

4 Termen, definities en begripsafbakeningen

4.1 Inleiding

Eenduidige termen, definities en begripsafbakeningen zijn noodzakelijk om een effectief en uniform afvalbeheer te bereiken en te handhaven.

In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op de relatie tussen Europese en Nederlandse termen en definities, waarna de belangrijkste termen en definities van het LAP worden gegeven. Vervolgens wordt ingegaan op twee belangrijke begripsafbakeningen, waarover zowel nationaal als internationaal reeds lang discussie gaande is: het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof en het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering.

4.2 Het LAP gebruikt Europese termen en definities

In de Wet milieubeheer en het LAP worden dezelfde termen en definities gebruikt als in de verschillende E(E)G-richtlijnen, met name de Kaderrichtlijn afvalstoffen (2006/12/EG).

Op 19 november 2008 is de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen gepubliceerd (2008/98/EG). Deze richtlijn moet worden geïmplementeerd in nationale wet- en regelgeving. Daarvoor hebben de lidstaten twee jaar de tijd.

De volgende bepalingen uit de nieuwe Kaderrichtlijn kunnen al in het tweede LAP worden meegenomen zonder dat de Wet milieubeheer is gewijzigd:

- de bepalingen met betrekking tot preventie. De definitie van 'preventie' moet nog wel in de Wet milieubeheer worden opgenomen. De bepalingen in de nieuwe Kaderrichtlijn behoeven, zowel op Europees als op nationaal niveau, nog wel uitwerking.
- het artikel over bijproducten. Dit artikel is grotendeels de neerslag van bestaande jurisprudentie. Zoals in paragraaf 3.7 is aangegeven, kan het LAP worden gewijzigd als gevolg van onder meer jurisprudentie waarmee door bestuursorganen bij de uitvoering rekening moet worden gehouden. Het spreekt daarom voor zich dat het betreffende onderdeel van de nieuwe Kaderrichtlijn in dit tweede LAP wordt meegenomen.

Gelet op het hiervoor staande worden in dit LAP vooralsnog dezelfde termen, definities en begripsafbakeningen gebruikt als in het eerste LAP. Ter informatie wordt in de volgende paragraaf waar mogelijk aangegeven welke definitie in de nieuwe Kaderrichtlijn is opgenomen. De nieuwe definities zullen door een wijziging in dit LAP worden opgenomen als de in de Nederlandse wetgeving geïmplementeerde nieuwe Kaderrichtlijn in werking treedt.

4.3 De belangrijkste termen en definities

In bijlage 3 van het LAP is een volledige lijst van termen en definities opgenomen.

De belangrijkste daarvan worden hier apart gepresenteerd, omdat een goed begrip van deze termen en definities van belang is bij het lezen van het LAP. Waar mogelijk is aangegeven wat in de nieuwe Kaderrichtlijn is opgenomen en worden de Engelse termen genoemd, zodat in internationale discussies duidelijk is waar het precies om gaat.

1. Afvalstoffen: alle stoffen, preparaten of andere producten die behoren tot de productcategorieën die zijn genoemd in bijlage I van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, waarvan de houder zich ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen.
De interpretatie van deze definitie leidt soms tot discussies of een stof een afvalstof is of niet. Ook vinden discussies plaats wanneer een afvalstof ophoudt afvalstof te zijn. In paragraaf 4.4 wordt hierop nader ingegaan.

De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat de volgende definitie:
"Afvalstof (waste): elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".
Verder zijn in de nieuwe Kaderrichtlijn ook definities opgenomen van gevaarlijke afvalstoffen, afvaloliën en bio-afval.

2. (Afval)beheer: afvalscheiding aan de bron, inzamelen, vervoeren, opslaan, bewerken, nuttig toepassen en verwijderen van afvalstoffen.

De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat de volgende definitie:
"Afvalstoffenbeheer (waste management): inzameling, vervoer, nuttige toepassing en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor de stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van activiteiten van handelaars of makelaars".
De activiteiten toezicht, handelen en bemiddelen staan niet in de definitie die nu in Nederland wordt gehanteerd. Ze zijn echter al wel onderdeel van het afvalbeheer in Nederland en zullen daarom niet tot uitbreiding van de reikwijdte van dit LAP leiden.
De Nederlandse handelingen afvalscheiding aan de bron, opslaan en bewerken worden niet apart genoemd in de Kaderrichtlijn definitie. In dit LAP is er voor gekozen om die activiteiten wel apart te blijven benoemen in de definitie vanwege het specifieke beleid dat daarvoor wordt gevoerd.

3. (Afval)preventie: het voorkómen dan wel het beperken van het ontstaan van afvalstoffen en emissies (kwantitatieve preventie) en het verminderen van de milieuschadelijkheid van afvalstoffen (kwalitatieve preventie).
Afvalpreventie valt niet onder de term afvalbeheer, maar gaat aan het afvalbeheer vooraf. Het is daarom als zodanig een essentieel onderdeel van het LAP.

De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat de volgende definitie:
"Preventie (prevention): maatregelen die worden genomen voordat een stof, materiaal of product afvalstof is geworden, ter vermindering van:
a. de hoeveelheid afvalstoffen, inclusief via het hergebruik (re-use) van producten of
de verlenging van de levensduur van producten;
b. de negatieve gevolgen van de gegenereerde afvalstoffen voor het milieu en de menselijke gezondheid, of
c. het gehalte aan schadelijke stoffen in materialen en producten".

Hieruit blijkt dat de nieuwe Kaderrichtlijn een deel van wat in Nederland wordt verstaan onder hergebruik onder preventie brengt.
Dat wordt bevestigd door de definitie van re-use in de nieuwe Kaderrichtlijn.
Daarin staat namelijk dat re-use is "elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren ontworpen".
Dat betekent dus bijvoorbeeld dat in de nieuwe Kaderrichtlijn het door de consument brengen van producten naar een kringloopwinkel als preventie wordt gezien.

4. Nuttig toepassen: handelingen die zijn opgenomen in bijlage IIB van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de zogenoemde R-handelingen. Het gaat daarbij met name om handelingen die worden uitgevoerd ná het inzamelen en vervoeren van afvalstoffen en die ertoe leiden dat afvalstoffen opnieuw worden gebruikt.
De handelingen betreffen producthergebruik, materiaalhergebruik en het toepassen van een afvalstof met een hoofdgebruik als brandstof. Laatstgenoemde handeling wordt in dit LAP verder genoemd verbranden als vorm van nuttig toepassen.

De nieuwe Kaderrichtlijn bevat de volgende definitie:

"Nuttige toepassing (recovery): elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt. Bijlage II bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen."

"Recycling: elke nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Dit omvat het opnieuw bewerken van organisch afval, maar het omvat niet energierugwinning, noch het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als heropvulmateriaal."

Uit het hiervoor staande blijkt dat onder recovery alle handelingen van nuttige toepassing vallen, dus producthergebruik, materiaal hergebruik en de inzet van afval als brandstof en opvullingsmateriaal. Onder recycling valt alleen materiaalhergebruik.

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is handeling R1: het primair gebruiken van afval als brandstof of een andere manier om energie op te wekken. In bijlage 1 wordt aangegeven dat onder deze handeling afvalverbrandingsinstallaties voor vast stedelijk afval vallen als ze een energie efficiency hebben van:

- a. 0,6 of meer en in exploitatie en vergund zijn volgens de van toepassing zijnde EG-regelgeving voor 1 januari 2009;
- b. 0,65 of meer voor installaties die vergund zijn na 31 december 2008.

5. Verwijderen: handelingen die betrekking hebben op de laatste schakel in de afvalbeheerketen en die zijn opgenomen in bijlage IIA van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de zogenoemde D-handelingen.
Het betreft onder meer verbranden, gericht op het vernietigen van afval, en storten. In dit LAP wordt de hier bedoelde vorm van verbranden verder aangegeven als 'verbranden als vorm van verwijderen'.

De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen bevat de volgende definitie:

"Verwijdering (disposal): iedere handeling die geen nuttige toepassing is, zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen. Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen."

Zie ook de onder punt 4 opgenomen passage over afvalverbrandingsinstallaties.

6. Minimumstandaard: de minimale hoogwaardigheid van be- en verwerking van afzonderlijke afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen. De minimumstandaard vormt een referentie voor de maximale milieudruk die be- en verwerking van (een categorie van) afvalstoffen mag opleveren. De standaard is een invulling van de voorkeursvolgorde voor afvalbeheer voor afzonderlijke afvalstoffen en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Tevens betreft het een uitwerking van de artikelen 3 en 4 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Zoals in de inleiding is aangegeven, wordt in dit LAP nadrukkelijk aandacht besteed aan ketenbeleid. Daarom zijn de volgende termen van belang:

7. Keten: het geheel van winnen van grondstoffen, maken van producten, gebruiken van producten en het beheren van de afvalstoffen die vrijkomen bij of na de hiervoor genoemde activiteiten.
8. Ketenbeheer: het streven naar en uitvoeren van maatregelen die leiden tot het beperken van de milieudruk van een keten.

4.4 Onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof

De vraag of een materiaal/stof is aan te merken als een afvalstof of een niet-afvalstof wordt nog steeds met regelmaat gesteld.

In 2001 is op basis van toenmalige Europese en nationale jurisprudentie een leidraad met tien criteria geformuleerd, die kon worden gebruikt om te toetsen of een stof een afvalstof is of niet. De leidraad is later opgenomen in het eerste LAP. Europese en nationale jurisprudentie van na 2001 maakt dat het beleid uit het eerste LAP moest worden aangepast.

Voor het onderscheid tussen afvalstof en niet-afvalstof zijn twee situaties van belang:

1. het moment waarop de kwalificatie afvalstof wordt opgelegd.
Gegeven de definitie van afvalstof in de Wet milieubeheer en gelet op de jurisprudentie, is een residu dat vrijkomt bij een productieproces (in de brede zin van het woord) en een materiaal dat na consumptie van een product bij consumenten en bedrijven vrijkomt, aan te merken als een afvalstof.
Onder omstandigheden kunnen productieresiduen of consumptieresiduen echter worden aangemerkt als bijproducten of als tweedehands producten. In dergelijke gevallen is de kwalificatie afvalstof dus in het geheel niet op de stof gelegd.
2. het moment waarop de kwalificatie afvalstof komt te vervallen.
Hierbij gaat het er om vast te stellen welke handelingen er met afvalstoffen moeten zijn verricht om het verkregen materiaal, bijvoorbeeld een secundaire grondstof of een brandstofvervanger, niet langer als afvalstof te bestempelen.

Binnen Nederland bepaalt in het kader van de Wet milieubeheer het bevoegd gezag, zijnde provincie of gemeente, of er wel of niet sprake is van een afvalstof.

Bij in- en uitvoer van het materiaal is de minister van VROM het bevoegd gezag. SenterNovem is door de minister gemandateerd om namens de minister hierover uitspraken te doen.

Bij elke beoordeling of een materiaal wel of geen afvalstof is, gebruikt het bevoegd gezag toetsingscriteria. Daarnaast neemt het bevoegd gezag bij elke beslissing casus specifieke omstandigheden in acht. Een uitspraak geldt dus voor een bepaalde casus en is niet zonder meer breed toepasbaar. Hieronder zijn de toetsingscriteria voor de twee hiervoor genoemde situaties opgenomen.

4.4.1 Productieresiduen

Als een materiaal bewust is geproduceerd, dan is het te kwalificeren als een product. Als het materiaal niet bewust is geproduceerd, maar onbedoeld vrijkomt bij een productieproces, dan spreekt men van een productieresidu. Zoals eerder aangegeven, kunnen productieresiduen onder omstandigheden worden aangemerkt als bijproducten en in een dergelijk geval zijn ze te kwalificeren als niet-afvalstof.

De Europese Commissie heeft hierover in 2007 een leidraad met drie criteria gepubliceerd (EC-mededeling 21-2-2007, COM 2007 59 final). Deze criteria zijn gebaseerd op de toenmalige Europese jurisprudentie. Naast deze drie criteria geldt als uitgangspunt dat het verdere gebruik van het materiaal rechtmatig moet zijn.

De leidraad kan door bijvoorbeeld een bevoegd gezag als hulpmiddel worden gebruikt wanneer men moet bepalen of een productieresidu een bijproduct is of een afvalstof waarvan een houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen

In de nieuwe Kaderrichtlijn zijn de drie criteria en het uitgangspunt over rechtmatig gebruik als minimale voorwaarden overgenomen. In lijn met de nieuwe Kaderrichtlijn geldt nu dat een

productieresidu alleen kan worden aangemerkt als bijproduct als wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

1. het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;
2. de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;
3. de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en
4. verder gebruik is rechtmatig, dat wil zeggen dat de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en leidt niet tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

4.4.2 Consumptieresiduen

Voor een consumptieresidu zijn twee criteria van belang om te bepalen of er sprake kan zijn van een tweedehands product. Deze criteria zijn ontleend aan het Niselli-arrest van het Europese hof (C-457/02).

Een consumptieresidu kan als een tweedehands product en niet als afvalstof worden geclassificeerd als aan de volgende twee criteria wordt voldaan:

1. Het consumptieresidu kan zonder voorafgaande bewerking op een vergelijkbare wijze worden hergebruikt.
2. Het hergebruik is niet alleen mogelijk, maar ook zeker.

Op 7 maart 2007 (200605553/1) heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat een partij kapotte televisietoestellen als afvalstoffen is aan te merken, omdat het hergebruik van deze toestellen op vergelijkbare wijze niet zonder voorafgaande bewerking mogelijk is.

4.4.3 Vervallen van afvalstofstatus

In de nieuwe Kaderrichtlijn is een artikel opgenomen dat is gewijd aan niet langer als afvalstof aan te merken stoffen. In dit artikel wordt bepaald dat specifieke afvalstoffen niet langer afvalstoffen zijn, wanneer zij een behandeling voor nuttige toepassing hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die onder bepaalde voorwaarden moeten worden opgesteld.

Dergelijke criteria zijn aan het begin van de planperiode van dit tweede LAP nog niet vastgesteld. Totdat specifieke criteria voor een afvalstof zijn aangenomen, geldt dat deze afvalstof pas het predikaat afvalstof verliest als de nuttige toepassing van de betreffende afvalstof is afgerond. Bij onduidelijkheid over wanneer de nuttige toepassing is voltooid, zal dit moment met behulp van relevante jurisprudentie en met inachtneming van casusspecifieke omstandigheden moeten worden bepaald.

In het Niselli arrest (C-457/02) heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen geoordeeld dat schroot, dat bestemd is voor de hoogovens, als afvalstof gekwalificeerd moet blijven tot het daadwerkelijk is gerecycleerd tot ijzer- en staalproducten, met name tot het in het bewerkingsproces waarvoor het is bestemd een afgewerkt product vormt. Op het moment dat het schroot is omgevormd tot bijvoorbeeld een plaat-, draad- of gietstaal kan het niet meer worden onderscheiden van een soortgelijk product dat is verkregen uit primaire grondstoffen.

Nadere toelichting

In de LAP achtergrondinformatie is een notitie over de aanwijzingen afvalstof of niet-afvalstof opgenomen. In deze notitie wordt ingegaan op de hiervoor genoemde criteria, wordt relevante jurisprudentie samengevat en wordt een handvat gegeven dat kan worden gebruikt bij een juiste interpretatie van de definitie van een afvalstof en het gebruik van de criteria.

4.5 Onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing

De Kaderrichtlijn afvalstoffen maakt onderscheid tussen verwijderingshandelingen (D-handelingen) en handelingen van nuttige toepassing (R-handelingen). Deze handelingen zijn in de bijlagen IIA en IIB bij de richtlijn opgenomen.

Het maken van een onderscheid tussen verwijdering en nuttige toepassing is in de praktijk in een aantal gevallen lastig, omdat criteria hiervoor ontbreken. De begripsafbakening is echter van groot belang. De EG-verordening 1013/2006 betreffende de overbrenging van afvalstoffen (verder te noemen: de EVOA) bevat namelijk diverse redenen op basis waarvan een lidstaat bezwaar kan maken tegen uitvoer voor verwijdering, dan wel deze kan verbieden.

Bij uitvoer voor nuttige toepassing is dat moeilijker. Tegen dergelijke overbrenging wordt geen bezwaar gemaakt, tenzij hiertoe specifiek aanleiding is. In artikel 12 van de EVOA zijn de mogelijkheden vermeld om in geval van nuttige toepassing bezwaar te maken. In hoofdstuk 12 (Toetsingskader in- en uitvoer) wordt daarop nader ingegaan.

Het hiervoor staande toont aan dat het maken van onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering van belang is. In deze paragraaf is daarom een nadere interpretatie opgenomen voor de handelingen waarover onduidelijkheden bestaan wegens het ontbreken van EG-regelgeving terzake of waarover inmiddels jurisprudentie is ontstaan, zoals de eerste handeling of over het verbranden van afvalstoffen.

Een belangrijk uitgangspunt bij het maken van het onderscheid volgt uit een uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 27 februari 2002 (zaak C-6/00, Abfall Service AG (ASA)) over opslag van afvalstoffen als opvulmateriaal in een niet meer in gebruik zijnde mijn. In deze zaak spreekt het Hof uit: "Een dergelijke opslag vormt een nuttige toepassing indien het belangrijkste doel ervan inhoudt dat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt."

Verder zegt het Hof dat bij een EVOA-kennisgeving alle bevoegde autoriteiten die de kennisgeving ontvangen, moeten controleren of de door de kennisgever opgegeven indeling aan de bepalingen van de EVOA beantwoordt. Dat lidstaten hierdoor uiteenlopende kwalificaties aan een overbrenging kunnen geven, is volgens het Hof inherent aan het door de EVOA ingevoerde stelsel.

Ook is het Hof van mening dat (in deze zaak) de opslag van geval tot geval moet worden onderzocht, teneinde te bepalen of het gaat om een verwijderingshandeling of om een handeling van nuttige toepassing. Het is aan de nationale rechter om in concrete gevallen te bepalen of sprake is van nuttige toepassing dan wel verwijdering.

Het hiervoor staande ondersteunt de lijn dat Nederland als lidstaat bepaalde aspecten zelf uitwerkt. Bij de interpretatie in dit LAP worden primair de Nederlandse wet- en regelgeving en beleidsplannen als uitgangspunt genomen. De interpretatie is dus niet gebaseerd op dan wel afhankelijk van het standpunt in het buitenland. Dit betekent dat Nederland in ieder concreet geval zelfstandig oordeelt welke handeling het betreft.

Belangrijk voor de beantwoording van de vraag of in een concreet geval sprake is van nuttige toepassing of verwijdering is de eerste handeling de afvalstoffen direct na de overbrenging ondergaan. Jurisprudentie van de Raad van State hierover zegt namelijk dat voorbereidingen als zelfstandige handelingen moeten worden ingedeeld en dat de eerste handeling die een afvalstof na de overbrenging ondergaat bepalend is voor de indeling van een verwerkingswijze.

In de paragrafen hierna wordt het onderscheid uitgewerkt voor de volgende handelingen:

1. Materiaalterugwinning
2. Verbranden van afvalstoffen
3. Op of in de bodem brengen van afvalstoffen

4.5.1 Materiaalterugwinning

Op basis van Nederlandse jurisprudentie (Raad van State, 21 juni 2006, zaak 200507728) geldt dat elke handeling waar enige vorm van materiaalterugwinning plaatsvindt als een handeling van nuttige toepassing moet worden benoemd. Het moet dan wel gaan om terugwinning van componenten of fracties die bij hergebruik in de plaats komen van andere materialen die voor die functie hadden moeten worden gebruikt.

De omvang van de terug te winnen fractie in relatie tot de totale afvalstof of de wijze van verwerken van eventuele restfracties speelt bij het kwalificeren als nuttige toepassing in beginsel geen rol, tenzij

de omvang zo minimaal is dat het hoofddoel van de inzet in redelijkheid niet het terugwinnen van betreffende component kan zijn.

Het hiervoor staande betekent het volgende:

M1. Er is sprake van respectievelijk R3, R4 of R5 als een afvalstof zonder voorbehandeling wordt ingezet met als hoofddoel recycling/terugwinning, waarbij sprake is van vervanging van primaire (a) organische stoffen niet zijnde oplosmiddelen, (b) metalen of metaalverbindingen of (c) anorganische materialen (zie onder meer uitspraak Raad van State van 14 juni 2006, nr. 200510500/1)
Er is geen sprake van R3, R4 of R5 als geen sprake is van feitelijke vervanging van primaire materialen, maar van het beschikbaar krijgen van de materialen voor latere nuttige toepassing of nuttige toepassing elders. (zie onder meer uitspraak Raad van State van 2 juli 2004, nr. 200404406/1).

M2. Er is sprake van een handeling als bedoeld onder respectievelijk R2, R6, R7, R8 of R9 als een afvalstof zonder voorbehandeling wordt ingezet in een proces dat primair is gericht op het terugwinnen uit het afval van (a) oplosmiddelen, (b) zuren of basen, (c) bestanddelen die worden gebruikt om vervuiling tegen te gaan, (d) bestanddelen uit katalysatoren of (e) olie.

Onder terugwinnen valt hierbij zowel het beschikbaar krijgen van componenten zodat deze elders kunnen worden ingezet en daar primair materiaal kunnen vervangen, als het direct in een proces hergebruiken van de afvalstof en daarmee uitsparen van primair materiaal. (zie onder meer uitspraak Raad van State van 21 juni 2006, nr. 200507728/1).

M3. Er is sprake van R10 als een afvalstof zonder voorbehandeling wordt uitgereden ten behoeve van landbouwkundige of ecologische verbetering, mits wordt voldaan aan de op de plaats van inzet geldende toepassingsnormen. Voor het hanteren van andere dan lokaal geldende toepassingsnormen, zie paragraaf 12.4.

M4. Er is sprake van een handeling van nuttige toepassing (veelal R4 of R5), als afvalstoffen zonder voorbehandeling worden ingebracht in een verbrandingsinstallatie die niet primair is ontworpen met het oog op de verwijdering van afvalstoffen en als de afvalstoffen niet primair ten behoeve van verbranding in de installatie worden gebracht, maar met het oog op het terugwinnen van componenten uit het afval of het verwerken in het eindproduct. (zie onder meer uitspraak Raad van State van 14 juni 2006, nr. 200510500/1).

Er is sprake van het onderscheid R1-D10 als een afvalstof zonder voorbehandeling in een verbrandingsproces wordt gevoerd, waarbij de verbranding het hoofddoel is waarvoor de afvalstof in de installatie wordt gebracht. Het onderscheid tussen R1 en D10 is in paragraaf 4.5.2 nader uitgewerkt.

M5. Er is sprake van R12, als een afvalstof, ten behoeve van latere verwerking of toepassing elders, gescheiden, gesorteerd of (anders dan verdunnen of mengen) anderszins mechanisch, thermisch, biologisch of fysisch wordt voorbehandeld, mits de voorbehandeling tot doel heeft in een latere handeling de nuttige toepassing van componenten of fracties mogelijk te maken en wanneer aannemelijk is gemaakt (bij in- en uitvoer op basis van de gegevens in het kennisgevingsdossier) dat ten minste een deel van deze componenten of fracties uiteindelijk ook wordt verwerkt conform één van de wijzen als bedoeld onder de categorieën R1 t/m R11 van de Kaderrichtlijn.

Met de keuze voor R12 sluit het LAP aan bij de wijziging van de EVOA (1013/2006/EG), waarin in de definities wordt aangegeven dat de handelingen R12 en R13 en D13 t/m D15 met name moeten worden gezien als handelingen van "voorlopige nuttige toepassing" respectievelijk "voorlopige verwijdering". Dit betekent dat de handeling hiermee niet is afgerond en dat vervolgbewerkingen relevant kunnen zijn voor de juiste indeling.

Er is sprake van in het algemeen D9 of D13 als:

- de voorbehandeling niet primair is gericht op het mogelijk maken van nuttige toepassing van componenten of fracties;
- eerst een voorbehandeling noodzakelijk is om een duidelijk aanwijsbare, tot de afvalstroom behorende component of fractie af te scheiden die moet worden verwijderd, vóór kan worden begonnen met het scheiden of sorteren om nuttig toepasbare componenten of fracties te verkrijgen (zie onder meer uitspraak Raad van State van 21 februari 2007, nr. 200606331/1);
- niet aannemelijk is gemaakt dat nuttige toepassing in een later stadium ook daadwerkelijk plaatsvindt.

M6. Er is sprake van R12 als een afvalstof wordt gemengd of verdund ten behoeve van latere verwerking of verwerking elders, wanneer de verwerking later/elders van het afval in de samenstelling vóór het mengen of verdunnen zou zijn aangemerkt als handeling van nuttige toepassing. In het kader van in- en uitvoer is dus de samenstelling van het afval zoals dat wordt overgebracht bepalend.

In andere gevallen wordt mengen of verdunnen aangemerkt als een verwijderingshandeling, in het algemeen D13.

M7. Er is sprake van het onderscheid D1-R3 of D1-R5 als een afvalstof zonder voorbehandeling op of in de bodem wordt gebracht. Het onderscheid tussen D1 en R3 respectievelijk R5 is in paragraaf 4.5.3 nader uitgewerkt.

M8. Wanneer uit bovenstaande stappen geen indeling volgt, wordt van geval tot geval een oordeel geveld, maar ligt indeling onder één van de hiervoor niet genoemde D-handelingen (D2 t/m D8, D11, D12, D14 of D15) voor de hand. Daarnaast kunnen in specifieke gevallen aparte regels gelden. Zo is bij het vernietigen van PCB's altijd sprake van verwijdering (zie sectorplan 24).

VOORBEHANDELINGEN WEL OF NIET ONDER R12

De punten M5 en M6 van de hiervoor staande tekst bakenen af wanneer een voorbehandeling kan worden aangemerkt als R12. Ter toelichting de volgende voorbeelden:

1. scheiden en sorteren van gemengd afval

Dit is aan te merken als R12 wanneer de scheiding/sortering als hoofddoel heeft het afscheiden van fracties die uiteindelijk nuttig worden toegepast. Wel moet hierbij aannemelijk zijn gemaakt dat ten minste een deel van de vrijkomende fracties in later stadium daadwerkelijk nuttig wordt toegepast.

Indeling als R12 is dus bijvoorbeeld **niet** aan de orde wanneer:

- * het gaat om scheiden/sorteren gevolgd door verbranding van een deel in een AVI en storten van het restant. In dit geval gaat de voorbereiding immers niet vooraf aan nuttige toepassing.
- * er slechts sprake is van het - in het kader van de acceptatiecontrole - afscheiden van bepaalde componenten uit het aangevoerde afval om bijvoorbeeld het verbrandingsproces in een AVI soepel te laten verlopen of omdat bepaalde componenten niet in betreffende installatie mogen worden verbrand. In een dergelijk geval is het hoofddoel van de sortering immers niet het afscheiden van fracties voor hergebruik, ook niet wanneer een dergelijke ongewenste component uiteindelijk wel voor nuttige toepassing wordt afgevoerd.
- * het noodzakelijk is dat eerst een bepaalde, duidelijk aanwijsbare en tot de afvalstroom behorende component of fractie moet worden afgescheiden die daarna wordt verwijderd, vóór kan worden begonnen met het scheiden of sorteren om nuttig toepasbare componenten of fracties te verkrijgen. Voorbeeld hiervan is het verwijderen van asbest uit sloopschepen. Dit betekent onder meer dat sloopschepen die in Nederland zijn ontdaan van het noodzakelijk te verwijderen asbest, bij uitvoer wel als R12 kunnen worden ingedeeld als ze in het buitenland worden gesloopt en de daarbij vrijkomende componenten en fracties nuttig worden toegepast.

Indeling als R12 kan bijvoorbeeld **wel** aan de orde zijn als de eerste stap een thermisch proces is dat als doel heeft volumeverkleining en/of het verbeteren van de ontsluiting van terug te winnen componenten en de verbranding ook daadwerkelijk wordt gevolgd door een terugwinningshandeling.

Vindt deze eerste stap echter plaats in een installatie die primair is opgericht met oog op de verwijdering van afval, dan is indeling als R12 niet aan de orde, ook niet wanneer de verbranding als neveneffect heeft dat uit de residuen bepaalde componenten efficiënter (kunnen) worden teruggewonnen.

2. thermische reiniging van verontreinigde grond of slib

In beginsel is de eerste handeling een verbranding van verontreinigende componenten. Het doel

van de inzet van grond/slib in het proces is echter primair het terugwinnen en niet het verbranden ervan, zodat het niet gaat om het onderscheid R1-D10 (vergelijk uitspraak ^{200510500/1} van de afdeling d.d. ^{14 juni 2006}). In het geval (op basis van de gegevens in het kennisgevingsdossier) aannemelijk is dat de gereinigde grond of het slib uiteindelijk daadwerkelijk nuttig wordt toegepast (R3 / R5) wordt reiniging ingedeeld als R12 (thermische voorbehandeling, gevolgd door hergebruik).

3. *mengen van afvalstoffen met elkaar of met hulpstoffen t.b.v. inzet in een cementoven of E-centrale*
De inzet van het geproduceerde mengsel in een cementoven kan zowel gericht zijn op het gebruik als brandstof (onderscheid R1-D10 conform paragraaf 4.5.3) als gericht op het in de cement brengen van componenten ervan (R5). In sommige gevallen spelen beide functies een rol. Bij beide mogelijkheden wordt het vooraf mengen aangemerkt als R12.

Concreet betekent dit dat alleen geen indeling als R12 plaatsvindt wanneer de vervolg-inzet noch R1, noch R5 kan zijn.

Gedacht kan worden aan een mengsel olie/water of water/oplosmiddel dat - op basis van het gehalte organische stof (vóór mengen kleiner of gelijk aan 50%) - niet wordt ingedeeld als R1, maar waarvoor - gelet op de geringe asrest - ook indeling als R5 niet aan de orde is. In deze gevallen is sprake van verwijdering. In alle andere gevallen wordt voor voorbereken voorafgaand aan inzet in een cementoven ingestemd met indeling als R12.

Inzet van het geproduceerde mengsel in een E-centrale kan, gelet op het doel van de installatie redelijkerwijs slechts gericht zijn op inzet als brandstof. Anders dan bij de cementoven is inzet met als primair doel het inerte deel in de assen te laten belanden hier niet aan de orde. Indeling van voorbehandelen als R12 is dan uitsluitend aan de orde wanneer de vervolginzet op basis van een toets conform paragraaf 4.5.2 wordt aangemerkt als R1.

4. *mechanisch, biologisch of thermisch drogen van afval voorafgaand aan inzet als brandstof*
Deze productie van substituu-brandstof is een R12-handeling wanneer aannemelijk is dat het resulterende mengsel daadwerkelijk als brandstof wordt ingezet. Deze (vervolg)inzet wordt getoetst volgens paragraaf 4.5.2 en moet leiden tot het oordeel R1 om het voordrogen als R12-handeling aan te merken. Dat bij mechanisch drogen mogelijk een deel van het afgescheiden water wordt geloosd, is overigens niet relevant.

5. *mechanisch, biologisch of thermisch drogen van afval ten behoeve van materiaalhergebruik*
Wanneer aannemelijk is dat het vervolgproces primair is gericht op hergebruik van fracties of componenten uit het afval betreft deze vervolginzet een R-handeling. Eventueel voordrogen teneinde de beoogde vervolghandeling mogelijk te maken dan wel eenvoudiger of efficiënter uit te kunnen voeren wordt dan ingedeeld als R12-handeling.

6. *composteren of vergisten van mechanisch gedroogd zuiveringsslib*
Dit is een R12-handeling wanneer het hoofddoel van het proces is het produceren van een residu dat vervolgens (a) wordt ingezet als brandstof (R1, getoetst volgens paragraaf 4.5.2) of (b) wordt ingezet als materiaalhergebruik (bijvoorbeeld als recultiveringslaag; R3). Indeling als R12 is dus niet aan de orde wanneer het slechts gaat om het reduceren van het stortvolume van het afval of om inzet in een AVI beter te laten verlopen. In dat geval wordt composteren of vergisten aangemerkt als een "voorlopige verwijderingshandeling".

7. *immobilisatie (koud of thermisch) gericht op materiaalhergebruik (R5).*
Dit is een R12-handeling wanneer het proces ook primair is gericht op immobilisatie van het inerte deel van de betreffende afvalstof (dus niet voor afval dat primair als steunbrandstof fungeert), **en** wanneer bovendien aannemelijk is gemaakt dat dit immobilisaat ook daadwerkelijk nuttig wordt toegepast (dus niet wanneer het immobilisatie voorafgaand aan storten betreft).

8. *thermisch verwerken van afvalstoffen onder terugwinning van componenten uit het afval*
Dat sprake is van terugwinning van materialen is niet doorslaggevend. Primair bepalend is het doel waarvoor de verbrandingsinstallatie is opgericht en secundair het doel van de inzet van de betreffende afvalstof.

Als het een installatie is die niet primair is opgericht om afval te verwijderen **en** de inzet van betreffende afvalstof in de installatie (hoofddoel) is gericht op het recyclen/terugwinnen van fracties/componenten uit het afval, dan kan sprake zijn van indeling als R12 wanneer bij latere opwerking van de verbrandingsresiduen de betreffende componenten uit het afval ten behoeve van hergebruik worden teruggewonnen. Het dient hierbij wel aannemelijk te zijn gemaakt dat de betreffende fractie/component daadwerkelijk nuttig wordt toegepast (R4/R5).

Ingeval de componenten waar het om gaat niet uit de assen wordt teruggewonnen maar direct in een product komen (met name cementoven) is overigens eerder sprake van R5 dan van R12.

4.5.2 Verbranden van afvalstoffen

Voor het maken van het onderscheid tussen verbranden als vorm van verwijdering (D10) en verbranden als vorm van nuttige toepassing (inzet als brandstof, R1) is in eerste instantie het doel waarvoor de installatie is ontworpen bepalend.

Als het om een installatie gaat die niet primair is opgericht om afvalstoffen te verwijderen (dus het is geen D10 installatie), dan is ook het doel van de inzet van het afval bepalend en kan dit eventueel aanleiding zijn om een verbranding toch in te delen als materiaalhergebruik. In sommige gevallen is voor het onderscheid R1-D10 tenslotte ook het gehalte organische stof in het afval relevant.

Over het onderscheid tussen verbranden op land (D10, verwijdering) en het nuttig toepassen van afval als brandstof (R1, nuttig toepassen) heeft het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen op 13 februari 2003 twee uitspraken gedaan, te weten het Duitsland-arrest (C-228/00) en het Luxemburg-arrest (C-458/00). Deze uitspraken houden het volgende in:

V1. Er is sprake van 'verbranding op land' (D10, verwijdering) als afvalstoffen worden verbrand in een installatie die speciaal is ontworpen met het oog op de verwijdering van afvalstoffen, zelfs wanneer bij de verbranding de geproduceerde warmte geheel of gedeeltelijk wordt teruggewonnen (C-458/00, rechtsoverweging 41).

Dit betekent onder meer dat verbranden van afvalstoffen in een afvalverbrandingsinstallatie altijd als verwijderen wordt aangemerkt, onafhankelijk van de aard en samenstelling van de afvalstof. Ook voor andere verbrandingsinstallaties hangt het oordeel samen met het doel waarom de installatie is ontworpen. Was het primaire doel de thermische vernietiging van de afvalstoffen, dan betreft de verbranding dus altijd een verwijderingshandeling (D10).

V2. Het verbranden van afvalstoffen kan worden aangemerkt als 'hoofdgebruik als brandstof of een andere wijze van energieopwekking' (R1, nuttige toepassing) als er geen sprake is van een installatie die speciaal is ontworpen ten behoeve van het verwijderen van afvalstoffen en als het verbranden voornamelijk tot doel heeft de afvalstoffen te gebruiken voor energieopwekking (uitspraak C-228/00, rechtsoverweging 41).

De afvalstoffen vervullen dan namelijk een nuttige functie doordat zij in de plaats komen van een primaire energiebron die voor deze functie had moeten worden aangewend (C-228/00, rechtsoverweging 46).

Dit betekent dat verbranden van afvalstoffen in een elektriciteitscentrale, cementoven, enz. als R1 wordt aangemerkt, mits aan de volgende twee voorwaarden wordt voldaan:

- a. bij de verbranding moet meer energie worden opgewekt en teruggewonnen dan bij het verbrandingsproces wordt gebruikt en een deel van het surplus aan energie moet daadwerkelijk worden gebruikt, hetzij onmiddellijk, in de vorm van warmte, hetzij na omzetting in de vorm van elektriciteit (C-228/00, rechtsoverweging 42);
- b. het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand bij de handeling en het merendeel van de vrijgekomen energie moet worden teruggewonnen en gebruikt (C-228/00, rechtsoverweging 43). Omdat het merendeel van de afvalstoffen moet worden verbrand, dienen de afvalstoffen voor meer dan 50% te bestaan uit organische stof. Bij het bepalen van het aandeel organische stof wordt ook in het afval aanwezig water in beschouwing genomen, ofwel het gaat om het percentage organische stof betrokken op natte basis en niet op basis van de droge stof. In het afval aanwezig water wordt hierbij meegeteld bij de niet-organische fractie. Het gehalte op het moment van invoer in de verbrandingsinstallatie is bepalend, ofwel ook via separate droging vooraf (voorbehandeling) - voor of na de overbrenging - kan aan deze voorwaarde worden voldaan.

Wanneer niet aan beide hiervoor genoemde voorwaarden wordt voldaan, is sprake van verbranding op land (D10, verwijdering), ook wanneer de installatie niet specifiek is ontworpen ten behoeve van de verwerking van afvalstoffen (C-228/00, rechtsoverweging 52).

Bij het onderscheid tussen V1 en V2 zijn aanwijzingen dat een handeling voornamelijk de nuttige toepassing van afvalstoffen tot doel heeft (C-458/00, rechtsoverweging 44):

1. het feit dat de installatie, indien deze niet door afvalstoffen wordt bevoorrad, gebruik maakt van een primaire energiebron om haar activiteiten voort te zetten;
2. het feit dat de exploitant van de verwerkingsinstallatie de producent of houder van de afvalstoffen een betaling verschuldigd is bij de levering van de afvalstoffen.

In het algemeen is het feit dat de installatie niet zou zijn opgericht wanneer er geen afval te verwerken zou zijn geweest een sterke aanwijzing dat in zo'n installatie alleen verwijderingshandelingen mogelijk zijn. Latere aanpassingen van de installatie gericht op (betere) warmteterugwinning, productie van elektriciteit, afzetbaarheid van reststoffen, enz. betekenen niet zonder meer dat het doel waarvoor de installatie is opgericht verandert. Slechts wanneer het ontwerp van de installatie zodanig wordt aangepast dat zij nu geschikt is om ook te draaien op pure primaire grond- of brandstoffen en bij het wegvallen van afval dan ook daadwerkelijk zou doordraaien op primaire materialen of brandstoffen, kan een installatie haar waardering als "installatie die primair is ontworpen ter vernietiging van afvalstoffen" verliezen.

Er is sprake van R5 als afval zonder voorbehandeling in een verbrandingsproces dat niet primair is ontworpen voor de verwijdering van afvalstoffen en als de afvalstoffen niet vanwege het verbrandingsproces in de installatie worden gebracht, maar vanwege het terugwinnen van

componenten uit het afval of het verwerken in het eindproduct (zie paragraaf 4.5.1).
(zie onder meer uitspraak Raad van State van 14 juni 2006, nr. 200510500/1).

ONDERSCHEID R1-D10 (en afbakening R1-D10 met indeling van een verbranding als R5)

Het onderscheid R1-D10 blijkt in de praktijk lastig en is regelmatig onderwerp van jurisprudentie. Hieronder volgen enkele voorbeelden om de uitwerking van het beleid voor R1-D10 te verduidelijken.

1. verbranding afval (60% organisch, 35% anorganisch, 5% water) in een AVI;

De installatie is primair ontworpen ten behoeve van het verbranden van afval. De verbranding is in alle gevallen een D10-handeling. Of er wel of geen energieproductie plaatsvindt, of de slakken nuttig kunnen worden toegepast, of het gehalte organisch op natte basis meer dan 50 massaprocent is, enz. doet niet ter zake.

2. verbranding slib; 35% water, 40% organisch, 25% anorganisch;

- * Verbranding in een AVI is, gelet op de aard van de installatie, een D10-handeling (zie ook voorbeeld 1).
- * Verbranding in een E-centrale kan, gelet op de aard van de installatie, in beginsel een handeling van nuttige toepassing zijn, maar in dit geval is het toch D10 omdat het gehalte aan organische stof (ofwel dat deel wat daadwerkelijk als brandstof kan fungeren) lager is dan 50%.
- * Voor inzet in een cementoven geldt in beginsel hetzelfde als voor de E-centrale, maar daar kan de inzet in principe ook tot doel hebben "gebruik van het inerte deel in het product". In dat geval betreft het echter niet het onderscheid R1-D10 maar indeling als R5.

3. inzet van mengsel water – olie/oplosmiddel in een cementoven;

Het betreft een installatie waar handelingen van nuttige toepassing kunnen plaatsvinden. Voor onderscheid R1-D10 is het gehalte organisch op natte basis bepalend. Wanneer het gehalte organisch meer dan 50 massaprocent bedraagt, is sprake van nuttige toepassing (R1), mits tevens is voldaan aan de andere voorwaarden (zie paragraaf 4.5.3; er ontstaat een surplus aan energie dat ook daadwerkelijk nuttig wordt gebruikt).

Anders dan in het voorgaande voorbeeld is hier, gelet op de samenstelling van de afvalstof (minimale asrest), niet aannemelijk dat inzet in een cementoven primair tot doel heeft fracties van het afval her te gebruiken. Het betreft derhalve het onderscheid R1-D10 en indeling als R5 is niet aan de orde.

4. inzet van anorganisch materiaal (kalk, zand, zouten) in een cementoven;

In beginsel is de eerste handeling in een cementoven een verbranding. Het doel van de inzet van deze materialen is echter primair het terugwinnen en niet het verbranden ervan, zodat het niet gaat om het onderscheid R1-D10 (vergelijk uitspraak ^{200510500/1} van de afdeling d.d. ^{14 juni 2006}). Nu het materiaal terecht komt in een afzetbaar product en daarin primaire materialen vervangt betreft het indeling als materiaalhergebruik (R5).

5. verbranding van afval in een installatie onder terugwinning van componenten uit het afval

- Wanneer de betreffende installatie primair is ontworpen ter vernietiging van afval dan is sprake van D10. Dat er tevens sprake is van het terugwinnen van bepaalde componenten maakt dit niet anders. Aanwijzingen dat het gaat om een installatie die primair is ontworpen ter vernietiging van afval is dat de installatie er niet zou zijn geweest wanneer het betreffende afval er niet was geweest of dat de installatie niet in werking blijft wanneer er geen afval meer te verwerken zou zijn.
- Is de installatie niet primair ontworpen om afval te verwijderen, wat bijvoorbeeld zo kan zijn wanneer de installatie aanvankelijk op primaire grond- en brandstoffen draaide en later afvalstoffen is gaan inzetten ter vervanging hiervan, dan is sprake van R1 als de afvalstoffen een organisch gehalte van ten minste 50% hebben. Wordt deze 50% niet gehaald dan betreft het alsnog D10.

In dit laatste geval kan overigens ook nog sprake zijn van materiaalhergebruik (direct R4/R5 of R12 gevolgd door R4/R5 later of elders) in plaats van het onderscheid R1-D10, namelijk wanneer de afvalstof niet in de installatie wordt ingezet met als hoofddoel verbranding maar juist primair om daaruit componenten of fracties terug te winnen ten behoeve van hergebruik.

4.5.3 Op of in de bodem brengen

Voor het onderscheid tussen nuttige toepassing en verwijdering bij het op of in de bodem brengen van afval is bepalend in hoeverre dit wel of niet plaatsvindt binnen een inrichting die is gerealiseerd met het hoofddoel afvalberging (stortplaatsen).

Wordt een afvalstof zonder voorbehandeling op of in de bodem gebracht dan is sprake van het onderscheid D1-R3 of van het onderscheid D1-R5.

B1. Tijdens de exploitatie van een stortplaats moeten voor een goede bedrijfsvoering en om aan bodembeschermende en milieuhygiënische eisen te voldoen, diverse voorzieningen worden aangebracht, zoals onder- en bovenafdichting, de steunlaag voor de bovenafdichting, drainagelagen voor de ligging van stortgasleidingen en percolaatdrains, tussentijdse afdekkingen, stortwallen en stortwegen. In het Stortbesluit zijn criteria opgenomen waaraan de voorzieningen moeten voldoen met betrekking tot de bescherming van het milieu. Voor de onder- en bovenafdichting gelden hierbij met name specifieke eisen.

Beleidsmatig uitgangspunt voor de andere voorzieningen is dat deze zoveel mogelijk moeten worden aangebracht met ter verwijdering aangeboden afvalstoffen. Immers deze voorzieningen zullen blijvend deel uitmaken van het stortlichaam en het is daarom gewenst afvalstoffen te gebruiken die sowieso op de betreffende stortplaats zouden worden gestort. Alhoewel deze afvalstoffen als bijvoorbeeld steunlaag of als tussentijdse afdekking een nuttige functie vervullen, spreken we toch van storten. De afvalstoffen zijn namelijk ook als zodanig op de stortplaats geaccepteerd. Tevens tellen deze afvalstoffen mee in de jaarlijkse afvalstoffenregistratie en het bepalen van de restcapaciteit.

B2. Het kan voorkomen dat voorzieningen niet met het voorhanden zijnde stortmateriaal kunnen worden gerealiseerd. Dan moet een exploitant bouwstoffen of grond inkopen. Het kan hierbij gaan om primair materiaal of om afvalstoffen. In beide gevallen geldt dat het materiaal moet worden toegepast volgens de eisen van het Besluit bodemkwaliteit (Bkk). Dit betekent onder meer dat het materiaal moet zijn voorzien van een geldige milieuhygiënische verklaring.

Vanuit beleidsmatig oogpunt is het gewenst afvalstoffen volgens de regels van het Besluit bodemkwaliteit toe te passen om zo gebruik van primaire materialen te verminderen. Deze handeling wordt op basis van een arrest van het Europese Hof (7 februari 2002 C-6/00) aangemerkt als het nuttig toepassen van afval, omdat de afvalstoffen een nuttige functie kunnen vervullen doordat zij in de plaats komen van andere materialen die voor deze functie hadden moeten worden gebruikt.

B3. Bij toepassing in mijnen/groeven wordt voor het onderscheid D1-R5, conform uitspraken van de Raad van State, het toepassen van afvalstoffen bij de vervaardiging van mortels die gebruikt worden als opvulling in mijnen om instorten tegen te gaan, aangemerkt als een handeling van nuttige toepassing voor zover de afvalstoffen daarbij in de plaats komen van primaire grondstoffen die anders hadden moeten worden gebruikt. Dit geldt ook voor het gebruik van afvalstoffen als vulstof in zoutkoepels.

B4. In overige gevallen wordt bij het maken van het onderscheid D1-R3 of D1-R5 gesproken van nuttige toepassing als het hoofddoel van de inzet van deze specifieke afvalstof is om componenten of fracties uit het afval nuttig toe te passen en de afvalstoffen daarbij in de plaats te laten komen van primaire grondstoffen die anders hadden moeten worden gebruikt.