



Home > Onderwerpen > Afvalstof of niet-afvalstof

Ontwerp Circulair Materialenplan

Afvalstof of niet-afvalstof

Inspraak

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

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

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

Een zienswijze 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 pdf's van het ontwerp-CMP geven een indruk van de opmaak van de toekomstige website, maar bevatten nog niet de bijbehorende functionaliteiten. 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 waarvoor op de website in een uitklapkader de betekenis wordt gegeven. 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



Home > Onderwerpen > Afvalstof of niet-afvalstof

Afvalstof of niet-afvalstof

Dit hoofdstuk beschrijft de wijze waarop bedrijven en overheden kunnen beoordelen of een materiaal een afvalstof of niet-afvalstof is. Ook bevat dit hoofdstuk de aandachtspunten die bij die beoordeling van belang zijn. Omdat materialen in een circulaire economie steeds vaker opnieuw gebruikt worden, is het belangrijk dat dit veilig voor milieu en volksgezondheid gebeurt. Daarvoor is het belangrijk om te weten met welke wetgeving iemand rekening moet houden: Afvalstoffenwetgeving of andere wetgeving? Het juist beantwoorden van de vraag 'afvalstof of niet-afvalstof' is daarom cruciaal.

Waar in dit hoofdstuk de term 'materialen' staat, worden stoffen, preparaten, mengsels of voorwerpen bedoeld, onafhankelijk van de kwalificatie of ze een afvalstof zijn of een niet-afvalstof.

Waar in dit hoofdstuk voorheen de term 'producten' werd gebruikt om materialen aan te duiden die geen afval zijn is nu de term 'niet-afvalstoffen' gebruikt. Dit om te verduidelijken dat hiermee materialen worden bedoeld die géén afval zijn. Materialen met de status 'voortgezet gebruik' 'bijproduct' en 'einde-afval' zijn niet-afvalstoffen. Bij 'voortgezet gebruik' en 'bijproduct' gaat het om materialen die geen afvalstof worden. Bij 'einde-afval' gaat het om materialen die een afvalstof waren.

In andere hoofdstukken van het CMP wordt soms nog wel de term 'producten' gebruikt. Dit zegt dan niets over de (afval)status van het materiaal.

Begrippen worden verder toegelicht in de begrippenlijst onder het deel 'Instrumenten'. Aanvullend worden hier drie begrippen specifiek voor dit hoofdstuk toegelicht:

- 'Voorwaarden': Dit zijn de voorwaarden voor einde-afval of bijproduct van artikel 1.1 lid 4 en lid 6 Wet milieubeheer.
- 'Criteria': Dit zijn de criteria die volgen uit de Europese verordeningen en Nederlandse regelingen die gaan over einde-afval of bijproduct.
- 'Vereisten': Dit zijn de vereisten die zijn te vinden in het toetsingskader van het CMP.

In dit hoofdstuk komen de volgende aspecten aanbod in de paragrafen en subparagrafen:

1 Doelgroep

1.1 Relevantie van de afvalstatus voor diverse partijen

1.2 Verantwoordelijkheden bij de beoordeling van de afvalstatus

2 Belang voor circulaire economie

3 Wetgeving en beleid

3.1 Een afvalstof is een wettelijk begrip

3.2 Twee wettelijke situaties waarin geen sprake is van een afvalstof: bijproduct en einde-afval

3.3 De beleidsmatige situatie waarin geen sprake is van een afvalstof: voortgezet gebruik

4 Toetsingskaders CMP

4.1 Moment van toetsen

4.2 Verplichte uitgangspunten

4.3 Specifieke aandachtspunten

4.4 Beoordelingsroute bepalen

4.5 Einde-afval

4.6 Bijproduct

4.7 Voortgezet gebruik

5 Toekomstplannen

6 Hulpmiddelen en meer informatie

Het begrip afvalstof is een wettelijk begrip. Dit maakt een beoordeling of iets een afvalstof is of een niet-afvalstof een juridische vraag die soms lastig te beantwoorden is. Dit hoofdstuk bevat de hoofdlijnen die volgen uit wetgeving en jurisprudentie en de beleidsmatige invulling in de ruimte die bestaat rond het begrip afvalstof om deze vraag te kunnen beantwoorden. Dat kan er voor zorgen dat dit hoofdstuk af en toe erg juridisch geschreven is en hierdoor wat moeilijk leesbaar is. Daarom wordt aangeraden om de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#) naast dit hoofdstuk erbij te houden. Deze handreiking kan worden beschouwd als een toelichtende bijlage bij dit hoofdstuk. De handreiking is bedoeld als verduidelijking op de soms erg juridische teksten uit dit hoofdstuk en biedt bedrijven en overheden concrete handvatten en voorbeelden over de beoordeling 'afvalstof of niet-afvalstof'. Dit hoofdstuk, in combinatie met de handreiking, zorgt ervoor dat verschillende partijen op eenzelfde, uniforme wijze een beoordeling 'afvalstof of niet-afvalstof' kunnen uitvoeren.

1. Doelgroep

De eerste subparagraaf hieronder beantwoordt de vraag voor welke partijen het van belang is dat de status 'afvalstof of niet-afvalstof' correct wordt vastgesteld. De tweede subparagraaf geeft aan hoe de verantwoordelijkheden bij de vraag of sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof zijn verdeeld.

1.1 Relevantie van de afvalstatus voor diverse partijen

Het beantwoorden van de vraag of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof is relevant voor diverse partijen en instanties. Bijvoorbeeld:

- **Bedrijven die materialen vrij krijgen uit eigen processen:** Uit het bedrijfsproces van een bedrijf komt een materiaal vrij. Of het materiaal een afvalstof is, kan van invloed zijn op welke wetgeving moet worden toegepast bij verder gebruik van het materiaal. Welke wetgeving van toepassing is, bepaalt ook welke verplichtingen er gelden voor het bedrijf. Denk hierbij onder andere aan wel of niet vergunningplichtig, omgevingsplan, financiering, etc. Als het materiaal een afvalstof is, moet dit materiaal worden afgegeven aan iemand die het recht heeft om afval te ontvangen. Denk aan een inzamelaar van afvalstoffen, of aan een verwerker van afvalstoffen. Dat is in de wet vastgelegd (artikel 10.37 Wet milieubeheer (Wm)). Als het materiaal geen afval is, dan geldt het afgifteverbod uit artikel 10.37 Wm niet. Dan is levering aan een productiebedrijf dat geen afvalverwerker is ook mogelijk. (Zie punt 1 in het onderstaande figuur 1).
- **Bedrijven die materialen willen transporteren:** Ook voor het transporteren van materialen (al dan niet over de landsgrenzen) is duidelijkheid over de (niet-)afvalstatus van een materiaal van belang. Voor het vervoeren van materialen die afvalstoffen zijn, is een [VIHB-registratie](#) vereist. Daarnaast gelden specifieke regels als bedrijven een materiaal dat een afvalstof is exporteren of importeren (de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA), zie voor meer informatie [[hoofdstuk grensoverschrijdend transport](#)]). (Zie punt 2 in het onderstaande figuur 1).
- **Bedrijven die materialen willen gebruiken die elders zijn vrijgekomen:** Bedrijven die geen afvalstoffen mogen ontvangen, maar bij hun bedrijfsactiviteit wel materialen willen gebruiken die afkomstig zijn uit andere processen, moeten zeker zijn dat dit materiaal inderdaad geen afvalstof is. Als de materialen wel afvalstoffen zijn dan moet het bedrijf er voor zorgen dat ze de juiste vergunning aanvragen en verkrijgen of aan de betreffende algemene regels voldoen voordat ze deze materialen gaan gebruiken, zie voor meer informatie hierover [[Leidraad vergunningverlening afvalverwerking](#)]). (Zie punt 3 in het onderstaande figuur 1).
- **Inzamelaars, handelaars en bemiddelaars:** Bedrijven die beroepsmatig afvalstoffen inzamelen, verhandelen of bemiddelen moeten zich laten registreren op de VIHB-lijst. Om te bepalen of een [VIHB-registratie](#) nodig is, moeten zij dus weten of de materialen een afvalstof of niet-afvalstof zijn. (Zie punt 4 in het onderstaande figuur 1).

Figuur 1: Betreft een uitwerking van de hierboven beschreven situaties.



Bevoegd gezag: Het betreffende bevoegd gezag moet uitvoering geven aan de vergunningverlening, het toezicht en de handhaving. In deze rol kunnen zij te maken krijgen met de vraag of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Zie voor een overzicht welk bevoegd gezag wanneer bevoegd is om te oordelen [[Handreiking bevoegdheid bevoegde gezagen](#)].

1.2 Verantwoordelijkheden bij de beoordeling van de afvalstatus

Verantwoordelijkheden van de houder

De houder van een materiaal oordeelt zelf over de vraag of het materiaal een afvalstof of niet-afvalstof is. De houder kijkt daarbij of voldaan is aan de criteria uit een Europese verordening of nationale regeling, de voorwaarden uit de Wm, of de eventuele vereisten van het toetsingskader van het CMP. Op deze criteria, voorwaarden en vereisten zal verder worden ingegaan in [[paragraaf 3](#)] voor de wetgeving en [[paragraaf 4](#)] voor het toetsingskader van het CMP.

Dit eigen oordeel van de houder noemen we ook wel de zelfbeoordeling. Deze zelfbeoordeling bestaat, omdat het in Nederland niet nodig is om een formeel besluit van een overheidsorgaan te hebben over de (niet-)afvalstatus van een materiaal. Voor meer achtergrondinformatie over dit onderwerp kan gekeken worden in de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#). Bij een zelfbeoordeling verzamelt de houder van een materiaal alle benodigde informatie om te kunnen bewijzen dat voldaan wordt aan de criteria van een Europese verordening of nationale regeling, de voorwaarden uit de Wm, of de eventuele vereisten van het toetsingskader van het CMP. Met deze informatie moet de houder kunnen aantonen dat er sprake is van einde-afval, bijproduct of voortgezet gebruik. Zie voor meer uitleg bij deze termen [[subparagraaf 4.5](#), [4.6](#) en [4.7](#)] van dit hoofdstuk.

Beoordelingen moeten per geval plaatsvinden waarbij alle feiten en omstandigheden van het geval moeten worden meegenomen. Dit betekent onder andere dat eerdere beoordelingen over afvalstof of niet-afvalstof achterhaald kunnen zijn door nieuwe wet- en regelgeving en beleid. Daarnaast kunnen voortschrijdende inzichten over de effecten van bepaalde stoffen op milieu en volksgezondheid er voor zorgen dat eerdere beoordelingen niet langer correct zijn en dus niet langer gelden. Voor de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof is altijd actuele wet- en regelgeving en beleid van toepassing en moet gekeken worden naar de laatste inzichten over de effecten van stoffen op milieu en volksgezondheid. Het is aan de houder zelf om vast te stellen of een eerdere beoordeling voor afvalstof of niet-afvalstof nog actueel is. En om bij een zelfbeoordeling uit te gaan van de meest actuele informatie.

Is het materiaal geen afvalstof (meer)? Dan is voor dat materiaal de afvalstoffenwetgeving niet (langer) van toepassing, maar valt het onder de stoffen- en productwetgeving. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan REACH, de POP-verordening en de eisen volgend uit de Warenwetgeving. De houder dient op verzoek van het bevoegd gezag alle relevante informatie te

verstrekken om aan te tonen dat aan de criteria, voorwaarden, of vereisten is voldaan om het materiaal als 'niet-afvalstof' aan te kunnen merken¹. Hierbij is het belangrijk dat de houder dit voldoende onderbouwt.

Is het materiaal nog wel een afvalstof? Dan moet de houder aan de afvalstoffenwetgeving voldoen. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA), de Wm, de Omgevingswet (Ow) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Het is goed om te beseffen dat ook met een afvalstatus een materiaal nog kan worden toegepast, bijvoorbeeld als bouwstof binnen het wettelijke kader van het Bal en het Besluit bodemkwaliteit (Bbk). Daarnaast kunnen bepaalde afvalstoffen als meststof worden toegepast als ze zijn opgenomen in de meststoffenwetgeving. Nadat de afvalstof een nuttige toepassing heeft ondergaan kan wel een einde-afvalbeoordeling worden gedaan. Zie voor uitleg over hoe dit moet [subparagraaf 4.5] van dit hoofdstuk.

De houder van een materiaal kan voor het maken van een zelfbeoordeling meer toelichting vinden in paragrafen 3 en 4 en in de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#).

Verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag

De beoordeling of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof vindt per geval plaats. Het bevoegd gezag kan uitsluitend beoordelen binnen de reikwijdte van de wettelijk gegeven bevoegdheid. Dit betekent dat het bevoegd gezag goed moet kijken of zij in een specifiek geval bevoegd zijn om een oordeel te geven over de vraag of er sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof. Zie voor een overzicht welk bevoegd gezag wanneer bevoegd is om te oordelen [[Handreiking bevoegdheid bevoegde gezagen](#)].

Het bevoegd gezag toetst zo nodig of de zelfbeoordeling van een houder klopt op basis van de verstrekte relevante informatie. Het bevoegd gezag heeft de bevoegdheid om te beoordelen in de volgende situaties:

1. In het kader van de uitoefening van hun bevoegdheden bij vergunningverlening, toezicht en handhaving.
2. Op verzoek van de houder kan een bevoegd gezag, voor zover zij een bevoegdheid hiervoor heeft, een bestuurlijk rechtsoordeel afgeven, waarin wordt beoordeeld of er in een specifiek geval sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof.

Bij de beoordeling of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof kijkt het bevoegd gezag of er sprake is van een einde-afvalstof, bijproduct of voortgezet gebruik. Voor de beoordeling kijkt het bevoegd gezag of is voldaan aan de criteria van een Europese verordening of nationale regeling, de voorwaarden uit de Wm, of de eventuele vereisten van het toetsingskader van het CMP. Op deze criteria, voorwaarden en vereisten zal verder worden ingegaan in [[paragraaf 3](#)] voor de wetgeving en [[paragraaf 4](#)] voor het toetsingskader van het CMP. Het bevoegd gezag concludeert dat een materiaal een afvalstof is, indien:

- ze van mening zijn dat de bewijsstukken en de informatie die zijn ontvangen tot die conclusie leiden, of;
- de benodigde bewijsstukken om na te gaan of een materiaal geen afvalstof is, niet zijn verstrekt, of;
- ze van mening zijn dat de bewijsstukken en de informatie ontoereikend zijn om tot een conclusie te kunnen komen.

In situatie 1 (uitoefening van bevoegdheden bij vergunningverlening, toezicht en handhaving) is de vraag of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof een onderdeel van een besluit. Als de houder vindt dat zijn materiaal geen afvalstof is en het bevoegd gezag heeft anders besloten, kan de houder de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedure volgen en een uiteindelijk oordeel van een rechter krijgen². Bestuurlijke rechtsoordelen, als genoemd in situatie 2, zijn in beginsel geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat een bestuurlijk rechtsoordeel niet gericht is op een rechtsgevolg. Hier is de bezwaar- en beroepsprocedure dan ook niet van toepassing. De houder mag ervan uitgaan dat het bevoegd gezag zal handelen in overeenstemming met de zienswijze in het bestuurlijke rechtsoordeel.

¹ Zie MvT, Kamerstukken 2018-2019, 35267-3, p. 19

² Zie MvT, Kamerstukken 2018-2019, 35267-3, p. 19

Een besluit of een bestuurlijk rechtsoordeel?

Een besluit is een schriftelijke beslissing, gemaakt door een bestuursorgaan. Deze schriftelijke beslissing heeft betrekking op de relatie tussen de burger en de overheid en brengt een verandering in een recht of een plicht tot stand. Een besluit is een juridisch begrip en is volgens artikel 1:3 Awb: "een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling."

Als voorbeeld van een besluit kan worden gedacht aan een vergunningaanvraag waarbij het bevoegd gezag van mening is dat afvalstoffen worden verwerkt, terwijl het bedrijf zelf vindt dat het geen afvalstoffen zijn. Bij het verstrekken of weigeren van de vergunningaanvraag neemt het bevoegd gezag een besluit over de (niet-)afvalstatus van het materiaal. Tegen dit besluit staat bezwaar en/of beroep open. Met het verstrekken van een vergunning zou dit voor het bedrijf een recht creëren om volgens de vergunning bepaalde activiteiten te mogen verrichten.

Een bestuurlijk rechtsoordeel is een schriftelijke toelichting op hoe een bestuursorgaan bepaalde wetgeving ziet in een concrete situatie. Met deze toelichting geeft een bestuursorgaan zijn zienswijze. Hiermee wordt geen officieel besluit genomen. Volgens de Raad van State is een rechtsoordeel: "een zelfstandig en definitief bedoeld oordeel van een bestuursorgaan over de toepasselijkheid van een wettelijk voorschrift aangaande de toepassing waarvan dat orgaan bevoegdheden heeft." ([Uitspraak 201607055/2/A3 - Raad van State](#)).

Hierbij kan worden gedacht aan:

- een verzoek van een ontvanger aan het eigen bevoegd gezag om restmateriaal dat ontstaat bij productie elders aan te merken als een niet-afvalstof als dit ontvangen wordt. Het bevoegd gezag kan beoordelen of er wel of niet sprake is van een afvalstof.
- een verzoek van een houder aan de ILT om de materialen die zij willen overbrengen naar het buitenland aan te merken als een niet-afvalstof. De ILT kan beoordelen of er wel of niet sprake is van een afvalstof.

Tegen dit rechtsoordeel staat geen beroep of bezwaar open. Mocht de houder het bestuurlijk rechtsoordeel (in geval van een oordeel afvalstoffen) echter negeren, dan kan het bevoegd gezag er voor kiezen om handhavend op te treden. Tegen een handhavingsbesluit staat wel bezwaar en beroep open.

Verantwoordelijkheden bij internationaal transport

Wanneer in het kader van internationaal transport verschil van inzicht bestaat tussen de betrokken bevoegde autoriteiten van twee landen over de status van een materiaal (afvalstof of niet-afvalstof) geldt het zwaarste regime. Dit betekent dat het materiaal dan als afvalstof moet worden overgebracht conform de procedures uit de EVOA. Hoe de bevoegde autoriteiten om moeten gaan met een verschil van inzicht is opgenomen in de geschillenregeling (artikel 29 EVOA). Voor meer informatie over internationaal transport van afval, zie [[hoofdstuk grensoverschrijdend transport](#)].

2. Belang voor circulaire economie

Wat is het belang van de status afvalstof of niet-afvalstof voor een circulaire economie? Dat zal hier kort worden besproken. Daarbij zal ook worden ingegaan op het belang van dit hoofdstuk voor de beoordeling of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof en hoe we hiermee hopen bij te dragen aan een positieve ontwikkeling van een circulaire economie.

Binnen een circulaire economie worden materialen zo lang mogelijk, zo vaak mogelijk en zo hoogwaardig mogelijk gebruikt. Dit betekent dat in een circulaire economie zo min mogelijk materialen verloren gaan. Voor steeds meer residuen, gebruikte producten of afvalstoffen wordt een veilige, zinvolle en zo hoogwaardig mogelijke toepassing gezocht. Ook betekent dit dat een circulaire economie een economie is die veilig is voor milieu en volksgezondheid.

Ook in een circulaire economie zullen er altijd afvalstoffen zijn. Dat komt mede door de erfenis van historische vervuiling en ontwerp voor eenmalig gebruik, die voortkomt uit een lineaire economie. Hierdoor kunnen materialen niet zomaar opnieuw toegepast worden. Daarnaast zullen mensen zich nog steeds (willen) ontdoen van materialen. In dat geval zullen afvalstoffen ontstaan.

Het begrip 'afvalstoffen' heeft een wettelijke definitie en dit heeft gevolgen voor de praktijk. Voor het werken met afvalstoffen gelden namelijk specifieke regels en vaak is ook een specifieke vergunning vereist. Dit wordt in de praktijk nog wel eens als een last ervaren. Toch is het belangrijk dat de afvalstoffenwetgeving van toepassing is als er sprake is van afvalstoffen. Door de afvalstoffenwetgeving is het eenvoudiger om te sturen op een veilige verwerking in belang van bescherming van milieu en volksgezondheid. Of een materiaal definitief uit een circulaire

economie te halen, wanneer dit nodig is. Ook is het bij afvalstoffen beter mogelijk om toezicht te houden op deze materialen bij hun gang door de (afvalverwerkings)keten, en om laagwaardig of onveilig verwerken te kunnen voorkomen.

Het doel van een ruime uitleg van het afvalstoffenbegrip is dus om te voorkomen dat afvalstoffen ongecontroleerd in het milieu terecht komen. Bij de afweging of een materiaal een afvalstof is of niet-afvalstof, neemt dit veiligheidsaspect een belangrijke plek in: bij gebruik van een materiaal voor een bepaalde toepassing, moet dat materiaal veilig voor milieu en volksgezondheid gebruikt kunnen worden. Als daar bij de houder of bevoegd gezag twijfel over bestaat, dan is het materiaal een afvalstof.

Een materiaal is een niet-afvalstof als aan de ~~criteria, voorwaarden, of vereisten voor einde-afval, bijproduct of voortgezet gebruik~~ is voldaan. Deze criteria, voorwaarden en vereisten volgen uit wetgeving en het in dit hoofdstuk opgenomen beleid. Het doel van deze criteria, voorwaarden en vereisten om einde-afval, bijproduct of voortgezet gebruik vast te kunnen stellen is dat er een veilig gebruik plaats zal vinden.

In dit hoofdstuk en de hierbij behorende handreikingen is een toelichting gegeven op de wetgeving en jurisprudentie. Ook is hier beleid opgenomen voor situaties waarin er ook sprake kan zijn van een niet-afvalstof, maar waarin de wetgeving niet voorziet. Tot slot is een toetsingskader opgezet dat moet helpen bij een juiste beoordeling of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Hiermee hopen we bij te dragen aan een positieve ontwikkeling van een circulaire economie.

3. Beleid en wetgeving

Op afvalstoffen en niet-afvalstoffen zijn verschillende wettelijke regimes of delen hiervan van toepassing:

- **Is het materiaal een afvalstof?** Dan geldt de afvalstoffenwetgeving. Regels met betrekking tot afvalstoffen kunnen onder andere worden gevonden in de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra), de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA), de Wet milieubeheer (Wm), de Omgevingswet (Ow) en het Besluit activiteiten leefomgeving (Bal). Daarnaast is er specifieke regelgeving voor bepaalde afvalstoffen, zoals afgedankte batterijen en afgedankte apparaten (Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur), of voor specifieke handelingen met afvalstoffen (bijvoorbeeld vervoer of het recyclen van bepaalde afvalstoffen). Zie voor meer informatie over de afvalstoffenwetgeving het [\[hoofdstuk overzicht wetgeving\]](#).
- **Is het materiaal geen afvalstof (meer)?** Voor materialen die geen afvalstoffen zijn, geldt de stoffen- en productwetgeving. Hier is met name de Verordening inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH) van belang. Daarnaast is er regelgeving voor specifieke categorieën producten (bijv. elektrische apparatuur, meststoffen). Ook kunnen eventuele private normen, beoordelingsrichtlijnen, certificeringssystemen en (conformiteits)verklaringen van belang zijn.

Om te weten of er gekeken moet worden naar de afvalstoffenwetgeving of naar de stoffen- en productwetgeving moet dus eerst bepaald worden of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Er zijn drie situaties waarbij sprake kan zijn van een niet-afvalstof: ~~einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik~~. Welke wetgeving en welk beleid is hierbij van belang? Dat wordt in deze paragraaf nader toegelicht. Eerst wordt de belangrijkste wetgeving voor de bepaling of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof beschreven. Daarna is het relevante beleid op dit gebied benoemd. De uitwerking van zowel de wetgeving als het beleid in een specifiek toetsingskader in het CMP staat in [\[paragraaf 4\]](#) Met dit toetsingskader moet rekening worden gehouden bij een beoordeling afvalstof of niet-afvalstof.

3.1 Een afvalstof is een wettelijk begrip

Het is belangrijk dat de betekenis van het begrip 'afvalstof' duidelijk is, voordat we toekomen aan de beoordeling of er sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof en in welke situaties deze beoordeling voor kan komen. Daarom wordt hier eerst toegelicht hoe de term afvalstof juridisch gezien wordt gedefinieerd.

Het begrip 'afvalstof' is afkomstig uit de Kaderrichtlijn afvalstoffen ([Richtlijn 2008/98/EG](#)) en is te vinden in artikel 1.1 lid 1 [Wet milieubeheer](#): "alle stoffen, mengsels of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

De afvalstoffendefinitie is gebaseerd op drie situaties van ontdoen. Hierbij is sprake van een afvalstof wanneer aan één van de volgende punten wordt voldaan:

- De houder ontdoet zich: er is sprake van een **actie**. Bijvoorbeeld wanneer een materiaal in een afvalcontainer wordt gegooid, of wordt overgedragen aan een afvalstoffeninzamelaar.
- De houder is voornemens zich te ontdoen: er is sprake van een **intentie**. Deze intentie blijkt bijvoorbeeld uit een contract tussen de houder en een aannemer. Is er in de opdracht sprake van 'afvoeren', en komt de verdere zorg voor de aannemer? Dan is dit een indicatie dat de houder het materiaal als een last ziet en is er sprake van een afvalstof.
- De houder moet zich ontdoen: er is sprake van een **wettelijke verplichting**. Zo geldt bijvoorbeeld volgens de [POP-verordening](#) en de [Regeling verwijdering PCB's](#) een verwijderingsverplichting voor olie uit transformatoren met een PCB-gehalte van 50 ppm of meer dan 50 ppm.

Uit artikel 10.37 Wm volgt dat het verboden is om zich van afvalstoffen te ontdoen door ze af te geven aan onbevoegde personen (zie de [[Leidraad vergunningverlening afvalverwerking](#)] voor meer informatie over dit onderwerp). Samen met een vergunningsplicht (of in specifieke gevallen een meldingsplicht) geeft dit de mogelijkheid van sturing en beheersing van afvalstoffen. Hiermee kan een [doelmatig beheer van afvalstoffen](#) worden bereikt. Daarnaast zorgt dit voor een veilige verwerking in belang van bescherming van milieu en volksgezondheid.

Dat een materiaal een afvalstof is, hoeft echter niet altijd belemmerend te werken voor een volgende toepassing. Zo kunnen afvalstoffen ook worden toegepast als bouwstoffen binnen het wettelijke kader van het [Bal](#) en het [Bbk](#). Daarnaast kunnen bepaalde afvalstoffen als meststof worden toegepast als ze zijn opgenomen in de meststoffenwetgeving. Het label 'niet-afval' is dus niet altijd noodzakelijk voor een zinvolle toepassing.

Tot slot draagt wetgeving niet altijd bij aan de duidelijkheid of iets een afvalstof is of niet. Enkele voorbeelden van wetgeving die nog weleens voor verwarring zorgen:

- REACH ([Verordening \(EG\) Nr. 1907/2006](#)): Als een materiaal aan alle REACH vereisten voldoet, betekent dat niet automatisch dat het geen afvalstof meer is.
- Artikel 10.1a Wm: De hier genoemde stoffen vallen grotendeels niet onder het hoofdstuk 10 afvalstoffen van de Wm. Denk hierbij aan afgedankte explosieven³ of aan stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk landbouw- of bosbouw materiaal dat wordt gebruikt in de landbouw, de bosbouw of voor de productie van energie uit die biomassa door middel van processen of methoden die onschadelijk zijn voor het milieu en die de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen⁴. Dit betekent echter niet dat de hier genoemde stoffen geen afvalstoffen zijn. Dit artikel zegt niets over de afvalstatus. Het betekent alleen dat de mogelijkheden voor het verwerken van deze stoffen niet (of beperkt) in dit hoofdstuk van de Wm geregeld is, maar in andere wet- en regelgeving. Zie ook [[hoofdstuk over de toetsingskaders](#)] voor meer informatie over artikel 10.1a Wm en [[hoofdstuk overzicht wetgeving](#)] voor meer informatie over de verhouding tussen de Wm en andere wetten in het algemeen.
- Bijlage Aa [Uitvoeringsregeling Meststoffenwet](#): Als een stof op de bijlage Aa staat, betekent dit niet automatisch dat het geen afvalstof meer is. Op deze lijst staan namelijk afvalstoffen en reststoffen die als meststof kunnen worden verhandeld.

3.2 Twee wettelijke situaties waarin geen sprake is van een afvalstof: bijproduct en einde-afval

Om een duidelijker onderscheid te maken tussen afvalstoffen en niet-afvalstoffen heeft de Kaderrichtlijn afvalstoffen twee bepalingen geïntroduceerd, namelijk artikel 5 ([bijproducten](#)) en artikel 6 ([einde-afvalfase](#)). Deze bepalingen zijn overgenomen in de Wet milieubeheer. In artikel 1.1 lid 4 en lid 6 Wm zijn de cumulatieve voorwaarden opgenomen waaraan moet worden getoetst of er sprake is van bijproduct of einde-afval. Hoe deze beoordeling plaats moet vinden is

³ Artikel 10.1a lid 1 onder e Wm

⁴ Artikel 10.1a lid 1 onder f Wm

verder toegelicht in het toetsingskader van [paragraaf 4] van dit hoofdstuk. Daar staat ook toegelicht wanneer deze wettelijke situaties van toepassing zijn. Daarnaast is het voor bepaalde materiaalstromen op basis van deze artikelen van de Kra⁵ en de daarbij horende artikelen in de Wm⁶ mogelijk om specifieke Europese of nationale regelingen met criteria voor de beoordeling van de bijproductstatus of met einde-afvalcriteria vast te stellen.

Wanneer voor een materiaalstroom bijproductcriteria of einde-afvalcriteria zijn vastgesteld, gelden deze als het beoordelingskader om in een specifiek geval te kunnen bepalen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Dit betekent dat een beoordeling aan de hand van de voorwaarden voor einde-afval of bijproduct van artikel 1.1 lid 4 en lid 6 Wm in dat geval niet mogelijk is. Er mag alleen gebruik worden gemaakt van de specifieke Europese of nationale regeling.

Op dit moment gelden de volgende Europese en nationale regelingen met einde-afvalcriteria⁷:

- Europese [Verordening 333/2011](#) met einde-afvalcriteria voor metaalschroot (ijzer-, staal- en aluminiumschroot);
- Europese [Verordening 1179/2012](#) met einde-afvalcriteria voor kringloopglas;
- Europese [Verordening 715/2013](#) met einde-afvalcriteria voor koperschroot;
- Europese [Verordening 2019/1009](#) met einde-afvalcriteria voor EU-bemestingsproducten; en
- Nederlandse [Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat](#) met einde-afvalcriteria voor steenachtig bouw- en sloopafval.

Op Europees niveau zijn nog geen criteria voor bijproducten vastgesteld. Hetzelfde geldt voor Nederlandse bijproductcriteria. Wel geldt in Nederland een regeling die is bedoeld om meer duidelijkheid te geven over de toepassing van artikel 1.1 lid 4 van de Wm. Vooral nog is de regeling alleen van toepassing op 'ruwe glycerine'. Het betreft: De Nederlandse [Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen](#), ter nadere invulling van voorwaarden b en c bij ruwe glycerine.

Indien er geen bijproductcriteria of einde-afvalcriteria zijn vastgesteld zijn de cumulatieve voorwaarden die staan in artikel 1.1 lid 4 en lid 6 Wm van toepassing. De houder moet dan per geval beoordelen of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Hoe dit in zijn werking gaat, is terug te vinden in [paragraaf 4 'toetsingskader'].

3.3 De beleidsmatige situatie waarin geen sprake is van een afvalstof: voortgezet gebruik

Hiervoor is besproken welke twee wettelijke mogelijkheden (bijproduct en einde-afval) er zijn om een materiaal als een niet-afvalstof te beoordelen. Nu is het zo dat niet alle materialen waarbij sprake is van een niet-afvalstof vallen onder deze twee wettelijke opties. Dit wordt ook aangegeven in [overweging 61 van Richtlijn 2018/851](#), die de Kra heeft gewijzigd. Hierin staat dat zich situaties voor kunnen doen waarbij een materiaal wordt overgedragen van een houder aan een ander zonder de intentie om zich van het materiaal te ontdoen. In dat geval zou de afvalstatus onterecht zijn en is er sprake van een niet-afvalstof. Dat deze situatie kan ontstaan is recent ook erkend in de gewijzigde EVOA ([Verordening \(EU\) 2024/1157](#)). Hierin is een gewijzigd artikel opgenomen dat ziet op verschil van inzicht tussen de betrokken bevoegde autoriteiten van twee landen over de status van een materiaal in het kader van internationaal transport. In dit artikel is toegevoegd dat om te bepalen of er sprake is van 'gebruikte goederen' of afval naar de daar opgenomen voorwaarden moet worden gekeken.

Om op een goede manier invulling te geven aan de situatie waarin er sprake is van een niet-afvalstof, maar er geen sprake is van een bijproduct of einde-afval, is in Nederland beleid ontwikkeld. Dit beleid sluit aan bij de nieuw ontwikkelde voorwaarden in de gewijzigde EVOA en moet worden gezien als een aanvulling op de wetgeving. Hiermee wordt aangegeven hoe bestuursorganen in Nederland uitleg moeten geven aan de wetgeving op dit gebied. Een houder van een materiaal mag er van uitgaan dat elk bevoegd gezag in Nederland bij een oordeel over afvalstof of niet-afvalstof dit beleid toepast.

⁵ Artikel 5 lid 2 en 3 Kra & artikel 6 lid 2 en 3 Kra

⁶ Artikel 1.1 lid 5 Wm & artikel 1.1, lid 7 Wm

⁷ Zie [Afvalstof of niet-afvalstof - Afval Circulair](#) voor actuele ontwikkelingen op dit gebied

In het Nederlandse beleid is de term 'voortgezet gebruik' gecreëerd. Voor voortgezet gebruik is de afvaldefinitie uit artikel 1.1 lid 1 Wm de wettelijke beoordelingsgrondslag. In feite geeft voortgezet gebruik aan wanneer sprake is van 'zich niet ontdoen' en wanneer dus géén sprake is van een afvalstof. Hoe de toetsing of er sprake is van voortgezet gebruik of een afvalstof moet plaatsvinden is verder toegelicht in [[paragraaf 4 'toetsingskader'](#)].

4. Toetsingskaders CMP

Met het toetsingskader in deze paragraaf moet rekening worden gehouden bij een beoordeling afvalstof of niet-afvalstof. Ook de teksten die in deze paragraaf zijn opgenomen doormiddel van een uitklapkader vallen onder dit toetsingskader. Deze paragraaf bevat de hoofdlijnen die volgen uit wetgeving en jurisprudentie en de beleidsmatige invulling die bestaat rond de vraag afvalstof of niet-afvalstof. Er is in deze paragraaf geprobeerd een vertaling te maken van de wetgeving en jurisprudentie naar een zo duidelijk mogelijk toetsingskader. Toch kan het zo zijn dat bepaalde onderdelen uit deze paragraaf hier en daar wat moeilijk te begrijpen zijn. Daarom wordt aangeraden om de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#) erbij te houden. Deze handreiking kan worden beschouwd als een toelichtende bijlage en is bedoeld als verduidelijking op de soms erg juridische teksten.

Of het hieronder beschreven toetsingskader van toepassing is, hangt af van het volgende:

- Zijn voor een materiaalstroom bijproductcriteria of einde-afvalcriteria vastgesteld in een Europese verordening of nationale regeling? In dat geval zal de beoordeling of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof plaats moeten vinden aan de hand van deze criteria. Het hieronder beschreven toetsingskader is in dat geval niet van toepassing (zie [[subparagraaf 3.2](#)] van dit hoofdstuk voor meer informatie).
- Zijn er op een materiaalstroom geen Europese verordening of nationale regeling van toepassing? In dat geval zijn de voorwaarden en het hieronder beschreven toetsingskader van toepassing.

Deze paragraaf is zodanig vormgegeven dat deze aansluit bij de volgorde van toetsing. In deze paragraaf zal daarom eerst kort worden ingegaan op het moment van toetsen ([[subparagraaf 4.1](#)]). Daarna volgen de verplichte uitgangspunten ([[subparagraaf 4.2](#)]) en de specifieke aandachtspunten ([[subparagraaf 4.3](#)]) die van belang zijn bij elke beoordeling. Vervolgens worden de mogelijke beoordelingsroutes besproken ([[subparagraaf 4.4](#)]). Hierna volgt de uitwerking van de beoordelingsroutes ([[subparagrafen 4.5 t/m 4.7](#)]). Als de beoordelaar al zeker weet welke situatie van toepassing is, kan deze op dit moment rechtstreeks naar de juiste beoordelingsroute gaan. Als de beoordelaar hier nog niet zeker over is, wordt aangeraden de routes in de hier opgenomen volgorde te doorlopen.

4.1 Moment van toetsen

Zoals eerder aangegeven oordeelt de houder van een materiaal zelf over de vraag of het materiaal een afvalstof of niet-afvalstof is. Om te beoordelen of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof, is het moment in de keten waarop de beoordeling wordt gemaakt van groot belang. Deze beoordeling kan in feite op elk moment in de keten worden gemaakt. Afhankelijk van waar in de keten de beoordeling plaatsvindt kan de uitkomst, wel of geen afvalstof, verschillen. Steeds moeten alle feiten en omstandigheden van het materiaal op het moment van beoordelen worden meegenomen. Dit betekent dat voor elke handeling met een materiaal zal moeten worden getoetst wat het karakter is van deze handeling.

Moeten er met een materiaal nog handelingen worden verricht die zijn aan te merken als afvalhandelingen? Dan is sprake van een afvalstof. Nadat deze handelingen zijn afgerond kan een beoordeling afvalstof of ~~einde-afval~~ worden gemaakt. Zie voor meer toelichting over het moment van toetsen de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#).

4.2 Verplichte uitgangspunten

In deze subparagraaf is een aantal verplichte uitgangspunten opgenomen die van belang zijn bij het beantwoorden van de vraag of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Deze verplichte

uitgangspunten volgen direct of indirect uit de (Europese) wetgeving en jurisprudentie. De beoordelaar moet per uitgangspunt nagaan wat dit voor de betreffende casus betekent. Meer toelichting bij deze uitgangspunten is te vinden in de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#).

1. Bij een beoordeling afvalstof of niet-afvalstof wordt getoetst aan in Nederland geldende (Europese) wetgeving en aan actueel beleid.

- Voor een toepassing in het buitenland wordt de betreffende wetgeving van dat land niet betrokken bij een beoordeling. Het gaat hier om de status afvalstof of niet-afvalstof in Nederland. Een beoordeling van de (niet-)afvalstatus van het materiaal in het buitenland ligt in dat betreffende land zelf.
- Eerdere beoordelingen kunnen achterhaald zijn door 'nieuwe' wet- en regelgeving en beleid. Voor de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof moet altijd naar actuele wet- en regelgeving en beleid gekeken worden.
- Het is de verantwoordelijkheid van de houder om te bepalen of een eerdere beoordeling voor afvalstof of niet-afvalstof nog actueel is.

2. Het begrip 'afvalstof' moet ruim worden uitgelegd en vereist een beoordeling per geval op basis van alle feiten en omstandigheden van dat geval.

- Het is niet mogelijk om materialen bij voorbaat van het begrip afvalstof uit te zonderen. Elke stof of elk voorwerp kan een afvalstof zijn, wanneer de houder zich daarvan ontdoet, wil of moet ontdoen (zie voor meer informatie [[subparagraaf 3.1](#)] van dit hoofdstuk en de definitie 'afvalstoffen' van artikel 1.1 Wm).
- Een materiaal kan de ene keer een afvalstof zijn en de andere keer niet, afhankelijk van de manier waarop en de omstandigheden waaronder het materiaal is toegepast. De herkomst, aard en eigenschappen van een materiaal zijn van groot belang, maar op zichzelf niet doorslaggevend. De toepassing moet altijd worden meegenomen in een beoordeling.

3. Een beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval moet plaatsvinden in het licht van de doelstellingen van de Kra.

- In artikel 1 Kra staat een tweeledige milieudoelstelling:
I. milieubescherming: bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen;
II. efficiënt grondstoffengebruik: beperking van de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen door de efficiëntie van dergelijk gebruik te verbeteren, die van cruciaal belang zijn voor de overgang naar een circulaire economie en voor het waarborgen van het concurrentievermogen van de Unie op de lange termijn.
- Bij een beoordeling moet de hoogwaardigheid van het beoogde gebruik worden betrokken. Voorop moet staan dat in het kader van de afvalhiërarchie over het geheel genomen het beste milieuresultaat dient te worden bereikt.

4. Intentie en gedrag van de houder en of een materiaal wel of geen last is voor de houder zijn aspecten die van belang zijn bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval.

- Een positieve waarde van een materiaal betekent niet automatisch dat er geen sprake is van een afvalstof. Indien de houder zich van het materiaal wil ontdoen, is er sprake van een afvalstof.

5. De beoogde toepassing van een materiaal als niet-afval moet voldoende specifiek zijn. Verschillende toepassingen van een materiaal moeten ieder apart worden beoordeeld.

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

6. In het licht van de doelstellingen van de Kra speelt bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden een belangrijke rol of verder gebruik van een materiaal aantoonbaar zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig is.

- Voor hulp bij de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof zijn in Nederland drie toetsingsgronden ontwikkeld. Deze toetsingsgronden zijn zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig. Bij elk van de

beoordelingsroutes zullen deze toetsingsgronden aan bod komen. Zie voor meer informatie de verschillende beoordelingsroutes (subparagrafen 4.5 t/m 4.7).

7. De bewijslast over de status van een materiaal (afvalstof of niet-afvalstof) rust op de houder van het materiaal. De (niet-)afvalstatus van het materiaal moet duidelijk zijn op het moment dat de eerste houder het materiaal afgeeft aan een ander. Dit geldt ook op het moment dat iedere daaropvolgende houder het materiaal ontvangt.

- Voor het vaststellen van de status afvalstof of niet-afvalstof is geen besluit van bevoegd gezag nodig.
- De bewijslast of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof rust op de houder. Deze bewijslast mag niet tot gevolg hebben dat het voor de houder 'buitensporig moeilijk' is om te bewijzen dat geen sprake is van een afvalstof.
- De houder moet bewijsstukken verstrekken om aan te tonen dat het materiaal geen afvalstof is⁸.

8. Het materiaal houdt in beginsel de status van afvalstof als de benodigde bewijsstukken, om na te gaan dat een materiaal geen afvalstof is, niet zijn verstrekt of de bewijsstukken ontoereikend zijn om tot een conclusie te kunnen komen.

- Het bevoegd gezag moet, gelet op het voorzorgsbeginsel, het uitgangspunt hanteren dat bij afwezigheid van, of een onvoldoende onderbouwing, of twijfel daarover, een materiaal beschouwd dient te worden als een afvalstof. Daarnaast kan een bevoegd gezag concluderen dat sprake is van een afvalstof, als de bewijsstukken en de informatie die is ontvangen tot die conclusie leiden.

4.3 Specifieke aandachtspunten

In deze subparagraaf is een aantal aandachtspunten opgenomen die van belang zijn in specifieke situaties bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. De beoordelaar moet per aandachtspunt kijken of deze van toepassing is op de betreffende casus. Als het aandachtspunt van toepassing is, moet de beoordelaar nagaan wat dit betekent voor die casus. Deze aandachtspunten volgen direct of indirect uit (Europese) wetgeving en jurisprudentie.

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

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

2. Wanneer voor de houder een wettelijke plicht bestaat om zich van het materiaal te ontdoen, is sprake van een afvalstof.

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

3. Alle onderdelen, deelstromen of componenten van een materiaal, betreffende zowel in- als uitgangstromen, waar een beoordeling betrekking op heeft, moeten op zichzelf in aanmerking komen voor een vorm van nuttige toepassing.

- De toets of er sprake is van einde-afval start bij het beoordelen van alle onderdelen, deelstromen of componenten van een materiaal. Dit om het wegmengen van stromen die verwijderd moeten worden te voorkomen.

⁸ De EVOA bevat in artikel 61 lid 2 en 3 een bewijsregeling voor de internationale overbrenging van afvalstoffen. Deze regeling is op grond van artikel 36 EVOA breder toepasbaar en geldt ook voor zuiver nationale transporten. Op grond van deze artikelen kunnen de bevoegde gezagen verlangen dat de houder bewijsstukken verstrekt om aan te tonen dat het materiaal geen afval is.

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

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

5. Het enkele feit dat een materiaal alléén een controle moet ondergaan, betekent niet automatisch dat het geen afvalstof is.

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

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

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

7. Wanneer in het kader van internationaal transport verschil van inzicht bestaat tussen de betrokken bevoegde autoriteiten van lidstaten over de status van een materiaal (afvalstof of niet-afvalstof), moet het materiaal als afvalstof worden overgebracht in overeenstemming met de procedures uit de EVOA.

- Ondanks het feit dat een bepaald materiaal in Nederland als niet-afvalstof wordt beschouwd door de houder en het bevoegd gezag, kan zich de situatie voordoen dat bij overbrenging van het materiaal naar een andere lidstaat het bevoegd gezag in die lidstaat van mening is dat het wel om een afvalstof gaat. Het omgekeerde kan zich ook voordoen.
- Voor deze situaties bestaat een geschillenregeling. Hoe deze geschillenregeling moet worden toegepast is te vinden in artikel 29 EVOA). Deze regeling houdt in dat wanneer de bevoegde autoriteiten in het land van verzending en het land van ontvangst het niet eens zijn over de vraag of er sprake is van een afvalstof, het betrokken materiaal voor de toepassing van de EVOA als afvalstof moet worden behandeld. Met andere woorden: het 'strengste' regime geldt.

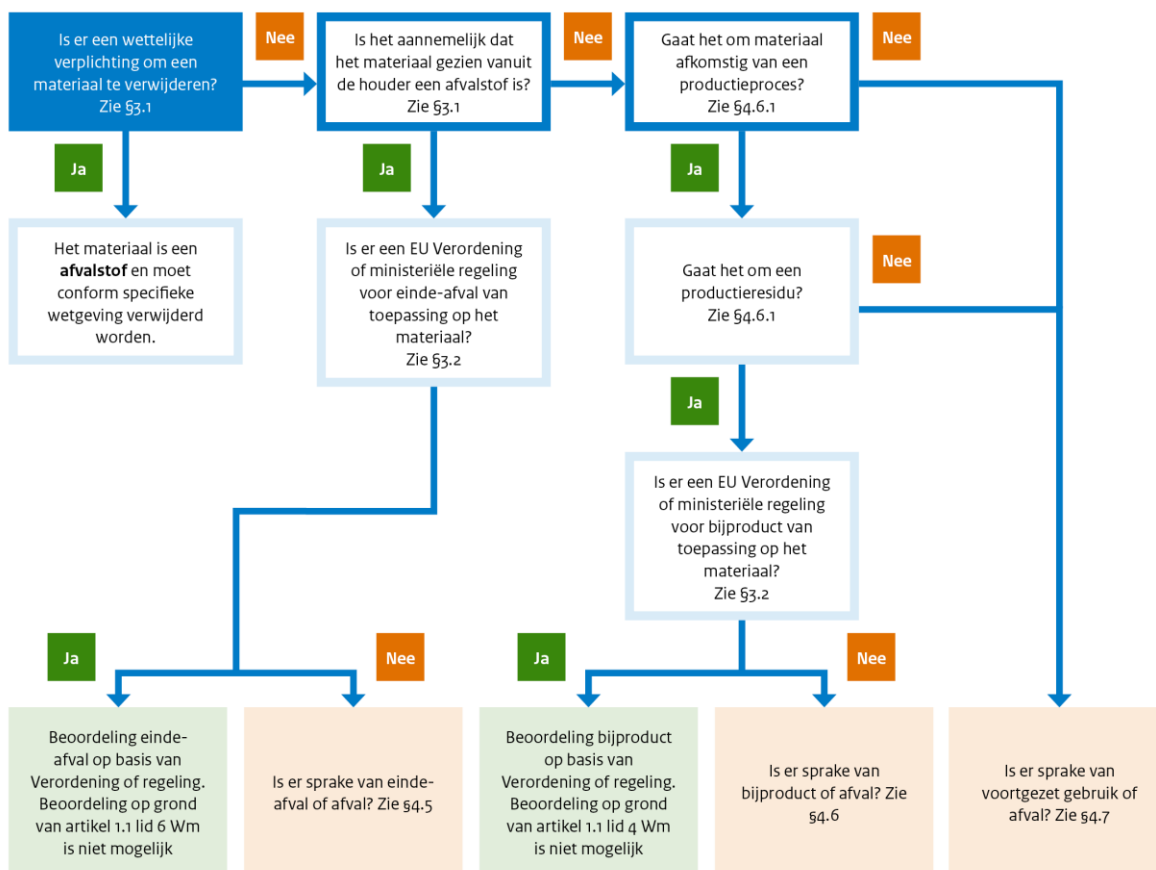
4.4 Beoordelingsroute bepalen

Zoals uit [paragraaf 3] volgt zijn er drie situaties waarbij sprake kan zijn van een niet-afvalstof: einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik. Om te beoordelen of er sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof kunnen dan ook drie beoordelingsroutes worden gevolgd (zie hiervoor onderstaand figuur 2). Het onderscheid tussen de drie routes is bepaald door het 'ontstaan' van het materiaal. Om te bepalen welke route moet worden gevolgd, is in deze paragraaf in de hieronder benoemde volgorde gekeken welke route van toepassing kan zijn:

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

Meer uitleg en richtsnoeren over deze routes zijn te vinden in de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#).

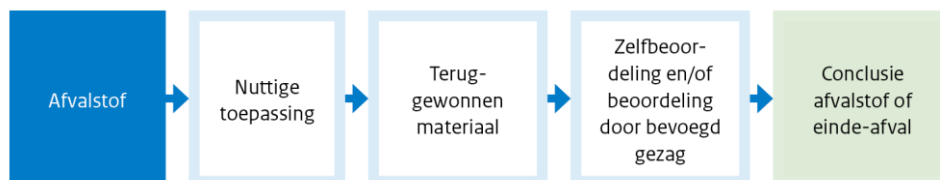
Figuur 2: Het stappenchema helpt om de juiste beoordelingsroute te bepalen.



4.5 Einde-afval

Zoals eerder benoemd, zijn er drie beoordelingsroutes om te bepalen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof: einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik. In deze subparagraaf zal worden gekeken naar de einde-afvalroute, op basis van art.1.1 lid 6 Wm.

Figuur 3: Een overzicht in welke volgorde de stappen doorlopen moeten worden om tot een conclusie einde-afval of afvalstof te kunnen komen.



4.5.1 Nuttige toepassing en het teruggewonnen materiaal

Afvalstoffen die een nuttige toepassing hebben gehad kunnen in aanmerking komen voor de einde-afval. Nuttige toepassing is bijvoorbeeld recycling en voorbereiding voor hergebruik. Daarnaast kunnen andere handelingen van nuttige toepassing er toe leiden dat een afvalstof niet langer als afvalstof wordt beschouwd. Dit zijn handelingen die vallen onder 'andere nuttige toepassing', trede d in de afvalhiërarchie. Een voorbeeld hiervan zijn handelingen die leiden tot een brandstof.

Twee verschillende interpretaties van 'andere nuttige toepassing'

In artikel 10.4 Wm is de afvalhiërarchie te vinden. Trede d van de afvalhiërarchie heet 'andere nuttige toepassing'. Hiermee wordt bedoeld: Nuttige toepassing niet zijnde 'voorbereiding voor hergebruik' of 'recycling'.

Bij einde-afval (artikel 1.1 lid 6 Wm) wordt ook gesproken over 'andere nuttige toepassing'. Met 'andere nuttige toepassing' wordt in dit artikel bedoeld: Alle vormen van nuttige toepassing anders dan recycling. Dat betekent dat 'voorbereiding voor hergebruik' in dit geval ook onder 'andere nuttige toepassing' valt.

Om 'einde-afval' te bereiken, moet volgens de rechtspraak worden beoordeeld of er sprake is van voltooide nuttige toepassing én waarbij de betrokken stof dezelfde eigenschappen en kenmerken als een grondstof heeft verkregen. Ook wanneer aan deze vereisten is voldaan kan er echter nog sprake zijn van een afvalstof als de houder zich ervan ontdoet, voornemens is zich ervan te ontdoen of zich ervan moet ontdoen. Het feit dat er sprake is van een voltooide nuttige toepassing is slechts een van de factoren die in aanmerking moet worden genomen om te bepalen of er sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof. In de praktijk zal de beoordeling gemaakt moeten worden door een toetsing aan de vier hieronder uitgeschreven voorwaarden a t/m d. Er wordt dan per geval beoordeeld of een bepaalde afvalstof niet langer afval is.

4.5.2 Zelfbeoordeling en/of beoordeling door bevoegd gezag

Om vast te stellen of de afvalstoffen niet langer een afvalstof zijn, moet naar de einde-afvalvoorwaarden gekeken worden. Artikel 1.1 lid 6 Wm bevat de cumulatieve voorwaarden om te bepalen of een bepaald materiaal einde-afval is. De voorwaarden komen uit artikel 6 lid 1 Kra.

Voorwaarden einde-afval – artikel 1.1 lid 6 Wm

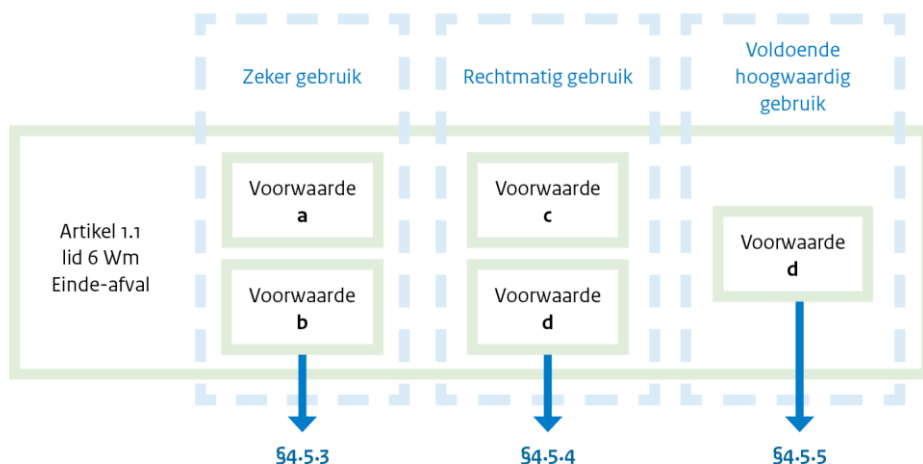
Afvalstoffen die een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing hebben ondergaan, worden niet langer als afvalstoffen beschouwd, indien zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

- de stoffen, mengsels of voorwerpen zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen;
- er is een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen;
- de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en
- het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

De beoordeling moet altijd per geval plaatsvinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval. Om te helpen bij het beantwoorden van de vraag of wordt voldaan aan de hierboven benoemde cumulatieve voorwaarden voor einde-afval zijn in Nederland toetsingsgronden ontwikkeld. De toetsingsgronden zijn bedoeld als handvatten voor de praktijk en dienen als ondersteuning bij de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof.

- Of wordt voldaan aan voorwaarde a en b kan worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'zeker gebruik'.
- Of wordt voldaan aan voorwaarde c kan worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik'.
- Of wordt voldaan aan voorwaarde d kan worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' en de toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik'.

Figuur 4: Een overzicht van hoe de toetsingsgronden en de cumulatieve voorwaarden voor einde-afval zich tot elkaar verhouden.



4.5.3 Voorwaarde a en b en de toetsingsgrond 'zeker gebruik'

Of wordt voldaan aan voorwaarde a en b kan worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'zeker gebruik'. De achterliggende reden voor de toetsingsgrond 'zeker gebruik' is dat duidelijk moet zijn dat het materiaal voor de houder geen last is. Is het wel een last, dan bestaan er aan afvalstoffen gerelateerde risico's, namelijk die van het onbeheerd achterlaten en van onverantwoord gebruik in een toepassing waarvoor het materiaal milieuhygiënisch of technisch gezien ongeschikt is. Dit kan schadelijke gevolgen hebben voor het milieu of de volksgezondheid en/of leiden tot verspilling van grondstoffen.

De toetsingsgrond 'zeker gebruik' houdt in dat de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door henzelf of een ander niet alleen 'mogelijk' is, maar

1. dat het ook voldoende zeker is dat dit gebruik daadwerkelijk zal plaatsvinden; en

Punt 1: Is het voldoende zeker dat gebruik daadwerkelijk zal plaatsvinden?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

- **De economische context** waarin materialen zijn overgedragen, speelt een rol bij de beoordeling of al dan niet sprake is van een last. Als de houder van de stof naast de mogelijkheid om deze opnieuw te gebruiken ook economisch voordeel heeft bij nieuw gebruik, is de kans op nieuw gebruik groot. In een dergelijk geval is het onwaarschijnlijk dat de betrokken stof een last is waarvan de houder zich wil ontdoen.
- Er moet vastgesteld worden dat **de afnemer de intentie heeft en ook in staat is** (gelet op beschikbare productie- of verwerkingscapaciteit) **om het materiaal te gebruiken voor de voorgenomen toepassing**. Dit moet blijken uit vastgelegde schriftelijke afspraken (contracten, facturen, intentieverklaringen e.d.) tussen houder en afnemer. De intentie mag niet te vrijblijvend zijn om van voldoende zeker gebruik te kunnen spreken. Hierbij is een onderscheid tussen nieuwe initiatieven die nog moeten starten en operationele productie. Bij nieuwe initiatieven kan een intentieverklaring voldoende zeker zijn, onder andere omdat de kwaliteit van het product van het initiatief nog niet altijd bekend is. Indien er sprake is van een daadwerkelijke productie is een meer bindende afspraak, zoals een contract, nodig.
- Vaak worden materialen tijdelijk opgeslagen voordat levering door de houder plaatsvindt, of de materialen door een afnemer worden gebruikt. Bij het beoordelen of aan het vereiste van zekerheid van gebruik is voldaan, is **de hoeveelheid van het opgeslagen en/of geleverde materiaal van belang, evenals de duur van de opslag**. Bij langdurige opslag van het materiaal zal de zekerheid van het gebruik doorgaans moeilijker aantoonbaar zijn.
- Het komt voor dat een materiaal niet rechtstreeks van de producent naar een of meer afnemers gaat, maar voor verder gebruik eerst in handen komt van een of meer **tussenhandelaren**. In die gevallen zal het lastiger zijn om vast te stellen dat verder gebruik zeker is dan in situaties waarin de eerste afnemer het materiaal zelf toepast. Op basis van alle feiten en omstandigheden in de gehele keten moet worden bepaald of er voldoende zekerheid bestaat over het uiteindelijke gebruik van het materiaal. Hierbij wordt met name gelet op het al dan niet aanwezig zijn van een markt(vraag).

2. het materiaal daarvoor ook geschikt is.

Punt 2: Is het materiaal geschikt voor gebruik?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

- Er moet beoordeeld worden of het materiaal voldoet aan de contractuele leveringsvoorwaarden en specificaties van de afnemer die gelden voor de beoogde toepassing, zoals eisen aan kwaliteit en samenstelling. Het moet duidelijk zijn dat het materiaal op het moment van toetsing ook **geschikt is voor de beoogde toepassing**. Dit kan onder andere inzichtelijk gemaakt worden met analyses van de samenstelling van het materiaal die door producent of afnemer (routinematig) zijn uitgevoerd, en/of door aan te tonen dat het materiaal voldoet aan dezelfde specificaties als andere (vergelijkbare) producten op de markt.
- Bij de beoordeling van de geschiktheid van een materiaal voor de beoogde toepassing kunnen bepaalde **certificaten** een rol spelen, zoals KOMO-en CE-certificaten.
- Zekerheid rond toepassing van het materiaal wordt onder meer bepaald aan de hand van het **bestaan van een markt**. Het kan ook gaan om gebruik van een materiaal voor een nieuwe toepassing waarvoor een markt in ontwikkeling is. In dat geval moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het gaat om een functionele en wenselijke toepassing met oog op de bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Bovendien moet de toepassing rechtmatig en voldoende hoogwaardig zijn (bijv. niet wettelijk verboden en niet nadelig voor het milieu en de volksgezondheid).

4.5.4 Voorwaarde c en d en de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik'

Of wordt voldaan aan voorwaarde c en deel aan voorwaarde d kan worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik'. De toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' houdt in dat:

1. de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door henzelf of een ander in elk geval voldoet aan alle van toepassing zijnde stoffen- en productwetgeving en eventuele private (commerciële) productnormen; en

Punt 1: Voldoet het voorgenomen gebruik aan productwetgeving en productnormen?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

- Voor de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' vindt toetsing plaats aan **relevante Europese en Nederlandse wetgeving**. Het gaat namelijk om de beoordeling of het materiaal in Nederland een afvalstof is. Andere buitenlandse wetgeving wordt niet in de beoordeling betrokken. Een beoordeling van de (niet-)afvalstatus van het materiaal in het buitenland in verband met een eventuele toepassing daar ligt in dat betreffende land zelf.
- Op grond van de **geldende (product)wetgeving** kan het gebruik van een materiaal voor een bepaalde toepassing verboden zijn, of aan beperkingen of vereisten verbonden zijn. Naast REACH en de Europese POP-verordening is er wetgeving voor bepaalde categorieën (risicovolle) stoffen en producten, zoals elektrische en elektronische apparatuur, mest, voedselverpakkingen en speelgoed. Er moet steeds worden nagegaan welke publiekrechtelijke (product)wetgeving en daarin opgenomen grenswaarden op een bepaald materiaal van toepassing zijn. Een voorgenomen toepassing van een materiaal dat een stof bevat waarvan verder gebruik verboden is, kan niet rechtmatig zijn.
- Naast productwetgeving kunnen ook **private normen** van toepassing zijn op een bepaald type materiaal of op het vervaardigingsproces. Normen zijn afspraken die belanghebbende partijen in principe vrijwillig maken over een product, dienst of over een te volgen procedure tijdens het proces. Het initiatief voor het opstellen van normen kan soms voortvloeien uit wetgeving of beleid. Normering gebeurt niet alleen op nationaal niveau, maar ook in Europees en internationaal verband (denk bijvoorbeeld aan CEN-, CENELEC-en ISO-normen). Wanneer bij een verzoek om een materiaal als niet-afvalstof te beoordelen een productnorm en/of een certificaat is overgelegd, is het nodig om alle feiten en omstandigheden mee te nemen. Het is belangrijk te onderzoeken welke aspecten in de norm zijn meegenomen, hoe en met wie de norm tot stand is gekomen, en wie het certificaat heeft verleend. Ook is van belang hoe toetsing van de naleving van de relevante norm plaatsvindt.

2. moet worden vastgesteld dat het gebruik geen overwegend ongunstig effect heeft op het milieu of de volksgezondheid. Bij die toets moet ook het beleid met betrekking tot zwaar zorgwekkende stoffen (ZZS) en overige zorgstoffen worden betrokken. Zie voor meer informatie [[hoofdstuk ZZS en overige zorgstoffen](#)].

Punt 2: Heeft het gebruik overwegend ongunstige effecten op het milieu of de volksgezondheid?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

De beoordeling of wel of niet sprake is van ongunstige milieueffecten is vaak mogelijk door aan te tonen of voldaan wordt aan wet- en regelgeving die geldt voor het gebruik van een materiaal. Zie hiervoor punt

1. Helaas bestaat voor bepaalde ongunstige effecten op milieu en menselijke gezondheid (nog) geen wet- en regelgeving. Wanneer de voorgenomen toepassing nog niet (volledig) gereguleerd is, valt op voorhand niet altijd uit te sluiten dat het gebruik van het materiaal ongunstige gevolgen voor het milieu of de volksgezondheid kan hebben. Vanwege het **voorzorgs- en het preventiebeginsel** moet dan nader onderzoek plaatsvinden. Om deze reden moeten de volgende vragen worden meegenomen bij een beoordeling:

- Zitten in het materiaal **zorgstoffen**, die in het algemeen of voor die specifieke toepassing (**nog**) **niet gereguleerd** zijn in stoffenwetgeving of productwetgeving?
- Zijn er **risico's** verbonden aan de toepassing en het gebruik van het materiaal **tijdens deze en latere fasen van de levenscyclus**? Hierbij moet gedacht worden aan diffuse verspreiding van verontreinigingen uit het materiaal zodra het afval wordt en/of het materiaal een volgende toepassing krijgt.

Bij zorgstoffen gaat het om stoffen zoals **ZZS, medicijnen, pathogenen en bestrijdingsmiddelen**. Om te beoordelen of de aanwezigheid van een zorgstof aanvaardbaar is zijn drie opties. Afhankelijk van de zorgstof(fen) en/of toepassing moet naar één of meer van deze opties gekeken worden:

- naar **bestaande normering voor andere toepassingen** (normen voor producten, bodem-, water- en luchtmissies): zo krijgt men een indicatie of de aanwezigheid van een zorgstof acceptabel is; en/of
- het materiaal **niet meer ongunstige effecten heeft dan de regulier voor die toepassing gebruikte materialen**; en/of
- de **ongunstige effecten, acceptabel** zijn gezien het actuele beleid en de maatschappelijke normen.

Probleem bij niet gereguleerde zorgstoffen is dat vaak niet bekend is of de zorgstof in een materiaal aanwezig is. Ook zal het regelmatig voorkomen dat er geen (geschikte) analysemethode is om een zorgstof überhaupt te kunnen meten. Dit maakt het goed meenemen van dit punt in een beoordeling lastig. In [[hoofdstuk ZZS en overige zorgstoffen](#)] staat de risicoanalyse die moet worden gebruikt bij een beoordeling. In de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#) staan aanwijzingen hoe hiermee om te gaan.

Het resultaat van een onderzoek kan zijn dat het materiaal eerst nog een bewerking moet ondergaan om de negatieve milieu- en gezondheidseffecten die gepaard gaan met de beoogde toepassing weg te nemen. Er is geen sprake van rechtmatig gebruik als een dergelijke bewerking nodig is maar niet gebeurt. Het materiaal is dan een afvalstof waarop de afvalstoffenwetgeving van toepassing is.

Bij het bepalen van de rechtmatigheid van de voorgenomen toepassing is van belang dat de **houder** vooraf onderbouwt dat de kwaliteit van het materiaal toereikend is als grondstof voor het beoogde product. Dit hoort al te gebeuren op de locatie waar het materiaal vrijkomt. De houder zal dit in veel gevallen moeten onderbouwen via monsternamen en analyse.

4.5.5 Voorwaarde d en de toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik'

Of wordt voldaan aan een deel van voorwaarde d kan worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik'. De toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik' ziet toe op de beoordeling of de voorgenomen toepassing van het materiaal uit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie wenselijk is. De achtergrond hiervan is dat, ook wanneer een bepaald materiaal in beginsel zeker en rechtmatig zou kunnen worden gebruikt, de voorgestelde toepassing niet altijd de beste toepassing zal zijn vanuit het oogpunt van bescherming van **hulpbronnen**. Als materialen niet zo hoogwaardig mogelijk worden gebruikt, heeft het voorgenomen gebruik wel degelijk 'over het geheel genomen' ongunstige effecten voor het milieu of de volksgezondheid.

De hoogwaardigheid van het gebruik moet dus getoetst worden. Dit moet door het voorgenomen gebruik te vergelijken met het Toetsingskader hoogwaardige verwerking voor die afvalstof in het betreffende keten- of afvalplan van het CMP. Is de minimumstandaard bijvoorbeeld recycling, maar is het voorgenomen gebruik brandstof? Dan is het gebruik niet hoogwaardig genoeg en moet het materiaal een afvalstof blijven. Op die manier kan met de afvalwetgeving gezorgd worden dat het materiaal wel gerecycled wordt. Is er geen specifiek toetsingskader van toepassing? Dan vindt toetsing direct plaats aan de afvalhiërarchie en wordt aan de hand hiervan beoordeeld of het als afvalstof een voldoende hoogwaardige verwerking zou zijn geweest om te worden vergund.

Er is dus in ieder geval geen sprake van een voldoende hoogwaardige toepassing wanneer het materiaal laagwaardiger wordt toegepast dan de voor dat materiaal vastgestelde minimumstandaard uit het van toepassing zijnde keten- of afvalplan. In dergelijke gevallen is geen sprake van einde-afval maar van een afvalstof. De reden hiervoor is dat de toepassing van

de afvalstoffenwetgeving nodig en gerechtvaardigd is om een voldoende hoogwaardige verwerking van het door nuttige toepassing verkregen materiaal af te kunnen dwingen. Alleen het afvalstoffenrecht biedt daarvoor het benodigde instrumentarium.

Indien het bevoegd gezag van mening is dat er toch sprake is van voldoende hoogwaardig gebruik, in tegenstelling tot de minimumstandaard, en vast wil stellen dat er sprake is van einde-afval, is er sprake van afwijken van het CMP. Voor deze afwijking van het beleid dient de afwijkingprocedure van het CMP (zie [[hoofdstuk afwijken](#)]) te worden gevolgd.

4.5.6 Aanvullende vereisten uit de Kra

In artikel 6 lid 2 Kra zijn vijf vereisten opgenomen die richting geven bij de beoordeling aan de vier voorwaarden voor einde-afval. Dit volgt uit artikel 6 lid 4 Kra. Deze vereisten waarborgen een hoog niveau van bescherming van het milieu en de volksgezondheid en bevorderen een behoedzaam en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Deze vereisten zijn voor een beoordeling al verwerkt in het hierboven beschreven toetsingskader. Zie de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#) voor meer informatie over dit onderwerp.

De vereisten uit artikel 6 lid 2 Kra:

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

Tot slot moet op basis van artikel 6 lid 4 Kra bij de beoordeling rekening gehouden worden met de grenswaarden voor verontreinigde stoffen en eventuele negatieve gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid. De uitwerking van de toetsingsgronden 'rechtmatig gebruik' en 'voldoende hoogwaardig gebruik', zoals staat in paragraaf 4.5.4 en 4.5.5 van dit hoofdstuk geven hier invulling aan.

4.5.7 Conclusie afvalstof of einde-afval

Na het afronden van de beoordeling zal de houder of het bevoegd gezag tot een conclusie komen:

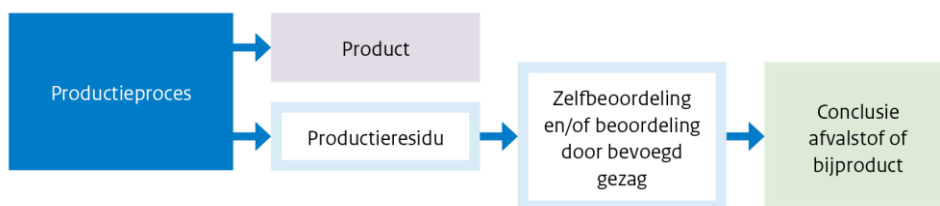
Is het materiaal geen afvalstof meer? Dan is voor dat materiaal de afvalstoffenwetgeving niet langer van toepassing, maar valt het onder de stoffen- en productwetgeving. De houder moet op verzoek van het bevoegd gezag alle relevante informatie verstrekken om aan te tonen dat aan de voorwaarden en vereisten is voldaan om het materiaal als einde-afval aan te kunnen merken. Hierbij is het belangrijk dat de houder dit voldoende onderbouwt.

Is het materiaal nog wel een afvalstof? Dan moet de houder aan de afvalstoffenwetgeving voldoen. Op een later moment in de keten kan nogmaals een einde-afvalbeoordeling worden gedaan.

4.6 Bijproduct

Zoals eerder benoemd zijn er drie beoordelingsroutes om te bepalen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof: einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik. In deze subparagraaf zal worden gekeken naar de bijproductroute, op basis van artikel 1.1 lid 4 Wm.

Figuur 5: Een overzicht in welke volgorde de stappen doorlopen moeten worden om tot een conclusie bijproduct of afvalstof te kunnen komen.



4.6.1 Productieproces en productieresidu

De bijproductroute is alleen van toepassing op materialen die ontstaan in productieprocessen. Het begrip 'productieproces' is in de Kra en de Wm niet gedefinieerd. De term productieproces moet niet beperkt worden opgevat tot bijvoorbeeld alleen industriële productieprocessen. Een productieproces is door economen gedefinieerd als het proces waarin de productiefactoren, te weten kapitaal, arbeid, technologie en grond (input), worden omgezet in goederen en diensten. Bij de beoordeling of er sprake is van een productieproces moet aansluiting worden gezocht bij deze definitie. Meer toelichting voor de beoordeling of er sprake is van een productieproces is te vinden in de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#).

Een productieresidu is een stof of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof. In het Begeleidingsdocument van de Europese Commissie over de Kra (zie blz. 15 Guidance document van de Europese Commissie over de Kra uit 2012 [Waste and Recycling Policy - Bibliotheek \(europa.eu\)](#)) staat dat wanneer de productie van het betrokken materiaal "het resultaat is van een technische keuze", het geen productieresidu kan zijn maar wordt beschouwd als een product. Meer toelichting hierover is te vinden in de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#).

4.6.2 Zelfbeoordeling en/of beoordeling door bevoegd gezag

Om vast te stellen of er sprake is van een afvalstof of een bijproduct moet naar de voorwaarden voor de bijproductstatus gekeken worden. Artikel 1.1 lid 4 Wm bevat de cumulatieve voorwaarden om te bepalen of een bepaald materiaal een bijproduct is. Deze voorwaarden komen uit artikel 5 lid 1 Kra.

Voorwaarden bijproductstatus – artikel 1.1 lid 4 Wm

Stoffen, mengsels of voorwerpen die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats is bedoeld voor de productie van die stoffen, mengsels of voorwerpen worden niet als afvalstoffen maar als bijproducten beschouwd indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

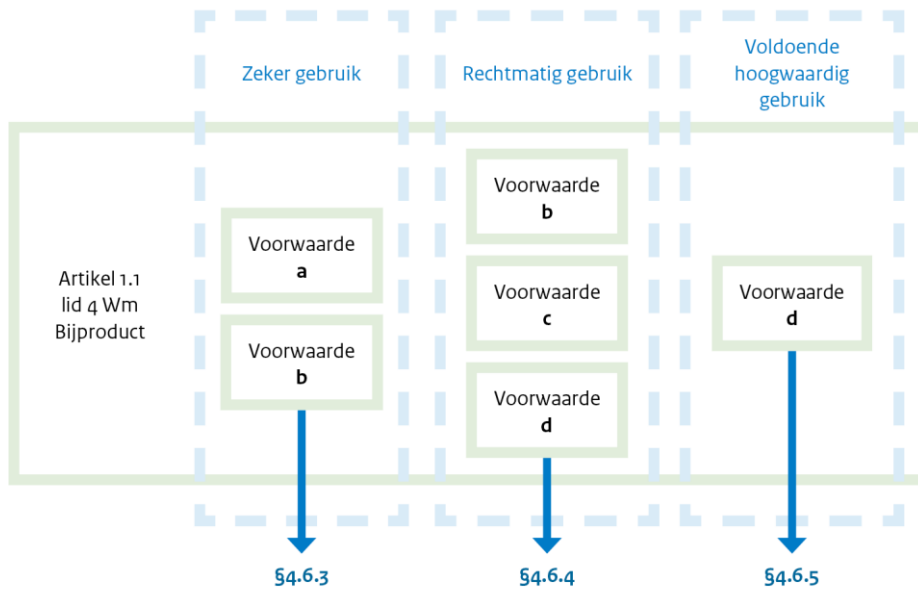
- het is zeker dat de stoffen, mengsels of voorwerpen zullen worden gebruikt;
- de stoffen, mengsels of voorwerpen kunnen onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere behandeling anders dan die welke bij normale productie gangbaar is;
- de stoffen, mengsels of voorwerpen worden geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en
- verder gebruik is rechtmatig, 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.

De beoordeling moet altijd per geval plaatsvinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval. Om te helpen bij het beantwoorden van de vraag of wordt voldaan aan de hierboven benoemde cumulatieve voorwaarden voor bijproduct zijn in Nederland toetsingsgronden ontwikkeld. De toetsingsgronden zijn bedoeld als handvatten voor de praktijk en dienen als ondersteuning bij de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof.

- Of wordt voldaan aan voorwaarde a kan worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'zeker gebruik'.
- Of wordt voldaan aan voorwaarde b kan worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'zeker gebruik' en 'rechtmatig gebruik'.

- Of wordt voldaan aan voorwaarde c kan worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik'.
- Of wordt voldaan aan voorwaarde d kan worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' en 'voldoende hoogwaardig gebruik'.

Figuur 6: Een overzicht van hoe de toetsingsgronden en de cumulatieve voorwaarden voor bijproduct zich tot elkaar verhouden.



4.6.3 Voorwaarde a en b en de toetsingsgrond 'zeker gebruik'

Of wordt voldaan aan voorwaarde a en deels aan voorwaarde b kan worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'zeker gebruik'. De achterliggende reden voor de toetsingsgrond 'zeker gebruik' is dat duidelijk moet zijn dat het materiaal voor de houder geen last is. Is het wel een last? Dan bestaan er aan afvalstoffen gerelateerde risico's, namelijk die van het onbeheerd achterlaten en van onverantwoord gebruik in een toepassing waarvoor het materiaal milieuhygiënisch of technisch gezien ongeschikt is. Dit kan schadelijke gevolgen hebben voor het milieu of de volksgezondheid en/of leiden tot verspilling van grondstoffen.

De toetsingsgrond 'zeker gebruik' houdt in dat de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door henzelf of een ander niet alleen 'mogelijk' is, maar

1. dat het ook voldoende zeker is dat dit gebruik daadwerkelijk zal plaatsvinden; en

Punt 1: Is het voldoende zeker dat gebruik daadwerkelijk zal plaatsvinden?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

- **De economische context** waarin materialen zijn overgedragen, speelt een rol bij de beoordeling of al dan niet sprake is van een last. Als de houder van de stof naast de mogelijkheid om deze opnieuw te gebruiken ook economisch voordeel heeft bij nieuw gebruik, is de kans op nieuw gebruik groot. In een dergelijk geval is het onwaarschijnlijk dat de betrokken stof een last is waarvan de houder zich wil ontdoen.
- Er moet vastgesteld worden dat **de afnemer de intentie heeft en ook in staat is** (gelet op beschikbare productie- of verwerkingscapaciteit) **om het materiaal te gebruiken voor de voorgenomen toepassing**. Dit moet blijken uit vastgelegde schriftelijke afspraken (contracten, facturen, intentieverklaringen e.d.) tussen houder en afnemer. De intentie mag niet te vrijblijvend zijn om van voldoende zeker gebruik te kunnen spreken. Hierbij is een onderscheid tussen nieuwe initiatieven die nog moeten starten en operationele productie. Bij nieuwe initiatieven kan een intentieverklaring voldoende zeker zijn, onder andere omdat de kwaliteit van het product van het initiatief nog niet altijd bekend is. Indien er sprake is van een daadwerkelijke productie is een meer bindende afspraak, zoals een contract, nodig.
- Vaak worden materialen tijdelijk opgeslagen voordat levering door de houder plaatsvindt, of de materialen door een afnemer worden gebruikt. Bij het beoordelen of aan het vereiste van zekerheid van gebruik is voldaan, is **de hoeveelheid van het opgeslagen en/of geleverde materiaal van**

belang, evenals de duur van de opslag. Bij langdurige opslag van het materiaal zal de zekerheid van het gebruik doorgaans moeilijker aantoonbaar zijn.

- Het komt voor dat een materiaal niet rechtstreeks van de producent naar een of meer afnemers gaat, maar voor verder gebruik eerst in handen komt van een of meer **tussenhandelaren**. In die gevallen zal het lastiger zijn om vast te stellen dat verder gebruik zeker is dan in situaties waarin de eerste afnemer het materiaal zelf toepast. Op basis van alle feiten en omstandigheden in de gehele keten moet worden bepaald of er voldoende zekerheid bestaat over het uiteindelijke gebruik van het materiaal. Hierbij wordt met name gelet op het al dan niet aanwezig zijn van een markt(vraag).

2. het materiaal daarvoor ook geschikt is.

Punt 2: Is het materiaal geschikt voor gebruik?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

- Er moet beoordeeld worden of het materiaal voldoet aan de contractuele leveringsvoorwaarden en specificaties van de afnemer die gelden voor de beoogde toepassing, zoals eisen aan kwaliteit en samenstelling. Het moet duidelijk zijn dat het materiaal op het moment van toetsing ook **geschikt is voor de beoogde toepassing**. Dit kan onder andere inzichtelijk gemaakt worden met analyses van de samenstelling van het materiaal die door producent of afnemer (routinematig) zijn uitgevoerd, en/of door aan te tonen dat het materiaal voldoet aan dezelfde specificaties als andere (vergelijkbare) producten op de markt.
- Bij de beoordeling van de geschiktheid van een materiaal voor de beoogde toepassing kunnen bepaalde **certificaten** een rol spelen, zoals KOMO-en CE-certificaten.
- Zekerheid rond toepassing van het materiaal wordt onder meer bepaald aan de hand van het **bestaan van een markt**. Het kan ook gaan om gebruik van een materiaal voor een nieuwe toepassing waarvoor een markt in ontwikkeling is. In dat geval moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het gaat om een functionele en wenselijke toepassing met oog op de bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Bovendien moet de toepassing rechtmatig en voldoende hoogwaardig zijn (bijv. niet wettelijk verboden en niet nadelig voor het milieu en de volksgezondheid).

4.6.4 Voorwaarde b, c en d en de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik'

Of wordt voldaan aan voorwaarde b, c en d kan deels worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik'. De toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' houdt in dat:

1. de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door henzelf of een ander in elk geval voldoet aan alle van toepassing zijnde stoffen- en productwetgeving en eventuele private (commerciële) productnormen; en

Punt 1: Voldoet het voorgenomen gebruik aan productwetgeving en productnormen?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

- Voor de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' vindt toetsing plaats aan **relevante Europese en Nederlandse wetgeving**. Het gaat namelijk om de beoordeling of het materiaal in Nederland een afvalstof is. Andere buitenlandse wetgeving wordt niet in de beoordeling betrokken. Een beoordeling van de (niet-)afvalstatus van het materiaal in het buitenland in verband met een eventuele toepassing daar ligt in dat betreffende land zelf.
- Op grond van de **geldende (product)wetgeving** kan het gebruik van een materiaal voor een bepaalde toepassing verboden zijn, of aan beperkingen of vereisten verbonden zijn. Naast REACH en de Europese POP-verordening is er wetgeving voor bepaalde categorieën (risicovolle) stoffen en producten, zoals elektrische en elektronische apparatuur, mest, voedselverpakkingen en speelgoed. Er moet steeds worden nagegaan welke publiekrechtelijke (product)wetgeving en daarin opgenomen grenswaarden op een bepaald materiaal van toepassing zijn. Een voorgenomen toepassing van een materiaal dat een stof bevat waarvan verder gebruik verboden is, kan niet rechtmatig zijn.
- Naast productwetgeving kunnen ook **private normen** van toepassing zijn op een bepaald type materiaal of op het vervaardigingsproces. Normen zijn afspraken die belanghebbende partijen in principe vrijwillig maken over een product, dienst of over een te volgen procedure tijdens het proces. Het initiatief voor het opstellen van normen kan soms voortvloeien uit wetgeving of beleid. Normering gebeurt niet alleen op nationaal niveau, maar ook in Europees en internationaal verband (denk bijvoorbeeld aan CEN-, CENELEC-en ISO-normen). Wanneer bij een verzoek om een materiaal als niet-afvalstof te beoordelen een productnorm en/of een certificaat is overgelegd, is het nodig om alle feiten en omstandigheden mee te nemen. Het is belangrijk te onderzoeken welke aspecten in de norm zijn meegenomen, hoe en met wie de norm tot stand is gekomen, en wie het certificaat heeft verleend. Ook is van belang hoe toetsing van de naleving van de relevante norm plaatsvindt.

2. moet worden vastgesteld dat het gebruik geen overwegend ongunstig effect heeft op het milieu of de volksgezondheid. Bij die toets moet ook het beleid met betrekking tot zeer

zorgwekkende stoffen (ZZS) en overige zorgstoffen worden betrokken. Zie voor meer informatie [[hoofdstuk ZZS en overige zorgstoffen](#)].

Punt 2: Heeft het gebruik overwegend ongunstige effecten op het milieu of de volksgezondheid?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

De beoordeling of wel of niet sprake is van ongunstige milieueffecten is vaak mogelijk door aan te tonen of voldaan wordt aan wet- en regelgeving die geldt voor het gebruik van een materiaal. Zie hiervoor punt 1. Helaas bestaat voor bepaalde ongunstige effecten op milieu en menselijke gezondheid (nog) geen wet- en regelgeving. Wanneer de voorgenomen toepassing nog niet (volledig) gereguleerd is, valt op voorhand niet altijd uit te sluiten dat het gebruik van het materiaal ongunstige gevolgen voor het milieu of de volksgezondheid kan hebben. Vanwege het **voorzorgs- en het preventiebeginsel** moet dan nader onderzoek plaatsvinden. Om deze reden moeten de volgende vragen worden meegenomen bij een beoordeling:

- Zitten in het materiaal **zorgstoffen**, die in het algemeen of voor die specifieke toepassing (**nog**) **niet gereguleerd** zijn in stoffenwetgeving of productwetgeving?
- Zijn er **risico's** verbonden aan de toepassing en het gebruik van het materiaal **tijdens deze en latere fasen van de levenscyclus**? Hierbij moet gedacht worden aan diffuse verspreiding van verontreinigingen uit het materiaal zodra het afval wordt en/of het materiaal een volgende toepassing krijgt.

Bij zorgstoffen gaat het om stoffen zoals **ZZS, medicijnen, pathogenen en bestrijdingsmiddelen**. Om te beoordelen of de aanwezigheid van een zorgstof aanvaardbaar is zijn drie opties. Afhankelijk van de zorgstof(en) en/of toepassing moet naar één of meer van deze opties gekeken worden:

- naar **bestaande normering voor andere toepassingen** (normen voor producten, bodem-, water- en luchtmissies): zo krijgt men een indicatie of de aanwezigheid van een zorgstof acceptabel is; en/of
- het materiaal **niet meer ongunstige effecten heeft dan de regulier voor die toepassing gebruikte materialen**; en/of
- de **ongunstige effecten, acceptabel** zijn gezien het actuele beleid en de maatschappelijke normen.

Probleem bij niet gereguleerde zorgstoffen is dat vaak niet bekend is of de zorgstof in een materiaal aanwezig is. Ook zal het regelmatig voorkomen dat er geen (geschikte) analysemethode is om een zorgstof überhaupt te kunnen meten. Dit maakt het goed meenemen van dit punt in een beoordeling lastig. In [[hoofdstuk ZZS en overige zorgstoffen](#)] staat de risicoanalyse die moet worden gebruikt bij een beoordeling. In de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#) staan aanwijzingen hoe hiermee om te gaan.

Het resultaat van een onderzoek kan zijn dat het materiaal eerst nog een bewerking moet ondergaan om de negatieve milieu- en gezondheidseffecten die gepaard gaan met de beoogde toepassing weg te nemen. Er is geen sprake van rechtmatig gebruik als een dergelijke bewerking nodig is maar niet gebeurt. Het materiaal is dan een afvalstof waarop de afvalstoffenwetgeving van toepassing is.

Bij het bepalen van de rechtmatigheid van de voorgenomen toepassing is van belang dat de houder vooraf onderbouwt dat de kwaliteit van het materiaal toereikend is als grondstof voor het beoogde product. Dit hoort al te gebeuren op de locatie waar het materiaal vrijkomt. De houder zal dit in veel gevallen moeten onderbouwen via monsternamen en analyse.

4.6.5 Voorwaarde d en de toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik'

Of wordt voldaan aan voorwaarde d kan deels worden beantwoord met behulp van de toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik'. De toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik' ziet toe op de beoordeling of de voorgenomen toepassing van het materiaal uit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie wenselijk is. De achtergrond hiervan is dat, ook wanneer een bepaald materiaal in beginsel zeker en rechtmatig zou kunnen worden gebruikt, de voorgestelde toepassing niet altijd de beste toepassing zal zijn vanuit het oogpunt van bescherming van hulpbronnen. Als materialen niet zo hoogwaardig mogelijk worden gebruikt, heeft het voorgenomen gebruik wel degelijk 'over het geheel genomen' ongunstige effecten voor het milieu of de volksgezondheid.

De hoogwaardigheid van het gebruik moet dus getoetst worden. Dit moet door het voorgenomen gebruik te vergelijken met het Toetsingskader hoogwaardige verwerking voor die afvalstof in het betreffende keten- of afvalplan van het CMP. Is de minimumstandaard bijvoorbeeld recycling, maar is het voorgenomen gebruik brandstof? Dan is het gebruik niet hoogwaardig genoeg en moet het materiaal een afvalstof blijven. Op die manier kan met de afvalwetgeving gezorgd worden dat het materiaal wel gerecycled wordt. Is er geen specifiek toetsingskader van

toepassing? Dan vindt toetsing direct plaats aan de afvalhiërarchie en wordt aan de hand hiervan beoordeeld of het als afvalstof een voldoende hoogwaardige verwerking zou zijn geweest om te worden vergund. Het verwerken als afvalstof moet minimaal in te delen zijn als nuttige toepassing.

Er is dus in ieder geval geen sprake van een voldoende hoogwaardige toepassing wanneer het materiaal laagwaardiger wordt toegepast dan de voor dat materiaal vastgestelde minimumstandaard uit het van toepassing zijnde keten- of afvalplan. In dergelijke gevallen is geen sprake van een bijproduct maar van een afvalstof. De reden hiervoor is dat de toepassing van de afvalstoffenwetgeving nodig en gerechtvaardigd is om een voldoende hoogwaardige verwerking van het door nuttige toepassing verkregen materiaal af te kunnen dwingen. Alleen het afvalstoffenrecht biedt daarvoor het benodigde instrumentarium.

Indien het bevoegd gezag van mening is dat er toch sprake is van voldoende hoogwaardig gebruik, in tegenstelling tot de minimumstandaard, en vast wil stellen dat er sprake is van een bijproduct, is er sprake van afwijken van het CMP. Voor deze afwijking van het beleid dient de afwijkingsprocedure van het CMP (zie [[hoofdstuk afwijken](#)]) te worden gevolgd.

4.6.6 Aanvullend bij voorwaarde b

De term 'normale productie' in voorwaarde b omvat ook nieuwe productieprocessen. Er is geen enkele reden om een innovatie waarbij een productieresidu een nieuwe toepassing krijgt te belasten met eisen van de afvalstoffenwetgeving, alleen om de reden dat de productie niet 'normaal' wordt bevonden en daarmee niet aan voorwaarde b voldoet. Het gaat dus niet om de 'normale' (conventionele) productie, maar om de stand der techniek. Deze kan zijn beschreven in patenten dan wel technisch-wetenschappelijke literatuur. Processen die hierin niet zijn terug te vinden, staan wellicht wel beschreven in de vergunning voor de betreffende activiteit.

Een bewezen functioneel en beheersbaar proces is een proces dat een specifiek beoogd product (stof, materiaal, voorwerp, artikel) oplevert, of een specifiek beoogde kwaliteit (energie, bodemverbetering, ophoging, afdekking, enz.). Als duidelijk is dat het productieresidu is toegepast in een bewezen functioneel en beheersbaar proces, dan kan dat proces worden aangemerkt als 'normale productie'. Alle behandelingen die in het kader van dat proces plaatsvinden, kunnen worden aangemerkt als 'gangbaar' bij deze normale productie.

4.6.7 Aanvullend bij voorwaarde c

Aan voorwaarde c wordt niet voldaan als het residu ontstaan is door een niet-beheerste afwijking van het normale verloop van een productieproces. Zo'n incidenteel ontstaan productieresidu zal meestal niet goed bekende eigenschappen hebben en daarmee ongeschikt of minder aantrekkelijk zijn voor verder gebruik. Voorwaarde c moet de bijproductstatus alleen blokkeren als er afval-gerelateerd risico's zijn. Dus als er sprake is van risico's die vragen om controle onder de afvalstoffenwetgeving en die mogelijk onvoldoende onderkend worden bij toetsing aan de andere drie voorwaarden.

4.6.8 Conclusie afvalstof of bijproduct

Na het afronden van de beoordeling zal de houder of het bevoegd gezag tot een conclusie komen:

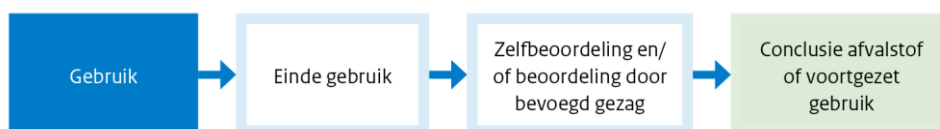
Is het materiaal een bijproduct? Dan is voor dat materiaal de afvalstoffenwetgeving niet van toepassing, maar valt het onder de stoffen- en productwetgeving. De houder moet op verzoek van het bevoegd gezag alle relevante informatie verstrekken om aan te tonen dat aan de voorwaarden is voldaan om het materiaal als bijproduct aan te kunnen merken. Hierbij is het belangrijk dat de houder dit voldoende onderbouwt.

Is het materiaal een afvalstof? Dan moet de houder aan de afvalstoffenwetgeving voldoen. Nadat de afvalstof een nuttige toepassing heeft ondergaan, kan wel een einde-afvalbeoordeling worden gedaan.

4.7 Voortgezet gebruik

Zoals eerder benoemd zijn er drie beoordelingsroutes om te bepalen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof: einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik. In deze subparagraaf wordt gekeken naar voortgezet gebruik.

Figuur 7: Een overzicht in welke volgorde de stappen doorlopen moeten worden om tot een conclusie voortgezet gebruik of afvalstof te kunnen komen.



4.7.1 Einde gebruik

Voortgezet gebruik volgt niet uit wetgeving, maar uit beleid. Bij voortgezet gebruik gaat het om allerhande situaties waarin materialen vrijkomen of ontstaan, maar die in elk geval niet ontstaan bij productieprocessen of handelingen van nuttige toepassing van afvalstoffen.

4.7.2 Zelfbeoordeling en/of beoordeling door bevoegd gezag

Om te helpen bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van een afvalstof of voortgezet gebruik zijn in Nederland drie toetsingsgronden ontwikkeld. De toetsingsgronden zijn bedoeld als handvatten voor de praktijk en dienen als ondersteuning bij de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof. De beoordeling moet altijd per geval plaatsvinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval en op basis van de afvaldefinitie uit artikel 1.1 lid 1 Wm.

De toetsingsgronden zijn:

- het gebruik van het materiaal moet **zeker** zijn ([subparagraaf 4.7.3]);
- het gebruik van het materiaal moet **rechtmatig** zijn ([subparagraaf 4.7.4]); en
- het gebruik van het materiaal moet **voldoende hoogwaardig** zijn ([subparagraaf 4.7.5]).

De toetsingsgronden zullen hieronder, achtereenvolgend worden besproken.

4.7.3 Toetsingsgrond 'zeker gebruik'

De achterliggende reden voor de toetsingsgrond 'zeker gebruik' is dat duidelijk moet zijn dat het materiaal voor de houder geen last is. Is het wel een last? Dan bestaan er aan afvalstoffen gerelateerde risico's, namelijk die van het onbeheerd achterlaten en van onverantwoord gebruik in een toepassing waarvoor het materiaal milieuhygiënisch of technisch gezien ongeschikt is. Dit kan schadelijke gevolgen hebben voor het milieu of de volksgezondheid en/of leiden tot verspilling van grondstoffen.

De toetsingsgrond 'zeker gebruik' houdt in dat de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door henzelf of een ander niet alleen 'mogelijk' is, maar

1. dat het ook voldoende zeker is dat dit gebruik daadwerkelijk zal plaatsvinden; en

Punt 1: Is het voldoende zeker dat gebruik daadwerkelijk zal plaatsvinden?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

- **De economische context** waarin materialen zijn overgedragen, speelt een rol bij de beoordeling of al dan niet sprake is van een last. Als de houder van de stof naast de mogelijkheid om deze opnieuw te gebruiken ook economisch voordeel heeft bij nieuw gebruik, is de kans op nieuw gebruik groot. In een dergelijk geval is het onwaarschijnlijk dat de betrokken stof een last is waarvan de houder zich wil ontdoen.
- Er moet vastgesteld worden dat **de afnemer de intentie heeft en ook in staat is** (gelet op beschikbare productie- of verwerkingscapaciteit) **om het materiaal te gebruiken voor de voorgenomen toepassing**. Dit moet blijken uit vastgelegde schriftelijke afspraken (contracten, facturen, intentieverklaringen e.d.) tussen houder en afnemer. De intentie mag niet te vrijblijvend zijn om van voldoende zeker gebruik te kunnen spreken. Hierbij is een onderscheid tussen nieuwe

initiatieven die nog moeten starten en operationele productie. Bij nieuwe initiatieven kan een intentieverklaring voldoende zeker zijn, onder andere omdat de kwaliteit van het product van het initiatief nog niet altijd bekend is. Indien er sprake is van een daadwerkelijke productie is een meer bindende afspraak, zoals een contract, nodig.

- Vaak worden materialen tijdelijk opgeslagen voordat levering door de houder plaatsvindt, of de materialen door een afnemer worden gebruikt. Bij het beoordelen of aan het vereiste van zekerheid van gebruik is voldaan, is **de hoeveelheid van het opgeslagen en/of geleverde materiaal van belang, evenals de duur van de opslag**. Bij langdurige opslag van het materiaal zal de zekerheid van het gebruik doorgaans moeilijker aantoonbaar zijn.
- Het komt voor dat een materiaal niet rechtstreeks van de producent naar een of meer afnemers gaat, maar voor verder gebruik eerst in handen komt van een of meer **tussenhandelaren**. In die gevallen zal het lastiger zijn om vast te stellen dat verder gebruik zeker is dan in situaties waarin de eerste afnemer het materiaal zelf toepast. Op basis van alle feiten en omstandigheden in de gehele keten moet worden bepaald of er voldoende zekerheid bestaat over het uiteindelijke gebruik van het materiaal. Hierbij wordt met name gelet op het al dan niet aanwezig zijn van een markt(vraag).

2. het materiaal daarvoor ook geschikt is.

Punt 2: Is het materiaal geschikt voor gebruik?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

- Er moet beoordeeld worden of het materiaal voldoet aan de contractuele leveringsvoorwaarden en specificaties van de afnemer die gelden voor de beoogde toepassing, zoals eisen aan kwaliteit en samenstelling. Het moet duidelijk zijn dat het materiaal op het moment van toetsing ook **geschikt is voor de beoogde toepassing**. Dit kan onder andere inzichtelijk gemaakt worden met analyses van de samenstelling van het materiaal die door producent of afnemer (routinematig) zijn uitgevoerd, en/of door aan te tonen dat het materiaal voldoet aan dezelfde specificaties als andere (vergelijkbare) producten op de markt.
- Bij de beoordeling van de geschiktheid van een materiaal voor de beoogde toepassing kunnen bepaalde **certificaten** een rol spelen, zoals KOMO-en CE-certificaten.
- Zekerheid rond toepassing van het materiaal wordt onder meer bepaald aan de hand van het **bestaan van een markt**. Het kan ook gaan om gebruik van een materiaal voor een nieuwe toepassing waarvoor een markt in ontwikkeling is. In dat geval moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het gaat om een functionele en wenselijke toepassing met oog op de bescherming van het milieu en de volksgezondheid. Bovendien moet de toepassing rechtmatig en voldoende hoogwaardig zijn (bijv. niet wettelijk verboden en niet nadelig voor het milieu en de volksgezondheid).

4.7.4 Toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik'

De toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' houdt in dat:

1. de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door henzelf of een ander in elk geval voldoet aan alle van toepassing zijnde stoffen- en productwetgeving en eventuele private (commerciële) productnormen; en

Punt 1: Voldoet het voorgenomen gebruik aan productwetgeving en productnormen?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

- Voor de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' vindt toetsing plaats aan **relevante Europese en Nederlandse wetgeving**. Het gaat namelijk om de beoordeling of het materiaal in Nederland een afvalstof is. Andere buitenlandse wetgeving wordt niet in de beoordeling betrokken. Een beoordeling van de (niet-)afvalstatus van het materiaal in het buitenland in verband met een eventuele toepassing daar ligt in dat betreffende land zelf.
- Op grond van de **geldende (product)wetgeving** kan het gebruik van een materiaal voor een bepaalde toepassing verboden zijn, of aan beperkingen of vereisten verbonden zijn. Naast REACH en de Europese POP-verordening is er wetgeving voor bepaalde categorieën (risicovolle) stoffen en producten, zoals elektrische en elektronische apparatuur, mest, voedselverpakkingen en speelgoed. Er moet steeds worden nagegaan welke publiekrechtelijke (product)wetgeving en daarin opgenomen grenswaarden op een bepaald materiaal van toepassing zijn. Een voorgenomen toepassing van een materiaal dat een stof bevat waarvan verder gebruik verboden is, kan niet rechtmatig zijn.
- Naast productwetgeving kunnen ook **private normen** van toepassing zijn op een bepaald type materiaal of op het vervaardigingsproces. Normen zijn afspraken die belanghebbende partijen in principe vrijwillig maken over een product, dienst of over een te volgen procedure tijdens het proces. Het initiatief voor het opstellen van normen kan soms voortvloeien uit wetgeving of beleid. Normering gebeurt niet alleen op nationaal niveau, maar ook in Europees en internationaal verband (denk bijvoorbeeld aan CEN-, CENELEC-en ISO-normen). Wanneer bij een verzoek om een materiaal als niet-afvalstof te beoordelen een productnorm en/of een certificaat is overgelegd, is het nodig om alle feiten en omstandigheden mee te nemen. Het is belangrijk te onderzoeken welke aspecten in de norm zijn

meegenomen, hoe en met wie de norm tot stand is gekomen, en wie het certificaat heeft verleend. Ook is van belang hoe toetsing van de naleving van de relevante norm plaatsvindt.

2. moet worden vastgesteld dat het gebruik geen overwegend ongunstig effect heeft op het milieu of de volksgezondheid. Bij die toets moet ook het beleid met betrekking tot zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) en overige zorgstoffen worden betrokken. Zie voor meer informatie [[hoofdstuk ZZS en overige zorgstoffen](#)].

Punt 2: Heeft het gebruik overwegend ongunstige effecten op het milieu of de volksgezondheid?

Aandachtspunten voor het beantwoorden van deze vraag zijn hieronder toegevoegd.

De beoordeling of wel of niet sprake is van ongunstige milieueffecten is vaak mogelijk door aan te tonen of voldaan wordt aan wet- en regelgeving die geldt voor het gebruik van een materiaal. Zie hiervoor punt 1. Helaas bestaat voor bepaalde ongunstige effecten op milieu en menselijke gezondheid (nog) geen wet- en regelgeving. Wanneer de voorgenomen toepassing nog niet (volledig) gereguleerd is, valt op voorhand niet altijd uit te sluiten dat het gebruik van het materiaal ongunstige gevolgen voor het milieu of de volksgezondheid kan hebben. Vanwege het **voorzorgs- en het preventiebeginsel** moet dan nader onderzoek plaatsvinden. Om deze reden moeten de volgende vragen worden meegenomen bij een beoordeling:

- Zitten in het materiaal **zorgstoffen**, die in het algemeen of voor die specifieke toepassing (**nog**) **niet gereguleerd** zijn in stoffenwetgeving of productwetgeving?
- Zijn er **risico's** verbonden aan de toepassing en het gebruik van het materiaal **tijdens deze en latere fasen van de levenscyclus**? Hierbij moet gedacht worden aan diffuse verspreiding van verontreinigingen uit het materiaal zodra het afval wordt en/of het materiaal een volgende toepassing krijgt.

Bij zorgstoffen gaat het om stoffen zoals **ZZS, medicijnen, pathogenen en bestrijdingsmiddelen**. Om te beoordelen of de aanwezigheid van een zorgstof aanvaardbaar is zijn drie opties. Afhankelijk van de zorgstof(fen) en/of toepassing moet naar één of meer van deze opties gekeken worden:

- naar **bestaande normering voor andere toepassingen** (normen voor producten, bodem-, water- en luchtmissies): zo krijgt men een indicatie of de aanwezigheid van een zorgstof acceptabel is; en/of
- het materiaal **niet meer ongunstige effecten heeft dan de regulier voor die toepassing gebruikte materialen**; en/of
- de **ongunstige effecten, acceptabel** zijn gezien het actuele beleid en de maatschappelijke normen.

Probleem bij niet gereguleerde zorgstoffen is dat vaak niet bekend is of de zorgstof in een materiaal aanwezig is. Ook zal het regelmatig voorkomen dat er geen (geschikte) analysemethode is om een zorgstof überhaupt te kunnen meten. Dit maakt het goed meenemen van dit punt in een beoordeling lastig. In [[hoofdstuk ZZS en overige zorgstoffen](#)] staat de risicoanalyse die moet worden gebruikt bij een beoordeling. In de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#) staan aanwijzingen hoe hiermee om te gaan.

Het resultaat van een onderzoek kan zijn dat het materiaal eerst nog een bewerking moet ondergaan om de negatieve milieu-en gezondheidseffecten die gepaard gaan met de beoogde toepassing weg te nemen. Er is geen sprake van rechtmatig gebruik als een dergelijke bewerking nodig is maar niet gebeurt. Het materiaal is dan een afvalstof waarop de afvalstoffenwetgeving van toepassing is.

Bij het bepalen van de rechtmatigheid van de voorgenomen toepassing is van belang dat de houder vooraf onderbouwt dat de kwaliteit van het materiaal toereikend is als grondstof voor het beoogde product. Dit hoort al te gebeuren op de locatie waar het materiaal vrijkomt. De houder zal dit in veel gevallen moeten onderbouwen via monsternamen en analyse.

4.7.5 Toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik'

De toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik' ziet toe op de beoordeling of de voorgenomen toepassing van het materiaal uit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie wenselijk is. De achtergrond hiervan is dat, ook wanneer een bepaald materiaal in beginsel zeker en rechtmatig zou kunnen worden gebruikt, de voorgestelde toepassing niet altijd de beste toepassing zal zijn vanuit het oogpunt van bescherming van hulpbronnen. Als materialen niet zo hoogwaardig mogelijk worden gebruikt, heeft het voorgenomen gebruik wel degelijk 'over het geheel genomen' ongunstige effecten voor het milieu of de volksgezondheid.

De hoogwaardigheid van het gebruik moet dus getoetst worden. Dit moet door het voorgenomen gebruik te vergelijken met het Toetsingskader hoogwaardige verwerking voor die afvalstof in het betreffende keten- of afvalplan van het CMP. Is de minimumstandaard bijvoorbeeld recycling, maar is het voorgenomen gebruik brandstof? Dan is het gebruik niet hoogwaardig genoeg en moet het materiaal een afvalstof blijven. Op die manier kan met de afvalwetgeving gezorgd worden dat het materiaal wel gerecycled wordt. Is er geen specifiek toetsingskader van

toepassing? Dan vindt toetsing direct plaats aan de afvalhiërarchie en wordt aan de hand hiervan beoordeeld of het als afvalstof een voldoende hoogwaardige verwerking zou zijn geweest om te worden vergund. Het verwerken als afvalstof moet minimaal in te delen zijn als nuttige toepassing.

Er is dus in ieder geval geen sprake van een voldoende hoogwaardige toepassing wanneer het materiaal laagwaardiger wordt toegepast dan de voor dat materiaal vastgestelde minimumstandaard uit het van toepassing zijnde keten- of afvalplan. In dergelijke gevallen is geen sprake van voortgezet gebruik, maar van een afvalstof. De reden hiervoor is dat de toepassing van de afvalstoffenwetgeving nodig en gerechtvaardigd is om een voldoende hoogwaardige verwerking van het productieresidu, gebruikte materiaal of door nuttige toepassing verkregen materiaal af te kunnen dwingen. Alleen het afvalstoffenrecht biedt daarvoor het benodigde instrumentarium.

Indien het bevoegd gezag van mening is dat er toch sprake is van voldoende hoogwaardig gebruik, in tegenstelling tot de minimumstandaard, en vast wil stellen dat er sprake is van een voortgezet gebruik, is er sprake van afwijken van het mens. Voor deze afwijking van het beleid dient de afwijkingsprocedure van het CMP (zie [[hoofdstuk afwijken](#)]) te worden gevolgd.

4.7.6 Conclusie afvalstof of voortgezet gebruik

Na het afronden van de beoordeling zal de houder of het bevoegd gezag tot een conclusie komen:

Is sprake van voortgezet gebruik? Dan is voor dat materiaal de afvalstoffenwetgeving niet van toepassing, maar valt het onder de stoffen- en productwetgeving. De houder moet op verzoek van het bevoegd gezag alle relevante informatie verstrekken om aan te tonen dat sprake is van voortgezet gebruik. Hierbij is het belangrijk dat de houder dit voldoende onderbouwt.

Is het materiaal een afvalstof? Dan moet de houder aan de afvalstoffenwetgeving voldoen. Nadat de afvalstof een nuttige toepassing heeft ondergaan, kan wel een einde-afvalbeoordeling worden gedaan.

5. 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.

- Voor het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof geldt dat we inzetten op de ontwikkeling van generieke instrumenten, zoals handreikingen. Handreikingen zijn niet juridisch bindend, maar zijn wel toonaangevend. De handreikingen zijn te vinden op [Handreikingen - Afval Circulair](#).
- Daarnaast merken we dat communicatie over dit onderwerp ontzettend belangrijk is. Daarom zetten we actief in op communicatie over de belangrijke begrippen rondom de vraag of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof.
- Ook zijn we betrokken bij de ontwikkelingen vanuit Europa, zoals het verduidelijken van de definitie van afvalstof in de Kra en geven we input voor de verordeningen met einde-afvalcriteria voor specifieke materialen die worden opgesteld. Wanneer deze ontwikkelingen tot nieuw beleid moet leiden, zal dit hoofdstuk hierop worden aangepast.
- De actuele ontwikkelingen op dit gebied zijn terug te vinden op [Afvalstof of niet-afvalstof - Afval Circulair](#).

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

6. Hulpmiddelen en meer informatie

In deze paragraaf staat een korte opsomming waar u aanvullende informatie en hulpmiddelen kunt vinden voor het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof:

- Om bedrijven en bestuursorganen te helpen bij de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof zijn de [Handreiking afvalstof of niet-afvalstof](#) en diverse andere handreikingen opgesteld. Deze handreikingen en overige aanvullende informatie zijn te vinden op [Afvalstof of niet-afvalstof - Afval Circulair](#).
- Daarnaast is op de website van afvalcirculair een online [afvaltoets 'Afval of Grondstof'](#) beschikbaar. Deze webtoets is bedoeld om via een zelf uit te voeren beoordeling een indicatie te krijgen of een materiaal een afvalstof of niet-afvalstof is.
- Tot slot is er het Kennisplatform 'Afval of niet'. In dit platform werken bevoegde gezagen samen aan beoordelingen en validaties van beoordelingen over de vraag of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Dit platform gaat aan de slag met kennisontwikkeling en -verspreiding over de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof. Het Kennisplatform bouwt kennis, ervaringen en casuïstiek op met betrekking tot de vraag of een materiaal een afvalstof of niet-afvalstof is en deelt dit met omgevingsdiensten die hier op vrijwillige basis gebruik van kunnen maken. Het Kennisplatform maakt informatie over de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof toegankelijker voor zowel omgevingsdiensten als bedrijven en sluit aan bij de behoefte vanuit de praktijk naar duidelijkheid over de rollen en verantwoordelijkheden van de verschillende betrokken partijen. Op deze wijze draagt het Kennisplatform 'Afval of niet' bij aan een gelijk speelveld voor bedrijven in een circulaire economie.