

# Advies Afval

Duurzaam gebruik en beheer van biomassastromen



Commissie  
Duurzaamheidsvraagstukken  
Biomassa

### Commissieleden

- Dorette Corbey: voorzitter
  - Kees Verhaar (Commissielid)
  - Kees Boon (Commissielid)
  - Marieke Hartevelt (Commissielid)
  - Annemarie van der Rest (Commissielid)
  - Marieke Gombault (Commissielid)
  - Sekhar Lahiri (Commissielid)
  - Wolter Elbersen (Commissielid)
  - Martin Junginger (Commissielid)
  - Reinier Gerrits (Commissielid)
  - Rop Zoetemeyer (Commissielid)
  - Frank Bergmans (Commissielid)
  - Dominic Boot (Commissielid)
  - Johan Sanders (Commissielid)
  - Wilfred Hadders (Commissielid)
  - Paul Wolvekamp (Commissielid)
  - Jinke van Dam (Commissielid)
  - Daan Dijk (Commissielid)
  - Arjette Stevens (Commissielid)
  - Rob Groeliker (Commissielid)
  - Peter-Paul Schouwenberg (Commissielid)
  - Ward Mosmuller (Commissielid)
  - Bart-Willem ten Cate (Commissielid)
  - Sander van Bennekom (Commissielid)
- 
- Walter Oudshoorn: secretaris (tot oktober 2015)
  - Bart Vander Velpen: secretaris (vanaf oktober tot december 2015)

### Gesprekspartners

- Jeroen Koot (DGR)
- Edie Engels (ICL)
- Sjoerd Hermsen (Agribiosource)
- Freek van Eijk (Acceleratio)
- Roelof Jan Donner (EZ)
- Jessica Thio (EZ)
- John Tieman (juridische afdeling I&M)
- Arjan Doosje (ILT)
- Auke de Vries (ILT)
- Irene Mouthaan (EZ)
- Lindsey Wuisan (I&M)

## Samenvatting

Het duurzaam gebruik en beheer van biomassastromen in Nederland ligt aan de basis voor het realiseren van een *'biobased economy'*. Het inzetten van biomassastromen voor o.a. nieuwe materialen via innovatieve technieken draagt bij tot het sluiten van de materialenkringlopen waardoor een 'zero waste society' en een 'low carbon' economie dichterbij komen. Bovendien vermindert het de afhankelijkheid van Nederland van fossiele grondstoffen. Ook helpt het effectief inzetten van biomassa om de doelstellingen rond hernieuwbare energie te behalen. Er is veel innovatie nodig om de *biobased economy* en de *zero waste society* te bereiken. De huidige afvalwetgeving belemmert die innovatie.

Het advies van de Commissie Corbey zoomt in op de verschillende uitdagingen rond het thema (afval)stoffen binnen dit biomassalandschap en geeft een aanzet tot een actieplan voor het realiseren van een duurzame en competitieve bio-economie, waarbij publieke belangen zoals veiligheid, volksgezondheid en milieu voldoende geborgd zijn. Het advies is tot stand gekomen door engagement van verschillende stakeholders in het veld en binnen de Nederlandse overheid. Hierdoor zijn de verschillende publieke belangen meegenomen in het advies: het voorkomen van risico's met gevaarlijke (afval)stoffen voor mens en milieu en het maatschappelijke en economische belang van optimale benutting van alle biomassastromen. Bestaande en nieuwe beleidsregels dienen deze publieke belangen te bewaken.

De Commissie Corbey constateert dat de doelmatigheid van de wettelijke kaders rond (afval)stoffen kan worden verbeterd in Nederland. Er zijn onnodige kosten voor ondernemers, er is teveel juridische onzekerheid. Dat ontmoedigt innovatie gericht op beter benutting van reststromen. Daarom zijn wijzigingen in de vorming en interpretatie van de beleidskaders noodzakelijk. Daarnaast is een cultuuromslag in Nederland nodig: een goede samenwerking tussen de houder van de (afval)stof en het bevoegde gezag (vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende instanties) is noodzakelijk om te streven naar een transparante en consistente interpretatie van de bestaande en nieuwe wettelijke kaders. Hiervoor kan een handhavingsoverleg worden opgericht die de strategie rond het stimuleren van een *'biobased economy'* vormgeeft en die de geschillen rond vergunningverlening en –toezicht evalueert en oplost.

De Europese kaderrichtlijn afvalstoffen ligt ten grondslag aan de Nederlandse wetgeving en praktijk. De huidige werking van het bevoegde gezag en de houder van de (afval)stof in Nederland heeft echter geresulteerd in een beleid dat restrictiever is dan in de andere Europese landen met betrekking tot het mogelijk hergebruik van biotische reststromen, ook al maken de in Nederland bestaande wettelijke kaders voor vergunningverleners en –handhavers het mogelijk om reststromen als product te kwalificeren. Ook zonder een grondige herziening van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen kan Nederland zelf een aantal maatregelen nemen. De commissie Corbey beveelt aan een actieplan op te stellen dat maatregelen bevat die de situatie verbeteren:

- Het gecontroleerd vrijwaren van specifieke biotische reststromen van het 'afval'-predicaat indien transparantie in de kwaliteit en in het gebruik van een materiaalstroom kan worden gegeven door de houders van deze materiaalstroom. Deze specifieke biotische reststromen worden dan ondergebracht binnen andere wettelijke kaders in plaats van de kaderrichtlijn afval die eveneens gericht zijn op het voorkomen van potentiële risico's voor mens en milieu (bv. REACH, kaderwet diervoeders, etc.);
- Het bevorderen van het hergebruik van afvalstoffen als secundaire grondstoffen met een 'einde afval'-status dient te worden nagestreefd. Hiervoor is het belangrijk dat 'ministeriële regelingen' voor gezuiverde afvalstromen en 'rechtsoordelen' voor een casus specifieke recycleat worden opgesteld waarbij gebruik wordt gemaakt van de bestaande Kaderrichtlijn Afval;
- Een stapeling van wetten en regels die betrekking hebben op het beheersen en voorkomen van potentiële risico's voor mens en milieu bij blootstelling van materialen dient te worden voorkomen. Dit zal bijdragen aan een harmonisatie van de interpretatie van de verschillende wettelijke kaders door de vergunningverlener en –handhavers en een verlichting van de administratiedruk bij het houder van (afval)stoffen.

Eveneens concludeert de commissie dat gestreefd dient te worden naar een harmonisatie van de implementatie en handhaving van de afvalwetgeving op Europees niveau. Het zich informeren over en laten inspireren door de actuele werkwijze van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers in andere Europese landen kan leiden tot deze harmonisatie op Europees Niveau. Hiervoor is het van belang dat '**Good Practices**' in Europa worden verzameld en gedissemineerd. Daarnaast wordt het instellen van werkgroepen van de Europese Commissie, EU lidstaten en andere belanghebbenden aanbevolen die '**guidance documents**' opstellen voor het harmoniseren van de interpretaties met een focus op hergebruik en preventie van afvalstoffen.

## Achtergrond

De Nederlandse economie behoort tot de top 10 van de meest innovatieve economieën ter wereld<sup>1</sup>. Het duurzaam gebruik en beheer van biomassastromen kan innovatie binnen Nederland verder stimuleren en draagt bij aan het realiseren van een *'biobased economy'* binnen de circulaire economie. Het inzetten van deze stromen voor nieuwe materialen via innovatieve technieken draagt bij tot het sluiten van de materialenkringlopen waardoor een *'zero waste society'* en een *'low carbon'* economie dichterbij komen. Bovendien vermindert het de afhankelijkheid van Nederland van fossiele grondstoffen die schaarser en daardoor een risico in zich hebben om duurder te worden. Ook helpt de selectieve inzet van biomassa om de doelstellingen rond hernieuwbare energie te behalen.

Er zijn heel wat belanghebbenden betrokken bij de duurzame en efficiënte inzet van biomassa, uiteenlopend van gewassen tot reststromen<sup>2</sup> afkomstig uit de processen behorend bij o.a. land-, tuin- en bosbouw, aquacultuur, houtverwerkende industrie en oleochemische industrie. Om bakens voor de toekomst uit te zetten is er behoefte aan duidelijke keuzes.

Dit advies zoomt in op de verschillende uitdagingen rond het thema (afval)stoffen binnen dit biomassalandschap. Daarnaast geeft dit advies een strategie en een aanzet tot een actieplan voor een duurzame en competitieve bio-economie.

Het advies speelt in op de Europese ontwikkelingen. Met het stappenplan voor efficiënt hulpbronnengebruik in 2011, een bio-economiestrategie voor Europa in 2012, het recentelijk geformuleerde beleidspakket met actieplan van de Europese Commissie voor de ontwikkeling van de circulaire economie en nog een hele reeks andere beleidsinitiatieven timmert de Europese Commissie aan de weg richting het duurzaam beheer van biomassastromen. De preventie van voedselverliezen en biomassastromen, de selectieve inzameling en het duurzame gebruik van biomassastromen staan hierbij centraal. Door materiaalkringlopen zoveel mogelijk te sluiten, wordt de nuttige toepassing van biomassastromen verhoogd en wordt het onnodig vernietigen van deze materiaalstromen zoveel mogelijk vermeden.

Dit advies is een product van engagement van veel stakeholders in het veld en binnen de Nederlandse overheden. Het is tot stand gekomen dankzij de volle medewerking en betrokkenheid van de verschillende stakeholders, zijnde ministeries, toezicht-houder, brancheorganisaties, bedrijfsleven, niet-gouvernementele organisaties (NGO's) en onderzoeksinstituten. Dit advies wil een richtinggevend en inspirerend kader aanreiken om beschikbare biomassastromen duurzaam en efficiënt in te zetten zonder onnodige risico's voor mens en milieu te veroorzaken. Het houdt rekening met bestaande en toekomstige beleidsinitiatieven.

1 zoals vermeld in de Global Competitiveness Index van het World Economic Forum ([www3.weforum.org](http://www3.weforum.org)).

2 Reststromen bestaan uit een materiaal met in principe een positieve waarde en een nuttige toepassing die niet door de oorspronkelijke producent verder wordt verwerkt, maar wordt aangeboden op de markt als grondstof voor andere toepassingen. Enkele voorbeelden van biomassa reststromen zijn: Bietenpulp, Snoeihout, etc.

## Inleiding

### Aanleiding

Voor het realiseren van de *biobased economy* is biomassa nodig. Van oudsher worden de land- en bosbouw primair gezien als leveranciers van voornamelijk voedsel, papier en hout. Wat overbleef van de biomassa kreeg in de praktijk vaak het stempel 'afval'. Veranderende inzichten over nuttige materialen en innovatie maken dat biomassastromen uit de land- en bosbouw en de biomassa verwerkende industrie (bv voedingsindustrie, papierindustrie, oleochemische industrie etc.) een hogere waarde kunnen krijgen in de bio-economie dan in het economisch systeem daterend uit de 20<sup>ste</sup> eeuw. Reststromen, die tot op heden als afval worden beschouwd, worden in toenemende mate ingezet als grondstof. Steeds meer bedrijven ontdekken innovatieve toepassingen voor productieresiduen en opgewerkte afvalstoffen.

De wettelijke definitie van 'afvalstoffen' is erg breed waardoor de interpretatie van de regelgeving lastig is en daardoor als arbitrair kan worden ervaren. De afvalregelgeving zou geen belemmering mogen vormen voor milieuverantwoordelijke en efficiënte inzet van secundaire grondstoffen. Op dit moment is er in de praktijk echter regelmatig onduidelijkheid over de formele status van een stof of een voorwerp. Is de stof of het voorwerp een gevaarlijke of niet gevaarlijke afvalstof, een grondstof, een bijproduct of een stof met een 'einde-afval' status? Er zijn belemmeringen door onder andere de (administratieve en financiële) verplichtingen die gepaard gaan met de afvalstatus. Tevens worden reststromen<sup>3</sup> soms ten onrechte aangemerkt als afval, waardoor een groot potentieel aan nuttige stoffen voor de bio-economie onbenut blijft.

Dit probleem is ook door beleidsmakers gesignaleerd. De Europese Commissie heeft in het kader van de circulaire economie in 2014 wijzigingsvoorstellen gepubliceerd van (onder andere) de Kaderrichtlijn afval. Deze voorstellen zijn weer ingetrokken. De Europese Commissie (EC) is op 2 december 2015 met nieuwe voorstellen gekomen<sup>4</sup>. Het ministerie van Infrastructuur en Milieu (I&M) heeft beleid ontwikkeld om de mogelijkheden die de Europese wetgeving biedt optimaal te benutten. Tevens heeft I&M aan de EC een tekstvoorstel gedaan om in het kader van de herziening van de Kaderrichtlijn afvalstoffen de kern van de wettelijke definitie van "afval", het begrip "zich ontdoen", te verduidelijken. Hoewel dit tekstvoorstel door de EC niet in haar op 2 december 2015 verschenen voorstel voor de herziening van de richtlijn is overgenomen, weerspiegelt het Commissievoorstel wel de bedoeling van het Nederlandse voorstel om voor de diverse stoffen en materialen kritischer te overwegen of er noodzaak is voor het etiket "afval".

3 Onder het begrip 'zijstromen' wordt geproduceerd als een integraal onderdeel van een productieproces verstaan.

4 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6203\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_en.htm)

### Adviesvragen

De nieuwe dynamiek van de circulaire bio-economie vraagt om een omslag in het denken en in regelgeving. Het doel van het advies is om concrete acties te formuleren om een **'zero waste society'** dichterbij te brengen door (juridische en praktische) belemmeringen weg te nemen. Dit leidt tot de volgende adviesvragen zoals geformuleerd door het ministerie van I&M:

1. Wat zijn de belemmeringen door de huidige (afval)stoffenwetgeving die betere benutting van biotische reststromen<sup>5</sup> en cascadering in een duurzame bio-economie in de weg staan? Bijvoorbeeld administratieve verplichting en/of barrières bij grensoverschrijdend verkeer? Onderbouwing (kwantitatief en kwalitatief) van de gemiste kansen/omzet.
2. Hoe kunnen afval- en grondstoffen beter van elkaar worden onderscheiden? Wanneer is sprake van een afvalhandeling/recycling en wanneer van inzet van een secundaire grondstof/voorzetting van het productieproces bij een ander bedrijf? Hoe zou EU-regelgeving aangepast moeten worden?
  - a. Wat vindt de Commissie Duurzaamheidsvraagstukken Biomassa (Commissie Corbey) van het hierboven genoemde tekstvoorstel van het Ministerie van I&M voor aanpassing van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen? Specifiek: voorwaarde over **resource efficiency**<sup>6</sup> en mogelijkheid om gebruik te maken van productnormen om te toetsen aan de voorwaarde b?
  - b. Welke andere beleidsopties zijn er om de circulaire economie te bevorderen? Wat als alle regels over afval - met uitzondering van het dumpverbod - worden afgeschaft?
  - c. Hoe scoren deze verschillende opties in termen van duurzaam grondstoffengebruik, BBP, werkgelegenheid en uitvoerings-/toezichtlasten?
3. Uitdaging is om innovaties te stimuleren zonder de duurzaamheidskaders uit het oog te verliezen. Wat zijn mogelijke risico's en hoe kunnen deze worden ondervangen? Hoe kan voldoende worden gewaarborgd dat stoffen zorgvuldig worden beheerd en geen schade aan het milieu toebrengen? Tegen welke risico's biedt de afvalwetgeving bescherming? Vangen andere wettelijke kaders (regels over water, bodem, volksgezondheid en productveiligheid) die bescherming op? Waar vallen er gaten?

5 Biotische reststromen omvatten afval- en restfracties van biomassa (=biologisch afbreekbare fractie van producten) die (a) niet gebruikt worden waarvoor de biomassa oorspronkelijk bedoeld was of geproduceerd werd, (b) vrijkomen en mobiliseerbaar zijn en (c) waarvoor een ander, nuttig gebruik mogelijk en gewenst is: bijv. niet-verkochte groenten/fruit, reststromen van de voedingsindustrie, reststromen van de agro-industrie, dierlijke bijproducten, gft-afval, sloophout, reststromen van de houtverwerkende industrie, reststromen van de industriële verwerking van plantaardige en dierlijke oliën of stromen die voorkomt uit het beheer van tuinen, parken, bermen, natuur en landschap.

6 In het uiterste geval is een LCA nodig, maar de voorkeur heeft een eenvoudig toetsingskader. Hoe zouden bijvoorbeeld hoogwaardigheidsnormen voor benutting van biomassa kunnen worden geformuleerd en geïmplementeerd?

4. Bovenstaande maatregelen moeten ook handhaafbaar, uitvoerbaar en fraudebestendig zijn. Hoe kan dit worden gerealiseerd? Aanbevelingen voor implementatie door Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), Regionale Uitvoeringsdiensten (RUD) en bevoegd gezag: bijvoorbeeld wat is er nodig om de ILT en RUD's de geschetste risico-gestuurde handhaving effectief te laten uitvoeren?
5. Wat kan Nederland -vooruitlopend op mogelijke aanpassingen van de Kader Richtlijn Afval (KRA)- nu doen om belemmeringen voor de circulaire economie in de (uitvoering van de) afvalwetgeving weg te nemen? Voor welke biotische stromen zal dit met name nieuwe *biobased* kansen creëren?

### Werkwijze en opbouw advies

De Commissie Corbey heeft gesproken met vertegenwoordigers van de *biobased*-industrie: de (organische) chemische sector, de afvalverwerkende industrie, de houtverwerkende industrie en de levensmiddelen industrie. Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van I&M en EZ. Tevens zijn specifieke gesprekken geweest met medewerkers van ILT (zie bijlage 2 voor lijst met gesprekspartners en commissieleden).

Dit advies gaat eerst in op aspecten van bovenstaande adviesvragen. Daarna volgen conclusies en aanbevelingen.

### Leeswijzer

Dit advies is voor redenen van leesbaarheid opgesplitst in 2 delen. Het eerste deel behandelt de achtergrond voor het formuleren van dit advies, beschrijft de belangrijkste uitgangspunten en randvoorwaarden, die vermeld zijn door de verschillende stakeholders, en bevat conclusies. Eveneens bevat dit eerste deel de aanbevelingen om de uitvoering van de afvalwetgeving beter te laten aansluiten bij de ambitie van een '*biobased economy*'. Hierbij is rekening gehouden met de publieke belangen: het voorkomen van risico's met gevaarlijke (afval)stoffen voor mens en milieu en het maatschappelijke en economische belang van optimale benutting van alle biomassastromen.

In deel 2 van het advies is de nodige achtergrondinformatie weergegeven die als een toelichting op de geformuleerde aanbevelingen dient te worden beschouwd en die antwoord geeft op de adviesvragen 1, 2, 3 en 4. In dit deel van het advies wordt nader ingegaan op de complexiteit van de geldende wetgevende kaders rond (afval)stoffen voor de verlening van vergunningen in Nederland en voor het transport binnen Nederland en tussen Nederland en andere landen. Eveneens wordt de huidige wijze van vergunningverlening, toezicht en handhaving in Nederland toegelicht. De complexiteit van de wettelijke kaders en de huidige werking van de vergunningverlener en -handhaver in Nederland kunnen leiden tot geschillen en juridische onzekerheden voor het bedrijfsleven (zie adviesvraag 1) en kunnen belemmeringen veroorzaken voor de ontwikkeling van de '*biobased economy*' (zie adviesvraag 2, 3 en 4). Tenslotte wordt in dit deel van het advies de acties omschreven die reeds genomen zijn in Nederland.



## DEEL I. Achtergrond, Conclusies en Aanbevelingen

### Belemmeringen en kosten voor de 'biobased economy' ten gevolge van de implementatie van de kaderrichtlijn Afval

De brede definitie van het begrip afvalstof maakt een scherpe afbakening vaak lastig<sup>7</sup> en heeft tot op heden geleid tot een substantieel aantal (langlopende) rechtszaken. Hoewel het uitgangspunt goed is en de wetgeving de overheid een middel geeft om partijen aan te spreken op ongewenst gedrag, belemmert de regelgeving vanwege de ruime en situationele uitleg van de definitie tegelijkertijd ook innovatie door het (her)gebruik van reststromen. Wanneer een stof wordt aangemerkt als afvalstof in plaats van bijproduct of grondstof leidt dit tot extra belemmeringen, zoals:

1. Juridische onzekerheden, ook bij vergunningverlening van verwerkingsinstallaties en handhaving van vergunningen en tijdens (grensoverschrijdend) transport: Er is behoefte aan adequate communicatie over de betekenis van de aanpassing van de KRA in 2012 die wel in de Wet milieubeheer is geïmplementeerd, maar nog niet in zijn consequenties voor biomassa is/wordt gecommuniceerd (met name artikel 10f).
2. Verlies van commerciële waarde: producten die geassocieerd worden met afval worden door potentiële afnemers en consumenten als inferieur beschouwd. Het benutten van afval is vanuit milieuoogpunt relevant, maar niet alle afnemers willen zich met afval inlaten. De term 'afval' heeft een negatieve lading gekoppeld aan perceptie van inferieure kwaliteit.
3. Kosten voor ondernemingen: Het gaat om kosten van juridische procedures, de kosten van het niet optimaal kunnen valoriseren van reststromen (zie punt 2), de kosten van borg die betaald moet worden bij grensoverschrijdend transport van afval, de kosten van bureaucratische procedures.
4. Maatschappelijke kosten: biomassa blijft onderbenut waardoor de kansen van de bio-economie (broeikasgasreductie, andere milieuvoordelen, werkgelegenheid, economische groei) niet of onvoldoende worden benut.

Het is moeilijk om het macro-economische effect van overschakeling op een 'biobased economy' voor Nederland te berekenen. De eerste pogingen laten een duidelijk positief effect zien. De 'biobased economy' is weliswaar een nieuw begrip, maar blijkt bij nauwkeuriger beschouwing toch al een tijd in ontwikkeling<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Juridische belemmeringen voor de bio-economie: talking trash, Mr. R. Ligtoet, M en R 2015/99

<sup>8</sup> Biobased Delta en SourceB (Zuid-Holland, Zeeland, Noord-Brabant en Limburg) hebben voornamelijk een focus op de groene (basis) chemie en biofuels, Noord4Bio en Bicon, (Noord- en Oost-Nederland) richten zich meer op de verwaarding van organische reststromen tot energie, materialen en producten. In de Noordvleugel, met daarbinnen Amsterdam (Noord-Holland, Utrecht, Flevoland), wordt meer gewerkt met reststromen uit de gebouwde omgeving en toepassingen hiervan. Door de 'biobased economy' -clusters zijn meer dan 800 projecten geïdentificeerd, waarin ongeveer 700 bedrijven werken. In de laatste drie jaar is meer dan 1,5 miljard euro in deze projecten geïnvesteerd door bedrijven en overheidsinstellingen (rijk en regio). Hiervan was 1,1 miljard euro bestemd voor bio-energie. De directe en indirecte economische toegevoegde waarde van BBE bedraagt 4,3 miljard euro en levert 44.000 fte aan werkgelegenheid.

Juridische belemmeringen en kosten rond het begrip 'afvalstof' zijn overigens niet de enige belemmeringen om de groei van het de bio-economie te stimuleren. Onbekendheid met elkaars reststromen, elkaar niet kunnen vinden, onduidelijkheden over de milieuwinsten bij een bio-economie en gebrek aan adequate inzage in de technologie spelen eveneens een rol.

### Verbeteren van de doelmatigheid van vergunningverlening en -handhaving rond (afval) stoffen

Het duurzaam en efficiënt gebruik van biomassastromen is het fundament van een *'biobased economy'*. Het maximaal benutten van biotische stromen via (innovatieve) technieken draagt bij aan een *'zero waste & Low carbon society'*. Goede wettelijke kaders zijn van belang. Ondanks verbeteringen constateert de Commissie Corbey nog een aantal problemen:

- Veel stoffen verdienen het predicaat van afvalstof niet. Aan de term 'afval' kleeft overigens de associatie van slechte/onduidelijke kwaliteit die vraagt om voorschriften om schade aan volksgezondheid en milieu te voorkomen.
- Er zijn vanuit het voorzorgsprincipe voorschriften van toepassing voor het veilig opslaan, (nuttig) toepassen, verwijderen, transporteren en verhandelen van afvalstoffen. Er zijn echter ook andere wettelijke kaders (bv. REACH-verordening, diervoederwetgeving, wetgeving rond meststoffen etc.) gericht op het voorkomen van risico's voor mens en milieu tijdens de verwerking en gebruik van (biotische) reststromen waarvan de kwaliteit gekend is. Het is nodig om dit stelsel van wetgeving in zijn geheel te overzien en op basis van een risicoanalyse te bepalen met welke wetgeving de risicobeheersing optimaal vormgegeven kan worden.
- Duidelijkheid en transparantie in de keten van (biotische) materiaalstromen zijn noodzakelijk om de kwaliteit van materiaalstromen te bewaken en de nuttige toepassingen van biomassastromen te verhogen waardoor het onnodig kwalificeren van materiaalstromen als afval vermeden wordt.
- Vanwege de complexiteit van de regelgeving kan een dialoog tussen de vergunningsverleners en -handhavers en de vergunninghouders nuttig zijn om het opstellen en implementeren van een doelmatig afvalstoffenbeleid in Nederland mogelijk te maken.

De Commissie Corbey concludeert:

1. **Wetgeving en toezicht moeten publieke belangen borgen.** Het ene publieke belang is het voorkomen/beheersen van risico's met gevaarlijke stoffen voor mens en milieu. Een ander publiek belang is de optimale benutting van alle biomassa. Deze optimale benutting zal resulteren in de gewenste groei van de *biobased economy*. Beleidsregels moeten deze prioriteiten bevestigen. Om dit te realiseren is een omslag nodig in de regelgeving, maar ook in het denken, de cultuur en praktijk.
2. **Rem op innovatie.** Veel innovaties van het bedrijfsleven, zeker in de *'biobased economy'* zijn gericht op o.a. een circulaire economie waarbij niets verloren gaat en alle grondstoffen op de meest hoogwaardige manier worden ingezet en afval tot een minimum wordt beperkt. Wanneer reststromen door innovatie een nieuwe toepassing kunnen krijgen is de afvalstofstatus vaak een belemmering.
3. **Focus op reële risico's voor mens en milieu:** Zoals eveneens gemeld in de mededeling van de Europese Commissie over de circulaire economie<sup>9</sup>, is er nog te weinig zicht op stromen van gevaarlijke afvalstoffen. Beleid en regelgeving moeten gericht zijn op het voorkomen van risico's. Het transparant kunnen volgen van materiaalstromen kan bijdragen aan het identificeren van risico's.
4. **Dialoog overheid-bedrijfsleven:** Een cultuuromslag is nodig waarbij een goede samenwerking dient te worden nagestreefd tussen de houder van de stof/voorwerp en het bevoegde gezag (vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende instanties). Een gewenste dialoog tussen overheid en bedrijfsleven zal resulteren in een transparante en consistente interpretatie van wettelijke kaders.
5. **Concurrentienadeel voor het Nederlandse bedrijfsleven:** Een geharmoniseerde vergunningverlening en -handhaving van verschillende EU-lidstaten is nodig om een gelijk speelveld te creëren. Andere EU lidstaten (o.a. Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, België en Duitsland) kwalificeren reststromen vaker als (bij)producten en niet als afval. Zij kennen ook op proactieve wijze een 'einde afval'-status toe aan gerecycled materiaal. Dit verschil in benadering zet Nederlandse ondernemers op een achterstand. Eveneens worden sommige afvalstoffen in ons omringende landen geclassificeerd als niet-gevaarlijk in tegenstelling tot de classificatie van gevaarlijk afval in Nederland.
6. **Een 'biobased economy' stimuleren.** De *biobased economy* is nog te veel een concept van beleidsmakers en heeft nog onvoldoende ingang gevonden bij de rest van de samenleving. Velen denken nog te zeer vanuit het perspectief van 'humane consumptie' waarin biomassa dat niet door de mens gegeten kan worden de afvalstatus krijgt. Een dergelijke visie gaat voorbij aan het feit dat de teelt en verwerking van gewassen de basis is voor de bio-economie waarbij gewassen worden verwerkt tot producten en halffabricaten. Zo is bijvoorbeeld de productie van diervoeders integraal onderdeel van de voedselketen. De twee belangrijkste uit te dragen concepten zijn:

9 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6203\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_en.htm)

- De akkerbouw, de aquacultuur, de diervoederindustrie en de veehouderij moeten samen met de levensmiddelenindustrie als integraal onderdeel van de voedselketen worden beschouwd. Voor vlees- en melkproductie is immers biomassa van gewassen nodig.
- De akkerbouw, de aquacultuur, de diervoederindustrie, de veehouderij, de levensmiddelenindustrie moeten samen met de bosbouw worden gezien als basis voor de *biobased economy*. De grondstoffen en halffabricaten die de land- en bosbouw en de voedingsketen na bio-raffinage en verwerking leveren voor toepassing in materialen en chemie worden uitgezonderd van de afvalwetgeving maar zullen onderdeel uitmaken van andere geldende wetgeving, zoals REACH. Deze andere geldende wettelijke kaders zorgen voor de nodige beheersmaatregelen die gebaseerd zijn op gedegen risicoanalyses<sup>10</sup>  
11.

7. **Nederland kan nu reeds maatregelen nemen.** Ook zonder een grondige herziening van de KRA kan Nederland zelf een aantal maatregelen nemen. Hierop wordt nader ingegaan in hoofdstuk 5.

#### Aanbevelingen als kader voor een concreet actieplan

De Commissie Corbey beveelt het kabinet aan om een Actieplan op te stellen dat de belemmeringen in de afvalwetgeving wegneemt en de *Zero Waste*-samenleving mogelijk maakt. Het Actieplan zou de hieronder beschreven concrete maatregelen moeten bevatten. Voor meer gedetailleerde informatie over deze aanbevelingen wordt verwezen naar bijlage 1. De Commissie Corbey merkt op dat de maatregelen ook van toepassing of nuttig kunnen zijn voor abiotische reststromen. Aangezien de Commissie Corbey zich enkel richt op de biotische materiaalstromen wordt in dit advies niet verder ingegaan op abiotische materiaalstromen.

1. Kwalificeer zoveel mogelijk materiaalstromen afkomstig van biomassa productie als grondstoffen met inachtneming van risico's voor volksgezondheid en milieu. Deze ambitie rond afvalpreventie dient te worden gerealiseerd gebruik makend van de bestaande wettelijke kaders, zoals artikel 5 van de Kaderrichtlijn Afval en artikel 1.1 Lid 7 van de Wet milieubeheer. Het is aan te bevelen dat per specifieke biotische reststroom houder en bevoegd gezag gezamenlijk vaststellen wat er nodig is om een productieresidu van het regime van de afvalwetgeving te vrijwaren. Introduceer daarbij voor de houders van dergelijke stoffen een registratie- en traceringsplicht, die vergelijkbaar kan zijn met de werkwijze en voorschriften in de voedselketen. Voor een verdere toelichting en verduidelijking wordt verwezen naar bijlage 1 - actie 1.1.

10 HACCP staat voor 'Hazard Analysis and Critical Control Points'. Dit staat voor een analyse van de gevaren en de kritische beheerspunten in het productieproces. HACCP is een gestructureerde methode om alle relevante gevaren in diervoeders en levensmiddelen te elimineren, te voorkomen of tot een aanvaardbaar niveau te reduceren. HACCP omvat 7 basisprincipes die zijn beschreven in de Codex Alimentarius van de World Health Organization (WHO). Een dergelijke gestructureerde methode kan ook worden toegepast in andere productieketens waarbij aard en herkomst van de grondstoffen enerzijds en alle relevante gevaren in het kader van een specifieke toepassing te voorkomen of tot een aanvaardbaar niveau te reduceren.

11 <http://echa.europa.eu/guidance-documents/guidance-on-information-requirements-and-chemical-safety-assessment>

2. Bevorder het hergebruik van afvalstoffen als secundaire grondstoffen met een 'einde afval' status. Dit is één van de pijlers voor het realiseren van een circulaire economie. Hiervoor is het belangrijk dat 'ministeriële regelingen' voor gezuiverde afvalstromen en 'rechtsoordelen' voor een casus specifieke recycleat worden opgesteld gebruik makend van het bestaande Kaderrichtlijn Afval (art. 6). Goede implementatie van deze regelingen vereist een goede samenwerking tussen de houder van de grondstof en het bevoegde gezag. Voor meer achtergrondinformatie over de werkwijze wordt verwezen naar bijlage 1 - actie 1.2;
3. Maak de toepasbaarheid en de interpretatie van de beleidskaders transparanter. Hiervoor is een handhavingsoverleg tussen de vergunningverlener, toezichthouder en een bedrijfstak van grote waarde. Binnen dit overleg kunnen geschillen in interpretatie van de wettelijke kaders worden besproken en opgelost door een open communicatie tussen de partijen. Daarnaast kan dit overleg bijdragen aan het aanbrengen van een focus op de controle van risicovolle stromen. Richt daarnaast een 'commissie van wijzen' op die zich buigt over specifieke knelpunten die betrekking hebben op het afvalvraagstuk in de brede zin en evalueer de werking van deze commissie na 3 jaar. Een nadere toelichting wordt gegeven in bijlage 1 - actie 1.3;
4. Ontwikkel en implementeer een doelmatig en éénduidig beleid rond materiaal. Hiervoor is een bundeling van de kennis van de complexe afvalstoffenregelgeving en andere wettelijke kaders (zoals REACH, kaderwet diervoeders) noodzakelijk. Het bundelen van deze kennis zal bijdragen aan een harmonisatie van de interpretatie van de verschillende wettelijke kaders door de vergunningverlener en –handhavers. Hierbij is het belangrijk dat per situatie een éénduidige keuze van de meest relevante wetgeving wordt gemaakt, die toegepast dient te worden om de risicobeheersing te verzekeren. Eveneens kan deze harmonisatie inzage geven in de wetgevingen die niet meer van nut zijn in specifieke situaties. Deze ambitie voor het voorkomen van cumuleren van wettelijke kaders is eveneens aangestipt in het voorstel van de Europese Commissie van 2 december 2015<sup>12</sup>. Eveneens wordt verwezen naar bijlage 1 - actie 1.5 voor meer informatie.
5. Beheers de potentiële risico's voor mens en milieu tijdens de volledige levenscyclus van stoffen door transparantie van de volledige keten (eigendom, behandeling, bewerking, transport, gebruik en de toepassing) af te dwingen. Hiervoor is het introduceren van een registratie- en traceringsplicht noodzakelijk voor de houders van stoffen die van het regime van de afvalwetgeving gevrijwaard zijn (producenten, vervoerders, verwerkers, etc.). Via deze registratie- en traceringsplicht kan de kwaliteit van en de veiligheid bij het gebruik van stoffen op een eenvoudige wijze door het bevoegd gezag worden gevolgd. Door een registratie- en traceringsplicht wordt duidelijkheid gecreëerd in de van toepassing zijnde wettelijke kaders ter voorkoming van een cumulatie hiervan. Zie ook aanbeveling 1. Voor meer informatie wordt verwezen naar bijlage 1 - actie 1.5 en actie 2.3

12 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6203\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_en.htm)

6. Pas binnen Nederland de omgevingswet aan om de bottlenecks rond circulaire economie op te heffen, die gesignaleerd zijn binnen het programma 'Ruimte in Regels voor Groene Groei'. Het koepelconcept, een mogelijke denkklijn binnen het ministerie, kan mogelijk zorgen voor een gebiedsgerichte stimulering en vormgeving van circulaire economie in Nederland.
7. Streef naar harmonisatie van de implementatie en handhaving van de afvalwetgeving op Europees niveau. Het zich informeren over en laten inspireren door de actuele werkwijze van vergunningverleners, toezichthouders en handhavers in andere Europese landen kan leiden tot deze harmonisatie op Europees niveau. Hierbij wordt in eerste instantie aanbevolen '**Good Practices**' rond de interpretatie en implementatie van de afvalwetgeving in de omringende landen, zijnde Duitsland, België, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk, te evalueren. Deze evaluatie leidt tot '**Best Practices**' die eveneens in Nederland kunnen worden toegepast. Een precieze invulling van de acties die noodzakelijk zijn voor zo'n harmonisatie zijn meer gedetailleerd omschreven in bijlage 1 - actie 2.
8. In navolging van het voorstel van de EC zoals verschenen op 2 december 2015, is het van belang om op Europees niveau voor diverse stoffen kritischer te overwegen of er noodzaak is voor het etiket "afval". Zoals toegelicht in bijlage 1 - actie 3, zijn deze mogelijk acties o.a. (a) het verzamelen en publiceren van '**Good Practices**' in Europa wat betreft de huidige werking van de geldende wettelijke kaders binnen Europa en (b) het instellen van werkgroepen van de Europese Commissie, EU lidstaten en stakeholders voor het opstellen van '**Guidance Documents**' voor het harmoniseren van de interpretaties met een focus op hergebruik en preventie van afvalstoffen.
9. Enigszins buiten de scope van dit advies maar niet minder belangrijk: doe op nationaal niveau aan marktontwikkeling gericht op een duurzaam materiaalbeheer waarbij het gebruik van recycleat wordt gestimuleerd en materiaal zo lang als mogelijk in de keten wordt gehouden. Toetsing op duurzaamheidscriteria voor biomassa is nodig. Concrete aanbevelingen zijn geformuleerd in het recente advies "naar een duurzame bio-economie". Zie ook bijlage 1 - actie 1.4.

## DEEL II. Toelichting

### Algemene omschrijving geldende wet- en regelgeving met betrekking tot afval

Bij het tot stand komen van de afvalstoffenwetgeving in de jaren zeventig van de vorige eeuw heerste een negatieve sfeer rond het begrip afval. Dat was toen terecht: afval werd te vaak gedumpt en te weinig zorgvuldig beheerd. De wetgeving heeft de afvalsector ten goede veranderd. Toch is het negatieve imago blijven bestaan. Dit is al gedeeltelijk af te leiden uit het woord zelf 'iets dat ergens van af valt', 'iets zonder waarde waar men vanaf wil'. En door de negatieve effecten die het onbeheerd achterlaten van bepaalde afvalstoffen veroorzaakte werd het een maatschappelijk probleem dat via wetten in goede banen geleid diende te worden. Aangrijpingspunt in de keten werd de partij die de stof in bezit heeft, maar het niet langer in bezit wil hebben. Die partij wil 'zich van de stof ontdoen' of 'heeft de intentie om zich van de stof te ontdoen'<sup>13</sup>.

### Europese regelgeving

Deze Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (KRA 2008/98/EG) die in 1975 is vastgesteld en in 1991 ingrijpend herzien en vele malen gewijzigd is en bestaat inmiddels 40 jaar. Één van de basiselementen van deze Europese Kaderrichtlijn bestaat uit de definitie van het begrip 'afval'<sup>14</sup>. Ook al is deze definitie in de loop der jaren gewijzigd, toch heeft dit zeer beperkte gevolgen gehad in de implementatie van deze kaderrichtlijn. In die periode heeft deze richtlijn een grote bijdrage geleverd aan de bescherming van het milieu en de volksgezondheid en het verminderen van de afvalberg. In de loop der jaren is een verschuiving en uitbreiding van doelen opgetreden. De oorspronkelijke doelstelling van de Kaderrichtlijn afvalstoffen in 1975 (75/442/EEG) was vooral de bescherming van gezondheid en milieu. In latere versies werd dit uitgebreid naar vermindering van de afvalberg, bevorderen van recycling en hergebruik en terugdringen van het storten van afvalstoffen. Dat laatste heeft in enkele lidstaten geleid tot een verbod op het storten van brandbaar afval.

Het produceren van afval heeft een prijs gekregen, wat bedrijven een extra prikkel geeft om minder afval te produceren en zoveel mogelijk waarde toe te voegen aan hun reststromen. Vermindering van de afvalberg is dan ook één van de doelstellingen van de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (KRA, 2008/98/EG) van 19 november 2008. Europa wenst een 'Recycling-maatschappij' te worden waarin de productie van afval wordt voorkomen en afvalstoffen zo veel mogelijk als grondstof worden gebruikt. Van 'Afval naar grondstof' is het devies<sup>15</sup>. Om gesleep met afvalstoffen te voorkomen is de Europese Verordening voor de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA) opgesteld. In de KRA staan regels om te bepalen of een stof of voorwerp een afvalstof is of niet.

13 In de praktijk is het bezit van een stof voor het producerende bedrijfsleven nooit een doel op zich. Stoffen worden ingekocht en bewerkt om waarde toe te voegen en daarna met winst van de hand te doen. Bedrijven specialiseren zich vaak in een of een beperkt aantal producten. Resten van het productieproces worden aan andere bedrijven in de keten overgedragen om zelf iets nuttigs mee te doen, geschikt te maken voor andere bedrijven om iets nuttigs mee te doen of om te storten of verbranden. Aan het begin van de keten staat de teelt en de mijnbouw, waarna (bio)raffinage volgt om de grondstoffen te scheiden in hun waardevolle componenten en die in te zetten waar ze het best tot hun recht komen.

14 'afvalstoffen': alle stoffen, preparaten of voorwerpen, waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen.

15 Zie punt 28 van de considerans van de richtlijn, PbEU 2008 L 312/12.

Stoffen die als afvalstof zijn geclassificeerd worden gecategoriseerd (groene en oranje lijst) en krijgen afhankelijk van de categorie een beheerregime in het kader van grensoverschrijdend afvaltransport. Dat varieert van eenvoudigweg een verklaring meezenden, tot een transportvergunning (EVOA) tot een transportverbod. Voor een oranje lijst stof dient het bedrijf voor het grensoverschrijdend transport vooraf een financiële garantie te stellen voor het geval de verwerking niet kan plaatsvinden en de overheid de kosten van verwerking voor zijn rekening moet nemen.

De hoogte van deze financiële garantie varieert significant van lidstaat tot lidstaat. Een belangrijke reden om een stof een afvalstof te noemen ligt in de aansprakelijkheidssfeer. De overheid wil afvalstromen kunnen controleren die bij verkeerd handelen negatieve effecten kunnen veroorzaken.

De Europese wetgever heeft in de tussentijd aanvullende wet- en regelgeving ontwikkeld voor het omgaan met stoffen in het algemeen en stoffen met gevaareigenschappen in het bijzonder. Er is wetgeving ontwikkeld, REACH verordening (1907/2006) genaamd, die gericht is op een aantal principes, waaronder streven naar een duurzame chemie en veilig omgaan met chemische stoffen vanuit het voorzorgsbeginsel. Daarnaast bestaat wetgeving rond o.a. verpakkingen<sup>16</sup>, elektronica<sup>17</sup>, voedsel<sup>18,19</sup>, diervoeders<sup>20</sup>, meststoffen<sup>21</sup> en dierlijke bijproducten<sup>22</sup>. Al deze wettelijke kaders zijn gericht op een verminderen of voorkomen van de negatieve impact van het gebruik van stoffen op mens en milieu. Hiermee is, voor stoffen met een duidelijke kennis over de (chemische) samenstelling die als product op de markt komen, een sluitend wettelijk raamwerk gecreëerd dat voorkomt dat stoffen op de verkeerde plaats terecht komen of verkeerd gebruikt worden waardoor de potentiële risico's voor mens of milieu kunnen worden beheerst, geminimaliseerd of voorkomen. Het is belangrijk te benadrukken dat het beheersen, minimaliseren of voorkomen van risico's voor mens en milieu bij het

16 Besluit van 30 mei 2005, houdende vaststelling van het Warenwetbesluit verpakkingen en gebruiksartikelen in verband met Verordening (EG) nr. 1935/2004 van het Europees Parlement en de Raad van de Europese Unie van 27 oktober 2004 inzake materialen en voorwerpen bestemd om met levensmiddelen in contact te komen en houdende intrekking van de richtlijnen 80/590/EEG en 89/109/EEG (PbEU L 338)(Warenwetbesluit verpakkingen en gebruiksartikelen)

17 Richtlijn 2011/65/EU is opgesteld om bepaalde gevaarlijke stoffen in elektrische en elektronische apparatuur te voorkomen dan wel terug te dringen. Deze richtlijn is bekend als de RoHS Directive ('Restriction of Hazardous Substances'). Richtlijn 2012/19/EU verplicht producenten en importeurs afgedankte elektrische en elektronische apparatuur (AEEA of WEEE) die zij op de markt brengen in te zamelen en te verwerken.

18 Verordening (EG) Nr. 852/2004 omvat de algemene hygiënevoorschriften op het gebied van levensmiddelen voor de exploitanten van levensmiddelenbedrijven met de - uitgebreidere - HACCP-verplichting (zie artikel 5) als voornaamste bepaling.

19 De officiële controles op de naleving van de wetgeving inzake diervoeders en levensmiddelen is geregeld in de Controleverordening (EG) Nr. 882/2004

20 Verordening Nr. 183/2005 omvat de algemene hygiënevoorschriften op het gebied van diervoeders met de - uitgebreidere - HACCP-verplichting (zie artikel 6) als voornaamste bepaling.

21 EG-meststoffen kennen een toelatingsprocedure en de toegelaten EG-meststoffen zijn vermeld op Annex I van de Verordening (EG) nr. 2003/2003. Verder zijn in Nederland automatisch toegelaten alle andere producten die voldoen aan de Meststoffenwet en aanhangende besluiten en regelingen. Een uitzondering geldt wel voor meststoffen die geproduceerd zijn uit afval- of reststromen. Deze kennen eveneens een toelatingsprocedure en indien zij toegelaten zijn, worden zij vermeld op een lijst van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet.

22 De belangrijkste wetgeving over dierlijke bijproducten komt uit Europa: Basisverordening (EG) nr. 1069/2009 en Europese Uitvoeringsverordening (EU) nr. 142/2011. In artikel 12, 13 en 14 staat beschreven op welke wijze respectievelijk categorie 1-, 2- en 3-materiaal verwijderd of gebruikt mogen worden



gebruik van stoffen met of zonder gevaareigenschappen niet binnen de huidige afvalwetgeving geregeld is, maar binnen andere wetgeving (waaronder REACH).

De transitie naar een circulaire bio-economie en het verbeteren van de afvalstoffen-regelgeving staan momenteel hoog op de Brusselse agenda. De Europese Commissie bracht in 2014 een mededeling uit over de circulaire economie<sup>23</sup>, tegelijk met een voorstel voor aanpassing van de Kaderrichtlijn afvalstoffen<sup>24</sup>. Hoewel dit tekstvoorstel door de EC niet in haar op 2 december 2015<sup>25</sup> verschenen voorstel voor de herziening van de richtlijn is overgenomen, weerspiegelt het Commissievoorstel wel de bedoeling om voor de diverse stoffen en materialen kritischer te overwegen of er noodzaak is voor het etiket “afval”.

In het verlengde van de intentie tot het voorkomen van afval, hergebruik en recycling van afval te bevorderen, kan worden gesteld dat het begrip afvalstof anno 2015 niet meer zo ruim lijkt als ten tijde van het arrest ARCO Chemie<sup>26</sup> uit 2000 misschien nog werd gedacht. De oorzaak daarvan is de aanpassing van de richtlijn in 2008 (KRA 2008/98/EG) en de jurisprudentie van (met name) het Hof van Justitie. De uitzonderingen op het in beginsel nog steeds ruime afvalstoffenbegrip komen immers vooral en in eerste instantie uit de rechtspraak van het Europese Hof (Luxemburg). Deze uitzonderingen zijn weliswaar voor een deel nu expliciet in de richtlijn verankerd – met name de uitzondering voor bijproducten in artikel 5 en in mindere mate de uitzondering voor de einde-afvalstatus in artikel 6 – maar liggen naar het oordeel van het Europese Hof voor een ander deel reeds besloten in de decennialange, sinds 1975 in essentie ongewijzigde definitie van het begrip afvalstof zelf. Het is, afgezien van door de Europese en wellicht ook nationale wetgever vast te stellen criteria voor einde-afvalstatus, aldus nog steeds met name aan de rechter om de scherpe randen van het ruime afvalstoffenbegrip af te vijlen. De in het Shell-arrest<sup>27</sup> geformuleerde nieuwe ‘doorslaggevende’ uitzondering op het begrip afvalstof voor de welwillende verkoper is daar een sprekend voorbeeld van. Door deze jurisprudentie en rekening houdend met artikel 5 en 6 van de kaderrichtlijn (KRA 2008/98/EG) lijkt een tendens dat het Hof niet meer zozeer kijkt naar de potentiële milieurisico's maar vooral naar de concrete milieugevolgen van hetgeen de houder met de stof of het voorwerp aanvangt. Opvallend bij dit alles is wel dat als keerzijde daarvan de bewijslast voor de toepasbaarheid van een uitzondering op het ruime afvalstofbegrip verschuift van de overheid naar het bedrijf.

23 ‘Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. Naar een circulaire economie: Een afvalvrij programma voor Europa’, COM (2014) 398.

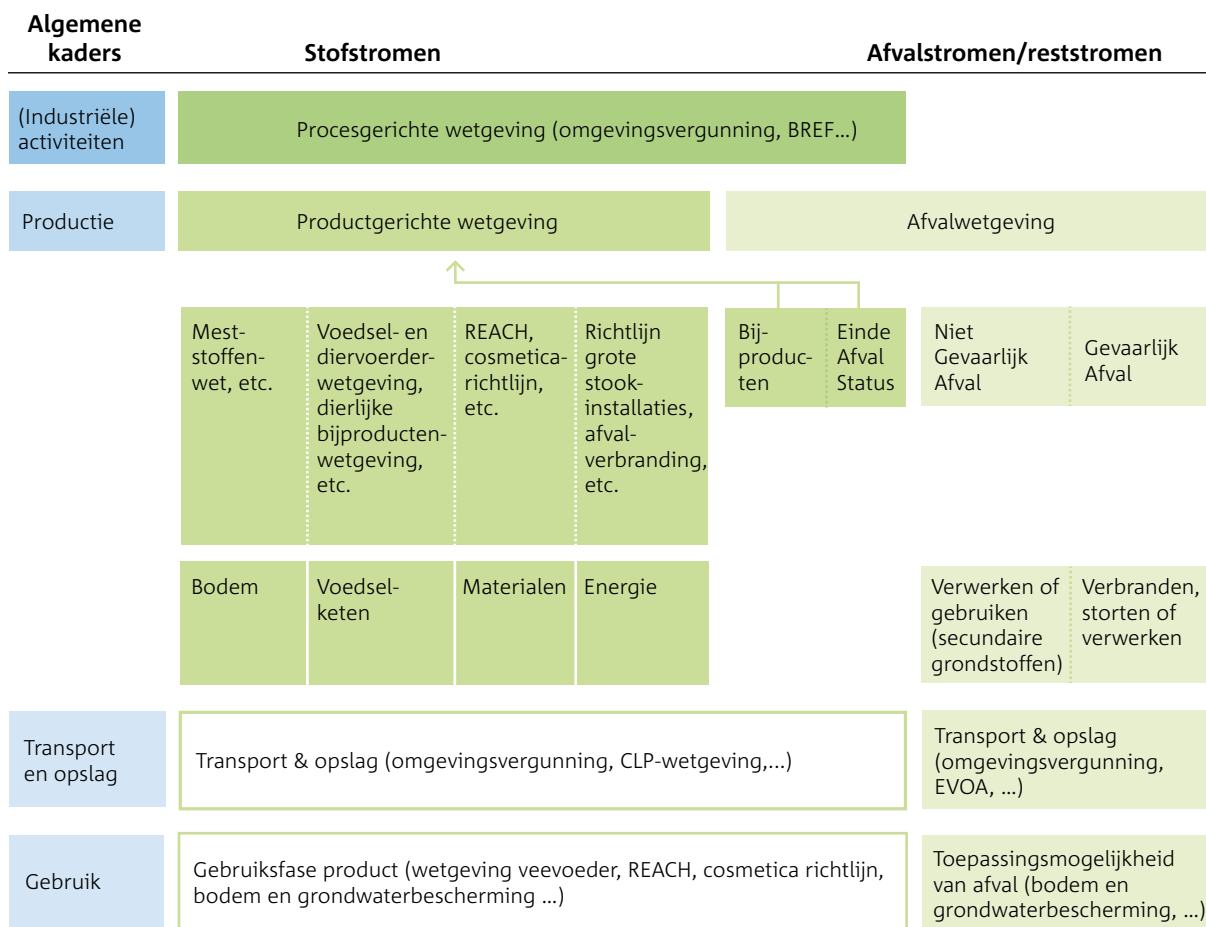
24 ‘Richtlijn van het Europees parlement en de Raad tot wijziging van de Richtlijnen 2008/98/EG betreffende afvalstoffen, 94/62/EG betreffende verpakking en verpakkingsafval, 1999/31/EG betreffende het storten van afvalstoffen, 2000/53/EG betreffende autowrakken, 2006/66/EG inzake batterijen en accu's, alsook afgedankte batterijen en accu's, en 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur’, COM(2014)397

25 [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6203\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6203_en.htm)

26 Arrest van 15 juni 2000, C-418/97 en C-419/97 Arco Chemie Nederland

27 Arrest 12 december 2013, nr. C-242/12 en C-241/12, Shell Nederland Verkoopmaatschappij BV

## Nederlandse implementatie en handhaving van regelgeving



Figuur 1: Algemeen overzicht van geldende regelgeving rond producten en afvalstoffen in Nederland

Voor tal van activiteiten van bedrijven waarvoor in principe een omgevingsvergunning ingevolge de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) vereist is, gelden standaardvoorschriften op grond van het Activiteitenbesluit milieubeheer en is de vergunningplicht al dan niet gedeeltelijk komen te vervallen. Zo ook voor allerlei activiteiten met afvalstoffen binnen inrichtingen. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen 3 soorten inrichtingen, zijnde type A, type B en type C. De vergunningverlenende en toezichthoudende overheden zijn enerzijds de Gedeputeerde staten (GS) en anderzijds de Burgemeester en Wethouders (B&W) van gemeenten afhankelijk van het soort inrichting al dan niet gekoppeld aan de richtlijn industriële emissies (RIE).

De wettelijke vereisten met betrekking tot de aanvraag zijn gebaseerd op de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), het Besluit algemene bepalingen omgevingsrecht (Bor) en de Regeling algemene bepalingen omgevingsrecht (Ror). Deze regeling bevat zowel algemene indieningvereisten die aan de aanvraag worden gesteld als vereisten voor verschillende specifieke activiteiten. Met betrekking tot afvalstoffen zijn de algemene vereisten de maatregelen of voorzieningen ten behoeve van:

1. het voorkomen of beperken van het ontstaan van afvalstoffen in de inrichting;
2. het nuttig toepassen dan wel het geschikt maken voor nuttig toepassing van de afvalstoffen die in de inrichting ontstaan;
3. het opslaan van de afvalstoffen in de inrichting;
4. het zich ontdoen van de afvalstoffen die in de inrichting ontstaan.

Met betrekking tot bepaalde inrichtingen voor het beheer van afvalstoffen (artikel 4.7 Bor) en voor het storten of verbranden van afvalstoffen (artikel 4.9 Bor) staan aanvullende inhoudsvereisten in de Regeling vermeld.

Op 1 januari 2011 is de wijziging van het Activiteitenbesluit, de Activiteitenregeling en het Besluit omgevingsrecht (Bor) met betrekking tot afval gerelateerde inrichtingen in werking getreden. Met deze wijziging worden veel afval gerelateerde activiteiten en inrichtingen onder de werking van het Activiteitenbesluit gebracht. Veel van deze inrichtingen worden inrichtingen waarvoor geen vergunningplicht ingevolge de Wet milieubeheer (meer) geldt, en die geheel onder het Activiteitenbesluit vallen. Bij de totstandkoming van dit wijzigingsbesluit is bekeken welke handelingen met afvalstoffen zich lenen voor algemene regels. Naast de algemene criteria die ook voor andere bedrijfstakken gehanteerd worden – het moet gaan om homogene groepen waar maatwerk slechts bij uitzondering nodig is – zijn speciaal voor afvalstoffen aanvullende criteria gehanteerd:

1. er is voor gekozen bij deze wijziging zoveel mogelijk die handelingen met afvalstoffen mee te nemen die gericht zijn op nuttige toepassing van afvalstoffen. Binnen de handelingen gericht op nuttige toepassing is vooral de nadruk gelegd op product- en materiaalhergebruik;
2. de afvalstoffen die geselecteerd zijn, zijn zoveel mogelijk vaste bulkgoederen, waar toezicht visueel en meestal zonder analyse of monstername plaats kan vinden. In de selectie zijn zoveel mogelijk gescheiden stromen meegenomen. Voor handelingen met ongescheiden afvalstoffen, zoals gemengd bouw- en sloopafval of huishoudelijk afval blijft de vergunningplicht bestaan. Een andere gevoelige activiteit die vergunningsplichtig blijft, is het mengen van afvalstoffen (het samenvoegen van ongelijksoortige afvalstoffen);
3. in de selectie is een aantal logistieke handelingen opgenomen die voortkomen uit verplichte terug- of innames van bepaalde afvalstromen. Het gaat dan meestal alleen om het opslaan van de betreffende afvalstroom; de verdere bewerking vindt elders plaats.

Voor een aantal activiteiten uit het Activiteitenbesluit hebben bedrijven sinds 1 januari 2011 toestemming van het bevoegd gezag nodig alvorens zij kunnen starten met deze activiteiten. Deze toestemming wordt de 'Omgevingsvergunning beperkte milieutoets (OBM)' genoemd. De OBM is van toepassing op twee soorten activiteiten:

- activiteiten waarvoor een m.e.r.-beoordelingsprocedure moet worden doorlopen;
- activiteiten waarvoor het bevoegd gezag een lokale toets moet uitvoeren om te beoordelen of de activiteit kan worden ingepast in de lokale situatie.

De OBM bestaat uit een toestemming of een weigering. Het bevoegd gezag kan geen voorschriften aan de OBM verbinden. De OBM is onder meer van toepassing op bepaalde activiteiten met afvalstoffen. Na het verlenen van een OBM gelden vervolgens de algemene regels van het Activiteitenbesluit. Door de wijziging van het Activiteitenbesluit zal onder meer voor een aantal afval gerelateerde activiteiten een OBM kunnen worden aangevraagd. Deze OBM-plichtige inrichtingen zijn limitatief opgesomd in artikel 2.2a van het Bor. In onderstaand overzicht zijn limitatief de OBM-plichtige activiteiten en de mogelijke weigeringsgronden voor afvalstoffen weergegeven. Dat zijn:

- indien het bevoegd gezag op basis van de mer-beoordelingsplicht heeft besloten dat een milieueffectrapport moet worden opgesteld (Wabo, artikel 5.13b, 1e lid);
- in het belang van doelmatig afvalstoffenbeheer (Wabo, artikel 5.13b, 2e lid);
- naar aanleiding van de integriteitbeoordeling op basis van de Wet Bibob (Wabo, artikel 5.13b, 4e en 5e lid).

Aan vergunningen kunnen voorschriften worden verbonden ter bescherming van het milieu. Deze voorschriften hebben vooral betrekking op dat wat zich binnen de inrichting afspeelt en op de effecten daarvan erbuiten. Van oudsher hadden voorschriften voornamelijk betrekking op de hinderaspecten, zoals geluid, stank en stof. Later werd dit meer uitgebreid tot gevaar, schade en hinder buiten de inrichting. Met de inwerkingtreding van de Wet milieubeheer gaat het om 'bescherming van het milieu'. Werden voorheen de voorschriften met betrekking tot afvalstoffen voornamelijk beperkt tot de bodembeschermende voorzieningen, brandgevaar en geurhinderaspecten, tegenwoordig is ook doelmatig beheer van afvalstoffen een met voorschriften te regelen gevolg voor het milieu.

Bij het opstellen van de vergunningvoorschriften kan de vergunningverlener een beroep doen op de BREF's die voor verschillende sectoren door het Joint Research Centre (JRC) in opdracht van de Europese Commissie zijn ontwikkeld. BREF staat voor Best Available Technology Reference Document<sup>28</sup>. Voorschriften kunnen op verschillende wijzen in categorieën worden verdeeld. Eén wijze is het onderscheid in doelvoorschriften en middelvoorschriften.

Bij doelvoorschriften wordt in het voorschrift uitsluitend het doel vastgelegd (de emissie van stof mag maximaal 10 mg/m<sup>3</sup> bedragen), bij middelvoorschriften wordt het middel expliciet aangegeven (de afgezogen lucht moet een doekfilter passeren voordat zij in de buitenlucht wordt geëmitteerd). Bij doelvoorschriften heeft de vergunninghouder zelf de vrijheid die middelen waarmee het gestelde doel wordt gehaald, vast te stellen. Deze voorschriften zijn echter moeilijker te handhaven, omdat niet anders dan door meting kan worden vastgesteld of al dan niet aan het voorschrift kan worden voldaan. Bij middelvoorschriften is dat minder een probleem, omdat bij handhaving slechts geconstateerd hoeft te worden of het voorgeschreven middel aanwezig is. De ondernemer heeft dan echter geen mogelijkheden om andere (goedkopere of zelfs betere) middelen toe te passen om aan hetzelfde doel te voldoen. Er is een toenemende tendens om meer doelvoorschriften in vergunningen op te nemen. Dit heeft zowel voordelen als nadelen. Het voordeel is voornamelijk gelegen in het feit dat een inrichtinghouder dan zelf de vrijheid heeft om het middel te bepalen waarmee het doel (de bescherming van het milieu) wordt bereikt. Het nadeel is echter een grotere noodzaak tot verdieping in de mogelijkheden die er zijn om het doel te bereiken. Ook voor de handhaving worden doelvoorschriften niet altijd als positief ervaren. Het is immers eenvoudiger te constateren dat emballage met gevaarlijke afvalstoffen niet in een vloeistofdichte opvangbak is opgeslagen, dan dat gevaarlijke afvalstoffen zodanig zijn opgeslagen dat er geen verontreiniging van de bodem wordt veroorzaakt.

Een andere reden dat er steeds minder vergunningen worden verleend met een overmatige hoeveelheid middelvoorschriften, is het gevolg van de overbrenging van meer verantwoordelijkheden aan de inrichtinghouder, waardoor steeds meer doelvoorschriften in de vergunningen worden opgenomen. Ook de wetgever geeft echter de voorkeur aan doelvoorschriften boven middelvoorschriften.

Daarnaast wordt die eigen verantwoordelijkheid ook gestimuleerd door de verlening van vergunningen op hoofdlijnen en op maat, de flexibele vergunningen en de koppeling van vergunningen met milieuzorg. Hoewel een aantal van deze ontwikkelingen nog in allerlei proefprojecten wordt uitgetest, lijkt het er toch op dat daardoor de handhaving van de vergunning steeds meer gericht is op een verschuiving van de bewijslast voor een doelmatige bescherming van het milieu van de overheid naar de inrichtinghouder verschuift.

### Onderlinge verhouding van verschillende regelgevingen met betrekking tot afvalstoffen

De Europese afvalstoffenregelgeving bestaat uit twee hoofdkaders, namelijk:

- De KRA, een *richtlijn* die niet (in al haar onderdelen) rechtstreeks werkend is, maar per EU-land verschillend kan en mag worden vormgegeven en ingevuld hetgeen ook gebeurt;
- De EVOA, een *verordening* die rechtstreeks werkend is en geen (wettelijke) vertaalslag behoeft, hetgeen overigens onverlet laat dat bij de interpretatie en uitvoering van de EVOA grote verschillen tussen de lidstaten bestaan. Om eventuele onderlinge ver- of geschillen te beslechten, voorziet artikel 28 van de EVOA in een 'worst-case' scenario waarin altijd het zwaarste of strengste regime geldt<sup>29</sup>.

<sup>29</sup> Voorbeeld van beslechten van ver- of geschillen: meningsverschil over afvalstof of niet; dan afvalstof? Meningsverschil over gevaarlijk afval of niet, dan de oranje-lijst procedure.

In artikel 2 van de EVOA wordt bij de definitie van het begrip 'afvalstof' expliciet verwezen naar de KRA. De EVOA regelt feitelijk alleen de van toepassing zijnde procedures. De te volgen procedure (groene of oranje lijst procedure) is afhankelijk van de aard van de te transporteren afvalstof, de wijze van verwerking en de interpretatie van het land van bestemming. Daarnaast bestaan ook bilaterale overeenkomsten met andere (OESO)landen waaraan getoetst moet worden en uiteraard ook exportverboden waar de internationale Bazel overeenkomst op toeziet.

Naast deze twee hoofdkaders bestaat de Europese afvalstoffenregelgeving uit wetgeving voor specifieke:

- afvalbewerking en verwerkingsinrichtingen (verbranden en storten, maar waar indirect ook de Richtlijn Industriële Emissies (RIE, voorheen IPPC) op toeziet, bv. via de verticale BREF's Waste Treatment en Waste Incineration, maar diverse horizontale BBT-documenten en BREF's zoals de BREF Emissions from storage;
- afvalstromen zoals autowrakken, elektronisch afval, batterijen, etc.

Zoals hiervoor al aangegeven ziet de EVOA (alleen) toe op grensoverschrijdend afvaltransport, waarbij de vraag of een stof een afvalstof is, niet primair wordt bepaald door de EVOA, maar door de KRA.

De omgevingsvergunning (Wm) ziet materieel niet toe op afvaltransport binnen Nederland, wel op het transport van afvalwater, gevaarlijke stoffen en CO<sub>2</sub>. Hoofdstuk 10 van de Wm die een kaderwet is, regelt vele afvalstof gerelateerde zaken via uitvoeringsbesluiten (Amvb's) en Ministeriële regelingen, zoals beschreven in voorgaand hoofdstuk. De belangrijkste, op de Wm gebaseerde afvaltransportregelingen zijn:

- het Besluit inzamelen afvalstoffen (Bia);
- de Regeling inzamelaars, vervoerders, handelaars en bemiddelaars van afvalstoffen (VIHB)
- de Regeling scheiden en gescheiden houden (RSGH)
- het Besluit en de regeling melden bedrijfsafvalstoffen en gevaarlijke afvalstoffen

### Regelgeving rond transport binnen Nederland en tussen Nederland en andere landen

Met betrekking tot grensoverschrijdend afvaltransport is Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) sinds 1 januari 2013 de vergunningverlener voor EVOA (kennisgevingsprocedure). Het toezicht en de controle op de naleving van de EVOA vindt (organisatorisch gescheiden) plaats door ILT – Handhaving. Zij werkt daarin samen met zogeheten ‘netwerk-partners’ zoals de Douane en sluit daarvoor ‘kaderovereenkomsten’ af. Er is geen kaderovereenkomst met de NVWA. De Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA) verzorgt de vergunningverlening en het toezicht en de handhaving van grensoverschrijdend transport van specifieke goederen, namelijk:

1. Eten-, drink- en rookwaren;
2. Dieren en dierlijke producten (voor humane consumptie, ‘food-grade’);
3. Dierlijke bijproducten (niet geschikt voor humane consumptie, maar wel voor de diervoeder industrie, ‘feed-grade’);
4. Planten en plantaardige producten;
5. Consumentenartikelen.

In het kader van dit advies rond afvalstoffen zijn vooral de categorieën 4 en in mindere mate 3 en 2 van belang, aangezien voor deze categorieën van stoffen geschillen ontstaan of een te importeren of exporteren stof een afvalstof is of niet. Deze geschillen ontstaan op verschillende niveaus, zowel tussen de houder van die stof en de vergunningverlenende of toezichthoudende instantie; als tussen instanties in binnen- en buitenland en als tussen verschillende instanties in Nederland.

Er dient te worden opgemerkt dat de controle en handhaving door de NVWA strikter verloopt (bv. verzegelen van transportmiddelen bij vertrek van herkomst en ontzegelen bij aankomst bestemming) dan het meer administratieve toezicht en het op punctuele basis fysiek controleren van stoffen door ILT (bv. i.h.k.v. IMPEL-TFS ‘Enforcement Actions’ programma’s).

Binnen Nederland speelt de Inspectie Verkeer en Waterstaat (IVW) een centrale rol waarbij voornamelijk controles worden uitgevoerd op de wijze van lossen en laden van goederen. De inspectie werkt samen met andere partners, zoals het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD), de Rivierpolitie en Rijkswaterstaat.

- De huidige nationale regelgeving rond vergunningverlening en –handhaving van installaties wordt gekenmerkt door specifieke knelpunten die gesignaleerd zijn in het kader van het programma Ruimte in Regels voor Groene groei<sup>30</sup> van de ministeries van EZ en I&M. Aanpassingen van deze regelgeving dienen te worden uitgevoerd zodat de gesignaleerde knelpunten ter stimulering en vormgeving van de circulaire economie niet optreden. Een duidelijk beeld over de noodzakelijke aanpassingen is nog niet voorhanden.
- De juridisch kaders op Europees niveau rond afval zijn zeer ingewikkeld. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over de interpretatie van bepaalde begrippen (bv 'Afval', 'Hazardousness', 'Cleaned') binnen de Kaderrichtlijn Afval, waardoor ambities, zoals voorkomen van afval, hergebruik en recycling van afval, het nuttig inzetten van afval en de 'einde afval'-status, moeilijk implementeerbaar worden.
- Bestaande onduidelijkheden over de interpretatie van begrippen in de Europese kaderrichtlijn hebben geresulteerd in verschillen in implementatie en handhaving van controle en verwerking van afvalstromen binnen Europa. Deze verschillen tussen de lidstaten veroorzaken economische en juridische onzekerheden voor het bedrijfsleven waardoor economische schade wordt gecreëerd binnen de verschillende Europese lidstaten en waardoor initiatieven rond de '*Biobased economy*' worden geremd of zelfs onmogelijk gemaakt.

### Welke risico's zijn verbonden aan biotische reststromen<sup>31</sup> en wat wordt verstaan onder biotische reststromen?

De Kaderrichtlijn afval (art 22) biedt de mogelijkheid een apart regime in te stellen voor biotische reststromen. Met inachtneming van de risico's voor gezondheid en milieu kunnen lidstaten maatregelen nemen die er toe bijdragen dat de afvalhiërarchie (preventie, hergebruik, recycling, nuttige toepassing voor energie) beter wordt toegepast.

Dat leidt ten eerste tot de vraag naar de risico's van biotisch materiaal<sup>31</sup>. Die zijn in het algemeen niet groot, al is er gevaar voor rotting, besmetting en dergelijke, indien stoffen niet goed worden beheerd. Daarnaast is zorgvuldigheid nodig als sprake is van humane blootstelling aan biotische stromen of afgeleide producten (bijvoorbeeld via de voedselketen of persoonlijke verzorgingsmiddelen). Restfracties van stoffen met gevaareigenschappen (bv. Pesticiden, hormonen, zware metalen, etc.) kunnen dan via hun toepassing een risico voor de volksgezondheid en het milieu vormen.

<sup>30</sup> <http://www.ruimteinregels.nl>.

<sup>31</sup> Biotische reststromen omvatten afval- en restfracties van biomassa (=biologisch afbreekbare fractie van producten) die (a) niet gebruikt worden waarvoor de biomassa oorspronkelijk bedoeld was of geproduceerd werd, (b) vrijkomen en mobiliseerbaar zijn en (c) waarvoor een ander, nuttig gebruik mogelijk en gewenst is: bijv. niet-verkochte groenten/fruit, reststromen van de voedingsindustrie, reststromen van de agro-industrie, dierlijke bijproducten, gft-afval, sloophout, reststromen van de houtverwerkende industrie, reststromen van de industriële verwerking van plantaardige en dierlijke oliën of stromen die voorkomt uit het beheer van tuinen, parken, bermen, natuur en landschap



Er wordt opgemerkt dat risico's voor mens en milieu door stoffen wordt bepaald door enerzijds de gevaareigenschappen van stoffen, gekoppeld aan een concentratie, en anderzijds de mogelijke blootstellingsroutes van een stof aan mens en milieu.

Daarnaast dient te worden opgemerkt dat het maximaal valoriseren van de verschillende componenten uit biomassa de economische waarde van een biotisch materiaal verhoogt waarbij de toepassingen van de gevaloriseerde biotische componenten zijn uitgewerkt. Hierdoor worden de potentiële risico's voor mens en milieu geminimaliseerd en gecontroleerd aangezien andere wettelijke kaders van toepassing zijn, zoals diervoeder, medicijnen, meststoffen en chemische stoffen. Binnen deze wettelijke kaders zijn grenswaarden uitgewerkt die bepalen of een grondstof geschikt is voor de specifieke toepassingen. Zo'n risicogerichte benadering kent de afvalstoffenwetgeving niet waardoor risico's voor mens en milieu minder geborgd zijn binnen de afvalwetgeving.

Ten tweede is het de vraag of het zinvol is een onderscheid tussen biotische en abiotische stromen te maken. Dan gaat het opnieuw om definities: wat is een biotische materiaal? Is dat de biomassa zelf? Of geldt dat ook voor de kunststof die er van gemaakt is? En bij welk percentage biomassa in de kunststof geldt dat nog, want kunststof in producten is een *compound* (een mengsel van de eigenlijke kunststof of een mengsel daarvan met additieven zoals kleurstoffen en vulstoffen). Bio-kunststof zelf is een stof die ontstaat door de chemische reactie van twee stoffen waarvan tenminste één component vanuit biomassa is gemaakt. Indien beide stoffen uit biomassa zijn geproduceerd dan is de resulterende kunststof 100% *biobased*. In het geval één van de reagerende stoffen van fossiele of minerale herkomst is dan hangt het van de molecuulstructuur af voor welk percentage sprake is van *biobased*. Soms zijn *biobased* producten ook snel biologisch afbreekbaar. Dat is niet altijd het geval en ook niet altijd wenselijk. Het advies richt zich voornamelijk op stoffen die 100% *biobased* zijn.

De stoffen die vermeld staan in bijlagen IV en V van REACH<sup>32</sup> zijn uitgezonderd van de registratieverplichtingen omdat hun eigenschappen bekend worden verondersteld en de stoffen aantoonbaar geen intrinsiek gevaarlijke eigenschappen bezitten.

In bijlage IV worden specifieke stoffen genoemd, zoals glucose, lactose en zetmeel, en in bijlage V gaat het om groepen van stoffen, zoals plantaardige en dierlijke vetten, plantaardige en dierlijke oliën, plantaardige en dierlijke wassen, vetzuren met een ketenlengte tussen C<sub>6</sub>-C<sub>24</sub> etc. Met uitzondering van deze stoffen vermeld in bijlage IV en V van REACH, rust een registratieplicht op stoffen die binnen EU worden geproduceerd, verhandeld, getransporteerd, opgeslagen, verwerkt of/en gebruikt.

32 [http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/reviews\\_en.htm](http://ec.europa.eu/environment/chemicals/reach/reviews_en.htm)

Verschillende wettelijke kaders in Europa zijn gericht op het voorkomen van risico's voor mens en milieu tijdens de handling, verwerking en gebruik van (biotische) reststromen. Ten behoeve van een doelmatig voorkomen van risico's voor mens en milieu is het belangrijk dat de verschillende wettelijke kaders zich richten op het beoordelen van stoffen bij specifieke toepassingsgebieden zoals dit het geval is voor voedsel, diervoeder, medicijnen, meststoffen en chemische stoffen maar niet voor afvalstoffen. Het is belangrijk dat deze risicogerichte benadering, die verankerd is binnen verschillende wettelijke kaders in Europa, een goede aanvulling is op de afvalstoffenwetgeving en de EVOA regelgeving.

### **Huidige wijze van vergunningverlening, toezicht en handhaving: belemmering van de ontwikkeling van de 'biobased economy'?**

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) heeft onlangs een rapport uitgebracht onder de titel 'Toezicht op publieke belangen'. Daarin signaleert de WRR dat toezichthouders - vaak naar aanleiding van incidenten - nogal eens kiezen voor een 'ééndimensionale aanpak': meer en strenger toezicht met de wet in de hand. De WRR pleit voor een multidimensionaal toezicht waarin de publieke belangen centraal staan.

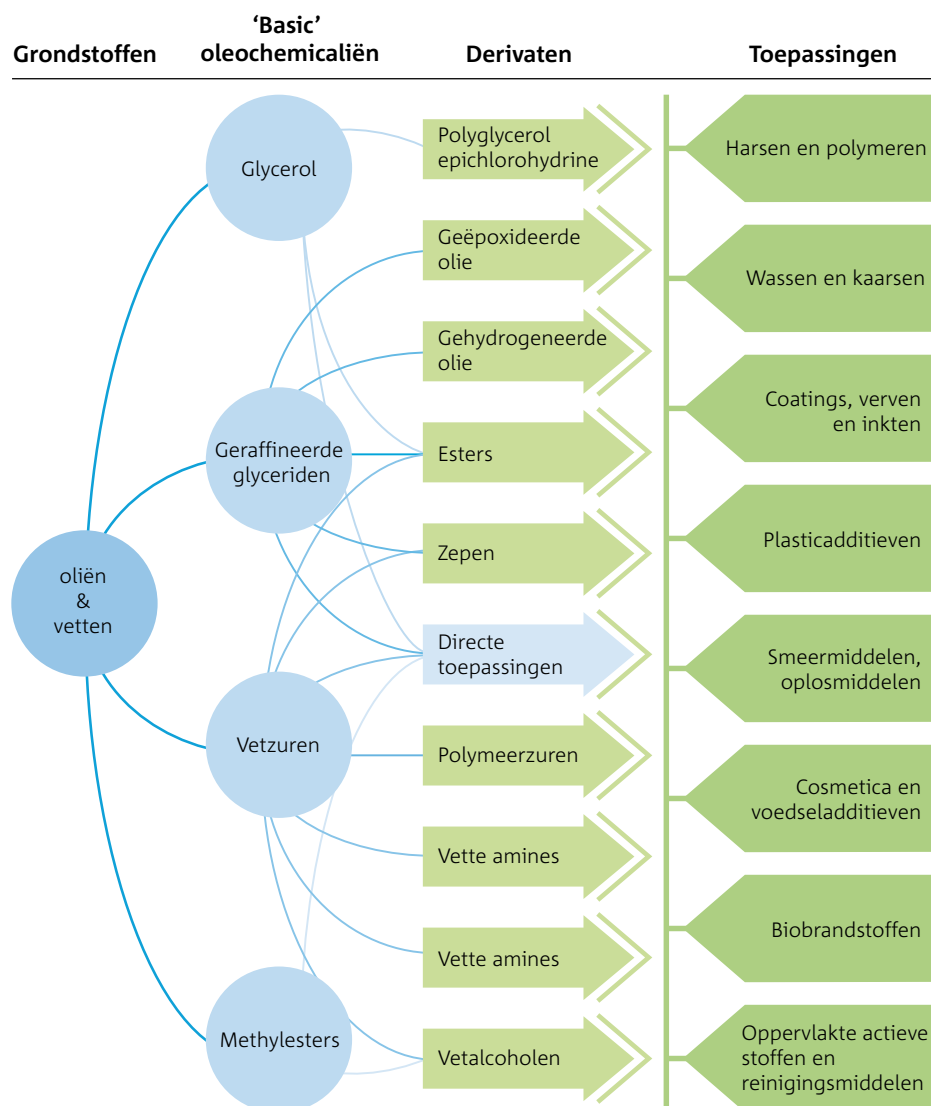
Binnen de wereld waarin ondernemers proberen (economische) waarde te creëren uit reststromen van de landbouw, de bosbouw en de voedselsector wordt het toezicht niet ervaren als gericht op het publieke belang<sup>33</sup>. Bedrijven ervaren dat bij inspecties op naleving van de milieuwetgeving in het algemeen en de afvalstoffenwetgeving in het bijzonder de nadruk wordt gelegd op het niet in orde zijn met de juridisch-administratieve aspecten. Veelal gaat het om al jarenlang bestaande reguliere handelstromen waarvan het bedrijf te goeder trouw aanneemt dat het product geen afvalstof is, en waarvan bovendien de veiligheid en traceerbaarheid ruimschoots geborgd is bij de afnemer zelf. Verschillen tussen lidstaten in hun interpretatie van de afvalstoffenwetgeving maakt dat de classificatie per land kan verschillen, wat de onduidelijkheid in het bedrijfsleven verder versterkt. Tot voor kort heeft de Raad van State nog uitspraken gedaan waarbij diverse grondstoffen voor de diervoederindustrie afkomstig van de verwerking van gewassen als afval worden geclassificeerd. De visie op verwerking van gewassen beperkt zich tot levensmiddelenproductie en daarop ziet de Levensmiddelenwetgeving toe. Daarmee wordt voorbij gegaan aan het feit dat diervoeders integraal onderdeel van de voedselproductie zijn. Immers om vlees en melk te produceren zijn plantaardige grondstoffen nodig. Qua volume en areaal worden meer gewassen voor diervoeders geproduceerd dan voor directe menselijke consumptie. Tot zo'n 20 jaar geleden was de diervoedersector nauwelijks gereguleerd, maar dat is niet meer zo. Diervoeders zijn net zo streng gereguleerd als humane voedingsmiddelen.

33 Gesproken is met verschillende bedrijven (zie bijlage 2)

**Voorbeeld 1**

Een coöperatie die o.a. diervoeders uit plantaardige en dierlijke grondstoffen maakt, wordt bij verschillende vestigingen verspreid in Nederland geconfronteerd met overheden die de grondstoffen in het merendeel van de gevallen bestempelen als 'grondstoffen', en in sommige gevallen als 'afvalstoffen' waarbij voor diverse grondstoffen ook nog Eural-codes moeten worden aangeleverd. Deze onduidelijkheid geeft grote onzekerheid voor het bedrijfsleven.

De product-benadering gaat bovendien voorbij aan het feit dat gewassen meerdere functionele componenten voor diverse toepassingen leveren. Het verwerken van de verschillende functionele componenten in gewassen is één van de elementen die centraal staat in de ontwikkeling van de *'biobased economy'*. Dat is een erkenning van de mogelijkheden voor valorisatie van de verschillende componenten uit biomassa. Het is dan ook van belang dat het toezicht en de handhaving zich realiseren dat al die componenten uit biomassa uit dezelfde gewassen komen en als grondstoffen voor verschillende producten voor verschillende sectoren dienen. De termen levensmiddelenindustrie, papierfabrikant en houtverwerkende industrie zijn of worden snel achterhaald nu deze bedrijven ook grondstoffen leveren aan bedrijven die de biomassa verwerken tot halffabricaten en producten voor andere industriële sectoren. Door de huidige wijze van toezicht en handhaving vormen zowel de specifieke componenten van de biomassa, die door derden worden verwerkt tot halffabricaten en producten, als de gevormde halffabricaten, die eveneens bestemd zijn voor andere industriële partijen tot de productie van eindproducten, een belangrijke rol in het afvalstoffendossier voor alle industriële partijen in deze nieuw gevormde waardeketen.



Figuur 2: Verwerken van oliën en vetten tot verschillende halffabricaten en producten

Er dient te worden opgemerkt dat bedrijven gespecialiseerd zijn in bewerkingen van specifieke componenten uit biomassa tot halffabricaten of eindproducten waardoor ze kunnen concurreren vanwege schaalvoordelen en ervaring met halffabricaten of producten geproduceerd uit andere (fossiele) grondstoffen.

Zo kan de oorspronkelijke producent van een stof er voor kiezen de stof niet verder te verwaarden vanwege de geringe hoeveelheid of bijdrage aan de rentabiliteit van het bedrijf. Deze specialisatie betekent ook dat er handel plaatsvindt tussen partijen in de keten. Het gaat daarbij om leveringen van specifieke componenten uit biomassa of van halffabricaten op klantspecificatie.

### Voorbeeld 2

Een productiebedrijf van biodiesel heeft verschillende strafrechtelijke vooronderzoeken ondergaan omdat het bedrijf volgens de inspectie de onjuiste Eural-codes gebruikt zouden hebben voor bepaalde reststromen. De inspectie kwalificeert deze reststromen als gevaarlijk terwijl het o.b.v. de Eural systematiek geen gevaarlijk afval zou zijn. Wetende dat de Duitse overheid deze reststromen als grondstoffen zonder gevaareigenschappen classificeert en er ook een specifieke kwaliteitsnorm voor deze reststromen bestaat, kennen deze reststromen meerdere, nuttige toepassingen. Door de gehanteerde kwalificatie van deze reststroom in Nederland wordt een nuttige toepassing van deze reststromen niet in beschouwing genomen.

Zolang het bedrijf dat deze componenten of halffabricaten inkoopt beschikt over een milieuvergunning voor het uitvoeren van de nodige bewerkingsstappen – met daarin voorschriften die handelen voorschrijven zonder gevaar voor de volksgezondheid of milieu of zonder dat procédés of methoden worden aangewend die nadelige gevolgen kunnen hebben voor mens of milieu – is er geen reden deze *biobased* componenten of halffabricaten als afvalstof te beschouwen.

De vergunningsvoorschriften borgen het voorkomen van mogelijke risico's voor volksgezondheid en milieu.

Het feit dat bepaalde componenten uit de biomassa niet geschikt zijn voor een specifieke toepassing bij een specifieke industriële partij, betekent niet per definitie dat deze biotische 'reststromen' ongeschikt zouden zijn voor een verdere verwerking tot hoogwaardige producten of toepassingen door een andere industriële partij. Hierdoor kan geen sprake zijn van een 'last' voor de partijen die deze stoffen bezitten en daarmee deze stoffen als afval geclassificeerd zouden moeten worden. Het gaat er vooral om of sprake is van een (aanzienlijke) marktwaarde van deze stoffen en van duidelijke (contractuele) afspraken die aantonen dat deze stoffen worden verwerkt tot waardevolle halffabricaten of eindproducten. Perceptie speelt een belangrijke rol in de benadering van de belemmeringen die bedrijven ervaren. Een ruwe grondstof, of het nu een gewas is of een erts, wordt in de meeste gevallen niet direct gebruikt, maar geraffineerd tot een scala aan bruikbare componenten. Door het ruwe materiaal te breken, malen, zeven, oplossen, drogen en tal van andere bewerkingen te laten ondergaan wordt het gescheiden en levert het functionele componenten met een gewenste zuiverheidsgraad. Deze functionele componenten met specifieke waardevolle eigenschappen hebben hierdoor specifieke marktwaarden met éénduidig aan te duiden afzetmarkten.

Zich realiserende dat gewassen meerdere functionele componenten voor diverse (nieuwe) toepassingen hebben, die geen risico's vormen voor mens en milieu, zou de bewijslast voor een veilige toepassing van functionele componenten uit biomassa of halffabricaten afkomstig uit biomassa beter verschuiven van de overheid naar het bedrijfsleven. Het bij het bedrijfsleven neerleggen van de verantwoordelijkheid om een onderbouwing op te stellen voor nuttige en veilige toepassingen van functionele componenten van reststromen, kan (nieuwe)

ontwikkelingen in de *'biobased economy'* versnellen zonder het toezicht op de potentiële risico's voor mens en milieu te verliezen bij gebruik van deze functionele componenten. Gebruik makend van andere wettelijke kaders kunnen de concrete risico's voor mens en milieu bij verwerking en gebruik van biotische stromen worden ingeschat. Via deze weg kan een uitzondering op het ruime afvalbegrip mogelijk worden. Deze verschuiving van bewijslast van overheid naar bedrijfsleven is ook in overeenstemming met de tendens in de interpretatie van de KRA waarbij het Hof niet meer zozeer kijkt naar de potentiële milieurisico's maar vooral naar de concrete milieugevolgen van hetgeen de houder met de stof aanvangt.

### Voorbeeld 3

Uit de gesprekken die gevoerd zijn, bleek dat veel bedrijven toezicht nodig en wenselijk vinden voor het classificeren van stoffen, maar dat inspectiediensten vaak ten onrechte uitgaan dat stoffen de status afval krijgen. De ILT heeft bijvoorbeeld onlangs bepaald dat alle stromen die naar een co-vergister gaan beschouwd moeten worden als afval. Vergisting is een van de weinige activiteiten waarvoor zowel in de KRA als in de Dierlijke bijproducten Verordening voorschriften te vinden zijn. De Dierlijke bijproducten Verordening stelt regels voor het omgaan met producten van dierlijke herkomst en voor het omgaan met voormalige voedingsmiddelen (niet noodzakelijkerwijs van dierlijke oorsprong). Co-vergisters gebruiken ook stromen die voor diervoeder worden ingezet. In dat geval is de diervoederwetgeving van toepassing en in geval van Dierlijke bijproducten de Dierlijke bijproducten Verordening.

Als op grensoverschrijdend transport van grondstoffen voor co-vergisting die als afvalstof worden geclassificeerd de EVOA van toepassing is (drie dagen van te voren melden, vergunning nodig, borgsom betalen) zijn er belemmeringen die niet gelden voor transport van dezelfde grondstoffen wanneer die naar de diervoederindustrie gaan. Overigens is er wel reden voor een vorm van toezicht op bepaalde stromen die naar de co-vergisting gaan: het digestaat dat na vergisting overblijft wordt uitgereden over het land. Door een certificatie van inputmateriaal wordt voorkomen dat de input van grondstoffen voor co-vergisting aanleiding vormt voor risico's als gevolg van digestaat verontreinigd met toxisch materiaal (bv. pesticiden, zware metalen, ...). Een éénduidig besluit rond certificatie van inputmateriaal voor vergisting is nog niet genomen door het Ministerie van EZ. Certificatie van inputmateriaal kan gebeuren aan de hand van een toetsing van inputmateriaal aan de zogeheten 'Positieve lijst', Bijlage Aa, behorend bij artikel 4 van de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet van 4 november 2005, (nr. TRCJZ/2005/3295).

Op basis van de hierboven aangegeven informatie en casussen zijn conclusies geformuleerd. In het geval van toezicht op afval moet dat - naar het oordeel van de Commissie Corbey - betekenen dat de toezichthouders zich concentreren op risicovolle stoffen die mogelijke risico's voor de volksgezondheid en het milieu kunnen veroorzaken indien zij op ongecontroleerde wijze in het milieu komen of in contact komen met de mens. Daarvoor zijn veranderingen in de beleidskaders nodig, maar evengoed een dialoog tussen wetgever, vergunningverlener, handhaver en het georganiseerd bedrijfsleven, waarbij gebruik kan worden gemaakt van de brancheorganisaties.

Het neerleggen bij het bedrijfsleven van een onderbouwing van (nieuwe) veilige toepassingsmogelijkheden van functionele componenten uit reststromen, kan ontwikkelingen in de *'biobased economy'* versnellen zonder het toezicht op de potentiële risico's voor mens en milieu te verliezen bij gebruik van deze functionele componenten. Gebruik makend van bestaande wettelijke kaders - buiten de afvalwetgeving - kunnen de risico's voor mens en milieu bij verwerking en gebruik van biotische stromen worden ingeschat.

#### **Wat zijn de genomen acties in Nederland binnen de bestaande wettelijke kaders?**

Het kabinet wil de transitie naar een circulaire economie<sup>35</sup> versnellen, met als doelstelling om de hoeveelheid afval die wordt gestort of verbrand in tien jaar tijd te halveren. Om meer duidelijkheid te verschaffen over het onderscheid tussen grondstoffen, bijproduct, afvalstof en stoffen met een 'einde afval' status zijn er drie initiatieven.

Ten eerste is er een webtool waarmee I&M (via RWS/Leefomgeving) bedrijven de mogelijkheid biedt om een rechtsoordeel te vragen over de vraag of een specifieke gezuiverde materiaalstroom gezien moet worden als afvalstof of kan worden beschouwd als een grondstof met een 'einde afval' status en de vraag of een verkregen reststroom als bijproduct in plaats van afvalstof beschouwd kan worden. Op dit ogenblik zijn 18 verzoeken ingediend gebruik makend van deze webtool. De looptijd voor het formuleren van een rechtsoordeel bedraagt 3 tot 9 maanden, afhankelijk van de complexiteit van de vraagstelling. Deze looptijd wordt door het bedrijfsleven als te lang ervaren. Eveneens vraagt het bedrijfsleven dat een 'einde afval' status aan reststromen niet casus specifiek maar specifiek voor een materiaalstroom wordt gegeven.

35 In een circulaire economie worden (biotische) kringlopen zo goed mogelijk gesloten (zo min mogelijk verliezen) en worden grondstoffen zo lang en hoogwaardig mogelijk in de keten gehouden voor optimale waardecreatie.

Ten tweede heeft de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu onlangs twee regelingen gepubliceerd. De Regeling recycling granulaat<sup>36</sup> stelt criteria vast waaraan gegranuleerde steenachtige afvalstoffen voldoen als 'einde-afval' aangemerkt te kunnen worden. De Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen<sup>37</sup> geeft een nadere interpretatie van twee van de vier criteria in artikel 5 van de KRA over bijproducten. Dit is een stap in de goede richting, mits de visie dat stoffen niet altijd afvalstoffen zijn ook wordt geïnternaliseerd door vergunningverleners en inspectiediensten. De vraag of verwerking en transport van de goederenstromen op een voor volksgezondheid en milieu veilige wijze plaatsvindt, is daarbij van belang. In de toelichting is opgenomen dat het bedrijf de inspectiediensten desgevraagd informatie dient te verschaffen over de toepassing van zijn producten<sup>38</sup>.

Ten derde heeft I&M in het kader van het beleidsprogramma 'Van Afval Naar Grondstof' (VANG) aan de Europese Commissie onder andere een voorstel voorgelegd voor nadere definitie van het begrip 'zich ontdoen' in de KRA<sup>39</sup>. Hoewel dit tekstvoorstel door de EC niet in haar op 2 december jl. verschenen voorstel voor de herziening van de richtlijn is overgenomen, weerspiegelt het Commissievoorstel wel de bedoeling van het Nederlandse voorstel om voor de diverse stoffen en materialen kritischer te overwegen of er noodzaak is voor het etiket "afval". In het kader van het VANG programma heeft I&M samen met het Ministerie van Economische Zaken het programma 'Ruimte in Regels voor Groene Groei' (R2G2) opgezet, waarin belemmeringen die innoverende bedrijven ervaren met wet- en regelgeving worden geïdentificeerd, verzameld en opgelost<sup>40</sup>.

In het Nederlandse voorstel wordt het etiket 'afval' niet nodig geacht wanneer in de bescherming van het milieu en de mens tegen schadelijke stoffen of praktijken voldoende is voorzien door specifieke productnormen en de daarbij van toepassing zijnde wettelijke kaders en tevens duidelijk is dat de toepassing van het materiaal tenminste even hoogwaardig is als die het LAP (Landelijk Afvalbeheer Plan) verplicht zou stellen als de status 'afval' zou zijn (de minimumstandaard).

36 Regeling van de Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu, van 5 februari 2015, nr. IENM/BSK-2015/18222, houdende vaststelling van regels ter bepaling van de status einde-afval van recyclinggranulaat (Regeling vaststelling van de status einde-afval van recyclinggranulaat)

37 Regeling criteria bijproducten kaderrichtlijn afvalstoffen Staatscourant 7458, 23 maart 2015

38 Uit efficiency oogpunt is het aan te bevelen dat de inspectiediensten reguliere contacten onderhouden met branche- en sectororganisaties. Via deze weg krijgt de inspectie informatie over het functioneren van de keten. De keten is gebaat bij goed geïnformeerde inspecteurs. Die stellen de juiste vragen en leggen de vinger op de zere plek. Ze zorgen dat de zwarte schapen in de keten worden aangepakt. Daarnaast kan de inspectie het bedrijfsleven informeren over de juiste interpretatie van bestaande en nieuwe wetgeving en het juist omgaan met afvalstoffen.

39 De voorwaarden a t/m c zijn qua bewoording direct afgeleid van de huidige richtlijn. Het voorstel doet niets af aan het 'acquis' van de richtlijn. Kernzin in de motivering is: *"By introducing this explanation of 'discard' the WFD (Waste Framework Directive) will get the appropriate focus on the two-fold aim to minimize the negative effects of the generation and management of waste on human health and the environment and to reduce the use of resources, and favors the practical application of the waste hierarchy."*

40 <http://www.ruimteinregels.nl/programma/>



Er zijn verschillende bottlenecks binnen de huidige omgevingswet gesignaleerd ter stimulering van de circulaire economie in het kader van het programma Ruimte in Regels voor Groene Groei. Nederland werkt op dit ogenblik aanpassingen aan de omgevingswet uit, zodat soortelijke bottlenecks niet meer optreden. Het is de vraag hoe circulaire economie in de praktijk vorm kan krijgen binnen of met een omgevingsvergunning voor een individueel bedrijf. De aanpassingen van de omgevingswet dienen zoveel mogelijk de uitwisseling van waardevolle reststromen te stimuleren, terwijl ongewenste neveneffecten worden voorkomen.

Deze vijf initiatieven zijn welkom, maar lossen niet alle problemen op. Ondanks de nieuwe ontwikkelingen lijkt het Nederlandse beleid restrictiever dan in andere landen, ook al maken de in Nederland bestaande wettelijke kaders voor vergunningverleners en -handhavers het mogelijk om reststromen als product te kwalificeren.

Verschillende voorbeelden kunnen worden aangestipt die wijzen op een beleid in de ons omringende landen (zoals België, Verenigd Koninkrijk, Frankrijk en Duitsland) dat minder restrictief is dan deze in Nederland. Enkele voorbeelden zijn weergegeven in de hieronder gepresenteerde uitdieping.

#### Voorbeeld 4

*Verskillende biomassa(rest)stromen in de ons omringende landen worden niet als afval gekwalificeerd in tegenstelling met de kwalificatie in Nederland:*

1. In UK<sup>40</sup> zijn referentiekaders voor de 'einde-afval' status opgesteld om te bepalen hoe een eindeafval status voor bepaalde recyclaten kan worden bereikt. Eén van de recyclaten waarvoor een 'Einde Afvalstatus' is uitgewerkt is deze voor compost.
2. Een aantal biomassa(rest)stromen is in België (Vlaanderen)<sup>41</sup> geen afval en heeft een einde-afvalstatus verkregen. Een overzicht van materialen die bij een bepaalde toepassing niet moeten worden beschouwd als afvalstof kan per kringloop worden ingedeeld, zijnde:
  - Kringloop landbouw en voeding;
  - Kringloop groen-, natuur-, bos en landschapsbeheer;
  - Kringloop houtige biomassa van huishoudens en bedrijven.

41 <https://www.gov.uk/government/collections/quality-protocols-end-of-waste-frameworks-for-waste-derived-products>

42 <http://www.ovam.be/sites/default/files/atoms/files/Actieplan-duurzaam-beheer-biomassareststromen-2015-2020-DEF.pdf>

*Verschillende stromen in de ons omringende landen, zoals Frankrijk en Duitsland, worden als niet gevaarlijk afval gekwalificeerd in tegenstelling met de Nederlandse inspectie die deze stromen als gevaarlijke afval kwalificeert:*

1. In Duitsland zijn reststromen die vrijkomen bij de productie van biodiesel gekwalificeerd als niet gevaarlijke afval. Deze reststroom afkomstig uit de biodieselproductie, wordt gekenmerkt door specifieke kwaliteitsnormen en wordt gekwalificeerd als niet gevaarlijk afval in Duitsland, waardoor voor deze reststroom meerdere, *biobased* toepassingen mogelijk zijn.
2. In Duitsland en Frankrijk worden katalysatoren, die gebruikt zijn voor de hydrogenatie van onverzadigde vetzuren, als niet gevaarlijk afval gekwalificeerd. De Franse en Duitse overheden geven een andere interpretatie aan het begrip '*Cleaned*' en '*Hazardousness*' voor deze gebruikte katalysatoren.

*Verschillende situaties zijn vermeld die wijzen op een niet éénduidige en transparante interpretatie van de wettelijke kaders door de vergunningverlener en –handhavers in Nederland:*

1. Een producent van diervoeder uit plantaardige en dierlijke grondstoffen, wordt bij verschillende vestigingen in Nederland geconfronteerd met overheden die dezelfde grondstoffen ofwel als 'grondstoffen' ofwel als 'afvalstoffen' beoordelen. Deze verschillen in interpretatie door de Nederlandse overheid veroorzaakt rechtsonzekerheid.
2. Sinds enkele maanden meent de vergunningverlenende overheid dat een producent van 'food grade' producten die gebruik maakt van dierlijke producten, naast virgin materiaal eveneens afvalstoffen gebruikt in het proces. Alhoewel deze producent reeds jaren dezelfde processen en grondstoffen gebruikt en NVWA het bedrijf een Food-grade erkenning heeft toegekend en al decennialang toezicht en controle houdt op de naleving van de Levensmiddelen wetgeving, veroorzaakt deze situatie rechtsonzekerheid.

*Er zijn wettelijke kaders voor vergunningverleners in de Europese lidstaten om reststromen als product te kwalificeren. Zo biedt de Wet milieubeheer de mogelijkheden om het voorbeeld van de ons omringende landen te volgen rond het kwalificeren van een stof als product in plaats van afval: artikel, 1,1 lid 7 van de Wm biedt mogelijkheden om onder voorwaarden reststromen<sup>[1]</sup> als grondstof voor verder verwerking te beschouwen:*

43 Artikel 1,1 lid 7: Bij algemene maatregel van bestuur kan in het belang van het bevorderen van nuttige toepassing worden bepaald dat geen sprake is van het zich ontdoen van afvalstoffen, indien bij die maatregel aangewezen stoffen, preparaten of voorwerpen: a. door de houder rechtstreeks worden afgegeven aan een persoon die deze stoffen, preparaten of voorwerpen geheel toepast op een bij die maatregel aangegeven wijze; b. voldoen aan bij die maatregel te stellen eisen. Onze Minister kan nadere regels stellen omtrent de aanwijzing van stoffen, preparaten of voorwerpen, de wijze van toepassing en de eisen, bedoeld in dit lid.

Verskillende maatregelen zijn reeds genomen om de mogelijkheden beter te benutten die binnen de wettelijke kaders bestaan om reststromen als product te kwalificeren. Maar deze acties zijn nog onvoldoende om de transitie naar een *'biobased economy'* te versnellen. Nog nodig is:

- Meer oog hebben voor het kwalificeren van een stof als product in plaats van afval.
- Het helder bepalen en consistent communiceren vanuit de overheid naar de houders van stoffen wat de randvoorwaarden rond veiligheid en kwaliteit dienen te zijn en wat de criteria dienen te zijn om bepaalde biomassastromen toe te laten in bepaalde toepassingen.
- Het bundelen van de kennis van de afvalstoffenregelgeving en andere regelgevende kaders voor materialen (zoals REACH, kaderwet diervoeders), die nu versnipperd is tussen de vergunningverlenende, toezichthoudende en handhavende instanties, zodat een doelmatig afvalstoffen- en materiaalbeleid in Nederland kan worden bereikt.
- Het werken aan een cultuuromslag waarin vertrouwen, samenwerking en kennis delen tussen de verschillende actoren, zijnde de vergunningverlenende en toezichthoudende overheden, het bedrijfsleven en de relevante branches, (weer) centraal komt te staan.

## Bijlage 1: Verdere Uitdieping Aanbevelingen

### 1. Aanbevelingen op nationaal niveau:

#### 1.1 *Ter bevordering van "Resource Efficiency" dienen zoveel mogelijk productieresiduen als grondstoffen te worden gecategoriseerd.*

1. Maak beter gebruik van artikel 5 van de KRA om bepaalde productieresiduen als bijproduct aan te merken (I&M) met in achtneming van de volgende 4 criteria
  - Het is zeker dat de stof of het voorwerp zal worden gebruikt waarbij een additionele economische waarde wordt gecreëerd;
  - De stof of het voorwerp onmiddellijk kan worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken<sup>44</sup> gangbaar is;
  - De stof of het voorwerp geproduceerd wordt als een integraal onderdeel van een productieproces en
  - Verder gebruik rechtmatig is m.a.w. de stof of het voorwerp voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming voor het specifieke gebruik en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.

Geef biotische reststromen die gecertificeerd zijn voor toepassingen met een economische waarde en zonder risico's voor mens en milieu de status van (bij) product. Stel daartoe een helder kader op waaraan gecertificeerders moeten voldoen, maar sluit aan bij de bestaande praktijk en de positieve ervaringen (o.a. GMP<sup>45</sup>, etc.). Daarmee kunnen de risico's voor verschillend typen gebruik benoemd en beheerd worden. Hierbij wordt o.a. gericht op de primaire verwerkers van gewassen en houtachtige materialen. Componenten afkomstig van landbouwgewassen, die niet als voedsel of voeder worden toegepast, zijn niet noodzakelijkerwijs afval. Deze componenten kunnen eveneens als grondstof worden beschouwd mits:

- a. contractuele afspraken aanwezig zijn tussen producent en afnemer waarin o.a. het gebruik, de kwaliteit en de veiligheid voor mens en milieu geregeld zijn of
- b. specifieke toepassingsgerichte wettelijke kaders van toepassing zijn waarin eveneens het gebruik, de kwaliteit en de veiligheid voor mens en milieu geregeld zijn.

44 Voor biotische stromen worden handelingen zoals verkleinen en zuiveren van biotische reststromen als normale productiepraktijken beschouwd;

45 [https://www.gmpplus.org/pagina/288/home\\_un.aspx](https://www.gmpplus.org/pagina/288/home_un.aspx)

2. Maak gebruik van de mogelijkheid die artikel 1.1 lid 7 van de Wm biedt (RUD, ILT). Maak een AmvB waarbij specifieke reststromen als grondstoffen en niet als afvalstoffen worden gekwalificeerd indien aan specifieke voorwaarden wordt voldaan. De te stellen voorwaarden kunnen conform o.a. de diervoederwetgeving eisen stellen aan traceerbaarheid en veiligheid voor de specifieke toepassing. Hierbij ligt de bewijslast aan de houder van een stof of voorwerp dat concrete negatieve milieugevolgen van hetgeen de houder met de stof of het voorwerp aanvangt verwaarloosbaar zijn. Dit aspect van het produceren van meerdere grondstoffen (ipv 1 grondstof en verschillende afvalstoffen) in een vergunde inrichting kan in een (revisie)vergunning worden verankerd.
3. Stel een indicatieve lijst van specifieke (a)biotische stromen op waarvoor de KRA niet meer van toepassing hoeft te zijn, gelet op andere geldende wettelijke kaders (zoals levensmiddelen-wetgeving, wetgeving rond diervoeder etc.), die risico's voor mens en milieu minimaliseren en die specifieke kwaliteitsnormen voor deze (a)biotische stromen afdwingen. Per specifieke (a)biotische reststroom is een beoordeling nodig van houder en bevoegd gezag om te bepalen of een productieresidu van het regime van de afvalwetgeving is te vrijwaren. Stel voor de houders van dergelijke stoffen (producenten, vervoerders, verwerkers, etc.) een registratie- en traceringsplicht in, die vergelijkbaar kan zijn met de werkwijze en voorschriften in de voedselketen, de PET keten etc. Via deze registratie- en traceringsplicht kan het gebruik en de toepassing van die stoffen worden gevolgd. Voorzie deze lijst jaarlijks van een update.

#### *1.2 Ter bevordering van "Resource Efficiency" dienen zoveel mogelijk afvalstoffen te worden hergebruikt als secundaire grondstoffen gebruik makend van de 'einde afval'-status.*

Maak meer gebruik van artikel 6 van de KRA<sup>46</sup> om ministeriële regelingen op te stellen voor specifieke stoffen of materialen ' waarvoor een 'einde afval' status kan worden verkregen door achtneming van een aantal criteria, met als uitgangspunt de volgende voorwaarden:

- De stof of het voorwerp wordt gebruikelijk toegepast voor specifieke doelen waarbij een economische waarde wordt gecreëerd;
- Er is een markt voor of vraag naar de stof of het voorwerp;
- De stof of het voorwerp voldoet aan de technische voorschriften voor de specifieke doelen en aan de voor producten geldende wetgeving en normen;
- Het gebruik van de stof of het voorwerp heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid.

<sup>46</sup> Op 1 juni 2012 is het Materialendecreet in werking getreden in Vlaanderen. Het Materialendecreet maakt gebruik van artikel 6 van de KRA om voor bepaalde stromen met een 'einde afval'-status een 'grondstofverklaring' af te geven.

Door meer gebruik te maken van dit artikel 6 van de KRA wordt het gebruik van recycalaat gestimuleerd waardoor de vraag naar ruwe grondstoffen kan verminderen. Consumenten ontdoen zich van stoffen die ze niet meer nodig hebben. Deze stoffen behoeven een behandeling alvorens ze opnieuw kunnen worden toegepast. Zodra ze geschikt zijn gemaakt voor verantwoord hergebruik komen ze in aanmerking voor einde afvalstatus<sup>47</sup>. De praktijk wijst uit dat de implementatie van deze verordeningen enkel positief kan verlopen indien een goede samenwerking wordt nagestreefd tussen de houder van de stof/voorwerp en het bevoegde gezag (vergunning-verlenende, toezichthoudende en handhavende instanties). Transparantie in de materiaalketen is noodzakelijk om een goede samenwerking mogelijk te maken.

### 7 Basisprincipes van Hazard Analysis of Critical Control Points:

1. Inventariseer alle potentiële gevaren en wijs de reële gevaren aan.
2. Ga na welke maatregelen er nodig zijn om het gevaar te beheersen en stel de kritische beheerspunten (CCP's) vast (dit zijn punten in het proces waar het risico kan worden voorkomen, geëlimineerd of tot een aanvaardbaar niveau kan worden teruggebracht).
3. Geef per CCP de kritische grenzen aan.
4. Stel vast hoe de CCP's bewaakt worden.
5. Leg de correctieve acties vast per CCP (correctieve acties zijn nodig wanneer de monitoring aangeeft dat het CCP niet wordt beheerst. De correctieve acties kunnen nodig zijn op het product en/of het proces en moeten leiden tot herstel van de veiligheid).
6. Pas verificatie toe (verificatie is een periodieke controle om na te gaan of de HACCP aanpak effectief is, ofwel om na te gaan of de beheersing van een CCP effectief is. Verificatie laat dus zien of de werkwijze tot voldoende veiligheid leidt).
7. Houd documentatie en registraties bij (documentatie wil zeggen dat de systeemopzet vastgelegd moet worden. Registratie is het verplicht vastleggen van bepaalde onderdelen van de systeemuitvoering).

#### 1.3 Richt de vergunningverlening en het toezicht in op publieke belangen gebruik makend van een handhavingsoverleg

1. Richt een **handhavingsoverleg** op met vertegenwoordigers van de bevoegde gezagen en het bedrijfsleven die de strategie rond het stimuleren van een **'biobased economy'** vormgeeft en die de geschillen rond vergunningverlening en –toezicht evalueert en oplost. Dit handhavingsoverleg kan helpen de volgende aspecten te verbeteren: (a) duidelijkheid en harmonisatie van de wettelijke kaders, (b) open communicatie tussen de vergunningverlener, het toezicht en het bedrijfsleven en (c) transparantie in de keten van materiaalstromen.

<sup>47</sup> Papier is een goed voorbeeld. Ontinkten van oude kranten is eenvoudig en betaalbaar en daarmee een rendabel proces waarbij oud ontinkt papier een einde afvalstatus krijgt. Ook met metaal en hout. Het inzamelen, scheiden en reinigen van plastics kan eveneens de status van 'einde afval' krijgen indien voldaan is aan de criteria zoals gesteld in artikel 6. Inmiddels zijn er 3 verordeningen waarin is bepaald welke afvalstromen in bepaalde gevallen het predicaat "Einde afval" kunnen krijgen. Dit zijn voor: ijzer-, staal- en aluminiumschroot: Verordening (EU) Nr. 333/2011 van 31 maart 2011, voor kringloopglas: Verordening (EU) Nr. 1179/2012 van 10 december 2012 en voor koperschroot: Verordening (EU) Nr. 715/2013 van 25 juli 2013. Daarnaast voorziet artikel 6, lid 4 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen in de mogelijkheid om per geval door een lidstaat een stof niet langer als afvalstof aan te merken.

2. Richt een 'commissie van wijzen' in die voor moeilijke knelpunten oplossingen formuleert en die als ondersteuning van het handavingsconvenant dient te worden beschouwd. Evalueer de noodzaak en de effectiviteit van deze 'commissie van wijzen' na 3 jaar werking.
3. Stel beleidsregels en kaders op die er toe bijdragen dat toezichthouders zich concentreren op (het monitoren van) risicovolle stoffen en dat belemmeringen voor (her)gebruik van reststromen worden weggenomen.

#### 1.4 *Stimuleer een hoogwaardige inzet van alle biomassastromen rekening houdend met de minimale duurzaamheidscriteria voor biomassa*

1. Maak het gebruik van recycklaat economisch aantrekkelijk (EZ, MFIN) door o.a. de kosten voor recycklaat te verminderen via differentiatie in omzetbelasting voor materialen afkomstig van 'virgin' versus 'secundaire' materiaalstromen.
2. Stimuleer een zo hoogwaardig mogelijke inzet van biomassa en het zo lang mogelijk in de keten houden van biomassa-materiaal. Faciliteer bedrijven daarbij in de verschillende fasen van de implementatie van nieuwe technologieën ter valorisatie van biotische reststromen: van R&D naar pilot en demonstratieprojecten. Tijdens de verschillende fasen van de ontwikkeling en implementatie van nieuwe technologieën kan ondersteuning worden gegeven door de nationale en Europese overheid via onderzoeksprogramma's (NWO, H2020, etc.), subsidieregelingen (SDE+, WBSO, etc.), revolving fonds (Innovatiefonds MKB+, etc.), begeleidingstrajecten (Greendeal, etc.) etc. Houd daarbij rekening met de minimale duurzaamheidscriteria voor biomassa (bijvoorbeeld de duurzaamheidseisen uit de EU Renewable Energy Directive). Evalueer de effectiviteit van deze nationale en Europese ondersteuningsprogramma in functie van het versnellen van de transitie naar een **biobased economy**. Stimuleer reële marktfragen door de Nederlandse overheid als 'launching customer'<sup>48</sup> te laten fungeren.

#### 1.5 *Streef een duurzaam, efficiënt en effectief beheer van biomassastromen na*

1. Maak sectoren zelf verantwoordelijk voor de kwaliteit en de veiligheid van de gebruikte biotische stoffen door het instellen van zelfcontrolesystemen (private kwaliteitsborgingsystemen met onafhankelijke certificerende instellingen). De uitwerking van zelfcontrolesystemen kan worden gekoppeld aan de potentiële risico's bij handling, transport of/en gebruik van deze biotische materialen, waarbij de nadruk van het systeem sowieso dient te worden gelegd op het nastreven van transparantie in de materiaalketen. Inspectie en handhaving hebben dan de taak de zelfcontrolesystemen (private kwaliteitsborgingsystemen) op hun werking en betrouwbaarheid te controleren. Dergelijke systemen treden dus niet in de plaats van het toezicht, maar kunnen wel invloed hebben op de bezoekfrequentie, diepgang, tijdbesteding en de interventies die gepleegd worden in het bedrijf. Een goed voorbeeld is de controle van de NVWA op de diervoederindustrie<sup>49</sup> en de toeleveringsketen daarvan. We willen hierbij wel benadrukken dat zelfcontrolesystemen enkel gedegen werken indien

48 <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/inkopen-door-het-rijk/inhoud/maatschappelijk-verantwoord-inkopen-door-het-rijk>

49 Toezicht op zelfcontrolesystemen door de Nederlandse Voedsel en Waren Autoriteit

transparantie wordt gegeven en constructieve samenwerking tussen de overheid (vergunningverlener, inspectie en handhaving) en de houder van een stof/ voorwerp plaatsvindt.

2. Harmoniseer de relatie tussen de classificatie van afvalstoffen op de groene of oranje lijst (*Better Regulation Program*) en de EURAL code. Een eerste poging is gedaan in 2006 door een *'Waste Reference Book'* op te stellen waarin alle (toenmalige) groene, oranje en rode lijst afvalstoffen werden verbonden met de EURAL codes. Een revisie van dit *'Waste Reference Book'* naar aanleiding van de inwerkingtreding van de nieuwe EVOA is nog niet gerealiseerd. Verduidelijk de criteria voor classificatie volgens de EURAL-codelijst, harmoniseer deze met de CLP classificatie en maak gebruik van de REACH-systematiek voor het inschatten van de mate van blootstelling van de respectievelijke afvalstof aan mens en milieu.

## 2. Aanbevelingen op niveau van Nederland en de buurlanden, zijnde Duitsland, België, Frankrijk en Verenigd Koninkrijk

1. Stel gemeenschappelijke criteria vast voor de bijproducten en stoffen met een 'einde afval'-status. Maak daarbij gebruik van algemene criteria. Hierbij wordt gedacht aan de samengestelde lijst van veilige biotische grondstoffen (zie punt #1 sub 3) die door de omringende landen eveneens worden aanvaard. Per specifieke biotische reststroom is een beoordeling nodig van houder en bevoegd gezag van de omringende landen (incl. Nederland) om een productieresidu van het regime van de afvalwetgeving te vrijwaren. Voorzie deze lijst jaarlijks van een update.
2. Stel een gemeenschappelijk lijst op met bijproducten en reststromen die een status hebben van 'einde afval' in de verschillende lidstaten. Met deze lijst zal vooraf voor bedrijven - die met secundaire grondstoffen willen omgaan - het duidelijk zijn aan welke concrete criteria moet worden voldaan om niet meer te maken te hebben met een afvalstofstof. Vernieuw jaarlijks deze lijst.
3. Introduceer voor de houders van stoffen die van het regime van de afvalwetgeving gevrijwaard zijn (producenten, vervoerders, verwerkers, etc.) een registratie- en traceringsplicht in. Via deze registratie- en traceringsplicht kan het eigendom, handling, bewerking, transport, gebruik en de toepassing van die stoffen worden opgevolgd. Deze transparantie van de keten dient te worden nagestreefd om cross-contaminatie<sup>50</sup> te voorkomen waardoor de potentiële risico's voor mens en milieu worden geminimaliseerd.
4. Implementeer een monitoringsprogramma voor het vaststellen van de kwaliteit van stoffen die van het regime van de afvalwetgeving zijn gevrijwaard. Verifiëring van de kwaliteit (inclusief de mate van onzuiverheden) en de compliance aan technische specificaties. Dit monitoringsprogramma dient informatie te verschaffen die de transparantie in de keten verzekert en de risico's voor mens en milieu minimaliseert.

50 'Cross-contaminatie' = het vermengen van materiaalstromen met verschillende samenstellingen waardoor de samengestelde materiaalstroom niet meer de gewenste kwaliteit heeft voor de gewenste toepassing



5. Harmonisatie van de EURAL codes van afvalstoffen op de groene of oranje lijst tussen de verschillende Europese lidstaten. In eerste instantie kan worden aanbevolen om deze harmonisatie te concretiseren in een *living lab*, zoals de North Sea Resources Roundabout.

### 3. Aanbevelingen op EU niveau

1. Verzamel en publiceer '*Good Practices*' van de verschillende lidstaten in Europa rond de gehanteerde criteria die gebruikt zijn voor de kwalificatie van materiaal als bijproducten of als stoffen met een 'eind afval'-status. Hiervoor kan gebruik worden gemaakt van de expertise van IMPEL (European Union Network for the Implementation and Enforcement of Environmental Law).
2. Stel werkgroepen met deelname van de Europese Commissie, lidstaten en belanghebbenden om de implementatie van de huidige kaderrichtlijn afval en aanverwante richtlijnen te harmoniseren. Gedacht kan worden aan een structuur zoals de Commissie die destijds heeft ingericht voor de implementatie van de Kaderrichtlijn Water, onder de noemer van een '*Common Implementation Strategy*' (CIS). Er kunnen *Guidance Documents* worden opgesteld op diverse thema's, zoals:
  - a. Het inzichtelijk maken en het harmoniseren van de aanduiding van afvalstromen door de verschillende afvalsoorten en de hoeveelheid afval te inventariseren in EU28;
  - b. Het harmoniseren op Europees niveau van de classificatie van afvalstoffen op de 'groene en oranje lijst' en het harmoniseren van het gebruik van de EURAL codes. Deze harmonisatie van classificatie van afvalstoffen kan uiteindelijk leiden tot een aanpassing van artikel 28 van EVOA, waarbij althans in het verkeer tussen EU-lidstaten in geval van meningsverschillen niet gekozen hoeft te worden voor het meest strenge regime, op voorwaarde dat duidelijkheid wordt gegeven met betrekking tot de schadelijkheid (CLP en EU/GHS) en blootstellingsroutes (toelaatbare toepasselijkheid);
  - c. Het harmoniseren van de interpretatie van algemene begrippen die in de KRA worden gebruikt, zoals de begrippen '*Cleaned*' en '*Hazardousness*';
  - d. Het harmoniseren van criteria die gehanteerd kunnen worden voor de kwalificatie van materiaal als bijproducten of als stoffen met een 'eind afval'-status.

3. Streef naar opvolging van het voorstel van Nederland aan de Europese Commissie voor een nadere definitie van het begrip 'zich ontdoen' in de KRA<sup>51</sup> en bepleit in Europa een nieuwe regelgeving in het kader van de circulaire economie. Daarvoor is nodig dat regelgeving wordt toegespitst op risicovolle stromen, ongeacht of dit stoffen of afvalstoffen zijn. Het gaat immers niet specifiek om '*het zich ontdoen van een stof*' waarbij de overheid voornamelijk richt op de potentiële risico's voor mens en milieu maar om de concrete gevolgen voor mens en milieu van hetgeen de houder met de stof doet.

<sup>51</sup> "A holder does not discard any substance or object within the meaning of point (1) of Article 3, when the following conditions are met: a) Further use of the substance or object is certain; b) Further use is lawful, i.e. the substance or object fulfils all relevant product, environmental and health protection requirements for the specific use and will not lead to overall adverse environmental or human health impacts; c) Further use of the substance or object reduces overall impacts of resource use and improves the efficiency of such use." De voorwaarden a t/m c zijn qua bewoording direct afgeleid van de huidige richtlijn. Het voorstel doet niets af aan het 'acquis' van de richtlijn. Kernzin in de motivering is: "By introducing this explanation of 'discard' the WFD (Waste Framework Directive) will get the appropriate focus on the two-fold aim to minimize the negative effects of the generation and management of waste on human health and the environment and to reduce the use of resources, and favors the practical application of the waste hierarchy."



Commissie  
Duurzaamheidsvraagstukken  
Biomassa