

## **1. Aanleiding**

In de afgelopen jaren is in zijn algemeenheid vaker de opmerking gemaakt of nieuwe jurisprudentie niet zou moeten leiden tot het herzien van de 10 aanwijzingen uit het Landelijk afvalbeheerplan 2002-2012 (LAP1), waarmee getoetst kan worden of een materiaal of stof een afvalstof is of niet. Op het moment dat die vraag werd gesteld, is aangegeven dat deze jurisprudentie binnen de aanwijzingen paste. Medio 2006 is door diverse deelnemers in het landelijke platform van provinciale contactpersonen op het gebied van vragen over afvalstof of niet-afvalstof aangegeven dat de tien aanwijzingen uit het LAP1 eens opnieuw tegen het licht dienen te worden gehouden op basis van meer recente uitspraken van het Hof van Justitie EG en de Raad van State. Reden voor deze verzoeken is dat diverse arresten het onderscheid afvalstof niet-afvalstof op een andere wijze benaderen dan met de bestaande set aanwijzingen geschiedt. Ook in de praktijk van het beoordelen van vragen blijkt dat er meer aansluiting wordt gezocht bij de diverse recente arresten dan bij de aanwijzingen.

De vraag of op basis van de jurisprudentie een nieuwe set aanwijzingen zou moeten worden ontwikkeld is gedeeltelijk ingehaald door de publikatie op 22 november 2008 van richtlijn 2008/98/EG (nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen). De richtlijn treedt in werking op 12 december 2008. Lidstaten hebben tot 12 december 2010 om de richtlijn om te zetten in nationale regelgeving. Op 12 december 2010 komt richtlijn 2006/12/EG te vervallen. Overweging 22 van richtlijn 2008/98/EG handelt over de definitie van afvalstoffen en over het feit dat indien nodig er enerzijds passende procedures moeten worden toegepast op bijproducten die geen afvalstoffen zijn en anderzijds op afvalstoffen die niet langer afvalstoffen zijn. In artikel 5 worden voorwaarden vermeld waaraan dient te zijn voldaan om een materiaal als bijproduct te kunnen kwalificeren. Artikel 6 vermeldt voorwaarden op basis waarvan specifieke criteria zullen moeten ontwikkeld om stoffen niet langer als afvalstof aan te merken. Artikel 6, lid 2, vermeldt:

*“De maatregelen die beogen niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen door haar aan te vullen en die betrekking hebben op het aannemen van de in lid 1 bedoelde criteria en de omschrijving van het soort afvalstoffen waarop die criteria van toepassing zijn, worden vastgesteld volgens de in artikel 39, lid 2, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing. Specifieke criteria voor de “einde-afvalfase” moeten onder meer tenminste worden overwogen voor granulaten, papier, glas, metaal, banden en textiel.”*

De nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen vormt dat basis voor het paragraaf Onderscheid tussen afvalstof niet-afvalstof in LAP2. In deze paragraaf zijn de voorwaarden uit artikel 5 en artikel 6 overgenomen voor zover direct van toepassing. Zowel artikel 5 als artikel 6 uit de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen zijn gebaseerd op overwegingen uit de Europese jurisprudentie. Deze overwegingen of criteria behoeven soms nadere uitleg zodat ze in de praktijk beter hanteerbaar zijn. Deze notitie beoogt deze nadere uitleg te geven en is zodoende opgenomen als achtergrondinformatie bij LAP2.

SenterNovem is gemandateerd namens de Minister van VROM om vragen over het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof te behandelen. Vanuit de voormalige beleidsdirectie Stoffen, Afvalstoffen, Straling is zodoende aangegeven dat het zinvol zou zijn dat SenterNovem het initiatief tot het opstellen van deze notitie zou nemen. Deze notitie is medio 2007 opgesteld door SenterNovem en aan de hand van de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen en LAP2 eind 2008 geupdate.

De opbouw van deze notitie is verder als volgt:

- Er wordt eerst (paragraaf 2) een overzicht gegeven van de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG en vervolgens worden de relevante overwegingen van de diverse uitspraken aangehaald en geduid.
- Daarna worden in paragraaf 3 diverse uitspraken van de Raad van State gepresenteerd.
- In paragraaf 4 worden de belangrijkste aspecten van de jurisprudentie nog eens samengevat.
- In paragraaf 5 wordt vervolgens worden stilgestaan bij de 10 aanwijzingen uit het eerste LAP en hoe deze zich verhouden tot de huidige jurisprudentie.
- In paragraaf 6 wordt vervolgens ingegaan op de nieuwe Kaderrichtlijn afvalstoffen.
- De notitie sluit af (paragraaf 7) met een samenvatting en de nieuwe criteria voor enerzijds het vestigen van de kwalificatie afvalstof aan materiaal, maar anderzijds ook aan het weer kunnen laten vervallen van deze kwalificatie.

Deze notitie is in fasen tot stand gekomen en in verschillende fasen zijn concepten voorgelegd aan en besproken in de interne werkgroep afvalstof / niet-afvalstof binnen SenterNovem en in het landelijke platform van de provinciale specialisten afvalstof / niet-afvalstof.

## **2. Jurisprudentie van het Hof van Justitie EG**

Sinds 2001 heeft het Hof diverse uitspraken gedaan die in verband met het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof van belang zijn. Het betreft in chronologische volgorde de uitspraken:

- C-9/00	arrest	d.d.	18-04-2002	Palin Granit Oy
- C-444/00	arrest	d.d.	19-06-2003	Mayer Parry Recycling Ltd
- C-114/01	arrest	d.d.	11-09-2003	AvestaPolarit Chrome Oy
- C-235/02	beschikking	d.d.	15-01-2004	Saetti en Frediani
- C-1/03	arrest	d.d.	07-09-2004	Van der Walle – Texaco België
- C-457/02	arrest	d.d.	11-11-2004	AntonioNiselli
- C-416/02	arrest	d.d.	08-09-2005	Commissie vs. Spanje (mest en kadavers)
- C-121/03	arrest	d.d.	08-09-2005	Commissie vs. Spanje (mest en kadavers)
- C-195/05	arrest	d.d.	18-12-2007	Commissie vs. Italië
- C-194/05	arrest	d.d.	18-12-2007	Commissie vs. Italië
- C-263/05	arrest	d.d.	18-12-2007	Commissie vs. Italië

Het bespreken van de jurisprudentie van het Hof van Justitie EG geschiedt vanaf de meest recente uitspraken en vervolgens naar eerdere uitspraken. Uit de arresten worden onderstaand de van belang zijnde overwegingen aangehaald.

### C-195/05, C-194/05 en C-263/05 Commissie vs. Italië

Deze arresten handelen over het feit dat Italië een aantal besluiten heeft genomen waarin voor bepaalde materialen onder condities een uitzondering van de afvalstoffenregelgeving is geformuleerd. Omdat de uitzonderingen te ruim zijn geformuleerd, zijn de besluiten vernietigd. In de overwegingen van de arresten heeft het Hof de jurisprudentie met betrekking tot afvalstof niet-afvalstof op een rij zet.

- 35 *"Deze term „zich ontdoen van” moet worden uitgelegd niet alleen in het licht van het hoofddoel van de richtlijn, namelijk volgens de derde considerans van de overweging ervan „de bescherming van de gezondheid van de mens en het milieu tegen de schadelijke invloeden veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen”, maar ook in het licht van artikel 174, lid 2, EG. Dat artikel luidt: „De Gemeenschap streeft in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming, rekening houdend met de uiteenlopende situaties in de verschillende regio’s van de Gemeenschap. Haar beleid berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen [...]” De term „zich ontdoen van” en dus het begrip „afvalstof” in de zin van artikel 1, sub a, van de richtlijn kunnen bijgevolg niet restrictief worden uitgelegd .....”*
- 36 *"Bepaalde omstandigheden kunnen evenwel een aanwijzing zijn voor een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van een stof of voorwerp te „ontdoen” in de zin van artikel 1, sub a, van de richtlijn Dat is met name het geval wanneer de gebruikte stof een productie- of consumptieresidu is, dat wil zeggen een product dat niet als zodanig was beoogd. ....”*
- 37 *"Voorts is de methode van behandeling of de wijze van toepassing van een stof niet doorslaggevend voor de kwalificatie van deze stof als afvalstof. ... ..”*
- 38 *"Het Hof heeft enerzijds gepreciseerd dat uit een handeling van verwijdering of nuttige toepassing in de zin van bijlage II A respectievelijk II B bij de richtlijn, niet op zich kan worden afgeleid dat een aan deze handeling onderworpen stof of voorwerp als afvalstof moet worden gekwalificeerd ... .., en anderzijds dat het begrip afvalstof niet de stoffen en voorwerpen uitsluit die voor economisch hergebruik geschikt zijn ... .. Het bij de richtlijn ingevoerde stelsel van toezicht en beheer beoogt namelijk alle voorwerpen en stoffen te omvatten, waarvan de eigenaar zich ontdoet, zelfs al hebben zij een commerciële waarde en worden zij voor handelsdoeleinden opgehaald met het oog op recycling, terugwinning of hergebruik .. ... .”*
- 39 *"Uit de rechtspraak van het Hof volgt evenwel ook dat in bepaalde situaties goederen, materialen of grondstoffen die worden verkregen door delving of bij een productieproces zonder dat die handelingen in de eerste plaats op de winning daarvan zijn gericht, mogelijk niet een residu vormen, maar wel een bijproduct waarvan de houder zich niet wil „ontdoen” in de zin van artikel 1, sub a, van de richtlijn, maar dat hij in een later stadium, in voor hem gunstige omstandigheden, voornemens is te exploiteren of op de markt te brengen – waaronder in voorkomend geval voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan degene die ze heeft geproduceerd –, mits dit hergebruik zeker is, geen voorafgaande bewerking vereist en plaatsvindt als voortzetting van het productie- of gebruiksproces ”.*

- 40 *"Naast de hoedanigheid van productieresidu van een stof blijkt dus de mate waarin deze stof zonder voorafgaande bewerking waarschijnlijk zal worden hergebruikt, een criterium te vormen dat relevant is om te beoordelen of het om een afvalstof in de zin van de richtlijn gaat. Wanneer er, naast de mogelijkheid om de stof te hergebruiken, voor de houder een economisch voordeel is om dit ook te doen, is de waarschijnlijkheid van een dergelijk hergebruik groot. In een dergelijk geval kan de betrokken stof niet meer worden beschouwd als een last waarvan de houder zich wil „ontdoen“, maar is zij een echt product . . ."*
- 41 *"Wanneer een dergelijk hergebruik noopt tot opslag die lang kan duren, voor de houder dus een last vormt en mogelijk milieuschade veroorzaakt die de richtlijn nu juist probeert te beperken, is het niet zeker, en is het alleen op min of meer lange termijn mogelijk, zodat de betrokken stof in beginsel als een afvalstof moet worden beschouwd . . ."*
- 46 *"Gelet op de in punt 35 van het onderhavige arrest in herinnering gebrachte verplichting het begrip afvalstof ruim uit te leggen en op de vereisten van de in de punten 36 tot en met 41 van het onderhavige arrest uiteengezette rechtspraak, kan een betoog als dat van de Italiaanse regering inzake de bijproducten waarvan de houder zich niet wenst te ontdoen, bovendien alleen worden aangevoerd in situaties waarin het hergebruik van goederen, materialen of grondstoffen, waaronder het hergebruik voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan degene die ze heeft geproduceerd, niet alleen mogelijk, maar zeker is, geen voorafgaande bewerking vereist en plaatsvindt als voortzetting van het productie- of gebruiksproces".*

Hoewel met deze arresten Italiaanse afvalstoffenregelgeving wordt vernietigd, is duidelijk op een rij gezet welke overwegingen in acht dienen te worden genomen. Nieuw in deze arresten is, dat er naast voortzetting van het productieproces ook wordt gesproken over een voortzetting van het gebruiksproces. Dit betekent in ieder geval een verruiming van de mogelijkheid om de afvalstatus op te heffen.

#### C-416/02 en C-121/03 Commissie vs. Spanje (mest en kadavers)

Deze arresten zijn vooral relevant in het kader van het vraagstuk wanneer dierlijke mest als niet-afvalstof is aan te merken. De aangehaalde overwegingen zijn uit zaak C-416/02.

- 89: *"...is dierlijke mest in dezelfde omstandigheden niet als afvalstof aan te merken indien hij als meststof rechtmatig op of in naar behoren geïdentificeerde gronden wordt gebracht en de opslag ervan tot de voor deze bemestingsactiviteiten vereiste hoeveelheden wordt beperkt."*
- 90: *"Anders dan de Commissie stelt, dient deze zienswijze niet enkel te gelden voor dierlijke mest die als meststof wordt gebruikt op de gronden van het landbouwbedrijf dat hem heeft voortgebracht. Zoals het Hof immers reeds heeft geoordeeld, dient een stof niet als afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 te worden aangemerkt indien zij met zekerheid wordt gebruikt voor de behoeften van andere marktdeelnemers dan die welke ze heeft voortgebracht (zie in die zin beschikking Saetti en Frediani, reeds aangehaald, punt 47)"*
- 93: *"In geen geval kunnen kadavers ..... worden gebruikt onder zodanige omstandigheden dat de definitie van afvalstoffen in de zin van richtlijn 75/442 daarop niet van toepassing zou zijn. ...."*

Voor de dagelijkse praktijk betreffende vraagstukken die worden voorgelegd over consumptieresiduen, productieresiduen of bijproducten biedt dit arrest en arrest C-121/03 een interessant punt.

Het Hof stelt dat mest, die voor bemesting bij landbouwkundige toepassing wordt gebruikt, een bijproduct is van het bedrijf dat de mest heeft voortgebracht. Voorts stelt het Hof dat een bijproduct van een productiebedrijf ook zondermeer bij andere marktdeelnemers als bijproduct kan worden gebruikt, als ze, conform de beoogde toepassing, met zekerheid worden gebruikt voor de behoefte van deze marktdeelnemers.

Mest leent zich voorts bij uitstek voor horizontale regelgeving, die er op Europees en nationaal niveau ook is.

#### C-457/02 Antonio Niselli:

Deze zaak ging over het al dan niet terecht toekennen van het predikaat niet-afvalstof aan oud-ijzer.

- 45: *"Gelet echter op de verplichting om het begrip afvalstoffen ruim uit te leggen teneinde de nadelen en de schadelijke gevolgen die zij naar hun aard met zich brengen, te beperken, moet een beroep op deze redenering met betrekking tot bijproducten worden beperkt tot situaties waarin het hergebruik van een goed, materiaal of grondstof niet slechts mogelijk, maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces (arrest Palin Granit, reeds aangehaald, punt 36)."*

- 46: " *Naast de hoedanigheid van productieresidu van een stof vormt dus de mate van waarschijnlijkheid dat deze stof zonder voorafgaande bewerking wordt hergebruikt, een tweede criterium dat relevant is om te beoordelen of het om een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 gaat. Wanneer er, naast de mogelijkheid om de stof te hergebruiken, voor de houder een economisch voordeel is om dit te doen, is de waarschijnlijkheid van een dergelijk hergebruik groot. In een dergelijk geval kan de betrokken stof niet meer worden beschouwd als een last waarvan de houder zich wil „ontdoen”, maar is zij een echt product (arrest Palin Granit, reeds aangehaald, punt 37)."*
- 47: " *Bijgevolg is het mogelijk tegen de achtergrond van de doelstellingen van richtlijn 75/442 goederen, materialen of grondstoffen die worden verkregen bij een productieproces of door delving zonder dat die handelingen in de eerste plaats op de winning daarvan zijn gericht, niet als afvalstoffen te kwalificeren, maar wel als bijproducten waarvan de houder zich niet wil „ontdoen” in de zin van artikel 1, sub a, eerste alinea, van deze richtlijn, mits vaststaat dat zij zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces zullen worden hergebruikt (zie arrest van 11 september 2003, AvestaPolarit Chrome, C-114/01, Jurispr. blz. I-8725)."*
- 48: " *Deze zienswijze geldt evenwel niet voor consumptieresiduen die niet kunnen worden aangemerkt als „bijproducten” die worden verkregen bij een productieproces of door delving en die verder in het productieproces kunnen worden hergebruikt."*
- 49 " *Ook een daarmee verwante zienswijze kan niet worden aanvaard, aangezien dergelijke residuen niet kunnen worden gekwalificeerd als tweedehandsgoederen die zonder voorafgaande bewerking zeker en op een vergelijkbare wijze worden hergebruikt"*
- 52: " *...volgens de toelichting van Niselli zijn de betrokken materialen vervolgens gesorteerd, hebben zij mogelijk bepaalde handelingen ondergaan en vormen zij een voor de staalindustrie bestemde secundaire grondstof. In zulk een context moeten zij evenwel als afvalstoffen gekwalificeerd blijven tot zij daadwerkelijk zijn gerecycleerd tot ijzer- en staalproducten, met name tot zij in het bewerkingsproces waarvoor zij zijn bestemd, afgewerkte producten vormen. In de daaraan voorafgaande stadia kunnen zij immers nog niet als gerecycleerd worden beschouwd, aangezien dat bewerkingsproces niet is voltooid....."*

Uit dit arrest blijkt :

- dat er onderscheid dient te worden gemaakt tussen consumptieresidu en productieresidu
- dat een consumptieresidu altijd een afvalstof is
- dat een productieresidu een bijproduct kan zijn indien het hergebruik ervan niet slechts mogelijk, maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces
- dat een productieresidu en een consumptieresidu pas het predikaat afvalstoffen verliezen als zij daadwerkelijk zijn gerecycleerd tot een nieuw product; in voorafgaande stadia is het bewerkingsproces niet voltooid en kan de afvalstof niet als gerecycleerd worden beschouwd
- een economisch voordeel zal de waarschijnlijkheid van hergebruik kunnen doen toenemen

#### C-1/03 Van der Walle – Texaco België

Deze zaak betreft de vraag of een lekkage van koolwaterstoffen bij een tankstation maakt dat de verontreinigde bodem een afvalstof is.

Het Hof spreekt uit dat onopzettelijk geloosde koolwaterstof die de grond en het grondwater verontreinigt een afvalstof is. Voorts geldt dat ook de door koolwaterstof vervuilde grond, ook indien deze niet is uitgegraven, een afvalstof is.

Dit arrest geeft aan dat het predikaat afvalstof breed dient te worden uitgelegd, zeker ten opzichte van het ontstaanscriterium.

#### C-235/02 Saetti en Frediani

Dit betreft geen arrest doch een beschikking van het Hof. De zaak ging over de status van 'natte petroleumcokes' welke als brandstof wordt verhandeld.

- 47 " *.....dat petroleumcokes die in een petroleumraffinaderij opzettelijk wordt geproduceerd of bij de gelijktijdige productie van andere brandbare petroleumderivaten ontstaat en die met zekerheid wordt gebruikt als brandstof voor de energiebehoeften van de raffinaderij en van andere industriebedrijven, geen afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 vormt."*

Deze beschikking geeft aan dat het bewust produceren van een materiaal waarbij het zeker is dat dit materiaal zonder verdere bewerking direct inzetbaar is voor het doel waarvoor het bestemd is, maakt dat er geen sprake is van een afvalstof.

#### C-114/01 AvestaPolarit Chrome Oy

Bij de winning van erts komt ganggesteente vrij en bij de bewerking van het erts resteert zand. Dit ganggesteente en het resterende zand kunnen voor een deel direct toepassing krijgen. Het deel van dit materiaal dat wordt opgeslagen kan mogelijk op termijn nog een toepassing krijgen. De vraag was of het opgeslagen ganggesteente en het opgeslagen zand een afvalstof zijn.

Het hof merkt op dat beide materialen residuen zijn. Een deel van de materialen wordt gebruikt om mijngangen op te vullen. Enkele overwegingen zijn:

- 36: *"In dat verband moet onderscheid worden gemaakt tussen residuen die zonder voorafgaande bewerking in het productieproces worden gebruikt voor de noodzakelijke opvulling van de mijngangen en andere residuen."*
- 37: *"Eerstgenoemde worden immers gebruikt als materiaal in het eigenlijke industriële mijnbouwproces en kunnen niet worden beschouwd als stoffen waarvan de houder zich ontdoet of waarvan hij voornemens is zich te ontdoen, aangezien hij die stoffen juist nodig heeft voor zijn hoofdactiviteit."*
- 38: *"Enkel indien een dergelijk gebruik van die residuen verboden is, met name om veiligheidsredenen of om redenen van milieubescherming, en de galerijen moeten worden afgesloten en op een andere wijze moeten worden gestut, moet worden aangenomen dat de houder zich van die residuen moet ontdoen en dat zij afvalstoffen zijn."*
- 39: *"In andere gevallen, wanneer een mijnexploitant de residuen die daadwerkelijk in de galerijen zullen worden gebruikt fysiek kan identificeren en de bevoegde instantie afdoende garanties kan geven voor dat gebruik, moeten die residuen niet als afvalstoffen worden beschouwd. In dat verband is het aan de bevoegde instantie om te beoordelen of de tijd gedurende welke de residuen worden opgeslagen alvorens zij weer in de mijn worden gestort, niet zodanig lang is dat die garanties niet echt kunnen worden gegeven."*
- 40: *"Residuen waarvan het gebruik in het productieproces niet noodzakelijk is voor het opvullen van de galerijen, moeten in elk geval in hun geheel als afvalstoffen worden beschouwd."*
- 41: *"Dat geldt niet alleen voor ganggesteente en resterend zand waarvan het gebruik in de bouw of voor andere doeleinden onzeker is (zie punten 37 en 38 van het arrest Palin Granit), maar ook voor ganggesteente dat tot steenslag wordt vermalen. Zelfs indien een dergelijk gebruik waarschijnlijk is, is daarvoor immers een bewerking noodzakelijk van een stof die als zodanig niet wordt gebruikt in het mijnbouwproces, noch voor de voorgenomen uiteindelijke toepassing (zie punt 36 van het arrest Palin Granit)."*
- 42: *"Dat geldt ook voor ganggesteente dat voor onbepaalde tijd wordt opgeslagen in de vorm van steenhopen, of voor resterend zand dat in de oude bezinkingsbekkens blijft. Die residuen worden immers niet gebruikt in het productieproces en kunnen niet zonder voorafgaande bewerking worden geëxploiteerd of op de markt gebracht. Het zijn dus afvalstoffen waarvan de houder zich ontdoet. Dat zij in het landschap worden geïntegreerd is slechts een milieuvriendelijke wijze om ze te behandelen, maar geen fase in het productieproces."*

Uit dit arrest blijkt, wat nadien in Niselli is bevestigd:

- dat wanneer het materiaal wordt gebruikt voor de voortzetting van het eigen exploitatieproces er geen sprake is van zich ontdoen van; immers gebruik van het materiaal is in deze situatie nodig voor de eigen hoofdactiviteit.;
- dat een zeker hergebruik van hetzelfde materiaal buiten het productieproces niet betekent dat er geen sprake van afvalstof is; a contrario betekent dit dat een zeker hergebruik van een materiaal buiten het productieproces kan betekenen dat het materiaal als afvalstof is te kwalificeren
- dat het moeten ondergaan van een bewerking, ook als het gebruik van het materiaal waarschijnlijk is, betekent dat het materiaal een afvalstof is;
- dat het in opslag hebben van materialen voor onbepaalde tijd betekent dat de materialen afvalstoffen zijn omdat een opslag niet is aan te merken als een fase in het productieproces.

#### C-444/00 Mayer Parry Recycling Ltd

Het arrest ging over het begrip recycling in het kader van de verpakkingen richtlijn. In deze zaak was er sprake van blikjes die werden gerecycled. De blikjes werden bewerkt tot een zogenaamde secundaire grondstof. Omdat deze secundaire grondstof niet rechtstreeks kan worden gebruikt als verpakkingsmateriaal, kon dit materiaal niet als gerecycleerd verpakkingsmateriaal worden aangemerkt. Recycling moet dus niet worden aangemerkt als het vervaardigen van een secundaire grondstof maar als het opnieuw verwerken van dergelijk afval bij de vervaardiging van blokken, platen of rollen van staal. Pas nadat de daadwerkelijke toepassing van de geproduceerde grondstof is voltooid, zou de kwalificatie afvalstof komen te ontvallen. De uitleg

zou niet anders luiden indien de begrippen recycling en afvalstof van richtlijn 75/442/EEG<sup>1</sup> in aanmerking werden genomen.

C-9/00 Palin Granit Oy

Dit arrest ging gelijk AvestaPolarit Chrome Oy ook over residuen van de mijnbouw en de vraag of de residuen zijn aan te merken als bijproduct of als afvalstof. Diverse overwegingen geven aan:

- 23: *"Het werkwoord zich ontdoen moet worden uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstelling van richtlijn 75/442, namelijk, in de bewoordingen van de derde overweging van de considerans, de bescherming van de gezondheid van de mens en van het milieu tegen de schadelijke gevolgen veroorzaakt door het ophalen, het transport, de behandeling, de opslag en het storten van afvalstoffen, alsmede tegen de achtergrond van artikel 174, lid 2, EG, volgens hetwelk de Gemeenschap in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft en dat beleid onder meer berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen. Bijgevolg kan het begrip afvalstof niet restrictief worden uitgelegd (zie arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a., C-418/97 en C-419/97, Jurispr. blz. I-4475, punt 36-40)."*
- 36: *"Gelet echter op de in punt 23 van dit arrest aangehaalde verplichting om het begrip afvalstoffen ruim uit te leggen teneinde de nadelen en de schadelijke gevolgen die zij naar hun aard met zich brengen, te beperken, moet deze redenering met betrekking tot bijproducten worden beperkt tot situaties waarin het hergebruik van een goed, materiaal of grondstof niet slechts mogelijk, maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces."*
- 37: *"Naast de hoedanigheid van productieresidu van een stof blijkt dus de mate waarin het waarschijnlijk is dat deze stof zonder voorafgaande bewerking wordt hergebruikt, een tweede criterium te vormen dat relevant is om te beoordelen of het om een afvalstof in de zin van richtlijn 75/442 gaat. Wanneer er, naast de mogelijkheid om de stof te hergebruiken, voor de houder een economisch voordeel is om dit ook te doen, is de waarschijnlijkheid van een dergelijk hergebruik groot. In een dergelijk geval kan de betrokken stof niet meer worden beschouwd als een last waarvan de houder zich wil ontdoen, maar is zij een echt product"*.
- 40: *"... Wegens de onzekerheid omtrent de plannen tot gebruik van het ganggesteente en de onmogelijkheid het volledig te hergebruiken mag immers al dit gesteente als afvalstof worden aangemerkt en niet slechts het gedeelte waarvoor dergelijke plannen niet bestaan."*

Op basis van dit arrest blijkt:

- dat het begrip afvalstoffen ruim moet worden uitgelegd;
- dat een redenering over bijproducten moet worden beperkt tot situaties waarin het hergebruik van een goed, materiaal of grondstof niet slechts mogelijk, maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces;
- dat wanneer er voor de houder een economisch voordeel is om dit (opm.: = inzetten van het materiaal zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces) te doen, is de waarschijnlijkheid van een dergelijk hergebruik groot. In een dergelijk geval kan de betrokken stof niet meer worden beschouwd als een last waarvan de houder zich wil ontdoen, maar is zij een echt product.

### **3. Uitspraken van de Raad van State**

Onderstaand volgt een greep uit de uitspraken van de Raad van State gedaan in bodemuitspraken en in voorlopige voorziening.

Zaak 200205033/1 en zaak 200205048/1	d.d. 14 mei 2003	(Icopower pellets)
Zaak 200104346/1	d.d. 28 mei 2003	(Solvenol)
Zaak 200301868/1	d.d. 29 oktober 2003	(Waste Wood; bewerkt afvalhout)
Zaak 200302158/1	d.d. 21 januari 2004	(zaagsel en resthout)
Zaak 200306336/1	d.d. 16 juni 2004	(versnipperd paprikaloof)
Zaak 200406867/1	d.d. 10 augustus 2005	(PET-folie)
Zaak 200510489/2	d.d. 20 februari 2006	(asfaltgranulaat)

#### Zaak 200205033/1 en zaak 200205048/1 d.d. 14 mei 2003 (Icopower pellets)

2.2.5. De Afdeling stelt vast dat het productieproces van appellante er op is gericht om uit diverse, door haar ingezamelde, afvalstoffen energiepellets te produceren met geen ander doel dan deze energiepellets in te zetten als brandstof in elektriciteits- en warmtecentrales. Niet in geschil is dat de energiepellets verontreinigingen, bestaande uit onder andere zware metalen, bevatten. Tijdens het verhandelde ter zitting is gebleken dat bij de toepassing van de onderhavige energiepellets in de energiecentrale, evenals bij reguliere brandstoffen, geen bijzondere voorzorgsmaatregelen behoeven te worden getroffen ter bescherming van het milieu, hetgeen door verweerder niet is bestreden. De Afdeling is op grond van deze omstandigheden van oordeel dat de onderhavige energiepellets gelijkwaardig zijn aan reguliere brandstoffen. In het licht van hetgeen het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in voormeld arrest van 15 juni 2000 voor recht heeft verklaard, moet worden geconcludeerd dat voornoemde omstandigheden voldoende aanwijzing vormen voor een oordeel dat de energiepellets die zijn uitgevoerd met kennisgeving ..... niet als afvalstoffen als bedoeld in artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn kunnen worden aangemerkt. ....

#### Zaak 200104346/1 d.d. 28 mei 2003 (Solvenol)

2.6.3. De Afdeling stelt vast dat tijdens het productieproces in de inrichting van appellante verschillende vormen van brandbare stoffen (Solvenol) worden afgescheiden door middel van diverse destillatieprocessen. Verweerder heeft niet aannemelijk gemaakt dat door het afscheiden van deze stoffen op de eerder beschreven wijze productieresiduen ontstaan. Uit de stukken ..... en het verhandelde ter zitting is gebleken dat de verschillende soorten Solvenol beoogd geproduceerde brandstoffen zijn, nu in de inrichting sinds november 1973 koolwaterstofharsen en Solvenol worden geproduceerd en dit productieproces destijds is gebaseerd op een licentie van Mitsui, waarbij doelbewust is gekozen voor een proces waarbij gelijktijdig zowel hars als brandstof (Solvenol) kan worden geproduceerd. Naar het oordeel van de Afdeling zijn de verschillende vormen Solvenol dan ook geen productieresiduen. Verder is het gebruik van een stof als brandstof weliswaar een gangbare methode van nuttige toepassing van afvalstoffen, maar uit die overweging kan niet voortvloeien dat stoffen enkel wegens de beoogde bestemming als brandstof, als afvalstof in de zin van voormelde Richtlijn zouden moeten worden aangemerkt.

Anderzijds stelt de Afdeling, op grond van de stukken ..... vast dat - naast een bepaalde hoeveelheid aardgas die bij de verbranding van Solvenol altijd wordt bijgestookt in het belang van de procesbeheersing - bij varianten Solvenol met hogere chloorgehaltenes en bepaalde massastromen, aardgas wordt bijgestookt in een mate die wordt gestuurd op het halen van de emissieconcentratie-eis voor zoutzuur (die tevens een indicator is voor de dioxine-emissie). Voor het gebruik van Solvenol als brandstof dienen in zoverre bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu te worden getroffen.

In het licht van hetgeen het Hof van Justitie van de EG in zijn voormelde arrest voor recht heeft verklaard, moet evenwel worden geconcludeerd dat de eerstgenoemde omstandigheden terzake van Solvenol als beoogd product voldoende aanwijzing vormen voor het ontbreken, bij appellante als producent en houder van Solvenol, van een handeling, een voornemen of een verplichting om zich van Solvenol te ontdoen in de zin van artikel 1, aanhef en onder a, van de Richtlijn. Noch de omstandigheid dat onder bepaalde condities bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu dienen te worden getroffen, noch overige omstandigheden, hebben de Afdeling er van overtuigd dat hier sprake is van zodanige omstandigheden dat, ondanks het vorenstaande, geoordeeld zou moeten worden dat Solvenol moet worden beschouwd als een afvalstof. Daarom dient Solvenol niet te worden aangemerkt als afvalstof.



Zaak 200301868/1 d.d. 29 oktober 2003 (Waste Wood; bewerkt afvalhout)

Bedrijf zamelt bewerkt afvalhout in. Na acceptatie worden ongewenste stoffen en producten uit het hout verwijderd, waarna het hout wordt bewerkt (breken, verkleinen, ontijzeren, zuiveren). Niet in geschil is het feit dat het ingezamelde hout als afvalstof dient te worden aangemerkt.

Het bedrijf is er opgericht het hout zodanig te bewerken dat dit geschikt is voor gebruik in de spaanplaatindustrie. Volgens de stukken bevinden zich in de houtspaanders nog enige verontreinigingen. Deze verontreinigingen zijn echter niet van zodanige aard en omvang dat het gebruik van de houtsnippers bij de productie van spaanplaat bijzondere voorzorgsmaatregelen dienen te worden getroffen. Weliswaar vindt bij ... nog een laatste reiniging van de van appellante ontvangen houtsnippers plaats, doch ter zitting is onweersproken gesteld dat diezelfde reiniging in de inrichting ook plaatsvindt met betrekking tot vers gekapt hout bestemd voor de productie van spaanplaat. In zoverre wordt er geen onderscheid gemaakt tussen vers gekapt hout en het hout dat appellante levert. De samenstelling van het hout leent zich naar het oordeel van de Afdeling voor het gebruik dat daarvan wordt gemaakt. De Afdeling overweegt voorts dat appellante de op vorenstaande wijze verkregen houtspaanders aan .... verkoopt met het oog op de productie van spaanplaat.

Bezien in het licht van het arrest van het Hof van 15 juni 2000 ziet de Afdeling in het vorenstaande voldoende aanwijzingen voor het oordeel dat appellante zich niet van de door haar bewerkte houtspaanders ontdoet inde zin van artikel 1, sub a, van de Richtlijn en in dit geval de houtspaanders daarom niet kunnen worden aangemerkt als afvalstof. ....

Zaak 200302158/1 d.d. 21 januari 2004 (zaagsel en resthout)

2.5. Het zaagsel, de houtstof en de houtkrullen zijn restproducten van de houtverwerkende industrie die niet bewust worden geproduceerd en die niet kunnen worden gebruikt overeenkomstig de oorspronkelijke bestemming van het bewerkte hout. Volgens de maatschappelijke opvattingen betreft het bedrijfsafvalstoffen waarvan de houtverwerkende industrie zich dient te ontdoen. Dat die stoffen alleen afkomstig zijn van schoon hout en dat geen voorzorgsmaatregelen nodig zijn voor bepaald gebruik, is onvoldoende om hierover anders te oordelen. Voor de aanvrager zijn dit afvalstoffen die van buiten de inrichting afkomstig zijn.

Zaak 200306336/1 d.d. 16 juni 2004 (versnipperd paprikaloof)

Het in de inrichting gedroogde paprikaloof is als afvalstof vrijgekomen bij paprikatelers. Voordat het loof in de inrichting wordt gedroogd, gezeefd en tot pallets wordt geperst, worden op een andere plaats .... verontreinigingen zoals touw en plastic verwijderd en wordt het loof versnipperd. De Afdeling is, met de verweerder, van oordeel dat deze enkele (voor)bewerking niet van en zodanige aard en omvang is, dat moet worden aangenomen dat reeds daarmee het karakter van de afvalstof aan het paprikaloof is ontvallen.

Een vergelijking met door de appellant aangehaalde uitspraken van de Afdeling van 12 juni 2002 in de zaak 200104752/1 en van 14 mei 2003 in zaak 200205047/1 .... gaat niet op, reeds omdat de bewerking die de afvalstoffen in die zaken hadden ondergaan veel omvangrijker was dan in het onderhavige geval.

Zaak 200406867/1 d.d. 10 augustus 2005 bodemuitspraak

2.5.2 Niet in geschil is dat ten tijde van het nemen van het besluit ... binnen de inrichting resten PET-folie werden bewerkt. De resten PET-folie worden in opdracht van derden door .... bewerkt door ze te vermalen en eventueel te kristalliseren, waarna ... het bewerkte PET teruglevert aan voornoemde derden. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting blijkt dat de PET-folie bestemd uit verlooprollen en restanten die waren overgebleven nadat uit de folie onder meer beschermhoezen voor telefoons waren gestanst. De PET-folie die werd aangeleverd bij de inrichting dient derhalve te worden beschouwd als restproduct dat niet als zodanig voor later gebruik was beoogd. Verder blijkt uit de stukken en het verhandelde ter zitting dat voornoemde resten een bewerking nodig hebben om te kunnen worden hergebruikt. De PET-folie moet, gelet hierop, worden beschouwd als een stof waarvan de houder zich heeft ontdaan. Dat de PET-restanten dezelfde eigenschappen zouden hebben als de grondstof, een zelfde bewerking mogelijk is voor de productie van nieuwe PET en voor het hergebruik van het restmateriaal geen bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu behoeven te worden getroffen leiden niet tot een andersluidend oordeel. Gelet op het vorenstaande moet de PET-folie worden aangemerkt als een afvalstof in de zin van artikel 1.1, eerste lid, van de Wet milieubeheer.

Zaak 200510489/2 d.d. 20 februari 2006 voorlopige voorziening

2.5.1. Voorzitter gaat er voorshands van uit dat houtsnippers afvalstoffen zijn, omdat zij een restproduct zijn van de houtverwerkende industrie dat niet bewust wordt geproduceerd, en

waarvan het volledige hergebruik zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het houtverwerkingsproces niet zeker is.

Zaak 200508060/1 d.d. 19 juli 2006 (asfaltgranulaat)

Een zogeheten containerveld ten behoeve van de plantenteelt is voor een groot deel tot circa 1 meter afgegraven en opgevuld met een laag asfaltgranulaat met een gemiddelde dikte van 60 tot 70 cm, waarop een laag puin- en menggranulaat met een dikte van 15 cm is aangebracht, dat weer is voorzien van een laagje gesloten asfalt van circa 5 cm.

Appellant voert aan dat de materialen een functionele fundering vormen en het gebruik ervan is aan te merken als normaal gebruik van een bouwstof.

De Afdeling overweegt dat uit de stukken blijkt dat asfaltgranulaat afkomstig is van wegen die zijn aangelegd ten behoeve van werkzaamheden aan de HSL. Het asfaltgranulaat is na voltooiing van die werkzaamheden vrijgekomen als productieresidu, zodat het als afvalstof is aan te merken.

#### **4. De belangrijkste aspecten van de jurisprudentie samengevat**

##### De uitspraken van de Raad van State.

Het overzicht van de uitspraken van de Raad van State is niet uitputtend en evenmin is duidelijk of er belangrijke uitspraken zijn gemist. Gesteld kan worden dat de Raad van State de jurisprudentie van het Hof van Justitie in algemene zin toepast. In dit kader dient wel te worden opgemerkt dat de uitspraken in de zaak van Icopowerpellets en van Waste Wood uit de toon vallen. Uit beide uitspraken blijkt namelijk in het geheel niet dat de Raad van State rekening houdt met de jurisprudentie van het Hof. Met betrekking tot de Icopowerpellets kan worden opgemerkt dat deze pellets buiten Nederland nog steeds als afvalstoffen worden aangemerkt en dat overbrenging naar andere lidstaten ook met kennisgeving op basis van de EVOA geschiedt. In ieder geval kan worden gesteld dat de uitspraken van de Raad van State gelden tot aan de grens van Nederland met de omliggende landen en dat een uitspraak buiten Nederland geen status heeft. Het feit dat het Hof van Justitie in haar uitspraken aangeeft dat uiteindelijk de nationale rechter het laatste woord heeft, wordt dus niet onverkort toegepast. Bij het formuleren van aanwijzingen zal dan ook met name gebruik worden gemaakt van de jurisprudentie van het Hof van Justitie.

##### Het vestigen van de kwalificatie afvalstof

De kwalificatie afvalstof wordt aan een materiaal toegekend op basis van de definitie, zoals vermeld in richtlijn 2006/12/EG en 2008/98/EG, en in het bijzonder op basis van het begrip "zich ontdoen van". Er dient dus een oordeel te worden gevormd op basis van de positie van de producent van het te beoordelen materiaal en niet vanuit het oogpunt van een handelaar of afnemer later in de keten. Op basis van het arrest Niselli kan worden gesteld dat materialen in het afvalstadium zijn in te delen als productieresidu of als consumptieresidu.

##### Consumptieresidu

Dus als burgers en bedrijven, vanuit hun rol als consument van materialen, na het gebruik deze materialen weg doen omdat ze voor hen niet langer bruikbaar of te gebruiken zijn, dan ontdoen zij zich te allen tijde van afvalstoffen. Het is voorstelbaar om bepaalde tweede hands goederen niet als afvalstof aan te merken. Hierbij is te denken aan nog goed bruikbare goederen die aan derden worden verkocht. Als criterium geldt daarbij wel dat de goederen zonder enige bewerking te ondergaan, direct van de ontdoener naar de gebruiker, die bekend moet zijn, gaan, op vergelijkbare wijze worden gebruikt door de nieuwe gebruiker en dat de locatie van toepassing bekend is.

##### Productieresidu

Bij productieresidu kan het zijn dat de kwalificatie afvalstof er niet op gevestigd hoeft te worden. Het arrest Antonio Niselli geeft aan dat dit het geval is op het moment dat een materiaal zonder verdere bewerking direct inzetbaar is in een daarop volgend(e) fase van het productieproces en dat deze inzet zeker is. In het arrest Avesto Polarit is aangegeven dat het tijdelijk in opslag zetten van het materiaal vanwege het niet bekend zijn van een locatie waar de vervolgoepassing plaatsvindt, er toe leidt dat het materiaal een afvalstof is. Het gebruik van het materiaal wordt in het geval van opslag niet zeker genoeg geacht. De jurisprudentie geeft geen uitsluitsel over de duur van de tijdelijke opslag er wordt slechts uitgegaan van een zekere inzet. Omdat de materialen, zo daar vraag naar is in de markt, te allen tijde inzetbaar zullen zijn, is het zinvol een termijn van tijdelijke opslag te bepalen waarbij het materiaal nog geen afvalstof is. Hoewel iedere keuze in deze arbitrair en aanvechtbaar is, lijkt een opslagperiode van maximaal drie maanden redelijk.

##### Het vervallen van de kwalificatie afvalstof

Bij consumentenafval geldt feitelijk dat de kwalificatie afvalstof er op zal zitten tot het moment dat, na de bewerking van het afval, de verkregen materialen kwalitatief zodanig zijn dat, zoals arrest C-195/05 in overweging 46 aangeeft, een voortzetting van het gebruiksproces mogelijk is. De criteria die op basis van artikel 6 van richtlijn 2008/98/EG zullen worden ontwikkeld, zullen hier een nader licht op werpen.

Bij een productieresidu dat het predikaat afvalstof heeft, zal dit predikaat komen te vervallen als de nuttige toepassing is voltooid. Conform het Niselli arrest blijven afvalstoffen tot zij in het bewerkingsproces waarvoor zij zijn bestemd afgewerkte producten vormen. Pas op dat moment zijn de afvalstoffen gerecycleerd.

Vanuit het bedrijfsleven wordt al aangegeven dat zij afvalstoffen aan een kwaliteitscontrole onderwerpen teneinde te beoordelen of de afvalstof geschikt is voor hergebruik. Te denken is

hierbij aan de keuring van banden ten behoeve van loopvlakvernieuwing, het testen van mobiele telefoons, het keuren van cartridges, het normeren van bouwstoffen. Bedrijven die dergelijke kwaliteitskeuringen uitvoeren zijn er voorstander van dat het predikaat afvalstof komt te vervallen ná deze keuring en dus vóórdát het materiaal wordt verstuurd naar de inrichting die er weer een product van maakt of de locatie waar het wordt toegepast. Omdat de bewerkingsbedrijven en -locaties zich veelal buiten Nederland bevinden, is het de Nederlandse inzamelaars en kwaliteitsbeoordelingsbedrijven er veel aan gelegen dat er een duidelijk en geharmoniseerd standpunt komt op het punt afvalstof of niet-afvalstof.

Als referentie voor hun materialen trekken de bedrijven een parallel met de status van ingezamelde kleding door charitatieve instellingen. Bij de inzameling van ongesorteerde kleding is er sprake van afvalstoffen. Een visuele controle, een sortering op herbruikbaarheid, een beperkte reparatie of reiniging en het besluit tot hergebruik als kleding doen het predikaat afvalstof vervallen.

Of dit vergelijk op alle fronten opgaat voor bouwstoffen, gebruikte banden, gebruikte mobiele telefoons, gebruikte cartridges e.d. is de vraag. In ieder geval zullen er bedrijven zijn die dergelijke kwaliteitscontroles precies uitvoeren waarbij de zekerheid geldt dat de door hen gesorteerde materialen werkelijk hergebruikt worden. Er zijn echter ook talloze bedrijven waar de controles niet of niet voldoende geschieden. Zolang daarvoor geen uniform vastgestelde maatstaven bestaan, is voor deze materialen onvoldoende goed te borgen dat de afvalstoffen een keuring (zullen) ondergaan en hergebruikt zullen worden. Zodoende zal moeten worden gewacht totdat op Europees niveau de lidstaten criteria hebben vastgesteld om per geval te kunnen bepalen en vaststellen dat er een eind van de afvalstoffase is bereikt.

### **5. LAP1 en de jurisprudentie in dit memo**

Op 25 oktober 2001 zijn in de Staatscourant (nr. 207) op basis van de toenmalige jurisprudentie tien aanwijzingen gepresenteerd om het onderscheid te maken tussen afvalstof en niet-afvalstof. De aanwijzingen zijn:

- 1 de stof is gelijkwaardig aan een overeenkomstige primaire stof
- 2 de stof bezit dezelfde kenmerken als een grondstof
- 3 in de stof zitten geen andere verontreinigingen dan in de overeenkomstige primaire grondstof
- 4 de stof kan rechtstreeks, zonder dat een aan een afvalstof gerelateerde voorbehandeling nodig is, weer worden ingezet in een productieproces dat ook alleen op basis van primaire grondstoffen kan bestaan
- 5 de stof leent zich qua aard en samenstelling voor het gebruik (volgens oorspronkelijke bestemming) dat er van wordt gemaakt
- 6 de stof is beoogd geproduceerd, waarbij de productie kan worden gestuurd
- 7 door de inzet van de stof ontstaat geen enkel additioneel risico ten opzichte van de inzet van de reguliere primaire grondstof
- 8 er hoeven geen bijzondere voorzorgsmaatregelen te worden getroffen voor de inzet van de stof
- 9 de stof heeft geen negatieve waarde
- 10 er is een regulier markt voor de stof.

Uit de arresten van het Hof blijkt dat de definitie van afvalstof breed moet worden uitgelegd en dat een materiaal geen afvalstof is als het zonder verdere bewerking direct inzetbaar is voor het doel waarvoor het bestemd is. Tevens zou de inzet een voortzetting van het productieproces moeten impliceren.

De Raad van State geeft in haar uitspraken van de laatste jaren dezelfde uitleg te zien.

De hiervoor genoemde aspecten uit de arresten sluiten direct aan bij het merendeel van de aanwijzingen. Directe inzetbaarheid zonder bewerking voor een bestemd doel betekent impliciet dat het in te zetten materiaal gelijkwaardig is aan een normaal in te zetten stof, vergelijkbare kenmerken zal hebben en geen verontreiniging zal bevatten. De noodzaak dat het materiaal gelijkwaardig is aan een primaire stof, zoals in aanwijzing 1 is vermeld, doet zich niet voor.

De tussenzin in aanwijzing 4, "zonder dat een aan een afvalstof gerelateerde voorbehandeling nodig is", is niet meer juist. Er mag namelijk geen enkele bewerking aan het materiaal voorafgaand aan de inzet plaatsvinden om het predikaat niet-afvalstof te kunnen verkrijgen.

Aanwijzing 5 sluit, hoewel anders geformuleerd, aan bij de eis dat de inzet van het materiaal overeen moet komen met een inzet die is aan te merken als een voortzetting van het productieproces.

aanwijzing 6 vindt zijn overeenkomst in het zonder verdere bewerking direct inzetbaar zijn van het materiaal. Teneinde aan dit aspect te kunnen voldoen zal men het proces moeten sturen en moeten beogen het materiaal vrij te krijgen in een vorm die recht doet aan de directe inzetbaarheid zonder bewerking.

Aanwijzing 7 komt in de arresten als zodanig niet voor. Niet duidelijk is hoe een additioneel risico ten opzichte van de inzet van een reguliere grondstof vast te stellen dan wel uit te sluiten.

Aanwijzing 8 komt in de jurisprudentie niet direct voor. Een indirecte aanknopng zou kunnen zijn het direct inzetbaar zijn als voortzetting van het productieproces

Aanwijzing 9 en 10 komen in de arresten evenmin naar voren. Als zodanig speelt de waarde van een materiaal geen rol in de afweging. Een regulier markt is evenmin van belang. Dit aspect wordt in feite ondervangen door het feit dat het materiaal direct inzetbaar is als voortzetting van een productieproces.

## **6. De nieuwe kaderrichtlijn**

Op 22 november 2008 is richtlijn 2008/98/EG gepubliceerd. Deze richtlijn is de herziening van de Kaderrichtlijn afvalstoffen. In overweging 22 is aangegeven:

“Er mag geen verwarring bestaan over de diverse aspecten van de definitie van afvalstoffen en indien nodig moeten er passende procedures worden toegepast op bijproducten die geen afvalstoffen zijn enerzijds en op afvalstoffen die niet langer afvalstoffen zijn anderzijds. De definitie van afvalstoffen dient in bepaalde opzichten te worden gespecificeerd, en daarom moet in deze richtlijn duidelijk worden gemaakt:

- wanneer stoffen of voorwerpen die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats op het vervaardigen van die stoffen gericht is, bijproducten en geen afvalstoffen zijn. De beslissing dat een stof geen afvalstof is, kan alleen worden genomen op grond van een gecoördineerde, op gezette tijden te actualiseren beleidslijn, en mag niet strijdig zijn met de bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid. Indien het gebruik van een bijproduct is toegestaan krachtens een milieuvergunning of algemene milieuvoorschriften, kan dit door de lidstaten worden gebruikt als instrument om te besluiten dat er al met al geen negatieve gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid te verwachten zijn; een voorwerp of stof mag alleen als bijproduct worden beschouwd als er aan bepaalde voorwaarden is voldaan. Aangezien bijproducten behoren tot de categorie producten, moet bij de uitvoer van bijproducten worden voldaan aan de vereisten van de desbetreffende communautaire wetgeving; en
- in welke gevallen een bepaalde stof niet langer een afvalstof is, door vaststelling van ter zake dienende criteria die een hoge mate van milieubescherming en economische en milieuvoordelen bieden; categorieën afvalstoffen waarvoor "einde-afvalfase"-specificaties en -criteria zouden kunnen worden bepaald, zijn, onder meer, bouw- en sloopafval, bepaalde soorten as en slakken, metaalschroot, aggregaten, banden, textiel, compost, papier- en glasafval. Een nuttige toepassing voor het bereiken van de einde-afvalfase-status kan beperkt blijven tot een controle van de afvalstof, waarbij wordt nagegaan of zij voldoet aan de criteria om niet langer als afvalstof te gelden.”

Artikel 5, *Bijproducten*, vermeldt:

1. Een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productieproces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, kan alleen als een bijproduct en niet als een afvalstof in de zin van artikel 3, punt a), worden aangemerkt, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
  - a) het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt;
  - b) de stof of het voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder verdere andere behandeling dan die welke bij de normale productie gangbaar is;
  - c) de stof of het voorwerp wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces; en
  - d) verder gebruik is rechtmatig, m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.
2. Uitgaande van de in lid 1 gestelde voorwaarden kunnen maatregelen worden vastgesteld om te bepalen volgens welke criteria een stof of een voorwerp kan worden aangemerkt als bijproduct en niet als afvalstof in de zin van artikel 3, punt 1). Deze maatregelen, die niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn beogen te wijzigen door haar aan te vullen, worden vastgesteld volgens de in *artikel 39, lid 2*, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing.

Artikel 5 is gebaseerd op de Europese jurisprudentie, eerder genoemd in deze notitie. In februari 2007 heeft de Commissie een leidraad gepubliceerd betreffende afvalstoffen en bijproducten. Deze leidraad is opgesteld naar aanleiding van discussiepunten over de interpretatie van de definitie van afvalstoffen. Aan de hand van de relevante Europese jurisprudentie, eerder in de notitie opgesomd, wordt geprobeerd het onderscheid afvalstof-bijproduct te duiden. In de leidraad is een beslisboom opgenomen die gebruikt kan worden bij de bepaling volgens bovenstaande criteria of een productieresidu een bijproduct is of een afvalstof. Deze beslisboom is als bijlage 1 te vinden aan het eind van deze notitie.

Artikel 6, *Niet langer als afvalstof aan te merken stoffen*, vermeldt:

1. Sommige specifieke afvalstoffen zijn niet langer afvalstoffen in de zin van artikel 3, punt a), wanneer zij een behandeling, waaronder een recyclingsbehandeling, voor nuttige toepassing hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die opgesteld moeten worden onder de volgende voorwaarden:

- a) de stof of het voorwerp wordt algemeen gebruikt voor specifieke doelen;
- b) er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
- c) de stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de onder a) bedoelde specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen; en tevens
- d) het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

De criteria omvatten, indien nodig, grenswaarden voor verontreinigende stoffen, en houden rekening met eventuele nadelige gevolgen van de stof of het voorwerp.

2. De maatregelen betreffende het aannemen van die criteria en de omschrijving van de afvalstoffen, die niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn beogen te wijzigen door haar aan te vullen, worden vastgesteld volgens de in artikel 36, lid 2, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing. Specifieke criteria voor de "einde-afvalfase" moeten onder meer tenminste worden overwogen voor aggregaten, papier, glas, metaal, banden en textiel.
3. Afvalstoffen die, onder de in de leden 1 en 2 gestelde voorwaarden en specifieke criteria niet langer als afvalstoffen gelden, gelden ook niet langer als afvalstoffen voor het halen van de in de Richtlijnen 94/62/EG, 2000/53/EG, 2002/96/EG en 2006/66/EG en andere toepasselijke communautaire wetgeving vastgestelde doelstellingen voor nuttige toepassing en recycling, mits aan de vereisten op het gebied van nuttige toepassing of recycling van die wetgeving is voldaan.
4. Indien er geen volgens de in de leden 1 en 2 bedoelde procedure op communautair niveau bepaalde criteria bestaan, kunnen de lidstaten, met inaanmerkingneming van de toepasselijke rechtspraak, per geval beslissen of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is. Zij stellen de Commissie overeenkomstig Richtlijn 98/34/EG van het Europees Parlement en de Raad van van 22 juni 1998 betreffende een informatieprocedure op het gebied van normen en technische voorschriften<sup>1</sup> van dergelijke beslissingen in kennis, voor zover die richtlijn zulks voorschrijft.

De nieuwe Kaderrichtlijn treedt in werking op 12 december 2008. Tot 12 december 2010 hebben de lidstaten om hun nationale regelgeving in overeenstemming te brengen met de richtlijn. De Commissie en de lidstaten zullen de komende tijd de criteria dienen uit te werken als aangegeven in artikel 6 lid 2. Op dit moment is het te vroeg om in deze notitie vooruit te lopen op deze ontwikkelingen.

---

<sup>1</sup> PB L 204 van 21.7.1998, blz. 37. Richtlijn laatstelijk gewijzigd bij Richtlijn 2006/96/EG van de Raad (PB L 363 van 20.12.2006, blz. 81).

## **7. Samenvatting en nieuw toetsingskader**

Duidelijk is dat de feitelijke omstandigheden te allen tijde een belangrijke rol zullen spelen in het vraagstuk afvalstof of niet-afvalstof. Tevens is duidelijk dat er altijd verschillen van inzicht zullen bestaan over de importantie en over de interpretatie van gepresenteerde feiten. Op grond van de vermelde jurisprudentie is eveneens duidelijk dat het begrip afvalstof niet restrictief doch breed moet worden uitgelegd. Voorts is duidelijk dat de tien aanwijzingen, zoals deze in LAP1 waren geformuleerd, in de overwegingen van de bovenstaande arresten en uitspraken niet aan de orde komen en dat zij op een indirecte manier uit de overwegingen zijn af te leiden.

### Is het predikaat afvalstof op het materiaal van toepassing?

1. betreft het materiaal een consumptieresidu of een productieresidu?  
Aangeven hoe en waar het materiaal is ontstaan c.q. is vrijgekomen.
2. ondergaat het materiaal voordat het wordt toegepast een bewerking?  
a: zo ja, op welke wijze en met welk doel wordt het materiaal (nog) bewerkt?  
b: zo nee, is het materiaal zonder verdere bewerking direct inzetbaar voor het doel waarvoor het bestemd is? Wat is het doel waarvoor het materiaal bestemd is en hoe vindt de toepassing plaats?  
( deze vraag dient om het onderscheid tussen productieresidu en bijproduct vast te stellen)
3. wordt het materiaal zodanig toegepast dat er sprake is van een voortzetting van het productieproces of van een integrerend deel van het productieproces?  
Aangeven op welke wijze en waar deze voortzetting zich manifesteert en waarom dit als een voortzetting of een integrerend deel van het productieproces is aan te merken.
4. wordt het materiaal direct toegepast of wordt het materiaal, in afwachting van een toepassing, gedurende onbepaalde tijd in opslag genomen?  
Aangeven op welke wijze de toepassing geschiedt dan wel hoe lang een mogelijke opslagperiode zal bedragen.

### Kan het predikaat afvalstof, die op het materiaal zit, vervallen?

- A. betrof het materiaal een afvalstof?  
Aangeven hoe en waar het materiaal is ontstaan c.q. is vrijgekomen.
- B. Is de nuttige toepassing afgerond?  
Op welke wijze is de afvalstof bewerkt of onderzocht?  
Is er regelgeving of normering op basis waarvan de herbruikbaarheid van de afvalstof is onderzocht? Zo ja, welke regelgeving of normering?  
Waar en hoe zal de afvalstof worden ingezet in een productieproces?  
Levert de inzet van de afvalstof een nadelig effect op voor het milieu of de menselijke gezondheid?
- C. is er sprake van een reguliere markt voor het materiaal? Hoe en waar wordt het materiaal toegepast en waarom kan worden gesteld dat er sprake zou zijn van een voortzetting van een gebruiksproces?
- D. heeft het materiaal een positieve of negatieve waarde en hoeveel is deze waarde?



**Bijlage I - een beslisboom of een materiaal een afvalstof dan wel een bijproduct is.**

