een verwerking die het voorbereiden voor hergebruik inhoudt, is een definitieve handeling van nuttige toepassing ([[paragraaf 1.1.1, definitie voorbereiding voor hergebruik](#)]). In dat geval is R3, R4 of R5 van toepassing.

1.7.4.2 Indelen van definitieve verwerking

In het CMP gebruiken we de term 'definitieve verwerking'. Dat is hetzelfde als 'voltooide verwerking'. Van 'definitieve verwerking' is sprake als de verwerking gereed is en de afvalstof is nuttig toegepast of verwijderd. De volgende bepalingen zijn van belang bij het bepalen of sprake is van definitieve verwerking:

- Van definitieve verwerking is sprake als deze voldoet aan de omschrijving van een van de volgende handelingen: R1 t/m R11 of D1 t/m D7, D10 of D12.
- Definitieve verwerking kan volgen na een voorlopige handeling.
- Bij voorbereiden voor hergebruik, recycling en andere nuttige toepassing is pas sprake van 'definitieve verwerking' op het moment dat is aangetoond dat de afvalstoffen zodanig zijn verwerkt dat deze daadwerkelijk nuttig toegepast zijn of kunnen worden. Van een definitieve handeling van nuttig toepassing is immers sprake als de afvalstof andere materialen heeft vervangen die anders voor een specifieke nuttige functie zouden zijn gebruikt of als de afvalstof is klaargemaakt voor die functie.
- Als geen sprake is van een voorlopige handeling dan kunnen handelingen die elkaar opvolgen handelingen van nuttige toepassing of handelingen van verwijdering zijn. Een handeling van een afvalstof die nuttige toepassing is, kan immers worden gevolgd door verwijdering van het niet nuttig toe te passen gedeelte van de afvalstof ([[paragraaf 1.3.5, punt 43, C-116/01](#)]).
- Als is vastgesteld dat een afvalstof voldoet aan de voorwaarden voor een einde-afvalstof (artikel 1.1 lid 6 Wm, zie verder [[hoofdstuk afvalstof of niet-afvalstof](#)] van het CMP), dan heeft op dat moment altijd een 'definitieve verwerking' plaatsgevonden. Andersom hoeft er bij een definitieve verwerking nog geen sprake te zijn van einde-afval.
- Bij verwijdering is de handeling 'definitief', zodra de stof (of dat deel van de afvalstof dat verwijderd moet worden) definitief uit de economische kringloop is geraakt conform een D-handeling. Dat gebeurt meestal door verbranden, lozen of storten.

Bij definitieve verwerking kunnen nieuwe afvalstoffen ontstaan, die vervolgens weer een eigen verwerking kennen. Voorbeelden zijn reststoffen bij verbranding.

Voorbeelden van de afweging voorlopige handeling of definitieve verwerking

- Het verbranden van een afvalstof valt onder D10 (of R1). Nadat het verbrandingsproces heeft plaatsgevonden conform de omschrijving van deze handelingen in de bijlagen bij de Kra, is sprake van definitieve verwerking. Dat er bij de verbranding residuen ontstaan die verder moeten worden verwerkt, betekent niet dat daardoor sprake is van een voorlopige handeling. Kwalificatie als D10 (of R1) is dus correct. Als de verwerking overeenkomstig de handeling is uitgevoerd, blijven de vervolghandelingen buiten beeld voor de indeling van de uitgevoerde handeling.
- Wanneer metaal wordt afgescheiden uit een afvalmengsel om later te worden ingezet in een staalfabriek, is sprake van een voorlopige handeling (R12). Handeling R4 is pas aan de orde bij de daadwerkelijke inzet in de staalfabriek. Het uitsorteren van metaal is een voorlopige handeling (R12) die later wordt gevolgd door recycling (R4).

1.8 Specifieke toepassing van wet- en regelgeving en jurisprudentie

Deze paragraaf bevat een uitwerking van de in dit hoofdstuk beschreven aspecten uit wet- en regelgeving en jurisprudentie voor specifieke situaties. Hierbij wordt gekeken naar de correcte indeling van een bepaalde verwerking van verschillende afvalstoffen.

1.8.1 Indelen van het verwerken van water

Water dat vrijkomt bij het verwerken van afvalstoffen wordt in het algemeen geloosd. Lozen is een vorm van verwijdering (D6 of D7). Als het doel van de verwerking lozen is, dan wordt de verwerking ingedeeld als verwijdering ([[paragraaf 1.2.4, uitspraak 201804135/1/A1](#)]). De reden voor deze indeling is dat het water bij lozen geen primaire grondstoffen vervangt. Indien water dat vrijkomt bij het verwerken van afval direct wordt ingezet als vervanging van drink- of industriewater dan is sprake van nuttige toepassing (R5).

1.8.2 Indelen van recyclen en terugwinnen van materialen

Bijlage II van de Kra bevat meerdere R -handelingen die betrekking hebben op [recycling](#)⁶, [materiaal terugwinning](#)⁷, regeneratie⁸ of herraffinage⁹ van bepaalde stoffen. Dit betreft:

- terugwinning/regeneratie van oplosmiddelen (R2);
- recycling/terugwinning van organische stoffen niet zijnde oplosmiddelen (R3);
- recycling/terugwinning van metalen en metaalverbindingen (R4);
- recycling/terugwinning van andere anorganische materialen (R5);
- regeneratie van zuren of basen (R6);
- terugwinning van bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan (R7);
- terugwinning bestanddelen uit katalysatoren (R8);
- herraffinage van olie en ander hergebruik van olie (R9).

Van de handeling R10 is sprake bij het uitrijden van een afvalstof voor landbouwkundige of ecologische verbetering, mits wordt voldaan aan de op de plaats van inzet geldende toepassingsnormen en andere wet- en regelgeving. Als een aparte voorbehandeling nodig is om de afvalstof te kunnen/mogen uitrijden, dan zullen de omstandigheden er eerder toe leiden dat sprake is van een voorlopige handeling (R12).

1.8.3 Indelen van thermische verwerking

Thermische verwerking van de afvalstof met als primair oogmerk het vernietigen, omzetten of verbranden van de afvalstof al dan niet met terugwinning van energie wordt ingedeeld als R1 (Hoofdgebruik als brandstof of als ander middel voor energieopwekking) of D10 (verbranden op land als vorm van verwijderen). Bij het indelen van het thermisch verwerken van afvalstoffen is niet alleen de afvalstof, maar ook het soort installatie van belang voor de indeling:

- Bij een D-installatie is de verwerking altijd een handeling van verwijdering (D-handeling).
- Bij een R-installatie is de indeling van de verwerking een handeling van nuttige toepassing (R-handeling) of een D-handeling. Dit is afhankelijk van de afvalstof.

Deze paragraaf beschrijft de indeling van thermische verwerking. [[Paragraaf 1.8.3.3](#)] bevat een schematische weergave.

⁶ Nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel, met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energietrugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.

⁷ Andere handeling voor nuttige toepassing dan de terugwinning van energie en de herverwerking tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstoffen of andere middelen voor het opwekken van energie. Daartoe behoren onder meer voorbereiding voor hergebruik, recycling en opvulling.

⁸ Het geschikt maken voor gebruik.

⁹ Het voor hergebruik geschikt maken van olie door bijvoorbeeld uit die olie de verontreinigende stoffen, oxidatieproducten en additieven te verwijderen. Het verwerken tot brandstof valt hier niet onder, omdat dan geen sprake is van hergebruik (opnieuw toepassen voor hetzelfde doel).

1.8.3.1 Thermisch verwerken primair gericht op vernietigen van het afval

Voor het maken van het onderscheid tussen R1 en D10 is in eerste instantie bepalend het doel waarvoor de thermische installatie is ontworpen. In sommige gevallen is voor het onderscheid tussen R1 en D10 ook relevant het gehalte organische stof¹⁰ en of sprake is van energierugwinning.

1. Een verbrandingsinstallatie die primair is ontworpen om afvalstoffen te verwijderen of te vernietigen, is altijd een installatie waar D10 plaatsvindt. Dit geldt ook als bij de verbranding de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen ([paragraaf 1.4.5, punt 41 uitspraak C-458/00]). Of als op andere wijze de inzet van primair materiaal wordt vermeden.
2. Voor verbrandingsinstallaties die specifiek zijn bestemd om vast stedelijk afval te verwerken maakt bijlage II van de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (Kra) een uitzondering op de onder 1 genoemde algemene regel. Als dergelijke installaties een minimale vastgestelde energie-efficiëntie hebben, kunnen zij worden aangemerkt als installaties voor nuttige toepassing (AVI met R1-status, zie ook [[hoofdstuk bepalen R1/D10 status AVI's](#)] en de bijbehorende [[Leidraad bepalen R1-status](#)]). De indeling van het verwerken van afvalstoffen in een AVI is als volgt:
 - Het verwerken van vast stedelijk afval in een AVI met R1-status is altijd R1.
 - Bij het verwerken van andere afvalstoffen in een AVI met R1-status geldt de afweging zoals staat bij 3.
 - Het verwerken van vast stedelijk afval of ander afval in een AVI zonder R1-status is altijd D10.

De invulling die het CMP geeft aan 'vast stedelijk afval' staat in [[paragraaf 2.2.3](#)].

3. Het thermisch verwerken van afvalstoffen kan worden aangemerkt als 'hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking' (R1) als (cumulatief):
 - Geen sprake is van een installatie die speciaal is ontworpen voor het verwijderen van afvalstoffen, met uitzondering van de verbranding van vast stedelijk afval in een AVI met R1-status (zie 2). én
 - Bij het thermisch verwerken meer energie wordt opgewekt en teruggewonnen dan bij het verbrandingsproces wordt gebruikt en een deel van het surplus aan energie daadwerkelijk wordt gebruikt. Gebruik van energie vindt onmiddellijk plaats in de vorm van warmte of, na omzetting, in de vorm van elektriciteit (zie punt 42 van [HvJ C-228/00](#)). én
 - De te verwerken afvalstoffen bestaan voor meer dan 50% uit organische stof, omdat in de omschrijving van R1 het woord 'hoofdgebruik' staat (zie punt 43 van [HvJ C-228/00](#)). Berekening van het percentage organische stof vindt plaats op de totale hoeveelheid afval (natte basis) op het moment van invoer in de verbrandingsinstallatie. Door separate droging vooraf (voorverwerking) - voor of na de overbrenging - kan aan deze 50% voorwaarde worden voldaan. Water telt mee bij de niet-organische fractie.
4. Wanneer het thermisch verwerken niet voldoet aan de onder 2 en 3 genoemde voorwaarden dan is sprake van het verbranden van afval op land (D10) (zie punt 52 van [HvJ C-228/00](#)).

Bij een R1- of D10-handeling is sprake van definitieve verwerking. Na een definitieve verwerking ontstaat vaak een nieuwe afvalstof die een eigen verwerking behoeft en daarvoor apart wordt ingedeeld.

Verbranden op zee (D11) is in Nederland niet toegestaan en komt daarom niet aan bod in deze leidraad.

1.8.3.2 Thermisch verwerken niet primair gericht op vernietigen van het afval

Als het thermisch verwerken niet primair is gericht op het vernietigen van de afvalstof, dan moet de verwerking anders worden ingedeeld dan met R1 of D10. In dat geval kan sprake zijn van (voorlopige) nuttige toepassing. De twee belangrijkste situaties die zich kunnen voordoen zijn:

1. Het verwerken heeft primair als doel het verkrijgen van anorganisch materiaal dat na of door de thermische verwerking nuttig kan worden toegepast. Het anorganische materiaal komt vrij

¹⁰ Met organische stof wordt hierbij bedoeld een stof bestaande uit moleculen met chemische verbindingen die het element koolstof bevatten.

door het thermisch afscheiden van het organisch materiaal. De verwerking wordt ingedeeld als R4, R5 of R8.

2. Het thermisch verwerken heeft primair als doel het verkrijgen van (organisch of anorganisch) materiaal dat bedoeld is om in te zetten als grondstof en niet als brandstof. Een voorbeeld is het door pyrolyse of kraken thermisch afbreken van organische stoffen met als doel het terugwinnen van Chloor of Zwavel als grondstof. In dit geval vindt indeling plaats als R2, R3, R4, R5, R7, R8 of R9.

Bij 1 en 2 is sprake van (voorlopige) nuttige toepassing als aan de volgende voorwaarden is voldaan:

- De inzet vindt plaats in een installatie die niet primair is opgericht om afvalstoffen te vernietigen of te verwijderen. en
- Het hoofddoel van de thermische verwerking is het verkrijgen van materiaal dat primair materiaal kan vervangen.

Thermische verwerking die niet primair gericht is op het vernietigen van het afval

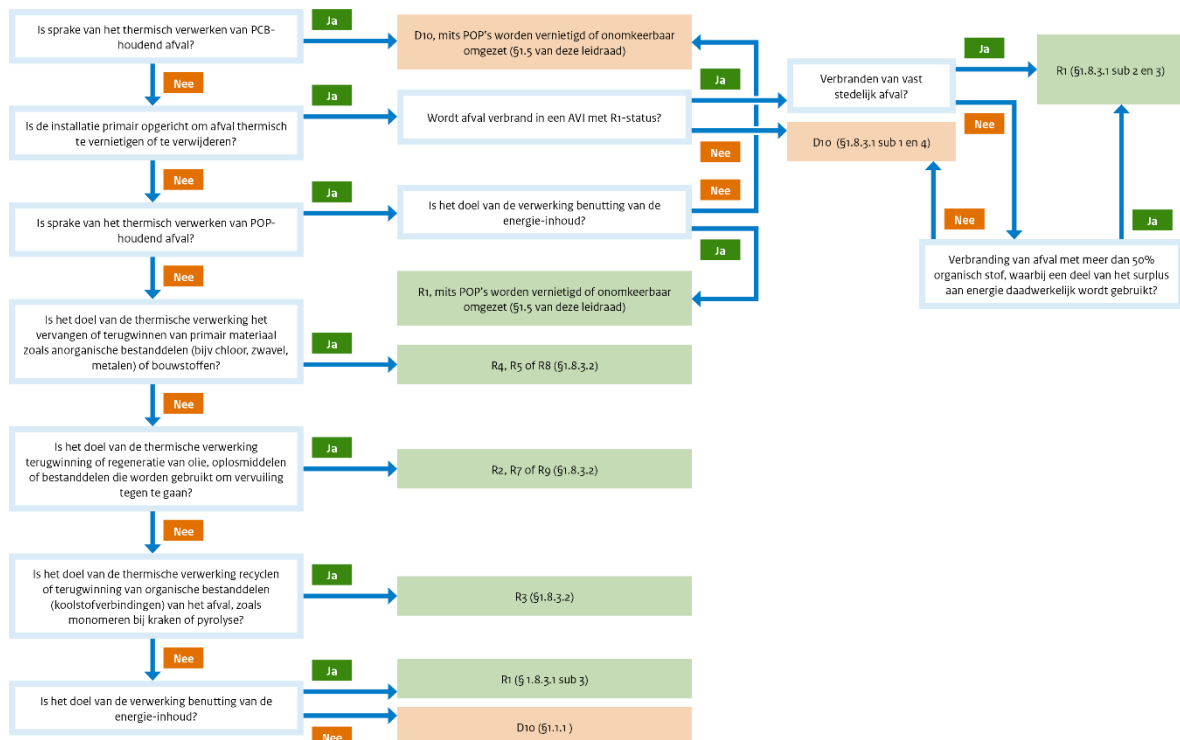
Voorbeelden van thermische verwerking die niet primair gericht is op het vernietigen van het afval zijn:

- thermische reiniging van grond of teerhoudend asfalt (R5);
- thermisch reinigen van katalysatoren (R8);
- inzet van olie, actief-kool of kunststof in hoogovens als reductiemiddel (R3 of R5);
- de inzet van afvalstoffen in bijvoorbeeld een cementoven waarbij het niet gaat om de energie-inhoud, maar om het benutten van het inerte deel als vulstof in cement (R5). Door het aandeel inert materiaal en het aanwezig zijn van componenten die daadwerkelijk bijdragen aan het product (i.c. cement) moet het aannemelijk zijn dat de verwerking primair het gebruik van het inerte deel als doel heeft.
- het verbranden van geselecteerde afvalstoffen voor het terugwinnen van componenten (vaak chloor of zwavel) in een speciaal voor die terugwinning opgerichte installatie (R5).
- het thermisch breken van een organische afvalstof om de vrijgekomen componenten later toe te passen in producten die niet verbrand gaan worden (R3).

1.8.3.3 Schematische weergave van de indeling van definitieve, thermische verwerking

Als hulpmiddel bevat [**Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.**] een schematische weergave van de indeling van de thermische verwerking van afvalstoffen.

Figuur 2: Schematische voorstelling van de indeling van thermische verwerking van afvalstoffen



1.8.4 Indelen van 'op of in de bodem brengen'

Bij het op of in de bodem brengen van afval kan sprake zijn van D1, D3, D4, D5, D12, R3, R5 of R-handeling zonder nummer. Een R-handeling zonder nummer kan van toepassing zijn bij het nuttig toepassen van afvalstoffen in de diepe ondergrond voor stabilisatiedoeleinden. Deze paragraaf beschrijft de indeling van verwerking bij het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen, de inzet van afvalstoffen bij dagbouw en het stabiliseren van ondergrondse mijnen en bij overige activiteiten waarbij afvalstoffen op of in de bodem worden gebracht. Deze indeling is deels gebaseerd op de eisen die de Omgevingswet stelt aan het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen.

Toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen

Regels voor het op of in de bodem toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen staan in paragraaf 3.2.25 en paragraaf 3.2.26 van het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (Bal). Dit toepassen is een vorm van nuttige toepassing (R5), indien de afvalstoffen in de plaats komen van primaire grondstoffen die anders voor deze functie hadden moeten worden gebruikt. Daarbij mag de toepassing niet strijdig zijn met de in de afval- en ketenplannen opgenomen minimumstandaard van verwerking.

Het toepassen van grond, baggerspecie en bouwstoffen is in het algemeen een vorm van recycling, met uitzondering van toepassingen die zijn gericht op het gebruik als opvulmateriaal. Het gebruik als opvulmateriaal is een vorm van 'andere nuttige toepassing'. Dit volgt uit de definitie van recycling.

1.8.4.1 Gebruik in een stortplaats

Het op of in de bodem brengen van afval op een stortplaats is bijna altijd D1 en een enkele keer D5¹¹ of D12¹². Uit het Bal blijkt het volgende voor het toepassen van grond en bouwstoffen op een stortplaats:

- Het gebruik van *grond* op een stortplaats kan alleen nuttige toepassing zijn als de grond wordt gebruikt voor de aanleg van de bovenafdichting van de stortplaats van materiaal dat voldoet aan paragraaf 3.2.26 van het Bal. In dat geval is sprake van R5.
- Het gebruik van afvalstoffen als *bouwstof* op een stortplaats is alleen aan te merken als nuttige toepassing als de afvalstoffen worden gebruikt voor de aanleg van noodzakelijke voorzieningen op de stortplaats én in de plaats komen van andere materialen of componenten die voor die functie hadden moeten worden gebruikt én de verwerking voldoet aan de minimumstandaard uit het afvalplan én als het gaat om materiaal dat voldoet aan paragraaf 3.2.25 van het Bal. In dat geval is sprake van R5. Dit betekent onder andere dat:
 - De bouwstoffen worden niet toegepast in een grotere hoeveelheid dan voor het voltooiën van het werk volgens gangbare civieltechnische, bouwtechnische, milieuhygiënische, ecologische of esthetische maatstaven redelijkerwijs nodig is (artikel 4.1261 van het Bal).
 - De bouwstoffen zo worden toegepast dat ze weer weggehaald kunnen worden (artikel 4.1262, lid 1, onder b van het Bal).
 - De bouwstoffen worden weggehaald als het werk waarin ze zijn toegepast buiten gebruik is gesteld, tenzij het weghalen van de bouwstoffen grotere nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving heeft dan het niet weghalen (artikel 4.1262, lid 2, van het Bal). Én
 - Alleen bouwstoffen worden toegepast die voldoen aan de voor bouwstoffen geldende kwaliteitseisen, bedoeld in artikel 25d, lid 1, van het [Besluit bodemkwaliteit](#) (Bbk) (artikel 4.1264 Bal).

In de overige gevallen gaat het bij gebruik van grond en bouwstoffen voor de aanleg van noodzakelijke voorzieningen in het stortlichaam om storten (D1), omdat buiten het stortlichaam geen ander nuttig doel voorhanden is. Dat er eventuele positieve neveneffecten kunnen plaatsvinden doet hier niet aan af.

¹¹ Verwijderen op speciaal ingerichte locaties (bv. in afzonderlijke beklede, afgedekte cellen die van elkaar en van de omgeving afgeschermd zijn, enz.)

¹² Permanente opslag (bv. plaatsen van houders in mijnen, enz.)

1.8.4.2 Gebruik in mijnen en groeven

Bij het opvullen van voor delfstofwinning afgegraven terreinen (dagbouw) en bij het stabiliseren van ondergrondse mijnen wordt het volgende onderscheid gemaakt in het gebruik van afvalstoffen¹³.

1. Gebruik van afvalstoffen voor opvulling van uitgegraven terreinen (groeves aan de oppervlakte).

In het CMP wordt in lijn met de Kra het begrip 'opvulling' alleen gebruikt als sprake is van nuttige toepassing van niet gevaarlijke afvalstoffen. Bij opvulling worden alleen afvalstoffen gebruikt die daarvoor geschikt zijn, waarbij sprake is van de vervanging van niet-afvalmaterialen die anders voor dit doel zouden worden gebruikt en waarbij niet meer afvalstoffen worden gebruikt dan nodig ([[paragraaf 1.4.5, uitspraak Edilizia](#)]). Of sprake is van geschikt materiaal volgt uit het Bal (zie [[paragraaf 1.2.3](#)] van deze leidraad). In dat geval is sprake van R5. Voor andere situaties waarbij sprake is van het opvullen van mijnen of groeves, al dan niet aan de oppervlakte, wordt het begrip 'opvulling' niet gebruikt. Dan is de sprake van D1 of situatie 2 is van toepassing.

2. Gebruik van afvalstoffen voor het vervaardigen van mortels die gebruikt worden voor het stabiliseren van ondergrondse mijnen, specifiek het gebruik als vulstof in zoutcavernes.

Bergen in de diepe ondergrond kan andere nuttige toepassing (R zonder nummer) zijn indien voldaan wordt aan het gestelde in [[paragraaf 3.3.6 'bergen in de diepe ondergrond'](#)] van het hoofdstuk 'storten in een circulaire economie'. Dat betekent dat de afvalstoffen in de plaats komen van primaire grondstoffen die anders hadden moeten worden gebruikt én er sprake is van een opvolplicht of opvolnoodzaak. Indien niet kan worden aangetoond dat er een opvolplicht of opvolnoodzaak is, is sprake van storten (D1, D3 en in een enkel keer D5 of D12).

1.8.4.3 Overig op of in de bodem brengen

In de overige situaties kan bij het op of in de bodem brengen van afval naast verwijdering (D1 en een enkele keer D5 of D12)) in bepaalde gevallen sprake zijn van nuttige toepassing. Het conform de meststoffenwetgeving op of in de bodem brengen van een afvalstof als meststof is een nuttige toepassing (R3¹⁴). In alle overige situaties vindt per geval een beoordeling plaats of bij een toegestane wijze van op of in de bodem brengen sprake is van nuttige toepassing of van storten.

1.8.5 Indeling van overige handelingen

Voor sommige afvalstoffen of verontreinigingen is wettelijk bepaald welke verwerking moet plaatsvinden. Zie hiervoor [[paragraaf 1.7.3.3 van deze leidraad](#)]. Zo is bij het vernietigen van PCB's altijd sprake van verwijdering.

Wanneer uit bovenstaande paragrafen van deze leidraad geen indeling volgt, wordt van geval tot geval beoordeeld hoe een behandeling moet worden ingedeeld. Daarbij is van belang dat uit de definitie van verwijdering volgt dat het moet gaan om een handeling met afvalstoffen die geen nuttige toepassing is.

¹³ Opvulling = Handeling voor nuttige toepassing waarbij niet-gevaarlijk afval wordt gebruikt voor het herstel van uitgegraven terreinen of voor civieltechnische toepassingen bij de landschapsaanleg. Afval dat wordt gebruikt voor opvulling moet dienen ter vervanging van niet-afvalmaterialen, geschikt zijn voor de voornoemde doelen en worden beperkt tot de hoeveelheid die strikt noodzakelijk is om deze doelen te bereiken. (artikel 3, lid 17a, van de Kra) N.B. Gezien de interpretatie van de definitie door de RvS in arrest ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4206, wordt 'opvulling' in het LAP alleen gebruikt voor nuttige toepassing van afvalstoffen voor het opvullen van mijnen of groeves die aan de oppervlakte liggen.

¹⁴ Recycling/terugwinning van organische stoffen die niet als oplosmiddel worden gebruikt (met inbegrip van compostering en andere biologische omzettingsprocessen) (Zie verder de Kra)

2. Toetsingskader voor indeling van verwerking

2.1 Algemeen

De meeste zaken die van belang zijn bij het indelen van de verwerking van een afvalstof volgen uit wet- en regelgeving en jurisprudentie. Deze zijn beschreven in het eerste hoofdstuk van deze leidraad. Dit tweede hoofdstuk beschrijft het toetsingskader voor de indeling van het verwerken van afvalstoffen voor de situaties waarbij hoofdstuk 1 onvoldoende aanknopingspunten geeft.

Bij de indeling van verwerking wordt voor een installatie, een verwerkingsproces of een handeling bepaald of sprake is van nuttige toepassing of verwijdering en, indien nodig, welke R- of D-handeling van de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (Kra) van toepassing is. Daarnaast is het mogelijk dat een verwerking moet worden ingedeeld als een R- of D-handeling zonder nummer.

Nederland heeft de ruimte om bepaalde aspecten van de indeling van verwerking zelf in te vullen. De hierna volgende paragrafen geven dus de uitgangspunten¹⁵ weer die gebruikt worden om de verwerking van afval in te delen naar nuttige toepassing of verwijdering, toe te wijzen aan een bepaalde trede in de afvalhiërarchie of in te delen als een bepaalde handeling uit de Kra.

Het zelf invullen van aspecten van de indeling van verwerking

Nederland heeft de ruimte om aspecten van de indeling van verwerking zelf in te vullen. Dat volgt uit de zienswijze van het Europese Hof van Justitie (HvJ) (bijvoorbeeld HvJEG 27-02-2002, zaak C-60/00). Het Hof heeft aangegeven dat lidstaten uiteenlopende kwalificaties aan een overbrenging kunnen geven (in relatie tot de verwerking). Dit is volgens het Hof inherent aan het door de EVOA ingevoerde stelsel. Ook is het Hof van mening dat ieder geval apart moet worden beoordeeld en dat het aan de nationale rechter (dit kan zowel het land van herkomst als van bestemming zijn) is om in concrete gevallen te bepalen of sprake is van nuttige toepassing dan wel verwijdering. Dit werkt ook door in het feit dat een autoriteit bepaalde aspecten van de indeling van verwerking zelf kan uitwerken.

2.2 Indeling als handeling van nuttige toepassing of verwijdering

2.2.1 Overbrengen van sloopschepen met gevaarlijke stoffen

Deze paragraaf beschrijft welke invulling het CMP bij toepassing van de [Verordening \(EG\) 2024/1157 betreffende de Overbrenging van Afvalstoffen](#) (EVOA) geeft aan de indeling van verwerking van sloopschepen. Dit toetsingskader heeft betrekking op sloopschepen waar de kennisgevingsprocedure van de EVOA op van toepassing is. Dit zijn:

- sloopschepen die niet vallen onder de [Verordening \(EU\) Nr. 1257/2013 inzake scheepsrecycling](#); en
- sloopschepen die wel onder de Verordening scheepsrecycling vallen en waar de EVOA op grond van EVOA artikel 2 lid 2 onder i op van toepassing is.

Voor het indelen van de verwerking van metalen sloopschepen met gevaarlijke stoffen die tussen OESO-landen worden overgebracht, sluit het CMP aan bij de uitspraak van de Rechtbank Rotterdam (zaaknr. [10/994550-15, 15 maart 2018](#)). Daardoor wordt in specifieke gevallen het algemene uitgangspunt dat de indeling moet worden bepaald aan de hand van de eerste handeling na overbrenging ([[paragraaf 1.3.5, punt 45 en 46 van C-116/01](#)]), niet gehanteerd.

Als de overbrenging als doel heeft het slopen en recyclen van een stalen schip en dat schip valt niet onder de Verordening scheepsrecycling, dan moet volgens dit toetsingskader de verwerking worden ingedeeld als 'nuttige toepassing' (R4). De hoeveelheid materiaal die vrijkomt voor verwijdering weegt niet op tegen de grote hoeveelheid materiaal die vrijkomt voor hergebruik. Dit toetsingskader sluit aan bij de Verordening scheepsrecycling, waarin eveneens is vermeld dat het doel van de verwerking van sloopschepen recycling is. In het kennisgevingsverzoek zal het bedrijf wel duidelijk moeten beschrijven hoeveel materiaal van het schip gerecycled wordt en hoeveel verwijderd wordt. Daarnaast blijven de voorwaarden gelden met betrekking tot het

¹⁵ Deze uitgangspunten zijn veelal gebaseerd op uitspraken van het Hof van Justitie (HvJ). Hoewel elke lidstaat ruimte heeft om aspecten van de indeling van verwerking zelf uit te werken zullen de onderlinge verschillen beperkt zijn, omdat de uitwerking wel in lijn moet zijn met de uitspraken van het HvJ.

overleggen van een sloopplan en het aangeven hoe reststoffen worden verwijderd. Zie hiervoor het [[Afvalplan sloopschepen](#)].

2.2.2 Definitie van vast stedelijk afval

Voor de toepassing van de R1-formule wordt in het CMP met vast stedelijk afval bedoeld 'huishoudelijke afvalstoffen en vergelijkbare afvalstoffen van bedrijven, industrie en instellingen waarbij het niet gaat om vloeibaar afval'. Zie [[hoofdstuk bepalen R1/D10 status AVI's](#)] en de bijbehorende [[Leidraad bepalen R1-status](#)] voor informatie over de R1-formule.

3. Toekomstplannen

Het beleid en de kennis over circulaire economie is in ontwikkeling. Nieuwe beleidsintenties, wijzigingen van bestaand beleid of wijzigingen in wet- en regelgeving kunnen allemaal leiden tot aanpassingen van het CMP. Het CMP wordt daarom regelmatig geactualiseerd.

De herziene EVOA is 20 mei 2024 in werking getreden. Twee jaar na de inwerkingtreding van de gewijzigde EVOA worden de meeste artikelen van toepassing. Een aantal artikelen zal echter op een later tijdstip van toepassing worden. [[Paragraaf 5.1 van het hoofdstuk grensoverschrijdend transport](#)] bevat een overzicht van de wijzigingen die op een later tijdstip plaatsvinden.

De definitie van vast stedelijk afval zal waarschijnlijk worden opgenomen in de Wet milieubeheer.

Meer informatie over de ontwikkeling van het CMP en hoe stakeholders daarbij worden betrokken leest u in het [[hoofdstuk wat is het CMP](#)].

4. Hulpmiddelen en meer informatie

Het hoofdstuk en de handreiking afvalstof of niet-afvalstof bevat in de paragraaf 'Einde-afval' uitleg over de handeling van nuttige toepassing.