



# Handreiking afvalstof of niet-afvalstof - versie 1.4 - januari 2025

Uitleg voor bedrijven en bevoegde gezagen over de beoordeling van de afvalstatus van materialen

Versie 1.4 bij LAP3 – januari 2025

## Versie 1.4 bij LAP3

# Handreiking afvalstof of niet-afvalstof

### **Versie 1.4**

Deze handreiking Afvalstof of niet-afvalstof hoort bij het Landelijk Afvalbeheerplan (LAP) en is geldig tot het moment van inwerkingtreding van de opvolger van het LAP, het Circulair Materialenplan (CMP).

De actuele handreiking Afvalstof of niet-afvalstof is te vinden via [www.afvalcirculair.nl/afvalstof-of-niet-afvalstof/handreiking-afvalstof/](http://www.afvalcirculair.nl/afvalstof-of-niet-afvalstof/handreiking-afvalstof/).

Voor het ontwerp-CMP is ook een bijbehorende handreiking opgesteld, de inspraakversie voor het CMP. Deze inspraakversie hoort specifiek bij het ontwerp-CMP. Het ontwerp-CMP is te vinden via [Home - Circulair Materialenplan](#). Na de inspraakronde zal de handreiking worden omgevormd tot een zelfstandig leesbare notitie die een volledig overzicht zal bieden voor alle aspecten van het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof. Die zelfstandige notitie zal beschikbaar zijn op het moment dat het CMP in werking treedt.

# Inhoud

1.	Inleiding .....	4
1.1	Circulaire economie en duidelijkheid over het begrip 'afvalstof' .....	4
1.2	Beleidslijn Landelijk afvalbeheerplan 3 en deze handreiking.....	4
1.3	Doel en status handreiking.....	5
1.4	Aanvullende hulpmiddelen: handreikingen en afvaltoets.....	5
1.5	Schema toetsingskader 'Afvalstof of niet-afvalstof' .....	6
2.	Afvalstof of niet-afvalstof – algemene uitgangspunten .....	9
2.1	Inleiding .....	9
2.2	Toelichting op de algemene uitgangspunten .....	10
2.3	Einde-afvalcriteria en bijproductcriteria .....	22
2.4	Uitgezonderde materialen .....	23
3.	Toetsingskader zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik van materialen .....	25
3.1	Inleiding .....	25
3.2	Zeker gebruik .....	32
3.3	Rechtmatig gebruik.....	35
3.4	Voldoende hoogwaardig gebruik.....	38
3.5	Aanvullende voorwaarden bijproducten .....	39
4.	Uitvoeren afvalstatusbeoordeling .....	42
5.	Bijlage afkortingen .....	43

# 1. Inleiding

## 1.1 Circulaire economie en duidelijkheid over het begrip 'afvalstof'

Het kabinet heeft in het Rijksbrede programma Circulaire Economie de ambitie geuit om in 2050 een volledig circulaire economie gerealiseerd te hebben. Een circulaire economie staat voor een economisch systeem waarin het behoud van natuurlijk kapitaal als uitgangspunt wordt genomen en waarbij zoveel mogelijk gebruik wordt gemaakt van hernieuwbare en algemeen beschikbare grondstoffen. Daartoe worden grondstoffen optimaal ingezet en (her)gebruikt zonder onaanvaardbare risico's voor de menselijke gezondheid en het milieu en worden primaire grondstoffen, voor zover deze nog nodig zijn, op duurzame wijze gewonnen.

Met andere woorden: binnen een circulaire economie worden stoffen, mengsels en voorwerpen (hierna 'materialen') zo lang en zo hoogwaardig mogelijk in het economisch verkeer gehouden op een wijze die verantwoord is vanuit het oogpunt van milieu en volksgezondheid.

Reststromen worden in een circulaire economie steeds vaker als grondstof toegepast. Hierdoor is er behoefte ontstaan aan een beter op de circulaire economie toegesneden en samenhangend begrippenkader voor afvalstoffen, aldus het Rijksbrede programma. Hier is onder meer invulling aan gegeven in het derde Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029 (LAP3) waarin een algemene beleidslijn is opgenomen over de uitleg en toepassing van het begrip 'afvalstof' en de begrippen 'zich ontdoen', 'voortgezet gebruik', 'bijproduct' en 'einde-afval'.

### Verduidelijking van het begrip 'afvalstof'

Het onderscheid tussen materialen die wel en materialen die geen afvalstof zijn, is voor de houder van een materiaal van belang, omdat verschillende wettelijke regimes van toepassing zijn:

- voor materialen die geen afvalstoffen zijn, gelden de stoffenregelgeving (met name de Verordening inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen, oftewel REACH), de regelgeving voor specifieke categorieën producten (bijv. elektrische apparatuur, meststoffen) en eventuele private normen, beoordelingsrichtlijnen, certificeringssystemen en (conformiteits)verklaringen;
- voor materialen die afvalstoffen zijn, geldt het specifieke afvalstoffenregime, zoals vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra), de Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) en de Wet milieubeheer (Wm), en in specifieke regelgeving voor bepaalde afvalstoffen, zoals afgedankte batterijen en afgedankte apparaten, of voor specifieke handelingen met afvalstoffen (bijvoorbeeld vervoer of recycling van bepaalde afvalstromen). Ook kan op afvalstoffen andere regelgeving dan de Wm van toepassing zijn (zie par. 2.4).

Het begrip 'afvalstof' is sinds 1975 gedefinieerd in de Kra als "elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, wil ontdoen of moet ontdoen". Bij de wijziging van deze richtlijn in 2008 zijn naast de definitie van het begrip 'afvalstof' (art. 3) twee nieuwe bepalingen geïntroduceerd om onderscheid te maken tussen afvalstoffen en niet-afvalstoffen: art. 5 (bijproducten) en art. 6 (einde-afvalstatus).

## 1.2 Beleidslijn Landelijk afvalbeheerplan 3 en deze handreiking

In hoofdstuk B.6 van LAP3 is de algemene beleidslijn opgenomen die geldt bij de uitleg en toepassing van de definitie van het begrip afvalstof ('zich ontdoen'), de voorwaarden en criteria voor de bijproductstatus en de voorwaarden en criteria voor het vervallen van de afvalstatus (einde-afval). Deze beleidslijn is gebaseerd op en ter verduidelijking van de uitgangspunten die in de Wm, Kra en de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) over het begrip afvalstof en de bijproduct- en einde-afvalstatus zijn neergelegd.

Op grond van art. 10.14 Wm moet het bevoegd gezag rekening houden met LAP3, en de daarin opgenomen beleidslijn, bij het nemen van besluiten waarbij de afvalstatus van materialen aan de orde is. In hoofdstuk B.6 van het LAP3 is aangegeven dat de beleidslijn nader wordt uitgewerkt in een handreiking voor de uitvoeringspraktijk. Doel van deze handreiking is om de beleidslijn nader

toe te lichten, mede aan de hand van relevante en actuele jurisprudentie en andere relevante documenten<sup>1</sup>.

### 1.3 Doel en status handreiking

Het doel van de handreiking is om bedrijven en overheden handvatten te bieden bij het beoordelen van de afvalstatus van materialen. De handreiking ondersteunt om te komen tot een zoveel mogelijk uniforme toepassing van de begrippen 'afvalstof' ('zich ontdoen'), 'voortgezet gebruik', 'bijproduct' en 'einde-afvalstatus' in de uitvoeringspraktijk. Daarom worden bedrijven en het bevoegd gezag nadrukkelijk verzocht de handreiking toe te passen.

#### Bevoegd gezag

In Nederland zijn in de meeste gevallen de colleges van burgemeester en wethouders of gedeputeerde staten, en vaak namens hen de omgevingsdiensten, het bevoegd gezag. Zij beoordelen in het kader van de uitoefening van hun reguliere bevoegdheden inzake vergunningverlening, toezicht en handhaving per geval of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof op dat moment.

De Inspectie leefomgeving en transport (ILT) is bij de import en export van afval van en naar het buitenland bevoegd gezag met betrekking tot de EVOA.

Deze handreiking geeft een nadere uitleg aan het toetsingskader van de begrippen 'afvalstof', 'bijproduct' en 'einde-afvalstatus' en de toepassing daarvan en is bedoeld als een dynamisch document dat zo nodig zal worden geactualiseerd met recente jurisprudentie en beleidsinzichten. Deze handreiking geeft uitleg bij deze wettelijke bepalingen en hoe die toegepast moeten worden in de praktijk.

#### Richtsnoeren

In de artikelen 5, 6 en 38 Kra en de overwegingen 16, 17 en 61 van de wijzigingsrichtlijn is neergelegd dat lidstaten "passende maatregelen" moeten nemen ten aanzien van de bijproductstatus en einde-afvalstatus om zo duurzaam grondstoffengebruik te faciliteren, industriële symbiose te bevorderen en exploitanten in markten voor secundaire grondstoffen meer zekerheid te verschaffen over de afvalstatus.

Naast de omzetting van de voorwaarden van de artikelen 5 en 6 Kra in nationale wetgeving, het vaststellen van specifieke bijproduct- en einde-afvalcriteria op basis van deze voorwaarden en het voorzien in handhavingsprocedures, kunnen deze maatregelen onder meer bestaan uit het vaststellen van richtsnoeren, ofwel guidancedocumenten, het nemen van besluiten per geval en het treffen van andere procedures voor de ad-hoc toepassing van de voorwaarden voor bijproducten en einde-afval.

Ook benadrukt de wijzigingsrichtlijn het belang van richtsnoeren, samen met de uitwisseling van informatie en praktijkvoorbeelden, in relatie tot een gemeenschappelijke interpretatie en toepassing in de praktijk van de afvalstoffendefinitie, met inbegrip van de term 'zich ontdoen'. Hierbij wordt er op gewezen dat "rekening moet worden gehouden met circulaire bedrijfsmodellen waarin bijvoorbeeld een stof of voorwerp wordt overgedragen van een houder aan een andere zonder het voornemen om zich van die stof of dat voorwerp te ontdoen."

### 1.4 Aanvullende hulpmiddelen: handreikingen en afvaltoets

Handreikingen zijn bedoeld om meer duidelijkheid te geven over de vraag of materialen een afvalstof of niet-afvalstof zijn. Een handreiking geeft concrete handvatten voor deze beoordeling en legt uit hoe de (afval-)wet- en regelgeving toegepast moet worden voor een specifiek materiaal. Een overzicht van de opgestelde handreikingen is hier te vinden.

Een handreiking is niet juridisch bindend, maar is een hulpmiddel. Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bij het beantwoorden van de vraag of biomassa een

<sup>1</sup> Bijvoorbeeld de handreiking 'Handreiking plantaardige productieresiduen die toegepast worden als diervoeder'.

afvalstof is, aansluiting gezocht bij de handreiking onbehandeld hout. Zie de uitspraak van de Afdeling van [1 september 2021](#).

Daarnaast is er online een [afvaltoets](#) te vinden. In de afvaltoets worden verschillende vragen gesteld om de houder van een materiaal te ondersteunen om zelf een beoordeling doen om te komen tot een indicatie van de afvalstatus van zijn materiaal in een specifiek geval.

## 1.5 Schema toetsingskader 'Afvalstof of niet-afvalstof'

Op verschillende momenten in de materialencyclus kan een materiaal een afvalstof worden of weer als niet-afvalstof terug in de economie worden gebracht. De drie verschillende routes die een materiaal kan afleggen zijn schematisch weergegeven in het toetsingskader afvalstof of niet-afvalstof, zie figuur 1.

Allereerst moet bekeken worden of er in een bepaalde situatie al overduidelijk sprake is van een afvalstof. Wanneer het aannemelijk is dat het materiaal gezien vanuit de houder in beginsel een afvalstof is, bijvoorbeeld doordat het materiaal in een afvalbak zit, moet de einde-afvalroute gevolgd worden.

Het toetsingskader geeft een aantal indicatoren om te bepalen wanneer het aannemelijk is dat het materiaal in beginsel een afvalstof is. Dit is geen limitatieve lijst en de indicatoren zullen altijd bekeken moeten worden per geval en in het licht van alle relevante feiten en omstandigheden.

Is het voldoende aannemelijk dat het materiaal vanuit de houder gezien een afvalstof is? Dan wijst het toetsingskader naar de 'einde-afvalroute'. Onder andere is dan een handeling van nuttige toepassing vereist om de afvalstof niet langer als afvalstof te beschouwen. Meer toelichting op het begrip 'nuttige toepassing' vind je zowel in par. 2.2.6 als in par. 3.1.3. Is het niet voldoende aannemelijk dat een materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is? Dan wijst het toetsingskader naar de routes 'bijproduct' en 'voortgezet gebruik'.

Voordat een volgende stap genomen kan worden in het toetsingskader moet steeds eerst bepaald worden of er specifieke wetgeving van toepassing is die ontdoen en/of verwijdering van het materiaal eist. Dit geldt voor alle drie de routes. Dit is bijvoorbeeld het geval voor stoffen die zijn opgenomen in bijlagen I van de [POP-verordening](#), de stoffen uit bijlage XIV van [REACH](#) en bepaalde asbesthoudende materialen. Deze materialen moeten altijd als afvalstoffen worden behandeld. Bij materialen met POP-stoffen boven de grenswaarden die opgenomen zijn in bijlage IV van de POP-verordening moeten de POP-stoffen altijd worden vernietigd of worden omgezet.

Wanneer dergelijke specifieke wetgeving ontbreekt moet er, voor wat betreft materialen waarvan het niet meteen aannemelijk is dat dit afvalstoffen zijn, bekeken worden of het gaat om een productieproces waaruit een productieresidu ontstaat. Het gaat hier dan om productieprocessen in de ruime zin van het woord, waarbij de productiefactoren kapitaal, arbeid, technologie en grond (input), worden ingezet. Een productieresidu is 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. Hierop is de bijproductroute van toepassing.

Als er geen sprake is van een productieresidu afkomstig uit een productieproces, kan er nog steeds sprake zijn van een niet-afvalstof door de route van voortgezet gebruik te volgen. Het gaat hier om materialen die worden hergebruikt of op een andere manier worden gebruikt. Bijvoorbeeld het verkopen van kleding van een particulier aan een andere particulier.

Vervolgens moet bij de routes voor einde-afval en bijproduct steeds eerst bekeken worden of er criteria zijn in Europese of nationale regelgeving. Zo zijn er bijvoorbeeld EU-verordeningen met betrekking tot metaalschroot, kringloopglas en koperschroot, en specifieke nationale ministeriële regelingen voor steenachtig bouw- en sloopafval. Als deze criteria er zijn, moet de afvalstatusbeoordeling plaatsvinden op basis van de in de betreffende regelgeving opgenomen criteria. Een overzicht van de einde-afvalcriteria is hier te vinden en voor bijproduct [hier](#).

Als er geen criteria zijn, zoals voor de route voortgezet gebruik, dan moet er gekeken worden naar de indicatieve toetsingsgronden.

## **Uitleg begrippen 'voorwaarden', 'toetsingsgronden', en 'criteria'**

### **Voorwaarden**

Voorwaarden voor bijproducten en einde-afval, zoals weergegeven in artikelen 1.1, lid 4, en 1.1, lid 6 Wm. In het geval dat er geen criteria zijn, moet de houder van het materiaal in kwestie aantoonbaar aan de relevante voorwaarden voldoen om te spreken van een bijproduct of van einde-afval. Zie voor nadere uitleg hoofdstuk 3.

### **Toetsingsgronden**

Indicatieve gronden die gebruikt kunnen worden om te toetsen of aan de voorwaarden voor de bijproduct- of einde-afvalstatus of de definitie van het begrip afvalstoffen ('zich ontdoen') wordt voldaan.

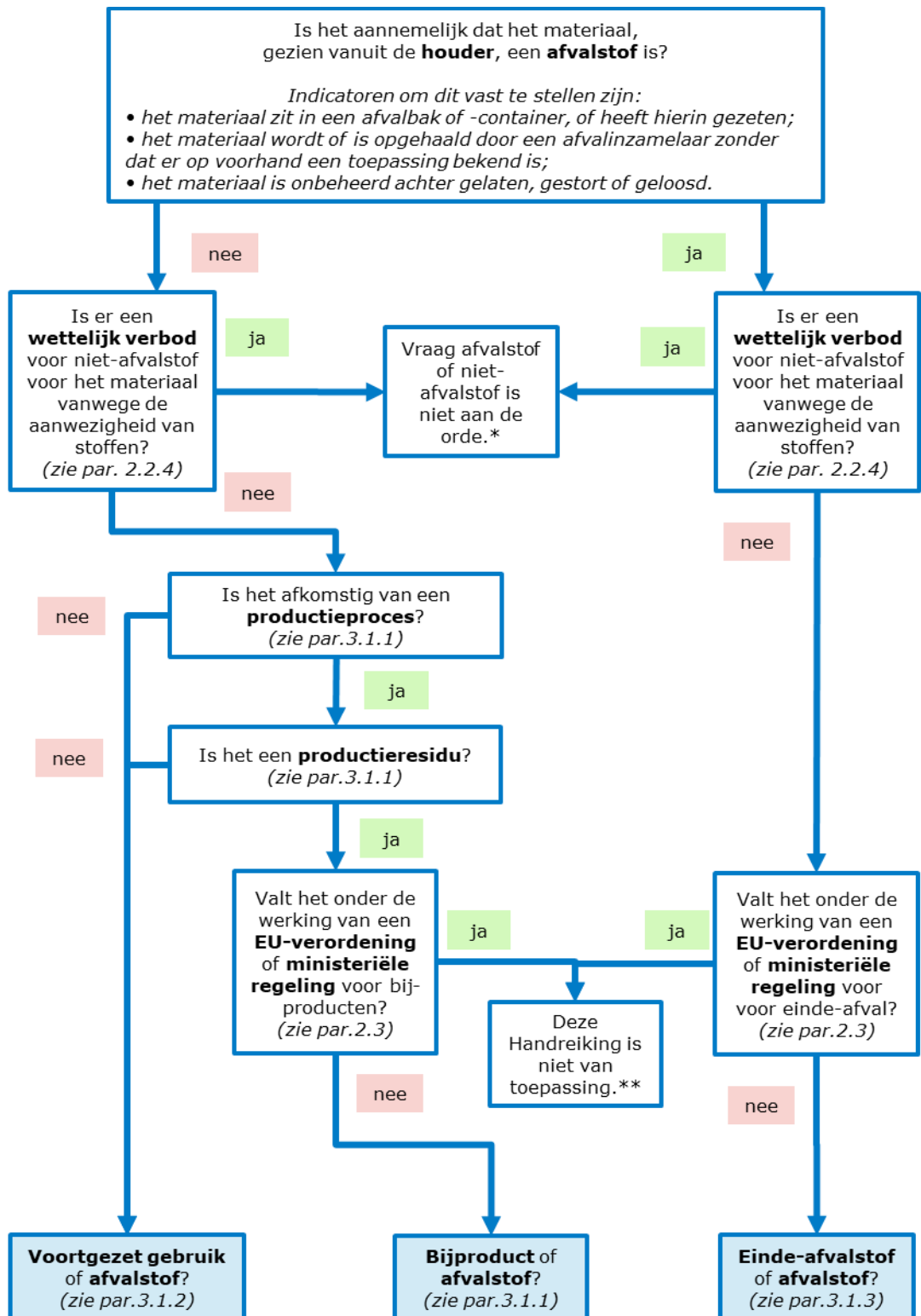
De toetsingsgronden gelden alleen als er geen criteria zijn en kunnen gebruikt worden bij de per-gevalbenadering. Deze toetsingsgronden zijn: zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik. Zie voor nadere uitleg par. 2.2.10 en hoofdstuk 3.

### **Criteria**

Nationale of EU-bijproduct- of einde-afvalcriteria, die bedoeld zijn om een uniforme uitleg te geven aan de bijproduct- of einde-afvalstatus voor één afgebakende materialen- of afvalstoffenstroom. Deze criteria worden op nationaal niveau in ministeriële regelingen neergelegd en op EU-niveau in verordeningen. De criteria geven toepassing aan de voorwaarden en worden nationaal vastgesteld op basis van artikelen 1.1, lid 4 en 1.1, lid 6 Wm. De bevoegdheid daarvoor is geregeld in de artikelen 1.1, lid 5 en lid 7 Wm. Zie voor nadere uitleg par. 2.3.

Als er na het doorlopen van één van de drie routes sprake blijkt te zijn van een afvalstof, dan is het mogelijk dat het materiaal na een nuttige toepassing alsnog de einde-afvalstatus heeft. Na de nuttige toepassing moet dan aan de voorwaarden van art. 1.1, lid 6 Wm worden voldaan. Hiervoor kan de einde-afvalroute in het toetsingskader (nogmaals) doorlopen worden.

figuur 1; Toetsingskader afvalstof of niet-afvalstof



\*Het materiaal moet vanwege een wettelijk verbod op in de handel brengen, op de markt aanbieden en/of gebruik van een stof als afvalstof worden behandeld. Afhankelijk van de stof en materiaal kan het mogelijk zijn dat het materiaal na een afvalbehandeling mogelijk einde-afval kan worden.  
 \*\*De status van het materiaal moet beoordeeld worden op basis van de criteria in de EU-verordening of ministeriële regeling. Deze handreiking is ter ondersteuning van een inhoudelijke beoordeling voor materialen en toepassingen waarvoor geen criteria wettelijk zijn vastgesteld.



## 2. Afvalstof of niet-afvalstof – algemene uitgangspunten

### 2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beschrijft de algemene uitgangspunten die voortvloeien uit de Kra en de Wm en de daarop gebaseerde jurisprudentie. Deze uitgangspunten zijn van belang bij iedere afvalstatusbeoordeling. Dus ongeacht of het gaat om bijproducten, om materialen die (verder) worden gebruikt (voortgezet gebruik) of om materialen afkomstig uit afvalstoffen door recycling of andere nuttige toepassing (einde-afvalstatus).

#### **Algemene uitgangspunten bij de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof**

1. Het begrip 'afvalstof' moet ruim worden uitgelegd en vereist een beoordeling per geval op basis van alle feiten en omstandigheden van dat geval; (zie par. 2.2.1)
2. Een beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval moet plaatsvinden in het licht van de doelstellingen van de Kra; (zie par. 2.2.2)
3. Intentie en gedrag van de houder en de omstandigheid of een materiaal wel of geen last is voor de houder zijn aspecten die van bijzondere betekenis zijn bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden van een concreet geval; (zie par. 2.2.3)
4. Wanneer er voor de houder een wettelijke plicht bestaat om zich van het materiaal te ontdoen, is sprake van een afvalstof; (zie par. 2.2.4)
5. Ook als er geen afgifte plaatsvindt aan een ander kan sprake zijn van een afvalstof ('zich ontdoen'); (zie par. 2.2.5)
6. Het enkele feit dat een materiaal voorafgaand aan het gebruik een (voor)behandeling moet ondergaan, betekent niet automatisch dat het een afvalstof is; (zie par. 2.2.6)
7. Wanneer een afvalstof in strijd met de wettelijke mengverboden wordt gemengd (waaronder verdund) met een niet-afvalstof moet het mengsel als afvalstof gekwalificeerd worden; (zie par. 2.2.7)
8. De bewijslast over de afvalstatus van een materiaal rust op de houder van het materiaal. De afvalstatus van het materiaal moet duidelijk zijn op het moment dat de eerste houder het materiaal afgeeft aan een ander en op het moment dat iedere daaropvolgende houder het materiaal ontvangt; (zie par. 2.2.8)
9. Wanneer in het kader van internationaal transport de bevoegde autoriteiten in het land van verzending en het land van ontvangst het niet eens zijn over de vraag of al dan niet sprake is van een afvalstof, moet het betrokken materiaal voor de toepassing van de EVOA als afvalstof worden behandeld. Met andere woorden: het 'strengste' regime geldt (zie par. 2.2.9)
10. In het licht van de doelstellingen van de Kra speelt bij de beoordeling van de feiten en omstandigheden een belangrijke rol of verder gebruik van een materiaal aantoonbaar zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig is (zie par. 1.5 en 2.2.10).

## 2.2 Toelichting op de algemene uitgangspunten

### 2.2.1 Ruime uitleg van het begrip afvalstof en beoordeling per geval (uitgangspunt 1)

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

#### **Afvalstoffen**

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

De zinsnede “stoffen, mengsels of voorwerpen” wordt in deze handreiking, evenals in hoofdstuk B.6 van LAP3, zo veel mogelijk vervangen door ‘materialen’.

#### **Ruime uitleg**

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

Dus op basis van de definitie van het begrip afvalstof kan in beginsel elke stof of elk voorwerp een afvalstof zijn, wanneer de houder zich daarvan ontdoet, wil of moet ontdoen. De beoordeling of sprake is van een afvalstof (‘zich ontdoen’) moet steeds plaatsvinden in het licht van alle feiten en omstandigheden van het specifieke geval. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de doelstellingen van de [Kra](#).

Hieruit volgt dat bijvoorbeeld ook materialen die voor economisch hergebruik geschikt zijn en/of zonder risico’s voor het milieu of de menselijke gezondheid kunnen worden toegepast een afvalstof zijn wanneer de houder besluit zich daarvan te ontdoen, of wanneer hij zich daarvan wil of moet ontdoen. Materialen met een positieve economische waarde en/of materialen die niet schadelijk zijn voor mens en milieu kunnen dus niet zonder meer van het ruim gedefinieerde begrip afvalstoffen worden uitgezonderd.

#### **Beoordeling per geval**

Uit bovenstaand toelichting op de ‘ruime uitleg’ blijkt dat de afvalstatus steeds moet worden beoordeeld in het licht van de voor dat materiaal specifieke feiten en omstandigheden (zie het hierboven genoemde arrest ARCO Chemie Nederland, het arrest Commune de Mesquer (HvJ-EU 24 juni 2008, C-188/07, [ECLI:EU:C:2008:359](#)) en het arrest Shell (HvJ-EU 12 december 2013, C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#))). Dus steeds is een beoordeling per geval nodig. In het arrest Tronex is dit uitgangspunt bevestigd (HvJ-EU 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:150](#)).

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

Van belang bij een afvalstatusbeoordeling is dat de toepassing (als specifiek feit) bekend moet zijn. Dit is nodig om onder andere te kunnen beoordelen of er sprake is van zeker gebruik (zie par. 3.2) en te toetsen of wordt voldaan aan de wettelijke vereisten voor de toepassing. Dit volgt onder andere uit het feit dat in voorwaarde d voor bijproduct is opgenomen dat ‘verder gebruik is rechtmatig ... voor het specifieke gebruik...’.

Een beoordeling per geval houdt ook in dat de beoogde ‘toepassing’ van een specifieke stroom voldoende eenduidig moet zijn. Verschillende toepassingen van een stroom moeten daarom ieder apart worden beoordeeld. De herkomst van een materiaal moet eveneens eenduidig zijn. Een op het eerste gezicht vergelijkbaar materiaal, maar van verschillende herkomst, zal apart worden beoordeeld.

Per geval beoordelen houdt ook in dat het moment in de keten van belang is. Dit omdat de specifieke feiten en omstandigheden anders kunnen zijn op verschillende momenten in de keten.

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

## **2.2.2 Beoordeling in het licht van milieubescherming en behoud van natuurlijke hulpbronnen (uitgangspunt 2)**

Bij de beoordeling per geval moet volgens de rechtspraak van het HvJ-EU (zie par. 2.2.1) rekening worden gehouden met de doelstelling van de Kra en moet ervoor worden gewaakt dat geen afbreuk wordt gedaan aan de doeltreffendheid van de richtlijn.

De Kra kent een tweeledige milieudoelstelling (art. 1):

- milieubescherming: bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door preventie of beperking van de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen;
- efficiënt grondstoffengebruik: beperking van de gevolgen in het algemeen van het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen en verbetering van de efficiëntie van het gebruik ervan.

Beide onderdelen van de doelstelling zijn richtinggevend voor iedere beslissing over de afvalstatus; niet alleen voor de houder van een materiaal, maar ook voor het bevoegd gezag bij het nemen van besluiten in het kader van vergunningverlening, toezicht en handhaving en bij het afgeven van bestuurlijke rechtsoordelen.

Ten opzichte van producten in hun normale gebruiksfase, lopen producten die aan het einde van hun levenscyclus zijn gekomen een verhoogd risico:

1. dat ze onbeheerd worden achtergelaten of ongecontroleerd worden geloosd of verwijderd; of
2. dat ze zodanig (onverantwoord) worden gebruikt dat nadelige gevolgen voor het milieu en/of de menselijke gezondheid kunnen optreden.

Ditzelfde geldt voor materialen die overblijven bij bijvoorbeeld productieprocessen, in de consumptie- en gebruiksfase of in de dienstensector. Bij het onbeheerd achterlaten en ongecontroleerde lozing of verwijdering zijn de risico's in deze gevallen meestal evident. Over het algemeen vormt het materiaal voor de houder dan een last. Ook op termijn bestaat er vaak geen zekerheid over het gebruik van het materiaal. In dat geval moet, gelet op de rechtspraak, al snel de afvalstatus worden aangenomen.

Een voorbeeld hiervan biedt de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de Obsidiaan-zaak (ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1065). Obsidiaan is een bodembedreigende stof die bij verwerking van een bepaalde afvalstroom vrijkomt. In deze zaak was het obsidiaan vele jaren blijven liggen op een bedrijventerrein. Dat het obsidiaan zou kunnen worden toegepast als bouwstof, betekent volgens de rechter niet dat het geen afvalstof is. Hierbij was voor de rechter van belang dat het materiaal jarenlang was blijven liggen, zonder dat de houder er een bestemming voor heeft kunnen vinden.

Het risico op zodanig (onverantwoord) gebruik dat nadelige gevolgen voor mens of milieu kunnen optreden, is vaak moeilijk te beoordelen. De omstandigheid dat een materiaal 'gevaarlijke' eigenschappen heeft, bepaalt op zichzelf namelijk nog niet dat er sprake is van een afvalstof. Ook reguliere producten en grondstoffen kunnen immers gevaarlijke eigenschappen hebben.

Wel bepalend is of het verder gebruik van een materiaal voor een specifieke toepassing zeker en rechtmatig is, d.w.z. in overeenstemming is met toepasselijke wetgeving en andere voorschriften. In het arrest ARCO Chemie Nederland (HvJ-EU 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, ECLI:EU:C:2000:318) geeft het HvJ-EU aan dat wanneer een materiaal zich qua samenstelling niet leent voor hetgeen dat ervan wordt gemaakt of wanneer voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen, dit wel een aanwijzing is dat sprake is van een afvalstof.

In rechtsoverweging 66 van het arrest TPS NOLO (Geobal) (HvJ-EU 14 maart 2019, C399/17, ECLI:EU:C:2019:200) is een overweging van dezelfde strekking te vinden. Niet het feit dat de stof gevaarlijk is, geeft de doorslag of er sprake is van een afvalstof. Wat telt is het antwoord op de vraag of het resultaat van de bewerking geen overwegende risico's met zich meebrengt voor het milieu en/of de volksgezondheid.

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

Kortom, of een eventuele bijzondere voorzorgsmaatregel in het licht van de doelstellingen van de Kra reden is om te spreken van een afvalstof, moet steeds per geval worden beoordeeld met inachtneming van alle omstandigheden. Een extra controle op zuiverheid en geschiktheid van een door recycling verkregen materiaal hoeft niet per se te betekenen dat dit materiaal (nog steeds) een afvalstof is.

### **Efficiënt grondstoffengebruik: behoud en efficiënt gebruik van natuurlijke hulpbronnen**

Het tweede deel van de milieudoelstelling van de Kra betreft het beperken van (de gevolgen van) het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en het streven naar een zo efficiënt mogelijk gebruik daarvan (resource efficiency).

In hoofdstuk B.6 van LAP<sup>32</sup> wordt deze doelstelling gerelateerd aan het aspect van hoogwaardigheid van het beoogde gebruik. Tevens moet deze doelstelling in verband worden gebracht met art. 4, lid 2 Kra en art. 10.4 Wm waarin is neergelegd dat in het kader van de afvalhiërarchie "over het geheel genomen het beste milieuresultaat" voorop moet staan. Zie hierover ook par. 2.2.10.

### **Kaderrichtlijn afvalstoffen**

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

#### **Overweging 1 van Richtlijn 2018/851 tot wijziging van de Kra**

"Het afvalstoffenbeheer in de Unie moet worden verbeterd en moet worden omgevormd tot duurzaam materialenbeheer met het oog op de bescherming, het behoud en de verbetering van de kwaliteit van het milieu, de bescherming van de gezondheid van de mens, een behoedzaam, efficiënt en rationeel gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de bevordering van de beginselen van de circulaire economie, een grootschaliger gebruik van hernieuwbare energie, de verhoging van de energie-efficiëntie en de vermindering van de afhankelijkheid van de Unie van ingevoerde hulpbronnen, zodat er nieuwe economische kansen ontstaan en het concurrentievermogen op lange termijn wordt bevorderd. Om de economie werkelijk circulair te maken, moeten aanvullende maatregelen worden genomen op het gebied van duurzame productie en consumptie door gericht te zijn op de totale levenscyclus van materialen op zodanige wijze dat hulpbronnen behouden blijven en de kring wordt gesloten. Het efficiëntere gebruik van hulpbronnen zou ook aanzienlijke netto besparingen met zich meebrengen voor bedrijven, overheden en consumenten in de Unie en zou tevens tot vermindering van de totale jaarlijkse uitstoot van broeikasgassen leiden."

<sup>32</sup> Zie par. 6.3 van het LAP.

## **Art. 1 Kra**

Onderwerp en toepassingsgebied

“Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen door afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen, door de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen te beperken en door de efficiëntie van dergelijk gebruik te verbeteren, die van cruciaal belang zijn voor de overgang naar een circulaire economie en voor het waarborgen van het concurrentievermogen van de Unie op de lange termijn.”

### **2.2.3 Intentie en gedrag van de houder (uitgangspunt 3)**

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

#### **Houder**

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

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

Volgens vaste jurisprudentie van het HvJ-EU speelt het gedrag van de houder een belangrijke rol bij de afvalstatusbeoordeling. Het gedrag van de houder is relevant, omdat daaruit kan worden afgeleid of de houder een materiaal als last beschouwt en zich er daarom van ontdoet of dat van plan is om te doen. Het gedrag en de bedoeling van de houder staan dus centraal. Zie hiervoor ook de uitspraak Vattenfall (ABRvS van 30 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3328](#)).

Enerzijds betekent dit dat een materiaal dat op zich verantwoord (verder) gebruikt zou kunnen worden door een ander dan de houder, toch een afvalstof is op het moment dat de houder het weggooit of onbeheerd achterlaat. Uit dit gedrag blijkt immers dat hij niet van plan is om het materiaal verder te (laten) gebruiken en het materiaal als een last ervaart. Onder die omstandigheden is sprake van ‘zich ontdoen’ van een last en dus van een afvalstof.

Anderzijds is hetzelfde materiaal dat voor de houder zelf geen nut (meer) heeft geen afvalstof wanneer de houder kan aantonen, of indien gelet op de feiten en omstandigheden van het geval anderszins zeker is, dat een ander het materiaal daadwerkelijk (verder) zal gaan gebruiken. Wanneer een houder zijn materialen bewust doneert op een milieustraat waar samengewerkt wordt met een kringloopwinkel, het materiaal bewust door de milieustraat bij ontvangst geselecteerd wordt met als doel verkoop in een kringloopwinkel en het materiaal voldoet aan de geldende vereisten, is er geen aanwijzing dat er sprake is van een afvalstof. Een ander voorbeeld is dat het materiaal rechtstreeks of via een platform of tussenpersoon wordt verkocht als tweedehands materiaal. Wanneer dat gebruik zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig is, bestaat er in beginsel geen rechtvaardiging om het materiaal als afvalstof aan te merken.

In par. 2.2.10 wordt nader ingegaan op het uitgangspunt dat het voorgenomen gebruik zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig moet zijn.

Een voorbeeld waarin de rechter heeft geoordeeld dat de houder niet de intentie had om zich van materialen te ontdoen, biedt de poetsdoeken-zaak (ABRvS 1 februari 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AV0916](#)). In deze zaak werden vuile poetsdoeken door een bedrijf opgehaald bij klanten om deze te reinigen. Een week na reiniging ontvingen de klanten eenzelfde hoeveelheid poetsdoeken terug, die voor het merendeel bestond uit gereinigde doeken en voor een klein percentage uit nieuwe doeken. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak bleek uit de betrokken feiten en omstandigheden dat de klanten (houders) met het inleveren van de vuile poetsdoeken bij het reinigingsbedrijf de intentie hadden om dezelfde hoeveelheid schone poetsdoeken terug te ontvangen en hadden zij niet de intentie om zich van de poetsdoeken te ontdoen. Aldus waren de poetsdoeken geen afvalstof.

Een ander voorbeeld biedt het arrest Tronex van het HvJ-EU (HvJ-EU 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:564](#)). In dit arrest ging het om de vraag of een partij elektrische apparaten met

diverse herkomst die verscheept werd naar Tanzania als afvalstof moest worden gekwalificeerd. Het HvJ-EU stelt vast dat: Goederen die door een klant worden geretourneerd op basis van de overeenkomst niet zijn afgedankt. De klant heeft hier immers niet de intentie om zo'n goed af te danken maar om het geld terug te krijgen in het kader van de civiele overeenkomst. Overtollige goederen die zich bevinden in een ongeopende originele verpakking zijn volgens het HvJ-EU eveneens geen afvalstoffen, tenzij er aanwijzingen zijn om het tegendeel aan te nemen. De partij goederen met uiteenlopende herkomst is daarentegen wel een afvalstof wanneer deze partij apparaten bevat waarvan niet vooraf is vastgesteld dat ze goed werkten, of die niet naar behoren zijn beschermd tegen transportschade. In alle gevallen is dus de intentie en het gedrag van de houder relevant voor het beoordelen van de afvalstatus van het materiaal. Om die intentie te beoordelen stelt het HvJ-EU de vraag of hergebruik overeenkomstig het oorspronkelijke doel niet alleen mogelijk is maar ook zeker is. Wanneer dat het geval is, is er geen sprake van een afvalstof.

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

#### **2.2.4 Wettelijke verplichting tot ontdoen (uitgangspunt 4)**

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

Van een verplichting tot ontdoen is bijvoorbeeld sprake wanneer het gebruik, het in de handel brengen of het voorhanden hebben van een materiaal op grond van een wettelijke bepaling verboden is. Denk hierbij aan de stoffen die zijn opgenomen in bijlage I van de [POP-verordening](#) of de stoffen uit bijlage XIV van [REACH](#). Of wanneer er op grond van een wettelijke bepaling een verplichting bestaat om dit materiaal te verwijderen. Dat laatste geldt bijvoorbeeld in bepaalde gevallen bij asbesthoudende materialen. Ook kan worden gedacht aan zogeheten 'categorie-1' materiaal waarvoor op grond van de [Europese verordening dierlijke bijproducten](#) (1069/2009) geldt dat dit materiaal vanwege de daaraan verbonden hoge risico's doorgaans als afvalstof moet worden verwijderd (verbranding). In die gevallen is, los van het gedrag en de intenties van de houder, sprake van een afvalstof.

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

Naast de al genoemde verplichtingen tot verwijderen van stoffen als vorm van afvalverwerking, geldt voor stoffen van bijlage IV van de POP-verordening een verplichting tot vernietiging/omzetting van deze stoffen.

#### **2.2.5 Ook zonder afgifte kan sprake zijn van 'zich ontdoen' (uitgangspunt 5)**

Er wordt wel gedacht dat pas sprake kan zijn van een afvalstof wanneer een materiaal aan een ander wordt afgegeven. Deze gedachte is niet juist. Het begrip afvalstof omvat ook situaties waarin sprake is van het zich ontdoen van materialen zonder dat sprake is van afgifte aan een ander.

In het arrest Inter-Environnement Wallonie (HvJ-EU 18 december 1997, C-129/96, [ECLI:EU:C:1997:628](#)) heeft het HvJ-EU namelijk overwogen dat de Kra niet alleen geldt voor de verwijdering en de nuttige toepassing van afvalstoffen door gespecialiseerde ondernemingen, maar ook voor de verwijdering en nuttige toepassing van afvalstoffen door de onderneming die ze heeft geproduceerd, op de plaats van productie zelf. Deze jurisprudentie is geïmplementeerd



in art. 1.1, lid 3, onder a Wm. Hierin is neergelegd dat onder 'het zich ontdoen van afvalstoffen' mede wordt verstaan het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen binnen de locatie waarin deze zijn ontstaan.

Het brengen van afvalstoffen van de plaats van productie naar een locatie die aan dezelfde natuurlijke of rechtspersoon toebehoort, wordt eveneens als "het zich door afgifte ontdoen van afvalstoffen" bestempeld (art. 1.1, lid 3, onder b, 1<sup>o</sup> Wm).

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

## **2.2.6 (Voor)behandelingen zijn niet automatisch afvalverwerkingshandelingen (uitgangspunt 6)**

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

Onder afvalverwijdering<sup>3</sup> valt onder meer storten, lozen en verbranden van afvalstoffen. Bijlage I van de Kra bevat een indicatieve en niet-uitputtende lijst met afvalverwijderingshandelingen.

Nuttige toepassing<sup>4</sup> ziet onder meer op recycling, voorbereiding voor hergebruik, opvulling en energierugwinning. Bijlage II van de Kra bevat een indicatieve en niet-uitputtende lijst met handelingen van nuttige toepassing.

Van afvalverwerkingshandelingen moeten in de terminologie van de Kra en de Wm nadrukkelijk die handelingen worden onderscheiden die geen betrekking hebben op afvalstoffen, maar op normale industriële processen of handelingen die juist zien op het voorkomen van het ontstaan van afvalstoffen, zoals preventie en hergebruik.<sup>5</sup>

Zoals figuur 2 laat zien, hebben verwijdering en nuttige toepassing in de terminologie van de Kra en de Wm onlosmakelijk te maken met afvalstoffen. Dat betekent echter nog niet dat reeds uit de enkele omstandigheid dat een materiaal een (voor)behandeling ondergaat die (ook) als een afvalverwerkingshandeling is genoemd in de bijlagen I en II bij de Kra of art. 1.1 Wm kan worden geconcludeerd dat het desbetreffende materiaal een afvalstof is.

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

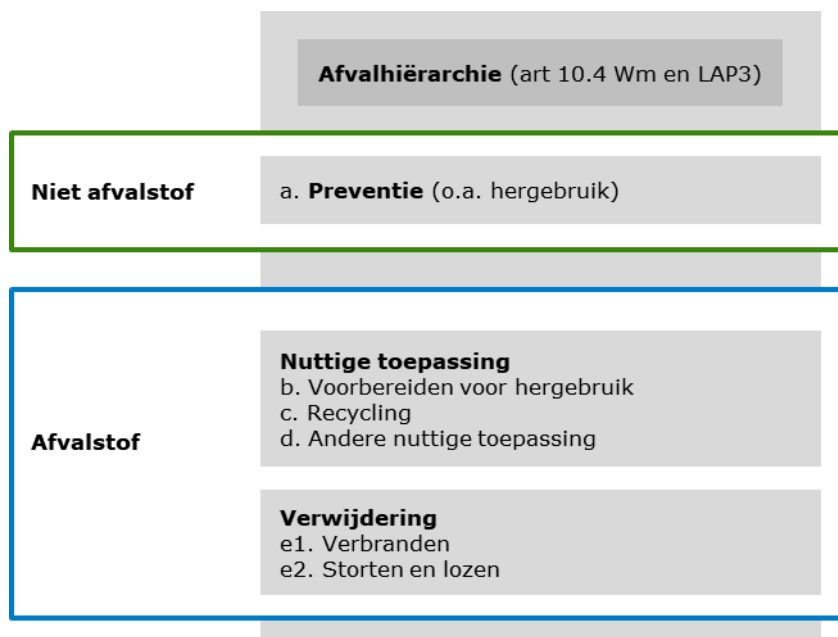
Zo oordeelde het HvJ-EU in het arrest Inter-Environnement Wallonie (HvJ-EU 18 december 1997, C-129/96, [ECLI:EU:C:1997:628](#)) dat het begrip afvalstof in de zin van de Kra "niet aldus moet worden opgevat, dat stoffen en voorwerpen die voor economisch hergebruik geschikt zijn, daar niet onder vallen"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

<sup>3</sup> Art. 1.1, lid 1 Wm: "verwijdering: elke handeling met afvalstoffen die geen nuttige toepassing is zelfs indien de handeling er in tweede instantie toe leidt dat stoffen of energie worden teruggewonnen, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage I bij de kaderrichtlijn afvalstoffen." Bijlage I bevat een niet-limitatieve lijst van verwijderingshandelingen."

<sup>4</sup> Art. 1.1, lid 1 Wm: "nuttige toepassing: elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijn afvalstoffen." Bijlage II van de Kra bevat een niet-limitatieve lijst van nuttige toepassingen.

<sup>5</sup> Art. 1.1, lid 1 Wm: "hergebruik: elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld."

figuur 2; Afvalpreventie, hergebruik en afvalverwerking



Ook in het arrest Palin Granit (HvJ-EU 18 april 2002, C-9/00, [ECLI:EU:C:2002:232](#)) overwoog het HvJ-EU dat "het onderscheid tussen verwijderingshandelingen of handelingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen en de behandeling van andere producten [...] vaak moeilijk te vatten [is]. Zo heeft het HvJ-EU reeds geoordeeld dat uit de omstandigheid dat een stof wordt onderworpen aan een in bijlage II B bij richtlijn 75/442 genoemde handeling niet kan worden afgeleid dat er sprake is van een zich ontdoen van en dat die stof als een afvalstof in de zin van de richtlijn moet worden aangemerkt (arrest ARCO Chemie Nederland (HvJ-EU 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, [ECLI:EU:C:2000:318](#))). Het verrichten van een in bijlage II A of II B bij de Kra genoemde handeling volstaat dus op zichzelf niet om een stof als afvalstof aan te merken."

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

Dat het in praktijk zodoende niet altijd makkelijk is om onderscheid te maken tussen verwerkingshandelingen van afvalstoffen en behandelingen van niet-afvalstoffen hangt samen met het feit dat ook het normale gebruik van stoffen en producten in productie- en consumptieketens gepaard kan gaan met bepaalde (voor)behandelingen die overeenkomen met of sterk lijken op afvalverwerkingshandelingen. Zo komt het bij productieprocessen vaak voor dat primaire grondstoffen een voorbehandeling moeten ondergaan voordat ze kunnen worden ingezet in het proces. Daarnaast is het in bepaalde productbranches gebruikelijk om bepaalde productstromen zodanig te mengen dat het eindproduct voldoet aan specifieke producteisen van een bepaalde klant ('on-spec' brengen), zoals bij granulaten van grind en zand die worden gemengd ter verkrijging van een specifieke diameter of het mengen van brandstoffen met het oog op specifieke gebruikscondities. Wanneer in een concreet geval door de houder niet kan worden aangetoond dat sprake is van een "bij normale productie gangbare" (voor)behandeling van het materiaal (zie art. 1.1, lid 4, onder b Wm) vormt dit een aanwijzing dat de voorbehandeling die het materiaal moet ondergaan een afvalverwerkingshandeling is en het materiaal daarmee mogelijk een afvalstof is.



Het hierboven onder par. 2.2.3 genoemde voorbeeld van de reiniging van poetsdoeken betreft consumptiegoederen die door hun houder aan een ander worden afgegeven om te worden gereinigd. Omdat de houders niet de intentie hebben om zich van deze doeken te ontdoen maar om deze na reiniging weer terug te ontvangen, is geen sprake van een afvalstof. De betrokken reinigingshandeling wordt dan ook niet gekwalificeerd als afvalverwerkingshandeling.

Kortom, de handelingen genoemd in bijlages I en II van de Kra kunnen dus niet zonder meer gekwalificeerd worden als afvalverwerkingshandelingen. Afhankelijk van de specifieke omstandigheden van het geval, kunnen het ook voor niet-afvalstoffen gangbare behandelingen zijn. De behandeling die een materiaal krijgt, is derhalve op zichzelf dus niet doorslaggevend voor de afvalstatus.

## 2.2.7 Mengen van gevaarlijke afvalstoffen met niet-afvalstoffen (uitgangspunt 7)

Bij de beoordeling van de afvalstatus van materialen moet aandacht zijn voor de mengverboden tijdens het inzamelen en vervoeren die zijn neergelegd in art. 10.54 Wm. Daarnaast staat voor een aantal menghandelingen een vergunningplicht in het Besluit activiteitenleefomgeving. Het mengbeleid zoals verwoord in hoofdstuk D.4 van LAP3 licht dit verder toe.

In het kort komt dit erop neer dat het niet is toegestaan om aangewezen gevaarlijke afvalstoffen met andere afvalstoffen of met andere materialen (niet-afvalstoffen) te mengen, tenzij dit mengen is toegestaan op grond van een omgevingsvergunning. Het 'wegmengen' van gevaarlijke afvalstoffen in bijvoorbeeld stookolie of in een co-vergiftingsmateriaal is hiermee verboden.

Het handelen in strijd met de mengverboden en het mengbeleid heeft tot gevolg dat het gehele mengsel als een afvalstof moet worden gekwalificeerd.

## 2.2.8 Bewijslast rust op de houder (uitgangspunt 8)

In het arrest Brady (HvJ-EU 3 oktober 2013, C-113/12, ECLI:EU:C:2013:627) heeft het HvJ-EU verduidelijkt dat het bewijs dat sprake is van een niet-afvalstof (bijproduct) in eerste instantie rust op de houder van het materiaal. Het HvJ-EU overwoog dat "aangezien het erom gaat een bedoeling te bewijzen in de regel alleen de houder van de producten [niet-afvalstoffen] kan bewijzen dat het niet zijn voornemen is om zich te ontdoen van deze producten [niet-afvalstoffen], maar om hergebruik ervan mogelijk te maken onder voorwaarden waarin deze producten [niet-afvalstoffen] kunnen worden aangemerkt als bijproduct."

Ook in het arrest Tronex (HvJ-EU 4 juli 2019, C-624/17, ECLI:EU:C:2019:564) is dit uitgangspunt herhaald en verder toegelicht in overweging 40 t/m 43. De houder moet de elektrische apparatuur vooraf repareren en deugdelijk verpakken en zo aantonen dat het hergebruik van de goederen conform de oorspronkelijke bestemming niet slechts mogelijk maar ook zeker is.

In lijn met deze arresten bevat de EVOA in art. 50, onder 4 bis en 4 ter, een bewijsregeling voor de internationale overbrenging van afvalstoffen.<sup>6</sup> Deze regeling is ingevolge art. 33 van de EVOA overigens breder toepasbaar en geldt ook voor zuiver nationale transporten en biedt zodoende in elk geval ten aanzien van vervoersituaties aanknopingspunten voor een meer algemene bewijsvoering van de afvalstatus.

### Bewijsregeling EVOA

Op basis van art. 50 van de EVOA kan een controlerende autoriteit in het kader van de controle op afvaltransporten bewijsstukken verlangen van de houder of vervoerder die stelt dat een bepaald materiaal geen afvalstof is. De autoriteit kan ook, waar nodig, vragen om bewijs van de functionaliteit (geschiktheid voor een bepaalde toepassing) van het betrokken materiaal. Bij de controles moet zij tevens nagaan of de betrokken stoffen of voorwerpen beschermd zijn tegen beschadiging tijdens het transport en het in- en uitladen, bijvoorbeeld

<sup>6</sup> Specifiek voor de overbrenging van elektronische en elektrische apparaten (AEEA) gelden op basis van artikel 11, lid 5, van de Regeling afgedankte elektrische en elektronische apparatuur de in bijlage VI van de WEEE-richtlijn 2012/19 opgenomen minimumvoorschriften voor overbrenging.

door passende verpakking en adequate stapeling van de lading. Wanneer dit niet het geval is, kan dit namelijk een aanwijzing zijn dat het gaat om afvalstoffen.

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

De toepassing van deze bewijsregeling, waarbij de bewijslast van de niet-afvalstatus primair op de houder (en vervoerder) rust en de bevoegde autoriteiten bewijsstukken kunnen verlangen en vervolgens, bij het ontbreken van bewijs of onvoldoende of ontijdig bewijs, tot een afvalstof mogen concluderen, kent echter ook zijn begrenzings. Het HvJ-EU heeft in het genoemde arrest Brady geoordeeld dat het feit dat de bewijslast op de houder rust niet tot gevolg mag hebben dat het voor hem 'buitensporig moeilijk' wordt om te bewijzen dat geen sprake is van een afvalstof.

Gelet op het bovenstaande is het, zoals in LAP3 (par. B.6.4) is aangegeven, van belang dat de houder van een materiaal, die weet dat de afvalstatus daarvan ter discussie zou kunnen komen te staan sluitend en inzichtelijk bewijs beschikbaar heeft. Bij de aanvraag om een vergunning zal de houder het bevoegd gezag van voldoende gegevens moeten voorzien zodat op basis daarvan een beschikking genomen kan worden. Hiermee zal hij, afhankelijk van de concrete situatie, moeten kunnen aantonen dat het materiaal verder zal worden gebruikt overeenkomstig de bijproductvoorwaarden, de einde-afvalvoorwaarden of de uitleg van de afvalstoffendefinitie ('zich ontdoen') in het kader van voortgezet gebruik.

Gelet op het voorzorgsbeginsel moet het bevoegd gezag het uitgangspunt hanteren dat bij afwezigheid van of een onvoldoende onderbouwing of twijfel daarover, een materiaal beschouwd moet worden als een afvalstof. Het is dan ook in eerste instantie aan de houder om te zorgen voor een voldoende en gedocumenteerde onderbouwing om aannemelijk te maken dat een materiaal geen afvalstof is.

### Kaderrichtlijn afvalstoffen

De bovenstaande verdeling van de bewijslast inzake het bepalen van de afvalstatus sluit aan bij de Kra, specifiek wat betreft het vaststellen van de bijproductstatus en de einde-afvalstatus.

#### Bewijsregeling Kra

In de artikelen 5 en 6 van de Kra en overwegingen 16, 17 en 19 van de wijzigingsrichtlijn is wat betreft de bewijslastverdeling tussen houder en bevoegd gezag bepaald dat:

- lidstaten "passende maatregelen" moeten nemen om op basis van de gestelde voorwaarden "de erkenning als bijproduct te faciliteren" en "ervoor te zorgen dat afval dat een behandeling voor nuttige toepassing heeft ondergaan geacht wordt niet langer afval te zijn";
- deze maatregelen ook kunnen bestaan "in de vaststelling van een verplichting voor exploitanten die afval nuttig toepassen of houders van nuttig toegepaste afvalstoffen om aan te tonen dat voldaan is aan de voorwaarden";
- de "uiteindelijke vaststelling of voldaan is aan de voorwaarden van art. 5 of art. 6 van Richtlijn 2008/98/EG zoals gewijzigd door deze richtlijn uitsluitend een verantwoordelijkheid [blijft] van de lidstaten op basis van alle relevante informatie die wordt verstrekt door de houder van het materiaal of de afvalstoffen"; en
- de "toepassing van regels inzake bijproducten en einde-afval geen afbreuk [mag] doen aan andere bepalingen van het Unierecht", onder meer art. 28 en art. 50, leden 4 bis en 4 ter, van de EVOA.

Voor die materialen waarvoor specifieke Europese of nationale einde-afvalcriteria gelden (zie par. 2.3) geldt overigens dat het bewijs dat aan de gestelde criteria wordt voldaan, specifiek moet worden geleverd door middel van een conformiteitsverklaring.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Zie bijvoorbeeld art. 6 van de Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat.

## 2.2.9 Internationale overbrenging en geschillenregeling EVOA (uitgangspunt 9)

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

De EVOA voorziet voor deze situaties in een geschillenregeling (art. 28 van de EVOA). Deze regeling houdt in dat wanneer de bevoegde autoriteiten in het land van verzending en het land van ontvangst het niet eens zijn over de vraag of al dan niet sprake is van een afvalstof, het betrokken materiaal voor de toepassing van de EVOA als afvalstof moet worden behandeld (art. 28, lid 1, van de EVOA). Met andere woorden: het 'strengste' regime geldt.

De achtergrond van deze regeling is dat alle betrokken landen hun medewerking moeten verlenen aan het in behandeling nemen en beoordelen van een EVOA-kennisgeving, ook in het geval één van deze landen van oordeel is dat geen sprake is van een afvalstof en een kennisgeving om die reden niet in behandeling zou willen nemen. De geschillenregeling doet niet af aan het recht van het land van bestemming om het overgebrachte materiaal na aankomst volgens zijn eigen wetgeving te behandelen.

Deze geschillenregeling betekent zowel voor het bevoegd gezag als de houder (en vervoerder) van het materiaal dat zij zich dus steeds ook rekenschap moeten geven van het oordeel over de afvalstatus van dat materiaal van de lidstaat waar het materiaal (bij export) vanuit Nederland naar toe gaat of (bij import) vandaan komt.

## 2.2.10 Zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik (uitgangspunt 10)

In hoofdstuk B.6.3 van LAP3 is de basis gelegd voor de uitwerking in de handreiking over wanneer er, gelet op de doelstellingen van de Kra, in beginsel geen rechtvaardigingsgrond bestaat om een bepaald materiaal als afvalstof aan te merken:

### Toetsingsgronden

Om duidelijker te maken hoe een beoordeling van de afvalstatus van een bepaald materiaal in de praktijk plaats moet vinden, zijn in de handreiking drie indicatieve toetsingsgronden geformuleerd. Deze toetsingsgronden kunnen in elke situatie aangewend worden, ongeacht of het mogelijk is om voortgezet gebruik, bijproduct of einde-afval. De toetsingsgronden geven aldus een middel waarmee getoetst kan worden of wordt voldaan aan de afvaldefinitie en de voorwaarden uit artikel 1.1, vierde en zesde lid, van de Wm.

De cumulatieve toetsingsgronden zijn:

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

Deze toetsingsgronden zijn gebaseerd op de aan de Kra ten grondslag liggende milieudoelstelling van goed afvalpreventie en -beheer en hulpbronnengebruik, de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie en de nationale rechtelijke macht over de uitleg van het begrip afvalstof ('zich ontdoen') en de voorwaarden voor bijproducten en de einde-afvalstatus van afvalstoffen, zoals neergelegd in artikel 1.1, vierde en zesde lid, van de Wm.

In hoofdstuk 3 zal aan de hand van de rechtspraak nader op de drie toetsingsgronden 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' worden ingegaan.

Deze indicatieve toetsingsgronden vormen in deze handreiking niet alleen het kader voor de beoordeling van de afvalstatus op basis van de definitie van afvalstoffen in art. 1.1, lid 1 Wm (voortgezet gebruik), maar ook voor de beoordeling van de bijproductstatus (art. 1.1, lid 4 Wm) en de einde-afvalstatus (art. 1.1, lid 6 Wm).

De toetsingsgronden 'zeker' en 'rechtmatig' sluiten zowel aan bij de tweeledige milieudoelstelling van de Kra (zie hiervoor par. 2.2.2) als bij de in art. 1.1, lid 4, onder d Wm, en art. 1.1, lid 6,

onder d Wm opgenomen voorwaarde dat het gebruik van het materiaal niet leidt tot “over het geheel genomen ongunstige effecten” op het milieu of de menselijke gezondheid. Bij de toetsing of het gebruik voldoende hoogwaardig is, gaat het om de beoordeling of de voorgenomen toepassing van het materiaal in het licht van de afvalhiërarchie (art. 10.4, lid 1 Wm) als efficiënte benutting van de grondstof beschouwd kan worden (geen verspilling van waarde).

Figuur 3 geeft de samenhang tussen de indicatieve toetsingsgronden ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoogwaardig’ met de voorwaarden in art.1.1, lid 4 en 1.1, lid 6 Wm schematisch als volgt weer.

Figuur 3; Toetsingsgronden 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' gebruik

	Zeker gebruik	Rechtmatig gebruik	Voldoende hoogwaardig
Artikel 1 Kra		Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld om het milieu en de menselijke gezondheid te beschermen door afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen, (...)	Bij deze richtlijn worden maatregelen vastgesteld (...) door de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen te beperken en door de efficiëntie van dergelijk gebruik te verbeteren, (...)
Artikel 10.4 Wm		Lid 1. Bij de vaststelling van het afvalbeheerplan en bij het nemen van andere maatregelen voor de preventie en het beheer van afvalstoffen hanteert Onze Minister als prioriteitsvolgorde de volgende afvalhiërarchie (...) Lid 2. Het eerste lid is van overeenkomstige toepassing met betrekking tot het nemen van maatregelen als bedoeld in dat lid door gedeputeerde staten en burgemeester en wethouders	
Artikel 1.1 lid 4 Wm	a. het is zeker dat de stoffen, mengsels of voorwerpen zullen worden gebruikt	d. verder gebruik is rechtmatig, inhoudende dat de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en dat gebruik niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.	d. (...)dat gebruik niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.
Artikel 1.1.lid 6 Wm	a. de stoffen, mengsels of voorwerpen zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen b. er is een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen	c. de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen d. het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid	d. het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid

## 2.3 Einde-afvalcriteria en bijproductcriteria

Voor bepaalde materialen kunnen op basis van de Kra specifieke Europese of nationale regelingen worden vastgesteld met gedetailleerde criteria voor de beoordeling van de bijproductstatus of de einde-afvalstatus.<sup>8</sup>

Wanneer er geen Europese criteria voor een bepaalde stroom ontwikkeld zijn, kunnen de lidstaten zelf criteria voor een bepaalde stroom opstellen. In Nederland is de mogelijkheid om criteria voor bijproducten vast te stellen neergelegd in artikel 1.1, lid 5 Wm en voor einde-afval in artikel 1.1, lid 7 Wm.

Deze criteria moeten op basis van de in de artikelen 1.1, lid 4 en 1.1, lid 6 Wm neergelegde algemene voorwaarden worden vastgesteld.<sup>9</sup> Wanneer voor een bepaald materiaal specifieke criteria zijn vastgesteld, gelden deze criteria als het beoordelingskader om in een specifiek geval te kunnen bepalen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. De volgorde voor het bepalen van het kader op basis waarvan een materiaal beoordeeld moet worden is:

1. nagaan of er Europese einde-afvalcriteria of bijproductcriteria zijn, zie par 1.5. Als die er zijn, is dat het toetsingskader. Als die er niet zijn, dan;
2. nagaan of er nationale einde-afvalcriteria of bijproductcriteria zijn, zie par 1.5. Als die er zijn, is dat het toetsingskader. Als die er niet zijn, dan;
3. moet de beoordeling plaatsvinden op basis van de voorwaarden uit de Wm, waarbij deze handreiking een hulpmiddel is.

### Vereisten

De Commissie wil stimuleren dat er nationale en Europese bijproduct- en einde-afvalcriteria ontwikkeld worden. Dit met het oog op de ontwikkeling van een meer eenduidige uitleg van de voorwaarden voor bijproduct of einde-afval van bepaalde stromen. Om in ieder geval in het kader van einde-afval een basis te verschaffen voor die eenduidigheid, heeft de Commissie in artikel 6, lid 2 van de Kra een vijftal vereisten voor het opstellen van einde-afvalcriteria opgenomen. De vereisten gelden zowel voor Europese als voor nationale einde-afvalcriteria, zoals beschreven is in artikel 6, lid 2 van de Kra.<sup>10</sup>

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

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

De eerste twee eisen zijn geborgd door de inhoud van het Nederlandse wettelijke stelsel voor omgevingsrecht zoals dat nu met name te vinden is in de Wm en het Besluit activiteiten leefomgeving enerzijds en het Landelijk afvalbeheerplan (LAP) en de omgevingsvergunning anderzijds. De derde regel is in wezen een herformulering van voorwaarde c) en d), dat voldaan moet worden aan de wettelijk en technische eisen en dat er geen overwegend nadelig effect mag zijn voor mens en milieu. De laatste twee vereisten hebben betrekking op toezicht en handhaving van de drie voorgaande vereisten. Dit is geregeld in het Nederlandse stelsel met een algemeen deel in de Algemene wet bestuursrecht en specifieke bepalingen in de milieuwet- en regelgeving.

In hoofdstuk B.6 van het LAP is beschreven dat ook bij de beoordeling per geval de vereisten van artikel 6, lid 2 Kra in acht genomen worden, in ieder geval wanneer de beoordeling door een bestuursorgaan plaatsvindt.

<sup>8</sup> Zie paragraaf 1.5 voor een toelichting op het begrip "criteria".

<sup>9</sup> Zie paragraaf 1.5 voor een toelichting op het begrip "voorwaarden".

<sup>10</sup> Artikel 1.1, lid 7 Wm noemt de vereisten niet op maar verwijst naar artikel 6 lid 2 Kra

## Bijproductcriteria

Op Europees niveau zijn nog geen criteria voor bijproducten vastgesteld. Hetzelfde geldt voor Nederlandse bijproductcriteria. Wel geldt in Nederland een regeling die is bedoeld om meer duidelijkheid te geven over de toepassing van de voorwaarden b en c van art. 1.1, lid 4 Wm. Het betreft:

- de Nederlandse Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen die vooralsnog alleen van toepassing is op ruwe glycerine.

## Einde-afvalcriteria

Een overzicht van verordeningen en regelingen met specifieke criteria is [hier](#) te vinden.

De systematiek van de verordeningen en regelingen is dat steeds in een bijlage nauwkeurig is omschreven welke kwaliteitscriteria gelden voor het door terugwinning verkregen materiaal wil er sprake zijn van de einde-afvalstatus. In diezelfde bijlage is aangegeven welke verwerkingsprocessen en technieken moeten worden uitgevoerd. Daarnaast is vastgelegd welke afvalstoffen als input mogen worden gebruikt.

Als bewijs dat aan alle gestelde eisen is voldaan, moet de producent of importeur bij elke zending van het materiaal een conformiteitsverklaring overleggen aan de volgende houder. Hierin verklaart de producent/importeur dat aan alle gestelde eisen is voldaan. Het model voor deze verklaring is opgenomen als bijlage in de relevante verordening of regeling. De verklaring, kopie of elektronische versie daarvan moet minstens een jaar bewaard worden.

Er moet bovendien een kwaliteitsbeheersysteem worden opgezet door de producent. Een conformiteitsbeoordelingsinstantie controleert of dit kwaliteitsbeheersysteem voldoet aan alle gestelde voorwaarden in de desbetreffende verordening.

De eisen aan deze beoordelingsinstantie zelf en de werkwijze daarvan zijn beschreven in de [Europese Verordening 765/2008](#). Deze beoordelingsinstantie moet geaccrediteerd zijn conform de voorwaarden die gesteld zijn in de [Europese Verordening 1221/2009](#). Het is gebruikelijk in de lidstaten dat de markt zelf een verificatiesysteem opzet, waarbij voldaan wordt aan de hiervoor genoemde eisen. In Nederland is dit tot nu toe niet gebeurd. Nederlandse bedrijven die een materiaal in aanmerking willen laten komen voor een einde-afvalstatus op basis van één van deze verordeningen kunnen zich wenden tot een verifiërende instantie in bijvoorbeeld Duitsland of België.

## Criteria van andere lidstaten

In andere lidstaten kunnen specifieke nationale criteria voor einde-afval of bijproducten gelden. Nationale criteria gelden alleen in het betreffende land dat deze criteria heeft vastgesteld. Wanneer een oordeel wordt gevraagd met betrekking tot de situatie dat de niet-afvalstof wordt afgezet in het buitenland, kunnen de geldende criteria van dat betreffende land wel in het oordeel betrokken worden.

Om de kenbaarheid van nationale criteria te vergroten is in de Kra neergelegd dat de Europese Commissie een elektronisch register opzet met nationale criteria voor einde-afval en bijproducten (art. 38, lid 1, onder d). Zodra dit register gereed is, zal daar in deze handreiking naar worden verwezen.

## 2.4 Uitgezonderde materialen

In art. 10.1a [Wm](#) worden bepaalde categorieën materialen genoemd die, ook als deze wél de afvalstatus hebben, zijn uitgesloten van de meeste bepalingen van hoofdstuk 10 van de Wm. Voorbeelden zijn stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk landbouw- of bosbouw materiaal dat wordt gebruikt in de landbouw, de bosbouw of voor de productie van energie uit die biomassa door middel van processen of methoden die onschadelijk zijn voor het milieu en die de menselijke gezondheid niet in gevaar brengen.

Een andere afbakening tussen de bepalingen voor afvalstoffen uit de Wm en die op grond van andere wetten is opgenomen in art. 22.1, lid 8 Wm. Het gaat dan om onder meer om de [Meststoffenwet](#) en de [Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden](#).

Deze bepalingen hebben tot doel dubbele regulering te voorkomen voor afvalstoffen waarvoor reeds bijzondere wet- en regelgeving geldt die dezelfde gedragingen reguleert en dezelfde belangen beschermt als hoofdstuk 10 van de Wm (milieu en menselijke gezondheid).

Uit deze bepalingen kan niet worden afgeleid of een materiaal wel of niet een afvalstof is. De vraag of er sprake is van een afvalstof moet per geval worden beantwoord aan de hand van artikel 1.1 Wm. De uitzonderings- en afbakeningsbepalingen gelden alleen voor zover sprake is van een afvalstof.



## 3. Toetsingskader zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik van materialen

### 3.1 Inleiding

In hoofdstuk B.6 van [LAP3](#) zijn de drie toetsingsgronden zeker, rechtmatig en voldoende hoogwaardig gebruik geformuleerd voor de beoordeling van de afvalstatus. Deze toetsingsgronden worden in dit hoofdstuk nader toegelicht aan de hand van de rechtspraak over de definitie van het begrip afvalstof en de voorwaarden voor het verkrijgen van de bijproductstatus en de einde-afvalstatus. Deze toetsingsgronden zijn bruikbaar als er geen criteria zijn opgesteld.

De drie toetsingsgronden hebben een indicatieve status. Het zijn geen doorslaggevende voorwaarden, maar een hulpmiddel voor de afvalstatusbeoordeling. In lijn met hetgeen in hoofdstuk 2 staat, moet deze beoordeling steeds per geval plaatsvinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval.

Zoals in par. 2.2.10 is aangegeven, zijn de drie toetsingsgronden gebaseerd op de voorwaarden voor bijproducten en de einde-afvalstatus die zijn neergelegd in de artikelen 1.1, lid 4 en 1.1, lid 6 [Wm](#), de aan de [Kra](#) ten grondslag liggende doelstelling van milieubescherming en efficiënt gebruik van grondstoffen en de rechtspraak van het HvJ-EU over de uitleg van het begrip afvalstof ('zich ontdoen').

De rechtspraak waarnaar in dit hoofdstuk wordt verwezen hebben steeds betrekking op een van de volgende situaties (zie figuur 1 in par. 1.5):

1. Is het materiaal een bijproduct of afvalstof?
2. Is sprake van voortgezet gebruik of zich ontdoen van?
3. Is het materiaal einde-afval of nog steeds een afvalstof?

Deze drie situaties worden hierna besproken.

#### 3.1.1 Bijproduct of afvalstof?

Art. 1.1, lid 4 [Wm](#) bevat de voorwaarden om te bepalen of een materiaal een bijproduct (niet-afvalstof) is. Deze bepaling stelt vier cumulatieve voorwaarden voor het verkrijgen van de bijproductstatus.

##### **Voorwaarden bijproductstatus**

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

- a) het is zeker dat de stoffen, mengsels of voorwerpen zullen worden gebruikt;
- b) de stoffen, mengsels of voorwerpen kunnen onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere behandeling anders dan die welke bij normale productie gangbaar is;
- c) de stoffen, mengsels of voorwerpen worden geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces;
- d) verder gebruik is rechtmatig, inhoudende dat de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid."

Met deze voorwaarden onderkent de [Wm](#) dat een productieresidu in het licht van de aan de [Wm](#) in navolging van de [Kra](#) ten grondslag liggende doelstelling van milieubescherming en efficiënt gebruik van grondstoffen (zie par. 2.2.2) niet altijd een afvalstof hoeft te zijn. De voorwaarden van art. 1.1, lid 4 [Wm](#) zijn gebaseerd op jurisprudentie van het HvJ-EU, onder meer het arrest [Palin Granit](#) (HvJ-EU 18 april 2002, C-9/00, [ECLI:EU:C:2002:232](#)).

## Productieresidu

Art.1.1, lid 4 Wm is alleen van toepassing op materialen die ontstaan in productieprocessen, kortweg productieresiduen. De Wm spreekt over "Stoffen, mengsels of voorwerpen die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats is bedoeld voor de productie van die stoffen, mengsels of voorwerpen ...."

In het Guidance document van de Europese Commissie over de Kra uit 2012 (Guidance document) wordt op pagina 15 de term 'productieresidu' gebruikt voor de materialen die wél ontstaan, maar die niet doelbewust geproduceerd zijn. Een productieresidu dat voldoet aan de voorwaarden van art. 1.1, lid 4 Wm, is geen afvalstof maar een bijproduct.

*"A production residue is something other than the end product that the manufacturing process directly seeks to produce. Where the production of the material concerned is 'the result of a technical choice', it cannot be a production residue and is considered a product<sup>11</sup> If the manufacturer could have produced the primary product without producing the material concerned but chose not to do so, this can be evidence that the material concerned is a product<sup>12</sup> and not a production residue. Also, a modification of the production process in order to give the material concerned specific technical characteristics could indicate that the production of the material concerned was a technical choice."*

Een voorbeeld uit de rechtspraak waarin een technische keuze is gemaakt in een productieproces om een bijproduct te verkrijgen betreft zaak Saetti en Frediani (HvJ-EU 15 januari 2004, C-235/02, ECLI:EU:C:2004:26). Hierin oordeelde het HvJ-EU dat de in een petroleumraffinaderij naast andere petroleumderivaten geproduceerde en gebruikte petroleumcokes geen afvalstoffen maar bijproducten zijn. Hierbij speelde volgens het HvJ-EU onder meer een rol dat de productie van de petroleumcokes het resultaat was van een technische keuze, nu deze cokes kennelijk niet noodzakelijkerwijs als brandstof worden geproduceerd bij raffinagehandelingen.

## Productieproces

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

Het gaat bij productieprocessen om processen die gericht zijn op het voortbrengen van een of meerdere producten (niet-afvalstoffen).

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

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

<sup>11</sup> Verondersteld wordt dat de Europese Commissie hier 'bijproduct' bedoelt.

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

Geen productieprocessen zijn in ieder geval:

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

Bij de onder punt 1 genoemde activiteiten gaat het om de fase die volgt op het productieproces, dat wil zeggen de consumptiefase waarin de producten worden gebruikt en uiteindelijk mogelijk worden afgedankt. Onder punt 2 gaat het om de fase na afdanking van producten, de afvalverwerkingsfase, waarin afvalstoffen nuttig worden toegepast of worden verwijderd. Zie tevens figuur 1 in par. 1.5.

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

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

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

### **Kaderrichtlijn afvalstoffen**

De Kra maakt duidelijk dat in het belang van het bevorderen van duurzaam grondstoffengebruik en industriële symbiose (zie overweging 16 van de [wijzigingsrichtlijn](#)) lidstaten passende maatregelen moeten nemen om de erkenning als bijproduct te faciliteren.

### **Passende maatregelen erkenning bijproductstatus**

“De lidstaten nemen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat een stof die of een voorwerp dat het resultaat is van een productie- proces dat niet in de eerste plaats bedoeld is voor de productie van die stof of dat voorwerp, niet als een afvalstof wordt beschouwd maar als een bijproduct, 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 enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken 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.”

De kwalificatie van bijproduct en de voorwaarden daarvoor nu in artikel 1.1, lid 4 van de Wm. Daarnaast is deze handreiking behulpzaam bij de kwalificatie van bijproduct, voortgezet gebruik of einde-afval.

### **Voorwaarden en toetsingsgronden**

Om te beoordelen of een productieresidu dat vrijkomt als gevolg van een technische keuze in het productieproces een bijproduct is, moet, bij het ontbreken van Europese of nationale criteria (zie par. 2.3), worden getoetst aan de voorwaarden voor bijproducten uit art. 1.1, lid 4 Wm.

Voorwaarde a wordt hierna besproken bij de toetsingsgrond ‘zeker gebruik’ (par. 3.2), voorwaarde d komt aan bod bij de bespreking van de toetsingsgronden ‘rechtmatig gebruik’ (par. 3.3) en ‘voldoende hoogwaardig gebruik’ (par. 3.4).

Op de betekenis van de voorwaarden b en c wordt ingegaan in par. 3.5.

### **3.1.2 Voortgezet gebruik of zich ontdoen van?**

Anders dan het geval is voor het bepalen van de status van bijproduct (art. 1.1, lid 4 Wm) of die van einde-afval (art.1.1, lid 6 Wm), kent de Wm geen specifieke bepaling voor alle overige situaties waarin de vraag aan de orde is of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Het gaat dan om allerhande situaties waarin materialen vrijkomen of ontstaan, maar die in elk geval niet ontstaan bij productieprocessen of handelingen van nuttige toepassing van afvalstoffen (zie figuur 1 in par. 1.5). In deze handreiking wordt deze route of categorie omschreven als voortgezet gebruik.

Voortgezet gebruik kan gezien worden als het ‘vangnet’ voor die gevallen waarin de bijproductroute of de route van de einde-afvalstatus niet van toepassing is, maar onduidelijkheid bestaat over de vraag of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof.

Bijvoorbeeld als het gaat om materialen zonder een oorspronkelijke bestemming die voorheen als afvalstof werden behandeld en waarvoor nu een bepaalde gebruikstoepassing wordt gevonden (eerste gebruik). Denk ook aan materialen die wel voor een specifiek doel geproduceerd zijn en die na hun eerste levensduur opnieuw gebruikt worden voor hetzelfde of een vergelijkbaar gebruiksdoel (hergebruik). Bijvoorbeeld tweedehandsartikelen zoals kleding of meubels.

Daarnaast kan worden gedacht aan materialen die voor een ander dan het oorspronkelijke gebruiksdoel worden aangewend (ander gebruik), zoals citrusvruchten waarvan de schil wordt gebruikt als grondstof voor smaakstof in levensmiddelen.

In veel situaties zal het overigens gelijk duidelijk zijn dat het niet om een afvalstof gaat. Er hoeft bijvoorbeeld niet aan getwijfeld te worden dat een boom in een productiebos waar hout of papier van gemaakt wordt geen afvalstof is. Als het echter gaat om een boom op straat of in een park of tuin die wordt geveld of die is omgevallen en diezelfde boom wordt vervolgens gebruikt voor de productie van hout of papier dan is het in de praktijk al veel lastiger om te bepalen of hier sprake is van een afvalstof. De toetsing van de route van voortgezet gebruik zal dan ook vooral gebruikt worden voor deze ‘grijze gebieden’, de restcategorie, dat wil zeggen de situaties waarin het niet

meteen (over)duidelijk is of iets een afvalstof is (geworden) of niet. Deze handreiking is met name voor deze (twijfel)gevallen bedoeld.

De grens tussen de route voortgezet gebruik enerzijds en einde-afval anderzijds luistert overigens heel nauw en kan in de praktijk lastig zijn. De keuze voor een bepaalde route is immers altijd afhankelijk van de specifieke feiten en omstandigheden van het geval en het gedrag en intentie van de houder. Bij einde-afval gaat het om die situaties waarin het aannemelijk is dat het materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is.

In figuur 1 in par. 1.5 staan (niet-uitputtende) indicatoren die kunnen helpen bij het bepalen of het aannemelijk is dat een materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is. Besluit de houder door zijn gedrag en/of intentie dat sprake is van een afvalstof, dan kan deze afvalstof door een nuttige toepassing de status van afvalstof weer kwijtraken (einde-afval). De Kra maakt hierbij duidelijk (overweging 22 van [richtlijn 2008/98](#)) dat deze handeling van nuttige toepassing in bepaalde gevallen niet meer hoeft in te houden dan een enkele controle van het door een ander afgedankte materiaal. Een voorbeeld biedt een meubelstuk dat de houder afdankt door het op straat te zetten. Als een ander dit meubelstuk na een (visuele) controle meeneemt om het weer te gebruiken, dan is het geen afvalstof meer. Omdat de oorspronkelijke houder de intentie heeft zich te ontdoen (het wordt aan de straat gezet) is er sprake van een afvalstof en kan alleen de einde-afvalroute nog ruimte bieden. De nuttige toepassing is in dit geval echter niet meer dan de visuele controle van degene die het meubelstuk meeneemt.

Een voorbeeld dat juist over 'zich niet ontdoen' en dus de voortgezet gebruik route gaat, biedt de uitspraak huiskamerinzameling (ABRvS van 20 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:543](#)). Hierin kent de Afdeling betekenis toe aan de wijze waarop de kleding wordt ingezameld, reeds bij inname wordt gecontroleerd of hergebruik volgens de oorspronkelijk bestemming mogelijk is; omdat niet herdraagbare kleding niet wordt geaccepteerd. De intentie van de oorspronkelijke houders was doneren aan liefdadigheidsinitiatieven waar de kleding een tweede leven krijgt. Hierdoor oordeelde de Raad van State dat er geen sprake is van afvalstoffen. In een andere situatie waarbij er niet voorafgaand, bij inname, gecontroleerd werd zou het kledingstuk eventueel na controle, sortering en eventuele reparatie de einde-afvalstatus kunnen krijgen. Deze voorbeelden geven zodoende weer dat de grens tussen voortgezet gebruik en einde-afval zeer nauw luistert.

Ook het verschil tussen de voortgezet-gebruikroute enerzijds en de bijproductroute anderzijds kan in bepaalde gevallen lastig te beoordelen zijn. Zoals in par. 3.1.1 is uitgewerkt moet de term productieproces ruim uitgelegd worden, en niet beperkt worden opgevat tot bijvoorbeeld alleen industriële productieprocessen.

### **Eerste gebruik**

In bepaalde situaties worden materialen die vrijkomen en eerst als afvalstof werden behandeld voor een eerste keer gebruikt of toegepast. Dit sluit aan bij de transitie naar een circulaire economie waarin businessmodellen veranderen en materialen als grondstof worden gezien en ook zo worden ingezet. Een voorbeeld van eerste gebruik is dat van ladingrestanten. In sommige gevallen kunnen er bij het overbrengen en verhandelen van grondstoffen of materialen resten overblijven, bijvoorbeeld restanten in een vrachtwagen of schip. In bepaalde situaties zullen deze restanten weggehaald worden. Veelal zullen de restanten in zo'n geval een afvalstof zijn. Het kan ook zo zijn dat de restanten terug bij de hoofdlading worden gevoegd. Of dat de restanten op een andere manier nuttig worden gebruikt (niet verwijderd) voor een bepaald nieuw doel. Met name in het laatste geval zal de vraag sneller naar boven komen of dit afvalstoffen zijn. Ook deze situaties vallen onder de toetsing van voortgezet gebruik waarbij er sprake is van een eerste gebruik.

### **Hergebruik**

Ook wanneer een materiaal wordt hergebruikt, dus opnieuw gebruikt wordt voor hetzelfde doel, kan het in sommige gevallen lastig zijn om te beoordelen of het betreffende materiaal een afvalstof is geworden of niet. Zie voor de definitie van hergebruik par. 2.2.6. Een voorbeeld is de eerder genoemde casus in de uitspraak huiskamerinzameling van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS van 20 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:543](#)). Hierin werd selectieve inzameling van kleding bij een school,

afgestaan met het oogmerk van hergebruik, niet als afvalinzameling gekwalificeerd. Dit vanwege de selectieve inname door vrijwilligers (niet alles mocht afgegeven worden).

Retoursystemen kunnen onder deze route en dan specifiek onder hergebruik vallen. Een voorbeeld in de rechtspraak waar het om een dergelijk retourstelsel ging was in de poetsdoeken-zaak (ABRvS 1 februari 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AV0916](#)). Hierin oordeelde de rechter dat de houder niet de intentie had om zich van materialen te ontdoen. In deze zaak werden vuile poetsdoeken door een bedrijf opgehaald bij klanten om deze te reinigen. Een week na reiniging ontvingen de klanten eenzelfde hoeveelheid poetsdoeken terug, die voor het merendeel bestond uit gereinigde doeken en voor een klein percentage uit nieuwe doeken.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak bleek uit de betrokken feiten en omstandigheden dat de klanten (houders) met het inleveren van de vuile poetsdoeken bij het reinigingsbedrijf de intentie hadden om dezelfde hoeveelheid schone poetsdoeken terug te ontvangen en hadden zij niet de intentie om zich van de poetsdoeken te ontdoen. Aldus waren de poetsdoeken geen afvalstof.

### **Ander gebruik**

Ook wanneer een materiaal nog een keer gebruikt wordt maar op een andere manier, hoeft er geen sprake te zijn van een afvalstof.

Denk hierbij aan een fiets die na het eerste gebruik ook verder gebruikt kan worden als bijvoorbeeld een kunstobject. Of een oude tafel die verkocht wordt en waar een bankje van gemaakt wordt, een jampot waar een lamp van gemaakt wordt of kandelaren van oude kopjes.

### **Indicatieve toetsingsgronden – uitleg begrip ‘zich ontdoen’**

Om te bepalen of er bij voortgezet gebruik van materialen in de consumptiefase sprake is van een afvalstof moet altijd per geval worden beoordeeld aan de hand van het begrip ‘zich ontdoen’ uit de definitie van het begrip afvalstof van art. 1.1, lid 1 Wm, zoals nader verduidelijkt op basis van de (indicatieve) toetsingsgronden ‘zeker’, ‘rechtmatig’ en ‘voldoende hoogwaardig’ gebruik die staan in hoofdstuk B.6 van LAP3.

Deze drie toetsingsgronden worden hierna besproken in de paragrafen 3.2, 3.3 en 3.4.

### **Kaderrichtlijn afvalstoffen**

De [wijzigingsrichtlijn](#) maakt duidelijk dat in het kader van de overgang naar een circulaire economie er meer duidelijkheid moet komen over de precieze betekenis van de term ‘zich ontdoen’ in de definitie van het begrip afvalstof. Daarbij is aangegeven dat het voor het antwoord op de vraag of sprake is van een afvalstof van belang is dat bij de afgifte van materialen van de ene houder aan een andere houder de intentie aanwezig is om zich van dat materiaal te ontdoen.

### **Zich ontdoen en circulaire economie (overweging 25 [wijzigingsrichtlijn 2018/851](#))**

“Om een correcte interpretatie en tenuitvoerlegging van de vereisten van Richtlijn 2008/98/EG te bevorderen, moeten er richtsnoeren inzake die vereisten worden opgesteld en op gezette tijden worden geëvalueerd, en moet worden gezorgd voor de uitwisseling van informatie en het delen van beste praktijken tussen de lidstaten met betrekking tot de praktische toepassing en handhaving van die vereisten. Die richtsnoeren en uitwisseling van informatie en beste praktijken moeten onder meer bijdragen tot een gemeenschappelijke interpretatie en toepassing in de praktijk van de definitie van ‘afval- stoffen’, met inbegrip van de term ‘zich ontdoen van’, en moeten rekening houden met circulaire bedrijfsmodellen waarin bijvoorbeeld een stof of voorwerp wordt overgedragen van een houder aan een andere zonder het voornemen om zich van die stof of dat voorwerp te ontdoen.”

Aan deze overweging wordt met de indicatieve toetsingsgronden uit hoofdstuk B.6 van LAP3 en de nadere uitleg daarvan in deze handreiking uitvoering gegeven.



### 3.1.3 Einde-afval of nog steeds een afvalstof?

Materialen die vrijkomen uit een afvalverwerkingshandeling gericht op 'nuttige toepassing' van afvalstoffen kunnen de einde-afvalstatus hebben als wordt voldaan aan art 1.1 lid 6 Wm, dit voor die gevallen waar geen internationale of nationale regeling met einde-afvalcriteria geldt op basis waarvan een specifieke stroom als einde-afval kan worden gekwalificeerd. Voor de meeste afvalstoffen geldt dat daarvoor op dit moment geen specifieke regeling is gemaakt (zie par 2.3)..

#### Einde-afvalstatus

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

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

#### Uitgangspunt afvalstof

Om te kunnen spreken van de einde-afvalstatus moet in alle gevallen eerst worden beoordeeld of het materiaal in kwestie op enig moment de status van 'afvalstof' heeft, dat wil zeggen: in de afvalfase terecht is gekomen. Het gaat dan dus niet om residuen die vrijkomen uit productieprocessen die in aanmerking komen voor de status van bijproduct (par. 3.1.1). Ook gaat het dus niet om materialen die vrijkomen in de consumptie- en gebruiksfase die voldoen aan de toetsingsgronden voor voortgezet gebruik (par. 3.1.2). Wanneer er sprake is van een afvalstof komen de einde-afvalvoorwaarden in beeld om te beoordelen of en op welk moment deze afvalstof 'niet langer' een afvalstof is als gevolg van een handeling van nuttige toepassing<sup>13</sup> die deze afvalstof heeft ondergaan. (Zie figuur 1 in par. 1.5).

#### Nuttige toepassing

Een afvalstof kan alleen de einde-afvalstatus verkrijgen wanneer deze afvalstof een handeling van nuttige toepassing heeft ondergaan, de definitie van nuttige toepassing staat in art. 1.1, lid 1 van de Wm. Met een 'behandeling' van nuttige toepassing in art. 1.1 lid 6 van de Wm wordt hetzelfde bedoeld als een 'handeling' van nuttige toepassing in art 1.1 lid 1 van de Wm<sup>14</sup>. Een handeling van nuttige toepassing zal in veel gevallen bestaan uit een recyclingoperatie of een handeling van voorbereiding voor hergebruik. Ook deze termen zijn in art 1.1, lid 1 Wm gedefinieerd.

#### Nuttige toepassing:

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

#### Voorbereiding voor hergebruik:

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

<sup>13</sup> Ook om te bepalen of een handeling als 'nuttige toepassing' moet worden beschouwd, moet eerst worden bepaald of sprake is van een afvalstof. Zie par. 2.2.6.

<sup>14</sup> Dit blijkt o.a. uit de Engelse, Franse en Duitse tekst van de Kra, waar hetzelfde woord, respectievelijk 'operation', 'opération' en 'Verfahren', in beide gevallen wordt gebruikt.

### **Recycling:**

“nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten [niet-afvalstoffen], materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander I, met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energierugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal”

Ook andere handelingen van nuttige toepassing dan die vallen onder recycling of voorbereiding voor hergebruik kunnen er toe leiden dat een afvalstof niet langer als afvalstof wordt beschouwd. Dit zijn dan handelingen die vallen onder ‘andere nuttige toepassing’, trede d in de afvalhiërarchie. Een voorbeeld hiervan zijn handelingen die leiden tot een brandstof.

### **Voltooid nuttige toepassing**

Volgens vaste rechtspraak moet worden beoordeeld of sprake is van een voltooide nuttige toepassing. Daarvan is sprake wanneer na een handeling van nuttige toepassing (bijvoorbeeld recycling of voorbereiding voor hergebruik) uit afvalstoffen een aan een grondstof gelijkwaardig materiaal is ontstaan dat kan worden gebruikt zonder bijzondere voorzorgsmaatregelen ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid.

In het arrest Lapin (HvJ-EU 7 maart 2013, C-358/11, [ECLI:EU:C:2013:142](#)) oordeelde het HvJ-EU dat “een afvalstof, zelfs wanneer zij een volledige behandeling van nuttige toepassing heeft ondergaan waardoor zij dezelfde eigenschappen en kenmerken als een grondstof heeft verkregen, niettemin als een afvalstof kan worden aangemerkt wanneer de houder ervan overeenkomstig de in art. 3, punt 1, van richtlijn 2008/98 [Kra] opgenomen omschrijving zich ervan ontdoet of voornemens of verplicht is zich ervan te ontdoen.”

Voorts overwoog het HvJ-EU met betrekking tot een door middel van een behandeling van nuttige toepassing tot een bruikbaar materiaal omgevormde afvalstof dat “aan de hand van alle omstandigheden van het geval [moet] worden nagegaan of het voorwerp overeenkomstig de in richtlijn 2008/98 [Kra] en met name in de artikelen 1 en 13 ervan gestelde voorwaarden kan worden gebruikt zonder dat dit gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid en geen nadelige gevolgen heeft voor het milieu.”

Dit betekent niet dat de voltooide nuttige toepassing pas bereikt is als is voldaan aan de vier einde-afvalvoorwaarden (zie overweging 2.2.2 van het arrest van de RvS ([ABRvS 4 oktober 2023, ECLI:NL:RVS:2023:3690](#)). Andersom geredeneerd betekent dit wel dat als aan de vier einde-afvalvoorwaarden wordt voldaan, de handeling voorafgaand aan het moment van beoordelen, de handeling is waarmee de nuttige toepassing is voltooid.

### **Voorwaarden en toetsingsgronden**

Voorwaarden a en b worden hierna besproken in het kader van de toetsingsgrond ‘zeker gebruik’ (par. 3.2). Voorwaarden c en d komen aan bod bij de bespreking van de toetsingsgronden ‘rechtmatig gebruik’ (par. 3.3) en ‘voldoende hoogwaardig gebruik’ (par. 3.4).

## **3.2 Zeker gebruik**

De toetsingsgrond ‘zeker gebruik’ houdt in dat de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door hemzelf of een ander niet alleen ‘mogelijk’ is, maar dat het ook voldoende zeker is dat dit gebruik daadwerkelijk zal plaatsvinden en het materiaal daarvoor ook geschikt is.

In het arrest Brady (HvJ-EU 3 oktober 2013, C-113/12, [ECLI:EU:C:2013:627](#)) oordeelde het HvJ-EU dat drijfmest die was geproduceerd in een intensieve varkenshouderij en door de producent was opgeslagen om deze in een later stadium als meststof te verkopen aan derden een bijproduct was, mits het hergebruik niet slechts mogelijk, maar zeker was.

In het arrest Palin Granit (HvJ-EU 18 april 2002, C-9/00, [ECLI:EU:C:2002:232](#)) concludeerde het HvJ-EU dat de houder van ganggesteente dat vrijkwam bij de exploitatie van een steengroeve en voor onbepaalde tijd werd opgeslagen in afwachting van een ‘eventueel’ gebruik, zich ontdoet



van dit gesteente of voornemens is zich daarvan te ontdoen. Het gebruik van het ganggesteente was in dit geval niet zeker en dus was sprake van een afvalstof.

De Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in de folierollen-zaak (ABRvS 4 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2212](#)) bepaald dat de rollen die als gevolg van het opstarten van het productieproces onbruikbaar zijn voor de productie van stickers geen bijproduct zijn, maar afvalstoffen. Doorslaggevend was in dit geval dat alleen bekend was dat de folierollen voor (tussen)handel naar een bepaald bedrijf werden overgebracht, maar dat niet was aangetoond dat de rollen daadwerkelijk zouden worden ingezet in een productieproces. Het is niet aannemelijk gemaakt dat het gebruik van de folierollen zeker is.

De achterliggende reden voor de voorwaarde van 'zeker gebruik' is dat duidelijk moet zijn dat het materiaal voor de houder geen last is. Is het wel een last, dan bestaan er typisch aan afvalstoffen gerelateerde risico's. Namelijk die van het onbeheerd achterlaten en van onverantwoord gebruik in een toepassing waarvoor het materiaal milieuhygiënisch of technisch gezien ongeschikt is. Dit kan schadelijke gevolgen hebben voor het milieu of de menselijke gezondheid en/of leiden tot verspilling van grondstoffen. Bij de beoordeling of al dan niet sprake is van een last speelt een grote rol in welke economische context materialen worden overgedragen.

In de arresten *Palin Granit* (HvJ-EU 18 april 2002, C-9/00, [ECLI:EU:C:2002:232](#)) en *Saetti en Frediani* (HvJ-EU 15 januari 2004, C-235/02, [ECLI:EU:C:2004:26](#)) heeft het HvJ-EU dit als volgt verwoord:

"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 [niet-afvalstof]."

In het arrest *Shell* (HvJ-EU 12 maart 2013, zaken C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#)) was een van de vragen of *Shell* (verkoper) voornemens was zich te ontdoen van een door de klant geretourneerde partij dieselbrandstof die na aflevering niet bruikbaar bleek te zijn voor de klant. Het HvJ-EU acht doorslaggevend wat de ware intentie is van *Shell*.

In dit verband moet worden aangetoond dat *Shell* daadwerkelijk voornemens is deze met een andere niet-afvalstof vermengde partij terug te brengen op de markt. Het HvJ-EU overweegt dat het hergebruik niet slechts mogelijk, maar zeker moet zijn. Volgens het HvJ-EU is het "geenszins gerechtvaardigd" om materialen die de houder, ongeacht enige nuttige toepassing, onder gunstige omstandigheden wil exploiteren of verhandelen, te onderwerpen aan de bepalingen van de *Kra* die er volgens het HvJ-EU op gericht zijn ervoor te zorgen dat de nuttige toepassing of verwijdering van afvalstoffen plaatsvindt zonder gevaar voor de gezondheid van de mens of het milieu.

In het arrest *Tronex* (HvJ-EU 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:564](#)) benadrukt het HvJ-EU dat hergebruik niet alleen mogelijk maar ook zeker moet zijn. Het HvJ-EU geeft dit aan in overweging 40. Die zekerheid moet feitelijk blijken door een controle van goederen en door zo nodige reparaties vooraf uit te voeren zodat niets het hergebruik in de weg staat.

Bij de beoordeling of het beoogde gebruik van een materiaal voor een specifiek doel voldoende zeker is, spelen met name de hierna te bespreken feiten en omstandigheden een rol.

### **3.2.1 Schriftelijke afspraken**

Vastgesteld moet worden dat de afnemer de intentie heeft en ook in staat is (gelet op beschikbare productie- of verwerkingscapaciteit) om het materiaal te gebruiken voor de voorgenomen toepassing. Dit moet blijken uit en worden vastgelegd in schriftelijke afspraken (contracten, facturen en dergelijke) tussen houder en afnemer.

### **3.2.2 Geschiktheid van het materiaal**

Ook moet beoordeeld worden of het materiaal voldoet aan de contractuele leveringsvoorwaarden en specificaties van de afnemer die gelden voor de beoogde toepassing, zoals eisen aan kwaliteit en samenstelling. Het moet duidelijk zijn dat het materiaal ook geschikt is voor de beoogde toepassing.

Dit kan bijvoorbeeld inzichtelijk gemaakt worden met analyses van de samenstelling van het materiaal die door producent of afnemer (routinematig) worden uitgevoerd en/of door aan te tonen dat het materiaal voldoet aan dezelfde specificaties als andere (vergelijkbare) materialen op de markt. Uit het arrest Tronex (HvJ-EU 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:564](#)) volgt dat de geschiktheid feitelijk vastgesteld moet zijn en aantoonbaar door uitgevoerde controle en eventuele reparatie.

### 3.2.3 Bestaande markt en markt in ontwikkeling

Zekerheid van toepassing van het materiaal wordt onder meer bepaald aan de hand van het bestaan van een markt.

In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de Sunoilzaak (ABRvS 3 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3219](#)) wordt door het feit dat er al geruime tijd een markt aanwezig is afdoende aangetoond dat er sprake is van een bestaande markt.

Het kan ook gaan om gebruik van een materiaal voor een nieuwe toepassing waarvoor een markt in ontwikkeling is. In dat geval moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het gaat om een functionele en vanuit milieubescherming en bescherming van de menselijke gezondheid wenselijke toepassing die bovendien rechtmatig en voldoende hoogwaardig is (bijv. niet wettelijk verboden en niet nadelig voor het milieu en de volksgezondheid).

### 3.2.4 Daadwerkelijke levering en hoeveelheid

Vaak worden materialen tijdelijk opgeslagen voordat deze door de houder worden geleverd of door een afnemer worden gebruikt. Bij het beoordelen of aan de voorwaarde van zekerheid van gebruik wordt voldaan is de hoeveelheid van het materiaal dat wordt opgeslagen en/of geleverd van belang, evenals de duur van de opslag. Bij langjarige opslag van het materiaal zal de zekerheid van het gebruik doorgaans moeilijker aantoonbaar zijn.

In het arrest Brady (HvJ-EU 3 oktober 2013, C-113/12, [ECLI:EU:C:2013:627](#)) overweegt het HvJ-EU dat bij de bepaling of drijfmest een afvalstof is mede van belang is dat "de daadwerkelijke opslag van het materiaal strikt wordt beperkt tot de voor de voorgenomen bemestingsactiviteiten nodige hoeveelheid, wat vereist dat de opgeslagen hoeveelheden zo worden beperkt dat zij wel degelijk in hun geheel bestemd zijn om aldus te worden hergebruikt (...), en voorts dat de opslag maar zo lang mag duren als het seizoensgebonden karakter van de bemestingsactiviteiten dit vereist, dus niet langer dan nodig is om de producent in staat te stellen zijn bestaande contractuele verbintenissen om drijfmest te leveren met het oog op het uitrijden ervan tijdens het lopende of komende bemestingsseizoen na te leven."

### 3.2.5 Tussenhandel

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

Een voorbeeld waarin de rechter tot het oordeel kwam dat het gebruik niet voldoende zeker was biedt de hierboven al genoemde folierollen-zaak (ABRvS 4 december 2013, [ECLI:NL:RVS:2013:2212](#)).

Zie ook de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de Sunoilzaak (ABRvS 3 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3219](#)). Het stond vast dat het glycerinewater al lange tijd daadwerkelijk door vergisters, de eindgebruikers, werd afgenomen tegen betaling en daarna toegepast, aldus de Afdeling. In deze zaak achtte de Afdeling het daarom niet relevant dat het glycerinewater door middel van tussenhandel aan eindgebruikers werd aangeboden. Daarbij overwoog de Afdeling dat tussenhandel in deze branche niet ongebruikelijk is.

## 3.3 Rechtmatig gebruik

De toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' houdt in de eerste plaats in dat de houder zal moeten aantonen dat het voorgenomen gebruik van een materiaal door hemzelf of een ander in elk geval voldoet aan alle van toepassing zijnde wetgeving en eventuele private (commerciële) productnormen. Daarnaast moet worden vastgesteld dat het gebruik geen overwegend ongunstig effect heeft op het milieu of de volksgezondheid.

### 3.3.1 (Product)wetgeving

Op grond van de geldende (product)wetgeving kan het gebruik, het vervaardigen, in de handel brengen of op de markt aanbieden van een materiaal voor een bepaalde toepassing verboden zijn of aan voorwaarden zijn verbonden. Het is dus van belang om te controleren of productwetgeving van toepassing is en wat er geregeld is. Voor de beoordeling van de afvalstatus van een materiaal aan de hand van die relevante productwetgeving moet de meest actuele versie van wetgeving worden geraadpleegd.

Een belangrijke rechtstreeks geldende Europese verordening is de POP-verordening.<sup>15</sup> Deze verordening bevat specifieke verplichtingen voor persistente organische verontreinigingen (POP's). Op basis van artikel 3 van deze verordening mogen materialen met specifieke POP's niet worden vervaardigd, in de handel worden gebracht of worden gebruikt. Daarmee zijn deze stoffen/materialen afvalstoffen. In bijlage I zijn de specifieke POP's opgenomen.

Naast REACH (deze verordening wordt hierna afzonderlijk besproken) kan er andere rechtstreeks Europese wetgeving gelden voor bepaalde categorieën (risicovolle) stoffen en producten, zoals de Batterijenverordening<sup>16</sup>, wetgeving voor humane en dierlijke voedselbereiding, voedselverpakkingen en speelgoed. Andere Europese regelgeving zoals de richtlijn elektrische en elektronische apparatuur is geïmplementeerd in het Nederlandse recht. Er moet steeds worden nagegaan welke publiekrechtelijke (product)wetgeving en daarin opgenomen normen op een bepaald materiaal van toepassing zijn.

### REACH

Voor veel materialen is de Europese verordening REACH van toepassing. REACH is gebaseerd op het beginsel dat fabrikanten, importeurs en afnemers ervoor moeten zorgen dat zij stoffen vervaardigen, in de handel brengen of op de markt aanbieden, hetzij afzonderlijk of in voorwerpen, die niet schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid of het milieu. Om dat te bewerkstelligen moeten bepaalde gegevens worden geregistreerd en gedeeld met het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen (ECHA).

Afvalstoffen zijn expliciet uitgezonderd van de werking van REACH. Echter, REACH is, afhankelijk van de materiaalstroom, relevant tijdens het maken van een afvalstatusbeoordeling. Dit speelt met name waar het gaat om de einde-afvalstatus, maar kan ook van invloed zijn bij het bepalen van een status als bijproduct en bij voortgezet gebruik.

Een REACH-registratie kan vereist zijn voor de beoordeling van de einde-afvalstatus en is daarom een relevante factor, maar het niet bepalend, voor de beoordeling of een door nuttige toepassing verkregen materiaal niet langer een afvalstof is. Dit blijkt onder meer uit het arrest TPS NOLO (Geobal) (HvJ-EU 14 maart 2019, C-399/17, ECLI:EU:C:2019:200), waarin het HvJ-EU oordeelt dat REACH-registratie relevant is maar niet uitsluit dat het toch om een afvalstof gaat. Hierbij wordt bijvoorbeeld gewezen op de situatie waarin een stof ten onrechte geregistreerd kan zijn, waarbij is voorbijgegaan aan de afvalstatus van de stof.

In art. 6, lid 5 van de Kra is expliciet neergelegd dat degene die het materiaal voor het eerst in de handel brengt (dan wel de eerste gebruiker van dat materiaal) erop toeziet dat het materiaal aan REACH voldoet. Deze bepaling is geïmplementeerd door de letterlijke overname van voorwaarde d) in artikel 1.1, lid 4 Wm en voorwaarde c) in artikel 1.1, lid 6 Wm<sup>17</sup>.

<sup>15</sup> [Verordening 2019/1021](#) van 20 juni 2019 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen. De POP-verordening bevat naast verplichtingen over in de handel brengen ook verplichtingen voor het vernietigen van specifieke POP's. Dit is opgenomen in artikel 7.

<sup>16</sup> [Verordening 2023/1542](#) van 12 juli 2023

<sup>17</sup> Zie [MvT implementatiewet Kra](#).

#### **Art. 6, lid 5 Kra**

“Een natuurlijke of rechtspersoon die:

- a) voor de eerste maal een materiaal gebruikt dat niet langer afval is en niet in de handel is gebracht, of
- b) een materiaal voor het eerst sinds het niet afval langer is in de handel brengt, ziet erop toe dat het materiaal voldoet aan de desbetreffende vereisten uit hoofde van de wetgeving inzake chemische stoffen en producten. Aan de voorwaarden van lid 1 moet zijn voldaan voordat de wetgeving inzake chemische stoffen en producten van toepassing is op het materiaal dat niet langer afval is.”

Er kunnen ook beperkingen in het gebruik worden vereist. In het arrest Lapin (HvJ-EU 7 maart 2013, C-358/11, [ECLI:EU:C:2013:142](#)), bepaalde het HvJ-EU bijvoorbeeld dat de voormalige, met CCA-oplossingen ( koper-chroom-arseen) behandelde en dus gevaarlijke afgedankte telefoonpalen, als einde-afvalstof konden worden beschouwd, omdat ze voldeden aan de relevante REACH-beperkingsvoorwaarden die er o.a. op toezien dat voor een bepaald gebruik – in onderhavig geval voor herstelwerkzaamheden aan een pad met smalle bruggen – er geen gevaar is voor de menselijke gezondheid en er geen nadelige gevolgen zijn voor het milieu.

### **3.3.2 Private normen**

Naast productwetgeving kunnen ook private normen van toepassing zijn op een bepaald type materiaal of op het vervaardigingsproces. Ook deze normen zijn destijds door de Europese wetgever inbegrepen in de rechtmatigheidstoets. Normen zijn afspraken die belanghebbende partijen in principe vrijwillig maken over een product, dienst of over een te volgen procedure tijdens het proces. Het initiatief voor het opstellen van normen kan soms voortvloeien uit wetgeving of beleid.

Vaak komen normen tot stand in samenwerking met een onafhankelijk instituut, zoals de NEN-normen, waarbij het Nederlands Normalisatie-instituut de ontwikkeling en evaluatie begeleidt en daarin een faciliterende rol heeft. Daarnaast zijn er ook normen die door een branche zelf opgesteld worden.

Normering gebeurt niet alleen op nationaal niveau, maar ook in Europees en internationaal verband (denk bijvoorbeeld aan CEN-, CENELEC- en ISO-normen).

Productnormen kunnen bepaalde aspecten van een product of productgroep harmoniseren, zoals op het gebied van ontwerp, materiaaleigenschappen en -samenstelling, vervaardiging, veiligheid, het milieu en de menselijke gezondheid. Procesnormen leggen de wijze van vervaardiging of de wijze van toetsen aan inhoudelijke normen vast.

Via een certificeringsprocedure wordt getoetst of een bedrijf voldoet aan de norm. Deze procedures worden uitgevoerd door onafhankelijke privaatrechtelijke organisaties ofwel certificerende instellingen. Wanneer aan alle inhoudelijke en/of procedurele eisen wordt voldaan, wordt een certificaat verleend aan het bedrijf. In sommige gevallen is het bezit van zo'n certificaat als eis opgenomen in een wettelijke regeling. Een voorbeeld hiervan is het Besluit bodemkwaliteit. In dit geval is er ook publiekrechtelijk toezicht op de uitvoering van de certificering.

Het toetsen of voldaan wordt aan de private normen is relevant, omdat materialen die middels de einde-afvalroute, de bijproductroute of voortgezet-gebruikroute op de markt komen gelijkwaardig moeten zijn aan de soortgelijke virgin producten. Verder zijn productnormen veelal georiënteerd op kwaliteitseisen, maar kunnen ze ook milieu-eisen bevatten. Wanneer bij het verzoek om een reststroom als niet-afvalstof te beoordelen een productnorm en/of een certificaat wordt overgelegd, is het nodig om alle feiten en omstandigheden in aanmerking te nemen. Het is belangrijk te onderzoeken welke aspecten in de norm zijn meegenomen, hoe en met wie de norm tot stand is gekomen en wie het certificaat heeft verleend. Ook is van belang hoe de naleving van de relevante norm wordt getoetst.

### 3.3.3 Geen ongunstige effecten voor milieu of menselijke gezondheid

Toetsing aan de geldende (product)wetgeving en van toepassing zijnde productnormen is op zichzelf niet altijd voldoende om de afvalstatus van een materiaal te kunnen beoordelen. Productwetgeving en productnormen ontbreken soms of zijn niet of niet primair vastgesteld ter bescherming van het milieu en de volksgezondheid.

#### **Aandachtspunten beoordeling milieu- en gezondheidsrisico's**

De beoordeling of sprake is van ongunstige milieueffecten zal veelal gebaseerd kunnen worden op de toepasselijke wetgeving en andere voorschriften die gelden voor het gebruik van het materiaal. Naast de geldende milieu- en gezondheidsvoorschriften en -normen moet daarbij in elk geval de stoffenwetgeving (REACH, POP-verordening; zie hoofdstuk B.14) en de productwetgeving (bijv. voor voedselverpakkingen en speelgoed) worden meegenomen.

Echter, bepaalde ongunstige effecten op milieu- en gezondheid worden (nog) niet beheerst door bestaande wet- en regelgeving. Aandachtspunten in dit verband zijn:

- de aanwezigheid in het materiaal van zogenoemde 'zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)' die (nog) niet gereguleerd zijn onder de stoffenwetgeving of de productwetgeving (hoofdstuk B.14 van LAP3);
- risico's van het materiaal tijdens latere fasen van de levenscyclus, zoals diffuse verspreiding van verontreinigingen uit het materiaal nadat het gebruik ervan is geëindigd en het materiaal een nieuwe toepassing krijgt;
- een laagwaardiger toepassing van een materiaal dan de minimumstandaard (bijvoorbeeld het gebruik als brandstof in plaats van als grondstof); dan is immers de doelstelling van de Kra van efficiënt (voldoende hoogwaardig) gebruik van hulpbronnen in het geding.

Om te kunnen beoordelen of een voorgenomen toepassing van een materiaal rechtmatig is, zal dus in ieder geval duidelijk moeten zijn welke regels en voorschriften er gelden voor de voorgenomen toepassing (regels en voorschriften omtrent producten, stoffen, milieu en gezondheid) én zal beoordeeld moeten worden of deze regels en voorschriften (mede) tot doel hebben om ongunstige milieu- en gezondheidseffecten van de toepassing van het specifieke materiaal te reguleren.

#### **Niet-gereguleerde milieu- en gezondheidsrisico's**

De geldende wet- en regelgeving en private normen voor producten houden veelal alleen rekening met de toepassing van gebruikelijke (primaire) grondstoffen en niet met de inzet van alternatieve (secundaire) grondstoffen, met vaak een andere samenstelling en eventueel specifieke verontreinigingen.

Een materiaal kan bijvoorbeeld bepaalde ZZS of ziekteverwekkende organismen bevatten waarvoor nog geen specifieke milieu(product)wetgeving bestaat en/of ook nog geen productnormen. In dat geval kunnen zich afhankelijk van de beoogde toepassing nadelige gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid voordoen. Dit wordt ook wel de overige risico's genoemd.

### **Verskil tussen ZZS in REACH en ZZS in LAP3**

Sommige 'zeer zorgwekkende stoffen' worden gereguleerd door de Europese verordening REACH, in die zin dat hun gebruik via verschillende manieren wordt uitgefaseerd. Hierboven wordt óók gesproken over ZZS in gevallen waarvoor nog géén productwetgeving geldt.

Wat is het verschil tussen het gebruik van het begrip in de context van productwetgeving (o.a. REACH, POP-verordening, etc) en die van het Nederlands afvalbeleid, zoals uitgewerkt in hoofdstuk B.14 van LAP3?

Het ZZS-afvalbeleid vervult een brugfunctie tussen het afvalbeleid en de bepalingen in productwetgeving omtrent ZZS. Het dient ertoe de risico's van de niet door productwetgeving gereguleerde ZZS in het vizier te krijgen. Dit gebeurt om ervoor te zorgen dat bepaalde risicovolle ZZS onder bepaalde omstandigheden niet terug in de economie worden gebracht. Hierbij wordt een groter aantal ZZS – welke overigens evenwel op basis van de REACH-criteria voor ZZS als zodanig worden geclassificeerd – onder de loep genomen dan wordt gedaan in het kader van productwetgeving, zoals REACH zelf. Om te bepalen in welke gevallen er door een bedrijf een risicoanalyse moet worden verricht onder het ZZS-afvalbeleid, bepaalt het LAP dat een beoordeling pas aan de orde is als de concentratie aan ZZS in het materiaal hoger is dan 0,1% g/g (1.000 mg/kg) of, voor slechts bepaalde ZZS, hoger is dan de waarde zoals aangegeven in tabel 17 van bijlage F.11 van LAP3.

Nadere uitleg over het 'hoe, wat, wie en waarom' wordt gegeven in de Handreiking 'Risicoanalyse ZZS in afvalstoffen' (2018), van Rijkswaterstaat.

Wanneer de voorgenomen toepassing nog niet (volledig) gereguleerd is, valt op voorhand niet altijd uit te sluiten dat aan het gebruik van het betrokken materiaal voor de voorgenomen toepassing ongunstige gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid verbonden zijn. Het voorzorgs- en het preventiebeginsel brengen dan met zich mee dat nader onderzoek moet plaatsvinden. De uitkomst daarvan kan zijn dat het materiaal voorafgaand aan de toepassing bepaalde bewerkingen moet ondergaan om negatieve milieu- en gezondheidseffecten van de toepassing weg te nemen. Wanneer het betrokken materiaal dan toch zonder meer wordt toegepast is geen sprake van rechtmatig gebruik. Het betrokken materiaal moet dan worden beschouwd als een afvalstof.

De wijze van toetsen van deze overige risico's is een beoordeling wat aanvaardbaar is aan risico's. Om vast te stellen wat aanvaardbaar is, kan er een vergelijking worden gedaan tussen het materiaal dat beoogd wordt toe te passen en het materiaal dat wordt vervangen. Indien het materiaal dat beoogd wordt om toe te passen een vergelijkbaar risico heeft als het materiaal dat wordt vervangen is dit aanvaardbaar.

### **Risico's na (her)gebruik van het materiaal**

Bij het beoordelen van de mogelijke nadelige effecten van het gebruik van een materiaal op het milieu en de menselijke gezondheid, moet bij de afvalstatusbeoordeling in beginsel niet alleen rekening worden gehouden met de risico's van de beoogde toepassing als zodanig, maar ook met mogelijke effecten in latere fasen van gebruik en in het afvalstadium. Afhankelijk van het materiaal en de beoogde toepassing kan het daarom nodig zijn om bij het nader onderzoek naar de rechtmatigheid van de voorgenomen toepassing ook de gevolgen in de latere levenscyclus van het materiaal te betrekken.

## **3.4 Voldoende hoogwaardig gebruik**

De toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig' ziet op de beoordeling of de voorgenomen toepassing van het materiaal uit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie wenselijk is. De achtergrond hiervan is dat, ook wanneer een bepaald materiaal in beginsel zeker en rechtmatig zou kunnen worden gebruikt, de betrokken toepassing niet altijd optimaal zal zijn vanuit het oogpunt van bescherming van de natuurlijke hulpbronnen. Het voorgenomen gebruik heeft dan wel degelijk



'over het geheel genomen' ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid (zie par. 2.2.10).<sup>18</sup>

### Afvalhiërarchie en minimumstandaard LAP3

De afvalstoffenhiërarchie uit de Kra, zoals geïmplementeerd in art. 10.4 Wm, en de nadere uitwerking daarvan in LAP3 bieden het kader voor de toetsing van de hoogwaardigheid van het gebruik. In het hierboven in par. 3.3.3 opgenomen kader dat verwijst naar LAP3 is aangegeven dat in ieder geval geen sprake is van een voldoende hoogwaardige toepassing wanneer het productieresidu laagwaardiger wordt toegepast dan de voor dat materiaal vastgestelde minimumstandaard voor verwerking als afvalstof uit het van toepassing zijnde sectorplan van LAP3.

Wanneer voor het betrokken materiaal geen minimumstandaard geldt op basis van een sectorplan, biedt de afvalhiërarchie van art. 4, lid 1 Kra zoals geïmplementeerd in art. 10.4 Wm en verder vormgegeven in het Beleidskader van het LAP het beoordelingskader voor de hoogwaardigheid van de voorgenomen toepassing.

#### Afvalhiërarchie Wm

- a) preventie;
- b) voorbereiding voor hergebruik;
- c) recycling;
- d) andere nuttige toepassing, waaronder energierugwinning;
- e) veilige verwijdering

Leidt de voorgenomen toepassing van het materiaal tot een 'laagwaardiger' benutting terwijl in de praktijk een vanuit grondstoffenefficiëntie bezien betere toepassing beschikbaar is? Dan is sprake van verspilling van grondstoffen en is de toepassing niet hoogwaardig. Vanuit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie is dan immers sprake van een milieunadeel. In dergelijke gevallen is geen sprake van een bijproduct, voortgezet gebruik of einde-afvalstatus, maar van een afvalstof.

De reden hiervoor is dat de toepassing van de afvalwetgeving nodig en gerechtvaardigd is om een voldoende hoogwaardige verwerking van het productieresidu, gebruikte materiaal of door nuttige toepassing verkregen materiaal af te kunnen dwingen. Alleen het afvalstoffenrecht biedt daarvoor immers het benodigde instrumentarium. Verdere uitleg van het gebruik van de minimumstandaard en hoogwaardige verwerking staat in het hoofdstuk D.2 van LAP3.

Een bijzondere situatie kan optreden wanneer er sprake is van een innovatie, waardoor een hogere trede op de ladder mogelijk wordt, waar eerst een lagere trede geboden was. Een illustratie hiervan is dat het mogelijk wordt een additief dat verboden is op grond van de POP-verordening uit het materiaal te verwijderen, waardoor recycleren van het materiaal zelf in plaats van verbranden daarvan in beeld komt. Zo is er een initiatief bekend waarbij de gebromeerde brandvertragers uit polystyreen verwijderd worden, waardoor het geëxpandeerd polystyreen niet meer verbrand hoeft te worden en waarbij zelfs het broom kan worden teruggewonnen uit de brandvertrager en opnieuw kan worden gebruikt. De brandvertrager (die een ZS is, omdat hij is opgenomen in bijlage IV van de POP-verordening) wordt wel vernietigd. In deze situatie wordt recycling van het polystyreen dat voorheen verbrand moest worden weer mogelijk.

## 3.5 Aanvullende voorwaarden bijproducten

Naast de toetsingsgronden 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' stelt art. 1.1, lid 4 Wm specifiek aan het verkrijgen van de bijproductstatus nog twee voorwaarden (zie par. 3.1.1).

Dat betreft de voorwaarde dat het productieresidu 'onmiddellijk' moet worden gebruikt 'zonder enige verwerking anders dan die welke bij normale productie gangbaar is' (voorwaarde b) en de voorwaarde dat het productieresidu ontstaat 'als integraal onderdeel van een productieproces' (voorwaarde c). Deze aanvullende voorwaarden worden hierna besproken.

<sup>18</sup> Volgens de terminologie van art. 5 van de Kra zou overigens tevens gesteld kunnen worden dat de toepassing niet 'rechtmatig' is. Anders dan het geval is voor het beoordelen van de einde-afvalstatus – zie art. 6 voorwaarden c en d – verwijst art. 5 Kra bij de voorwaarde of 'verder gebruik rechtmatigheid is' (voorwaarde d) immers niet alleen naar productvoorschriften, maar ook naar de beoordeling of over het geheel genomen geen sprake is van ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

### 3.5.1 Onmiddellijk gebruik

Het feit dat een productieresidu geen behandeling of bewerking moet ondergaan voordat het ingezet kan worden voor het beoogde gebruik, is in het verleden door het HvJ-EU als een van de eisen gesteld voor het verkrijgen van de bijproductstatus.

Een voorbeeld hiervan is het arrest Palin Granit (HvJ-EU 18 april 2002, C-9/00, [ECLI:EU:C:2002:232](#)). Hierin oordeelde het HvJ-EU dat ter beantwoording van de vraag of sprake is van een bijproduct moet worden beoordeeld of "het hergebruik van een goed, materiaal of grondstof niet slechts mogelijk, maar zeker is, zonder voorafgaande bewerking en als voortzetting van het productieproces".

Hierbij past de kanttekening dat ook primaire grondstoffen die worden ingezet in een productieproces vaak eerst een (voor)behandeling of 'voorafgaande bewerking' ondergaan voordat deze geschikt zijn voor gebruik. Het kan bijvoorbeeld gaan om voorbehandelingen in de vorm van het filteren, wassen of drogen van het materiaal of om het toevoegen van stoffen aan het materiaal of het uitvoeren van een kwaliteitscontrole. Belangrijk is dat de voorwaarde van 'onmiddellijk gebruik' in art. 1.1, lid 4, voorwaarde b Wm nader is gespecificeerd in die zin dat moet worden beoordeeld of het productieresidu kan worden gebruikt 'zonder enige verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar is'.

Het onderscheid tussen (voor)behandelingen van producten in het kader van productieprocessen en afvalverwerkingshandelingen is nader toegelicht in par. 2.2.6.

In de toelichting op de Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen ([Stcrt. 2015, 7458](#)) is aangegeven dat 'normale productiepraktijk' ruim moet worden uitgelegd en ook nieuwe productiepraktijken omvat. Het gaat bij de beoordeling of sprake is van een normale productiepraktijk om de vraag of het productieresidu wordt toegepast in een 'bewezen functioneel en beheersbaar proces'.

#### Toelichting op voorwaarde b

"In dit verband moet de term 'normale productiepraktijk' ook nieuwe productiepraktijken kunnen omvatten. Er is immers geen enkele reden om een innovatie waarbij een productieresidu een nieuwe toepassing krijgt te belasten met eisen van de afvalwetgeving alleen om de reden dat de productiepraktijk niet 'normaal' wordt bevonden en daarmee niet aan voorwaarde b voldaan zou zijn. Het gaat dus niet om de 'normale' (conventionele) productiepraktijk, maar om de stand der techniek. Deze kan zijn beschreven in patenten dan wel technisch-wetenschappelijke literatuur. Processen die hierin niet zijn terug te vinden, staan wellicht wel beschreven in de vergunning voor de betreffende activiteit. Als duidelijk is dat het productieresidu wordt toegepast in een bewezen functioneel en beheersbaar proces, dat wil zeggen een proces dat een specifiek beoogd product [niet-afvalstof] (stof, materiaal, voorwerp, artikel) oplevert, of een specifiek beoogde kwaliteit (energie, bodemverbetering, ophoging, afdekking, enz.), kan dat proces worden aangemerkt als 'normale productiepraktijk' en kunnen alle behandelingen die in het kader van dat proces plaatsvinden worden aangemerkt als 'gangbaar' bij deze normale productiepraktijk. Dit is een ruime uitleg van voorwaarde b, met als rechtvaardiging het belang om de kwalificatie van productieresiduen als bijproduct niet te laten struikelen over enkel (onduidelijkheid over de uitleg van) voorwaarde b zonder dat er sprake is van typisch afval-gerelateerde risico's die vragen om beheersing met behulp van afvalwetgeving."

### 3.5.2 Integraal onderdeel van een productieproces

Wat betreft de voorwaarde dat het productieresidu ontstaat 'als integraal onderdeel van een productieproces' valt uit het Guidance document van de Europese Commissie over de Kra uit 2012 ([Guidance document](#)) op te maken dat deze voorwaarde nauw samenhangt met de hierboven besproken voorwaarde van 'onmiddellijk gebruik'.

#### Integraal onderdeel van een productieproces

Aan voorwaarde c ('integraal onderdeel van een productieproces') komt in de praktijk doorgaans geen zelfstandige betekenis toe.



Deze voorwaarde hangt nauw samen met voorwaarde b en heeft met name tot doel duidelijk te maken dat 'normale' industriële productieprocessen moeten worden onderscheiden van afvalverwerkingshandelingen, zoals opgenomen in de bijlagen I en II van de Kra. Voor zover sprake is van een handeling van nuttige toepassing geldt de regeling voor de einde-afvalfase in artikel 6.

In de toelichting op de Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen (Stcrt. 2015, 7458) is verder verduidelijkt dat niet aan voorwaarde c is voldaan wanneer sprake is van een productieresidu dat incidenteel ontstaat als gevolg van een niet-beheerste afwijking van het normale verloop van het productieproces.

#### **Toelichting op voorwaarde c**

"Voor de beheersing van afval-gerelateerde risico's is het echter niet belangrijk wáár een behandeling plaatsvindt die het residu moet ondergaan om inzetbaar te worden voor verder gebruik en of die behandeling 'geïntegreerd' is in het hoofdproces waar het residu ontstaat (afgezien van de vraag wat 'geïntegreerd' betekent). Hoofdzaak is dat er zekerheid wordt gegeven dat de behandeling en een verantwoord verder gebruik zullen plaatsvinden. (...)

Het beleidsdoel om het gebruik van productieresiduen te stimuleren vraagt daarom een ruime uitleg van de begrippen 'normal industrial practice' en 'integrated in the main production process'. Voorwaarde c moet de bijproductstatus alleen blokkeren als er risico's zijn die afval-gerelateerd zijn, die dus vragen om controle onder de afvalwetgeving en die mogelijk onvoldoende onderkend worden bij toetsing aan de andere drie voorwaarden.

Zo'n focus wordt wel verkregen als 'geproduceerd als integraal onderdeel van een productieproces' uitgelegd wordt als: het residu is onlosmakelijk gekoppeld aan het productieproces waarbij het ontstaat, dat wil zeggen het ontstaat bij de gangbare, normaal beheerste uitvoering van het proces. Dit betekent dat niet wordt voldaan aan voorwaarde c als het residu ontstaan is door een niet-beheerste afwijking van het normale verloop van een productieproces. Zo'n incidenteel ontstaan productieresidu zal veelal niet goed bekende eigenschappen hebben en daarmee ongeschikt of althans minder aantrekkelijk zijn voor verder gebruik. Juist dit brengt afval-gerelateerde risico's met zich mee. Om die reden moet zo'n residu onder het regime van de afvalwetgeving vallen en moet het dus niet als 'bijproduct' aangemerkt worden."

## 4. Uitvoeren afvalstatusbeoordeling

Hieronder staan enkele belangrijke zaken over wie een beoordeling van de afvalstatus van een materiaal kan uitvoeren.

Een materiaal kan een einde-afvalstof of bijproduct zijn op basis van de criteria uit een Europese verordening (denk aan de verordeningen voor metaal of verpakkingsglas) of op basis van de criteria die zijn vastgelegd in een ministeriële regeling. Het materiaal moet dan voldoen aan de specifieke criteria in deze verordeningen dan wel de ministeriële regeling.

Als er geen specifieke einde-afval- of bijproductcriteria zijn, moet de individuele beoordeling plaatsvinden op basis van de voorwaarden uit de [Wet milieubeheer](#). In Nederland volgt de einde-afval- of bijproductstatus uit het voldoen aan deze voorwaarden en is er daarvoor niet eerst een beslissing van een bevoegd gezag nodig<sup>19</sup>. Dus ook zonder een oordeel van een bevoegd gezag is sprake van een afvalstof, einde-afval of bijproduct wanneer aan de definitie, respectievelijk de vier voorwaarden, wordt voldaan.

Het is in eerste instantie aan de houder van het materiaal zelf om (eventueel samen met de afnemer) vast te stellen of er sprake is van de einde-afvalstatus of een bijproduct via een zelfbeoordeling. Hetzelfde geldt voor de vraag of er überhaupt sprake is van een afvalstof<sup>20</sup>. Een zelfbeoordeling houdt in dat het bedrijf als houder van het materiaal een dossier opbouwt waarin de voorwaarden voor de einde-afvalstatus of bijproductstatus worden doorlopen en er wordt onderbouwd of en hoe aan deze voorwaarden wordt voldaan. Zie par. 2.2.8 voor een toelichting hierop. Deze zelfbeoordeling kan gebruikt worden bij vragen voor vergunningverlening door bevoegd gezag. Maar de zelfbeoordeling kan ook bruikbaar zijn bij toezicht en handhaving door bevoegd gezag.

In Nederland zijn er meerdere bevoegde gezagen die een oordeel kunnen hebben over de afvalstatus van een materiaal op verschillende momenten. Zie voor een overzicht welk bevoegd gezag wanneer bevoegd is om te oordelen de [Handreiking bevoegdheden bevoegd gezag](#).

---

<sup>19</sup> Zie Artikel 1.1, zesde lid [Wm](#) voor de inhoud van deze vier voorwaarden.

<sup>20</sup> Zie Artikel 1.1 [Wm](#) voor de inhoud van de definitie van afvalstoffen.

## 5. Bijlage afkortingen

Afkorting	begrip
AEEA	afgedankte elektronische en elektrische apparaten
ABRvS/Afdeling	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Art.	artikel
ECLI	European case law identifier, Europese standaard voor het nummeren van gerechtelijke uitspraken
ECHA	Europees Agentschap voor chemische stoffen
EU	Europese Unie
EVOA	Europese Verordening voor de overbrenging van afvalstoffen
HvJ-EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IenW	Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat
Kra	Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008/98/EG
LAP3	Landelijk afvalbeheerplan 2017-2029
NVWA	Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit
Par.	paragraaf
POP-verordening	Verordening 2019/1021 betreffende persistente organische verontreinigende stoffen
REACH	Verordening 1907/2006 inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen
stcrt	Staatscourant, medium waarin nieuwe wetgeving wordt gepubliceerd
Wm	Wet milieubeheer
ZZS	zeer zorgwekkende stoffen; de term is afkomstig uit artikel 55 REACH en de criteria zijn omschreven in artikel 57 REACH