



Ministerie van Infrastructuur
en Waterstaat

Handreiking afvalstof of niet-afvalstof

Afvalstof of niet-afvalstof

Versie 2.0 – maart 2026

Inhoud

1.	Inleiding	5
1.1	Reikwijdte en rechtsgeldigheid van deze handreiking	6
1.2	Andere hulpmiddelen	9
1.3	De doelgroepen	10
1.4	Verantwoordelijkheden bij de beoordeling van de afvalstatus	12
2.	De basis.....	19
2.1	Een afvalstof is een wettelijk begrip	19
2.2	Drie situaties waarin geen sprake is van een afvalstof.....	23
2.3	Wetgeving en verwarring bij de afvalstatusbeoordeling	27
2.4	De Kaderrichtlijn afvalstoffen en de afvalstatusbeoordeling	28
2.5	Beoordelingsmoment in de keten bepalen.....	32
3.	Beoordelingsroute bepalen	36
3.1	Stap 1: Is er een wettelijke verplichting om je van het materiaal te ontdoen?	37
3.2	Stap 2: Is het aannemelijk dat het materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is?	38
3.3	Stap 3: Gaat het om een materiaal afkomstig uit een productieproces?	39
3.4	Stap 4: Gaat het om een productieresidu?	40
4.	Einde-afval	42
4.1	Stap 1: Is er een Europese verordening of nationale regeling voor einde-afval van toepassing?	43
4.2	Stap 2: Is er sprake van een voltooide nuttige toepassing?.....	44
4.3	Stap 3: Voldoet het materiaal aan de voorwaarden voor einde-afval?	48
4.4	Conclusie van de beoordeling afvalstof of einde-afval.....	64
5.	Bijproduct	65
5.1	Stap 1: Voldoet het materiaal aan de voorwaarden voor bijproduct?	66
5.2	Conclusie van de beoordeling bijproduct of afvalstof	83
6.	Voortgezet gebruik	84

6.1	Stap 1: Is sprake van grensoverschrijdend transport?.....	85
6.2	Stap 2: Is gebruik door de houder afgerond zonder ontdoen?	86
6.3	Stap 3: Voldoet het materiaal aan de toetsingsgronden?	89
6.4	Conclusie voortgezet gebruik of een afvalstof	103
7.	Risicoanalyse afvalstatusbeoordeling	104
7.1	De Risicoanalyse afvalstatusbeoordeling doorlopen	105
Bijlage 1: Begrippenlijst		117
Bijlage 2: Afkortingen		126

Toelichting bij het lezen

Deze handreiking bevat verschillende kaders die beogen de leesbaarheid van de handreiking te vergroten:

- Oranje kaders – Deze kaders bevatten een **leeswijzer** en zijn bedoeld om de lezer door de tekst heen te begeleiden. Deze kaders zeggen iets over hoe de handreiking, of een specifiek hoofdstuk, is opgebouwd.
- Groene kaders – Deze bevatten de **uitgangs- en aandachtspunten**, zoals opgenomen in het [toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof](#) van het CMP. De verplichte uitgangspunten en specifieke aandachtspunten volgen direct of indirect uit de (Europese) wetgeving en jurisprudentie. Een beoordelaar moet per uitgangspunt en aandachtspunt nagaan wat dit voor de betreffende casus betekent. Zie in het CMP [paragraaf 4.2](#) voor de complete lijst van uitgangspunten en [paragraaf 4.3](#) voor de complete lijst van aandachtspunten. In deze handreiking is ervoor gekozen om geen opsomming op te nemen maar om de uitgangs- en aandachtspunten op te nemen in de tekst daar waar deze ter sprake komen. De toelichting die bij het uitgangs- of aandachtspunt hoort is onder het groene kader geplaatst.
- Blauwe kaders – Dit zijn **voorbeeldkaders**. Deze kaders bevatten voorbeelden die helpen om de tekst beter te begrijpen.
- Gele kaders – Deze kaders bevatten **extra toelichting** bij een bepaald onderwerp.

Naast de gekleurde kaders is in deze handreiking het volgende te vinden:

- Begrippen met definities – Voor begrippen die onderstreept zijn met een stippellijn (**voorbeeld**) is een definitie opgenomen in de begrippenlijst. Deze begrippenlijst is te vinden in bijlage 1 van dit document.
- Omlinjnde kaders – Belangrijke begrippen, wetsartikelen en overwegingen die in de tekst worden behandeld zijn, om deze extra te benadrukken, omlinjnd. Dit ziet er als volgt uit:

Begrip: definitie

Leeswijzer:

Hoofdstuk 1 gaat in op de reikwijdte en rechtsgeldigheid van deze handreiking. Daarna wordt het belang van een juiste afvalstatusbeoordeling voor een circulaire economie toegelicht. Vervolgens wordt een opsomming gegeven van de overige hulpmiddelen die beschikbaar zijn voor het beoordelen van de afvalstatus. Tot slot wordt ingegaan op de doelgroepen van de handreiking en welke verantwoordelijkheden deze partijen hebben bij het maken van een afvalstatusbeoordeling.

Hoofdstuk 2 bevat de informatie die nodig is om de basis van een afvalstatusbeoordeling te begrijpen. Dit hoofdstuk gaat in op de wet- en regelgeving die van toepassing is op een afvalstatusbeoordeling en geeft uitleg over het wettelijke begrip afvalstof en de juridische en beleidsmatige situaties waarin geen sprake is van een afvalstof. Verder wordt in dit hoofdstuk uitleg gegeven over de beoordelingsmomenten in de keten.

Hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 geven uitleg over het maken van een juiste afvalstatusbeoordeling. Hoofdstuk 3 is nodig om de juiste beoordelingsroute te bepalen: einde-afval, bijproduct of voortgezet gebruik.

Afhankelijk van wat er uit dit hoofdstuk volgt kan verder gelezen worden in het toepasselijke hoofdstuk:

- Hoofdstuk 4, voor het doorlopen van de beoordelingsroute einde-afval;
- Hoofdstuk 5, voor het doorlopen van de beoordelingsroute bijproduct; en/of
- Hoofdstuk 6, voor het doorlopen van de beoordelingsroute voortgezet gebruik.

Hoofdstuk 7 geeft uitleg over wanneer en hoe de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling uitgevoerd moet worden bij aanwezigheid van niet-genormeerde zorgstoffen.

1. Inleiding

Leeswijzer: Allereerst wordt in paragraaf 1.1 ingegaan op de reikwijdte en de rechtsgeldigheid van deze handreiking. Vervolgens wordt in paragraaf 1.2 ingegaan op de aanvullende hulpmiddelen die beschikbaar zijn om te beoordelen of iets een afvalstof is of niet (meer). Paragraaf 1.3 gaat in op de doelgroepen van deze handreiking. Tot slot wordt in paragraaf 1.4 uitgelegd wat de verantwoordelijkheden zijn van de houder en van het bevoegd gezag bij de beoordeling van de afvalstatus.

Binnen een circulaire economie worden materialen zo lang mogelijk, zo vaak mogelijk en zo hoogwaardig mogelijk gebruikt. Dit betekent dat in een circulaire economie zo min mogelijk materialen verloren gaan. Voor steeds meer residuen, gebruikte producten of afvalstoffen wordt een veilige, zinvolle en zo hoogwaardig mogelijke toepassing gezocht. Naast het doel van een zorgvuldige en zuinige omgang met grondstoffen is een belangrijke voorwaarde dat het gebruik van materialen veilig is voor het milieu en de volksgezondheid. De beoordeling of materialen (opnieuw) op de markt mogen komen, is daarom erg belangrijk.

Ook in een circulaire economie zullen er altijd afvalstoffen zijn. Dat komt mede door de erfenis van historische vervuiling en ontwerp voor eenmalig gebruik. Hierdoor kunnen materialen niet altijd zomaar opnieuw toegepast worden. Dit geldt helemaal wanneer materialen een andere toepassing krijgen dan waarvoor ze oorspronkelijk zijn gemaakt. Daarnaast zullen mensen zich nog steeds (willen) ontdoen van materialen. In dat geval ontstaan afvalstoffen.

Ruime uitleg van het begrip afvalstof

Het begrip afvalstof is een wettelijk begrip ingevuld vanuit Europa. Uit de jurisprudentie volgt dat dit begrip 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 paragraaf 2.1.1 voor meer informatie over dit onderwerp).

Een ruime uitleg van het afvalstoffenbegrip is nodig om te voorkomen dat afvalstoffen ongecontroleerd in het milieu terecht komen. Bij de beoordeling of een materiaal een afvalstof is of niet-afvalstof, neemt dit veiligheidsaspect een belangrijke plek in: bij gebruik van een materiaal voor een bepaalde toepassing, moet dat materiaal veilig voor milieu en volksgezondheid gebruikt kunnen worden. Bij onvoldoende bewijs hiervoor is het materiaal een afvalstof (zie paragraaf 1.4.2 voor meer informatie over dit onderwerp).

Doel van de handreiking

Er moet per geval worden beoordeeld of een materiaal een afvalstof is of een niet-afvalstof. De houder van een materiaal moet deze beoordeling zelf maken. Een oordeel van een bevoegd gezag over de afvalstatus kan noodzakelijk zijn bij de uitvoering van vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken.

Hoewel deze insteek zijn voordelen heeft, is het in de praktijk niet altijd makkelijk om de vraag 'afvalstof of niet-afvalstof' te beantwoorden. Vanuit de praktijk is gevraagd om extra handvatten bij het maken van deze beoordeling. Om deze reden is deze handreiking opgesteld. Deze handreiking biedt handvatten bij het zorgvuldig beoordelen van de afvalstatus van materialen. Het doel van deze handreiking is om te zorgen dat verschillende partijen op eenzelfde, uniforme wijze een 'afvalstof of niet-afvalstof' beoordeling kunnen uitvoeren.

1.1 Reikwijdte en rechtsgeldigheid van deze handreiking

Leeswijzer: In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de juridische status van deze handreiking. Daarna wordt gekeken naar de peildatum en versiebeheer. Tot slot wordt gekeken naar de afbakening van de handreiking.

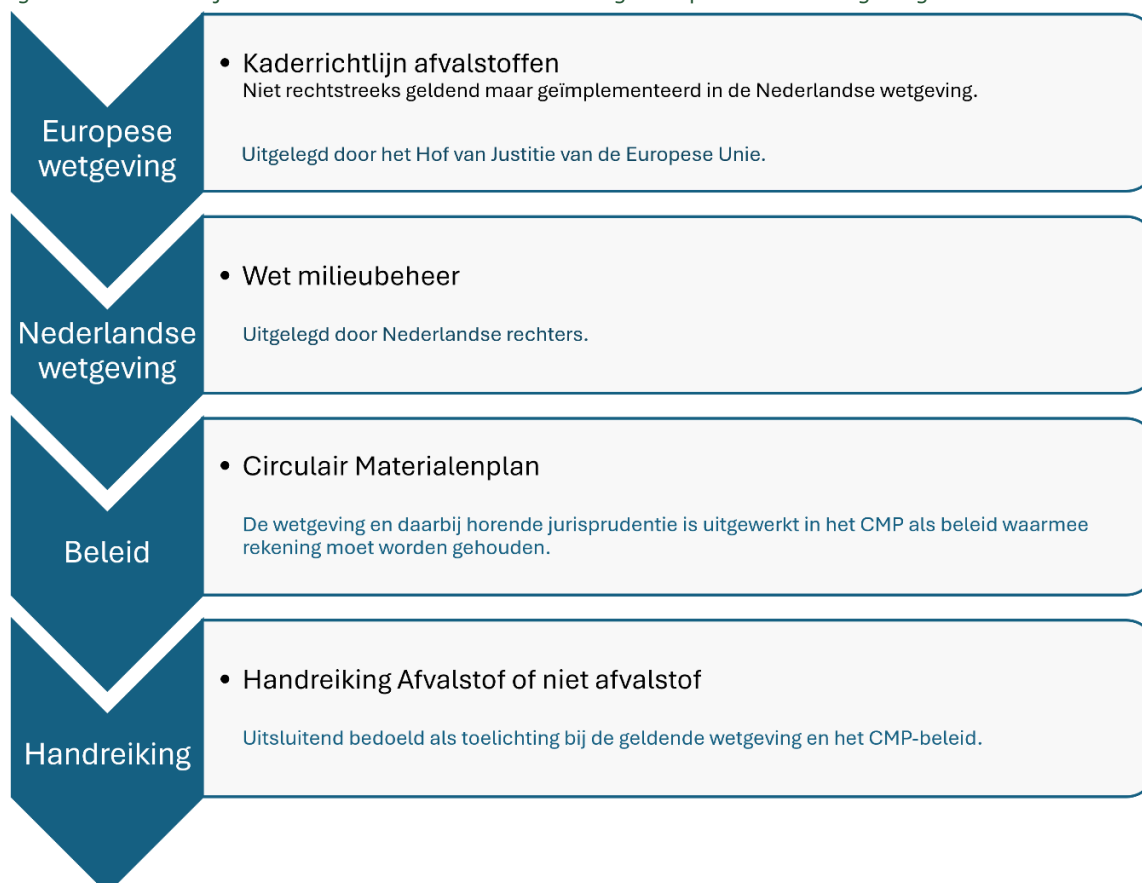
Juridische status

De wetgeving die van belang is voor de afvalstatusbeoordeling volgt uit Europa en is daar opgenomen in de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (Kra). De Kra is niet rechtstreeks van toepassing in Nederland. Om deze reden is de Europese wetgeving in Nederlandse wetgeving geïmplementeerd. De artikelen die relevant zijn voor de afvalstatusbeoordeling zijn in Nederland opgenomen in de [Wet milieubeheer](#) (Wm).

Bij de wetgeving over de afvalstatusbeoordeling ontstonden vragen over wat hier nu precies werd bedoeld. Vanuit Europa heeft het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU) deze wetsartikelen geïnterpreteerd en hier uitspraken over gedaan. In Nederland hebben Nederlandse rechters hetzelfde gedaan.

In Nederland is de afvalstatusbeoordeling aan de hand van de jurisprudentie verder uitgewerkt in het toetsingskader van het [Circulair Materialenplan](#) (CMP). Met dit toetsingskader moet bevoegd gezag op grond van artikel 10.14 Wm rekening houden bij het maken van een afvalstatusbeoordeling. In het CMP is aangegeven dat het toetsingskader voor de afvalstatusbeoordeling nader wordt uitgewerkt in een handreiking voor de uitvoeringspraktijk. Dat is deze handreiking. Deze handreiking is een hulpmiddel bij het maken van een zelfbeoordeling en bij de toetsing daarvan door bevoegd gezag. Deze handreiking is niet juridisch bindend.

Figuur 1: Overzicht juridische status van deze handreiking ten opzichte van wetgeving en beleid



Toelichtingskader: Deze handreiking is niet juridisch bindend, maar is een hulpmiddel

In de artikelen 5, 6 en 38 en de overwegingen 16, 17 en 61 van de [wijzigingsrichtlijn](#) van de Kaderrichtlijn afvalstoffen is neergelegd dat lidstaten "passende maatregelen" moeten nemen ten aanzien van de ~~bijproduct~~status en ~~einde-afval~~status. Dit om duurzaam grondstoffengebruik te faciliteren, industriële symbiose¹ te bevorderen en exploitanten in markten voor secundaire grondstoffen meer zekerheid te geven over de afvalstatus. Deze maatregelen kunnen onder andere bestaan uit het vaststellen van handreikingen.

Het doel van deze handreiking is om bedrijven en overheden handvatten te bieden bij het beoordelen van de afvalstatus van materialen. De handreiking geeft uitleg bij de wettelijke bepalingen van de begrippen 'afvalstof', 'bijproduct' en 'einde-afvalstatus'. Daarnaast ondersteunt de handreiking om te komen tot een zoveel mogelijk uniforme toepassing van deze begrippen en van 'voortgezet gebruik' in de uitvoeringspraktijk.

Het belang van handreikingen als hulpmiddel wordt ook erkend vanuit de rechtspraak. Zo heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS, van 1 september 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:1939](#)) bij het beantwoorden van de vraag of biomassa een afvalstof is, aansluiting gezocht bij de handreiking onbehandeld hout van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Bedrijven en het bevoegd gezag wordt nadrukkelijk aangeraden deze handreiking te gebruiken.

Peildatum en versiebeheer

Deze handreiking is geschreven en opgesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (IenW) op basis van in januari 2026 geldende wetgeving, jurisprudentie en beleid. Wetgeving, jurisprudentie en beleid kan veranderen of aangevuld worden. Daarom moet bij het gebruik van de handreiking altijd worden nagegaan of er nieuwe ontwikkelingen op dit gebied zijn.

De handreiking is een dynamisch document en wordt zo nodig geactualiseerd met recente jurisprudentie en beleidsinzichten. Daarom moet altijd gecontroleerd worden of dit de meest recente versie is van de handreiking. Dit is versie 2.0 van deze handreiking. De handreiking is te vinden op de website [Afvalstof of niet-afvalstof – Afval Circulair](#).

Afbakening naar algemeen beoordelingskader

Deze handreiking beperkt zich tot het algemene beoordelingskader, zoals deze is vastgesteld in de Kra en overgenomen in de Wm. Specifieke wetgeving voor specifieke onderwerpen kan afwijkende beoordelingskaders of terminologie bevatten.

- Er bestaan Europese verordeningen voor einde-afval. Deze handreiking geeft aan welke verordeningen er bestaan, maar gaat niet in op hoe een beoordeling aan de hand van deze verordeningen moet worden uitgevoerd.
- De Batterijenverordening ([Verordening \(EU\) 2023/1542](#)) maakt gebruik van een eigen terminologie. Bijvoorbeeld van het begrip herbestemming in aanvulling op ~~hergebruik~~. Deze terminologie is hier niet meegenomen.

Bij het maken van een beoordeling is het aan de ~~houder~~ om het juiste wettelijke kader te gebruiken.

¹ Industriële symbiose is het gebruik door één bedrijf of sector van onderbenutte hulpbronnen, afkomstig van een ander bedrijf of sector, met als doel hulpbronnen langer productief in te zetten. Onbenutte hulpbronnen worden hierbij ruim gedefinieerd, inclusief afvalstoffen, bijproducten, reststoffen, energie, water, logistiek, capaciteit, expertise, apparatuur en materialen.

Afbakening naar in Nederland geldende wetgeving

Uitgangspunt 1 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

"Bij een beoordeling van de afvalstatus wordt getoetst aan in Nederland geldende (Europese) wetgeving en aan actueel beleid."

De afvalstatusbeoordeling vindt plaats op basis van in Nederland geldende wet- en regelgeving. Dit zijn de rechtstreeks geldende Europese verordeningen en het Nederlandse recht.

Ook als de houder het materiaal vanuit Nederland wil overbrengen naar het buitenland om het daar toe te passen, moeten de houder en het bevoegd gezag in Nederland alleen kijken naar de in Nederland geldende wetgeving bij het maken van een afvalstatusbeoordeling. De houder van het materiaal draagt zelf de verantwoordelijkheid om te zorgen dat bij toepassing van het materiaal in het buitenland ook wordt voldaan aan de daar geldende wet- en regelgeving. Dit staat los van de afvalstatusbeoordeling in Nederland. Hoe de afvalstatusbeoordeling in het buitenland in zijn werk gaat, moet de houder met het betreffende bevoegde gezag daar afstemmen.

Andersom kan het ook dat een materiaal uit het buitenland wordt ingevoerd voor een toepassing in Nederland. Wanneer de bevoegde autoriteit in het buitenland de afvalstatus al heeft beoordeeld, kan deze beoordeling worden betrokken bij de beoordeling binnen Nederland. Dit oordeel vervangt echter niet een beoordeling in Nederland. Deze beoordeling moet zelfstandig worden gemaakt, aan de hand van de in Nederland geldende wet- en regelgeving.

De Europese Verordening Overbrenging Afvalstoffen (EVOA) is van toepassing op de overbrenging van het materiaal, als uit de afvalstatusbeoordeling is gebleken dat er sprake is van een afvalstof. Bij de beoordeling van de afvalstatus kan er een verschil van inzicht zijn tussen landen over de vraag of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Om problemen bij grensoverschrijdend transport te voorkomen bestaat hiervoor de geschillenregeling in de EVOA (zie paragraaf 1.4.3 van deze handreiking).

Toelichtingskader: Let op of de wetgeving nog geldend is

Beoordelingen van de afvalstatus zijn gebaseerd op wet- en regelgeving en beleid. Wet- en regelgeving en beleid kunnen worden gewijzigd. Het kan gaan om een aanvulling of een complete vervanging van bestaande regels. Het is daarom belangrijk dat bij een beoordeling altijd wordt gekeken wat de meest actuele wet- en regelgeving en beleid is.

- Een voorbeeld van wetgeving die regelmatig wordt aangevuld is de Verordening inzake de registratie en beoordeling van en de autorisatie en beperkingen ten aanzien van chemische stoffen (REACH). Sinds de inwerkingtreding van REACH zijn er tot begin 2025 enkele tientallen aanvullingen geweest. Het gaat hierbij meestal om toevoegingen van stoffen aan bijlage XIV en XVII.
- Wet- en regelgeving kan ook vervangen worden, zoals bij de Regeling bodemkwaliteit. Deze regeling is vervangen door een nieuwe regeling: Regeling bodemkwaliteit 2022.

Waar op te letten bij wetgeving?

Europese wetgeving staat op eur-lex.europa.eu. Als een specifiek document is opgezocht staat vaak aan de linkerkant een kader met de kop 'Alle versies verbergen' of 'geconsolideerde versies verbergen'. Hier kan de gewenste versie van een document worden gekozen. De meest recente versie staat bovenaan. Als de wetgeving niet meer geldend is wordt dit aangegeven met 'Niet meer van kracht, Datum einde geldigheid: xx/xx/xxx; opgeheven door ...'

Bij Nederlandse wetgeving op wetten.overheid.nl moet erop gelet worden dat een geraadpleegde versie geldend is tot op 'heden'. Dit is normaal te zien onder de titel van de wetgeving. Als de wetgeving niet meer geldend is wordt dit aangegeven met 'Regelgeving vervallen per xx-xx-xxxx'.

1.2 Andere hulpmiddelen

Deze handreiking gaat in op het algemene beoordelingskader dat van toepassing is bij de afvalstatusbeoordeling. Er bestaan echter ook materiaal specifieke hulpmiddelen:

- **Keten- en afvalplannen in het CMP** - Over het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof is in de keten- en afvalplannen van het CMP per materiaalstroom waar mogelijk een kort overzicht opgenomen met een aantal aandachtspunten. Deze aandachtspunten kunnen richting geven voor de mogelijk van toepassing zijnde beoordelingsroute. Dit is verder uitgewerkt in deze handreiking (zie hoofdstuk 3).
- **Aanvullende handreikingen** - Op [Handreikingen - Afval Circulair](#) zijn een aantal materiaal specifieke handreikingen te vinden. Afhankelijk van de handreiking kan deze voor het materiaal alle benodigde informatie bevatten om een afvalstatusbeoordeling uit te voeren. Gebruik van deze algemene handreiking is dan niet nodig. Het kan ook zo zijn dat een handreiking slechts een uitwerking bevat voor één of enkele beoordelingsroutes. Voor dat specifieke materiaal en die specifieke beoordelingsroute is gebruik van deze handreiking dan niet nodig. Als een andere beoordelingsroute van toepassing is, is de algemene handreiking wel van toepassing. Om zeker te weten dat de juiste beoordelingsroute wordt gevolgd is hoofdstuk 3 van deze handreiking van belang.

Naast materiaal specifieke hulpmiddelen worden ook een aantal hulpmiddelen aangeboden die ingaan op specifieke vragen en problemen bij dit onderwerp:

- **Afvalstatusbeoordeling per geval** - Een afvalstatusbeoordeling moet altijd 'per geval' plaatsvinden. Dat dit zo is wordt kort toegelicht in deze handreiking. In een apart document is verder uitgewerkt wat precies 'per geval' is en hoe moet worden beoordeeld of een situatie eenzelfde of een nieuw geval is. Ook is de jurisprudentie waar dit onderwerp op is gebaseerd opgenomen, mocht de lezer hier zelf nog verder naar willen kijken. Het document is te vinden bij [Veelgestelde vragen - Afval Circulair](#).
- **Zelfbeoordeling afvalstatus in Nederland** - In Nederland oordeelt de houder van een materiaal in eerste instantie zelf of het materiaal een afvalstof of niet-afvalstof is. Omdat een zelfbeoordeling niet in andere landen gebruikelijk is, is ter informatie een korte uitleg hierover gemaakt in verschillende talen. Deze documenten zijn te vinden bij [Veelgestelde vragen - Afval Circulair](#).
- **Aanvullende handreikingen** - Op [Handreikingen - Afval Circulair](#) zijn een aantal handreikingen te vinden die ingaan op een specifieke vraag. Zo bestaat er voor het bevoegd gezag bijvoorbeeld een handreiking die ingaat op de vraag welk gezag wanneer bevoegd is om over de afvalstatus te beoordelen. Specifiek voor bedrijven is een vergelijkbare handreiking gemaakt om te verduidelijken welk bevoegd gezag zij moeten benaderen voor een toetsing van hun zelfbeoordeling.

Om vast te stellen of de gemaakte afvalstatusbeoordeling voldoet bestaan naast deze handreiking nog de volgende hulpmiddelen:

- **De afvaltoets** - De afvaltoets is een digitale toets die bedrijven en bevoegd gezag stapsgewijs door de afvalstatusbeoordeling heen helpt. Deze kan naast deze handreiking worden gebruikt. Meer informatie over de afvaltoets is te vinden op [Afvaltoets - Afval Circulair](#).
- **Kennisplatform 'Afval of niet'** - Sinds 27 maart 2025 bestaat het Kennisplatform 'Afval of niet'. Het Kennisplatform bouwt kennis, ervaringen en casuïstiek op met betrekking tot de vraag of een materiaal een afvalstof of niet-afvalstof is en deelt dit met omgevingsdiensten die hier op vrijwillige basis gebruik van kunnen maken. Voor overheden (met name instanties die een bevoegdheid hebben voor het beoordelen van de afvalstatus van een materiaal) is meer informatie over het Kennisplatform Afval of niet te vinden op [Kennisnet](#) van Omgevingsdienst NL.

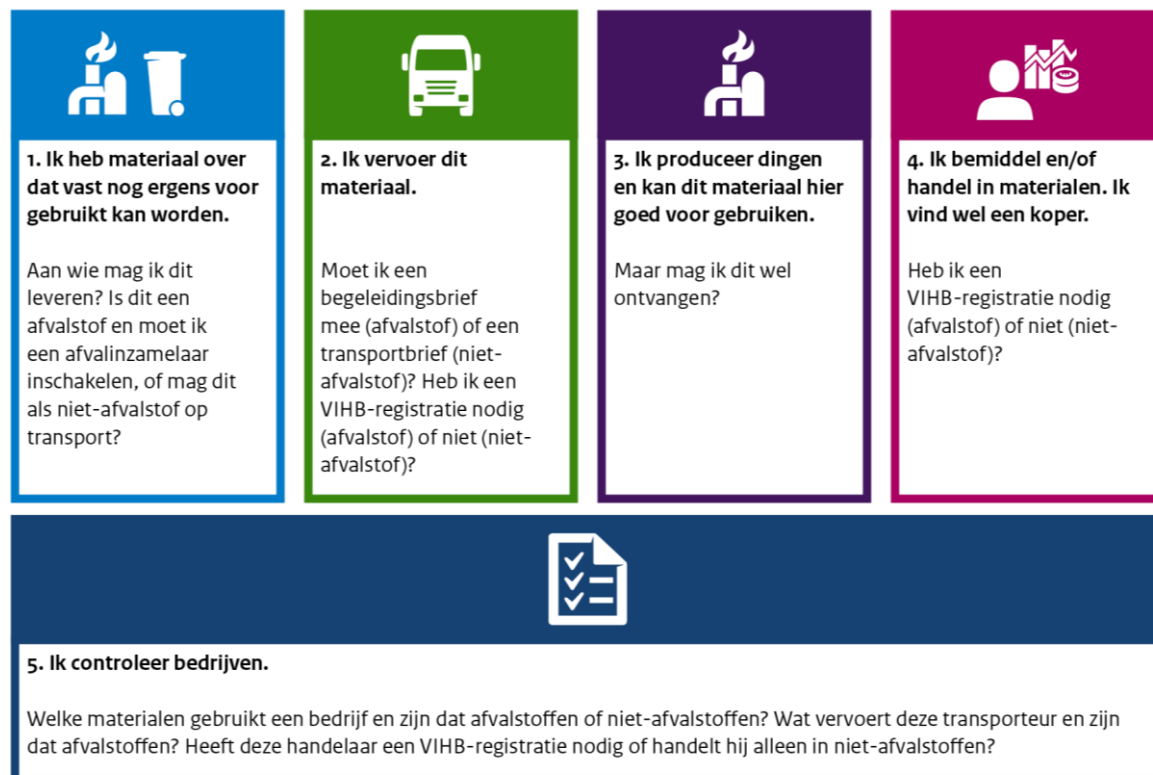
Overige hulpmiddelen zijn:

- **Het Jurisprudentiearchief** - Het archief op [Jurisprudentie – Afval Circulair](#) bevat jurisprudentie vanaf 2001. Uitspraken van het Europese Hof van Justitie en de Afdeling bestuursrechtspraak over afvalstof of niet-afvalstof kan men terugvinden in dit archief. Het archief bevat ook een zoekfunctie zodat gemakkelijk gezocht kan worden op relevante jurisprudentie.
- **De Helpdesk Afvalbeheer** - Overheden en bedrijven kunnen met vragen over het afvalbeleid en afvalwet- en regelgeving contact opnemen met de [Helpdesk Afvalbeheer](#). Hieronder vallen ook vragen over het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof. De helpdesk geeft alleen algemene informatie en gaat niet in op specifieke casussen. Heeft u vragen, opmerkingen, wensen of ideeën voor deze handreiking? Dan kunt u dat via het beschikbare contactformulier laten weten.

1.3 De doelgroepen

Het correct vaststellen van de status 'afvalstof of niet-afvalstof' kan voor diverse partijen relevant zijn. Waaronder voor bevoegd gezag en de houder van het materiaal. De houder is degene die de materialen fysiek in zijn bezit heeft, bijvoorbeeld een bedrijf, inzamelaar, vervoerder, handelaar of bemiddelaar (zie paragraaf 2.1.2 voor meer informatie over de houder). Zie hieronder voor een overzicht van verschillende partijen die te maken kunnen krijgen met de vraag of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof.

Figuur 2: Diverse partijen die in aanraking kunnen komen met het vraagstuk 'afvalstof of niet-afvalstof'



1. **Bedrijven waarbij materialen ontstaan uit eigen processen:**

Uit het productieproces van een bedrijf komt een materiaal vrij. De (niet-)afvalstatus is van invloed op welke wetgeving moet worden toegepast en dus welke verplichtingen er gelden voor het bedrijf. Als het materiaal een afvalstof is, dan mag dit bijvoorbeeld alleen afgegeven worden aan iemand die het recht heeft om afval te ontvangen, zoals een inzamelaar- of verwerker van afvalstoffen. Dat is in de wet vastgelegd in artikel 10.37 [Wm](#). Als het bedrijf zijn eigen afval wil verwerken dan kan dit gevolgen hebben voor onder andere de vergunningplicht en de financiering. Als het materiaal geen afval is, dan geldt het ~~afgifte~~verbod uit artikel 10.37 Wm niet en is de levering aan een productiebedrijf dat geen afvalverwerker is ook mogelijk.

2. **Bedrijven die materialen willen transporteren:**

Ook voor het transporteren van materialen (al dan niet over de landsgrenzen) is duidelijkheid over de (niet-)afvalstatus van een materiaal van belang. Voor het ~~vervoeren~~ van materialen die afvalstoffen zijn, is een ~~VIHB-registratie~~ vereist. Daarnaast gelden specifieke regels als bedrijven een materiaal dat een afvalstof is ~~exporteren~~ of ~~importeren~~ (de EVOA).

3. **Bedrijven die materialen willen gebruiken die elders zijn vrijgekomen:**

Bedrijven die geen afvalstoffen mogen ontvangen, maar bij hun bedrijfsactiviteit wel materialen willen gebruiken die afkomstig zijn uit andere processen, moeten zeker weten dat dit materiaal inderdaad geen afvalstof is. Als de materialen wel afvalstoffen zijn, dan moet het bedrijf ervoor zorgen dat ze in het bezit zijn van de juiste vergunning en aan de geldende algemene regels voldoen voordat ze deze materialen gaan gebruiken. Zie voor meer informatie hierover de [Leidraad vergunningverlening afvalverwerking](#).

4. **Inzamelaars, handelaars en bemiddelaars:**

Bedrijven die beroepsmatig afvalstoffen ~~inzamelen~~, verhandelen of daarin bemiddelen moeten zich laten registreren op de VIHB-lijst. Om te bepalen of een ~~VIHB-registratie~~ nodig is, moeten zij dus weten of de materialen een afvalstof of niet-afvalstof zijn. Daarnaast kan voor het inzamelen van bepaalde afvalstoffen een inzamelvergunning nodig zijn.

5. **Bevoegd gezag:**

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

Voorbeeldkader - Bevoegd gezag

In Nederland zijn in de meeste gevallen de colleges van burgemeester en wethouders en soms gedeputeerde staten, het bevoegd gezag. Vaak zijn namens hen de omgevingsdiensten gemandateerd voor de uitvoering. 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 onder andere bij de import en export van afvalstoffen bevoegd gezag met betrekking tot de EVOA.

1.4 Verantwoordelijkheden bij de beoordeling van de afvalstatus

Leeswijzer: De beoordeling of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof brengt verschillende verantwoordelijkheden met zich mee. Hieronder wordt ingegaan op de vraag hoe deze verantwoordelijkheden zijn verdeeld en wat de verantwoordelijkheden zijn van de houder (in paragraaf 1.4.1), van bevoegd gezag (in paragraaf 1.4.2) en bij internationaal transport (in paragraaf 1.4.3).

1.4.1 Verantwoordelijkheden van de houder – de zelfbeoordeling

De houder van een materiaal moet **zelf** aan kunnen tonen of er sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof. De houder kijkt daarbij of is voldaan aan:

- de criteria uit een Europese verordening of nationale regeling, of
- de voorwaarden uit de [Wm](#) en de vereisten van het toetsingskader van het CMP.

Op deze criteria, voorwaarden en vereisten wordt verder ingegaan in hoofdstuk 2.2.

Het eigen oordeel van de houder noemen we de zelfbeoordeling. Deze zelfbeoordeling bestaat, omdat het in Nederland niet nodig is om een formeel besluit van een overheidsorgaan te hebben over de (niet-)afvalstatus van een materiaal. Een oordeel van een bevoegd gezag over de afvalstatus kan wel noodzakelijk zijn bij de uitvoering van vergunningverlening-, toezicht- en handhavingstaken. Hierop wordt verder ingegaan in paragraaf 1.4.2.

De makkelijkste manier voor de houder om overzichtelijk aan te kunnen tonen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof is door het opstellen van een zelfbeoordelingsdossier. Bij het opstellen van een zelfbeoordelingsdossier verzamelt de houder alle benodigde informatie om te kunnen aantonen dat sprake is van einde-afval, bijproduct of voortgezet gebruik. In de hoofdstukken 4, 5 en 6 staat meer uitleg over deze termen en de wijze van beoordelen. Elke beoordelingsroute bevat meerdere stappen, en per stap, een checklist. Door de gevraagde informatie van de verschillende checklists samen te voegen ontstaat er een compleet zelfbeoordelingsdossier. Om te achterhalen welke beoordelingsroute van toepassing is moet eerst hoofdstuk 3 worden gelezen.

De houder van een materiaal wordt geadviseerd om bij afgifte van het materiaal ook het zelfbeoordelingsdossier mee te leveren. Handelingen die het materiaal vervolgens ondergaan leiden tot een nieuw beoordelingsmoment in de keten (zie paragraaf 2.5 voor meer informatie). De nieuwe houder kan de informatie uit het oude zelfbeoordelingsdossier gebruiken bij het opstellen van een nieuw zelfbeoordelingsdossier voor dat beoordelingsmoment in de keten.

1.4.1.1 De houder heeft de bewijslast

Uitgangspunt 7 uit toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

"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. Dit geldt ook op het moment dat iedere daaropvolgende houder het materiaal ontvangt."

Zoals hierboven aangegeven is het aan de houder zelf om een complete en kloppende zelfbeoordeling te maken. Het is van belang dat de houder van een materiaal sluitend en inzichtelijk bewijs heeft over de afvalstatus van het materiaal. Op basis van artikel 61 [EVOA](#) kan een controlerende autoriteit namelijk, in het kader van de controle op afvaltransporten, verlangen dat de houder deze bewijsstukken overhandigt. Wanneer de bewijsstukken niet of niet tijdig geleverd worden, of naar het oordeel van de controlerende autoriteit onvoldoende zijn onderbouwd, zal de autoriteit oordelen dat het gaat om een afvalstof.

Voorbeeldkader

In het arrest PVC Recycling I (ABRvS, 4 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4838](#), overweging 4.3 en 4.4) oordeelde de rechter dat de houder onvoldoende informatie heeft aangeleverd om te kunnen beoordelen of aan de einde-afvalcriteria is voldaan. Hierdoor heeft de houder niet bewezen dat er sprake is van een niet-afvalstof. In dat geval moet het bevoegde gezag ervan uitgaan dat er sprake is van een afvalstof.

Deze bewijslast voor de houder bij de afvalstatusbeoordeling is buiten de EVOA niet expliciet neergelegd in de wetgeving. Dit betekent echter niet dat een houder geen verplichtingen heeft. De vraag of sprake is van een afvalstof is namelijk sterk afhankelijk van de feiten en omstandigheden van het concrete geval. Daarbij staat de intentie en het gedrag van de houder centraal (zie hoofdstuk 2.1 voor meer toelichting bij deze begrippen). Bij een rechtsoordeel en een besluit tot verlenen van een omgevingsvergunning moet het bevoegde gezag motiveren of een materiaal een afvalstof is. De houder heeft in dat geval een actieve medewerkings- en onderbouwingsplicht. Bij toezicht mag een toezichthouder inlichtingen vorderen (artikel 5:16 Algemene wet bestuursrecht (Awb)) en is de houder verplicht zijn medewerking te verlenen (artikel 5:20 Awb). Als de aangeboden informatie niet compleet of correct is, dan moet het bevoegd gezag, geleid op het voorzorgsbeginsel, oordelen dat sprake is van een afvalstof.

Voorbeeldkader

- In het arrest Brady (HvJ-EU 3 oktober 2013, C-113/12, [ECLI:EU:C:2013:627](#)) heeft het hof verduidelijkt dat het bewijs dat sprake is van een niet-afvalstof in eerste instantie rust op de houder van het materiaal.
- In de uitspraak Vattenfall (ABRvS van 30 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3328](#)) oordeelt de Raad van State dat onvoldoende concrete informatie door de houder was verstrekt om te kunnen beoordelen of sprake was van een afvalstof of niet-afvalstof. In dat geval moest het uitgangspunt zijn dat sprake is van een afvalstof.

1.4.1.2 Begrenzing aan de bewijslast

De bewijslast van de houder om de niet-afvalstatus van een materiaal aan te tonen kent zijn begrenzingen. In het arrest Brady heeft het hof 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. Het is niet mogelijk om een precieze invulling te geven aan wat wordt verstaan onder 'buitensporig moeilijk'. Deze beoordeling moet per geval worden gemaakt en kan, afhankelijk van de specifieke casus en bestaande wettelijke kaders, verschillen. Het is aan het bevoegd gezag om dit bij de toetsing van de afvalstatusbeoordeling mee te nemen.

In het arrest Porr-bau (HvJ-EU 17 november 2022, C-238/21, [ECLI:EU:C:2022:885](#)) heeft het HvJ-EU geprobeerd verdere invulling te geven aan wat in ieder geval 'buitensporig moeilijk' is door te stellen dat 'formele criteria, irrelevant voor het milieu' buiten deze bewijslast moeten vallen. Hierbij moet bijvoorbeeld gedacht worden aan bepaalde registratie- en documentatieverplichtingen. Of formele criteria direct of indirect relevant zijn voor het milieu bij de afvalstatusbeoordeling kan worden beoordeeld in het licht van de doelstellingen van de [Kra](#). Zie voor deze doelstellingen en de toelichting hierop paragraaf 2.4.1 van deze handreiking.

1.4.1.3 Een zelfbeoordeling 'per geval'

Uitgangspunt 2 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Beoordelingen moeten per geval plaatsvinden waarbij alle feiten en omstandigheden van het geval moeten worden meegenomen. Wat precies een beoordeling per geval is, en wanneer er nog sprake is van hetzelfde geval, wordt uitgelegd in het document [Afvalstatusbeoordeling per geval](#). Samengevat is sprake van hetzelfde geval als er sprake is van:

- a) dezelfde intentie en gedrag van de houder,
- b) dezelfde herkomst en ingangsmaterialen,
- c) dezelfde aard en eigenschappen,
- d) dezelfde samenstelling,
- e) dezelfde verwerking,
- f) dezelfde toepassing (zie de toelichting hieronder),
- g) hetzelfde beoordelingsmoment in de keten,
- h) dezelfde wetgeving, beleid en private normen,
- i) dezelfde wetenschappelijke inzichten, en
- j) dezelfde marktomstandigheden.

Bij afwijking op één of meer van deze punten is er sprake van een nieuw geval en moet er een nieuwe afvalstatusbeoordeling worden gemaakt. Als er sprake is van een nieuw geval betekent dit niet noodzakelijk dat er voor de nieuwe beoordeling helemaal opnieuw begonnen hoeft te worden. Informatie uit het eerdere geval, die nog steeds relevant en juist is, kan meegenomen worden voor de beoordeling van het nieuwe geval. Het is aan de houder zelf om vast te stellen of een eerdere beoordeling voor afvalstof of niet-afvalstof nog actueel is. En om bij een zelfbeoordeling uit te gaan van de meest actuele informatie.

Voorbeeldkader

Dat de afvalstatus steeds per geval moet worden beoordeeld volgt uit de jurisprudentie. Zie het arrest ARCO Chemie Nederland (HvJ-EU 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, [ECLI:EU:C:2000:318](#)), 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](#)). Dit uitgangspunt is sindsdien meerdere malen bevestigd. Zie bijvoorbeeld:

- Het arrest Tronex (HvJ-EU 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:150](#)): "Wat het begrip „afvalstoffen” betreft, klopt het dat het voor de justitiabelen duidelijk is dat de vraag of er sprake is van het zich ~~ontdoen~~ van een voorwerp, moet worden beoordeeld op basis van alle omstandigheden van het individuele geval en dat het begrip „zich ontdoen van” ruim moet worden uitgelegd."
- Het arrest TPS NOLO (Geobal) (HvJ-EU 14 maart 2019, C399/17, [ECLI:EU:C:2019:200](#)): "Zoals het Hof heeft geoordeeld in zijn arrest van 15 juni 2000, ARCO Chemie Nederland e.a. (C-418/97 en C-419/97, EU:C:2000:318, punt 88), moet aan de hand van de omstandigheden van elk individueel geval worden vastgesteld of sprake is van een afvalstof, en kan de definitie van het begrip „afvalstof” niet restrictief worden uitgelegd."
- De uitspraak Vattenfall (ABRvS van 30 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3328](#)): "Dit oordeel over de houtresten en houtpellets ziet uitsluitend op dit concrete geval..."

Dezelfde toepassing (f)

Uitgangspunt 5 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Eén van de punten om te kunnen beoordelen of sprake is van hetzelfde geval, is de toepassing. De toepassing van een materiaal als niet-afvalstof moet bekend zijn om:

1. te kunnen beoordelen of het materiaal wat betreft samenstelling, aard en eigenschappen geschikt is voor de toepassing;
2. te kunnen beoordelen of er een markt voor de toepassing bestaat;
3. te kunnen toetsen of het materiaal voldoet aan de stof- en productwetgeving en eventuele private normen voor de betreffende toepassing;
4. de toepassing te kunnen vergelijken met de relevante minimumstandaard.

Wanneer de toepassing **niet** bekend is, moet worden nagegaan welke toepassingen allemaal mogelijk zijn met het materiaal. Vervolgens moet dan voor de afvalstatusbeoordeling worden uitgegaan van de strengste eisen. Dit betekent dat voor veel toepassingen de gestelde eisen strikter zijn dan nodig. Hierdoor kan het voor materialen moeilijker zijn om aan de eisen te voldoen, waardoor deze eerder een afvalstof zijn of blijven.

Voorbeeldkader

Een bedrijf recyclet plastic. Als het de bedoeling is om van het recyclaat een bermpaaltje te maken gelden er minder (strengere) eisen dan wanneer er van het recyclaat voedselverpakkingen worden gemaakt. Als de toepassing niet bekend is moet voor een afvalstatusbeoordeling uit worden gegaan van de strengste eisen (in dit voorbeeld de eisen van voedselverpakkingen). Het kan zijn dat het materiaal niet aan deze eisen voldoet. Dan blijft het recyclaat een afvalstof. Als echter vooraf duidelijk was geweest dat het recyclaat zou worden gebruikt om bermpaaltjes te maken, zou een toetsing aan de minder strenge eisen voldoende zijn geweest. In dat geval was er mogelijk geen sprake geweest van een afvalstof.

Als het materiaal alleen voor specifieke toepassingen geschikt is, en voor deze specifieke toepassen een niet-afvalstatus wel mogelijk is, dan kan de houder van het materiaal ervoor kiezen deze informatie op te nemen in een document. Dit soort informatie kan komen in bijvoorbeeld productbladen of veiligheidsinformatiebladen zoals bij REACH geregistreerde stoffen. Op dat blad moet dan precies worden opgenomen aan welke wetgeving is getoetst en voor welke toepassingen het materiaal wel en niet geschikt is. Op dit blad moeten ook specifieke maatregelen genoteerd worden die genomen moeten worden voordat het materiaal geschikt is voor de betreffende toepassing. Deze informatie moet duidelijk worden opgenomen, om verkeerd gebruik met het materiaal te voorkomen.

Voorbeeldkader

In het arrest PVC Recycling I (ABRvS, 4 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4838](#), overweging 4.3) oordeelde de Raad van State dat informatie nodig is over het beoogde gebruik. Dit kan bijvoorbeeld door informatie te verschaffen over de uiteindelijke producten die van de stof gemaakt zullen worden of door op andere wijze aan te tonen dat de vervaardigde stoffen voor specifieke doelen gebruikt zullen worden.

1.4.2 Verantwoordelijkheden van het bevoegd gezag

De toetsing of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof vindt per geval plaats. Zie paragraaf 1.4.1.3 voor meer informatie over de 'per geval beoordeling'. Het bevoegd gezag kan uitsluitend toetsen binnen de reikwijdte van de wettelijk gegeven bevoegdheid. Dit betekent dat het bevoegd gezag goed moet kijken of het in een specifiek geval bevoegd is om een oordeel te geven over de vraag of er sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof. De [Handreiking bevoegdheden bevoegd gezag](#) geeft een overzicht van welk bevoegd gezag wanneer bevoegd is om te oordelen. Voor bedrijven is het belangrijk om te weten bij welk bevoegd gezag ze terecht kunnen met vragen, de [Handreiking bevoegdheden voor bedrijven](#) bevat deze informatie.

Het bevoegd gezag toetst of er sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof op basis van de verstrekte relevante informatie. Het bevoegd gezag heeft de bevoegdheid om te toetsen in de volgende situaties:

1. **Bij de uitoefening van hun bevoegdheden bij vergunningverlening, toezicht en handhaving.** Hierbij is de vraag of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof onderdeel van een vergunning of voorbereidingsbesluit, of een besluit volgend uit toezicht en handhaving. Als de houder vindt dat zijn materiaal geen afvalstof is en het bevoegd gezag heeft anders besloten in de betreffende vergunning, toezicht of handhavingsbesluit, dan kan de houder de gebruikelijke bezwaar- en beroepsprocedure volgen en een uiteindelijk oordeel van een rechter krijgen.²
2. **Op verzoek van de houder, voor zover dit binnen het bevoegdheidsgebied valt, bij het afgeven van een bestuurlijk rechtsoordeel.** In het bestuurlijk rechtsoordeel wordt beoordeeld of er in een specifiek geval sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Bestuurlijke rechtsoordelen zijn in beginsel geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), omdat een bestuurlijk rechtsoordeel niet gericht is op een rechtsgevolg. Hier is de bezwaar- en beroepsprocedure dan ook niet van toepassing. De houder mag ervan uitgaan dat het bevoegd gezag bij de uitoefening van bevoegdheden bij vergunningverlening, toezicht en handhaving zal handelen in overeenstemming met het bestuurlijke rechtsoordeel voor die concrete situatie.

Bevoegde gezagen zijn niet verplicht een oordeel te geven over de afvalstatus van een materiaal, tenzij dit noodzakelijk is voor de uitoefening van hun bevoegdheden bij vergunningen, toezicht en handhaving.

Toelichtingskader: Een besluit of een bestuurlijk rechtsoordeel?

Een **besluit** is een juridisch begrip en is "een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling" (artikel 1:3 Awb). Deze schriftelijke beslissing brengt een verandering in een recht of een plicht tot stand.

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

Een **bestuurlijk rechtsoordeel** is een schriftelijke toelichting op hoe een bestuursorgaan bepaalde wetgeving uitlegt in een concrete situatie. Met deze toelichting geeft een bestuursorgaan zijn oordeel.

Bij het afgeven van een bestuurlijk rechtsoordeel wordt geen officieel besluit genomen. Volgens de Raad van State is een rechtsoordeel: "een zelfstandig en definitief bedoeld oordeel van een bestuursorgaan over de toepasselijkheid van een wettelijk voorschrift aangaande de toepassing waarvan dat orgaan bevoegdheden heeft" ([Uitspraak 201607055/2/A3 - Raad van State](#)). Tegen dit rechtsoordeel staat geen bezwaar of beroep open. Mocht de houder het bestuurlijk rechtsoordeel (in geval van een oordeel afvalstoffen) echter negeren, dan kan het bevoegd gezag ervoor kiezen om handhavend op te treden. Tegen een handhavingsbesluit staat wel bezwaar en beroep open.

In een **bestuurlijk rechtsoordeel bij een afvalstatusbeoordeling** geeft een bevoegd gezag een overzicht van de kaders die van belang zijn voor die specifieke afvalstatusbeoordeling. Deze kaders zijn van belang voor het beoordelen of de afvalwetgeving wel of niet van toepassing moet zijn. Andere wet- en regelgeving, zoals bijvoorbeeld wetgeving over de arbeidsomstandigheden, zijn voor de afvalstatusbeoordeling niet relevant. Deze kaders worden in een bestuurlijk rechtsoordeel bij een afvalstatusbeoordeling dan ook niet meegenomen. Dit bestuurlijk rechtsoordeel gaat alleen over dat specifieke geval en geeft daarbij aan of in dat specifieke geval wel of niet wordt voldaan aan de relevante kaders om het materiaal als niet-afvalstof aan te mogen merken.

Een bestuurlijk rechtsoordeel kan bijvoorbeeld verzocht worden door een ontvanger aan het eigen bevoegd gezag om restmateriaal dat elders bij productie ontstaat aan te merken als een niet-afvalstof voordat dit ontvangen wordt. Het bevoegd gezag kan beoordelen of er op dat moment wel of niet sprake is van een afvalstof.

² Zie Memorie van Toelichting, Kamerstukken 2018-2019, [35267-3](#), p. 19.

Bij onvoldoende bewijs is het materiaal een afvalstof

Uitgangspunt 8 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Het kan zijn dat bevoegd gezag zich bij de uitvoering van vergunningverlening, toezicht- en handhavingstaken, of bij het opstellen van een bestuurlijk rechtsoordeel, een oordeel moet vormen over de afvalstatus van een materiaal. Bij de toetsing of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof kijkt het bevoegd gezag of er sprake is van een einde-afvalstof, bijproduct of van voortgezet gebruik. Dit doet het bevoegd gezag door te kijken of is voldaan aan de criteria van een Europese verordening of nationale regeling, of de voorwaarden uit de Wm en de vereisten van het toetsingskader van het CMP (zie hoofdstuk 2.2 voor meer informatie). Het bevoegd gezag concludeert (gelet op het voorzorgsbeginsel) dat een materiaal een afvalstof is, wanneer:

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

Voorbeeldkader

In uitspraak Vattenfall (ABRvS van 30 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3328](#)) oordeelde de Raad van State dat onvoldoende concrete informatie was verstrekt om te kunnen beoordelen of sprake was van een afvalstof of niet-afvalstof. In dat geval moest het uitgangspunt zijn dat sprake is van een afvalstof. Hetzelfde volgt ook uit het arrest PVC Recycling I (ABRvS, 4 december 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:4838](#), overweging 4.3 en 4.4).

Toelichtingskader: Bewijsregeling EVOA

In lijn met bovenstaande arresten bevat de EVOA in artikel 61 een bewijsregeling voor de internationale overbrenging van afvalstoffen. Op basis van artikel 61 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 op basis van de EVOA stellen dat het gaat om (illegale overbrenging van) een afvalstof wanneer:

- het gevraagde bewijs door de houder of vervoerder niet of niet tijdig geleverd wordt, of
- onvoldoende wordt onderbouwd dat het om een niet-afvalstof gaat, naar het oordeel van de controlerende autoriteit.

1.4.3 Verantwoordelijkheden bij internationaal transport

Aandachtspunt 7 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

“Wanneer in het kader van internationaal transport verschil van inzicht bestaat tussen de betrokken bevoegde autoriteiten van lidstaten over de afvalstatus van een materiaal, moet het materiaal als afvalstof worden overgebracht in overeenstemming met de procedures uit de EVOA.”

De EVOA is van toepassing op het internationaal transport van afvalstoffen. In het algemeen is voor het overbrengen van afvalstoffen een vergunning nodig van zowel het land waar het afvaltransport begint als het land waar de afvalstoffen definitief verwerkt worden. Ondanks dat een materiaal in Nederland als niet-afvalstof wordt gezien door de houder en het bevoegd gezag, kan de situatie zich voordoen dat bij overbrenging van het materiaal het bevoegd gezag van die lidstaat vindt dat het wel om een afvalstof gaat. Het omgekeerde kan ook.

Wanneer in het kader van internationaal transport verschil van inzicht bestaat tussen de betrokken bevoegde autoriteiten van twee landen over de status van een materiaal (afvalstof of niet-afvalstof) geldt het zwaarste regime. Dit betekent dat het materiaal dan als afvalstof moet worden overgebracht volgens de procedures uit de EVOA.

Hoe de bevoegde autoriteiten om moeten gaan met een verschil van inzicht is opgenomen in de geschillenregeling van artikel 29 [EVOA](#). 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 dat één van deze landen van oordeel is dat er geen sprake is van een afvalstof en een kennisgeving om die reden niet in behandeling zou willen nemen.

De geschillenregeling betekent dat het bevoegd gezag en de houder (en vervoerder) van het materiaal rekening moeten houden met het oordeel over de afvalstatus van de lidstaat waar het materiaal (bij export) vanuit Nederland naar toe gaat of (bij import) vandaan komt. 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. Voor Nederland is de ILT bevoegd gezag voor de EVOA. Meer informatie over de procedure voor vergunningverlening voor een internationaal afvaltransport is te vinden op de [website van de ILT](#).

Verhouding bevoegdheden ILT en lokaal bevoegd gezag bij internationaal transport

Hoe de bevoegdheden van lokaal bevoegd gezag bij de afvalstatusbeoordeling zich verhouden tot die van de ILT bij internationaal transport is verder uitgewerkt in de [Handreiking bevoegdheden bevoegd gezag](#). Voor bedrijven is het belangrijk om te weten bij welk bevoegd gezag ze terecht kunnen met vragen over dit onderwerp. De [Handreiking bevoegdheden voor bedrijven](#) bevat deze informatie.

2. De basis

Leeswijzer: In dit hoofdstuk wordt onder andere toegelicht welke wetgeving en welk beleid van belang is bij de afvalstatusbeoordeling. Paragraaf 2.1 gaat in op het wettelijke begrip 'afvalstof'. Paragraaf 2.2 gaat in op de drie situaties waarin sprake kan zijn van een niet-afvalstof. In paragraaf 2.3 wordt ingegaan op wetgeving die verwarring kan veroorzaken bij een afvalstatusbeoordeling. Vervolgens gaat paragraaf 2.4 in op de Kaderrichtlijn afvalstoffen in relatie tot de afvalstatus. Tot slot wordt in paragraaf 2.5 uitleg gegeven over het beoordelingsmoment in de keten.

Volgens de wetgeving is een materiaal een afvalstof als wordt voldaan aan de definitie van een afvalstof in artikel 1.1 Wet milieubeheer. Er zijn drie situaties waarbij geen sprake is van een afvalstof: einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik. Het onderscheid tussen materialen die wel en materialen die geen afvalstof zijn, is van belang omdat verschillende wettelijke regimes (of delen hiervan) van toepassing zijn. Is het materiaal een afvalstof? Dan geldt de afvalstoffenwetgeving. Is het materiaal geen afvalstof (meer)? Dan geldt de stoffen- en productwetgeving.

2.1 Een afvalstof is een wettelijk begrip

Leeswijzer: Het is belangrijk dat de betekenis van het begrip 'afvalstof' duidelijk is, voordat we toekomen aan de beoordeling of sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof. In deze paragraaf wordt in paragraaf 2.1.1 eerst toegelicht hoe de term 'afvalstof' juridisch gezien wordt gedefinieerd. Daarna wordt in de opvolgende paragrafen ingegaan op andere begrippen die direct in verband staan met het begrip 'afvalstof'.

2.1.1 Het begrip 'afvalstof'

Het begrip 'afvalstof' is afkomstig uit de KRA ([Richtlijn 2008/98/EG](#)) en is te vinden in artikel 1.1 lid 1 [Wet milieubeheer](#):

Afvalstof: "alle stoffen, mengsels of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

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

- De houder ontdoet zich: er is sprake van een **actie**. Bijvoorbeeld wanneer een materiaal in een afvalcontainer wordt gegooid, of wordt overgedragen aan een afvalstoffeninzamelaar.
- De houder is voornemens zich te ontdoen: er is sprake van een **intentie**. Deze intentie blijkt bijvoorbeeld uit een contract tussen de houder en een aannemer. Is in de opdracht sprake van 'afvoeren' en komt de verdere zorg voor de aannemer? Dan is dit een indicatie dat de houder het materiaal als een last ziet en is sprake van een afvalstof.
- De houder moet zich ontdoen: er is sprake van een **wettelijke verplichting**. Zo geldt er bijvoorbeeld op grond van REACH een verbod op het maken, gebruiken en het handelen in voorwerpen en mengsels waaraan asbestvezels opzettelijk zijn toegevoegd. Dergelijke materialen mogen niet gebruikt worden en dus moet de houder zich in deze situatie ontdoen.

Het begrip 'afvalstof' moet ruim worden uitgelegd

Uitgangspunt 2 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Uit de jurisprudentie volgt dat het begrip afvalstof ruim moet worden uitgelegd. Dit betekent dat het niet mogelijk is om materialen vooraf van het begrip afvalstof uit te zonderen. De beoordeling van de afvalstatus moet steeds plaatsvinden op basis van de voor dat materiaal specifieke feiten en omstandigheden. Er is dus steeds een beoordeling per geval nodig.

Voorbeeldkader

In het arrest Sappi Austria Produktion en Wasserverband (HvJ-EU 14 oktober 2020, C-629/19, [ECLI:EU:C:2020:824](#)) staat: "In het licht van de verplichting om het begrip afvalstof ruim uit te leggen..." Dit komt ook ter sprake in onder andere de arresten:

- ARCO Chemie Nederland (HvJ-EU 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, [ECLI:EU:C:2000:318](#)),
- Commune de Mesquer (HvJ-EU 24 juni 2008, C-188/07, [ECLI:EU:C:2008:359](#)),
- Shell (HvJ-EU 12 december 2013, C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#)), en
- Tronex (HvJ-EU 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:150](#)).

Label 'afvalstof' een belemmering?

Op het moment dat sprake is van een afvalstof moet aan bepaalde wet- en regelgeving worden voldaan. Dit wordt door bedrijven soms ervaren als belemmerend. Dat een materiaal een afvalstof is, hoeft echter niet belemmerend te werken voor een volgende toepassing. Zo kunnen afvalstoffen ook worden toegepast als bouwstoffen binnen het wettelijke kader van het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) (Bal) en het [Besluit bodemkwaliteit](#). Daarnaast kunnen bepaalde afvalstoffen als meststof worden toegepast als ze zijn opgenomen in de meststoffenwetgeving. Verder geldt voor het toepassen van bepaalde afvalstoffen een vrijstelling van de vergunningplicht. In het Bal zijn verschillende uitzonderingen van de vergunningplicht opgenomen. Tot slot zijn in het [Besluit melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen](#) uitzonderingen van de meldplichten opgenomen, om de administratieve lasten voor bedrijven te verlichten. Het label 'afvalstof' is dus niet altijd een belemmering en een label 'niet-afvalstof' is niet altijd noodzakelijk voor een toepassing.

Daarnaast is het goed om te realiseren dat het label 'afvalstof' niet permanent hoeft te zijn. Na een handeling van nuttige toepassing kan het label 'afvalstof' weer vervallen als wordt voldaan aan de voorwaarden voor einde-afval (zie hoofdstuk 4 voor de einde-afvalroute).

2.1.2 Het begrip 'houder'

De intentie en het gedrag van de houder spelen een belangrijke rol bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een afvalstof. In de Kra en artikel 1.1 lid 1 Wm is alleen het begrip 'afvalstoffenhouder' gedefinieerd. Voor de betekenis van het begrip 'houder' wordt hier zo veel mogelijk bij aangesloten:

Houder: "de natuurlijke of rechtspersoon die de materialen fysiek in zijn bezit heeft (let op: de houder hoeft niet het juridisch eigendom van de materialen te hebben). Een oordeel of de materialen afvalstof of niet-afvalstof zijn, is bij gebruik van dit begrip in het midden gelaten. Is de houder een houder van afvalstoffen, dan spreken we van een 'afvalstoffenhouder'."

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

Voorbeeldkader

Op 20 december 2022 heeft de rechtbank van Den Haag ([ECLI:NL:RBDHA:2022:14577](#)) een uitspraak gedaan over wie de houder is van stoffen die vrijkomen bij onderhoud van infrastructuur, in dit geval de Afsluitdijk. Ter discussie stond of Rijkswaterstaat (RWS) of de aannemer de houder is van de stof. De rechtbank oordeelt dat met name van belang is wie de bezitter van de stof is en wat het moment van de feitelijke levering van die stoffen is. Totdat deze stoffen vrijkomen is RWS niet alleen de juridische eigenaar ervan, maar heeft zij naar het oordeel van de rechtbank ook de feitelijke macht over de stoffen. RWS biedt de vrijgekomen stoffen aan eiseres aan, zodat eiseres pas op dat moment de feitelijke macht erover verkrijgt. De rechtbank oordeelde daarom dat RWS de houder van de stoffen is op het moment dat ze vrijkomen en worden aangeboden aan eiseres. Hierdoor is de intentie en het gedrag van RWS bepalend voor de vraag of sprake is van een afvalstof.

2.1.3 Het begrip 'intentie en gedrag van de houder'

Uitgangspunt 4 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Op basis van de definitie van het begrip afvalstof kan elk materiaal een afvalstof zijn, wanneer de houder zich daarvan ontdoet, wil of moet ontdoen. Materialen met een positieve economische waarde en/of materialen die niet schadelijk zijn voor mens en milieu kunnen dus ook afvalstoffen zijn wanneer de houder besluit zich daarvan te ontdoen, of zich daarvan wil of moet ontdoen.

Voorbeeldkader

In het arrest Porr-bau (HvJ-EU 17 november 2022, C-238/21, [ECLI:EU:C:2022:885](#)) staat: "Het bij richtlijn 2008/98 ingevoerde stelsel ... beoogt.. alle stoffen en voorwerpen te omvatten waarvan de eigenaar zich ontdoet, zelfs al hebben zij een commerciële waarde en worden zij voor handelsdoeleinden opgehaald met het oog op recycling, terugwinning of hergebruik".

Eenzijds betekent dit dat een materiaal een afvalstof is op het moment dat de houder het bijvoorbeeld weggooit of onbeheerd achterlaat. Ook wanneer dat materiaal op zich verantwoord (verder) gebruikt zou kunnen worden door iemand anders dan de houder. Uit het gedrag van de houder blijkt immers dat deze 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' en dus van een afvalstof. Anderzijds is hetzelfde materiaal mogelijk geen afvalstof wanneer de houder kan aantonen dat het zeker is dat een ander het materiaal daadwerkelijk (verder) gaat gebruiken.

Voorbeeldkader

- In de uitspraak Huiskamerinzameling (ABRvS van 20 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:543](#)) was de intentie van de oorspronkelijke houders om te 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 gecontroleerd en alleen herdraagbare kleding geaccepteerd. Hierdoor oordeelde de Raad van State dat er geen sprake was van een afvalstof.
- In de poetsdoeken-zaak (ABRvS 1 februari 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AV0916](#)) 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. De poetsdoeken waren geen afvalstof.
- In het arrest Tronex (HvJ-EU 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:564](#)) stelt het hof 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 volgens het hof ook geen afvalstof zijn, tenzij er aanwijzingen zijn om het tegendeel aan te nemen. Een partij goederen met uiteenlopende herkomst is wel een afvalstof wanneer deze partij apparaten bevat waarvan niet vooraf is vastgesteld dat ze goed werken, of die niet naar behoren zijn beschermd tegen transportschade.

2.1.4 Het begrip 'zich ontdoen van'

Naast de intentie en het gedrag van de houder is de betekenis van de woorden 'zich ontdoen van' van belang bij de beoordeling van de vraag of sprake is van een afvalstof.

Voorbeeldkader

In de uitspraak Vattenfall (ABRvS van 30 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3328](#)) staat: "Gelet op wat hiervoor ... is overwogen, hangt de uitkomst van de beoordeling of de houtpellets een afvalstof zijn af van alle omstandigheden van het geval. Hierbij is het gedrag en de intentie van de houder van de houtresten waarvan de houtpellets zijn gemaakt, in relatie tot de betekenis van de woorden "zich ontdoen van" bepalend."

Ontdoen heeft geen wettelijke definitie, maar wordt in het CMP gedefinieerd als:

Ontdoen: "een handeling waarbij de houder het materiaal afdankt, waardoor het afval wordt. Een stof wordt afval als iemand het voornemen heeft om zich te ontdoen, door de handeling zelf en door de plicht om zich te ontdoen. Dit leidt tot verwijdering of nuttige toepassing van de afvalstof."

'Zich ontdoen van' zonder afgifte

Aandachtspunt 6 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Dat sprake kan zijn van 'zich ontdoen van' zonder afgifte is geïmplementeerd in de [Wm](#):

Artikel 1.1 lid 3 onder a Wm: "onder het zich ontdoen van afvalstoffen wordt mede verstaan het nuttig toepassen of verwijderen van afvalstoffen op de locatie waar deze zijn ontstaan."

Artikel 1.1 lid 3 onder b Wm: "onder het zich door afgifte ontdoen van afvalstoffen [wordt] mede verstaan: 1°. het voor nuttige toepassing of verwijdering brengen van afvalstoffen van een locatie naar een elders gelegen locatie die aan dezelfde natuurlijke of rechtspersoon behoort."

Voorbeeldkader

In het arrest Inter-Environnement Wallonie (HvJ-EU 18 december 1997, C-129/96, [ECLI:EU:C:1997:628](#)) heeft het hof aangegeven 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.

Dus materialen zijn afvalstoffen als deze worden verwijderd of nuttig toegepast op de locatie waar deze zijn ontstaan. Daarnaast zijn materialen die voor nuttige toepassing of verwijdering gebracht worden van de plaats van productie naar een locatie die aan dezelfde natuurlijke of rechtspersoon toebehoort ook afvalstoffen. Dit laatste betekent dat afvalstoffen die niet van eigenaar, maar wel van locatie wisselen ook onder de afvalstoffenregelgeving vallen.

Doelmatig beheer van afvalstoffen bij afgifte

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

2.2 Drie situaties waarin geen sprake is van een afvalstof

Leeswijzer: In paragrafen 2.2.1, 2.2.2 en 2.2.3 wordt achtereenvolgens ingegaan op einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik.

Er zijn drie situaties waarbij geen sprake is van een afvalstof: ~~einde-afval~~, ~~bijproduct~~ en ~~voortgezet gebruik~~. Een materiaal is een niet-afvalstof als aan de ~~criteria~~, ~~voorwaarden~~, of ~~vereisten~~ voor einde-afval, bijproduct of voortgezet gebruik is voldaan. Deze criteria, voorwaarden en vereisten volgen uit wetgeving en het beleid zoals opgenomen in het onderwerp [Afvalstof of niet-afvalstof](#) van het CMP. Het doel van deze criteria, voorwaarden en vereisten om einde-afval, bijproduct of voortgezet gebruik vast te kunnen stellen is dat er een veilig gebruik plaatsvindt.

Uitleg begrippen

Criteria - Dit zijn de criteria die volgen uit de Europese verordeningen en Nederlandse regelingen die gaan over einde-afval of bijproduct. De bevoegdheid voor de Nederlandse regelingen is geregeld in de artikelen 1.1 lid 5 en lid 7 [Wm](#). De criteria zijn bedoeld om een uniforme uitleg te geven aan de bijproduct- of einde-afvalstatus voor één afgebakende materialen- of afvalstoffenstroom.

Voorwaarden - Dit zijn de voorwaarden voor einde-afval of bijproduct van artikel 1.1 lid 4 en lid 6 Wm. Als er geen criteria van toepassing zijn, moet de houder van het materiaal aantoonbaar voldoen aan de relevante voorwaarden om te kunnen spreken van bijproduct of van einde-afval.

Vereisten - Dit zijn de vereisten die volgen uit het ~~toetsingskader~~ van het CMP.

2.2.1 Einde-afval

Voor de route einde-afval kunnen criteria worden opgesteld door de Europese Commissie, of door de lidstaten. Daarnaast zijn er voorwaarden voor de einde-afvalstatus opgenomen in de Wm en gelden er vereisten die volgen uit het toetsingskader van het CMP. Hieronder wordt ingegaan op deze criteria, voorwaarden en vereisten.

Criteria voor einde-afval

Het kan zijn dat een materiaal onder de reikwijdte van een Europese verordening of nationale regeling voor einde-afval valt. In dat geval gelden de daarin opgenomen criteria als het beoordelingskader. Zie voor een overzicht van deze verordeningen en regelingen paragraaf 4.1.

Als er een verordening of regeling van toepassing is op het materiaal zijn de voorwaarden en vereisten, en daarmee ook deze handreiking, niet van toepassing. Bij het maken van een afvalstatusbeoordeling kunnen alleen de criteria van de toepasselijke verordening of regeling worden gebruikt.

Toelichtingskader: Einde-afvalcriteria gestimuleerd vanuit Europa

De Europese Commissie wil stimuleren dat nationale en Europese einde-afvalcriteria ontwikkeld worden. Dit met het oog op de ontwikkeling van een meer eenduidige uitleg van de voorwaarden voor einde-afval van bepaalde stromen. Om deze reden heeft de Europese Commissie in artikel 6 lid 2 [Kra](#) vijf vereisten voor het opstellen van einde-afvalcriteria opgenomen. Op basis van deze vijf vereisten kunnen EU-brede criteria worden opgesteld voor einde-afval. Deze criteria zijn in de hele Europese Unie van toepassing. Als er geen criteria op EU-niveau zijn, kan een lidstaat op nationaal niveau criteria vaststellen. Deze zijn alleen binnen de betreffende lidstaat van toepassing. Deze bevoegdheid is in Nederland vastgelegd in artikel 1.1 lid 7 Wm.

Voorwaarden voor einde-afval

Als er geen Europese of nationale einde-afvalcriteria voor het materiaal bestaan, moet de houder van het materiaal aantoonbaar voldoen aan de vier voorwaarden van artikel 1.1 lid 6 Wm om te kunnen spreken van einde-afval. Deze voorwaarden zijn overgenomen uit artikel 6 Kra. In paragraaf 4.3 worden deze voorwaarden stapsgewijs doorlopen.

Vereisten voor einde-afval

Naast het voldoen aan de voorwaarden staan in de Kra nog een aantal vereisten waaraan moet zijn voldaan voordat sprake is van einde-afval. Deze vereisten zijn uitgewerkt in het toetsingskader van het CMP. De vereisten zijn ook verwerkt in de einde-afvalbeoordelingsroute van hoofdstuk 4 van deze handreiking. Hoe een einde-afvalbeoordeling plaats moet vinden wordt stapsgewijs doorlopen in hoofdstuk 4. Om te achterhalen welke beoordelingsroute van toepassing is, moet eerst hoofdstuk 3 worden gelezen.

Toelichtingskader: Aanvullende vereisten in de Kra

Op basis van artikel 6 lid 4 [Kra](#) moet bij de beoordeling aan de hand van de voorwaarden rekening worden gehouden met de grenswaarden voor verontreinigde stoffen en eventuele negatieve gevolgen voor het milieu en de volksgezondheid. Op basis van artikel 6 lid 4 Kra moeten de vijf vereisten van artikel 6 lid 2 Kra richting geven bij de beoordeling van de vier voorwaarden in artikel 1.1 lid 6 Wm.

De vereisten uit artikel 6 lid 2 Kra zijn als volgt:

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

2.2.2 Bijproduct

Voor de route bijproduct kunnen er criteria worden opgesteld door de Europese Commissie, of door de lidstaten. Daarnaast zijn er voorwaarden voor de bijproductstatus opgenomen in de Wm en gelden er vereisten die volgen uit het toetsingskader van het CMP. Hieronder wordt ingegaan op de criteria, voorwaarden en vereisten.

Criteria voor bijproduct

Het kan zijn dat een materiaal onder de reikwijdte van een Europese verordening of nationale regeling voor bijproducten valt. In dat geval gelden de daarin opgenomen criteria als het beoordelingskader. Zie voor meer informatie hierover het kopje 'Europese verordening of nationale regeling voor bijproducten' onder hoofdstuk 5.

Als er een verordening of regeling van toepassing is op het materiaal zijn de voorwaarden en vereisten, en daarmee ook deze handreiking, niet van toepassing. Bij het maken van een afvalstatusbeoordeling kunnen alleen de criteria van de toepasselijke verordening of regeling worden gebruikt.

Toelichtingskader: Bijproductcriteria gestimuleerd vanuit Europa

De Europese Commissie wil stimuleren dat nationale en Europese bijproductcriteria ontwikkeld worden. Dit met het oog op de ontwikkeling van een meer eenduidige uitleg van de voorwaarden voor bijproduct van bepaalde stromen. Op basis van artikel 5 lid 2 Kra kunnen EU-brede criteria worden opgesteld voor bijproduct. Deze criteria zijn in de hele Europese Unie van toepassing. Als er geen criteria op EU-niveau zijn, kan een lidstaat op nationaal niveau criteria vaststellen. Deze zijn alleen binnen de betreffende lidstaat van toepassing. Deze bevoegdheid is in Nederland vastgelegd in artikel 1.1 lid 5 Wm.

Voorwaarden voor bijproduct

Als er geen Europese of nationale bijproductcriteria voor het materiaal bestaan, moet de houder van het materiaal aantoonbaar voldoen aan de vier voorwaarden van artikel 1.1 lid 4 Wm om te kunnen spreken van een bijproduct. Deze voorwaarden zijn overgenomen uit artikel 5 Kra. De voorwaarden van artikel 5 Kra zijn geformuleerd op basis van de jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Jurisprudentie die hiervoor is gebruikt is onder andere het arrest *Palin Granit* (HvJ-EU 18 april 2002, C-9/00, [ECLI:EU:C:2002:232](#)). In paragraaf 5.1 worden de bijproduct voorwaarden stapsgewijs doorlopen.

Vereisten voor bijproduct

Naast het voldoen aan de voorwaarden staan in het toetsingskader van het CMP nog een aantal vereisten waaraan moet zijn voldaan voordat sprake is van een bijproduct. Deze vereisten zijn verwerkt in hoofdstuk 3 en in de bijproductroute van hoofdstuk 5 van deze handreiking. Hoe een beoordeling 'bijproduct of afvalstof' plaats moet vinden, wordt stapsgewijs doorlopen in hoofdstuk 5. Om te achterhalen welke beoordelingsroute van toepassing is, moet eerst hoofdstuk 3 worden gelezen.

2.2.3 Voortgezet gebruik

Voor de route voortgezet gebruik zijn **geen** criteria of voorwaarden opgenomen in de Kra en in de Wm. Wel bestaan er voorwaarden in het kader van internationaal transport. Daarnaast volgt voortgezet gebruik uit Nederlands beleid wat is opgenomen in de vereisten van het toetsingskader van het CMP. Hieronder wordt ingegaan op de voorwaarden en de vereisten voor voortgezet gebruik.

Voorwaarden voor voortgezet gebruik bij internationaal transport

Niet alle materialen waarbij sprake is van een niet-afvalstof vallen onder de wettelijke opties einde-afval en bijproduct. Dit wordt ook aangegeven in [overweging 61 van Richtlijn 2018/851](#), die de Kra heeft gewijzigd. Hierin staat dat zich situaties voor kunnen doen waarbij een materiaal wordt overgedragen van een houder aan een ander zonder de intentie om zich van het materiaal te ontdoen. In dat geval zou de afvalstatus onterecht zijn en is sprake van een niet-afvalstof.

Dat deze situatie kan ontstaan is recent ook erkend in de gewijzigde EVOA ([Verordening \(EU\) 2024/1157](#)). Artikel 29 ziet op verschillen van inzicht tussen de betrokken bevoegde autoriteiten van twee landen over de status van een materiaal in het kader van internationaal transport. In dit artikel is toegevoegd dat bij internationaal transport naar de daar opgenomen voorwaarden moet worden gekeken om te bepalen of sprake is van 'gebruikte goederen' of afval. Deze voorwaarden zijn ook opgenomen in paragraaf 6.1 van deze handreiking.

Vereisten voor voortgezet gebruik

Om op een goede manier invulling te geven aan situaties waarin sprake is van een niet-afvalstof, maar waarin geen sprake is van bijproduct of einde-afval, is in Nederland beleid ontwikkeld. Dit beleid is opgenomen als toetsingskader in het onderwerp afvalstof of niet-afvalstof van het CMP. Het beleid sluit aan bij de nieuw ontwikkelde voorwaarden in de gewijzigde EVOA en moet worden gezien als een aanvulling op de wetgeving. Op deze manier geeft het beleid aan hoe bestuursorganen in Nederland met dit onderwerp om moeten gaan. Een houder van een materiaal mag ervan uitgaan dat elk bevoegd gezag in Nederland bij een oordeel over afvalstof of niet-afvalstof dit beleid toepast. Dit omdat bevoegd gezag rekening moet houden met beleid dat is opgenomen in het toetsingskader van het CMP.

In het Nederlandse beleid is voor deze categorie de term 'voortgezet gebruik' gecreëerd. Voor voortgezet gebruik is de afvaldefinitie uit artikel 1.1 lid 1 Wm de wettelijke beoordelingsgrondslag. In feite geeft voortgezet gebruik aan wanneer sprake is van 'zich **niet** ontdoen' en wanneer dus géén sprake is van een afvalstof.

Hoe de beoordeling of er sprake is van voortgezet gebruik of een afvalstof moet plaatsvinden wordt stapsgewijs doorlopen in hoofdstuk 6. Om te achterhalen welke beoordelingsroute van toepassing is, moet eerst hoofdstuk 3 worden gelezen.

2.3 Wetgeving en verwarring bij de afvalstatusbeoordeling

Niet altijd is duidelijk hoe wetgeving zich verhoudt tot de vraag of iets een afvalstof of niet-afvalstof is. Enkele voorbeelden van wetgeving die soms voor verwarring kunnen zorgen zijn:

- REACH ([Verordening \(EG\) Nr. 1907/2006](#)): Dat een materiaal aan alle REACH-vereisten voldoet, betekent niet automatisch dat het geen afvalstof meer is. Een REACH-registratie kan vereist zijn voor de beoordeling van de einde-afvalstatus en is daarom een relevante factor, maar het is niet bepalend voor de beoordeling of een door nuttige toepassing verkregen materiaal niet langer een afvalstof is.

Voorbeeldkader

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 de 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.

- Artikel 10.1a [Wm](#): De in dit artikel genoemde stoffen vallen grotendeels niet onder hoofdstuk 10 'Afvalstoffen' van de Wm. In dit artikel worden bijvoorbeeld *"afgedankte explosieven"*³ genoemd. Evenals *"stro en ander natuurlijk, niet-gevaarlijk landbouw- of bosbouwmateriaal 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"*⁴. Dit betekent echter niet dat de in dit artikel genoemde stoffen daarom geen afvalstoffen zijn. Het artikel zegt niets over de afvalstatus. Het betekent alleen dat de mogelijkheden voor het verwerken van deze (afval)stoffen niet (of beperkt) in dit hoofdstuk van de Wm geregeld is, maar is geregeld in andere wet- en regelgeving.

Voorbeeldkader

In de uitspraak Vattenfall (ABRvS van 30 augustus 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3328](#)) geeft de Raad van State aan dat stoffen die zijn genoemd in artikel 2 lid 1 onder f Kra niet vallen onder de reikwijdte van de richtlijn, maar dat dit niet betekent dat deze stoffen daarmee dus geen afvalstoffen zijn.

- Artikel 22.1 lid 8 Wm: Deze bepaling heeft tot doel dubbele regulering te voorkomen voor afvalstoffen waarvoor al bijzondere wet- en regelgeving geldt die dezelfde gedragingen reguleert en dezelfde belangen beschermt als hoofdstuk 10 van de Wm. Uit deze bepalingen kan niet worden afgeleid of een materiaal wel of niet een afvalstof is. Het enige wat deze bepaling zegt is dat hoofdstuk 10 van de Wm niet van toepassing is wanneer er bijzondere wet- en regelgeving van toepassing is.
- De meststofregelgeving: In de meststofregelgeving is het verboden om afval als (een bestanddeel van) een meststof te verhandelen of te gebruiken. Dit verbod geldt niet als wettelijk geregeld is dat afval wél (een bestanddeel van) een meststof mag zijn.

Voorbeeldkader

Dit speelt onder andere bij Bijlage Aa van de [Uitvoeringsregeling Meststoffenwet](#). Dat een stof op de bijlage Aa staat, betekent niet automatisch dat het geen afvalstof meer is. Op deze lijst staan namelijk afvalstoffen en reststoffen die als meststof kunnen worden verhandeld.

³ Artikel 10.1a lid 1 onder e Wm.

⁴ Artikel 10.1a lid 1 onder f Wm.

2.4 De Kaderrichtlijn afvalstoffen en de afvalstatusbeoordeling

Leeswijzer: Deze paragraaf gaat in op de Kra in relatie tot de afvalstatusbeoordeling. In paragraaf 2.4.1 wordt een verbinding gelegd tussen de afvalstatusbeoordeling en de doelstellingen van de Kra. In paragraaf 2.4.2 wordt ingegaan op de toetsingsgronden 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig' gebruik, die onder andere op basis van de doelstellingen en voorwaarden uit de Kra zijn geformuleerd.

Het begrip 'afvalstof' is sinds 1975 gedefinieerd in de Kra. Bij de wijziging van deze richtlijn in 2008 zijn twee nieuwe bepalingen geïntroduceerd om onderscheid te maken tussen afvalstoffen en niet-afvalstoffen. In artikel 5 zijn voorwaarden opgenomen om te bepalen of sprake is van een bijproduct, en in artikel 6 zijn voorwaarden opgenomen om te bepalen of sprake is van een einde-afvalstof. Deze voorwaarden zijn overgenomen in de Nederlandse wetgeving in artikel 1.1 lid 4 Wm voor bijproduct en artikel 1.1 lid 6 voor einde-afval.

2.4.1 Doelstellingen van de Kra

Uitgangspunt 3 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Bij de beoordeling per geval moet volgens de rechtspraak van het HvJ-EU rekening worden gehouden met de doelstelling van de Kra (zie onder andere het arrest ARCO Chemie Nederland (HvJ-EU 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, [ECLI:EU:C:2000:318](#)).

Doelstellingen artikel 1 Kra

- I. Milieubescherming:** bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid door afvalproductie en de negatieve gevolgen van afvalproductie en -beheer te voorkomen of te verminderen;
- II. Efficiënt grondstoffengebruik:** beperking van de algehele gevolgen van het gebruik van hulpbronnen door de efficiëntie van dergelijk gebruik te verbeteren, die van cruciaal belang zijn voor de overgang naar een circulaire economie en voor het waarborgen van het concurrentievermogen van de Unie op de lange termijn.

Deze doelstellingen worden onderbouwd met overweging 1 van de Richtlijn 2018/851.

Overweging 1 van Richtlijn 2018/851

"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 een 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."

Beide doelstellingen zijn leidend 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.

Doelstelling I: Milieubescherming

De negatieve gevolgen van afvalproductie- en beheer voor mens of milieu zijn vaak moeilijk te beoordelen. Een situatie waarin een materiaal gevaarlijke eigenschappen heeft, bepaalt op zichzelf niet dat er sprake is van een afvalstof. Ook standaard materialen en grondstoffen kunnen immers gevaarlijke eigenschappen hebben. Daarnaast is ook van belang hoe de materialen worden beheerd. Het onbeheerd achterlaten of ongecontroleerd lozen of verwijderen van materialen kan immers tot negatieve gevolgen leiden.

Voorbeeldkader

Eigenschappen en samenstelling van het materiaal:

- 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 hof aan, dat wanneer een materiaal zich qua samenstelling niet leent voor het gebruik of wanneer voor dat gebruik bijzondere voorzorgsmaatregelen voor het milieu moeten worden getroffen, dit 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](#)) geeft het hof aan dat niet het feit dat de stof gevaarlijk is de doorslag geeft of sprake is van een afvalstof. Wat belangrijk is, is het antwoord op de vraag of de stof door middel van een behandeling bruikbaar kan worden gemaakt zonder dat dit gevaar oplevert voor de menselijke gezondheid of nadelige gevolgen heeft voor het milieu.
- In de uitspraak 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 deze fluxolie kon zonder bijzondere handelingen als reductiemiddel in de staalindustrie worden ingezet en werd daar ook daadwerkelijk ingezet. Ook was deze inzet wat milieugevolgen betreft vergelijkbaar met de inzet van andere als reductiemiddel gebruikte stoffen.

Beheer van het materiaal:

- In een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State over obsidiaan (ABRvS 20 april 2016, [ECLI:NL:RVS:2016:1065](#)) 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 het voor de rechter van belang dat het materiaal jarenlang was blijven liggen, zonder dat de houder er een bestemming voor heeft kunnen vinden.

Doelstelling II: Efficiënt grondstoffengebruik

Deze doelstelling moet in verband worden gebracht met artikel 4 lid 2 Kra en artikel 10.5 Wm. Daarin staat dat in het kader van de afvalhiërarchie "over het geheel genomen het beste milieuresultaat" voorop moet staan.

Efficiënt grondstoffengebruik wordt verbonden aan voorwaarde d van de voorwaarden voor einde-afval en bijproduct. Daarnaast wordt het verbonden aan de toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik' bij voortgezet gebruik. De invulling van wat minimaal voldoende hoogwaardig is, is de minimumstandaard in het CMP. Deze minimumstandaard geldt als toetsingskader wanneer het materiaal een afvalstof zou zijn. Dit betekent dat de beoogde toepassing minimaal moet voldoen aan deze minimumstandaard. Als de beoogde toepassing laagwaardiger is, is sprake van een afvalstof. Op deze manier wordt ervoor gezorgd dat het materiaal alsnog voldoende hoogwaardig verwerkt wordt. Bij afvalverwerking moet immers worden voldaan aan de minimumstandaard.

2.4.2 Toetsingsgronden 'zeker', 'rechtmatig' en 'voldoende hoogwaardig'

Uitgangspunt 6 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

"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."

Op basis van de doelstellingen van de [Kra](#), de voorwaarden bij [bijproduct](#) en [einde-afvalstof](#), en de [jurisprudentie](#) zijn in Nederland drie toetsingsgronden ontwikkeld en opgenomen in het toetsingskader van het CMP. Deze drie cumulatieve toetsingsgronden zijn:

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

De toetsingsgronden zijn bedoeld als handvatten voor de praktijk en geven ondersteuning bij de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof. De toetsingsgronden worden in deze handreiking alleen specifiek benoemd bij de beoordelingsroute voortgezet gebruik (zie hoofdstuk 6). De beoordelingsroutes voor einde-afval en bijproduct (hoofdstuk 4 en 5) zijn uitgewerkt aan de hand van de wettelijke voorwaarden. De toetsingsgronden zijn daar verwerkt in de voorwaarden. Zie onderstaand informatiekader voor meer informatie over hoe de toetsingsgronden zijn verwerkt in de voorwaarden bij de beoordelingsroutes voor einde-afval en bijproduct.

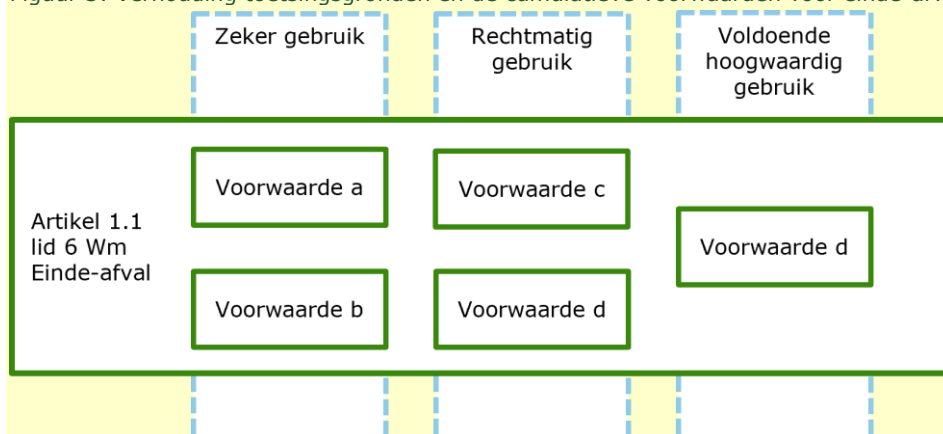
Toelichtingskader: De voorwaarden van einde-afval en bijproduct in verhouding tot de toetsingsgronden

De voorwaarden voor de **einde-afvalstatus** staan in artikel 1.1 lid 6 [Wm](#). Een overzicht van deze voorwaarden is opgenomen in paragraaf 4.3 'Stap 3: Voldoet het materiaal aan de voorwaarden voor einde-afval?'. Deze voorwaarden worden daar verder behandeld en uitgewerkt.

De voorwaarden verhouden zich als volgt tot de toetsingsgronden:

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

Figuur 3: Verhouding toetsingsgronden en de cumulatieve voorwaarden voor einde-afval

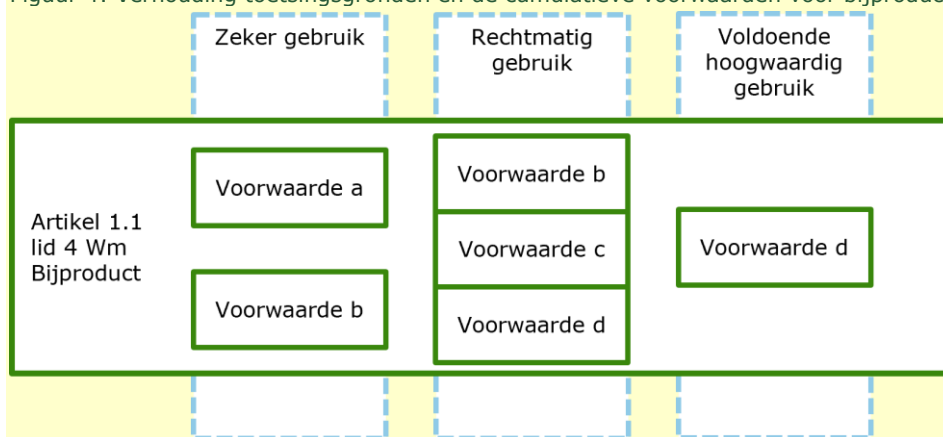


De voorwaarden voor de **bijproductstatus** staan in artikel 1.1 lid 4 Wm. Een overzicht van deze voorwaarden is opgenomen in paragraaf 5.1 'Stap 1: Voldoet het materiaal aan de voorwaarden voor bijproduct?'. Deze voorwaarden worden daar verder behandeld en uitgewerkt.

De voorwaarden verhouden zich als volgt tot de toetsingsgronden:

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

Figuur 4: Verhouding toetsingsgronden en de cumulatieve voorwaarden voor bijproduct



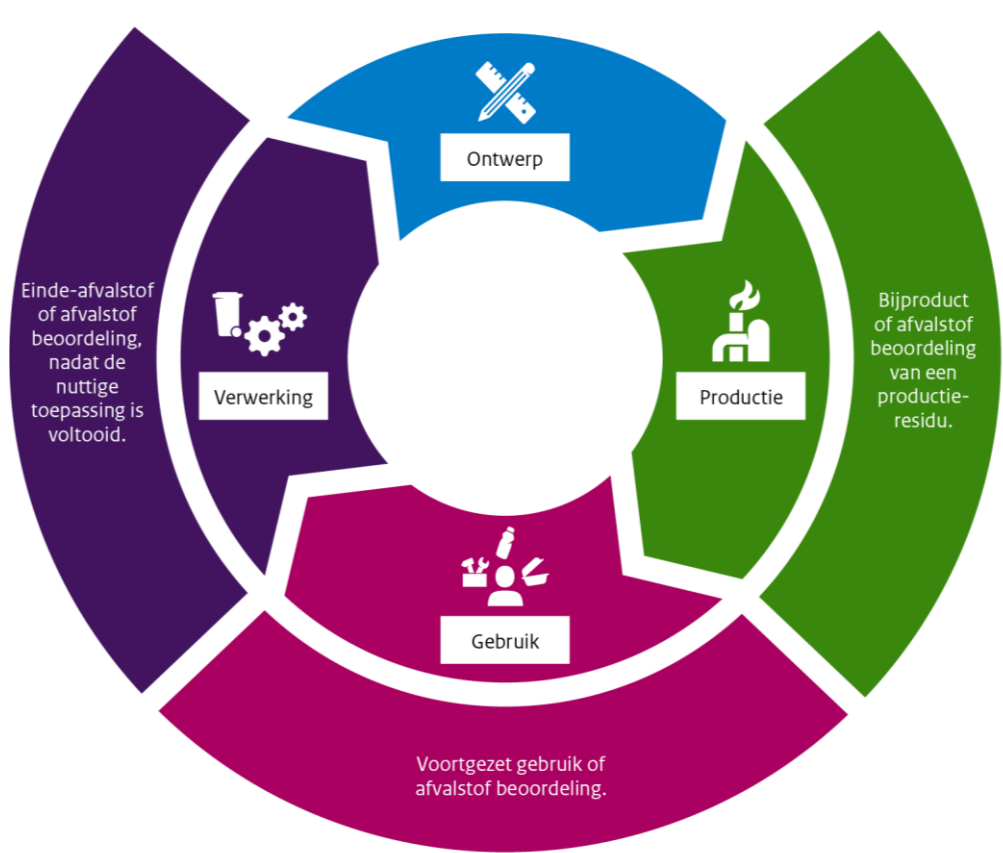
2.5 Beoordelingsmoment in de keten bepalen

Leeswijzer: Deze paragraaf gaat over het bepalen van het beoordelingsmoment in de keten. In paragraaf 2.5.1 worden de verschillende beoordelingsmomenten uiteengezet. Paragraaf 2.5.2 gaat in op het onderscheid tussen een afvalhandeling en een normale productiehandeling en welke gevolgen de duiding van deze handeling heeft.

2.5.1 Beoordelingsmomenten in de keten

Om te beoordelen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof, is het moment in de keten waarop de beoordeling wordt gemaakt van groot belang. Het specifieke moment bepaalt wat de staat van het materiaal op dat moment is.

Figuur 5: Beoordelingsmomenten in de keten



De beoordeling afvalstof of niet-afvalstof kan in feite op elk moment in de keten worden gemaakt door de houder van het materiaal (zie figuur 5):

- In de **productiefase** worden producten, grondstoffen of halffabricaten gefabriceerd, maar er kunnen op verschillende momenten in het productieproces ook productieresiduen ontstaan. Voor deze productieresiduen kan op elk moment in de productiefase een beoordeling afvalstof of bijproduct worden gedaan. Is sprake van een bijproduct? Dan gaan de materialen terug het productieproces in, of door naar de gebruiksfase. Is sprake van een afvalstof? Dan gaan de materialen naar de afvalstoffenfase.
- In de **gebruiksfase** worden de materialen gebruikt. Voor gebruik of nadat gebruik door de houder is afgerond, kan worden beoordeeld of er sprake kan zijn van voortgezet gebruik of dat er sprake is van een afvalstof. Worden de materialen voor het eerst gebruikt, hergebruikt of ingezet voor ander gebruik? Dan is sprake van voortgezet gebruik en blijven de materialen in de gebruiksfase. Is er sprake van ontdoen van de materialen? Dan komen de materialen in de afvalstoffenfase.

- In de **verwerkingsfase** zijn de materialen afvalstoffen geworden. Voor materialen die afvalstoffen zijn geworden kan alleen de einde-afvalroute worden gevolgd. De routes voor bijproduct of voortgezet gebruik zijn dan niet van toepassing.
 - In sommige gevallen heeft de houder zich ontdaan van de materialen, maar komen de materialen mogelijk in aanmerking voor hergebruik. In dat geval kan een materiaal via voorbereiden voor hergebruik weer een niet-afvalstof worden. Na het controleren, schoonmaken of repareren kan een beoordeling einde-afvalstof of afvalstof worden gemaakt. Is er sprake van een einde-afvalstof? Dan gaan de materialen terug de gebruiksfase in. De materialen blijven in de gebruiksfase totdat er opnieuw sprake is van ontdoen (zie paragraaf 2.1.4). Is sprake van een afvalstof? Dan blijven de materialen in de afvalstoffenfase.
 - Na een recycling of andere nuttige toepassing met de afvalstoffen kan een beoordeling einde-afvalstof of afvalstof worden gemaakt. Is er sprake van een einde-afvalstof? Dan gaan de materialen terug de productiefase of de gebruiksfase in. De materialen blijven hier totdat opnieuw sprake is van ontdoen. Is sprake van een afvalstof? Dan blijven de materialen in de afvalstoffenfase.

Hoofdstukken 4, 5 en 6 gaan achtereenvolgens in op de beoordelingsroutes voor einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik. Om te achterhalen welke beoordelingsroute van toepassing is moet eerst hoofdstuk 3 worden gelezen.

Het gekozen beoordelingsmoment

Afhankelijk van waar in de keten de beoordeling plaatsvindt moeten steeds alle feiten en omstandigheden van het materiaal **op het moment van beoordelen** worden meegenomen (zie ook het document '[Afvalstatusbeoordeling per geval](#)'). Dit betekent dat voor elke handeling met een materiaal op dat moment moet worden beoordeeld of het een afvalhandeling is of niet (zie paragraaf 2.5.2 voor meer informatie).

Voorbeeldkader

Maalgoed van PVC-afval wordt geleverd door vier verschillende leveranciers aan een maker van PVC-producten. Dit maalgoed wordt vervolgens gemengd, verwarmd, gesmolten en onder druk in een matrijs geperst om een PVC-product te vormen. De maker van de PVC-producten wil graag een einde-afvalstatus op het materiaal. De vraag is nu: Op welk moment in de keten kan de einde-afvalbeoordeling worden gemaakt?

- Wil de maker van de PVC-producten geen afvalstoffen ontvangen? Dan kan het beoordelingsmoment in de keten plaatsvinden op het PVC maalgoed voordat deze wordt ontvangen. Bij een beoordeling moet dan rekening worden gehouden met het feit dat het PVC maalgoed door vier verschillende leveranciers wordt geleverd. Dit betekent dat sprake is van vier verschillende gevallen die alle vier apart, volledig, moeten worden beoordeeld. Voor alle vier de herkomststromen moet dus een aparte beoordeling worden gemaakt. Dit betekent dat bijvoorbeeld voor alle vier de gevallen afzonderlijk moet worden gekeken naar de aard, eigenschappen en samenstelling van het te ontvangen PVC maalgoed. Ook moet voor alle vier de gevallen apart worden beoordeeld of het vermalen van het PVC tot maalgoed kan worden aangemerkt als een voltooide nuttige toepassing in dat specifieke geval. Het kan wel zijn dat onderdelen van de vier beoordelingen gelijk zijn, zoals in dit voorbeeld de beoogde toepassing. Maar ook in dat geval moet voor elke beoordeling worden nagegaan of aan de vereisten voor de beoogde toepassing wordt voldaan.
- Wil de maker van de PVC-producten het beoordelingsmoment in de keten plaatsen op het moment dat de PVC-producten zijn gemaakt? Dan is sprake van één geval en hoeft maar één beoordeling te worden gemaakt. Het gemengde maalgoed kan als te beoordelen materiaalstroom worden genomen en worden beoordeeld op de aard, eigenschappen en samenstelling. Het maken van de PVC-producten in de matrijs is dan de handeling waarmee de nuttige toepassing wordt voltooid.

2.5.2 Afvalhandeling of normale (productie)handeling?

Wordt de beoordeling gemaakt op een moment waarop een materiaal nog handelingen moet ondergaan die zijn aan te merken als afvalhandelingen? Dan is sprake van een afvalstof. Nadat deze handelingen zijn afgerond kan (opnieuw) een beoordeling afvalstof of ~~einde-afval~~ worden gemaakt via de einde-afvalroute (zie hoofdstuk 4).

Afvalhandelingen aangewezen in wetgeving

In de [Kra](#) en de [Wm](#) zijn verschillende handelingen gedefinieerd voor het ~~verwerken van afvalstoffen~~. Deze handelingen zijn in te delen in twee stromen, namelijk handelingen van ~~verwijdering~~ of handelingen van ~~nuttige toepassing~~.

Onder de verwijderingshandelingen⁵ vallen bijvoorbeeld ~~storten~~, lozen en verbranden van afvalstoffen. Bijlage I van de Kra bevat een indicatieve en niet-uitputtende lijst met afvalverwijderingshandelingen. Handelingen van nuttige toepassing⁶ zijn bijvoorbeeld ~~recycling~~, ~~voorbereiding voor hergebruik~~, ~~opvulling~~ en energierterugwinning. Bijlage II van de Kra bevat een indicatieve en niet-uitputtende lijst met handelingen van nuttige toepassing.

Toch een normale (productie)handeling?

Aandachtspunt 4 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Voor een materiaal dat een (voor)behandeling ondergaat die (ook) als een afvalverwerkingshandeling is genoemd in de bijlagen I of II van de Kra, kan alleen op basis daarvan niet worden geconcludeerd dat het materiaal een afvalstof is. Het Hof van Justitie van de Europese Unie 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.

Voorbeeldkader

- In het arrest Inter-Environnement Wallonie (HvJ-EU 18 december 1997, C-129/96, [ECLI:EU:C:1997:628](#)) oordeelde het hof dat materialen die voor economisch ~~hergebruik~~ geschikt zijn, of die in een industrieel productieproces zijn opgenomen, onder het begrip afvalstof kunnen vallen. Om deze reden moet onderscheid worden gemaakt tussen de nuttige toepassing van afvalstoffen in de zin van de Kra en de normale industriële behandeling van producten die geen afvalstoffen zijn.
- In het arrest ARCO Chemie Nederland (HvJ-EU 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97, [ECLI:EU:C:2000:318](#)) heeft het hof geoordeeld dat wanneer een stof een handeling ondergaat uit bijlage II van de Kra, hieruit niet kan worden afgeleid dat sprake is van 'zich ontdoen'.
- In het arrest Palin Granit (HvJ-EU 18 april 2002, C-9/00, [ECLI:EU:C:2002:232](#)) gaf het hof aan dat het onderscheid tussen verwijderingshandelingen of handelingen voor nuttige toepassing van afvalstoffen, en de behandeling van andere producten vaak moeilijk te maken is. Het verrichten van een in bijlage II A of II B bij de Kra genoemde handeling volstaat op zichzelf niet om een stof als afvalstof aan te merken.
- Het Shell arrest (HvJ-EU 12 maart 2013, zaken C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#)) betrof een zaak met 'off-spec' geraakte dieselolie die door de klant was geretourneerd naar de leverancier omdat de dieselolie niet voldeed aan de eisen van de overeenkomst. Het hof oordeelde dat het opnieuw op specificatie brengen (blenden) van de 'off-spec' geraakte dieselolie een gebruikelijke handeling is in een branche om de niet-afvalstoffen weer "'on-spec' te brengen" en niet een handeling van nuttige toepassing van een afvalstof.

⁵ Artikel 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."

⁶ Artikel 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."

Afhankelijk van de omstandigheden van het geval, kan eenzelfde handeling dus in het ene geval een afvalverwerkingshandeling zijn en in het andere geval een normale (productie)handeling. De behandeling die een materiaal krijgt, is daarom op zichzelf niet doorslaggevend voor de afvalstatus.

Voorbeeldkader

- Een bedrijf neemt kleding in met als doel deze als tweedehands kleding te verkopen. Bij inname wordt gecontroleerd of hergebruik van de kleding mogelijk is. Niet-herdraagbare kleding wordt niet geaccepteerd. Deze **controle** kan worden aangemerkt als een **normale** (productie) **handeling**.
- Een bedrijf neemt kleding in met als doel deze als tweedehands kleding te verkopen. De kleding wordt ingezameld door middel van grote bakken. De controle of hergebruik van de kleding mogelijk is vindt pas later plaats. Deze **controle** moet worden aangemerkt als een **afvalhandeling**.

De houder van een materiaal moet aantonen dat een handeling een normale (productie)handeling is. Wanneer in een concreet geval door de houder niet kan worden aangetoond dat sprake is van een normale (productie) handeling met het materiaal (zie ook artikel 1.1 lid 4 onder b Wm en paragraaf 5.1.2) zal worden aangenomen dat de handeling die het materiaal moet ondergaan een afvalhandeling is en het materiaal een afvalstof.

3. Beoordelingsroute bepalen

Leeswijzer: Dit hoofdstuk gaat in op de vraag welke beoordelingsroute van toepassing is: einde-afval, bijproduct of voortgezet gebruik. Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van vier stappen die besproken worden in paragraaf 3.1 tot en met 3.4. Paragraaf 3.1 gaat in op de vraag of er een wettelijke verplichting geldt om je van het materiaal te ontdoen. In paragraaf 3.2 komt aan de orde of het aannemelijk is dat het materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is. Paragraaf 3.3 gaat in op de vraag of het materiaal afkomstig is uit een productieproces en tot slot gaat paragraaf 3.4 in op de vraag of sprake is van een productieresidu. Door de stappen te doorlopen wordt bepaald welke beoordelingsroute van toepassing is en in welk hoofdstuk de beoordeling afvalstof of niet-afvalstof moet worden vervolgd.

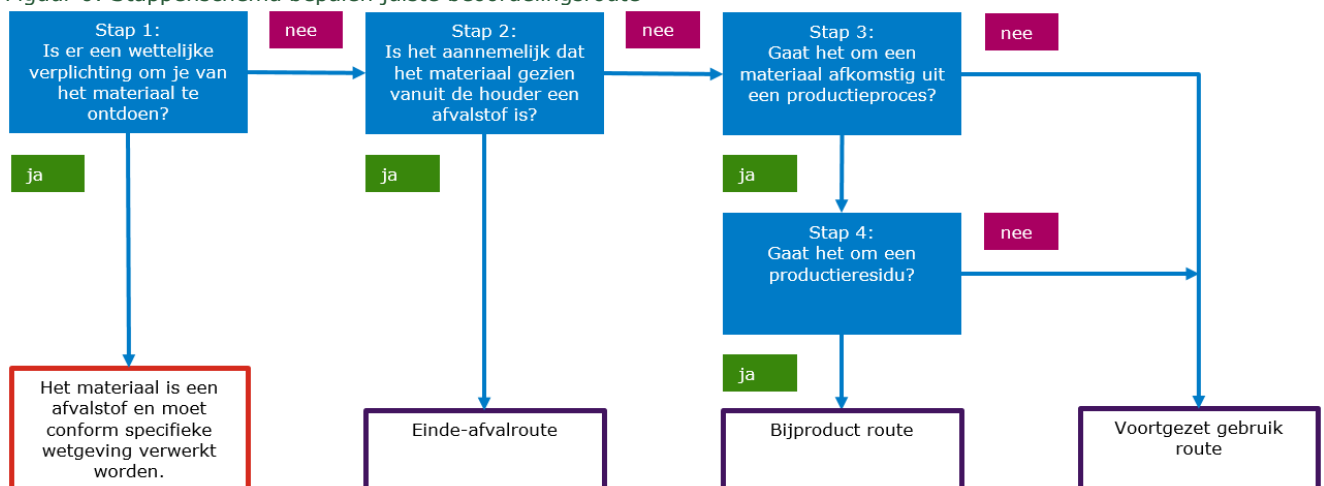
Er zijn drie situaties waarin geen sprake is van een afvalstof: einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik (zie paragraaf 2.2 van deze handreiking voor meer informatie). Om te beoordelen of sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof kunnen dan ook drie beoordelingsroutes worden gevolgd. Het is belangrijk dat de juiste beoordelingsroute wordt gevolgd om te kunnen beoordelen of sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof.

Het onderscheid tussen de drie routes is bepaald door het ontstaan van het materiaal:

- **Route einde-afval of nog steeds een afvalstof:** Deze route is relevant voor materialen die in eerste instantie een afvalstof zijn en waarbij de vraag speelt of deze afvalstatus kan komen te vervallen na een handeling van nuttige toepassing;
- **Route bijproduct of afvalstof:** Deze route is relevant voor productieresiduen die ontstaan uit een productieproces;
- **Route voortgezet gebruik of afvalstof:** Deze route is relevant voor materialen die vrijkomen of ontstaan in allerhande situaties, maar die in elk geval nog geen afvalstof waren en niet voortkomen uit een productieproces.

Aan de hand van vier stappen kan worden bepaald welke route gevolgd moet worden. Deze stappen zijn weergegeven in onderstaand stappenschema (Figuur 6) en worden hieronder achtereenvolgens besproken.

Figuur 6: Stappenschema bepalen juiste beoordelingsroute



3.1 Stap 1: Is er een wettelijke verplichting om je van het materiaal te ontdoen?

Voordat een volgende stap genomen kan worden moet eerst bepaald worden of er specifieke wetgeving van toepassing is die ontdoen van (een onderdeel van) het materiaal eist. Dit gaat om verplichtingen die volgen uit wetgeving en daarom voor iedereen gelden. Voorbeelden hiervan zijn:

- Materiaal dat stoffen bevat uit bijlage I⁷ van de [POP-verordening](#);
- Materiaal dat stoffen bevat uit XIV⁸ en/of XVII⁹ van [REACH](#), soms gerelateerd aan een specifieke toepassing;
- 'Categorie-1' materiaal dat op grond van de verordening dierlijke bijproducten ([Verordening \(EU\) nr. 1069/2009](#)) verwijderd moet worden; of
- Materiaal dat asbesthoudend is en verwijderd moet worden op basis van het [Asbestverwijderingsbesluit](#).
- Materiaal dat een te hoog gehalte aan Extraheerbare Organische Halogeniden (EOX) bevat. Zie artikel 2 van het [Besluit organisch-halogeengehalte van brandstoffen](#).

Aandachtspunt 2, uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Wanneer de houder van een materiaal op grond van de wet 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.

Voorbeeldkader

- In de uitspraak over energiepellets (ABRvS 22 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:483](#)) 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 halogeenvverbindingen niet gebruikt of verkocht mochten worden op grond van het Besluit organisch halogeengehalte van brandstoffen. Onder deze omstandigheden zijn de energiepellets een afvalstof.
- Een houder heeft tuinmeubelen, gemaakt van asbesthoudend materiaal, en wil deze verkopen. [REACH](#) voorziet in een verbod op het vervaardigen, in de handel brengen en gebruiken van asbesthoudende producten. De tuinmeubelen zijn afvalstoffen. De houder mag deze niet verkopen, maar moet deze afgeven aan een afvalverwerker die deze materialen mag ontvangen.

Is er een wettelijke verplichting om je van het materiaal te ontdoen? - Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag 'ja' is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is, kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet dan de **einde-afvalroute** gevolgd worden in **hoofdstuk 4**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag 'nee' is, ga dan door naar **stap 2**.

⁷ Artikel 3 van de POP-verordening verbiedt het om bijlage I stoffen in een stof/mengsel/voorwerp te vervaardigen, in de handel te brengen en te gebruiken.

⁸ REACH verbiedt in artikel 56 lid 1 sub a om stoffen in mengsels/stof en opname in een voorwerp, zonder autorisatie in de handel te brengen.

⁹ REACH verbiedt in artikel 67 lid 1 om stoffen in mengsels/stof en opname in een voorwerp in de handel te brengen tenzij is voldaan aan de beperking.

3.2 Stap 2: Is het aannemelijk dat het materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is?

Bij deze stap moet bekeken worden of het materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is. Uitleg over het begrip afvalstof en het begrip houder is te vinden in paragraaf 2.1.

Indicatoren dat het gaat om een afvalstof zijn bijvoorbeeld:

- De houder (of een vorige houder) stopt het materiaal in een afvalbak of container;
- Een afvalinzamelaar haalt het materiaal op, zonder dat op voorhand een toepassing bekend is;
- De houder laat het materiaal onbeheerd achter, of stort of loost het materiaal;
- De houder kan geen geschikte toepassing voor het materiaal vinden;
- Het materiaal is verontreinigd of vermengd met afvalstoffen.

Indicatoren dat het **niet** gaat om een afvalstof zijn bijvoorbeeld:

- De houder geeft het materiaal af bij een kringloopwinkel;
- De houder levert het materiaal in bij een speciale bak van een circulair ambachtscentrum;
- De houder geeft het materiaal af voor een specifieke toepassing (niet zijnde een verwerkingshandeling), en/of er zijn verdere afspraken gemaakt over het gebruik van het materiaal.

Let op: dit is geen limitatieve lijst en de indicatoren moeten altijd per geval bekeken worden.

Is het aannemelijk dat het materiaal gezien vanuit de houder een afvalstof is? - Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**ja**' is, dan moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden. Zie **hoofdstuk 4** voor de einde-afvalroute.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**nee**' is, ga dan door naar **stap 3**.

3.3 Stap 3: Gaat het om een materiaal afkomstig uit een productieproces?

Als er niet duidelijk sprake is van een afvalstof, is de vraag of de bijproductroute de juiste is. Hierbij zijn twee vragen van belang: 'Is er sprake van een productieproces?' en 'Is er sprake van een productieresidu?'. Bij deze stap wordt ingegaan op de vraag of sprake is van een productieproces.

Het begrip 'productieproces' wordt in de [Kra](#) en de [Wm](#) niet gedefinieerd. In het arrest *Porrbau* (HvJ-EU 17 november 2022, C-238/21, [ECLI:EU:C:2022:885](#)) hanteert het HvJ-EU een definitie, afkomstig uit de economische wetenschap:

Productieproces: "het proces waarin de productiefactoren, te weten kapitaal, arbeid, technologie en grond (input), worden omgezet in goederen en diensten".

Bij de beoordeling of sprake is van een productieproces gaat het dus om productieprocessen in de ruime zin van het woord¹⁰, namelijk om processen met als doel om één of meerdere producten te maken. Hierbij worden de productiefactoren kapitaal, arbeid, technologie en grond (input) ingezet. Een concretisering van de vier productiefactoren levert een breed spectrum aan mogelijke producten 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 die door de natuur worden geproduceerd. Denk aan grond- en delfstoffen (olie, erts, titanium, zand), maar ook aan de wildernis (bossen) en ruimte.

Of sprake is van een productieproces is ook afhankelijk van wie de houder van het materiaal is:

- Is de houder van het materiaal een bedrijf? Dan is mogelijk sprake van een productieproces.
- Is de houder van het materiaal een consument of een particulier huishouden? Dan is **geen** sprake van een productieproces. Hierbij gaat het om de fase die volgt op het productieproces, de consumptiefase, waarin de producten worden gebruikt en uiteindelijk (mogelijk) worden afgedankt.

Daarnaast zijn **geen** productieprocessen: Activiteiten bestaande uit de nuttige toepassing van afvalstoffen (bijv. recycling of voorbereiding voor hergebruik). Hierbij gaat het om de fase na afdanking van producten, de afvalverwerkingsfase.

Als geen sprake is van een productieproces dan kunnen de materialen afkomstig van deze activiteiten geen productieresiduen en daarmee ook geen 'bijproducten' opleveren.

Zie stap 4 hieronder voor een aantal voorbeelden van een productieproces met het daarbij behorende productieresidu.

Gaat het om een materiaal afkomstig uit een productieproces? - Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**ja**' is, ga dan door naar **stap 4**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**nee**' is, dan moet de **route voortgezet gebruik** gevolgd worden. Zie **hoofdstuk 6** voor de route voortgezet gebruik.

¹⁰ Bovenstaande definitie van een productieproces 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](#)).

3.4 Stap 4: Gaat het om een productieresidu?

Als sprake is van een productieproces, dan is de tweede vraag of sprake is van een productieresidu. Alleen productieresiduen kunnen een bijproduct zijn. Het begrip productieresidu volgt uit het Begeleidingsdocument van de Europese Commissie over de [Kra](#) uit 2012:

Productieresiduen: *"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"*¹¹.

Productieresiduen zijn dus het resultaat van productieprocessen die niet in de eerste plaats bedoeld zijn voor de productie van deze materialen. Daarnaast mogen productieresiduen niet het gevolg zijn van technische keuzes. In het Begeleidingsdocument (zie [blz. 15](#)) staat dat wanneer de productie van het betrokken materiaal *"het resultaat is van een technische keuze"*, het geen productieresidu kan zijn maar het wordt beschouwd als een product.

Voorbeeldkader

In de zaak Saetti en Frediani (HVJ-EU 15 januari 2004, C-235/02, [ECLI:EU:C:2004:26](#)) oordeelde het hof dat de in een petroleumraffinaderij naast andere petroleumderivaten geproduceerde en gebruikte petroleumcokes geen productieresiduen zijn. Hierbij speelde volgens het hof onder meer een rol dat de productie van de petroleumcokes het resultaat was van een technische keuze:

"In de eerste plaats kan in die omstandigheden petroleumcokes niet worden beschouwd als productieresidu... De productie van cokes is dan immers het resultaat van een technische keuze... Ook al komt de betrokken petroleumcokes,..., automatisch voort uit een techniek die gelijktijdig andere petroleumderivaten voortbrengt, welke in de eerste plaats worden beoogd door de directie van de raffinaderij, moet in casu worden geconcludeerd dat, aangezien het gebruik van de volledige cokesproductie zeker is en het daarbij hoofdzakelijk gaat om dezelfde soorten gebruik als bij andere stoffen, genoemd petroleumcokes ook een als zodanig beoogd petroleumproduct is en geen productieresidu" (Overweging 45).

Hieronder volgen een aantal voorbeelden van situaties waarin wel of geen sprake is van een productieproces en een productieresidu.

Let op: dat er sprake is van een productieproces en een productieresidu wil niet zeggen dat ook sprake is van een bijproduct. Hiervoor moet de beoordelingsroute voor bijproduct worden gevolgd¹².

¹¹ In het Guidance document van de Europese Commissie over de Kra uit 2012 (Guidance document) wordt op p. 15 de term 'productieresidu' gebruikt voor de materialen die wél ontstaan, maar die niet doelbewust geproduceerd zijn: *"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. 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 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"*. Verondersteld wordt dat de Europese commissie hier bijproduct bedoelt, daar waar gesproken wordt van een 'product'.

¹² Op [Handreikingen - afval circulair](#) staat een handreiking over het toepassen van plantaardige productieresiduen afkomstig van de levensmiddelenindustrie in diervoer. In deze handreiking is beschreven hoe kan worden beoordeeld of in deze specifieke situatie sprake is van een bijproduct.

Voorbeeldkader

- Het bouwbedrijf Porr-Bau deed aan grondafgraving om te kunnen bouwen (het productieproces). Porr-bau leverde op hun verzoek aan enkele landbouwbedrijven afgegraven grond. Deze grond (productieresidu) was geen beoogd resultaat, want het doel van het graven was de locatie bouwrijp te maken en niet om grond te winnen.
- De producent verkoopt dakbedekking aan dakdekkers. Zij leggen de daken (het productieproces). Bij het leggen van dakbedekking komt restmateriaal vrij in de vorm van snijresten. Deze snijresten (productieresidu) waren niet bedoeld in het productieproces van het aanbrengen van het dak.
- Bij het onderhouden van de berm (het productieproces) ontstaat bermgras. Dit bermgras (productieresidu) was niet bedoeld in het productieproces van het fatsoeneren en verkeersveilig maken van de berm.
- In steenkoolcentrales wordt steenkool verbrand voor de opwekking van elektriciteit (het productieproces). Bij het verbranden komt poederkoolvliegias vrij. Dit poederkoolvliegias (productieresidu) was niet bedoeld in het productieproces.
- In de supermarkt staat een persapparaat die de consument zelf kan bedienen om sinaasappels te persen. In deze casus doet het ertoe wie de houder van de sinaasappelschillen is. Dit is de supermarkt, een bedrijf. Het persen van sinaasappelschillen is daarom een bedrijfsactiviteit en een productieproces. Bij dit persen komen sinaasappelschillen (productieresidu) vrij die niet het doel waren in het productieproces van sinaasappelsap.

Gaat het om een productieresidu? - Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**ja**' is, dan moet de **bijproductroute** gevolgd worden. Zie **hoofdstuk 5** voor de route bijproduct.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**nee**' is, dan moet de **route voortgezet gebruik** gevolgd worden. Zie **hoofdstuk 6** voor de route voortgezet gebruik.

4. Einde-afval

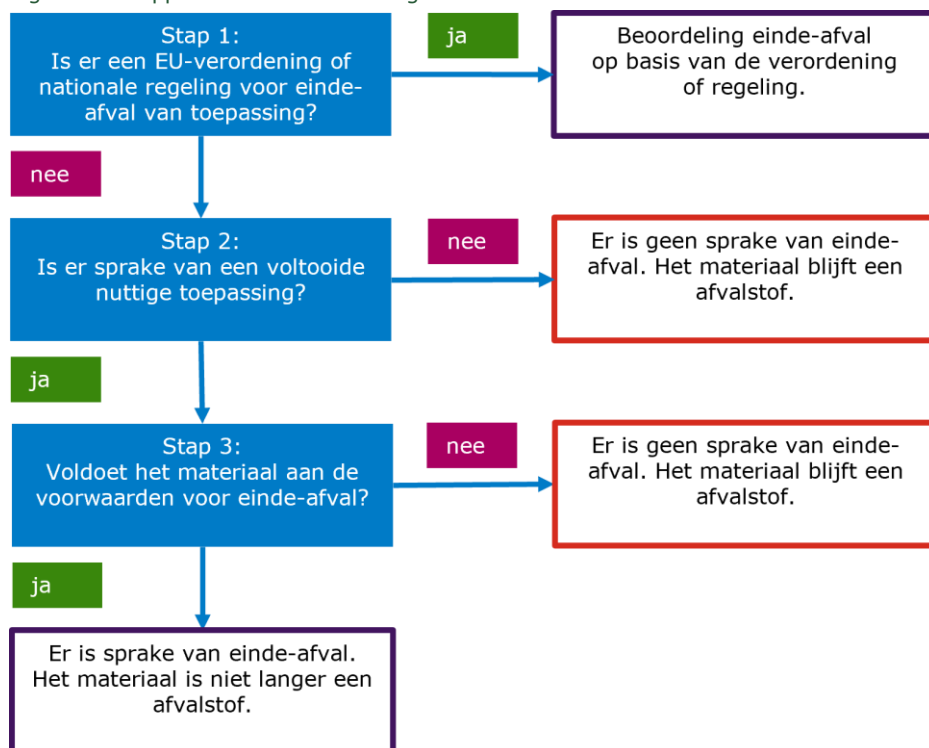
Leeswijzer: Paragraaf 4.1 gaat in op de vraag of er een Europese verordening of nationale regeling voor einde-afval van toepassing is. In paragraaf 4.2 wordt behandeld of er sprake is van een voltooide nuttige toepassing. Paragraaf 4.3 gaat achtereenvolgens in op elk van de voorwaarden voor einde-afval. Tot slot gaat paragraaf 4.4 in op de conclusie of wel of niet sprake is van einde-afval.

Zoals in hoofdstuk 3 benoemd, zijn er drie beoordelingsroutes om te bepalen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof: einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik. In deze paragraaf wordt de einde-afvalroute beschreven. De einde-afvalroute is alleen van toepassing op afvalstoffen. De einde-afvalroute wordt doorlopen aan de hand van drie stappen en vier voorwaarden. Deze stappen zijn weergegeven in onderstaand stappenschema (Figuur 7). Aan het begin van elke paragraaf is ook een figuur opgenomen om weer te geven in welke stap of voorwaarde de beoordeling zich bevindt.

Let op!

Voordat deze route wordt doorlopen is het belangrijk dat eerst **hoofdstuk 3** is gelezen om zeker te weten dat de juiste beoordelingsroute is gekozen. (Bij de keuze voor de einde-afvalroute moet in ieder geval paragraaf 3.1 en 3.2 zijn gelezen.) Hoofdstuk 3 bevat cruciale informatie om tot de juiste beoordeling te komen. Zoals de vraag of er een wettelijke verplichting is om een materiaal als afvalstof te verwerken. Zonder hoofdstuk 3 te lezen wordt mogelijk de verkeerde beoordelingsroute doorlopen, of mis je belangrijke informatie, waardoor de beoordeling incorrect kan zijn.

Figuur 7: Stappenschema beoordeling einde-afval



4.1 Stap 1: Is er een Europese verordening of nationale regeling voor einde-afval van toepassing?

Figuur 8: Eerste stap van de beoordeling afvalstof of einde-afval



Aandachtspunt 1 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Als een materiaal binnen de scope van een set criteria valt, is dit het toetsingskader. Dan kan alleen sprake zijn van een einde-afvalstof als wordt voldaan aan de criteria uit de Europese verordening of nationale regeling. Teruggrijpen op de cumulatieve voorwaarden van artikel 1.1 lid 6 [Wm](#) voor een beoordeling is niet mogelijk.

Op dit moment gelden de volgende Europese verordeningen en één nationale regeling voor einde-afval (zie ook [Afval Circulair](#) voor een actueel overzicht):

- [Verordening \(EU\) nr. 333/2011](#) voor metaalschroot, specifiek ijzer- en staalschroot en aluminium schroot;
- [Verordening \(EU\) nr. 1179/2012](#) voor kringloopglas;
- [Verordening \(EU\) nr. 715/2013](#) voor koperschroot;
- [Verordening \(EU\) nr. 2019/1009](#) **uitsluitend** voor EU-meststoffen met CE-keurmerk;
- Nederlandse [Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat](#)¹³ met nationale einde-afvalcriteria voor steenachtig bouw- en sloopafval.

Checklist

- ✓ Voordat een volgende stap genomen kan worden, moet worden bepaald of een Europese verordening of nationale regeling voor einde-afval van toepassing is.

Is er een Europese verordening of nationale regeling voor einde-afval van toepassing? – Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag 'ja' is, dan moet de afvalstatusbeoordeling plaatsvinden op basis van de specifieke **Europese verordening of nationale regeling**. Dit betekent dat de voorwaarden van artikel 1.1 lid 6 Wm, en daarmee ook deze handreiking, niet van toepassing zijn.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag 'nee' is, en er geen einde-afvalcriteria zijn vastgesteld, dan zijn de voorwaarden die staan in artikel 1.1 lid 6 Wm van toepassing. Vervolg de beoordeling hieronder bij **stap 2**.

¹³ Bij deze regeling moet nog wel getoetst worden aan stoffenwetgeving zoals REACH en de POP-verordening. Zie paragraaf 4.3.3.2 voor meer informatie.

4.2 Stap 2: Is er sprake van een voltooide nuttige toepassing?

Figuur 9: Tweede stap van de beoordeling afvalstof of einde-afval



Alleen afvalstoffen die een nuttige toepassing hebben gehad kunnen in aanmerking komen voor einde-afval. De wettelijke definitie van het begrip 'nuttige toepassing' zoals vastgelegd in artikel 1.1 lid 1 [Wm](#) luidt¹⁴:

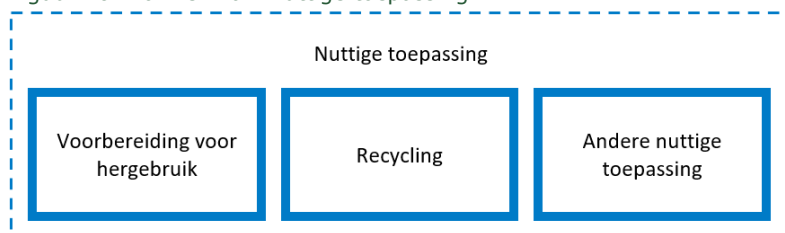
Nuttige toepassing: "elke handeling met als voornaamste resultaat dat afvalstoffen een nuttig doel dienen door hetzij in de betrokken installatie¹⁵, hetzij in de ruimere economie andere materialen te vervangen die anders voor een specifieke functie zouden zijn gebruikt, of waardoor de afvalstof voor die functie wordt klaargemaakt, tot welke handelingen in ieder geval behoren de handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de kaderrichtlijn afvalstoffen."

Zie voor meer achtergrondinformatie over de nuttige toepassing de [Leidraad indelen verwerkingshandelingen](#).

Vormen van nuttige toepassing

Vormen van nuttige toepassing zijn voorbereiding voor hergebruik, recycling en andere nuttige toepassing.

Figuur 10: Vormen van 'nuttige toepassing'



De termen 'voorbereiding voor hergebruik' en 'recycling' zijn gedefinieerd in artikel 1.1 lid 1 Wm:

Vorbereiding 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."

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

Met 'andere nuttige toepassing' wordt bedoeld op trede d van de afvalhiërarchie (zie artikel 10.4 lid 1 [Wm](#))¹⁶. De term 'andere nuttige toepassing' is niet gedefinieerd in wetgeving, maar staat als volgt in de begrippenlijst van het CMP:

¹⁴ Met een 'behandeling' van nuttige toepassing in artikel 1.1 lid 6 Wm wordt hetzelfde bedoeld als een 'handeling' van nuttige toepassing in artikel 1.1 lid 1 van de Wm. 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.

¹⁵ Zie de [IPLO-website](#) voor de verschillende invullingen van dit begrip.

¹⁶ Er bestaat nog een andere interpretatie van 'andere nuttige toepassing', namelijk de interpretatie zoals wordt gebruikt bij einde-afval (artikel 1.1 lid 6 Wm). Met 'andere nuttige toepassing' wordt in dit artikel bedoeld: Alle vormen van nuttige toepassing anders dan recycling. Dat betekent dat 'voorbereiding voor hergebruik' in dit geval ook onder 'andere nuttige toepassing' valt.

Andere nuttige toepassing: "nuttige toepassing niet zijnde 'voorbereiding voor hergebruik' of 'recycling'. Voorbeelden (niet limitatief en niet in hiërarchische volgorde) zijn:

- hoofdgebruik als brandstof;
- het verwerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof;
- opvulling volgens de definitie in de Kra;
- stabiliseren van ondergrondse ruimten d.m.v. vullen met afvalstoffen; de voorwaarden wanneer sprake is van 'nuttige toepassing' in plaats van storten zijn beschreven in het onderwerp Storten of nuttig toepassen van het CMP;
- directe inzet van een afvalstof als reductiemiddel in hoogovens mits inzet van primair materiaal voor die toepassing wordt vermeden;
- directe inzet van een afvalstof als flocculatiemiddel of als DeNOx-middel mits inzet van primair materiaal voor die toepassing wordt vermeden;
- detoneren mits inzet van andere explosieven wordt vermeden - komt voor in mijnbouw;
- etc.

Essentieel om te spreken van 'recycling' is de voorwaarde dat sprake is van een bewerking en dat die bewerking leidt tot een materiaal dat beschikbaar blijft voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Daarom vallen toepassingen waarbij het materiaal direct (zonder bewerking) kan worden toegepast en gedurende de toepassing wordt verbruikt niet onder recycling maar wel onder andere nuttige toepassing."

Een controle

Aandachtspunt 5 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Een controle kan worden gebruikt om na te gaan of sprake is van voortgezet gebruik in de vorm van hergebruik (zie onderstaand toelichtingskader voor meer informatie over dit onderwerp). Daarnaast kan een controle worden gebruikt als nuttige toepassing bij voorbereiding voor hergebruik om na te gaan of een afvalstof niet langer een afvalstof hoeft te zijn. De Kra maakt dit onderscheid duidelijk in overweging 22 van Richtlijn 2008/98/EG. Daar wordt aangegeven dat een handeling van nuttige toepassing in bepaalde gevallen niet meer hoeft in te houden dan een controle van het door een ander afgedankt materiaal. Een controle kan visueel of administratief van aard zijn. Ook kan een controle door metingen plaatsvinden. Er kan alleen sprake zijn van voorbereiding voor hergebruik als de materialen gebruikt worden voor hetzelfde doel als waarvoor zij waren bestemd. De vraag of een controle voldoende is als een voltooide nuttige toepassing hangt af van de feiten en omstandigheden van het geval.

Voorbeeldkader

- **Een meubelstuk aan de straat** - De houder dankt een meubelstuk af door het aan de straat te zetten. Omdat de houder de intentie heeft zich te ontdoen van het meubelstuk, is er sprake van een afvalstof en moet de einde-afvalroute gevolgd worden. Een ander kan dit meubelstuk na een (visuele) controle meenemen om het te gebruiken. De nuttige toepassing is in dit geval voorbereiding voor hergebruik.
- **Een autodeur uit een autowrak** - De houder brengt een autowrak naar een autodemontagebedrijf (een erkende verwerker). De houder wil van het wrak af, dus is sprake van een afvalstof. Het autodemontagebedrijf constateert dat de autodeur nog in goede staat is (de controle). De deur wordt van het wrak afgehaald, schoongemaakt en als tweedehands materiaal ter verkoop aangeboden. De nuttige toepassing is in dit geval voorbereiding voor hergebruik door middel van een controle en schoonmaken van de deur door het autodemontagebedrijf.

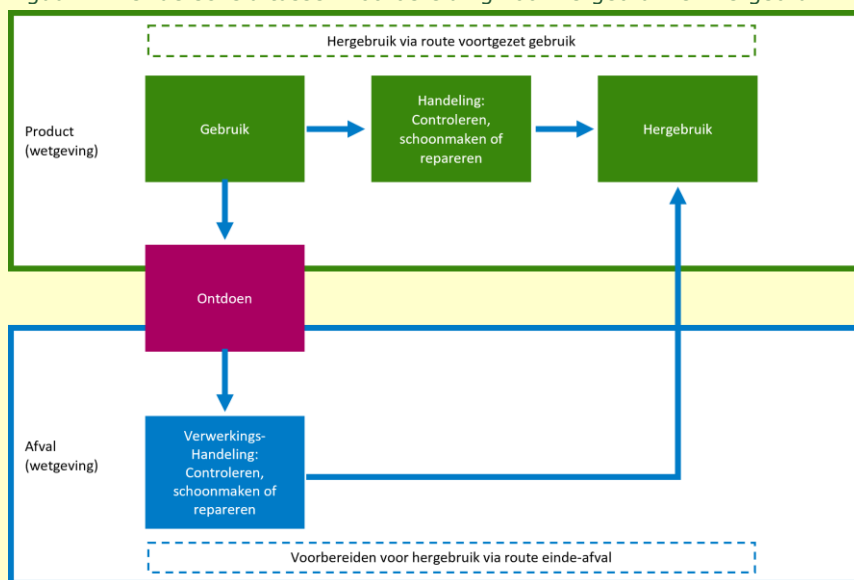
Toelichtingskader: Onderscheid tussen voorbereiding voor hergebruik en hergebruik

In het figuur hieronder is het onderscheid tussen voorbereiding voor hergebruik en hergebruik weergegeven. Of sprake is van voorbereiding voor hergebruik (een afvalstof) of hergebruik (niet-afvalstof), is afhankelijk van de intentie en het gedrag van de houder (zie ook paragraaf 2.1.3).

Zolang een materiaal wordt gebruikt valt deze onder de productwetgeving. Als een houder na gebruik denkt dat het materiaal nog best door een ander gebruikt kan worden, kan het materiaal nadat het (zo nodig) is schoongemaakt, gerepareerd of gecontroleerd hergebruikt worden (zie hoofdstuk 6 voor meer informatie). Het materiaal is dan geen afvalstof en blijft onder de productwetgeving vallen.

Als de houder het materiaal als een last ziet en zich ervan wil ontdoen is sprake van een afvalstof. Het materiaal komt dan in de afvalwetgeving terecht en kan alleen via de einde-afvalroute een einde-afvalstof worden. Bij voorbereiden voor hergebruik is het voor de afvalstof voldoende om het schoon te maken, te repareren en/of te controleren. Hiermee kan de nuttige toepassing zijn voltooid en kan weer sprake zijn van een niet-afvalstof. Het materiaal valt dan weer onder de productwetgeving.

Figuur 11: Onderscheid tussen voorbereiding voor hergebruik en hergebruik



Voltooide nuttige toepassing

Om 'einde-afval' te bereiken, moet volgens de rechtspraak worden beoordeeld of er sprake is van een voltooide nuttige toepassing, waarbij de betrokken stof dezelfde eigenschappen en kenmerken als een grondstof heeft verkregen. Daarvan is sprake wanneer na een handeling van nuttige toepassing uit de afvalstoffen een aan een grondstof gelijkwaardig materiaal is ontstaan. Dit materiaal kan worden gebruikt zonder dat er bijzondere voorzorgsmaatregelen genomen moeten worden ter bescherming van het milieu en de menselijke gezondheid. Afvalhandelingen zijn nog niet voltooid wanneer onder andere nog:

- een sorteerproces moet plaatsvinden;
- verontreinigingen moeten worden verwijderd;
- stoffen moeten worden afgescheiden die niet gewenst zijn in het eindmateriaal; of
- een composteer of vergistingsproces moet worden doorlopen.

Zie voor meer achtergrondinformatie over de voltooide nuttige toepassing de [Leidraad indelen verwerkingshandelingen](#).

Voorbeeldkader

In het arrest Lapin (HvJ-EU 7 maart 2013, C-358/11, [ECLI:EU:C:2013:142](#)) oordeelde het hof dat een afvalstof een afvalstof moet blijven als de houder zich ervan ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen. Dit is ook het geval wanneer de afvalstof een volledige behandeling van nuttige toepassing heeft ondergaan waardoor zij dezelfde eigenschappen en kenmerken als een grondstof heeft verkregen.

Verder gaf het hof over een afvalstof die door middel van een behandeling van nuttige toepassing omgevormd is tot een bruikbaar materiaal aan 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.

Voltooide nuttige toepassing van ál het materiaal

Aandachtspunt 3 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

De beoordeling of sprake is van een voltooide nuttige toepassing start bij het beoordelen van alle onderdelen, deelstromen of componenten van een materiaal. Dit om het wegmengen (mengen dat niet aan de mengregels voldoet) van stromen die verwijderd moeten worden te voorkomen (zie voor meer toelichting het onderwerp [Mengen van afvalstoffen](#) van het CMP). Bij de beoordeling van einde-afval moet bekeken worden of het materiaal op het beoordelingsmoment in de keten een mengsel is van verschillende (afval)stoffen. Zo ja, dan moet voor ieder van de (afval)stoffen beoordeeld worden of wordt voldaan aan de minimumstandaard en of er geen plicht is tot verwijdering en/of omzetten van een stof. Zie voor meer informatie hierover paragraaf 4.3.4.

Voorbeeldkader

Een boer levert een reststroom van oogstrestanten aan een producent voor diervoeder. Voor een beoordeling of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof moeten alle onderdelen van deze reststroom in aanmerking komen voor een vorm van nuttige toepassing. Als maar een deel van de reststroom geschikt is om gebruikt te worden als diervoeder, en het overige deel hier niet voor in aanmerking komt, is er op het moment van leveren van de reststroom geen sprake van een einde-afvalstof. Na een nuttige toepassing van het materiaal (bijvoorbeeld uitsortering van het overige, niet geschikte deel) kan opnieuw een beoordeling afvalstof of niet-afvalstof worden gemaakt op het nieuw ontstane materiaal.

Checklist

- ✓ Voordat een volgende stap genomen kan worden moet worden aangetoond dat sprake is van een nuttige toepassing én dat deze nuttige toepassing is voltooid. Leg duidelijk vast om welke nuttige toepassing het gaat, uit welke handelingen deze nuttige toepassing bestaat en dat deze handelingen op het moment van beoordelen zijn voltooid (zie voor meer informatie ook de [Leidraad indelen verwerkingshandelingen](#)).
- ✓ Als er na het moment van beoordelen nog handelingen met het materiaal moeten worden verricht, leg dan duidelijk vast welke handelingen dit zijn. Leg daarbij duidelijk uit waarom deze handelingen geen afvalhandelingen zijn (zie paragraaf 2.5.2 voor meer toelichting op afvalhandelingen).

Is er sprake van een voltooide nuttige toepassing? – Conclusie

- Het antwoord op bovenstaande vraag is 'ja': Het feit dat sprake is van een voltooide nuttige toepassing is slechts één van de factoren die in aanmerking moet worden genomen om te bepalen of er sprake is van een afvalstof of een niet-afvalstof. Vervolg de beoordeling door te toetsen aan de vier voorwaarden voor einde-afval bij **stap 3** hieronder.
- Het antwoord op bovenstaande vraag is 'nee': Dan komt het materiaal niet in aanmerking voor de einde-afvalstatus en blijft het materiaal een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal een voltooide nuttige toepassing heeft ondergaan kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden.

4.3 Stap 3: Voldoet het materiaal aan de voorwaarden voor einde-afval?

Figuur 12: Derde stap van de beoordeling afvalstof of einde-afval



Om vast te stellen of de afvalstoffen niet langer een afvalstof zijn, moet naar de einde-afvalvoorwaarden gekeken worden. Deze voorwaarden staan in artikel 1.1 lid 6 [Wm](#).

Voorwaarden einde-afval - artikel 1.1 lid 6 Wm

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

- 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.

Hieronder zijn alle voorwaarden achtereenvolgens uitgelegd. Er moet aan **alle** voorwaarden worden voldaan om tot een positieve einde-afvalbeoordeling te kunnen komen. Zoals in paragraaf 1.4.1.3 aangegeven moet een beoordeling altijd per geval plaatsvinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval.

4.3.1 Voorwaarde a

Figuur 13: Voorwaarde a van de beoordeling afvalstof of einde-afval



Voorwaarde a: de stoffen, mengsels of voorwerpen zijn bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen.

Geschikt voor de beoogde toepassing

De kern van deze eerste voorwaarde is dat het gebruik niet slechts mogelijk is, maar dat het gebruik ook zeker is. Hierbij is van belang wat de beoogde toepassing is.

Soms is er nog geen sprake van een bestaande, gebruikelijke toepassing. Juist in een circulaire economie moet het mogelijk zijn om bestaande grondstoffen op een nieuwe, andere, manier in te zetten. In zo'n geval moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het gaat om een functionele toepassing. Een toepassing is functioneel wanneer deze technisch en economisch een echte, aantoonbare functie heeft en niet enkel in het leven is geroepen om te voorkomen dat een materiaal als afvalstof wordt beschouwd.

Daarnaast moet duidelijk worden gemaakt dat het materiaal wat betreft de aard, eigenschappen en samenstelling geschikt is voor de beoogde toepassing. Met de aard en eigenschappen worden de kenmerken en gedragingen van het materiaal bedoeld onder verschillende omstandigheden en gedurende het gehele proces. Met de samenstelling worden alle fysische en chemische componenten bedoeld waaruit het materiaal bestaat. Er moet inzichtelijk worden gemaakt hoe gegarandeerd wordt dat het materiaal geschikt is.

Voorbeeldkader

In het arrest Shell (HvJ-EU 12 maart 2013, zaken C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#)) was één 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.

Het materiaal mag geen last zijn

Duidelijk moet zijn dat het materiaal voor de houder geen last is. Is het materiaal wel een last, dan bestaan aan afvalstoffen gerelateerde risico's. Denk daarbij aan het risico dat het materiaal onbeheerd wordt achterlaten, of op een onverantwoorde manier wordt gebruikt in een toepassing waarvoor het materiaal om milieutechnische redenen ongeschikt is. Dit kan schadelijke gevolgen voor het milieu of de volksgezondheid hebben, maar kan ook leiden tot het verspillen van grondstoffen.

Voorbeeldkader

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](#)) oordeelde het HvJ-EU:

“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].”

Checklist

- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt wat de **beoogde toepassing** is. Deze omschrijving moet voldoende specifiek zijn.
 - Is het materiaal het eindproduct? Geef aan wat dit eindproduct is en hoe dit wordt gebruikt.
 - Is het materiaal bestemd om te worden gebruikt in een productieproces? Beschrijf dit proces.
 - Is het materiaal bestemd voor een nieuw ontwikkelde toepassing? Dan moet worden aangetoond dat de toepassing functioneel is. Toon dit bijvoorbeeld aan via testcases en/of testrapporten.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt of de **beoogde toepassing** gebruikelijk is.
 - Wordt het materiaal al ingezet voor de beoogde toepassing? Toon dit bijvoorbeeld aan via werkorders, productielogs en/of facturen.
 - Ligt de inzet van het materiaal voor de beoogde toepassing nog in de toekomst? Toon dit bijvoorbeeld aan via ontwerptekeningen, projectplannen en/of contracten.
- ✓ Wat zijn de **aard, eigenschappen en samenstelling** van het materiaal op het moment van beoordelen? Toon dit bijvoorbeeld aan via laboratoriumanalyses, meetrapporten, materiaalnormen en/of batchnummers.
- ✓ Is het materiaal, gezien de aard, eigenschappen en samenstelling, **geschikt** voor de beoogde toepassing? Toon dit bijvoorbeeld aan via een controlesysteem dat de kwaliteit van het beoogde materiaal garandeert. En/of door middel van de acceptatiecriteria en technische voorschriften van de bedrijven die het materiaal gaan toepassen¹⁷. En/of door middel van de vereiste certificaten, zoals KOMO-en CE-certificaten.
- ✓ Is het materiaal geen **last** voor de houder? Toon dit bijvoorbeeld aan door te laten zien dat sprake is van een positieve marktwaarde en/of economisch voordeel om het materiaal toe te passen.

Wanneer bovenstaande checklist is doorlopen, waarbij de punten voldoende onderbouwd en toegelicht zijn en de juiste documenten zijn bijgevoegd, kan aan de hand van deze informatie een afweging worden gemaakt of wordt voldaan aan voorwaarde a van de beoordeling einde-afval of afvalstof.

Is het materiaal bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen? – Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**ja**' is, ga dan door naar **voorwaarde b**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**nee**' is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is, kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden.

¹⁷ Hierbij moet worden aangetoond dat voldaan wordt aan de contractuele leveringsvoorwaarden en specificaties van de afnemer die gelden voor de beoogde toepassing, zoals eisen aan kwaliteit en samenstelling. Dit kan onder andere inzichtelijk gemaakt worden met analyses van de samenstelling van het materiaal die door producent of afnemer (routinematig) zijn uitgevoerd, en/of door aan te tonen dat het materiaal voldoet aan dezelfde specificaties als andere (vergelijkbare) producten op de markt.

4.3.2 Voorwaarde b

Figuur 14: Voorwaarde b van de beoordeling afvalstof of einde-afval



Voorwaarde b: er is een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen

Bestaande of nieuwe markt

Deze tweede voorwaarde ligt in het verlengde van de eerste voorwaarde. Er moet sprake zijn van een markt voor het materiaal. Of er een markt is 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. Als er al geruime tijd een markt aanwezig is, dan is hiermee voldoende aangetoond dat er sprake is van een bestaande markt.

Voorbeeldkader

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, voldoende aangetoond dat er sprake is van een bestaande markt.

Als het gaat om een nieuwe functionele toepassing waarvoor een markt in ontwikkeling is, moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het materiaal gebruikt gaat worden. Dit kan onder andere worden gedaan door middel van schriftelijke afspraken zoals intentieverklaringen.

Toelichtingskader: Intentieverklaring

Is er sprake van een nieuwe markt? Dan kan bijvoorbeeld de intentieverklaring worden gebruikt om het bestaan van deze markt aan te tonen. Uit de specifieke feiten en omstandigheden moet opgemaakt worden in hoeverre een intentieverklaring tegemoetkomt aan de eis dat er sprake is van een markt. De intentieverklaring moet in ieder geval duidelijk maken:

- Wat de status is van de verklaring: Juridisch bindend, niet-bindend of deels bindend? Soms bevat een intentieverklaring wél één of meer verplichtingen. Dit zijn sterke aanwijzingen voor het bestaan van een markt.
- Wat het doel en de reikwijdte is: Omschrijving van het project, de samenwerking of de transactie waarvoor de verklaring is bedoeld. Wat is het product? Wordt alles wat de leverancier produceert afgenomen of een deel? Hoe groot is het percentage? Etc.
- Is de intentie afhankelijk van gestelde voorwaarden? Welke zijn dit?
- Is de afnemer al een transactie aangegaan met het oog op afname (bijvoorbeeld een investering)? Zijn er al andere afspraken over de prijs?
- Wat is de looptijd van de intentieverklaring en onder welke voorwaarden kan deze worden beëindigd?
- Datering en ondertekening.

Voorbeeldkader

De rechtbank van Den Haag ([ECLI:NL:RBDHA:2022:14577](#)) heeft in een uitspraak over de afvalstatus van een materiaal geconcludeerd dat de bijgevoegde overeenkomst te vrijblijvend was om voldoende zekerheid te bieden dat het materiaal ook daadwerkelijk gebruikt zal gaan worden. Uit de overeenkomst volgde slechts dat vrijkomende materialen die niet binnen het desbetreffende project kunnen worden hergebruikt, worden afgegeven aan een erkende inzamelaar van bedrijfsafvalstoffen:

“Gelet hierop is onder andere niet duidelijk wat er precies binnen het project wordt hergebruikt, onder welke voorwaarden, om hoeveel en welke stoffen het daarbij zou gaan, welke samenstelling deze stoffen moeten hebben, en hoe lang deze stoffen uiterlijk mogen worden opgeslagen voordat ze moeten worden hergebruikt (of ingezameld). Op basis van de overeenkomst staat het eiseres bovendien vrij om de stoffen ook aan derden aan te bieden of elders te (her)gebruiken. De intentie om de stoffen binnen het project te hergebruiken is al met al dus te vrijblijvend om van voldoende zekerheid van hergebruik te kunnen spreken.”

Inzicht in de keten

Een materiaal gaat niet altijd rechtstreeks van de producent naar de uiteindelijke afnemer. Wanneer er tussenhandelaren in het spel zijn, is het niet altijd eenvoudig om te checken of er daadwerkelijk een markt is voor het aangeboden materiaal. In zo'n situatie moet inzicht in de gehele keten van leverancier tot uiteindelijke afnemer gegeven worden. Als duidelijk is dat een tussenhandel gebruikelijk is, en levering aan eindgebruikers vaststaat, is aangetoond dat er sprake is van een markt.

Voorbeeldkader

- 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.
- In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de Sunoilzaak (ABRvS 3 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3219](#)) stond vast dat glycerinewater al lange tijd daadwerkelijk door vergisters (de eindgebruikers) werd afgenomen tegen betaling en daarna toegepast. 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.

Hoeveelheid

Komt de aangeboden hoeveelheid overeen met de vraag naar het materiaal? Als de aangeboden hoeveelheid de vraag overstijgt, kan dat een aanwijzing zijn dat er niet voldoende markt aanwezig is voor het materiaal. Wanneer een deel van het materiaal dat vrijkomt of ontstaat niet afgezet kan worden, dan is het gebruik van deze fractie niet zeker en is deze fractie een afvalstof. Dit geldt niet voor de fractie die wel afgezet kan worden.

Opslag

Worden de materialen eerst opgeslagen? Een langdurige opslag van een grote hoeveelheid aangeboden materiaal kan betekenen dat er onvoldoende markt is. Dit is een aanwijzing dat sprake is van een afvalstof. Bij langjarige opslag van het materiaal zal de zekerheid van het gebruik moeilijk aantoonbaar zijn.

Wat een normale opslagtermijn is, hangt af van het aangeboden materiaal. Een bodemverbeteraar moet bijvoorbeeld sneller worden toegepast dan een stapel bakstenen. In het algemeen wordt een opslagtermijn van een jaar aangehouden. Voor het voorbeeld van de bodemverbeteraar moet gekeken worden naar de regels van goed landbouwgebruik.

Voorbeeldkader

- 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 zich ontdoet van dit gesteente of voornemens is zich daarvan te ontdoen. Dit omdat het ganggesteente, dat vrijkwam bij de exploitatie van een steengroeve, voor onbepaalde tijd werd opgeslagen in afwachting van een 'eventueel' gebruik. Het gebruik van het ganggesteente was hierdoor niet zeker en dus was sprake van een afvalstof.
- In het arrest Brady (HvJ-EU 3 oktober 2013, C-113/12, [ECLI:EU:C:2013:627](#)) concludeerde het HvJ-EU dat bij de bepaling of drijfmest een afvalstof is mede van belang is dat de opslag van de drijfmest strikt wordt beperkt tot de nodige hoeveelheid voor de voorgenomen bemestingsactiviteiten. De opgeslagen hoeveelheid moet dus in zijn geheel bestemd zijn om te worden gebruikt. Daarnaast mag de opslag van de drijfmest niet langer duren als het seizoensgebonden karakter van de bemestingsactiviteiten. Dit betekent dat de opslag mag duren totdat is voldaan aan de contractuele verbintenissen om de drijfmest te leveren voor het uitrijden ervan tijdens het lopende of komende bemestingsseizoen.

Checklist

- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt dat er een **bestaande of nieuwe markt** is voor het materiaal. Deze omschrijving moet voldoende specifiek zijn.
 - Is er al geruime tijd een markt aanwezig? Beschrijf deze markt. Via schriftelijke afspraken, bijvoorbeeld een geldend contract en/of facturen, kan worden aangetoond dat de materialen bestemd zijn voor de beschreven markt.
 - Is er sprake van een nieuwe markt? Beschrijf hoe deze markt eruit moet gaan zien. Via schriftelijke afspraken, bijvoorbeeld een intentieverklaring, kan worden aangetoond dat de materialen bestemd zijn voor de beschreven markt.
- ✓ Geef **inzicht** in de gehele **keten**. Toon dit bijvoorbeeld aan door de keten visueel in kaart te brengen tot aan de eindgebruiker. Denk hierbij ook aan de tussenhandelaren.
- ✓ Komt de aangeboden **hoeveelheid** overeen met de vraag naar het materiaal? Toon dit bijvoorbeeld aan via contracten, intentieverklaringen en/of marktonderzoek.
 - Let op: Alleen het deel van het materiaal dat kan worden afgezet/ingezet komt in aanmerking voor een einde-afvalstatus. Voor de overige fractie kan niet aan voorwaarde b worden voldaan en is dus sprake van een afvalstof.
- ✓ Is er sprake van tussentijdse **opslag** van het materiaal? Toon aan hoe lang en waarom het materiaal wordt opgeslagen. Toon dit bijvoorbeeld aan via voorraadbeleid en rapportages, seizoenspatronen en/of transportplanningen.
 - Let op: Een langdurige opslag (of van onbepaalde tijd) van een grote hoeveelheid aangeboden materiaal kan betekenen dat er onvoldoende vraag is naar het materiaal. Daarmee is niet aan voorwaarde b voldaan en is dus sprake van een afvalstof.

Wanneer bovenstaande checklist is doorlopen, waarbij de punten voldoende onderbouwd en toegelicht zijn en de juiste documenten zijn bijgevoegd, kan aan de hand van deze informatie een afweging worden gemaakt of wordt voldaan aan voorwaarde b van de beoordeling einde-afval of afvalstof.

Is er een markt voor of vraag naar de stoffen, mengsels of voorwerpen? - Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**ja**' is, ga dan door naar **voorwaarde c**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**nee**' is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden.

4.3.3 Voorwaarde c

Figuur 15: Voorwaarde c van de beoordeling afvalstof of einde-afval



Voorwaarde c: de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen

Om in aanmerking te komen voor einde-afval moet het materiaal voldoen aan de wettelijke eisen volgend uit het stoffen- en productenrecht en aan privaatrechtelijke normen. Hieronder wordt eerst ingegaan op welke stoffen, mengsels en voorwerpen voorwaarde c van toepassing is. Daarna wordt achtereenvolgend ingegaan op de Europese wetgeving, Nederlandse wetgeving en privaatrechtelijke normen.

Een compleet overzicht van de geldende en relevante Europese wetgeving, Nederlandse wetgeving en privaatrechtelijke normen bij een afvalstatusbeoordeling, valt niet te geven. Welke wetgeving en normen van toepassing zijn, is afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval. In deze paragraaf is kort ingegaan op enkele mogelijkheden. Zie het onderwerp [Overzicht wetgeving in de keten](#) van het CMP voor een completer overzicht van de wetgeving en meer informatie over privaatrechtelijke normen. Ook dit overzicht is niet uitputtend.

4.3.3.1 Stoffen, mengsels of voorwerpen

Bij deze voorwaarde gaat het om de toetsing van genormeerde stoffen, mengsels of voorwerpen. Genormeerde stoffen zijn stoffen waarvoor in wetgeving waarden zijn opgenomen voor een grens aan concentratie, uitloging of emissie. Er moet worden nagegaan welke genormeerde stoffen in een materiaal aanwezig kunnen zijn op het moment van de afvalstatusbeoordeling. Voor deze stoffen moet altijd worden bekeken of wordt voldaan aan de relevante stoffen- en productwetgeving en privaatrechtelijke normen bij die specifieke toepassing. Hoe omgegaan moet worden met niet-genormeerde stoffen, mengsels of voorwerpen volgt uit voorwaarde d.

Beredeneerde inschatting

In sommige situaties is het bemonsteren en analyseren van alle stoffen opgenomen in wetgeving niet werkbaar. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij stoffenwetgeving zoals de POP-verordening en REACH, waarin zeer veel stoffen zijn opgenomen. Om te bepalen welke genormeerde stoffen aanwezig kunnen zijn kan een beredeneerde inschatting worden gemaakt. De beredeneerde inschatting moet voldoende onderbouwd en toegelicht worden. Het CMP en de [ZZS in Afvalzoeker](#) kunnen helpen bij het maken van een beredeneerde inschatting.

Wanneer eerder in de keten al monsters voor stoffen zijn genomen kunnen deze resultaten worden gebruikt bij het maken van een beredeneerde inschatting over welke genormeerde stoffen aanwezig of juist afwezig kunnen zijn. Bij het maken van een beredeneerde inschatting moet in ieder geval gekeken worden naar:

- De **herkomst** van het materiaal. Welke genormeerde stoffen kunnen in het materiaal aanwezig zijn gekeken naar de herkomst?
- De **verwerking** van het materiaal (voor einde-afval een voltooide nuttige toepassing). Welke invloed heeft de gekozen verwerking op de aanwezige genormeerde stoffen, of het ontstaan van nieuwe genormeerde stoffen?

Aandachtspunten bij het maken van een voldoende onderbouwde en beredeneerde inschatting zijn:

- Stoffen (ook als bestanddeel) kunnen opzettelijk of onopzettelijk zijn toegevoegd aan materialen. Bij een onopzettelijke toevoeging kan het bijvoorbeeld gaan om een stof die is ontstaan tijdens het produceren of verwerken van een materiaal.
- De aanwezigheid van genormeerde stoffen wordt beïnvloed door het gekozen **beoordelingsmoment in de keten**. Een materiaal kan een bepaald proces ondergaan waarbij stoffen in het materiaal kunnen worden weggehaald of omgezet. Dit omzetten kan ertoe leiden dat eerder aanwezige genormeerde stoffen verdwijnen of dat nieuwe genormeerde stoffen ontstaan die eerder nog niet aanwezig waren. De beredeneerde inschatting zal moeten worden gemaakt voor het gekozen beoordelingsmoment in de keten en de genormeerde stoffen die op dat moment aanwezig kunnen zijn. (Zie voor het belang van het kiezen van het juiste beoordelingsmoment in de keten paragraaf 2.5.)

Voorbeeldkader

In een beredeneerde inschatting wordt ook opgenomen welke stoffen kunnen worden uitgesloten:

- Pathogenen zijn niet te verwachten als een materiaal bij **hoge temperatuur** verhit is en de omstandigheden voor groei vervolgens voorkomen worden.
- Na **verbranding** in een **afvalverbrandingsinstallatie**¹⁸ zijn medicijnen met een organische structuur niet te verwachten in de rookgassen.

Let op: Soms volgt uit wet- en regelgeving dat specifieke stoffen moeten worden bemonsterd en geanalyseerd om te achterhalen of deze (in hogere mate dan de grenswaarde) aanwezig zijn in het materiaal. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij bepaalde productwetgeving. Uit de wetgeving volgt of de aanwezigheid en/of concentratie van stoffen bepaald moet worden. Het maken van een beredeneerde inschatting volstaat dan niet om te bepalen welke genormeerde stoffen aanwezig kunnen zijn.

Analyse

Nadat door middel van een beredeneerde inschatting is vastgesteld welke genormeerde stoffen aanwezig zijn, moet voor elk van deze stoffen afzonderlijk worden beoordeeld of deze voldoen aan de stoffen- en productwetgeving en privaatrechtelijke normen. Voor sommige stoffen gelden in de wetgeving maximale concentraties. In deze gevallen moet worden aangetoond dat deze stoffen niet boven deze maximale concentratie uitkomen.

Het kan voorkomen dat een stof niet goed te meten is. Een alternatief om te bepalen of de stof de norm niet overschrijdt, is het meten van de concentratie van een element (zoals chloor of fluor) van de stof. Op basis van de concentratie van het element kan dan de maximaal aanwezige concentratie van de stof worden berekend. Voor deze berekening moet gebruik worden gemaakt van de atoommassa van het element, de molecuulmassa van de stof en de molecuulsamenstelling.

Voorbeeldkader

Het element broom is aanwezig in de stof tetrabroomdifenylether. Deze stof is opgenomen in bijlage I van de **POP-verordening**. De molecuulformule van de stof is $C_{12}H_6Br_4O$ en de molecuulmassa is 486 g/mol. De massa aan broom in tetrabroomdifenylether is 320 g/mol. Bij een gemeten concentratie van 1,0 mg/kg aan broom betekent dit dat de concentratie van tetrabroomdifenylether maximaal 1,5 mg/kg kan zijn. In de maximale concentratie voor tetrabroomdifenylether is alle broom onderdeel van de stof tetrabroomdifenylether.

Op eenzelfde manier kan met de gemeten concentratie 1,0 mg/kg broom ook de maximale concentratie voor pentabroomdifenylether worden berekend. De molecuulformule van pentabroomdifenylether is $C_{12}H_5Br_5O$ met een massa van 565 g/mol. De massa aan broom in pentabroomdifenylether is 400 g/mol. Dit geeft een maximale concentratie van 1,4 mg/kg.

¹⁸ Hierbij geldt op grond van de [Richtlijn industriële emissies](#) een verplichting van een temperatuur voor de rookgassen van minimaal 850 graden Celsius voor ten minste 2 seconden.

Wanneer eerder in de keten al een stof is gemeten en het aannemelijk is dat er geen omzetting heeft plaatsgevonden, dan kan beredeneerd worden dat er geen concentratieverhoging kon plaatsvinden. Het is wel belangrijk dat dit onderbouwd en toegelicht wordt.

4.3.3.2 Europese wet- en regelgeving

Het doel bij einde-afval is om het materiaal weer in de handel te brengen als niet-afvalstof. Daarom moet gecheckt worden of aan alle producteisen, die voor het materiaal -als product- gelden is voldaan. Europese verordeningen gelden rechtstreeks voor iedereen en staan in de hiërarchie van wetten boven Nederlandse wet- en regelgeving. Europese richtlijnen zijn geïmplementeerd in het Nederlandse recht.

Hieronder wordt ingegaan op twee belangrijke verordeningen voor de afvalstatusbeoordeling. Eerst wordt gekeken naar de [POP-verordening](#) en vervolgens naar [REACH](#). Tot slot wordt kort ingegaan op verordeningen gericht op specifieke materialen.

POP-verordening

Bij de afvalstatusbeoordeling is de [POP-verordening](#) (Verordening (EU) 2019/1021) van belang. 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. In bijlage I zijn de specifieke POP's met hun grenswaarden en eventuele andere specificaties opgenomen. Wanneer een stof in een materiaal boven deze grenswaarde uitkomt, is het materiaal een afvalstof en moet als zodanig worden verwerkt.
- Op basis van artikel 7 van de [POP-verordening](#) moeten materialen die geheel of gedeeltelijk uit een in bijlage IV van de POP-verordening vermelde stof bestaan, of daarmee verontreinigd zijn, als afvalstof worden ~~verwijderd~~ of ~~nuttig toegepast~~. Hierbij moeten de POP's worden vernietigd of onomkeerbaar worden omgezet, zodat het resterende afval en de vrijkomende stoffen geen kenmerken van POP's vertonen.

REACH

Bij de afvalstatusbeoordeling is [REACH](#) (Verordening (EG) Nr. 1907/2006) van belang. 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, die niet schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid of het milieu. Het gaat hierbij om afzonderlijke stoffen én om stoffen die zijn opgenomen in voorwerpen. Om dit mogelijk te maken moeten bepaalde gegevens worden geregistreerd en gedeeld met het [Europees Agentschap voor Chemische Stoffen](#). Zo mogen op grond van bijlage XIV bepaalde stoffen alleen worden gebruikt nadat daarvoor een autorisatie is verleend, en mogen bepaalde stoffen op grond van bijlage XVII niet of beperkt worden gebruikt.

Let op: Een REACH-registratie zegt niet dat het materiaal automatisch daardoor einde-afval is. Voldoen aan de vereisten uit REACH is slechts een onderdeel van de beoordeling einde-afval of afvalstof.

Voorbeeldkader

In het arrest TPS NOLO (Geobal) (HvJ-EU 14 maart 2019, C-399/17, [ECLI:EU:C:2019:200](#)) oordeelde het HvJ-EU dat de 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.

Als een materiaal gevaarlijke stoffen bevat of als gevaarlijk wordt ingedeeld, betekent dit niet automatisch dat een materiaal daarmee een afvalstof is of moet blijven (zie ook paragraaf 2.4.1, doelstelling 1 van de [Kra](#)). Er zijn veel materialen die zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) bevatten en als gevaarlijk worden ingedeeld, maar die gewoon in de handel mogen worden gebracht, zolang aan de geldende wetgeving wordt voldaan.

Voorbeeldkader

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

Toelichtingskader: Artikel 6 lid 5 Kra

Degene die het materiaal voor het eerst in de handel brengt ziet erop toe dat het materiaal aan REACH voldoet. Dit is expliciet neergelegd in artikel 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 einde-afvalvoorwaarden van artikel 6 lid 1 Kra moet zijn voldaan voordat de wetgeving inzake chemische stoffen en producten van toepassing is op het materiaal dat niet langer afval is."

Deze bepaling is in Nederland niet expliciet geïmplementeerd. In de memorie van toelichting bij de [implementatiewetgeving](#) is te lezen dat deze bepaling voldoende geïmplementeerd is met opname van voorwaarde c in artikel 1.1 lid 6 [Wm](#).

Verordeningen voor specifieke materialen

Het Europese recht bevat verordeningen voor specifieke materialen. Denk bijvoorbeeld aan:

- de Batterijenverordening ([Verordening \(EU\) 2023/1542](#)),
- de Verordening voedselcontactmaterialen ([Verordening \(EG\) nr. 1935/2004](#)), en
- de Cosmeticaverordening ([Verordening \(EG\) nr. 1223/2009](#)).

Bij een afvalstatusbeoordeling moet per geval worden uitgezocht welke Europese wetgeving van toepassing is. Het komt regelmatig voor dat er per onderwerp meerdere verordeningen van toepassing zijn. Zo gelden er voor het recyclen van voedselcontactmateriaal ook specifieke normen in [Verordening \(EG\) nr. 10/2011](#).

4.3.3.3 Nederlandse wet- en regelgeving

Voor het maken van een afvalstatusbeoordeling wordt, naast de Europese regelgeving, ook gekeken naar de producteisen die in Nederlandse wetgeving gelden. Als de houder het materiaal weer als niet-afvalstof op de markt wil brengen moet namelijk aan alle producteisen, die voor het materiaal -als product- gelden worden voldaan. Voorbeelden van mogelijk relevante Nederlandse wetgeving bij de beoordeling zijn de [Warenwet](#) en sector specifieke wetgeving zoals de [Meststoffenwet](#). Daarnaast kan meer gedetailleerde regelgeving voor specifieke materialen of toepassingen van toepassing zijn, zoals het [Warenwetbesluit elektrisch materiaal](#) of het [Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen 2023](#).

Bij een beoordeling moet per geval worden uitgezocht welke Nederlandse wetgeving van toepassing is.

Voorbeeldkader

In de uitspraak over energiepellets (ABRvS 22 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:483](#)) 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 halogeenvormingen niet gebruikt of verkocht mochten worden. Dit op grond van de grenswaarde voor EOX in artikel 2 lid 1 onder b van het [Besluit organisch halogeengehalte van brandstoffen](#). Onder deze omstandigheden zijn de energiepellets een afvalstof.

4.3.3.4 Privaatrechtelijke normen

Naast Europese en Nederlandse wetgeving kunnen ook bedrijven zelf privaatrechtelijke normen van toepassing verklaren voor een sector. Deze normen komen vaak 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 de CEN-, CENELEC- en ISO-normen).

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

Per sector is bepaald hoe moet worden getoetst of een bedrijf voldoet aan de gestelde privaatrechtelijke norm. Soms moet een fabrikant zelf een verklaring toevoegen dat aan alle producteisen wordt voldaan. Denk hierbij aan de CE-markering. In andere gevallen moet een certificeringsprocedure worden doorlopen. Zo'n procedure wordt uitgevoerd door een onafhankelijke privaatrechtelijke organisatie of 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 te vinden in het [Besluit bodemkwaliteit](#). In dat 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 via de einde-afvalroute op de markt komen gelijkwaardig moeten zijn aan soortgelijke virgin producten. Bij een beoordeling moet per geval worden uitgezocht welke privaatrechtelijke normen van toepassing zijn.

Checklist

- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt aan welke:
 - **Europese verordeningen**¹⁹,
 - **Nederlandse wetgeving**, en
 - **privaatrechtelijke normen**,moet worden getoetst. Deze beschrijving moet voldoende specifiek zijn. Toon dit bijvoorbeeld aan door in een overzicht de van toepassing zijnde verplichtingen volgend uit de verordeningen, wetgeving en normen op te nemen.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt welke **genormeerde stoffen, mengsels of voorwerpen** moeten worden getoetst. Deze omschrijving moet voldoende specifiek zijn. Toon dit bijvoorbeeld aan door in een overzicht de verplicht te meten stoffen (volgend uit de wetgeving vastgesteld in het punt hierboven) op te nemen. Daarnaast kan ook een onderbouwde en beredeneerde inschatting worden toegevoegd voor het vaststellen van de overige te toetsen stoffen, zoals die volgend uit REACH en de POP-verordening.
- ✓ Toon aan dat wordt voldaan aan de verplichtingen volgend uit de Europese verordeningen, Nederlandse wetgeving en privaatrechtelijke normen. Toon dit bijvoorbeeld aan door de hierboven vastgestelde lijst met stoffen en daarbij horende verplichtingen te vergelijken met resultaten uit **laboratoriumanalyses en/of meetrapporten**. Toon dit bijvoorbeeld aan door de vereiste **certificaten**, zoals KOMO-en CE-certificaten, bij te voegen.

Wanneer bovenstaande checklist is doorlopen, waarbij de punten voldoende onderbouwd en toegelicht zijn en de juiste documenten zijn bijgevoegd, kan aan de hand van deze informatie een afweging worden gemaakt of wordt voldaan aan voorwaarde c van de beoordeling einde-afval of afvalstof.

Voldoen de stoffen, mengsels of voorwerpen aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen? – Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**ja**' is, ga dan door naar **voorwaarde d**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**nee**' is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden.

¹⁹ Is REACH bijvoorbeeld van toepassing? Ga dan na of:

- sprake is van een autorisatie-plichtige stof uit bijlage XIV;
- sprake is van een beperking voor de stoffen, mengsels of voorwerpen op grond van bijlage XVII;
- een REACH-registratie vereist is.

Is de POP-verordening bijvoorbeeld van toepassing? Ga dan na of:

- het materiaal één of meerdere stoffen uit bijlage IV bevat;
- het materiaal één of meerdere stoffen uit bijlage I bevat.

4.3.4 Voorwaarde d

Figuur 16: Voorwaarde d van de beoordeling afvalstof of einde-afval



Voorwaarde d: het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid

De beoordeling of wel of niet sprake is van ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid is vaak mogelijk door aan te tonen of voldaan wordt aan de wet- en regelgeving die geldt voor het materiaal of voor een specifieke toepassing (voorwaarde c). Helaas bestaat voor de beoordeling of sprake is van ongunstige effecten op milieu of de menselijke gezondheid nog niet voor alle gevallen wet- en regelgeving. Wanneer de voorgenomen toepassing nog niet (volledig) genormeerd is, valt op voorhand niet altijd uit te sluiten dat het gebruik van het materiaal ongunstige gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid kan hebben. Vanwege het voorzorgs- en het preventiebeginsel moet dan nader onderzoek plaatsvinden. Voorwaarde d is een wettelijke invulling van zowel het preventiebeginsel als het voorzorgsbeginsel. Voorwaarde d vergt daarom een zorgvuldige weging van de verschillende risico's.

Toelichtingskader: Het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel

- Het **preventiebeginsel** is gericht op het voorkomen van milieuproblemen in plaats van het herstellen van de veroorzaakte schade.
- Het **voorzorgsbeginsel** heeft betrekking op risicobeheer. Hierbij mag een bepaald beleid of een bepaalde handeling niet worden nagestreefd als de mogelijkheid bestaat dat dit beleid of deze handeling schade veroorzaakt aan het milieu of de menselijke gezondheid en er nog geen wetenschappelijke consensus over de kwestie bestaat. Zodra er meer wetenschappelijke informatie beschikbaar is, moet de situatie opnieuw worden bekeken. Het voorzorgsbeginsel kan slechts worden ingeroepen in geval van een potentieel risico.

Het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel zijn neergelegd in artikel 191 lid 2 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#). Artikel 4 lid 2 [Kra](#) geeft aan dat lidstaten rekening moeten houden met deze beginselen.

Voorbeeldkader

In het arrest Tronex (HvJ-EU 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:150](#)) en het arrest Sappi Austria Produktion en Wasserverband (HvJ-EU 14 oktober 2020, C-629/19, [ECLI:EU:C:2020:824](#)) wordt aangegeven dat uit de vaste rechtspraak van het hof kan worden afgeleid dat bij de uitlegging van 'zich ontdoen van' rekening moet worden gehouden met de doelstelling van de Kra. Het hof geeft in overweging 6 van het arrest Sappi Austria Produktion en Wasserverband aan dat het doel van de Kra is om "de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen voor menselijke gezondheid en milieu tot een minimum te beperken". Verder geeft het hof aan dat deze uitdrukking moet worden uitgelegd in het licht van artikel 191 lid 2 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#), waarin is bepaald dat de Europese Unie in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft en dat dit beleid "berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen".

Daarnaast is het voor voorwaarde d relevant dat er efficiënt gebruik wordt gemaakt van het materiaal. Voor een zorgvuldige weging van de risico's wordt gekeken naar de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling. Voor het stimuleren van het efficiënt gebruik van het materiaal wordt gekeken naar de minimumstandaard en de afvalhiërarchie van het CMP. Deze twee onderdelen van voorwaarde d zijn hieronder achtereenvolgens uitgewerkt.

Risicoanalyse afvalstatusbeoordeling

Voor het beantwoorden van de vraag of sprake is van ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid bij niet-genormeerde stoffen is in het toetsingskader van het onderwerp Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP de [risicoanalyse afvalstatusbeoordeling](#) opgenomen. Bevoegde gezagen moeten rekening houden met het toetsingskader van het CMP bij het maken van een oordeel afvalstof of niet-afvalstof. Dit betekent dat zij de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling moeten volgen, tenzij er een gegronde reden is om dit niet te doen.

Bedrijven hebben deze verplichting niet. Dit betekent dat het een bedrijf vrij staat om bij het maken van een zelfbeoordeling op een andere manier aan te tonen dat er bij niet-genormeerde stoffen geen sprake is van risico op ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid. Aan bedrijven wordt geadviseerd om de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling wel te volgen. Indien een bedrijf toch een andere methode gebruikt moet zowel worden aangetoond dat de gekozen methode geschikt is én dat wordt voldaan aan die andere methode. Hoe de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling moet worden uitgevoerd is uitgelegd in **hoofdstuk 7**.

De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling geeft duidelijkheid aan bedrijven en bevoegd gezag of de toepassing van het materiaal met de niet-genormeerde zorgstof aanvaardbaar is. Dit 'aanvaardbaar zijn' betekent dat er geen aanleiding is om het materiaal aan te merken als afvalstof voor die specifieke toepassing, terwijl er in het materiaal een concentratie van een niet-genormeerde zorgstof aanwezig is. Hierbij moet rekening worden gehouden met alle feiten en omstandigheden van het geval op het moment van beoordelen.

Minimumstandaard en afvalhiërarchie CMP

De minimumstandaard en de afvalhiërarchie zien toe op de vraag of de voorgenomen toepassing van het materiaal wenselijk is vanuit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie (zie ook paragraaf 2.4.1, doelstellingen van de Kra). Dit omdat, ook wanneer een bepaald materiaal in beginsel zeker en rechtmatig kan worden gebruikt, de voorgestelde toepassing niet altijd de beste toepassing is vanuit het oogpunt van de bescherming van hulpbronnen.

Als materialen niet hoogwaardig genoeg worden gebruikt, heeft het voorgenomen gebruik 'over het geheel genomen' ongunstige effecten voor het milieu en/of de menselijke gezondheid. In dat geval is sprake van een afvalstof. Via het afvalstoffenrecht kan dan een verwerking worden afgedwongen die wel voldoende hoogwaardig is.

Of wordt voldaan aan voorwaarde d moet om deze reden ook worden beantwoord met behulp van het CMP. Dit moet door het voorgenomen gebruik te vergelijken met de **minimumstandaard** in het 'Toetsingskader hoogwaardige verwerking' van die afvalstof in het betreffende keten- of afvalplan van het CMP. Er wordt niet aan voorwaarde d voldaan wanneer het materiaal laagwaardiger wordt toegepast dan de voor dat materiaal vastgestelde minimumstandaard uit het van toepassing zijnde keten- of afvalplan. Als het voorgenomen gebruik gelijkwaardig of hoogwaardiger is dan de minimumstandaard, dan is het gebruik wel voldoende hoogwaardig.

In uitzonderlijke gevallen is het hoogwaardiger toepassen dan de minimumstandaard niet toegestaan (bijvoorbeeld bij specifieke soorten ziekenhuisafval), als dit het geval is dan is dit aangegeven in de betreffende minimumstandaard.

Voorbeeldkader

- Is de minimumstandaard recycling, maar is het voorgenomen gebruik van het materiaal als brandstof? Dan is het gebruik niet hoogwaardig genoeg en moet het materiaal een afvalstof blijven. Op die manier zorgt de afvalwetgeving ervoor dat het materiaal wel gerecycled wordt.
- Als de minimumstandaard andere nuttige toepassing is, dan zijn zowel gelijkwaardige toepassingen (andere nuttige toepassingen) als hoogwaardigere toepassingen (recycling en voorbereiding voor hergebruik) voldoende hoogwaardig.

Als er geen minimumstandaard beschikbaar is voor het materiaal moet gekeken worden naar het algemene beleid van het CMP in samenhang met de **afvalhiërarchie**. De afvalhiërarchie volgt uit artikel 4 lid 1 Kra, en is in Nederland geïmplementeerd in artikel 10.4 [Wm](#). Deze afvalhiërarchie is vervolgens nader uitgewerkt in het CMP (zie onderstaande afbeelding). De afvalhiërarchie biedt het kader voor de beoordeling van de hoogwaardigheid van het gebruik. Aan de hand hiervan wordt beoordeeld of het als afvalstof een voldoende hoogwaardige verwerking zou zijn geweest om te worden vergund.

Leidt de voorgenomen toepassing van het materiaal tot een 'laagwaardigere' toepassing terwijl er in de praktijk en vanuit grondstoffenefficiëntie gezien een betere toepassing beschikbaar is? Dan is sprake van verspilling van grondstoffen en is de toepassing niet voldoende hoogwaardig. Vanuit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie is dan immers sprake van een milieunadeel. In dat geval is sprake van een afvalstof. Via het afvalstoffenrecht kan dan een voldoende hoogwaardige verwerking worden afgedwongen.

Figuur 17: Afvalhiërarchie zoals opgenomen in het CMP

Hoofddeling CMP	Trede afvalhiërarchie in het CMP
Geen afval	a. Preventie / hergebruik
Nuttige toepassing van afval	b. Voorbereiding voor hergebruik
	c1. Recycling van het oorspronkelijke materiaal in een gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing, waaronder mechanische recycling en chemische recycling in de vorm van 'dissolutie' en 'monomeer chemische recycling' (zoals bijvoorbeeld solvolyse of thermische-drukhydrolyse) maar niet 'chemische recycling via basischemicaliën' (*)
	c2. Recycling van het oorspronkelijke materiaal in een niet gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal niet vergelijkbare toepassing en/of chemische recycling via basischemicaliën (*)
	d. Andere nuttige toepassing, waaronder energierugwinning
Verwijdering van afval	e1. Verbranden als vorm van verwijdering
	e2. Storten of lozen

(*) Naast deze vormen van recycling kent het CMP ook nog de term 'recyclingstandaard'. Dit is een vorm die in het algemeen valt onder c1 of c2 of bestaat uit een combinatie daarvan, maar die in het betreffende afval- of ketenplan expliciet als 'recyclingstandaard' is aangemerkt. Op de consequenties van het aanmerken van een vorm van verwerking als recyclingstandaard wordt in het onderwerp 'Vormen van recycling beoordelen' verder in gegaan.

Checklist

- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt of er **niet-genormeerde stoffen** aanwezig zijn in het materiaal. Deze beschrijving moet voldoende specifiek zijn. Voor de beschrijving kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van laboratoriumanalyses en/of meetrapporten.
- ✓ Zitten er in het materiaal niet-genormeerde stoffen? Voer dan een risicoanalyse uit, zoals de **risicoanalyse afvalstatusbeoordeling** in hoofdstuk 7. Zie **hoofdstuk 7** voor het vervolg van dit punt van deze checklist.
- ✓ Valt het materiaal onder een keten- of afvalplan van [Het CMP](#)? Geef aan welk keten- of afvalplan dit is en welke **minimumstandaard** hier staat opgenomen.
- ✓ Valt het materiaal niet onder een keten- of afvalplan? Dan is de **afvalhiërarchie** in het CMP van toepassing. Toon in dat geval aan welke trede van de [afvalhiërarchie](#) voor verwerking van het materiaal gebruikelijk is via bijvoorbeeld industrie-standaarden, branchegegevens, verklaringen van afvalverwerkers en/of LCA's.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt dat de **beoogde toepassing minstens even hoogwaardig** is als de minimumstandaard of de toepasselijke trede van de afvalhiërarchie bij een gebruikelijke toepassing. Deze beschrijving moet voldoende specifiek zijn.

Wanneer bovenstaande checklist is doorlopen, indien van toepassing in samenhang met hoofdstuk 7, waarbij de punten voldoende onderbouwd en toegelicht zijn en de juiste documenten zijn bijgevoegd, kan aan de hand van deze informatie een afweging worden gemaakt of wordt voldaan aan voorwaarde d van de beoordeling einde-afval of afvalstof.

Heeft het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid? – Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag 'ja' is, ga dan door naar **paragraaf 4.4**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag 'nee' is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden.

4.4 Conclusie van de beoordeling afvalstof of einde-afval

Figuur 18: Conclusie van de beoordeling afvalstof of einde-afval



Als het materiaal voldoet aan alle stappen en voorwaarden van de beoordeling einde-afval, dan is het materiaal geen afvalstof meer. Als het materiaal niet voldoet aan één of meer stappen en/of voorwaarden van de beoordeling einde-afval, dan is het materiaal nog wel een afvalstof. Na het afronden van de beoordeling komt de houder of het bevoegd gezag tot een conclusie:

Is het materiaal geen afvalstof meer? Dan is voor dat materiaal de afvalstoffenwetgeving niet langer van toepassing, maar valt het onder de stoffen- en productwetgeving. **Let op:** Er moet op grond van het Besluit melden nog wel een [afgiftemelding](#) worden gedaan. Zie het [Landelijk Meldpunt Afvalstoffen](#) voor meer informatie.

De houder moet op verzoek van het bevoegd gezag alle relevante informatie verstrekken om aan te tonen dat aan de voorwaarden en vereisten voor einde-afval is voldaan. Hierbij is het belangrijk dat de houder dit voldoende onderbouwt.

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

5. Bijproduct

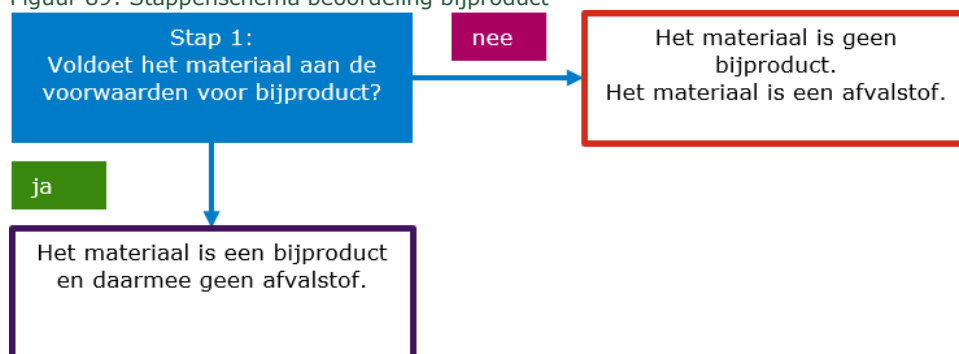
Leeswijzer: Paragraaf 5.1 gaat achtereenvolgens in op elk van de voorwaarden voor bijproduct. Tot slot gaat paragraaf 5.2 in op de conclusie of er wel of niet sprake is van een bijproduct.

Zoals in hoofdstuk 3 benoemd, zijn er drie beoordelingsroutes om te bepalen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof: einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik. In deze paragraaf wordt de bijproductroute beschreven. Dit wordt gedaan aan de hand van één stap en vier voorwaarden. Dit is weergegeven in onderstaand stappenschema (zie Figuur 19). Aan het begin van elke paragraaf is ook een figuur opgenomen om weer te geven in welke stap of voorwaarde de beoordeling zich bevindt.

Let op!

Voordat deze route wordt doorlopen is het belangrijk dat eerst **hoofdstuk 3** is gelezen om zeker te weten dat de juiste beoordelingsroute is gekozen. Hoofdstuk 3 bevat cruciale informatie om tot een juiste beoordeling te komen. Zoals de vraag of er een wettelijke verplichting is om een materiaal als afvalstof te verwerken. De route bijproduct kan alleen worden gevolgd als sprake is van een **productieproces én een productieresidu**. Toelichting op deze begrippen komt aan de orde in paragraaf 3.3 en 3.4. Zonder hoofdstuk 3 te lezen wordt mogelijk de verkeerde beoordelingsroute doorlopen, of mis je belangrijke informatie, waardoor de beoordeling incorrect kan zijn.

Figuur 89: Stappenschema beoordeling bijproduct



Europese verordening of nationale regeling voor bijproducten

Aandachtspunt 1 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

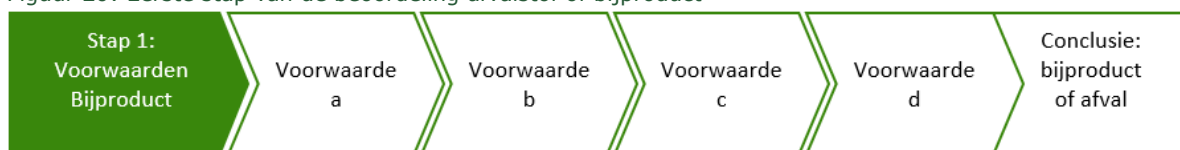
"Als een materiaal onder de reikwijdte van een Europese verordening of nationale regeling voor bijproduct valt, geldt deze als het beoordelingskader. Een beoordeling op grond van artikel 1.1 lid 4 Wm is dan niet langer mogelijk."

Als een materiaal binnen de scope van een set criteria valt, is dit het toetsingskader. Dan kan alleen sprake zijn van een bijproduct als wordt voldaan aan de criteria uit de Europese verordening of nationale regeling. Op Europees niveau zijn momenteel echter nog **geen** criteria voor bijproducten vastgesteld. Hetzelfde geldt voor Nederlandse bijproductcriteria. Om deze reden zijn de cumulatieve voorwaarden van artikel 1.1 lid 4 Wm van toepassing (zie paragraaf 5.1).

Wel geldt in Nederland de [Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen](#). In de praktijk is gebleken dat met name onduidelijkheid bestaat over de precieze invulling van de voorwaarden b en c van artikel 1.1 lid 4 Wm. Deze regeling is opgesteld om hier meer duidelijkheid bij te geven specifiek voor ruwe glycerine. Bij voorwaarde b en c zal opnieuw verwezen worden naar deze regeling voor het geval een beoordeling wordt uitgevoerd voor ruwe glycerine.

5.1 Stap 1: Voldoet het materiaal aan de voorwaarden voor bijproduct?

Figuur 20: Eerste stap van de beoordeling afvalstof of bijproduct



Om vast te stellen of sprake is van een afvalstof of een bijproduct moet naar de voorwaarden voor de bijproductstatus gekeken worden. Deze voorwaarden staan in artikel 1.1 lid 4 Wm.

Voorwaarden bijproductstatus – artikel 1.1 lid 4 Wm

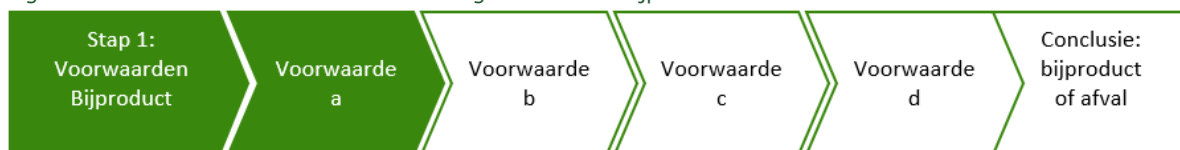
Stoffen, mengsels of voorwerpen die het resultaat zijn van een productieproces dat niet in de eerste plaats is bedoeld voor de productie van die stoffen, mengsels of voorwerpen worden niet als afvalstoffen maar als bijproducten beschouwd indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:

- 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; en
- 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.

Hieronder zijn alle voorwaarden achtereenvolgens uitgelegd. Er moet aan **alle** voorwaarden worden voldaan om tot een positieve beoordeling bijproduct te kunnen komen. Zoals in paragraaf 1.4.1.3 aangeven moet een beoordeling altijd per geval plaatsvinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval.

5.1.1 Voorwaarde a

Figuur 21: Voorwaarde a van de beoordeling afvalstof of bijproduct



Voorwaarde a: het is zeker dat de stoffen, mengsels of voorwerpen zullen worden gebruikt

Geschikt voor de beoogde toepassing

De kern van deze eerste voorwaarde is dat het gebruik niet slechts mogelijk is, maar dat het gebruik ook zeker is. Hierbij is van belang wat de beoogde toepassing is.

Soms is er nog geen sprake van een bestaande, gebruikelijke toepassing. Juist in een circulaire economie moet het mogelijk zijn om bestaande grondstoffen op een nieuwe, andere, manier in te zetten. In zo'n geval moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het gaat om een functionele toepassing. Een toepassing is functioneel wanneer deze technisch en economisch een echte, aantoonbare functie heeft en niet enkel in het leven is geroepen om te voorkomen dat een materiaal als afvalstof wordt beschouwd.

Daarnaast moet duidelijk worden gemaakt dat het materiaal wat betreft de aard, eigenschappen en samenstelling geschikt is voor de beoogde toepassing. Met de aard en eigenschappen worden de kenmerken en gedragingen van het materiaal bedoeld onder verschillende omstandigheden en gedurende het gehele proces. Met de samenstelling worden alle fysische en chemische componenten bedoeld waaruit het materiaal bestaat. Er moet inzichtelijk worden gemaakt hoe gegarandeerd wordt dat het materiaal geschikt is.

Voorbeeldkader

- In het arrest Shell (HvJ-EU 12 maart 2013, zaken C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#)) was één 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.
- In arrest Porr-bau (HvJ-EU 17 november 2022, C-238/21, [ECLI:EU:C:2022:885](#)) is geconcludeerd dat afgegraven grond een bijproduct kan zijn, zolang aan alle voorwaarden voor de bijproductstatus wordt voldaan. In Nederland is het uitgangspunt dat grond een afvalstof is, in verband met historische vervuiling. Om aan te tonen dat de grond geschikt is voor gebruik moet worden aangetoond dat er géén sprake is van vervuilde grond. Een certificering van de grond overeenkomstig BRL 9321 is een goede aanwijzing dat het materiaal geschikt is voor gebruik. In het kader van de BRL 9321 moet onder andere een geologisch dossier worden opgemaakt. Daarnaast moet helder worden dat het gaat om primair gewonnen materiaal en dat er geen andere doelstelling is voor het ontgraven dan het op de markt brengen.

Het materiaal mag geen last zijn

De achterliggende reden voor deze voorwaarde is dat duidelijk moet zijn dat het materiaal voor de houder geen last is. Is het materiaal wel een last, dan bestaan aan afvalstoffen gerelateerde risico's. Denk daarbij aan het risico dat het materiaal onbeheerd wordt achterlaten, of op een onverantwoorde manier wordt gebruikt in een toepassing waarvoor het materiaal om milieutechnische redenen ongeschikt is. Dit kan schadelijke gevolgen voor het milieu of de volksgezondheid hebben, maar kan ook leiden tot het verspillen van grondstoffen.

Voorbeeldkader

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](#)) oordeelde het HvJ-EU:

"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]."

Bestaande of nieuwe markt

Er moet sprake zijn van een markt voor het materiaal. Of er een markt is 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. Als er al geruime tijd een markt aanwezig is, dan is hiermee voldoende aangetoond dat er sprake is van een bestaande markt.

Voorbeeldkader

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

Als het gaat om een nieuwe functionele toepassing waarvoor een markt in ontwikkeling is, moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het materiaal gebruikt gaat worden. Dit kan onder andere worden gedaan door middel van schriftelijke afspraken zoals intentieverklaringen.

Toelichtingskader: Intentieverklaring

Is er sprake van een nieuwe markt? Dan kan bijvoorbeeld de intentieverklaring worden gebruikt om het bestaan van deze markt aan te tonen. Uit de specifieke feiten en omstandigheden moet opgemaakt worden in hoeverre een intentieverklaring tegemoetkomt aan de eis dat er sprake is van een markt. De intentieverklaring moet in ieder geval duidelijk maken:

- Wat de status is van de verklaring: Juridisch bindend, niet-bindend of deels bindend? Soms bevat een intentieverklaring wél één of meer verplichtingen. Dit zijn sterke aanwijzingen voor het bestaan van een markt.
- Wat het doel en de reikwijdte is: Omschrijving van het project, de samenwerking of de transactie waarvoor de verklaring is bedoeld. Wat is het product? Wordt alles wat de leverancier produceert afgenomen of een deel? Hoe groot is het percentage? Etc.
- Is de intentie afhankelijk van gestelde voorwaarden? Welke zijn dit?
- Is de afnemer al een transactie aangegaan met het oog op afname (bijvoorbeeld een investering)? Zijn er al andere afspraken over de prijs?
- Wat is de looptijd van de intentieverklaring en onder welke voorwaarden kan deze worden beëindigd?
- Datering en ondertekening.

Voorbeeldkader

De rechtbank van Den Haag ([ECLI:NL:RBDHA:2022:14577](#)) heeft in een uitspraak over de afvalstatus van een materiaal geconcludeerd dat de bijgevoegde overeenkomst te vrijblijvend was om voldoende zekerheid te bieden dat het materiaal ook daadwerkelijk gebruikt zal gaan worden. Uit de overeenkomst volgde slechts dat vrijkomende materialen die niet binnen het desbetreffende project kunnen worden hergebruikt, worden afgegeven aan een erkende inzamelaar van bedrijfsafvalstoffen:

“Gelet hierop is onder andere niet duidelijk wat er precies binnen het project wordt hergebruikt, onder welke voorwaarden, om hoeveel en welke stoffen het daarbij zou gaan, welke samenstelling deze stoffen moeten hebben, en hoe lang deze stoffen uiterlijk mogen worden opgeslagen voordat ze moeten worden hergebruikt (of ingezameld). Op basis van de overeenkomst staat het eiseres bovendien vrij om de stoffen ook aan derden aan te bieden of elders te (her)gebruiken. De intentie om de stoffen binnen het project te hergebruiken is al met al dus te vrijblijvend om van voldoende zekerheid van hergebruik te kunnen spreken.”

Inzicht in de keten

Een materiaal gaat niet altijd rechtstreeks van de producent naar de uiteindelijke afnemer. Wanneer er tussenhandelaren in het spel zijn, is het niet altijd eenvoudig om te checken of er daadwerkelijk een markt is voor het aangeboden materiaal. In zo’n situatie moet inzicht in de gehele keten van leverancier tot uiteindelijke afnemer gegeven worden. Als duidelijk is dat een tussenhandel gebruikelijk is, en levering aan eindgebruikers vaststaat, is aangetoond dat er sprake is van een markt.

Voorbeeldkader

- 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.
- In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de Sunoilzaak (ABRvS 3 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3219](#)) stond vast dat glycerinewater al lange tijd daadwerkelijk door vergisters (de eindgebruikers) werd afgenomen tegen betaling en daarna toegepast. 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.

Hoeveelheid

Komt de aangeboden hoeveelheid overeen met de vraag naar het materiaal? Als de aangeboden hoeveelheid de vraag overstijgt, kan dat een aanwijzing zijn dat er niet voldoende markt aanwezig is voor het materiaal. Wanneer een deel van het materiaal dat vrijkomt of ontstaat niet afgezet kan worden, dan is het gebruik van deze fractie niet zeker en is deze fractie een afvalstof. Dit geldt niet voor de fractie die wel afgezet kan worden.

Opslag

Worden de materialen eerst opgeslagen? Een langdurige opslag van een grote hoeveelheid aangeboden materiaal kan betekenen dat er onvoldoende markt is. Dit is een aanwijzing dat sprake is van een afvalstof. Bij langjarige opslag van het materiaal zal de zekerheid van het gebruik moeilijk aantoonbaar zijn.

Wat een normale opslagtermijn is, hangt af van het aangeboden materiaal. Een bodemverbeteraar moet bijvoorbeeld sneller worden toegepast dan een stapel bakstenen. In het algemeen wordt een opslagtermijn van een jaar aangehouden. Voor het voorbeeld van de bodemverbeteraar moet gekeken worden naar de regels van goed landbouwgebruik.

Voorbeeldkader

- 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 zich ontdoet van dit gesteente of voornemens is zich daarvan te ontdoen. Dit omdat het ganggesteente, dat vrijkwam bij de exploitatie van een steengroeve, voor onbepaalde tijd werd opgeslagen in afwachting van een 'eventueel' gebruik. Het gebruik van het ganggesteente was hierdoor niet zeker en dus was sprake van een afvalstof.
- In het arrest Brady (HvJ-EU 3 oktober 2013, C-113/12, [ECLI:EU:C:2013:627](#)) concludeerde het HvJ-EU dat bij de bepaling of drijfmest een afvalstof is mede van belang is dat de opslag van de drijfmest strikt wordt beperkt tot de nodige hoeveelheid voor de voorgenomen bemestingsactiviteiten. De opgeslagen hoeveelheid moet dus in zijn geheel bestemd zijn om te worden gebruikt. Daarnaast mag de opslag van de drijfmest niet langer duren als het seizoensgebonden karakter van de bemestingsactiviteiten. Dit betekent dat de opslag mag duren totdat is voldaan aan de contractuele verbintenissen om de drijfmest te leveren voor het uitrijden ervan tijdens het lopende of komende bemestingsseizoen.

Checklist

- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt wat de **beoogde toepassing** is. Deze omschrijving moet voldoende specifiek zijn. Beschrijf hierbij ook het productieproces waarin het materiaal wordt ingezet en het (eind)product wat uit dit proces volgt.
 - Is het materiaal bestemd voor een nieuw ontwikkelde toepassing? Dan moet worden aangetoond dat de toepassing functioneel is. Toon dit bijvoorbeeld aan via testcases en/of testrapporten.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt of de **beoogde toepassing** gebruikelijk is.
 - Wordt het materiaal al ingezet voor de beoogde toepassing? Toon dit bijvoorbeeld aan via werkorders, productielogs en/of facturen.
 - Ligt de inzet van het materiaal voor de beoogde toepassing nog in de toekomst? Toon dit bijvoorbeeld aan via ontwerptekeningen, projectplannen en/of contracten.
- ✓ Wat zijn de **aard, eigenschappen en samenstelling** van het materiaal op het moment van beoordelen? Toon dit bijvoorbeeld aan via laboratoriumanalyses, meetrapporten, materiaalnormen en/of batchnummers.
- ✓ Is het materiaal, gezien de aard, eigenschappen en samenstelling, **geschikt** voor de beoogde toepassing? Toon dit bijvoorbeeld aan via een controlesysteem dat de kwaliteit van het beoogde materiaal garandeert. En/of door middel van de acceptatiecriteria en technische voorschriften van de bedrijven die het materiaal gaan toepassen²⁰. En/of door middel van de vereiste certificaten, zoals KOMO-en CE-certificaten.
- ✓ Is het materiaal geen **last** voor de houder? Toon dit bijvoorbeeld aan door te laten zien dat er sprake is van een positieve marktwaarde en/of economisch voordeel om het materiaal toe te passen.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt dat er een **bestaande of nieuwe markt** is voor het materiaal. Deze omschrijving moet voldoende specifiek zijn.
 - Is er al geruime tijd een markt aanwezig? Beschrijf deze markt. Via schriftelijke afspraken, bijvoorbeeld een geldend contract en/of facturen, kan worden aangetoond dat de materialen bestemd zijn voor de beschreven markt.
 - Is er sprake van een nieuwe markt? Beschrijf hoe deze markt eruit moet gaan zien. Via schriftelijke afspraken, bijvoorbeeld een intentieverklaring, kan worden aangetoond dat de materialen bestemd zijn voor de beschreven markt.

²⁰ Hierbij moet worden aangetoond dat voldaan wordt aan de contractuele leveringsvoorwaarden en specificaties van de afnemer die gelden voor de beoogde toepassing, zoals eisen aan kwaliteit en samenstelling. Dit kan onder andere inzichtelijk gemaakt worden met analyses van de samenstelling van het materiaal die door producent of afnemer (routinematig) zijn uitgevoerd, en/of door aan te tonen dat het materiaal voldoet aan dezelfde specificaties als andere (vergelijkbare) producten op de markt.

- ✓ Geef **inzicht** in de gehele **keten**. Toon dit bijvoorbeeld aan door de keten visueel in kaart te brengen tot aan de eindgebruiker. Denk hierbij ook aan de tussenhandelaren.
- ✓ Komt de aangeboden **hoeveelheid** overeen met de vraag naar het materiaal? Toon dit bijvoorbeeld aan via contracten, intentieverklaringen en/of marktonderzoek.
 - Let op: Alleen het deel van het materiaal dat kan worden afgezet/ingezet komt in aanmerking voor een bijproductstatus. Voor de overige fractie kan niet aan voorwaarde a worden voldaan en is dus sprake van een afvalstof.
- ✓ Is er sprake van tussentijdse **opslag** van het materiaal? Toon aan hoe lang en waarom het materiaal wordt opgeslagen. Toon dit bijvoorbeeld aan via voorraadbeleid en rapportages, seizoenspatronen en/of transportplanningen.
 - Let op: Een langdurige opslag (of van onbepaalde tijd) van een grote hoeveelheid aangeboden materiaal kan betekenen dat er onvoldoende vraag is naar het materiaal. Daarmee is niet aan voorwaarde a voldaan en is dus sprake van een afvalstof.

Wanneer bovenstaande checklist is doorlopen, waarbij de punten voldoende onderbouwd en toegelicht zijn en de juiste documenten zijn bijgevoegd, kan aan de hand van deze informatie een afweging worden gemaakt of wordt voldaan aan voorwaarde a van de beoordeling bijproduct of afvalstof.

Is het zeker dat de stoffen, mengsels of voorwerpen zullen worden gebruikt? - Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**ja**' is, ga dan door naar **voorwaarde b**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**nee**' is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden.

5.1.2 Voorwaarde b

Figuur 22: Voorwaarde b van de beoordeling afvalstof of bijproduct



Let op: Betreft het materiaal ruwe glycerine?

- Zo 'ja', dan is de [Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen](#) van toepassing voor de invulling van voorwaarde b.
- Zo 'nee', vervolg dan de beoordeling.

Voorwaarde b: de stoffen, mengsels of voorwerpen kunnen onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere behandeling anders dan die welke bij normale productie gangbaar is

Deze voorwaarde kan worden opgesplitst in twee onderdelen. Als eerste wordt gekeken naar wat er bedoeld wordt met 'onmiddellijk gebruik zonder enige verdere behandeling'. Vervolgens wordt gekeken naar wat een 'normale productie' is.

Onmiddellijk gebruik zonder enige verdere behandeling

'Onmiddellijk gebruik zonder enige verdere behandeling' betekent dat een productieresidu kan worden gebruikt zonder verdere verwerkingshandelingen, behalve de behandelingen die bij normale productiepraktijken gangbaar zijn. Primaire grondstoffen die worden ingezet in een productieproces ondergaan immers vaak ook eerst een (voor)behandeling of voorafgaande bewerking 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.

Voorbeeldkader

In het arrest *Palin Granit* (HvJ-EU 18 april 2002, C-9/00, [ECLI:EU:C:2002:232](#)) oordeelde het HvJ-EU dat voor de 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".

Belangrijk is dat deze (voor)behandeling of voorafgaande bewerking **niet** een afvalverwerkingshandeling mag zijn. Een afvalverwerkingshandeling is vaak gericht op het weghalen of het omgaan met een verontreiniging. Zie voor een toelichting op het verschil tussen een afvalhandeling en een (voor)behandeling of voorafgaande bewerking paragraaf 2.5.2.

Wanneer door de houder niet kan worden aangetoond dat sprake is van 'onmiddellijk gebruik zonder enige verdere behandeling anders dan die welke bij normale productie gangbaar is', zal worden aangenomen dat de behandeling die het materiaal moet ondergaan een afvalverwerkingshandeling is en het materiaal een afvalstof.

Normale productie

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

In de toelichting op de Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen ([Stcrt. 2015, 7458](#)) is aangegeven dat 'normale productiepraktijk' ruim moet worden uitgelegd. 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'.

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

Checklist

- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt dat sprake is van onmiddellijk gebruik van het productieresidu zonder enige verdere behandeling anders dan die welke bij normale productie gangbaar is.
 - Beschrijf hoe het productieproces waarin het productieresidu wordt toegepast eruit ziet. Deze omschrijving moet voldoende specifiek zijn.
 - Als aanwezig, beschrijf dan de (voor)behandelingen of voorafgaande bewerkingen die het productieresidu ondergaan. Dit kan gaan om de handelingen die nog gebeuren bij het bedrijf waar het productieresidu ontstaat, bij de gebruiker en eventueel bij een derde die handelingen uitvoert in opdracht van het productiebedrijf of de gebruiker.
 - Zijn de (voor)behandelingen of voorafgaande bewerkingen onderdeel van het normale productieproces (en daarmee géén afvalverwerkingshandeling)? Toon dit bijvoorbeeld aan door te laten zien dat de handeling of bewerking branchegebruikelijk is, geen ontdoening of verwijdering inhoudt, of ook bij gebruik van primaire grondstoffen moet plaatsvinden.

Wanneer bovenstaande checklist is doorlopen, waarbij de punten voldoende onderbouwd en toegelicht zijn en de juiste documenten zijn bijgevoegd, kan aan de hand van deze informatie een afweging worden gemaakt of wordt voldaan aan voorwaarde b van de beoordeling bijproduct of afvalstof.

Kunnen de stoffen, mengsels of voorwerpen onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere behandeling anders dan die welke bij normale productie gangbaar is? - Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag 'ja' is, ga dan door naar **voorwaarde c**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag 'nee' is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden.

5.1.3 Voorwaarde c

Figuur 23: Voorwaarde c van de beoordeling afvalstof of bijproduct



Let op: Betreft het materiaal ruwe glycerine?

- Zo **'ja'**, dan is de [Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen](#) van toepassing voor de invulling van voorwaarde c.
- Zo **'nee'**, vervolg dan de beoordeling.

Voorwaarde c: de stoffen, mengsels of voorwerpen worden geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces

Deze voorwaarde vereist dat het productieresidu is ontstaan uit een normaal, functioneel en beheersbaar productieproces. Het productieresidu behoort zelf niet tot het beoogde resultaat.

In de toelichting op de Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen ([Stcrt. 2015, 7458](#)) is 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. In zo'n geval kan sprake zijn van afvalgerelateerde risico's. Deze risico's vragen om controle onder de afvalstoffenwetgeving. Zo'n incidenteel ontstaand productieresidu zal veelal niet goed bekende eigenschappen hebben en is daarmee ongeschikt of minder aantrekkelijk voor verder gebruik. Juist dit brengt afvalgerelateerde risico's met zich mee. Om die reden moet zo'n residu onder de afvalwetgeving vallen en moet het dus niet als 'bijproduct' aangemerkt worden.

Voorbeeldkader

Een producent verkoopt dakbedekking aan dakdekkers, zij leggen de daken. Het leggen van dakbedekking is een normaal, functioneel en beheersbaar productieproces waarbij restmateriaal vrijkomt in de vorm van snijresten. Deze snijresten zijn niet bedoeld in het productieproces van het aanbrengen van het dak en vormen het productieresidu.

Checklist

- ✓ Is het productieresidu ontstaan uit een normaal, functioneel en beheersbaar productieproces? Toon dit bijvoorbeeld aan via historische productiedata of onderhouds- en storingsrapporten.

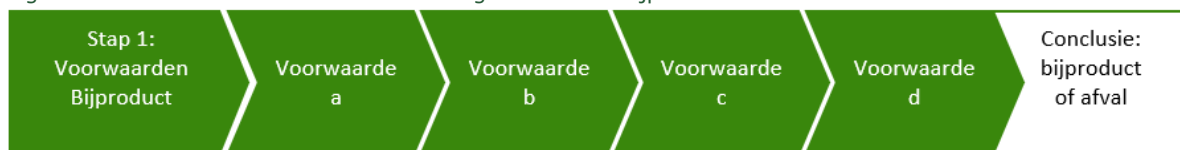
Wanneer bovenstaande checklist is doorlopen, waarbij de punten voldoende onderbouwd en toegelicht zijn en de juiste documenten zijn bijgevoegd, kan aan de hand van deze informatie een afweging worden gemaakt of wordt voldaan aan voorwaarde c van de beoordeling bijproduct of afvalstof.

Worden de stoffen, mengsels of voorwerpen geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces? - Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag **'ja'** is, ga dan door naar **voorwaarde d**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag **'nee'** is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden.

5.1.4 Voorwaarde d

Figuur 24: Voorwaarde d van de beoordeling afvalstof of bijproduct



Voorwaarde 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

Deze voorwaarde houdt in dat:

- Het materiaal zowel aan de wettelijke eisen volgend uit het stoffen- en productenrecht als aan privaatrechtelijke normen moet voldoen om in aanmerking te komen voor de bijproductstatus (verder gebruik is rechtmatig).
- Het materiaal gelijkwaardig of beter is voor het milieu en de menselijke gezondheid dan het primaire materiaal dat vervangen wordt (het gebruik zal over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid hebben).

Wat het eerste punt betreft kan er geen compleet overzicht van de geldende en relevante Europese wetgeving, Nederlandse wetgeving en privaatrechtelijke normen bij een afvalstatusbeoordeling, worden gegeven. Welke wetgeving en normen van toepassing zijn, is afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval. In deze paragraaf is kort ingegaan op enkele mogelijkheden. Zie het onderwerp [Overzicht wetgeving in de keten](#) van het CMP voor een completer overzicht van de wetgeving en meer informatie over privaatrechtelijke normen. Ook dit overzicht is niet uitputtend.

Beide punten worden hieronder achtereenvolgend toegelicht. Eerst wordt ingegaan op welke stoffen, mengsels en voorwerpen voorwaarde d van toepassing is. Daarna wordt achtereenvolgend ingegaan op de Europese wetgeving, Nederlandse wetgeving en privaatrechtelijke normen. Vervolgens wordt ingegaan op de ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

5.1.4.1 Stoffen, mengsels of voorwerpen

Het eerste punt van deze voorwaarde gaat het om de toetsing van genormeerde stoffen, mengsels of voorwerpen. **Genormeerde** stoffen zijn stoffen waarvoor in wetgeving waarden zijn opgenomen voor een grens aan concentratie, uitloging of emissie. Er moet worden nagegaan welke genormeerde stoffen in een materiaal aanwezig kunnen zijn op het moment van de afvalstatusbeoordeling. Voor deze stoffen moet altijd worden bekeken of wordt voldaan aan de relevante stoffen- en productwetgeving en privaatrechtelijke normen bij die specifieke toepassing. Hoe omgegaan moet worden met niet-genormeerde stoffen, mengsels of voorwerpen volgt uit paragraaf 5.1.4.5.

Beredeneerde inschatting

In sommige situaties is het bemonsteren en analyseren van alle stoffen opgenomen in wetgeving niet werkbaar. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij stoffenwetgeving zoals de POP-verordening en REACH, waarin zeer veel stoffen zijn opgenomen. Om te bepalen welke genormeerde stoffen aanwezig kunnen zijn kan een beredeneerde inschatting worden gemaakt. De beredeneerde inschatting moet voldoende onderbouwd en toegelicht worden. Het CMP en de [ZZS in Afvalzoeker](#) kunnen helpen bij het maken van een beredeneerde inschatting.

Wanneer eerder in de keten al monsters voor stoffen zijn genomen kunnen deze resultaten worden gebruikt bij het maken van een beredeneerde inschatting over welke genormeerde stoffen aanwezig of juist afwezig kunnen zijn. Bij het maken van een beredeneerde inschatting moet in ieder geval gekeken worden naar:

- De **herkomst** van het materiaal. Welke genormeerde stoffen kunnen in het materiaal aanwezig zijn gekeken naar de herkomst?
- De **verwerking/behandeling** van het materiaal. Welke invloed heeft de gekozen verwerking op de aanwezige genormeerde stoffen, of het ontstaan van nieuwe genormeerde stoffen?

Aandachtspunten bij het maken van een voldoende onderbouwde en beredeneerde inschatting zijn:

- Stoffen (ook als bestanddeel) kunnen opzettelijk of onopzettelijk zijn toegevoegd aan materialen. Bij een onopzettelijke toevoeging kan het bijvoorbeeld gaan om een stof die is ontstaan tijdens het produceren of verwerken van een materiaal.
- De aanwezigheid van genormeerde stoffen wordt beïnvloed door het gekozen **beoordelingsmoment in de keten**. Een materiaal kan een bepaald proces ondergaan waarbij stoffen in het materiaal kunnen worden weggehaald of omgezet. Dit omzetten kan ertoe leiden dat eerder aanwezige genormeerde stoffen verdwijnen of dat nieuwe genormeerde stoffen ontstaan die eerder nog niet aanwezig waren. De beredeneerde inschatting zal moeten worden gemaakt voor het gekozen beoordelingsmoment in de keten en de genormeerde stoffen die op dat moment aanwezig kunnen zijn. (Zie voor het belang van het kiezen van het juiste beoordelingsmoment in de keten paragraaf 2.5.)

Voorbeeldkader

In een beredeneerde inschatting wordt ook opgenomen welke stoffen kunnen worden uitgesloten:

- Pathogenen zijn niet te verwachten als een materiaal bij **hoge temperatuur** verhit is en de omstandigheden voor groei vervolgens voorkomen worden.

Let op: Soms volgt uit wet- en regelgeving dat specifieke stoffen moeten worden bemonsterd en geanalyseerd om te achterhalen of deze (in hogere mate dan de grenswaarde) aanwezig zijn in het materiaal. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij bepaalde productwetgeving. Of de aanwezigheid en/of concentratie van bepaalde stoffen bepaald moet worden volgt uit de wetgeving. Het maken van een beredeneerde inschatting volstaat dan niet om te bepalen welke genormeerde stoffen aanwezig kunnen zijn.

Analyse

Nadat doormiddel van een beredeneerde inschatting is vastgesteld welke genormeerde stoffen aanwezig zijn, moet voor elk van deze stoffen afzonderlijk worden beoordeeld of deze voldoen aan de stoffen- en productwetgeving en privaatrechtelijke normen. Voor sommige stoffen gelden in de wetgeving maximale concentraties. In deze gevallen moet worden aangetoond dat deze stoffen niet boven deze maximale concentratie uitkomen.

Het kan voorkomen dat een stof niet goed te meten is. Een alternatief om te bepalen of de stof de norm niet overschrijdt, is het meten van de concentratie van een element (zoals chloor of fluor) van de stof. Op basis van de concentratie van het element kan dan de maximaal aanwezige concentratie van de stof worden berekend. Voor deze berekening moet gebruik worden gemaakt van de atoommassa van het element, de molecuulmassa van de stof en de molecuulsamenstelling.

Voorbeeldkader

Het element broom is aanwezig in de stof tetrabroomdifenylether. Deze stof is opgenomen in bijlage I van de [POP-verordening](#). De molecuulformule van de stof is $C_{12}H_6Br_4O$ en de molecuulmassa is 486 g/mol. De massa aan broom in tetrabroomdifenylether is 320 g/mol. Bij een gemeten concentratie van 1,0 mg/kg aan broom betekent dit dat de concentratie van tetrabroomdifenylether maximaal 1,5 mg/kg kan zijn. De maximale concentratie voor tetrabroomdifenylether is als alle broom onderdeel is van tetrabroomdifenylether.

Op eenzelfde manier kan met de gemeten concentratie 1,0 mg/kg broom ook de maximale concentratie voor pentabroomdifenylether worden berekend. De molecuulformule van pentabroomdifenylether is $C_{12}H_5Br_5O$ met een massa van 565 g/mol. De massa aan broom in pentabroomdifenylether is 400 g/mol. Dit geeft een maximale concentratie van 1,4 mg/kg.

Wanneer eerder in de keten al een stof is gemeten en het aannemelijk is dat er geen omzetting heeft plaatsgevonden, dan kan beredeneerd worden dat er geen concentratieverhoging kon plaatsvinden. Het is wel belangrijk dat dit onderbouwd en toegelicht wordt.

5.1.4.2 Europese wet- en regelgeving

Om te bepalen of sprake is van een bijproduct moet gecheckt worden of aan alle producteisen, die voor het materiaal -als product- gelden is voldaan. Europese verordeningen gelden rechtstreeks voor iedereen en staan in de hiërarchie van wetten boven Nederlandse wet- en regelgeving. Europese richtlijnen zijn geïmplementeerd in het Nederlandse recht.

Hieronder wordt ingegaan op twee belangrijke verordeningen voor de afvalstatusbeoordeling. Eerst wordt gekeken naar de [POP-verordening](#) en vervolgens naar [REACH](#). Tot slot wordt kort ingegaan op verordeningen gericht op specifieke materialen.

POP-verordening

Bij de afvalstatusbeoordeling is de [POP-verordening](#) (Verordening (EU) 2019/1021) van belang. 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. In bijlage I zijn de specifieke POP's met hun grenswaarden en eventuele andere specificaties opgenomen. Wanneer een stof in een materiaal boven deze grenswaarde uitkomt, is het materiaal een afvalstof en moet als zodanig worden verwerkt.
- Op basis van artikel 7 van de [POP-verordening](#) moeten materialen die geheel of gedeeltelijk uit een in bijlage IV van de POP-verordening vermelde stof bestaan, of daarmee verontreinigd zijn, als afvalstof worden verwijderd of nuttig toegepast. Hierbij moeten de POP's worden vernietigd of onomkeerbaar worden omgezet, zodat het resterende afval en de vrijkomende stoffen geen kenmerken van POP's vertonen.

REACH

Bij de afvalstatusbeoordeling is [REACH](#) (Verordening (EG) Nr. 1907/2006) van belang. 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, die niet schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid of het milieu. Het gaat hierbij om afzonderlijke stoffen én om stoffen die zijn opgenomen in voorwerpen. Om dit mogelijk te maken moeten bepaalde gegevens worden geregistreerd en gedeeld met het [Europees Agentschap voor Chemische Stoffen](#). Zo mogen op grond van bijlage XIV bepaalde stoffen alleen worden gebruikt nadat daarvoor een autorisatie is verleend, en mogen bepaalde stoffen op grond van bijlage XVII niet of beperkt worden gebruikt.

Let op: Een REACH-registratie zegt niet dat het materiaal automatisch daardoor geen afval is. Voldoen aan de vereisten uit REACH is slechts een onderdeel van de beoordeling bijproduct of afvalstof.

Voorbeeldkader

In het arrest TPS NOLO (Geobal) (HvJ-EU 14 maart 2019, C-399/17, [ECLI:EU:C:2019:200](#)) oordeelde het HvJ-EU dat de 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.

Als een materiaal gevaarlijke stoffen bevat of als gevaarlijk wordt ingedeeld, betekent dit niet automatisch dat een materiaal daarmee een afvalstof is (zie ook paragraaf 2.4.1, doelstelling 1 van de [Kra](#)). Er zijn veel materialen die zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) bevatten en als gevaarlijk worden ingedeeld, maar die gewoon in de handel mogen worden gebracht, zolang aan de geldende wetgeving wordt voldaan.

Verordeningen voor specifieke materialen

Het Europese recht bevat verordeningen voor specifieke materialen. Denk bijvoorbeeld aan:

- de Batterijenverordening ([Verordening \(EU\) 2023/1542](#)),
- de Verordening voedselcontactmaterialen ([Verordening \(EG\) nr. 1935/2004](#)), en
- de Cosmeticaverordening ([Verordening \(EG\) nr. 1223/2009](#)).

Bij een afvalstatusbeoordeling moet per geval worden uitgezocht welke Europese wetgeving van toepassing is. Het komt regelmatig voor dat er per onderwerp meerdere verordeningen van toepassing zijn. Zo gelden er voor het recyclen van voedselcontactmateriaal ook specifieke normen in [Verordening \(EG\) nr. 10/2011](#).

5.1.4.3 Nederlandse wet- en regelgeving

Voor het maken van een afvalstatusbeoordeling wordt, naast de Europese regelgeving, ook gekeken naar de producteisen die in Nederlandse wetgeving gelden. Als de houder het materiaal als niet-afvalstof op de markt wil brengen moet namelijk aan alle producteisen, die voor het materiaal -als product- gelden worden voldaan. Voorbeelden van mogelijk relevante Nederlandse wetgeving bij de beoordeling zijn de [Warenwet](#) en sectorspecifieke wetgeving zoals de [Meststoffenwet](#). Daarnaast kan meer gedetailleerde regelgeving voor specifieke materialen of toepassingen van toepassing zijn, zoals het [Warenwetbesluit elektrisch materiaal](#) of het [Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen 2023](#).

Bij een beoordeling moet per geval worden uitgezocht welke Nederlandse wetgeving van toepassing is.

Voorbeeldkader

In de uitspraak over energiepellets (ABRvS 22 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:483](#)) 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 halogeenvverbindingen niet gebruikt of verkocht mochten worden. Dit op grond van de grenswaarde voor EOX in artikel 2 lid 1 onder b van het [Besluit organisch halogeengehalte van brandstoffen](#). Onder deze omstandigheden zijn de energiepellets een afvalstof.

5.1.4.4 Privaatrechtelijke normen

Naast Europese en Nederlandse wetgeving kunnen ook bedrijven zelf privaatrechtelijke normen van toepassing verklaren voor een sector. Deze normen komen vaak 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 de CEN-, CENELEC- en ISO-normen).

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

Per sector is bepaald hoe moet worden getoetst of een bedrijf voldoet aan de gestelde privaatrechtelijke norm. Soms moet een fabrikant zelf een verklaring toevoegen dat aan alle producteisen wordt voldaan. Denk hierbij aan de CE-markering. In andere gevallen moet een certificeringsprocedure worden doorlopen. Zo'n procedure wordt uitgevoerd door een onafhankelijke privaatrechtelijke organisatie of 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 te vinden in het [Besluit bodemkwaliteit](#). In dat geval is er ook publiekrechtelijk toezicht op de uitvoering van de certificering. Bij een beoordeling moet per geval worden uitgezocht welke privaatrechtelijke normen van toepassing zijn.

5.1.4.5 Geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid

De beoordeling van het tweede punt van voorwaarde d, of wel of niet sprake is van ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid, is vaak mogelijk door aan te tonen of voldaan wordt aan wet- en regelgeving die geldt voor het materiaal of voor een specifieke toepassing. Helaas bestaat voor de beoordeling of sprake is van ongunstige effecten op milieu of de menselijke gezondheid nog niet voor alle gevallen wet- en regelgeving. Wanneer de voorgenomen toepassing nog niet (volledig) genormeerd is, valt op voorhand niet altijd uit te sluiten dat het gebruik van het materiaal ongunstige gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid kan hebben. Vanwege het voorzorgs- en het preventiebeginsel moet dan nader onderzoek plaatsvinden. Het tweede punt van voorwaarde d is een wettelijke invulling van zowel het preventiebeginsel als het voorzorgsbeginsel.

Toelichtingskader: Het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel

- Het **preventiebeginsel** is gericht op het voorkomen van milieuproblemen in plaats van het herstellen van de veroorzaakte schade.
- Het **voorzorgsbeginsel** heeft betrekking op risicobeheer. Hierbij mag een bepaald beleid of een bepaalde handeling niet worden nagestreefd als de mogelijkheid bestaat dat dit beleid of deze handeling schade veroorzaakt aan het milieu of de menselijke gezondheid en er nog geen wetenschappelijke consensus over de kwestie bestaat. Zodra er meer wetenschappelijke informatie beschikbaar is, moet de situatie opnieuw worden bekeken. Het voorzorgsbeginsel kan slechts worden ingeroepen in geval van een potentieel risico.

Het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel zijn neergelegd in artikel 191 lid 2 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#). Artikel 4 lid 2 [Kra](#) geeft aan dat lidstaten rekening moeten houden met deze beginselen.

Voorbeeldkader

In het arrest Tronex (HvJ-EU 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:150](#)) en het arrest Sappi Austria Produktion en Wasserverband (HvJ-EU 14 oktober 2020, C-629/19, [ECLI:EU:C:2020:824](#)) wordt aangegeven dat uit de vaste rechtspraak van het hof kan worden afgeleid dat bij de uitlegging van 'zich ontdoen van' rekening moet worden gehouden met de doelstelling van de Kra. Het hof geeft in overweging 6 van het arrest Sappi Austria Produktion en Wasserverband aan dat het doel van de Kra is om "de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen voor menselijke gezondheid en milieu tot een minimum te beperken". Verder geeft het hof aan dat deze uitdrukking moet worden uitgelegd in het licht van artikel 191 lid 2 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#), waarin is bepaald dat de Europese Unie in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft en dat dit beleid "berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen".

Dit tweede punt van voorwaarde d vergt een zorgvuldige weging van de verschillende risico's. Daarnaast is het voor dit punt relevant dat er efficiënt gebruik wordt gemaakt van het materiaal. Voor een zorgvuldige weging van de risico's wordt gekeken naar de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling. Voor het stimuleren van het efficiënt gebruik van het materiaal wordt gekeken naar de minimumstandaard en de afvalhiërarchie van het CMP. Deze twee onderdelen zijn hieronder achtereenvolgens uitgewerkt.

Risicoanalyse afvalstatusbeoordeling

Voor het beantwoorden van de vraag of sprake is van ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid bij **niet-genormeerde stoffen** is in het toetsingskader van het onderwerp Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP de [risicoanalyse afvalstatusbeoordeling](#) opgenomen. Bevoegde gezagen moeten rekening houden met het toetsingskader van het CMP bij het maken van een oordeel afvalstof of niet-afvalstof. Dit betekent dat zij de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling moeten volgen, tenzij er een gegronde reden is om dit niet te doen.

Bedrijven hebben deze verplichting niet. Dit betekent dat het een bedrijf bij het maken van een zelfbeoordeling vrij staat om op een andere manier aan te tonen dat bij niet-genormeerde stoffen geen sprake is van risico op ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid. Aan bedrijven wordt geadviseerd om de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling wel te volgen. Indien een bedrijf toch een andere methode gebruikt moet zowel worden aangetoond dat de gekozen methode geschikt is én dat wordt voldaan aan die andere methode. Hoe de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling moet worden uitgevoerd is uitgelegd in **hoofdstuk 7**.

De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling geeft duidelijkheid aan bedrijven en bevoegd gezag of de toepassing van het materiaal met de niet-genormeerde zorgstof aanvaardbaar is. Dit 'aanvaardbaar zijn' betekent dat er geen aanleiding is om het materiaal aan te merken als afvalstof voor die specifieke toepassing, terwijl er in het materiaal een concentratie van een niet-genormeerde zorgstof aanwezig is. Hierbij moet rekening worden gehouden met alle feiten en omstandigheden van het geval op het moment van beoordelen.

Minimumstandaard en afvalhiërarchie CMP

De minimumstandaard en de afvalhiërarchie zien toe op de vraag of de voorgenomen toepassing van het materiaal wenselijk is vanuit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie (zie ook paragraaf 2.4.1, doelstellingen van de Kra). Dit omdat, ook wanneer een bepaald materiaal in beginsel zeker en rechtmatig kan worden gebruikt, de voorgestelde toepassing niet altijd de beste toepassing is vanuit het oogpunt van de bescherming van hulpbronnen.

Als materialen niet hoogwaardig genoeg worden gebruikt, heeft het voorgenomen gebruik 'over het geheel genomen' ongunstige effecten voor het milieu en/of de menselijke gezondheid. In dat geval is sprake van een afvalstof. Via het afvalstoffenrecht kan dan een verwerking worden afgedwongen die wel voldoende hoogwaardig is.

Of wordt voldaan aan voorwaarde d moet om deze reden ook worden beantwoord met behulp van het CMP. Dit moet door het voorgenomen gebruik te vergelijken met de **minimumstandaard** in het 'Toetsingskader hoogwaardige verwerking' van het materiaal in het betreffende keten- of afvalplan van het CMP. Er wordt niet aan voorwaarde d voldaan wanneer het materiaal laagwaardiger wordt toegepast dan de voor dat materiaal vastgestelde minimumstandaard uit het van toepassing zijnde keten- of afvalplan. Als het voorgenomen gebruik gelijkwaardig of hoogwaardiger is dan de minimumstandaard, dan is het gebruik wel voldoende hoogwaardig.

In uitzonderlijke gevallen is het hoogwaardiger toepassen dan de minimumstandaard niet toegestaan (bijvoorbeeld bij specifieke soorten ziekenhuisafval), als dit het geval is dan is dit aangegeven in de betreffende minimumstandaard.

Voorbeeldkader

- Is de minimumstandaard recycling, maar is het voorgenomen gebruik van het materiaal als brandstof? Dan is het gebruik niet hoogwaardig genoeg en moet het materiaal een afvalstof worden. Op die manier zorgt de afvalwetgeving ervoor dat het materiaal wel gerecycled wordt.
- Als de minimumstandaard andere nuttige toepassing is, dan zijn zowel gelijkwaardige toepassingen (andere nuttige toepassingen) als hoogwaardigere toepassingen (recycling en voorbereiding voor hergebruik) voldoende hoogwaardig.

Als er geen minimumstandaard beschikbaar is voor het materiaal moet gekeken worden naar het algemene beleid van het CMP in samenhang met de **afvalhiërarchie**. De afvalhiërarchie volgt uit artikel 4 lid 1 Kra, en is in Nederland geïmplementeerd in artikel 10.4 [Wm](#). Deze afvalhiërarchie is vervolgens nader uitgewerkt in het CMP (zie onderstaande afbeelding). De afvalhiërarchie biedt het kader voor de beoordeling van de hoogwaardigheid van het gebruik. Aan de hand hiervan wordt beoordeeld of het als afvalstof een voldoende hoogwaardige verwerking zou zijn geweest om te worden vergund.

Leidt de voorgenomen toepassing van het materiaal tot een 'laagwaardigere' toepassing terwijl er in de praktijk en vanuit grondstoffenefficiëntie bezien een betere toepassing beschikbaar is? Dan is sprake van verspilling van grondstoffen en is de toepassing niet voldoende hoogwaardig. Vanuit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie is dan immers sprake van een milieunadeel. In dat geval is sprake van een afvalstof. Via het afvalstoffenrecht kan dan een voldoende hoogwaardige verwerking worden afgedwongen.

Figuur 25: Afvalhiërarchie zoals opgenomen in het CMP

Hoofddeling CMP	Trede afvalhiërarchie in het CMP
Geen afval	a. Preventie / hergebruik
Nuttige toepassing van afval	b. Voorbereiding voor hergebruik
	c1. Recycling van het oorspronkelijke materiaal in een gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing, waaronder mechanische recycling en chemische recycling in de vorm van 'dissolutie' en 'monomeer chemische recycling' (zoals bijvoorbeeld solvolyse of thermische-drukhydrolyse) maar niet 'chemische recycling via basischemicaliën' (*)
	c2. Recycling van het oorspronkelijke materiaal in een niet gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal niet vergelijkbare toepassing en/of chemische recycling via basischemicaliën (*)
	d. Andere nuttige toepassing, waaronder energierugwinning
Verwijdering van afval	e1. Verbranden als vorm van verwijdering
	e2. Storten of lozen

(*) Naast deze vormen van recycling kent het CMP ook nog de term 'recyclingstandaard'. Dit is een vorm die in het algemeen valt onder c1 of c2 of bestaat uit een combinatie daarvan, maar die in het betreffende afval- of ketenplan expliciet als 'recyclingstandaard' is aangemerkt. Op de consequenties van het aanmerken van een vorm van verwerking als recyclingstandaard wordt in het onderwerp 'Vormen van recycling beoordelen' verder in gegaan.

Checklist

- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt aan welke:
 - **Europese verordeningen**²¹,
 - **Nederlandse wetgeving**, en
 - **privaatrechtelijke normen**,moet worden getoetst. Deze beschrijving moet voldoende specifiek zijn.

²¹ Is REACH bijvoorbeeld van toepassing? Ga dan na of:

- sprake is van een autorisatie-plichtige stof uit bijlage XIV;
- sprake is van een beperking voor de stoffen, mengsels of voorwerpen op grond van bijlage XVII;
- een REACH-registratie vereist is.

Is de POP-verordening bijvoorbeeld van toepassing? Ga dan na of:

- het materiaal één of meerdere stoffen uit bijlage IV bevat;
- het materiaal één of meerdere stoffen uit bijlage I bevat.

Toon dit bijvoorbeeld aan door in een overzicht de van toepassing zijnde verplichtingen volgend uit de verordeningen, wetgeving en normen op te nemen.

- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt welke **genormeerde stoffen, mengsels of voorwerpen** moeten worden getoetst. Deze omschrijving moet voldoende specifiek zijn. Toon dit bijvoorbeeld aan door in een overzicht de verplicht te meten stoffen (volgend uit de wetgeving vastgesteld in het punt hierboven) op te nemen. Daarnaast kan ook een onderbouwde en beredeneerde inschatting worden toegevoegd voor het vaststellen van de overige te toetsen stoffen, zoals die volgend uit REACH en de POP-verordening.
- ✓ Toon aan dat wordt voldaan aan de verplichtingen volgend uit de Europese verordeningen, Nederlandse wetgeving en privaatrechtelijke normen. Toon dit bijvoorbeeld aan door de hierboven vastgestelde lijst met stoffen en daarbij horende verplichtingen te vergelijken met resultaten uit **laboratoriumanalyses en/of meetrapporten**. Toon dit bijvoorbeeld aan door de vereiste **certificaten**, zoals KOMO-en CE-certificaten, bij te voegen.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt of er **niet-genormeerde stoffen** aanwezig zijn in het materiaal. Deze beschrijving moet voldoende specifiek zijn. Voor de beschrijving kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van laboratoriumanalyses en/of meetrapporten.
- ✓ Zitten er in het materiaal niet-genormeerde stoffen? Voer dan een risicoanalyse uit, zoals de **risicoanalyse afvalstatusbeoordeling** in hoofdstuk 7. Zie **hoofdstuk 7** voor het vervolg van dit punt van deze checklist
- ✓ Valt het materiaal onder een keten- of afvalplan van [het CMP](#), als het een afvalstof zou zijn? Geef aan welk keten- of afvalplan dit is en welke **minimumstandaard** hier staat opgenomen.
- ✓ Valt het materiaal niet onder een keten- of afvalplan als het een afvalstof zou zijn? Dan is de **afvalhiërarchie** in het CMP van toepassing. Toon in dat geval aan welke trede van de [afvalhiërarchie](#) voor verwerking van het materiaal gebruikelijk is via bijvoorbeeld industrie-standaarden, branchegegevens, verklaringen van afvalverwerkers en/of LCA's.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt dat de **beoogde toepassing minstens even hoogwaardig** is als de minimumstandaard of de toepasselijke trede van de afvalhiërarchie bij een gebruikelijke toepassing. Deze beschrijving moet voldoende specifiek zijn.

Wanneer bovenstaande checklist is doorlopen, indien van toepassing in samenhang met hoofdstuk 7, waarbij de punten voldoende onderbouwd en toegelicht zijn en de juiste documenten zijn bijgevoegd, kan aan de hand van deze informatie een afweging worden gemaakt of wordt voldaan aan voorwaarde d van de beoordeling bijproduct of afvalstof.

Is het verdere gebruik rechtmatig, inhoudende dat de stoffen, mengsels of voorwerpen voldoen aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik? En heeft het gebruik van de stoffen, mengsels of voorwerpen over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid? - Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vragen '**ja**' is, ga dan door naar **paragraaf 5.2**.
- Als het antwoord op één of meer van bovenstaande vragen '**nee**' is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden.

5.2 Conclusie van de beoordeling bijproduct of afvalstof

Figuur 26: Conclusie van de beoordeling bijproduct of afvalstof



Als het materiaal voldoet aan alle voorwaarden van de beoordeling bijproduct, dan is het materiaal een bijproduct. Als het materiaal niet voldoet aan één of meer voorwaarden van de beoordeling bijproduct, dan is het materiaal een afvalstof. Na het afronden van de beoordeling zal de houder of het bevoegd gezag tot een conclusie komen:

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

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

6. Voortgezet gebruik

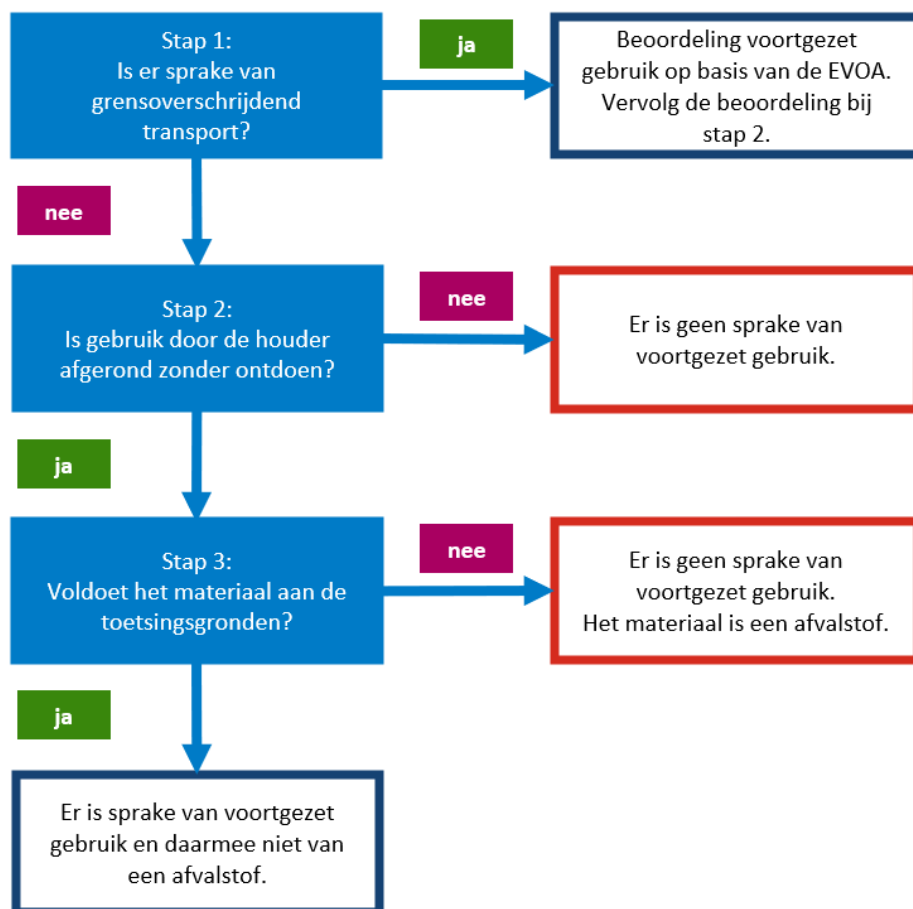
Leeswijzer: Paragraaf 6.1 gaat in op de vraag of sprake is van grensoverschrijdend transport. Paragraaf 6.2 behandelt de vraag of sprake is van einde gebruik. Paragraaf 6.3 gaat achtereenvolgens in op de toetsingsgronden voor voortgezet gebruik. Tot slot geeft paragraaf 6.4 een conclusie of er wel of niet sprake is van voortgezet gebruik.

Zoals in hoofdstuk 3 benoemd, zijn er drie beoordelingsroutes om te bepalen of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof: einde-afval, bijproduct en voortgezet gebruik. In deze paragraaf wordt de route voortgezet gebruik beschreven. Dit wordt gedaan aan de hand van drie stappen. Deze stappen zijn weergegeven in onderstaand stappenschema (zie Figuur 27). Aan het begin van elke paragraaf is ook een figuur opgenomen om weer te geven in welke stap de beoordeling zich bevindt.

Let op!

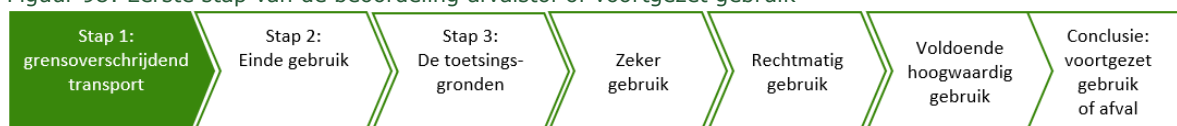
Voordat deze route wordt doorlopen is het belangrijk dat eerst **hoofdstuk 3** is gelezen om zeker te weten dat de juiste beoordelingsroute is gekozen. Hoofdstuk 3 bevat cruciale informatie om tot een juiste beoordeling te komen. Zoals de vraag of er een wettelijke verplichting is om een materiaal als afvalstof te verwerken. Zonder hoofdstuk 3 te lezen wordt mogelijk de verkeerde beoordelingsroute doorlopen, of mis je belangrijke informatie waardoor de beoordeling incorrect kan zijn.

Figuur 27: Stappenschema beoordeling voortgezet gebruik



6.1 Stap 1: Is sprake van grensoverschrijdend transport?

Figuur 98: Eerste stap van de beoordeling afvalstof of voortgezet gebruik



In de gewijzigde EVOA ([Verordening \(EU\) 2024/1157](#)) is recent toegevoegd dat om te bepalen of bij de overbrenging van afvalstoffen sprake is van 'gebruikte goederen' of afvalstoffen naar de daar in artikel 29 lid 1 EVOA opgenomen voorwaarden moet worden gekeken. Dit artikel is van toepassing met ingang van 21 mei 2026.

Artikel 29 lid 1 EVOA

Bij het bepalen of een voorwerp of stof als een gebruikt goed en niet als afvalstof moet worden beschouwd, zorgen de lidstaten ervoor dat ten minste aan de volgende voorwaarden wordt voldaan:

- verder gebruik of hergebruik van het voorwerp of de stof staat vast;
- het voorwerp of de stof kan de beoogde functie vervullen zonder significante voorverwerking;
- indien relevant wordt het voorwerp of de stof getest om de volledige functionaliteit ervan te waarborgen;
- verder gebruik is rechtmatig, in die zin dat het voorwerp of de stof voldoet aan alle relevante voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en niet zal leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid;
- het voorwerp of de stof wordt tijdens het vervoer, het laden en het lossen naar behoren bewaard en beschermd tegen schade.

Dit artikel is **alleen** van toepassing bij grensoverschrijdend transport. Voor alle overige situaties, waarin geen sprake is van een einde-afvalstof of een bijproduct, maar de houder van mening is dat er toch geen sprake is van een afvalstof, is nog geen wetgeving ontwikkeld. Voor deze situaties bestaat beleid, in de vorm van het toetsingskader van het CMP. Dit toetsingskader sluit aan bij de voorwaarden in de gewijzigde EVOA en moet worden gezien als een aanvulling op de wetgeving. Als wordt voldaan aan dit toetsingskader wordt ook voldaan aan bovenstaande voorwaarden (zie het informatiekader hieronder voor meer informatie).

Informatiekader: De toetsingsgronden in verhouding tot de voorwaarden in artikel 29 lid 1

De voorwaarden in artikel 29 lid 1 komen terug in de toetsingsgronden van voortgezet gebruik:

- Voorwaarde a) komt terug in de toetsingsgrond zeker gebruik.
- Voorwaarde b) gaat in op de vraag of het materiaal de beoogde functie kan vervullen zonder dat hiervoor een significante voorverwerking nodig is. Dit gaat in wezen om de vraag of het materiaal geschikt is voor de beoogde toepassing, dit is onderdeel van de toetsingsgrond zeker gebruik.
- Het waarborgen van de functionaliteit in voorwaarde c) komt enerzijds terug in de toetsingsgrond rechtmatig gebruik als onderdeel van het productenrecht. Anderzijds komt dit terug in de toetsingsgrond zeker gebruik als onderdeel van de controle op de geschiktheid voor de beoogde toepassing.
- Voorwaarde d) sluit aan bij de toetsingsgrond rechtmatig gebruik.
- Tot slot komt voorwaarde e) terug in de toetsingsgrond zeker gebruik in onder andere de opslag en de controle op geschiktheid voor de beoogde toepassing.

Checklist

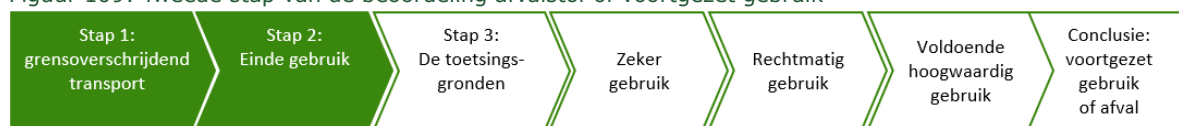
- ✓ Voordat een volgende stap genomen kan worden moet worden bepaald of de EVOA van toepassing is. Zo ja, dan moet aan bovenstaande voorwaarden worden voldaan.

Is er sprake van grensoverschrijdend transport? - Conclusie

- Ongeacht het antwoord op bovenstaande vraag kan de beoordeling worden vervolgd bij **stap 2** in paragraaf 6.2.

6.2 Stap 2: Is gebruik door de houder afgerond zonder ontdoen?

Figuur 109: Tweede stap van de beoordeling afvalstof of voortgezet gebruik



De route voor voortgezet gebruik kan gezien worden als het vangnet voor die gevallen waarin de bijproductroute of de einde-afvalroute niet van toepassing zijn, maar onduidelijkheid bestaat over de vraag of sprake is van een afvalstof of niet-afvalstof. Voor voortgezet gebruik is de afvaldefinitie uit artikel 1.1 lid 1 [Wm](#) de wettelijke beoordelingsgrondslag:

Afvalstof: "alle stoffen, mengsels of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen".

In feite geeft voortgezet gebruik aan wanneer sprake is van 'zich niet ontdoen' en wanneer dus géén sprake is van een afvalstof. Om te kunnen beoordelen of sprake is van zich niet ontdoen zijn de begrippen in paragraaf 2.1 van deze handreiking van belang. Paragraaf 2.1 gaat in op de begrippen: 'afvalstof', 'houder', de 'intentie en gedrag van de houder' en 'zich ontdoen van'. Zie daarnaast paragraaf 2.5.2 om te kunnen beoordelen of handelingen die met materialen worden uitgevoerd, moeten worden aangemerkt als afvalhandelingen of niet. Bij paragraaf 6.2.1.2 wordt ook kort ingegaan op de controle als normale handeling en als afvalhandeling.

6.2.1 Vormen van voortgezet gebruik

Nadat het gebruik door de houder is 'afgerond', is sprake van einde gebruik. Op dat moment kan worden beoordeeld of er sprake is van voortgezet gebruik of van een afvalstof. Voortgezet gebruik kan bestaan uit het eerste gebruik, hergebruik of ander gebruik van het materiaal.

Figuur 30: Vormen van 'voortgezet gebruik'



6.2.1.1 Eerste gebruik

Bij eerste gebruik gaat het om materialen die voorheen geen toepassing kregen en daarom een afvalstof werden. Doordat er nu een bepaalde gebruikstoepassing voor het materiaal is gevonden is er mogelijk sprake van voortgezet gebruik in de vorm van eerste gebruik.

Voorbeeldkader

- **Ladingrestanten:** In sommige gevallen kunnen er bij het overbrengen en verhandelen van grondstoffen of materialen resten overblijven, bijvoorbeeld restanten in een vrachtwagen of schip. Veelal zullen de restanten in zo'n geval een afvalstof zijn. Het kan ook zo zijn dat de restanten terug bij de hoofdlanding worden gevoegd, of dat er op een andere manier voor wordt gezorgd dat de restanten alsnog worden gebruikt. In dat geval kan sprake zijn van eerste gebruik.
- **Onverkocht supermarkt voedsel:** Supermarkten kunnen hun onverkochte producten doneren aan de Voedselbank. Om te beoordelen of hier sprake kan zijn van eerste gebruik is onder andere belangrijk dat de producten nog houdbaar zijn en in goede staat verkeren voordat ze worden gedoneerd. Supermarkten moeten ervoor zorgen dat de producten op een veilige manier worden overgedragen.
- **Restpartijen geneesmiddelen bij de apotheek:** Hierbij gaat het om geneesmiddelen die eerder door apothekers zijn besteld en die onder gecontroleerde omstandigheden in de apotheek zijn bewaard, maar niet langer nodig zijn voor eigen patiënten. Via het digitale platform PharmaSwap

kunnen apotheken de geneesmiddelen die zij overhebben, en die voldoen aan alle vereisten, aanbieden aan een andere apotheek die het geneesmiddel nodig heeft. In dat geval kan sprake zijn van eerste gebruik.

6.2.1.2 Hergebruik

De term 'hergebruik' is gedefinieerd in artikel 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."

Bij hergebruik gaat het om materialen die voor een specifiek doel geproduceerd zijn en die na hun eerste levensduur opnieuw gebruikt worden voor hetzelfde gebruiksdoel. Denk bijvoorbeeld aan een stoel die opnieuw gebruikt wordt als stoel of een lamp die opnieuw als lamp dient.

Voorbeeldkader

In de poetsdoeken-zaak (ABRvS 1 februari 2006, [ECLI:NL:RVS:2006:AV0916](#)) 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. Dus waren de poetsdoeken geen afvalstof.

In het CMP staat het onderwerp [Reparatie en hergebruik](#). Hier worden veel gestelde vragen over wet- en regelgeving op dit gebied beantwoord. Dit onderwerp van het CMP bevat geen bindende toetsingskaders.

Een controle bij hergebruik

Aandachtspunt 5 uit het toetsingskader Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP:

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

Een controle kan gebruikt worden als 'normale handeling' om na te gaan of sprake is van voortgezet gebruik in de vorm van hergebruik. Daarnaast kan een controle worden gebruikt als nuttige toepassing bij voorbereiding voor hergebruik om na te gaan of een afvalstof niet langer een afvalstof hoeft te zijn. Als de houder het materiaal heeft afgedankt is de controle een afvalhandeling in de vorm van een nuttige toepassing (zie paragraaf 2.5.2 en 4.2 voor meer informatie over dit onderwerp).

Voorbeeldkader

- In de uitspraak huiskamerinzameling (ABRvS van 20 februari 2019, [ECLI:NL:RVS:2019:543](#)) kent de Raad van State betekenis toe aan de wijze waarop de kleding wordt ingezameld. Bij inname wordt gecontroleerd of hergebruik volgens de oorspronkelijk bestemming mogelijk is. Niet-herdraagbare kleding wordt hierbij niet geaccepteerd. Hierdoor oordeelde de Raad van State dat er geen sprake is van afvalstoffen, maar van hergebruik.
- In de uitspraak Babylon (ABRvS van 1 oktober 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:4665](#)) werden kledingstukken niet voorafgaand bij inname gecontroleerd. Hier is daarom sprake van het inzamelen van afvalstoffen. Een kledingstuk zou na ~~inzameling~~ door een controle de einde-afvalstatus kunnen krijgen.²²

²² De Kra is in 2025 gewijzigd op het gebied van textiel. De uitgangspunten in deze uitspraken zijn nu ook opgenomen in artikel 22 quinquies lid 2 en 3 van de [Kra](#).

6.2.1.3 Ander gebruik

Bij ander gebruik gaat het om materialen die voor een specifiek doel geproduceerd zijn en die na hun eerste levensduur opnieuw gebruikt worden voor een ander gebruiksdoel dan het oorspronkelijke gebruiksdoel.

Voorbeeldkader

- Een fiets die verder gebruikt wordt als kunstobject.
- Een oude tafel waar een bankje van gemaakt is.
- Een jampot waar een lamp van gemaakt is.
- Placenta gebruikt voor diagnostiek onderzoek.

Checklist

- ✓ Voordat een volgende stap genomen kan worden moet worden aangetoond dat het gebruik door de houder is afgerond, maar dat de houder niet de intentie heeft zich van het materiaal te ontdoen. Toon aan wat de intentie van de houder is met het materiaal. Dit kan bijvoorbeeld via een koopovereenkomst, of door de manier waarop het materiaal wordt opgeslagen, vervoerd of behandeld.
- ✓ Beschrijf om welke vorm van voortgezet gebruik (eerste gebruik, hergebruik of ander gebruik) het gaat. Deze omschrijving moet voldoende specifiek zijn.

Is gebruik door de houder afgerond zonder ontdoen? - Conclusie

- Het antwoord op bovenstaande vraag is '**ja**': Vervolg de beoordeling door te toetsen aan de drie toetsingsgronden voor voortgezet gebruik, zie **stap 3** hieronder.
- Het antwoord op bovenstaande vraag is '**nee**': Dan komt het materiaal niet in aanmerking voor voortgezet gebruik. In **hoofdstuk 3** kan worden beoordeeld welke beoordelingsroute wel van toepassing is.

6.3 Stap 3: Voldoet het materiaal aan de toetsingsgronden?

Figuur 31: Derde stap van de beoordeling afvalstof of voortgezet gebruik



Om te helpen bij het beantwoorden van de vraag of sprake is van een afvalstof of voortgezet gebruik zijn in Nederland drie toetsingsgronden ontwikkeld.

De toetsingsgronden:

- ✓ 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.

Hieronder zijn de toetsingsgronden achtereenvolgens uitgelegd. Er moet aan **alle** toetsingsgronden worden voldaan om tot een positieve voortgezet gebruik beoordeling te kunnen komen. Zoals in paragraaf 1.4.1.3 aangegeven moet een beoordeling altijd per geval plaatsvinden aan de hand van alle feiten en omstandigheden van het individuele geval.

6.3.1 Toetsingsgrond zeker gebruik

Figuur 32: Toetsingsgrond zeker gebruik van de beoordeling afvalstof of voortgezet gebruik



Geschikt voor de beoogde toepassing

De kern van deze eerste toetsingsgrond is dat het gebruik niet slechts mogelijk is, maar dat het gebruik ook zeker is. Hierbij is van belang wat de beoogde toepassing is. Soms is er nog geen sprake van een bestaande, gebruikelijke toepassing. Juist in een circulaire economie moet het mogelijk zijn om bestaande grondstoffen op een nieuwe, andere, manier in te zetten. In zo'n geval moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het gaat om een functionele toepassing. Een toepassing is functioneel wanneer deze technisch en economisch een echte, aantoonbare functie heeft en niet enkel in het leven is geroepen om te voorkomen dat een materiaal als afvalstof wordt beschouwd.

Daarnaast moet duidelijk worden gemaakt dat het materiaal wat betreft de aard, eigenschappen en samenstelling geschikt is voor de beoogde toepassing. Met de aard en eigenschappen worden de kenmerken en gedragingen van het materiaal bedoeld onder verschillende omstandigheden en gedurende het gehele proces. Met de samenstelling worden alle fysische en chemische componenten bedoeld waaruit het materiaal bestaat. Er moet inzichtelijk worden gemaakt hoe gegarandeerd wordt dat het materiaal geschikt is.

Voorbeeldkader

- In het arrest Shell (HvJ-EU 12 maart 2013, zaken C-241/12 en C-242/12, [ECLI:EU:C:2013:821](#)) was één 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.
- 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 nodig reparaties vooraf uit te voeren zodat niets het hergebruik in de weg staat.

Het materiaal mag geen last zijn

De achterliggende reden voor deze toetsingsgrond is dat duidelijk moet zijn dat het materiaal voor de houder geen last is. Is het materiaal wel een last, dan bestaan aan afvalstoffen gerelateerde risico's. Denk daarbij aan het risico dat het materiaal onbeheerd wordt achterlaten, of op een onverantwoorde manier wordt gebruikt in een toepassing waarvoor het materiaal om milieutechnische redenen ongeschikt is. Dit kan schadelijke gevolgen voor het milieu of de volksgezondheid hebben, maar kan ook leiden tot het verspillen van grondstoffen.

Voorbeeldkader

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](#)) oordeelde het HvJ-EU:

“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].”

Bestaande of nieuwe markt

Er moet sprake zijn van een markt voor het materiaal. Of er een markt is 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. Als er al geruime tijd een markt aanwezig is, dan is hiermee voldoende aangetoond dat er sprake is van een bestaande markt.

Voorbeeldkader

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, voldoende aangetoond dat er sprake is van een bestaande markt.

Als het gaat om een nieuwe functionele toepassing waarvoor een markt in ontwikkeling is, moet voldoende aannemelijk worden gemaakt dat het materiaal gebruikt gaat worden. Dit kan onder andere worden gedaan door middel van schriftelijke afspraken zoals intentieverklaringen.

Toelichtingskader: Intentieverklaring

Is er sprake van een nieuwe markt? Dan kan bijvoorbeeld de intentieverklaring worden gebruikt om het bestaan van deze markt aan te tonen. Uit de specifieke feiten en omstandigheden moet opgemaakt worden in hoeverre een intentieverklaring tegemoetkomt aan de eis dat er sprake is van een markt. De intentieverklaring moet in ieder geval duidelijk maken:

- Wat de status is van de verklaring: Juridisch bindend, niet-bindend of deels bindend?
Soms bevat een intentieverklaring wél één of meer verplichtingen. Dit zijn sterke aanwijzingen voor het bestaan van een markt.
- Wat het doel en de reikwijdte is: Omschrijving van het project, de samenwerking of de transactie waarvoor de verklaring is bedoeld. Wat is het product? Wordt alles wat de leverancier produceert afgenomen of een deel? Hoe groot is het percentage? Etc.
- Is de intentie afhankelijk van gestelde voorwaarden? Welke zijn dit?
- Is de afnemer al een transactie aangegaan met het oog op afname (bijvoorbeeld een investering)? Zijn er al andere afspraken over de prijs?
- Wat is de looptijd van de intentieverklaring en onder welke voorwaarden kan deze worden beëindigd?
- Datering en ondertekening.

Voorbeeldkader

De rechtbank van Den Haag ([ECLI:NL:RBDHA:2022:14577](#)) heeft in een uitspraak over de afvalstatus van een materiaal geconcludeerd dat de bijgevoegde overeenkomst te vrijblijvend was om voldoende zekerheid te bieden dat het materiaal ook daadwerkelijk gebruikt zal gaan worden. Uit de overeenkomst volgde slechts dat vrijkomende materialen die niet binnen het desbetreffende project kunnen worden hergebruikt, worden afgegeven aan een erkende inzamelaar van bedrijfsafvalstoffen:

"Gelet hierop is onder andere niet duidelijk wat er precies binnen het project wordt hergebruikt, onder welke voorwaarden, om hoeveel en welke stoffen het daarbij zou gaan, welke samenstelling deze stoffen moeten hebben, en hoe lang deze stoffen uiterlijk mogen worden opgeslagen voordat ze moeten worden hergebruikt (of ingezameld). Op basis van de overeenkomst staat het eiseres bovendien vrij om de stoffen ook aan derden aan te bieden of elders te (her)gebruiken. De intentie om de stoffen binnen het project te hergebruiken is al met al dus te vrijblijvend om van voldoende zekerheid van hergebruik te kunnen spreken."

Inzicht in de keten

Een materiaal gaat niet altijd rechtstreeks van de producent naar de uiteindelijke afnemer. Wanneer er tussenhandelaren in het spel zijn, is het niet altijd eenvoudig om te checken of er daadwerkelijk een markt is voor het aangeboden materiaal. In zo'n situatie moet inzicht in de gehele keten van leverancier tot uiteindelijke afnemer gegeven worden. Als duidelijk is dat een tussenhandel gebruikelijk is, en levering aan eindgebruikers vaststaat, is aangetoond dat er sprake is van een markt.

Voorbeeldkader

- 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.
- In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State in de Sunoilzaak (ABRvS 3 oktober 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3219](#)) stond vast dat glycerinewater al lange tijd daadwerkelijk door vergisters (de eindgebruikers) werd afgenomen tegen betaling en daarna toegepast. 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.

Hoeveelheid

Komt de aangeboden hoeveelheid overeen met de vraag naar het materiaal? Als de aangeboden hoeveelheid de vraag overstijgt, kan dat een aanwijzing zijn dat er niet voldoende markt aanwezig is voor het materiaal. Wanneer een deel van het materiaal dat vrijkomt of ontstaat niet afgezet kan worden, dan is het gebruik van deze fractie niet zeker en is deze fractie een afvalstof. Dit geldt niet voor de fractie die wel afgezet kan worden.

Opslag

Worden de materialen eerst opgeslagen? Een langdurige opslag van een grote hoeveelheid aangeboden materiaal kan betekenen dat er onvoldoende markt is. Dit is een aanwijzing dat sprake is van een afvalstof. Bij langjarige opslag van het materiaal zal de zekerheid van het gebruik moeilijk aantoonbaar zijn.

Wat een normale opslagtermijn is, hangt af van het aangeboden materiaal. Een bodemverbeteraar moet bijvoorbeeld sneller worden toegepast dan een stapel bakstenen. In het algemeen wordt een opslagtermijn van een jaar aangehouden. Voor het voorbeeld van de bodemverbeteraar moet gekeken worden naar de regels van goed landbouwgebruik.

Voorbeeldkader

- 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 zich ontdoet van dit gesteente of voornemens is zich daarvan te ontdoen. Dit omdat het ganggesteente, dat vrijkwam bij de exploitatie van een steengroeve, voor onbepaalde tijd werd opgeslagen in afwachting van een 'eventueel' gebruik. Het gebruik van het ganggesteente was hierdoor niet zeker en dus was sprake van een afvalstof.
- In het arrest Brady (HvJ-EU 3 oktober 2013, C-113/12, [ECLI:EU:C:2013:627](#)) concludeerde het HvJ-EU dat bij de bepaling of drijfmest een afvalstof is mede van belang is dat de opslag van de drijfmest strikt wordt beperkt tot de nodige hoeveelheid voor de voorgenomen bemestingsactiviteiten. De opgeslagen hoeveelheid moet dus in zijn geheel bestemd zijn om te worden gebruikt. Daarnaast mag de opslag van de drijfmest niet langer duren als het seizoensgebonden karakter van de bemestingsactiviteiten. Dit betekent dat de opslag mag duren totdat is voldaan aan de contractuele verbintenissen om de drijfmest te leveren voor het uitrijden ervan tijdens het lopende of komende bemestingsseizoen.

Checklist

- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt wat de **beoogde toepassing** is. Deze omschrijving moet voldoende specifiek zijn.
 - Ondergaat het materiaal een handeling zoals controleren, schoonmaken en/of repareren? Zo ja welke handeling(en)?
 - Is het materiaal bestemd om te worden gebruikt in een productieproces? Beschrijf dit proces.
 - Is het materiaal het eindproduct? Geef aan wat dit eindproduct is en hoe dit wordt gebruikt.
 - Is het materiaal bestemd voor een nieuw ontwikkelde toepassing? Dan moet worden aangetoond dat de toepassing functioneel is. Toon dit bijvoorbeeld aan via testcases en/of testrapporten.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt of de **beoogde toepassing** gebruikelijk is.
 - Wordt het materiaal al ingezet voor de beoogde toepassing? Toon dit bijvoorbeeld aan via werkorders, productielogs en/of facturen.
 - Ligt de inzet van het materiaal voor de beoogde toepassing nog in de toekomst? Toon dit bijvoorbeeld aan via ontwerptekeningen, projectplannen en/of contracten.
- ✓ Wat zijn de **aard, eigenschappen en samenstelling** van het materiaal op het moment van beoordelen? Toon dit bijvoorbeeld aan via laboratoriumanalyses, meetrapporten, materiaalnormen en/of batchnummers.
- ✓ Is het materiaal, gezien de aard, eigenschappen en samenstelling, **geschikt** voor de beoogde toepassing? Toon dit bijvoorbeeld aan via een controlesysteem dat de kwaliteit van het beoogde materiaal garandeert. En/of door middel van de acceptatiecriteria en technische voorschriften van de bedrijven die het materiaal gaan toepassen²³. En/of door middel van de vereiste certificaten, zoals KOMO-en CE-certificaten.
- ✓ Is het materiaal geen **last** voor de houder? Toon dit bijvoorbeeld aan door te laten zien dat er sprake is van een positieve marktwaarde en/of economisch voordeel om het materiaal toe te passen.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt dat er een **bestaande of nieuwe markt** is voor het materiaal. Deze omschrijving moet voldoende specifiek zijn.
 - Is er al geruime tijd een markt aanwezig? Beschrijf deze markt. Via schriftelijke afspraken, bijvoorbeeld een geldend contract en/of facturen, kan worden aangetoond dat de materialen bestemd zijn voor de beschreven markt.
 - Is er sprake van een nieuwe markt? Beschrijf hoe deze markt eruit moet gaan zien. Via schriftelijke afspraken, bijvoorbeeld een intentieverklaring, kan worden aangetoond dat de materialen bestemd zijn voor de beschreven markt.
- ✓ Geef **inzicht** in de gehele **keten**. Toon dit bijvoorbeeld aan door de keten visueel in kaart te brengen tot aan de eindgebruiker. Denk hierbij ook aan de tussenhandelaren.
- ✓ Komt de aangeboden **hoeveelheid** overeen met de vraag naar het materiaal? Toon dit bijvoorbeeld aan via contracten, intentieverklaringen en/of marktonderzoek.
 - Let op: Alleen het deel van het materiaal dat kan worden afgezet/ingezet komt in aanmerking voor een niet-afvalstatus. Voor de overige fractie kan niet aan deze toetsingsgrond worden voldaan en is dus sprake van een afvalstof.

²³ Hierbij moet worden aangetoond dat voldaan wordt aan de contractuele leveringsvoorwaarden en specificaties van de afnemer die gelden voor de beoogde toepassing, zoals eisen aan kwaliteit en samenstelling. Dit kan onder andere inzichtelijk gemaakt worden met analyses van de samenstelling van het materiaal die door producent of afnemer (routinematig) zijn uitgevoerd, en/of door aan te tonen dat het materiaal voldoet aan dezelfde specificaties als andere (vergelijkbare) producten op de markt.

- ✓ Is er sprake van tussentijdse **opslag** van het materiaal? Toon aan hoe lang en waarom het materiaal wordt opgeslagen. Toon dit bijvoorbeeld aan via voorraadbeleid en rapportages, seizoenspatronen en/of transportplanningen.
 - Let op: Een langdurige opslag (of van onbepaalde tijd) van een grote hoeveelheid aangeboden materiaal kan betekenen dat er onvoldoende vraag is naar het materiaal. Daarmee is niet aan deze toetsingsgrond voldaan en is dus sprake van een afvalstof.

Wanneer bovenstaande checklist is doorlopen, waarbij de punten voldoende onderbouwd en toegelicht zijn en de juiste documenten zijn bijgevoegd, kan aan de hand van deze informatie een afweging worden gemaakt of wordt voldaan aan deze toetsingsgrond bij de beoordeling voortgezet gebruik of afvalstof.

Is er sprake van zeker gebruik? - Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**ja**' is, ga dan door naar de **toetsingsgrond rechtmatig gebruik**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**nee**' is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is, kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden.

6.3.2 Toetsingsgrond rechtmatig gebruik

Figuur 33: Toetsingsgrond rechtmatig gebruik van de beoordeling afvalstof of voortgezet gebruik



Deze toetsingsgrond houdt in dat:

- Het materiaal zowel aan de wettelijke eisen volgend uit het stoffen- en productenrecht als aan privaatrechtelijke normen moet voldoen om in aanmerking te komen voor de voortgezet gebruik-status.
- Daarnaast betekent deze toetsingsgrond dat moet worden vastgesteld dat het gebruik over het geheel genomen geen ongunstig effect heeft op het milieu of de volksgezondheid. Deze over het geheel genomen ongunstige effecten voor het milieu en de volksgezondheid worden ook wel aangeduid als onaanvaardbare risico's.

Wat het eerste punt betreft kan er geen compleet overzicht van de geldende en relevante Europese wetgeving, Nederlandse wetgeving en privaatrechtelijke normen bij een afvalstatusbeoordeling, worden gegeven. Welke wetgeving en normen van toepassing zijn, is afhankelijk van de omstandigheden van het concrete geval. In deze paragraaf is kort ingegaan op enkele mogelijkheden. Zie het onderwerp [Overzicht wetgeving in de keten](#) van het CMP voor een completer overzicht van de wetgeving en meer informatie over privaatrechtelijke normen. Ook dit overzicht is niet uitputtend.

Beide punten worden hieronder achtereenvolgend toegelicht. Eerst wordt ingegaan op welke stoffen, mengsels en voorwerpen deze toetsingsgrond van toepassing is. Daarna wordt achtereenvolgend ingegaan op de Europese wetgeving, Nederlandse wetgeving en privaatrechtelijke normen. Vervolgens wordt ingegaan op de ongunstige effecten voor het milieu of de volksgezondheid.

6.3.2.1 Stoffen, mengsels of voorwerpen

In het eerste punt van deze toetsingsgrond gaat het om de toetsing van genormeerde stoffen, mengsels of voorwerpen. **Genormeerde** stoffen zijn stoffen waarvoor in wetgeving waarden zijn opgenomen voor een grens aan concentratie, uitloging of emissie. Er moet worden nagegaan welke genormeerde stoffen in een materiaal aanwezig kunnen zijn op het moment van de afvalstatusbeoordeling. Voor deze stoffen moet altijd worden bekeken of wordt voldaan aan de relevante stoffen- en productwetgeving en privaatrechtelijke normen bij die specifieke toepassing. Hoe omgegaan moet worden met niet-genormeerde stoffen, mengsels of voorwerpen volgt hieronder in paragraaf 6.3.2.5.

Beredeneerde inschatting

In sommige situaties is het bemonsteren en analyseren van alle stoffen opgenomen in wetgeving niet werkbaar. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij stoffenwetgeving zoals de POP-verordening en REACH, waarin zeer veel stoffen zijn opgenomen. Om te bepalen welke genormeerde stoffen aanwezig kunnen zijn kan een beredeneerde inschatting worden gemaakt. De beredeneerde inschatting moet voldoende onderbouwd en toegelicht worden. Het CMP en de [ZZS in Afvalzoeker](#) kunnen helpen bij het maken van een beredeneerde inschatting.

Wanneer eerder in de keten al monsters voor stoffen zijn genomen kunnen deze resultaten worden gebruikt bij het maken van een beredeneerde inschatting over welke genormeerde stoffen aanwezig of juist afwezig kunnen zijn. Bij het maken van een beredeneerde inschatting moet in ieder geval gekeken worden naar:

- De **herkomst** van het materiaal. Welke genormeerde stoffen kunnen in het materiaal aanwezig zijn gekeken naar de herkomst?
- De **verwerking/behandeling** van het materiaal. Welke invloed heeft de gekozen verwerking op de aanwezige genormeerde stoffen, of het ontstaan van nieuwe genormeerde stoffen?

Aandachtspunten bij het maken van een voldoende onderbouwde en beredeneerde inschatting zijn:

- Stoffen (ook als bestanddeel) kunnen opzettelijk of onopzettelijk zijn toegevoegd aan materialen. Bij een onopzettelijke toevoeging kan het bijvoorbeeld gaan om een stof die is ontstaan tijdens het produceren of verwerken van een materiaal.
- De aanwezigheid van genormeerde stoffen wordt beïnvloed door het gekozen **beoordelingsmoment in de keten**. Een materiaal kan een bepaald proces ondergaan waarbij stoffen in het materiaal kunnen worden weggehaald of omgezet. Dit omzetten kan ertoe leiden dat eerder aanwezige genormeerde stoffen verdwijnen of dat nieuwe genormeerde stoffen ontstaan die eerder nog niet aanwezig waren. De beredeneerde inschatting zal moeten worden gemaakt voor het gekozen beoordelingsmoment in de keten en de genormeerde stoffen die op dat moment aanwezig kunnen zijn. (Zie voor het belang van het kiezen van het juiste beoordelingsmoment in de keten paragraaf 2.5.)

Voorbeeldkader

In een beredeneerde inschatting wordt ook opgenomen welke stoffen kunnen worden uitgesloten:

- Pathogenen zijn niet te verwachten als een materiaal bij **hoge temperatuur** verhit is en de omstandigheden voor groei vervolgens voorkomen worden.

Let op: Soms volgt uit wet- en regelgeving dat specifieke stoffen moeten worden bemonsterd en geanalyseerd om te achterhalen of deze (in hogere mate dan de grenswaarde) aanwezig zijn in het materiaal. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn bij bepaalde productwetgeving. Of de aanwezigheid en/of concentratie van bepaalde stoffen bepaald moet worden volgt uit de wetgeving. Het maken van een beredeneerde inschatting volstaat dan niet om te bepalen welke genormeerde stoffen aanwezig kunnen zijn.

Analyse

Nadat doormiddel van een beredeneerde inschatting is vastgesteld welke genormeerde stoffen aanwezig zijn, moet voor elk van deze stoffen afzonderlijk worden beoordeeld of deze voldoen aan de stoffen- en productwetgeving en privaatrechtelijke normen. Voor sommige stoffen gelden in de wetgeving maximale concentraties. In deze gevallen moet worden aangetoond dat deze stoffen niet boven deze maximale concentratie uitkomen.

Het kan voorkomen dat een stof niet goed te meten is. Een alternatief om te bepalen of de stof de norm niet overschrijdt, is het meten van de concentratie van een element (zoals chloor of fluor) van de stof. Op basis van de concentratie van het element kan dan de maximaal aanwezige concentratie van de stof worden berekend. Voor deze berekening moet gebruik worden gemaakt van de atoommassa van het element, de molecuulmassa van de stof en de molecuulsamenstelling.

Voorbeeldkader

Het element broom is aanwezig in de stof tetrabroomdifenylether. Deze stof is opgenomen in bijlage I van de POP-verordening. De molecuulformule van de stof is $C_{12}H_6Br_4O$ en de molecuulmassa is 486 g/mol. De massa aan broom in tetrabroomdifenylether is 320 g/mol. Bij een gemeten concentratie van 1,0 mg/kg aan broom betekent dit dat de concentratie van tetrabroomdifenylether maximaal 1,5 mg/kg kan zijn. De maximale concentratie voor tetrabroomdifenylether is als alle broom onderdeel is van tetrabroomdifenylether.

Op eenzelfde manier kan met de gemeten concentratie 1,0 mg/kg broom ook de maximale concentratie voor pentabroomdifenylether worden berekend. De molecuulformule van pentabroomdifenylether is $C_{12}H_5Br_5O$ met een massa van 565 g/mol. De massa aan broom in pentabroomdifenylether is 400 g/mol. Dit geeft een maximale concentratie van 1,4 mg/kg.

Wanneer eerder in de keten al een stof is gemeten en het aannemelijk is dat er geen omzetting heeft plaatsgevonden, dan kan beredeneerd worden dat er geen concentratieverhoging kon plaatsvinden. Het is wel belangrijk dat dit onderbouwd en toegelicht wordt.

6.3.2.2 Europese wet- en regelgeving

Om te bepalen of sprake is van voortgezet gebruik moet gecheckt worden of aan alle producteisen, die voor het materiaal -als product- gelden is voldaan. Europese verordeningen gelden rechtstreeks voor iedereen en staan in de hiërarchie van wetten boven Nederlandse wet- en regelgeving. Europese richtlijnen zijn geïmplementeerd in het Nederlandse recht.

Hieronder wordt ingegaan op twee belangrijke verordeningen voor de afvalstatusbeoordeling. Eerst wordt gekeken naar de POP-verordening en vervolgens naar REACH. Tot slot wordt kort ingegaan op verordeningen gericht op specifieke materialen.

POP-verordening

Bij de afvalstatusbeoordeling is de POP-verordening (Verordening (EU) 2019/1021) van belang. 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. In bijlage I zijn de specifieke POP's met hun grenswaarden en eventuele andere specificaties opgenomen. Wanneer een stof in een materiaal boven deze grenswaarde uitkomt, is het materiaal een afvalstof en moet als zodanig worden verwerkt.
- Op basis van artikel 7 van de POP-verordening moeten materialen die geheel of gedeeltelijk uit een in bijlage IV van de POP-verordening vermelde stof bestaan, of daarmee verontreinigd zijn, als afvalstof worden verwijderd of nuttig toegepast. Hierbij moeten de POP's worden vernietigd of onomkeerbaar worden omgezet, zodat het resterende afval en de vrijkomende stoffen geen kenmerken van POP's vertonen.

REACH

Bij de afvalstatusbeoordeling is REACH (Verordening (EG) Nr. 1907/2006) van belang. 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, die niet schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid of het milieu. Het gaat hierbij om afzonderlijke stoffen én om stoffen die zijn opgenomen in voorwerpen. Om dit mogelijk te maken moeten bepaalde gegevens worden geregistreerd en gedeeld met het Europees Agentschap voor Chemische Stoffen. Zo mogen op grond van bijlage XIV bepaalde stoffen alleen worden gebruikt nadat daarvoor een autorisatie is verleend, en mogen bepaalde stoffen op grond van bijlage XVII niet of beperkt worden gebruikt.

Let op: Een REACH-registratie zegt niet dat het materiaal automatisch daardoor geen afval is. Voldoen aan de vereisten uit REACH is slechts een onderdeel van de beoordeling voortgezet gebruik of afvalstof.

Voorbeeldkader

In het arrest TPS NOLO (Geobal) (HvJ-EU 14 maart 2019, C-399/17, ECLI:EU:C:2019:200) oordeelde het HvJ-EU dat de 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.

Als een materiaal gevaarlijke stoffen bevat of als gevaarlijk wordt ingedeeld, betekent dit niet automatisch dat een materiaal daarmee een afvalstof is (zie ook paragraaf 2.4.1, doelstelling 1 van de Kra). Er zijn veel materialen die zeer zorgwekkende stoffen (ZZS) bevatten en als gevaarlijk worden ingedeeld, maar die gewoon in de handel mogen worden gebracht, zolang aan de geldende wetgeving wordt voldaan.

Verordeningen voor specifieke materialen

Het Europese recht bevat verordeningen voor specifieke materialen. Denk bijvoorbeeld aan:

- de Batterijenverordening ([Verordening \(EU\) 2023/1542](#)),
- de Verordening voedselcontactmaterialen ([Verordening \(EG\) nr. 1935/2004](#)), en
- de Cosmeticaverordening ([Verordening \(EG\) nr. 1223/2009](#)).

Bij een afvalstatusbeoordeling moet per geval worden uitgezocht welke Europese wetgeving van toepassing is. Het komt regelmatig voor dat er per onderwerp meerdere verordeningen van toepassing zijn. Zo gelden er voor het recycleren van voedselcontactmateriaal ook specifieke normen in [Verordening \(EG\) nr. 10/2011](#).

6.3.2.3 Nederlandse wet- en regelgeving

Voor het maken van een afvalstatusbeoordeling wordt, naast de Europese regelgeving, ook gekeken naar de producteisen die in Nederlandse wetgeving gelden. Als de houder het materiaal als niet-afvalstof op de markt wil brengen moet namelijk aan alle producteisen, die voor het materiaal -als product- gelden worden voldaan. Voorbeelden van mogelijk relevante Nederlandse wetgeving bij de beoordeling zijn de [Warenwet](#) en sectorspecifieke wetgeving zoals de [Meststoffenwet](#). Daarnaast kan meer gedetailleerde regelgeving voor specifieke materialen of toepassingen van toepassing zijn, zoals het [Warenwetbesluit elektrisch materiaal](#) of het [Warenwetbesluit attractie- en speeltoestellen 2023](#).

Bij een beoordeling moet per geval worden uitgezocht welke Nederlandse wetgeving van toepassing is.

Voorbeeldkader

In de uitspraak over energiepellets (ABRvS 22 februari 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:483](#)) 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 halogeenvverbindingen niet gebruikt of verkocht mochten worden. Dit op grond van de grenswaarde voor EOX in artikel 2 lid 1 onder b van het [Besluit organisch halogeengehalte van brandstoffen](#). Onder deze omstandigheden zijn de energiepellets een afvalstof.

6.3.2.4 Privaatrechtelijke normen

Naast Europese en Nederlandse wetgeving kunnen ook bedrijven zelf privaatrechtelijke normen van toepassing verklaren voor een sector. Deze normen komen vaak 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 de CEN-, CENELEC- en ISO-normen).

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

Per sector is bepaald hoe moet worden getoetst of een bedrijf voldoet aan de gestelde privaatrechtelijke norm. Soms moet een fabrikant zelf een verklaring toevoegen dat aan alle producteisen wordt voldaan. Denk hierbij aan de CE-markering. In andere gevallen moet een certificeringsprocedure worden doorlopen. Zo'n procedure wordt uitgevoerd door een onafhankelijke privaatrechtelijke organisatie of 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 te vinden in het [Besluit bodemkwaliteit](#). In dat geval is er ook publiekrechtelijk toezicht op de uitvoering van de certificering. Bij een beoordeling moet per geval worden uitgezocht welke privaatrechtelijke normen van toepassing zijn.

6.3.2.5 Geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid

De beoordeling van het tweede punt van de toetsingsgrond rechtmatig gebruik, of wel of niet sprake is van ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid, is vaak mogelijk door aan te tonen of voldaan wordt aan de wet- en regelgeving die geldt voor het materiaal of voor een specifieke toepassing. Helaas bestaat voor de beoordeling of sprake is van ongunstige effecten op milieu of de menselijke gezondheid nog niet voor alle gevallen wet- en regelgeving. Wanneer de voorgenomen toepassing nog niet (volledig) genormeerd is, valt op voorhand niet altijd uit te sluiten dat het gebruik van het materiaal ongunstige gevolgen voor het milieu of de menselijke gezondheid kan hebben. Vanwege het voorzorgsbeginsel en het preventiebeginsel moet dan nader onderzoek plaatsvinden.

Toelichtingskader: Het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel

- Het **preventiebeginsel** is gericht op het voorkomen van milieuproblemen in plaats van het herstellen van de veroorzaakte schade.
- Het **voorzorgsbeginsel** heeft betrekking op risicobeheer. Hierbij mag een bepaald beleid of een bepaalde handeling niet worden nagestreefd als de mogelijkheid bestaat dat dit beleid of deze handeling schade veroorzaakt aan het milieu of de menselijke gezondheid en er nog geen wetenschappelijke consensus over de kwestie bestaat. Zodra er meer wetenschappelijke informatie beschikbaar is, moet de situatie opnieuw worden bekeken. Het voorzorgsbeginsel kan slechts worden ingeroepen in geval van een potentieel risico.

Het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel zijn neergelegd in artikel 191 lid 2 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#). Artikel 4 lid 2 [Kra](#) geeft aan dat lidstaten rekening moeten houden met deze beginselen.

Voorbeeldkader

In het arrest Tronex (HvJ-EU 4 juli 2019, C-624/17, [ECLI:EU:C:2019:150](#)) en het arrest Sappi Austria Produktion en Wasserverband (HvJ-EU 14 oktober 2020, C-629/19, [ECLI:EU:C:2020:824](#)) wordt aangegeven dat uit de vaste rechtspraak van het hof kan worden afgeleid dat bij de uitlegging van 'zich ontdoen van' rekening moet worden gehouden met de doelstelling van de Kra. Het hof geeft in overweging 6 van het arrest Sappi Austria Produktion en Wasserverband aan dat het doel van de Kra is om "de negatieve gevolgen van de productie en het ~~beheer van afvalstoffen~~ voor menselijke gezondheid en milieu tot een minimum te beperken". Verder geeft het hof aan dat deze uitdrukking moet worden uitgelegd in het licht van artikel 191 lid 2 van het [Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie](#), waarin is bepaald dat de Europese Unie in haar milieubeleid naar een hoog niveau van bescherming streeft en dat dit beleid "berust op het voorzorgsbeginsel en het beginsel van preventief handelen".

Dit tweede punt van de toetsingsgrond rechtmatig gebruik vergt een zorgvuldige weging van de verschillende risico's. Voor een zorgvuldige weging van de risico's wordt gekeken naar de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling

Risicoanalyse afvalstatusbeoordeling

Voor het beantwoorden van de vraag of sprake is van ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid bij niet-genormeerde stoffen is in het toetsingskader van het onderwerp Afvalstof of niet-afvalstof van het CMP de [risicoanalyse afvalstatusbeoordeling](#) opgenomen. Bevoegde gezagen moeten rekening houden met het toetsingskader van het CMP bij het maken van een oordeel afvalstof of niet-afvalstof. Dit betekent dat zij de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling moeten volgen, tenzij er een gegronde reden is om dit niet te doen.

Bedrijven hebben deze verplichting niet. Dit betekent dat het een bedrijf bij het maken van een zelfbeoordeling vrij staat om op een andere manier aan te tonen dat bij niet-genormeerde stoffen geen sprake is van risico op ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid. Aan bedrijven wordt geadviseerd om de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling wel te volgen. Indien een bedrijf toch een andere methode gebruikt moet zowel worden aangetoond dat de gekozen methode geschikt is én dat wordt voldaan aan die andere methode. Hoe de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling moet worden uitgevoerd is uitgelegd in **hoofdstuk 7**.

De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling geeft duidelijkheid aan bedrijven en bevoegd gezag of de toepassing van het materiaal met de niet-genormeerde zorgstof aanvaardbaar is. Dit 'aanvaardbaar zijn' betekent dat er geen aanleiding is om het materiaal aan te merken als afvalstof voor die specifieke toepassing, terwijl er in het materiaal een concentratie van een niet-genormeerde zorgstof aanwezig is. Hierbij moet rekening worden gehouden met alle feiten en omstandigheden van het geval op het moment van beoordelen.

Checklist

- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt aan welke:
 - **Europese verordeningen**²⁴,
 - **Nederlandse wetgeving**, en
 - **privaatrechtelijke normen**,moet worden getoetst. Deze beschrijving moet voldoende specifiek zijn. Toon dit bijvoorbeeld aan door in een overzicht de van toepassing zijnde verplichtingen volgend uit de verordeningen, wetgeving en normen op te nemen.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt welke **genormeerde stoffen, mengsels of voorwerpen** moeten worden getoetst. Deze omschrijving moet voldoende specifiek zijn. Toon dit bijvoorbeeld aan door in een overzicht de verplicht te meten stoffen (volgend uit de wetgeving vastgesteld in het punt hierboven) op te nemen. Daarnaast kan ook een onderbouwde en beredeneerde inschatting worden toegevoegd voor het vaststellen van de overige te toetsen stoffen, zoals die volgend uit REACH en de POP-verordening.
- ✓ Toon aan dat wordt voldaan aan de verplichtingen volgend uit de Europese verordeningen, Nederlandse wetgeving en privaatrechtelijke normen. Toon dit bijvoorbeeld aan door de hierboven vastgestelde lijst met stoffen en daarbij horende verplichtingen te vergelijken met resultaten uit **laboratoriumanalyses en/of meetrapporten**. Toon dit bijvoorbeeld aan door de vereiste **certificaten**, zoals KOMO-en CE-certificaten, bij te voegen.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt of er **niet-genormeerde stoffen** aanwezig zijn in het materiaal. Deze beschrijving moet voldoende specifiek zijn. Voor de beschrijving kan bijvoorbeeld gebruik worden gemaakt van laboratoriumanalyses en/of meetrapporten.
- ✓ Zitten er in het materiaal niet-genormeerde stoffen? Voer dan een risicoanalyse uit, zoals de **risicoanalyse afvalstatusbeoordeling** in hoofdstuk 7. Zie **hoofdstuk 7** voor het vervolg van dit punt van deze checklist.

Wanneer bovenstaande checklist is doorlopen, indien van toepassing in samenhang met hoofdstuk 7, waarbij de punten voldoende onderbouwd en toegelicht zijn en de juiste documenten zijn bijgevoegd, kan aan de hand van deze informatie een afweging worden gemaakt of wordt voldaan aan toetsingsgrond rechtmatig gebruik van de beoordeling voortgezet gebruik of afvalstof.

Is sprake van rechtmatig gebruik? – Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag 'ja' is, ga dan door naar de **toetsingsgrond voldoende hoogwaardig gebruik**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag 'nee' is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden.

²⁴ Is REACH bijvoorbeeld van toepassing? Ga dan na of:

- sprake is van een autorisatie-plichtige stof uit bijlage XIV;
- sprake is van een beperking voor de stoffen, mengsels of voorwerpen op grond van bijlage XVII;
- een REACH-registratie vereist is.

Is de POP-verordening bijvoorbeeld van toepassing? Ga dan na of:

- het materiaal één of meerdere stoffen uit bijlage IV bevat;
- het materiaal één of meerdere stoffen uit bijlage I bevat.

6.3.3 Toetsingsgrond voldoende hoogwaardig gebruik

Figuur 11: Toetsingsgrond voldoende hoogwaardig gebruik van de beoordeling afvalstof of voortgezet gebruik



De minimumstandaard en de afvalhiërarchie zien toe op de vraag of de voorgenomen toepassing van het materiaal wenselijk is vanuit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie (zie ook paragraaf 2.4.1, doelstellingen van de Kra). Dit omdat, ook wanneer een bepaald materiaal in beginsel zeker en rechtmatig kan worden gebruikt, de voorgestelde toepassing niet altijd de beste toepassing is vanuit het oogpunt van de bescherming van hulpbronnen.

Als materialen niet hoogwaardig genoeg worden gebruikt, heeft het voorgenomen gebruik 'over het geheel genomen' ongunstige effecten voor het milieu en/of de menselijke gezondheid. In dat geval is sprake van een afvalstof. Via het afvalstoffenrecht kan dan een verwerking worden afgedwongen die wel voldoende hoogwaardig is.

Of wordt voldaan aan de toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik' moet om deze reden worden beantwoord met behulp van het CMP. Dit moet door het voorgenomen gebruik te vergelijken met de **minimumstandaard** in het 'Toetsingskader hoogwaardige verwerking' van het materiaal in het betreffende keten- of afvalplan van het CMP. Er wordt niet aan de toetsingsgrond 'voldoende hoogwaardig gebruik' voldaan wanneer het materiaal laagwaardiger wordt toegepast dan de voor dat materiaal vastgestelde minimumstandaard uit het van toepassing zijnde keten- of afvalplan. Als het voorgenomen gebruik gelijkwaardig of hoogwaardiger is dan de minimumstandaard, dan is het gebruik wel voldoende hoogwaardig.

In uitzonderlijke gevallen is het hoogwaardiger toepassen dan de minimumstandaard niet toegestaan (bijvoorbeeld bij specifieke soorten ziekenhuisafval), als dit het geval is dan is dit aangegeven in de betreffende minimumstandaard.

Voorbeeldkader

- Is de minimumstandaard recycling, maar is het voorgenomen gebruik van het materiaal als brandstof? Dan is het gebruik niet hoogwaardig genoeg en moet het materiaal een afvalstof worden. Op die manier zorgt de afvalwetgeving ervoor dat het materiaal wel gerecycled wordt.
- Als de minimumstandaard andere nuttige toepassing is, dan zijn zowel gelijkwaardige toepassingen (andere nuttige toepassingen) als hoogwaardigere toepassingen (recycling en voorbereiding voor hergebruik) voldoende hoogwaardig.

Als er geen minimumstandaard beschikbaar is voor het materiaal moet gekeken worden naar het algemene beleid van het CMP in samenhang met de **afvalhiërarchie**. De afvalhiërarchie volgt uit artikel 4 lid 1 Kra, en is in Nederland geïmplementeerd in artikel 10.4 [Wm](#). Deze afvalhiërarchie is vervolgens nader uitgewerkt in het CMP (zie onderstaande afbeelding). De afvalhiërarchie biedt het kader voor de beoordeling van de hoogwaardigheid van het gebruik. Aan de hand hiervan wordt beoordeeld of het als afvalstof een voldoende hoogwaardige verwerking zou zijn geweest om te worden vergund.

Leidt de voorgenomen toepassing van het materiaal tot een 'laagwaardigere' toepassing terwijl er in de praktijk en vanuit grondstoffenefficiëntie gezien een betere toepassing beschikbaar is? Dan is sprake van verspilling van grondstoffen en is de toepassing niet voldoende hoogwaardig. Vanuit het oogpunt van grondstoffenefficiëntie is dan immers sprake van een milieunadeel. In dat geval is sprake van een afvalstof. Via het afvalstoffenrecht kan dan een voldoende hoogwaardige verwerking worden afgedwongen.

Figuur 35: Afvalhiërarchie zoals opgenomen in het CMP

Hoofdingdeling CMP	Trede afvalhiërarchie in het CMP
Geen afval	a. Preventie / hergebruik
Nuttige toepassing van afval	b. Voorbereiding voor hergebruik
	c1. Recycling van het oorspronkelijke materiaal in een gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal vergelijkbare toepassing, waaronder mechanische recycling en chemische recycling in de vorm van 'dissolutie' en 'monomeer chemische recycling' (zoals bijvoorbeeld solvolyse of thermische-drukhydrolyse) maar niet 'chemische recycling via basischemicaliën' (*)
	c2. Recycling van het oorspronkelijke materiaal in een niet gelijke of wat betreft de vereiste kwaliteit van het materiaal niet vergelijkbare toepassing en/of chemische recycling via basischemicaliën (*)
	d. Andere nuttige toepassing, waaronder energierugwinning
Verwijdering van afval	e1. Verbranden als vorm van verwijdering
	e2. Storten of lozen

(*) Naast deze vormen van recycling kent het CMP ook nog de term 'recyclingstandaard'. Dit is een vorm die in het algemeen valt onder c1 of c2 of bestaat uit een combinatie daarvan, maar die in het betreffende afval- of ketenplan expliciet als 'recyclingstandaard' is aangemerkt. Op de consequenties van het aanmerken van een vorm van verwerking als recyclingstandaard wordt in het onderwerp 'Vormen van recycling beoordelen' verder in gegaan.

Checklist

- ✓ Valt het materiaal onder een keten- of afvalplan van [het CMP](#), als het een afvalstof zou zijn? Geef aan welk keten- of afvalplan dit is en welke **minimumstandaard** hier staat opgenomen.
- ✓ Valt het materiaal niet onder een keten- of afvalplan als het een afvalstof zou zijn? Dan is de **afvalhiërarchie** in het CMP van toepassing. Toon in dat geval aan welke trede van de [afvalhiërarchie](#) voor verwerking van het materiaal gebruikelijk is via bijvoorbeeld industrie-standaarden, branchegegevens, verklaringen van afvalverwerkers en/of LCA's.
- ✓ Duidelijk moet worden gemaakt dat de **beoogde toepassing minstens even hoogwaardig** is als de minimumstandaard of de toepasselijke trede van de afvalhiërarchie bij een gebruikelijke toepassing. Deze beschrijving moet voldoende specifiek zijn.

Wanneer bovenstaande checklist is doorlopen, waarbij de punten voldoende onderbouwd en toegelicht zijn en de juiste documenten zijn bijgevoegd, kan aan de hand van deze informatie een afweging worden gemaakt of wordt voldaan aan deze toetsingsgrond bij de beoordeling voortgezet gebruik of afvalstof.

Is sprake van voldoende hoogwaardig gebruik? – Conclusie

- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**ja**' is, ga dan door naar **paragraaf 6.4**.
- Als het antwoord op bovenstaande vraag '**nee**' is, dan is sprake van een **afvalstof**. Het materiaal moet als afvalstof worden verwerkt. Nadat het materiaal als afvalstof verwerkt is kan eventueel opnieuw een beoordeling gemaakt worden. Voor deze beoordeling moet de **einde-afvalroute** gevolgd worden.

6.4 Conclusie voortgezet gebruik of een afvalstof

Figuur 126: Conclusie van de beoordeling afvalstof of voortgezet gebruik



Als het materiaal voldoet aan alle stappen en toetsingsgronden van de beoordeling voortgezet gebruik, dan is sprake van voortgezet gebruik. Als het materiaal niet voldoet aan één of meer stappen en/of toetsingsgronden van de beoordeling voortgezet gebruik, dan is het materiaal een afvalstof. Na het afronden van de beoordeling komt de houder of het bevoegd gezag tot een conclusie:

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

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

7. Risicoanalyse afvalstatusbeoordeling

Leeswijzer: Dit hoofdstuk gaat over de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling. Allereerst wordt ingegaan op de totstandkoming en het belang van de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling. Vervolgens wordt in paragraaf 7.1 de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling doorlopen. Dit gebeurt aan de hand van drie stappen die achtereenvolgens worden besproken in de paragrafen. Paragraaf 7.1.1 gaat in op de vraag welke zorgstoffen moeten worden meegenomen in de beoordeling. Paragraaf 7.1.2 gaat in op het bepalen van de concentratie van niet-genormeerde zorgstoffen. Tot slot wordt in paragraaf 7.1.3 bepaald of de concentratie aan niet-genormeerde zorgstoffen aanvaardbaar is of niet.

Eén van de voorwaarden waaraan moet zijn voldaan om te beoordelen of sprake is van een niet-afvalstof, is dat het gebruik van de materialen over het geheel genomen geen ongunstige effecten mag hebben voor het milieu of de menselijke gezondheid. Dit komt terug in voorwaarde d van artikel 1.1 lid 4 en artikel 1.1 lid 6 Wm en is een wettelijke invulling van het preventiebeginsel en het voorzorgsbeginsel (zie voor meer informatie over deze beginselen paragraaf 4.3.4, 5.1.4.5 en/of paragraaf 6.3.2.5).

Deze voorwaarde is niet nader ingevuld in wetgeving. In de praktijk was vraag naar een toetsingskader om hier invulling aan te geven. Met name wanneer de materialen stoffen bevatten waarvoor in de stof- en productwetgeving (nog) geen grenswaarden zijn opgenomen die relevant zijn voor de beoogde toepassing (hierna: niet-genormeerde stoffen). De niet-genormeerde stoffen worden ook wel aangeduid als 'de overige risico's'. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling kan worden gebruikt bij de beoordelingsroutes op de volgende punten:

- Einde-afval in voorwaarde d (paragraaf 4.3.4);
- Bijproduct in voorwaarde d (paragraaf 5.1.4.5); en
- Voortgezet gebruik in de toetsingsgrond 'rechtmatig gebruik' (paragraaf 6.3.2.5).

Toelichtingskader: Opstellen risicoanalyse afvalstatusbeoordeling

In de wetsgeschiedenis en de rechtspraak wordt geen nadere invulling gegeven aan voorwaarde d. Om deze reden is in het CMP voor niet-genormeerde zorgstoffen een [toetsingskader](#) opgesteld dat gehanteerd moet worden om te beoordelen of voor overige risico's is voldaan aan de voorwaarde dat de materialen geen ongunstige effecten hebben op het milieu of de menselijke gezondheid. Dit is de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling. Het uitvoeren van de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling is voldoende voor de beoordeling van de overige risico's. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling is in deze handreiking verder uitgewerkt en toegelicht.

Bij het opstellen van de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling in het CMP, en de toelichting hierop in deze handreiking, is rekening gehouden met eerdere ervaringen met het uitvoeren van de risicoanalyse die gold onder het Landelijk afvalbeheerplan (LAP). Hierbij is gebruik gemaakt van enkele concrete casussen met terugkoppelingen vanuit het veld. Daarnaast is bij de uitwerking voor de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling zoveel mogelijk aangesloten bij bekende gegevens en kaders. Tot slot is bij het opstellen van de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling gebruik gemaakt van de richtlijnen en de [Mededeling](#) van de Europese Commissie over de toepassing van het voorzorgsbeginsel.

Bevoegde gezagen moeten rekening houden met het toetsingskader van het CMP bij het maken van een oordeel afvalstof of niet-afvalstof. Dit betekent dat zij de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling moeten volgen, tenzij er een gegronde reden is om dit niet te doen. Bedrijven hebben deze verplichting niet. Dit betekent dat het een bedrijf bij het maken van een zelfbeoordeling vrij staat om op een andere manier aan te tonen dat bij niet-genormeerde stoffen geen sprake is van risico op ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid. Aan bedrijven wordt geadviseerd om de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling wel te volgen. Als een bedrijf toch een andere methode gebruikt moet zowel worden aangetoond dat de methode geschikt is én dat wordt voldaan aan die andere methode. Deze handreiking is geen verplicht toetsingskader, maar uitsluitend bedoeld als toelichting bij het toetsingskader van het CMP en biedt extra ondersteuning aan de praktijk.

Het belang van de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling

De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling heeft als doel duidelijkheid te geven over de vraag of sprake is van ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid bij niet-genormeerde zorgstoffen. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling geeft duidelijkheid aan bedrijven en bevoegd gezag of de toepassing van het materiaal met de niet-genormeerde zorgstof aanvaardbaar is. Dit 'aanvaardbaar zijn' betekent dat er geen aanleiding is om het materiaal aan te merken als afvalstof voor die specifieke toepassing als gevolg van de aanwezigheid van een (bepaalde concentratie) niet-genormeerde zorgstof. Hierbij moet rekening worden gehouden met alle feiten en omstandigheden van het geval op het moment van beoordelen.

Het gebruik van de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling voor het beoordelen van niet-genormeerde zorgstoffen in materialen zorgt ervoor dat wordt voorkomen dat:

- De aanwezigheid van niet-genormeerde zorgstoffen buiten beschouwing wordt gelaten, omdat niet duidelijk is hoe deze moeten worden beoordeeld.
- De aanwezigheid van niet-genormeerde zorgstoffen direct leidt tot een oordeel dat sprake is van een afvalstof.

Deze situaties zijn beide niet wenselijk in een circulaire economie waar de bescherming van mens en milieu, én het zoveel mogelijk in de economie houden van materialen, belangrijk zijn.

7.1 De Risicoanalyse afvalstatusbeoordeling doorlopen

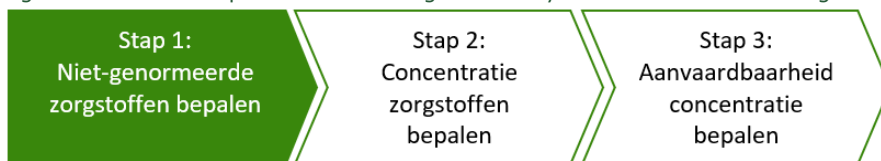
De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling bestaat uit drie stappen:

- **Stap 1:** Stel doormiddel van een beredeneerde inschatting vast welke niet-genormeerde zorgstoffen meegenomen moeten worden in de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling.
- **Stap 2:** Bepaal doormiddel van bemonstering en analyse de concentratie van de niet-genormeerde zorgstof in het materiaal.
- **Stap 3:** Bepaal of de concentratie aan niet-genormeerde zorgstof die in het materiaal aanwezig is aanvaardbaar is.

Deze stappen worden achtereenvolgens doorlopen in de paragrafen 7.1.1 tot en met 7.1.3.

7.1.1 Stap 1: Bepalen welke niet-genormeerde zorgstoffen moeten worden meegenomen in de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling

Figuur 37: Eerste stap van de uitvoering risicoanalyse afvalstatusbeoordeling



Net zoals ZZS kunnen andere zorgstoffen gereguleerd zijn in wetgeving. Als voor de aanwezigheid van een zorgstof in een bepaalde toepassing wetgeving bestaat, dan moet deze wetgeving worden gebruikt. Er hoeft voor die zorgstof dan geen risicoanalyse afvalstatusbeoordeling uitgevoerd te worden. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling is dus **alleen** bedoeld voor **niet-genormeerde zorgstoffen**.

Zorgstoffen zijn alle stoffen die door bepaalde eigenschappen schadelijk kunnen zijn voor het milieu en/of de volksgezondheid. Als zorgstoffen in materialen (stoffen, mengsels of voorwerpen) aanwezig zijn kan dit een probleem vormen voor het verder gebruiken van het materiaal of bij de verwerking van het materiaal als afvalstof. Voorbeelden van zorgstoffen zijn:

- ZZS en potentiële ZZS;
- Medicijnresten;
- Pathogenen;
- Bestrijdingsmiddelen; en
- Bepaalde zware metalen.

Voorbeeldkader

- Struviet kan gewonnen worden uit rioolwater. Door de herkomst van het materiaal (rioolwater) kunnen diverse zorgstoffen aanwezig zijn, bijvoorbeeld medicijnresten. Eerst moet worden vastgesteld welke zorgstoffen aanwezig kunnen zijn in het materiaal. Vervolgens moet worden uitgezocht voor welke van deze zorgstoffen nog geen wet- en regelgeving bestaat. Voor deze zorgstoffen moet dan de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling worden uitgevoerd.
- Benzeen kan ontstaan bij het pyrolyseren van rubbergranulaat. Benzeen is een ZZS. Deze stof wordt veel gebruikt in de chemische industrie. Of de aanwezigheid van deze stof aanvaardbaar is, moet per toepassing worden beoordeeld. Voor een deel is deze aanvaardbaarheid ingevuld door wetgeving. Dit is echter niet voor alle toepassingen het geval. Als de betreffende toepassing niet door wetgeving is ingevuld moet de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling worden uitgevoerd.

Het kan ook gaan om zorgstoffen die een bestanddeel zijn van een stof. Ook deze bestanddelen moeten meegenomen worden in de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling als ze niet-genormeed zijn.

Voorbeeld kader

Pyrolyseolie kan ontstaan bij het pyrolyseren van kunststoffen. Pyrolyseolie kan een opzichzelfstaande stof zijn volgens REACH, aangeduid als een UVCB. Een UVCB is een "*stof met een onbekende of variabele samenstelling, complexe reactieproducten of biologische materialen*". Voor de pyrolyseolie moet getoetst worden of deze als stof is opgenomen in bijlage XIV of XVII van REACH. Op dit moment is pyrolyseolie als UVCB niet opgenomen in de bijlagen. De pyrolyseolie is daarmee niet genormeed via REACH.

De pyrolyseolie bestaat uit verschillende bestanddelen, waaronder zorgstoffen. Deze bestanddelen kunnen wel als stof opgenomen zijn in bijlage XIV of XVII van REACH. Het kan echter zo zijn dat niet alle bestanddelen in deze bijlagen staan opgenomen.

Voor de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling maakt het niet uit of een zorgstof een bestanddeel is of een opzichzelfstaande stof. Als de zorgstof niet genormeed is, moet het meegenomen worden in de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling.

Beredeneerde inschatting

Het bemonsteren van alle mogelijke **zorgstoffen** is vaak niet werkbaar. Daarom kan een beredeneerde inschatting worden gemaakt van welke niet-genormeerde zorgstoffen aanwezig kunnen zijn. De beredeneerde inschatting moet voldoende onderbouwd en toegelicht worden.

Bij het maken van een beredeneerde inschatting is de vraag of, en zo ja welke, niet-genormeerde zorgstoffen in een materiaal aanwezig kunnen zijn op het moment van de afvalstatusbeoordeling. Bij het maken van een beredeneerde inschatting moet in ieder geval gekeken worden naar:

- De **herkomst** van het materiaal. Welke niet-genormeerde zorgstoffen kunnen in het materiaal aanwezig zijn gekeken naar de herkomst?
- De **verwerking/behandeling** van het materiaal. Welke invloed heeft de gekozen verwerking op de aanwezige niet-genormeerde zorgstoffen, of het ontstaan van nieuwe niet-genormeerde zorgstoffen?

Aandachtspunten bij het maken van een voldoende onderbouwde en beredeneerde inschatting zijn:

- Niet-genormeerde zorgstoffen (ook als bestanddeel) kunnen zowel **opzettelijk als onopzettelijk** zijn **toegevoegd** aan het materiaal. Bij een onopzettelijke toevoeging kan het bijvoorbeeld gaan om een niet-genormeerde zorgstof die is ontstaan tijdens het produceren of verwerken van een materiaal.
- De aanwezigheid van niet-genormeerde zorgstoffen wordt beïnvloed door het gekozen **beoordelingsmoment in de keten**. Een materiaal zal een bepaald proces ondergaan waarbij stoffen in het materiaal worden weggehaald of omgezet. Dit omzetten kan ertoe leiden dat eerder aanwezige niet-genormeerde zorgstoffen verdwijnen of dat nieuwe niet-genormeerde zorgstoffen ontstaan die eerder nog niet aanwezig waren. De beredeneerde inschatting zal moeten worden gemaakt voor het gekozen beoordelingsmoment in de **keten** en de niet-genormeerde zorgstoffen die op dat moment aanwezig kunnen zijn. (Zie voor het belang van het kiezen van het juiste beoordelingsmoment in de keten paragraaf 2.5.)
- De risico's van de aanwezigheid van niet-genormeerde zorgstoffen in het materiaal voor de beoogde toepassing en in **latere fasen van de levenscyclus**. Het rekening houden met latere fasen van de levenscyclus is verder uitgewerkt bij aspect 3 (paragraaf 7.1.3).

Voorbeeldkader

- In een beredeneerde inschatting wordt ook opgenomen welke stoffen kunnen worden uitgesloten: Pathogenen zijn niet te verwachten als een materiaal bij **hoge temperatuur** verhit is en de omstandigheden voor groei vervolgens voorkomen worden.
- Na **verbranding** in een **afvalverbrandingsinstallatie**²⁵ zijn medicijnen met een organische structuur niet te verwachten in de rookgassen.

Wanneer eerder in de keten al monsters voor stoffen zijn genomen kunnen deze resultaten worden gebruikt bij het maken van een beredeneerde inschatting over welke niet-genormeerde zorgstoffen aanwezig of juist afwezig kunnen zijn. Hierbij moet rekening worden gehouden met de gevolgen die een bepaalde verwerking kan hebben op de aanwezige niet-genormeerde zorgstoffen of het ontstaan van nieuwe niet-genormeerde zorgstoffen.

Checklist

- ✓ Volgt uit de voldoende onderbouwde en beredeneerde inschatting dat in het materiaal niet-genormeerde zorgstoffen zitten?
 - Zo **ja**, dan moeten deze niet-genormeerde zorgstoffen worden meegenomen in de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling die hieronder wordt vervolgd.
 - Zo **nee**, dan is de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling afgerond. Vervolg de afvalstatusbeoordeling in **paragraaf 4.3.4, 5.1.4.5 of 6.3.2.5**, afhankelijk van de beoordelingsroute die gevolgd wordt.

²⁵ Hierbij geldt op grond van de [Richtlijn industriële emissies](#) een verplichting van een temperatuur voor de rookgassen van minimaal 850 graden Celsius voor ten minste 2 seconden.

7.1.2 Stap 2: De concentratie bepalen van de niet-genormeerde zorgstoffen

Figuur 38: Tweede stap van de uitvoering risicoanalyse afvalstatusbeoordeling



In stap 1 is doormiddel van een beredeneerde inschatting vastgesteld welke niet-genormeerde zorgstoffen meegenomen moeten worden in de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling. Elk van deze niet-genormeerde zorgstoffen moet vervolgens afzonderlijk worden beoordeeld, omdat de verwerking en voorgenomen toepassing een verschillend effect kunnen hebben op de verschillende niet-genormeerde zorgstoffen.

Door middel van bemonstering en analyse wordt de concentratie van de niet-genormeerde zorgstof in het materiaal vastgesteld. Een **drietal nuanceringen** bij het bepalen van deze concentratie zijn:

1. De concentratie van elk van de niet-genormeerde zorgstoffen moet worden beoordeeld ongeacht die concentratie.
2. De concentratie van elk van de niet-genormeerde zorgstoffen moet frequent worden beoordeeld.
3. De concentratie van elk van de niet-genormeerde zorgstoffen moet afzonderlijk worden beoordeeld, tenzij dit onredelijk of onmogelijk is.

Hieronder wordt achtereenvolgens ingegaan op deze drie punten.

1. De concentratie aan niet-genormeerde zorgstof in een materiaal

Voor **elke** niet-genormeerde zorgstof die volgt uit stap 1 moet een beoordeling worden uitgevoerd. Het doet er hierbij niet toe wat de concentratie aan niet-genormeerde zorgstof is die in het materiaal aanwezig is. Er is bewust gekozen om geen concentratiegrenswaarde aan te houden voor de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling, in plaats van een zeer lage concentratiegrenswaarde. Het aanhouden van een algemeen geldende concentratiegrenswaarde is namelijk niet werkbaar om twee redenen:

- I. Allereerst zou dit betekenen dat voor sommige stoffen een onnodig lage grenswaarde wordt gecreëerd. Dit zou als gevolg kunnen hebben dat materialen onnodig als afvalstof worden aangemerkt.
- II. Ten tweede kan er bij een algemeen geldende concentratiegrenswaarde geen rekening worden gehouden met de detectielimiet van sommige stoffen. Dit zou meten voor sommige stoffen onmogelijk maken.

Voorbeeldkader

Door het RIVM is geadviseerd om een concentratiegrenswaarde van 0,1 gewichtsprocent van afval aan te houden (zie [Concentratiegrenswaarde voor ZZS in afval – update 2023 | RIVM](#) voor meer informatie). Dit advies is gericht op doelmatig afvalbeheer en **niet** op het maken van een afvalstatusbeoordeling. Zie hieronder voor twee voorbeelden van grenswaarden die veel lager zijn dan de waarde van 0,1% (1 g/kg). Daarnaast verschillen de waarden ook voor dezelfde stofgroep per toepassing.

- Er zijn toepassingen waar stoffen gereguleerd zijn met een zeer lage grenswaarde. Een voorbeeld is Chroom (VI) voor speelgoed van 0,053 mg/kg voor afgekrabd speelgoedmateriaal ([Richtlijn 2009/48/EG voor veiligheid speelgoed](#) waarnaar verwezen wordt vanuit de [Warenwetbesluit speelgoed 2011](#)).
- Met het [Handelingskader voor hergebruik van PFAS-houdende grond en baggerspecie](#) zijn toepassingswaarden vastgesteld voor de toepassing van grond en baggerspecie die een niet eerder genormeerde stofgroep PFAS bevatte. Uit dit handelingskader volgt dat de toepassingswaarde voor overige PFAS op de landbodem voor bodemfunctieklasse 'landbouw/natuur' 1,4 µg/kg droge stof is. En in oppervlaktewater is de toepassingswaarde 0,8 µg/kg d.s.

Het kan voorkomen dat een stof niet goed te meten is. Een alternatief om te bepalen of de stof de norm niet overschrijdt, is het meten van de concentratie van een element (zoals chloor of fluor) van de stof. Op basis van de concentratie van het element kan dan de maximaal aanwezige concentratie van de stof worden berekend. Voor deze berekening moet gebruik worden gemaakt van de atoommassa van het element, de molecuulmassa van de stof en de molecuulsamenstelling.

2. De frequentie van beoordelen

Per batch, partij en eventuele wisseling van seizoen kan de concentratie van een niet-genormeerde zorgstof in een materiaal anders zijn. Dit kan komen door wisselingen in de samenstelling van het herkomstmateriaal. Hierom is het belangrijk om aandacht te hebben voor wanneer er sprake is van een nieuw geval. Zie paragraaf 1.4.1.3 van deze handreiking en het document [Afvalstatusbeoordeling 'per geval'](#) voor meer informatie.

Deze verschillen in concentratie kunnen er ook voor zorgen dat de beoordeling van de niet-genormeerde zorgstof op verschillende momenten tot verschillende conclusies leidt. Om deze reden moeten regelmatig monsters worden genomen en geanalyseerd. Met welke frequentie dit moet gebeuren hangt af van de omstandigheden van het geval. Het is aan de houder om een onderbouwde frequentie vast te stellen. Hierbij moet elke afzonderlijke niet-genormeerde zorgstof, vastgesteld in stap 1, worden meegenomen bij het vaststellen van een frequentie.

Aandachtspunten²⁶ bij het maken van een voldoende onderbouwde en beredeneerde inschatting voor het vaststellen van de frequentie van bemonsteren zijn:

- Het verwachte variabiliteitspatroon (ingeschat aan de hand van historische uitkomsten);
- Het risico dat samengaat met het variabiliteitspatroon, waaronder de risico's die dit met zich meebrengt voor de beoogde toepassing;
- De nauwkeurigheid van de meetmethoden; en
- Hoe dichtbij de resultaten van de metingen zitten bij de concentratiegrenswaarden die volgen uit stap 3 (paragraaf 7.1.3) voor de betreffende stof.

²⁶ Deze aandachtspunten zijn geïnspireerd op de factoren zoals opgenomen in bijlage I bij criterium 1.2 van de [Verordening Koperschoot](#).

3. Afzonderlijke beoordeling is onredelijk of onmogelijk

In sommige gevallen kan het onredelijk of onmogelijk zijn om alle niet-genormeerde zorgstoffen die uit stap 1 zijn voortgekomen afzonderlijk te beoordelen. Dit kan bijvoorbeeld het geval zijn als er erg veel verschillende niet-genormeerde zorgstoffen in het materiaal zitten. In dat geval kan eventueel een selectie van een beperkt aantal niet-genormeerde zorgstoffen worden gemaakt. Hierbij moeten indicatorstoffen gekozen worden die kunnen worden gebruikt als **representatieve** stoffen voor de gehele groep niet-genormeerde zorgstoffen die zijn vastgesteld bij stap 1. Er moet dan wel worden onderbouwd waarom deze gekozen stoffen als indicatorstoffen kunnen worden gebruikt voor de gehele groep aan niet-genormeerde zorgstoffen. De gekozen indicatorstoffen en de onderbouwing hiervoor moeten als aanvulling worden opgenomen in de beredeneerde inschatting bij stap 1.

Aandachtspunten bij het maken van een voldoende onderbouwde en beredeneerde inschatting voor het selecteren van een specifieke indicatorstof zijn:

- De kans op aanwezigheid van die betreffende niet-genormeerde zorgstof. Een stof is een goede indicatorstof als de kans op aanwezigheid het grootst is;
- De mogelijke risico's die (al een kleine concentratie van) de betreffende niet-genormeerde zorgstof met zich meebrengt;
- De meetbaarheid van de niet-genormeerde zorgstof; en
- De kosten voor het meten van die betreffende niet-genormeerde zorgstof of voor de niet-genormeerde zorgstoffen als geheel.

Alle gekozen indicatorstoffen moeten vervolgens worden bemonsterd en de concentratie moet afzonderlijk worden bepaald.

Checklist

- ✓ Wordt er gebruik gemaakt van indicatorstoffen?
 - Geef dan een beredeneerde onderbouwing waaruit blijkt dat het beoordelen van alle bij stap 1 vastgestelde niet-genormeerde zorgstoffen niet redelijk en/of mogelijk is.
 - Geef ook een beredeneerde onderbouwing van de geschiktheid van de gekozen indicatorstoffen.
- ✓ Maak een inschatting voor de frequentie van beoordelen. Deze inschatting moet voldoende onderbouwd en beredeneerd zijn. De niet-genormeerde zorgstoffen moeten volgens deze frequentie worden bemonsterd. Na elke bemonstering moeten de resultaten worden meegenomen in de risicoanalyse afvalstatusbeoordeling die hieronder wordt vervolgd.
- ✓ Bepaal de concentratie van alle niet genormeerde zorgstoffen en/of voor de eventueel gekozen indicatorstoffen. Houd deze gegevens zorgvuldig bij.

7.1.3 Stap 3: Bepalen of de concentratie aan niet-genormeerde zorgstof die in het materiaal aanwezig is aanvaardbaar is

Figuur 39: Derde stap van de uitvoering risicoanalyse afvalstatusbeoordeling

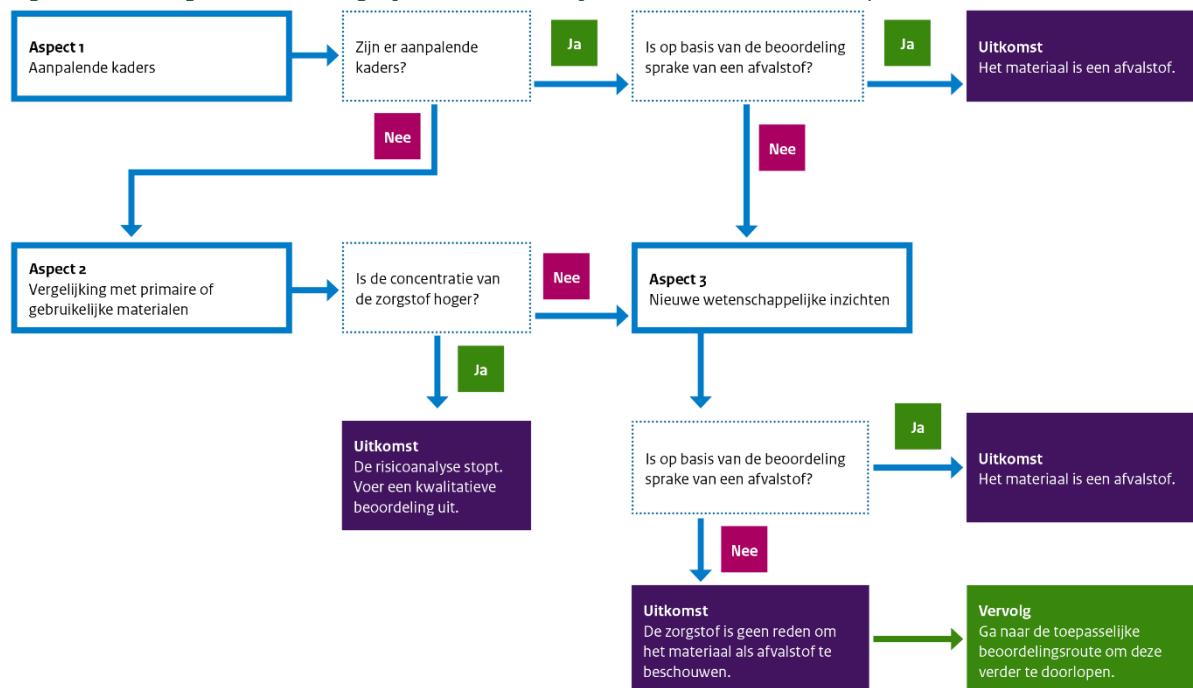


In stap 1 is bepaald welke niet-genormeerde zorgstoffen moeten worden meegenomen in de risicoanalyse en in stap 2 is de concentratie voor deze stoffen bepaald. In stap 3 wordt voor elk van deze stoffen bepaald of de concentratie van de niet-genormeerde zorgstof aanvaardbaar is. Stap 3 bevat drie te beoordelen aspecten:

1. **Aspect 1:** Aanpalende kaders (paragraaf 7.1.3.1)
2. **Aspect 2:** Vergelijking met primaire of gebruikelijke materialen (paragraaf 7.1.3.2)
3. **Aspect 3:** Nieuwe wetenschappelijke inzichten (paragraaf 7.1.3.3)

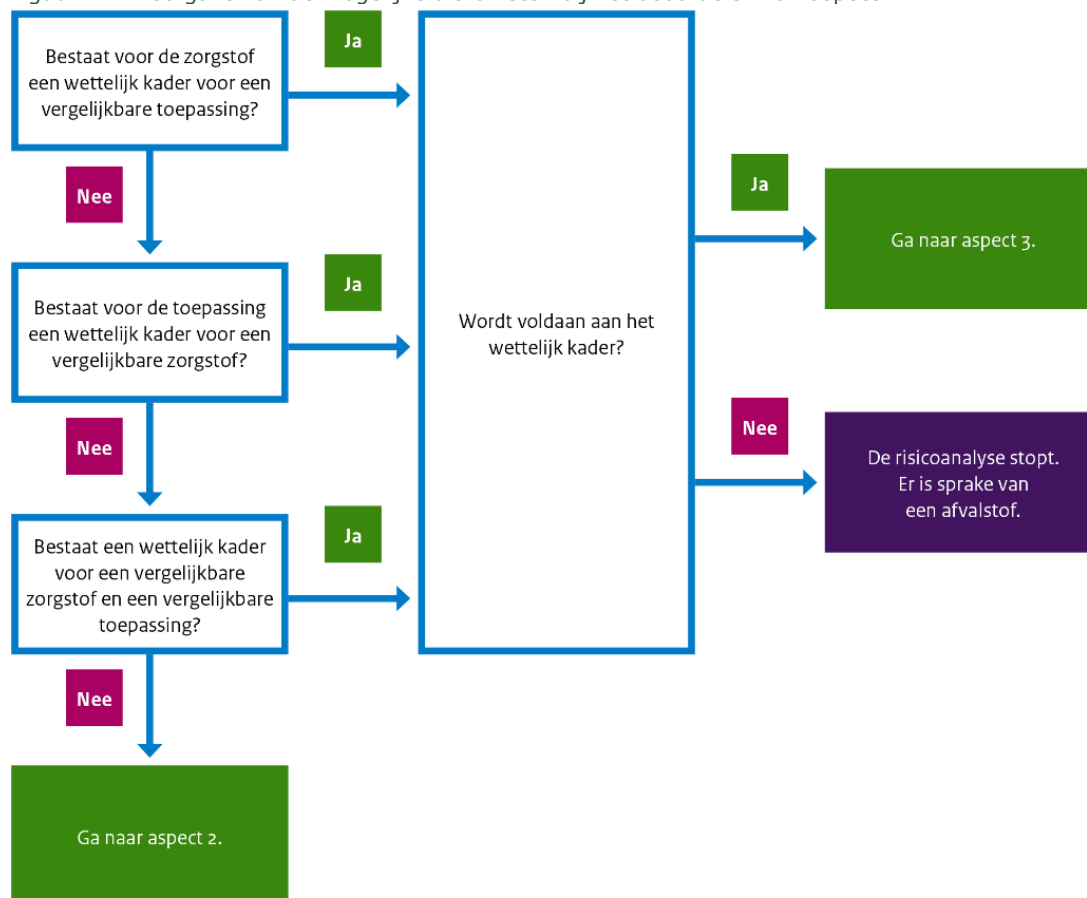
De beoordeling begint bij aspect 1. Afhankelijk van de antwoorden bij aspect 1 wordt vervolgens doorverwezen naar aspect 2 of direct naar aspect 3. Als uit aspect 1 of aspect 2 volgt dat de aanwezigheid van de niet-genormeerde zorgstof niet direct onaanvaardbaar is, of als deze aspecten geen aanknopingspunten bieden, moet naar aspect 3 worden gekeken. De drie aspecten zijn hieronder achtereenvolgens uitgewerkt.

Figuur 40: Weergave van de mogelijke uitkomsten bij het beoordelen van de aspecten



7.1.3.1 Aspect 1: Aanpalende kaders

Figuur 41: Weergave van de mogelijke uitkomsten bij het beoordelen van aspect 1



Voor de niet-genormeerde zorgstof moet worden gekeken of er andere relevante wettelijke kaders bestaan die hiermee gelijkgetrokken kunnen worden. Dit noemen we '**aanpalende kaders**'. Deze aanpalende kaders kunnen als indicatie dienen om te bepalen of sprake is van een onaanvaardbaar risico. In de aanpalende kaders heeft een wetgever immers al voor een vergelijkbare situatie aangegeven wat aanvaardbaar is.

Er zijn drie soorten aanpalende kaders die gebruikt kunnen worden voor een vergelijking met de concentratie en blootstelling. Deze aanpalende kaders hebben een aflopende wenselijkheid:

1. **Dezelfde zorgstof, vergelijkbare toepassing:** Bestaan er wettelijke kaders waarin de zorgstof wel is genormeerd? Dan kunnen deze als basis gebruikt worden om te beoordelen bij welke concentratie of blootstelling de aanwezigheid van de niet-genormeerde zorgstof aanvaardbaar is. Dit kan alleen bij een aanpalend wettelijk kader met een vergelijkbaar soort toepassing en dus een vergelijkbare impact op de mens, bodem, lucht en/of water.
2. **Vergelijkbare zorgstof, dezelfde toepassing:** Bestaat er voor dezelfde toepassing een norm voor een vergelijkbare zorgstof? Dan kan dit als basis worden gebruikt om te beoordelen of de concentratie of blootstelling van de niet-genormeerde zorgstof aanvaardbaar is. Deze vergelijking kan alleen worden gemaakt met een zorgstof die bij een vergelijkbare stofgroep hoort. Is de niet-genormeerde zorgstof bijvoorbeeld een zwaar metaal, dan kan gekeken worden naar een ander zwaar metaal. Het idee hierbij is dat stoffen die bij een vergelijkbare stofgroep horen, een enigszins vergelijkbaar effect hebben op mens en milieu.
3. **Vergelijkbare zorgstof, vergelijkbare toepassing:** Bestaan er wettelijke kaders voor een vergelijkbare toepassing waarin een vergelijkbare zorgstof is opgenomen? Dan kunnen deze als basis gebruikt worden voor de beoordeling bij welke concentratie of blootstelling de niet-genormeerde zorgstof aanvaardbaar is. Ook hier moet een zorgstof van een vergelijkbare stofgroep worden gekozen en de toepassing die het meeste in de buurt komt van de beoogde toepassing.

Het kan voorkomen dat in het relevante aanpalende kader meerdere grenswaarden voorkomen. Dit komt bijvoorbeeld voor in tabel 1 van bijlage B van de [Regeling bodemkwaliteit 2022](#). Als dit het geval is, moet de laagste (dus strengste) grenswaarde gebruikt worden. Hier kan alleen gemotiveerd van worden afgeweken.

Checklist

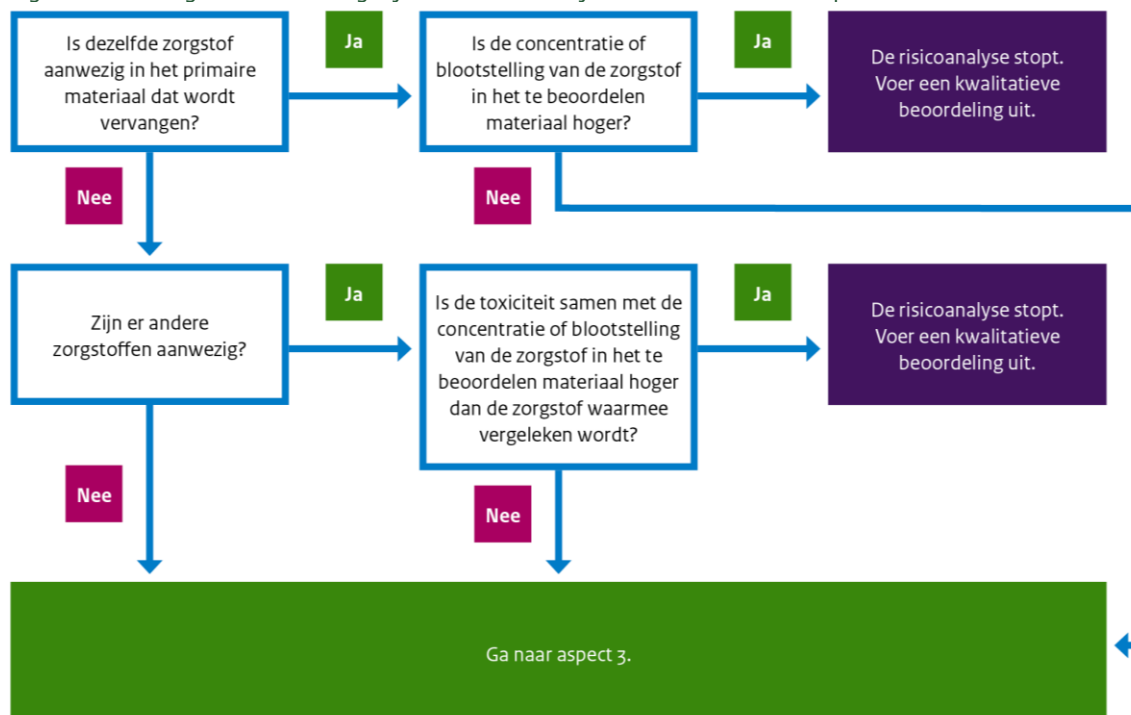
- ✓ Bestaan er wettelijke kaders waarin **dezelfde zorgstof** wel is genormeerd voor een **vergelijkbare toepassing**?
 - Zo **ja**: Overschrijdt de concentratie van dezelfde zorgstof de norm van het aanpalend wettelijke kader voor de vergelijkbare toepassing?
 - Zo **ja**, dan is het risico dat de aanwezigheid van de niet-genormeerde zorgstof met zich meebrengt **onaanvaardbaar** en is sprake van een **afvalstof**. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling en de afvalstatusbeoordeling stoppen hier.
 - Zo **nee**, vervolg de beoordeling bij **aspect 3**.
 - Zo **nee**, ga door naar de volgende vraag.

- ✓ Bestaat er voor **dezelfde toepassing** een norm voor een **vergelijkbare zorgstof** (vergelijkbare stofgroep)?
 - Zo **ja**: Overschrijdt de concentratie van de niet-genormeerde zorgstof de norm van de vergelijkbare zorgstof voor dezelfde toepassing?
 - Zo **ja**, dan is het risico dat de aanwezigheid van de niet-genormeerde zorgstof met zich meebrengt **onaanvaardbaar** en is sprake van een **afvalstof**. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling en de afvalstatusbeoordeling stoppen hier.
 - Zo **nee**, vervolg de beoordeling bij **aspect 3**.
 - Zo **nee**, ga door naar de volgende vraag.

- ✓ Bestaan er wettelijke kaders voor een **vergelijkbare toepassing** waarin een **vergelijkbare zorgstof** is opgenomen?
 - Zo **ja**: Overschrijdt de concentratie van de niet-genormeerde zorgstof de norm van de vergelijkbare zorgstof in de vergelijkbare toepassing?
 - Zo **ja**, dan is het risico dat de aanwezigheid van de niet-genormeerde zorgstof met zich meebrengt **onaanvaardbaar** en is sprake van een **afvalstof**. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling en de afvalstatusbeoordeling stoppen hier.
 - Zo **nee**, vervolg de beoordeling bij **aspect 3**.
 - Zo **nee**, vervolg de beoordeling bij **aspect 2**.

7.1.3.2 Aspect 2: Vergelijking met primaire of gebruikelijke materialen

Figuur 42: Weergave van de mogelijke uitkomsten bij het beoordelen van aspect 2



Zijn er geen bruikbare wettelijke normen in aanpalende kaders (beoordeling aspect 1)? Dan moet een vergelijking van het materiaal worden gemaakt met het primaire materiaal dat anders voor die toepassing zou worden gebruikt. Hierbij wordt gekeken naar:

- De aanwezigheid van **dezelfde** zorgstof in het primaire materiaal dat wordt vervangen.
- De aanwezigheid van **andere** zorgstoffen in het primaire materiaal dat wordt vervangen.

Dit leidt tot twee soorten vergelijkingen die gebruikt kunnen worden voor een vergelijking met de concentratie en blootstelling. Deze hebben een aflopende wenselijkheid:

1. **Dezelfde zorgstof is aanwezig in het primaire te vervangen materiaal:**

Is dezelfde zorgstof aanwezig in het primaire materiaal dat wordt vervangen? Dan wordt er een vergelijking gemaakt met die concentratie of blootstelling. Is de concentratie of blootstelling van de niet-genormeerde zorgstof in het materiaal hoger dan van het primaire materiaal? Dan is het onduidelijk of er onaanvaardbare risico's verbonden zijn aan de toepassing van het materiaal. Er moet dan een **kwalitatieve beoordeling** worden uitgevoerd, waarin wordt beoordeeld of de aanwezigheid van de niet-genormeerde zorgstof in de gevonden concentratie wel of niet aanvaardbaar is.

- #### 2. **Dezelfde zorgstof is niet aanwezig in het primaire te vervangen materiaal, maar er zijn wel andere zorgstoffen aanwezig:**
- Zijn er andere zorgstoffen die bij een vergelijkbare stofgroep horen aanwezig in het primaire materiaal dat wordt vervangen? Dan kan een vergelijking worden gemaakt van de toxiciteit van de aanwezige zorgstoffen in het primair te vervangen materiaal en de niet-genormeerde zorgstof. Is de toxiciteit samen met de concentratie of blootstelling van de niet-genormeerde zorgstof hoger dan de zorgstoffen in het primair te vervangen materiaal? Dan is het onduidelijk of er onaanvaardbare risico's verbonden zijn aan de toepassing van het materiaal. Er moet dan een **kwalitatieve beoordeling** worden uitgevoerd, waarin wordt beoordeeld of de aanwezigheid van de niet-genormeerde zorgstof in de gevonden concentratie wel of niet aanvaardbaar is.

Toelichtingskader: Een kwalitatieve beoordeling

Bij het uitvoeren van een kwalitatieve beoordeling moet in ieder geval gekeken worden naar:

- Wetenschappelijke inzichten;
- De risico's die de niet-genormeerde zorgstof oplevert in de beoogde toepassing;
- Normen in **niet**-aanpalende kaders die toch aanknopng kunnen bieden.

Het uitvoeren van een kwalitatieve beoordeling is sterk casuïstisch. De uitkomst is afhankelijk van soms moeilijk te objectiveren aannames of schattingen. Hierom is het heel belangrijk dat deze kwalitatieve beoordeling goed wordt onderbouwd en toegelicht, zodat herleidbaar is hoe tot een uitkomst is gekomen.

Wanneer er een kwalitatieve beoordeling is uitgevoerd of wordt uitgevoerd, dan kan bevoegd gezag aan Rijkswaterstaat als uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat om advies vragen. Dit kan via de [Helpdesk Afvalbeheer](#).

Checklist

- ✓ Is **dezelfde** zorgstof aanwezig in het primaire materiaal dat wordt vervangen?
 - Zo **ja**: Is de **concentratie of blootstelling** van de niet-genormeerde zorgstof hoger dan van de zorgstof in het primaire materiaal?
 - Zo **ja**, dan moet een kwalitatieve beoordeling worden uitgevoerd en toegelicht zoals hierboven beschreven.
 - Volgt uit de kwalitatieve beoordeling dat het risico **aanvaardbaar** is? Dan is de niet-genormeerde zorgstof geen reden om het materiaal als afvalstof te beschouwen. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling is afgerond. Vervolg de afvalstatusbeoordeling in **paragraaf 4.3.4, 5.1.4.5 of 6.3.2.5**, afhankelijk van de beoordelingsroute die gevolgd wordt.
 - Volgt uit de kwalitatieve beoordeling dat het risico **onaanvaardbaar** is, dan is sprake van een **afvalstof**. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling en de afvalstatusbeoordeling stoppen hier.
 - Zo **nee**, vervolg de beoordeling bij **aspect 3**.
 - Zo **nee**, ga door naar de volgende vraag.
- ✓ Zijn er **andere** zorgstoffen aanwezig in het primaire materiaal dat wordt vervangen?
 - Zo **ja**: Is de **toxiciteit samen met de concentratie of blootstelling** van de niet-genormeerde zorgstof hoger dan de zorgstoffen (van een vergelijkbare stofgroep) van het primaire materiaal waarmee vergeleken wordt?
 - Zo **ja**, dan moet een kwalitatieve beoordeling worden uitgevoerd en toegelicht zoals hierboven beschreven.
 - Volgt uit de kwalitatieve beoordeling dat het risico **aanvaardbaar** is, dan is de niet-genormeerde zorgstof geen reden om het materiaal als afvalstof te beschouwen. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling is afgerond. Vervolg de afvalstatusbeoordeling in **paragraaf 4.3.4, 5.1.4.5 of 6.3.2.5**, afhankelijk van de beoordelingsroute die gevolgd wordt.
 - Volgt uit de kwalitatieve beoordeling dat het risico **onaanvaardbaar** is, dan is sprake van een **afvalstof**. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling en de afvalstatusbeoordeling stoppen hier.
 - Zo **nee**, vervolg de beoordeling bij **aspect 3**.
 - Zo **nee**, vervolg de beoordeling bij **aspect 3**.

7.1.3.3 Aspect 3: Nieuwe wetenschappelijke inzichten

Volgde uit aspect 1 of aspect 2 dat de aanwezigheid van de niet-genormeerde zorgstof niet direct onaanvaardbaar is? Of hadden deze aspecten geen aanknopingspunten? Dan moet aspect 3 worden doorlopen. Hierbij wordt gekeken naar nieuwe wetenschappelijke inzichten. Aspect 3 vormt een laatste vangnet om onaanvaardbare risico's te voorkomen.

Nieuwe wetenschappelijke inzichten

Zijn er nieuwe wetenschappelijke inzichten die wijzen op een onaanvaardbaar risico voor de toepassing met de niet-genormeerde zorgstof? Deze beoordeling moet plaatsvinden op basis van onderbouwde bronnen. Het gaat om nieuwe inzichten in de wetenschap waar consensus over is, maar die nog niet vertaald zijn in wetgeving. Als er sterke aanwijzingen zijn dat de toepassing met de niet-genormeerde zorgstof een onaanvaardbaar risico oplevert, kan dit een reden zijn om het materiaal als afvalstof te beoordelen. Hierbij moet ook rekening worden gehouden met de concentratie van de niet-genormeerde zorgstof die aanwezig is in het materiaal. Hoe verhoudt deze concentratie zich met de concentratie waarvoor aanwijzingen zijn dat de niet-genormeerde zorgstof een onaanvaardbaar risico kan opleveren?

Latere fasen van de levenscyclus

Levert de niet-genormeerde zorgstof een onaanvaardbaar risico op in latere fasen van de levenscyclus? Voor de beoordeling of een niet-genormeerde zorgstof een onaanvaardbaar risico oplevert in latere fasen van de levenscyclus moet gekeken worden naar toepassingen die mogelijk én reëel zijn. De beoordeling van de latere fasen van de levenscyclus is hiermee op marginale wijze ingevuld. Dit omdat er in elke fase van de levenscyclus opnieuw een beoordeling moet worden gemaakt. Ook deze beoordeling moet plaatsvinden op basis van onderbouwde bronnen.

Checklist Aspect 3:

- ✓ Volgt uit **nieuwe wetenschappelijke inzichten** dat de niet-genormeerde zorgstof, in de concentratie dat het aanwezig is, een onaanvaardbaar risico met zich meebrengt?
 - Zo **ja**, dan is sprake van een **afvalstof**. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling en de afvalstatusbeoordeling stoppen hier.
 - Zo **nee**, ga door naar de volgende vraag.
- ✓ Volgt uit wetenschappelijke inzichten dat de niet-genormeerde zorgstof, in de concentratie dat het aanwezig is, zeer waarschijnlijk een onaanvaardbaar risico oplevert in te verwachten toepassingen in **latere fasen van de levenscyclus**?
 - Zo **ja**, dan is sprake van een **afvalstof**. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling en de afvalstatusbeoordeling stoppen hier.
 - Zo **nee**, dan is de niet-genormeerde zorgstof **geen** reden om het materiaal als afvalstof te beschouwen. De risicoanalyse afvalstatusbeoordeling is afgerond. Vervolg de afvalstatusbeoordeling in **paragraaf 4.3.4, 5.1.4.5 of 6.3.2.5**, afhankelijk van de beoordelingsroute die gevolgd wordt.

Bijlage 1: Begrippenlijst

In deze bijlage zijn alle gebruikte begrippen en hun specifieke betekenis in het kader van deze handreiking weergegeven. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van definities uit wet- en regelgeving. Voor welke begrippen dit geldt is dit aangegeven met een asterisk (*). Waar begrippen niet in wet- en regelgeving zijn gedefinieerd, is gebruik gemaakt van beleidsinformatie zoals het Nationaal Programma Circulaire Economie of het CMP. Dit is onder de definitie aangegeven met een bronverwijzing. Bij alle overige begrippen is er sprake van een eigen invulling.

A

Afgifte: door afgifte van een materiaal krijgt een andere rechtspersoon of natuurlijk persoon het bezit. De eigendomsverhoudingen in goederenrechtelijke zin ten aanzien van het materiaal zijn daarbij irrelevant. Ook als sprake is van dezelfde rechtspersoon (of natuurlijke persoon) kan sprake zijn van afgifte. Dit volgt voor afvalstoffen uit artikel 1.1 lid 3 sub b van de [Wet milieubeheer](#). Zie voor meer uitleg over dit begrip ook paragraaf 3.1.2 van de [Leidraad vergunningverlening afvalverwerking](#).

Afvalhiërarchie: de afvalhiërarchie wordt als prioriteitsvolgorde gehanteerd bij het opstellen van wetgeving en beleidsinitiatieven voor de preventie en het beheer van afvalstoffen. De afvalhiërarchie is de hoeksteen van het beleid en de wetgeving van de Europese Unie (EU) op het gebied van afval, en is vastgelegd in de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (2008/98/EG). Het doel van de afvalhiërarchie is tweeledig:

- de negatieve gevolgen van de productie en het beheer van afvalstoffen tot een minimum beperken, en
- de hulpbronnenefficiëntie verbeteren.

Zie paragraaf 3.3 van [Instrumenten voor sturing](#) voor uitleg hoe de afvalhiërarchie in het CMP wordt toegepast.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Afvalstoffen* of **afval:** alle stoffen, mengsels of voorwerpen waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

Afvalstoffenhouder*: afvalstoffenproducent dan wel de natuurlijke of rechtspersoon die de afvalstoffen fysiek in zijn bezit heeft (let op: de houder hoeft niet het eigendom van de afvalstoffen te hebben).

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

Afvalverbrandingsinstallatie (AVI): een AVI is een afvalverbrandingsinstallatie die primair is opgericht voor het verbranden van 'vast stedelijk afval' (Zowel R1 als D10 installaties). AVI's verbranden in hoofdzaak huishoudelijk restafval, met huishoudelijk restafval vergelijkbaar bedrijfsafval en gemengde fracties of sorteerresiduen uit het bewerken van deze stromen of uit het bewerken van bouw- en sloopafval. In praktijk gaat het om de 12 installaties die worden genoemd in [Capaciteit van AVI's](#). Dit zijn ook de 12 installaties die in aanmerking kunnen komen voor de R1-status op basis van de voetnoot bij de R1-handeling van bijlage II van de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#).

[Begrippenlijst | CMP](#)

Andere nuttige toepassing: nuttige toepassing niet zijnde 'voorbereiding voor hergebruik' of 'recycling'. Voorbeelden (niet limitatief en niet in hiërarchische volgorde) zijn:

- hoofdgebruik als brandstof;
- het verwerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof;

- opvulling volgens de definitie in de Kra;
- stabiliseren van ondergrondse ruimten d.m.v. vullen met afvalstoffen; de voorwaarden; wanneer sprake is van 'nuttige toepassing' in plaats van storten zijn beschreven in [Storten of nuttig toepassen](#);
- directe inzet van een afvalstof als reductiemiddel in hoogovens mits inzet van primair materiaal voor die toepassing wordt vermeden;
- directe inzet van een afvalstof als flocculatiemiddel of als DeNOx-middel mits inzet van primair materiaal voor die toepassing wordt vermeden;
- detoneren mits inzet van andere explosieven wordt vermeden - komt voor in mijnbouw;
- etc.

Essentieel om te spreken van 'recycling' is de voorwaarde dat sprake is van een bewerking en dat die bewerking leidt tot een materiaal dat beschikbaar blijft voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel. Daarom vallen toepassingen waarbij het materiaal direct (zonder bewerking) kan worden toegepast en gedurende de toepassing wordt verbruikt niet onder recycling maar wel onder andere nuttige toepassing.

[Begrippenlijst | CMP](#)

B

Bedrijfsafvalstoffen*: afvalstoffen, niet zijnde huishoudelijke afvalstoffen of gevaarlijke afvalstoffen.

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

Afval ontstaat bij alle bedrijven. Het betreft zowel het afval van kantoren en kantines als het afval dat ontstaat bij specifieke bedrijfsactiviteiten. Bij dit afval wordt onderscheid gemaakt tussen 'bedrijfsafvalstoffen' en 'gevaarlijke afvalstoffen'. Ook industriële en procesafhankelijke afvalstoffen vallen onder de definitie van bedrijfsafvalstoffen als het afval geen gevaarlijk afval is. Onder het [Besluit activiteiten leefomgeving](#) zijn huishoudelijke afvalstoffen, nadat ze zijn ingezameld of afgegeven, ook bedrijfsafvalstoffen.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Beheer van afvalstoffen*: inzameling, vervoer, nuttige toepassing, met inbegrip van sortering, en verwijdering van afvalstoffen, met inbegrip van het toezicht op die handelingen en de nazorg voor stortplaatsen na sluiting en met inbegrip van de activiteiten van afvalstoffenhandelaars en afvalstoffenmakelaars.

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

Besluit*: een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan, inhoudende een publiekrechtelijke rechtshandeling.

Artikel 1:3 lid 1 Algemene wet bestuursrecht

Bestuurlijk rechtsoordeel: een zelfstandig en definitief bedoeld oordeel van een bestuursorgaan over de toepasselijkheid van een wettelijk voorschrift aangaande de toepassing waarvan dat orgaan bevoegdheden heeft.

[Uitspraak 201607055/2/A3 - Raad van State](#)

Zie ook het toelichtingskader in paragraaf 1.4.2 van deze handreiking voor een verdieping op dit begrip.

Bevoegd gezag: het bestuursorgaan dat de mogelijkheid of plicht heeft, op grond van een wettelijke regeling, om besluiten te nemen of feitelijk te handelen.

Bijproduct: 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, als wordt voldaan aan de voorwaarden uit artikel 1.1 lid 4 [Wet milieubeheer](#).

[Begrippenlijst | CMP](#)

Biomassa: alle typen van biotische substantie van plantaardige of dierlijke origine (inclusief microbiële origine), zoals grondstoffen, materialen, producten, residuen en afvalstoffen uit de landbouw, bosbouw, visserij, aquacultuur, industrie en huishoudens (bijvoorbeeld groente-, tuin-, en fruitafval).

[Begrippenlijst](#) | [CMP](#)

C

Criteria: dit zijn de criteria die volgen uit de Europese verordeningen en Nederlandse regelingen die gaan over einde-afval of bijproduct.

[Begrippenlijst](#) | [CMP](#)

D

Dierlijke bijproducten*: dode dieren of delen van dieren, producten van dierlijke oorsprong of andere producten die uit dieren zijn verkregen en die niet voor menselijke consumptie bestemd zijn, met inbegrip van oöcyten, embryo's en sperma.

Artikel 3 lid 1 Verordening dierlijke bijproducten

Doelmatig beheer van afvalstoffen*: zodanig beheer van afvalstoffen dat daarbij rekening wordt gehouden met het geldende Circulair Materialenplan, dan wel de voor de vaststelling van het plan geldende bepalingen, dan wel de voorkeursvolgorde aangegeven in artikel 10.4, en de criteria, genoemd in artikel 10.5 [Wet milieubeheer](#).

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

E

Einde-afval: afvalstoffen die een behandeling van 'recycling' of 'andere nuttige toepassing' hebben ondergaan, als wordt voldaan aan de voorwaarden uit artikel 1.1 lid 6 [Wet milieubeheer](#).
[Begrippenlijst](#) | [CMP](#)

Export (of exporteren): het Nederland doen verlaten van materialen, met uitzondering van doorvoer van afvalstoffen via Nederland. Dit begrip verschilt van het begrip 'uitvoer', waarmee elke uitgang van materialen uit de Unie wordt bedoeld. In het kader van de EVOA worden vaak afvalstoffen bedoeld als het over export gaat.

F

G

Genormeerde stoffen: stoffen waarvoor in wetgeving waarden zijn opgenomen voor een grens aan concentratie, uitloging of emissie.

Gevaarlijke afvalstoffen*: afvalstoffen die een of meer van de in bijlage III bij de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#) genoemde gevaarlijke eigenschappen bezitten.

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

Deze abstracte definitie komt uit de [Wet milieubeheer](#). In Nederland is dit opgenomen in de [Regeling Europese afvalstoffenlijst](#). De laatste bevat een lijst met afvalstoffen waarin alle gevaarlijke afvalstoffen met een * zijn gemarkeerd. Daarnaast deelt de ~~Eural~~ een aantal stoffen die zijn vermeld in bijlage IV van de [POP-verordening](#) in als gevaarlijk afval. Voor zowel deze lijst als voor regels met betrekking tot het gebruik ervan, wordt verder naar deze regelingen verwezen en naar 'Omgaan met de Euralcode' van de [Leidraad vergunningverlening afvalverwerking](#).

[Begrippenlijst](#) | [CMP](#)

H

Hergebruik*: elke handeling waarbij producten of componenten die geen afvalstoffen zijn, opnieuw worden gebruikt voor hetzelfde doel als dat waarvoor zij waren bedoeld.

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

Hoofdgebruik als brandstof: dit is een vorm van 'andere nuttige toepassing' van afvalstoffen. Deze term wordt gebruikt voor de thermische verwerking (verbranden) van afvalstoffen waarbij de energie wordt teruggewonnen (R1). Wanneer het verwerken van een afvalstof 'hoofdgebruik als brandstof' is, is uitgewerkt in [Leidraad indelen verwerkingshandelingen](#). Bij 'hoofdgebruik als brandstof' is nog steeds sprake van het verwerken van een afvalstof.

[Begrippenlijst](#) | [CMP](#)

Houder: de natuurlijke of rechtspersoon die de materialen fysiek in zijn bezit heeft (let op: de houder hoeft niet het eigendom van de materialen te hebben). Een oordeel of de materialen afvalstof of niet-afvalstof zijn is bij gebruik van dit begrip in het midden gelaten. Is de houder een houder van afvalstoffen, dan spreken we van een 'afvalstoffenhouder'.

[Begrippenlijst](#) | [CMP](#)

I

Import (of importeren): het binnenbrengen van materialen naar Nederland, met uitzondering van doorvoer van afval via Nederlands grondgebied. Dit begrip verschilt van het begrip 'invoer', waarmee elke binnenkomst van materialen in de Unie wordt bedoeld. In het kader van de EVOA worden vaak afvalstoffen bedoeld als het over import gaat.

Inzameling: verzamelen van materialen, met inbegrip van de voorlopige sortering en de voorlopige opslag van materialen, om deze daarna te vervoeren voor verwerking of gebruik.

Zie verder hoofdstuk 3 'Inzamelen, vervoeren of bemiddelen van afvalstoffen of handelen in afvalstoffen' van de [Leidraad vergunningverlening afvalverwerking](#) voor meer informatie over het verzamelen van afvalstoffen.

J

Jurisprudentie: Geheel van uitspraken van rechters. De jurisprudentie vormt een richtlijn voor de rechtspraak in latere, soortgelijke gevallen.

[Jurisprudentie](#) | [Begrip](#) | [Rechtspraak](#)

De belangrijkste uitspraken over de vraag of iets een afvalstof of niet-afvalstof is, zijn afkomstig van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en het Hof van Justitie van de Europese Unie.

K

Kaderrichtlijn afvalstoffen (of Kra): [Richtlijn 2008/98/EG](#) van 19 november 2008 betreffende afvalstoffen en tot intrekking van een aantal richtlijnen.

Kennisgeving: een procedure van voorafgaande schriftelijke toestemming die geldt voor het grensoverschrijdend transport van bepaalde afvalstoffen. Zie [Grensoverschrijdend transport](#) voor meer uitleg.

[Begrippenlijst](#) | [CMP](#)

Keten: het geheel van winnen van grondstoffen, maken van producten, gebruiken van producten en het beheren van de afvalstoffen die vrijkomen bij of na de hiervoor genoemde activiteiten.

[Begrippenlijst](#) | [CMP](#)

L

M

Materialen: 'stoffen, mengsels of voorwerpen' wordt in dit document zo veel mogelijk vervangen door 'materialen'. Een materiaal kan zowel een afvalstof zijn als een niet-afvalstof.

Mengen: het samenvoegen van afvalstoffen die qua aard, samenstelling of concentraties aan aanwezige componenten niet met elkaar vergelijkbaar zijn. Mengen is ook het samenvoegen van afvalstoffen met stoffen of materialen die geen afvalstoffen zijn. Zie [Mengen van afvalstoffen](#) voor meer uitleg bij dit begrip.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Mengsel*: een mengsel of oplossing bestaande uit twee of meer stoffen.

*Artikel 1.1 lid 1 Wet Milieubeheer

Minimumstandaard: de minimale hoogwaardigheid van verwerking van afzonderlijke afvalstoffen of categorieën van afvalstoffen. De minimumstandaard vormt een referentie voor de maximale milieudruk die verwerking van (een categorie van) afvalstoffen mag opleveren. De standaard is een invulling van de afvalhiërarchie voor afzonderlijke afvalstoffen, waarbij rekening wordt gehouden met de veiligheid van de menselijke gezondheid en het milieu, en vormt op die manier een referentieniveau bij de vergunningverlening voor afvalbeheer. Ook betreft het een uitwerking van de artikelen 4 en 13 van de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#).

[Begrippenlijst | CMP](#)

N

Niet-afvalstof: alle stoffen, mengsels of voorwerpen die geen afvalstof zijn.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Niet-genormeerde stoffen: stoffen waarvoor geen waarde voor concentratie, uitloging of emissie is opgenomen in wetgeving.

Normen: afspraken die belanghebbende partijen 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. Voorbeelden van normen zijn NEN-normen, CENELEC en ISO-normen.

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 handelingen die zijn genoemd in bijlage II bij de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#).

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

Onder dit begrip vallen de volgende treden van de 'afvalhiërarchie': 'voorbereiden voor hergebruik', 'recycling' en 'andere nuttige toepassing'. Bij nuttige toepassing moeten de afvalstoffen, gelet op het arrest Edilizia van het Hof van Justitie van de Europese Unie (HvJ-EU van 28 juli 2016, C-147/15, Città Metropolitana di Bari v Edilizia Mastrodonato Srl, ECLI:EU:C:2016:606), volgens de meest recente wetenschappelijke en technische kennis geschikt te zijn voor het vervangen van primaire materialen. Zie [Leidraad indelen verwerkingshandelingen](#) voor meer informatie.

[Begrippenlijst | CMP](#)

O

Ontdoen: een handeling waarbij de houder het materiaal afdankt, waardoor het afval wordt. Een stof wordt afval als iemand het voornemen heeft om zich te ontdoen, door de handeling zelf en door de plicht om zich te ontdoen. Dit leidt tot verwijdering of nuttige toepassing van de afvalstof.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Opvulling*: handeling voor nuttige toepassing waarbij niet-gevaarlijk afval wordt gebruikt voor het herstel van uitgegraven terreinen of voor civieltechnische toepassingen bij de landschapsaanleg. Afval dat wordt gebruikt voor opvulling moet dienen ter vervanging van niet-afvalmaterialen, geschikt zijn voor de voornoemde doelen en worden beperkt tot de hoeveelheid die strikt noodzakelijk is om deze doelen te bereiken.

Artikel 3 lid 17 bis Kaderrichtlijn afvalstoffen

Gezien de interpretatie van de definitie door de RvS in arrest ABRvS 27 december 2018, ECLI:NL:RVS:2018:4206, wordt 'opvulling' in het CMP alleen gebruikt voor nuttige toepassing van afvalstoffen voor het opvullen van mijnen of groeves die aan de oppervlakte liggen. In andere gevallen kan sprake zijn van 'andere nuttige toepassing' of 'verwijdering'. Zie paragraaf 1.8.4.2 van de [Leidraad indelen verwerkingshandelingen](#) en [Storten of nuttig toepassen](#) voor meer informatie over dit onderwerp.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Overbrenging: het vervoer van materialen (bijvoorbeeld afvalstoffen) dat plaatsvindt:

- tussen Nederland en een ander land; of
- tussen Nederland en landen of gebieden overzee of andere gebieden die onder de bescherming van Nederland staan; of
- tussen Nederland en een landgebied dat volgens het internationaal recht niet tot enig land behoort; of
- tussen Nederland en het Zuidpoolgebied; of
- vanuit Nederland doorheen één van de bovengenoemde gebieden; of
- binnen Nederland doorheen één van bovengenoemde gebieden en dat in Nederland vertrekt en eindigt; of
- vanuit een niet onder de rechtsmacht van enig land vallend geografisch gebied naar Nederland.

P

Pelletbrandstoffen (of **pellets**): een soort vaste brandstof gemaakt van samengeperst organisch materiaal. Afvalstoffen die veel worden verwerkt in pellets zijn hout, papier/karton en kunststoffen.

[Begrippenlijst | CMP](#)

POP's: POP's zijn stoffen die onder het Verdrag van Stockholm zijn aangemerkt als persistente organische verontreinigende stof (persistent organic pollutant). Ze zijn in de Europese Unie gereguleerd via de [POP-verordening](#). Zie [ZZS en overige zorgstoffen](#) voor meer informatie.

POP-verordening: de POP-verordening is de [Europese verordening \(EU\) 2019/1021](#) die als doel heeft om de gezondheid van de mens en het milieu te beschermen tegen persistente organische verontreinigende stoffen (POP's) door de vervaardiging, het in de handel brengen en het gebruik van bepaalde stoffen te verbieden, zo spoedig mogelijk geleidelijk af te schaffen of te beperken, door het vrijkomen van dergelijke stoffen te minimaliseren met het oog op het zo spoedig mogelijk elimineren ervan waar mogelijk, en door bepalingen vast te stellen betreffende afval dat geheel of gedeeltelijk uit die stoffen bestaat of daarmee verontreinigd is.

Potentiële ZZS: Potentiële ZZS zijn stoffen die mogelijk voldoen aan de ZZS-criteria, maar nog niet als ZZS zijn geïdentificeerd. Zie [Potentiële ZZS | Risico's van stoffen](#) voor meer informatie over potentiële ZZS en voor een overzicht over welke stoffen het gaat.

Primaire grondstoffen: primaire grondstoffen zijn grondstoffen die uit de natuur worden gewonnen, zoals ijzererts. Primaire grondstoffen worden doorgaans verwerkt tot en daarmee opgeslagen in materialen en onderdelen, zoals ijzer of stalen platen, en vervolgens in eindproducten, zoals auto's.

Bijlage 1 [ICER 2023](#).

Pyrolyse: chemische omzetting of ontleding van organische afvalcomponenten door verhitting bij afwezigheid van vrije zuurstof of voldoende vrije zuurstof.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Q

R

REACH: REACH is de [Europese verordening \(EG\) Nr. 1907/2006](#) over de productie van en handel in chemische stoffen. REACH staat voor: Registratie, Evaluatie, Autorisatie en restrictie van Chemische stoffen.

Recycling* (of recyclen): nuttige toepassing waardoor afvalstoffen opnieuw worden bewerkt tot producten, materialen of stoffen, voor het oorspronkelijke doel of voor een ander doel, met inbegrip van het opnieuw bewerken van organische afvalstoffen, en met uitsluiting van energierugwinning en het opnieuw bewerken tot materialen die bestemd zijn om te worden gebruikt als brandstof of als opvulmateriaal.

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

Rekening houden met: bevoegd gezag moet rekening houden met het CMP bij het uitoefenen van een taak of bevoegdheid voor zover de taak of bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen (artikel 10.14 [Wet milieubeheer](#)). Dit betekent dat een bevoegd gezag in het algemeen het CMP moet volgen, maar dat zij in bijzondere gevallen, mits zij daar een voldoende motivering voor hebben, mogen afwijken van het CMP. In bijzondere gevallen kunnen andere belangen dan het belang dat wordt gediend met het CMP de doorslag geven. Het bestuursorgaan moet daar dan wel goede redenen voor hebben en dit moet deugdelijk worden gemotiveerd.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Reparatie (of repareren): reparatie en onderhoud van een kapot product voor gebruik in de oude functie (zoals bij auto's en kleding).

Bijlage 1 ICER 2023.

S

Stof* (of stoffen): in REACH en de POP-verordening is 'stof' gedefinieerd als: een chemisch element en de verbindingen ervan, zoals zij voorkomen in natuurlijke toestand of bij de vervaardiging ontstaan, met inbegrip van alle additieven die nodig zijn voor het behoud van de stabiliteit ervan en alle onzuiverheden ten gevolge van het toegepaste procedé, doch met uitzondering van elk oplosmiddel dat kan worden afgescheiden zonder dat de stabiliteit van de stof wordt aangetast of de samenstelling ervan wordt gewijzigd.

*Artikel 3 onder 1 Verordening (EU) 1907/2006

Storten*: het op of in de bodem brengen van afvalstoffen, al dan niet verpakt, om deze stoffen daar te laten. Storten is een vorm van verwijdering.

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

T

Toetsingskader: het toetsingskader is het onderdeel van het CMP dat het beleid bevat waar ieder bestuursorgaan rekening mee moet houden bij het uitoefenen van een bevoegdheid, voor zover de bevoegdheid wordt uitgeoefend met betrekking tot afvalstoffen.

[Begrippenlijst | CMP](#)

U

V

Vereisten: dit zijn de vereisten die zijn te vinden in het toetsingskader van het CMP.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Vervoerder: bedrijf dat materialen vervoert. Als deze materialen afvalstoffen zijn, dan is sprake van het vervoeren van afvalstoffen (zie de definitie hieronder).

Vervoeren van afvalstoffen: tegen een vergoeding transporteren van afvalstoffen in opdracht van ofwel de ontdoener ofwel de ontvanger (in de zin van artikel 10.37 [Wet milieubeheer](#)) van afvalstoffen (artikel 10.55 Wm). Een vergoeding kan een financiële vergoeding zijn, maar ook een vergoeding in natura al dan niet impliciet of toekomstig.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Verwerking van afvalstoffen* (of verwerken van afvalstoffen): 'nuttige toepassing' of 'verwijdering', met inbegrip van aan toepassing of verwijdering voorafgaande 'voorbereidende handelingen'.

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

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. Hiertoe behoren in ieder geval de handelingen die zijn genoemd in bijlage I bij de [Kaderrichtlijn afvalstoffen](#) (2008/98/EG).

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

VIHB-registratie: registratie door bedrijven die op Nederlands grondgebied bedrijfsafval of gevaarlijke afvalstoffen inzamelen, vervoeren, verhandelen en/of hierin bemiddelen op de landelijke lijst van Vervoerders, Inzamelaars, Handelaars en Bemiddelaars (VIHB-lijst).

[niwo.nl](#)

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.

Artikel 1.1 lid 1 Wet milieubeheer

Voortgezet gebruik: het gebruik, hergebruik of op een andere manier gebruiken van materialen die niet-afvalstoffen zijn. Zie paragraaf 4.7 van het onderwerp [Afvalstof of niet-afvalstof](#) voor meer uitleg bij dit begrip.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Voorwaarden: dit zijn de voorwaarden voor einde-afval of bijproduct van artikel 1.1 lid 4 en lid 6 Wet milieubeheer.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Vorzorgsbeginsel: het voorzorgsbeginsel is het beginsel dat inhoudt dat bedrijven en overheden verplicht zijn om maatregelen te nemen wanneer er gegronde redenen zijn om aan te nemen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben voor het milieu of de gezondheid. Zie de [IPLO-website](#) voor meer informatie over toepassing van dit begrip onder de [Omgevingswet](#).

[Begrippenlijst | CMP](#)

W

X

Y

Z

Zeer zorgwekkende stof (ZZS): een Zeer zorgwekkende stof (ZZS) is een stof die voldoet aan één of meer van de criteria of voorwaarden, bedoeld in artikel 57 van [REACH](#). Dit zijn stoffen die

ernstige en vaak onomkeerbare effecten kunnen hebben op de menselijke gezondheid en het milieu.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Zorgstoffen: alle stoffen die door bepaalde eigenschappen schadelijk kunnen zijn voor het milieu en de volksgezondheid en een probleem kunnen vormen bij het verwerken van afvalstoffen waar ze in voorkomen of bij de toepassing waarvoor afvalstoffen gebruikt worden. Voorbeelden van zorgstoffen zijn - onder andere - medicijnresten, pathogenen, potentiële ZZS of bepaalde zware metalen.

[Begrippenlijst | CMP](#)

Bijlage 2: Afkortingen

Afkorting	Begrip
ABRvS	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State
Awb	Algemene wet bestuursrecht
Bal	Besluit activiteiten leefomgeving
CMP	Circulair Materialenplan
ECLI	European case law identifier, Europese standaard voor het nummeren van gerechtelijke uitspraken
EOX	Extraheerbare Organische Halogeniden
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
ILT	Inspectie Leefomgeving en Transport
Kra	Kaderrichtlijn afvalstoffen 2008/98/EG
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
VIHB	Vervoeren, Inzamelen, Handelen, Bemiddelen
Wm	Wet milieubeheer
ZZS	zeer zorgwekkende stoffen