



'Einde-afvalstatus' eerder in beeld

De circulaire economie komt bij afval- en puinrecycling beter op gang als vrijkomende en te gebruiken afvalstoffen de 'einde-afvalstatus' kunnen bereiken. In de gewijzigde Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen is geregeld dat 'afvalstoffen' gemakkelijker in de eindeafvalfase komen, waardoor het voortgezet gebruik van materialen daarna niet bemoeilijkt wordt door de beperkende regels van het afvalstoffenrecht.

In artikel 3 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen is gedefinieerd dat 'elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of zich moet ontdoen' een afvalstof is. Deze definitie is heel ruim en ook in de rechtspraak wordt snel aangenomen dat sprake is van een afvalstof. Bij afval- en puinrecycling is dat niet anders. Dat betekent dat de daarbij vrijkomende materialen onder het afvalstoffenrecht vallen. Dat heeft tot gevolg

dat de – vaak nuttige – toepassingen getoetst worden aan de voor verwerking van afvalstoffen geldende regels.

Specifieke criteria

Artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen bood al de mogelijkheid om te kijken of aan materialen de einde-afvalstatus toebedeeld kon worden. Daarvoor moesten dan specifieke einde-afvalcriteria worden opgesteld door de overheid. Zo'n einde-afvalstatus komt in beeld als specifieke afvalstoffen een behandeling voor nuttige toepassing, waaronder een recyclingbehandeling, hebben ondergaan en voldoen aan specifieke criteria die opgesteld moet worden onder bepaalde voorwaarden. Artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen schreef daarbij uitdrukkelijk voor dat het moest gaan om: een gebruikelijke toepassing voor specifieke doelen. Met andere woorden: pas bij de toepassing zelf kon de afvalstatus vervallen, niet daarvóór. Dus pas bij de toepassing zelf kunnen die materialen weer worden gebruikt, bewerkt of verhandeld als een regulier product of grondstof zonder dat de afvalwetgeving hierop nog van invloed is. Dat is in de markt een groot verschil met de kwalificatie als afvalstof, waarvoor wettelijk gezien alleen handelingen van verwijdering of

nuttige toepassing zijn toegestaan door bedrijven die hiervoor specifiek vergund zijn.

Rechtshouders hebben bij artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen weinig ruimte gegeven om materialen niet langer als afvalstof te zien. Een verdachte ondernemer die stelde dat de gebruikte pallets van onbehandeld en schoon hout waren gemaakt en dat deze pallets als bodemeigen product zonder nadelige milieu- en/of gezondheidseffecten met de einde-afvalstatus als bodemversterker konden worden gebruikt werd door de rechter niet gesteund. En de visie van een ondernemer dat bij grensoverschrijdend transport van oud papier geen sprake was van een afvalstof, werd door de rechter ook niet gesteund, omdat er nog geen einde-afvalcriteria voor oud papier waren opgesteld op grond van artikel 6 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen.

Dat rechtshouders in Nederlandse niet ruimhartig zijn omgesprongen met de mogelijkheid van de einde-afvalstatus, heeft te maken met de strenge jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie. Zo bepaalde de Europese rechter de 'eindeafvalfase' als het moment waarop de nuttige toepassing is voltooid en waardoor de betrokken stof dezelfde eigenschappen en kenmerken

als een grondstof heeft verkregen. Tevens kwam bij de Europese rechter naar voren dat pas als bij omvorming van afval tot een nieuw materiaal of een nieuw product sprake is van eigenschappen die vergelijkbaar zijn met die van het materiaal waar zij uit voortkomen, dit resultaat van de omvorming niet langer als afval kan worden gekwalificeerd. Het gaat er om dat de ecologische voordelen pas in dit stadium van omvorming volledig worden bereikt.

Bestemd voor gebruik

De jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie laat zien dat met name de voltooiing van het bewerkingsproces met betrekking tot afvalstoffen de belangrijkste aanwijzing is om een 'einde-afvalstatus' te kunnen toekennen. Juist op dit punt is de Kaderrichtlijn Afvalstoffen inmiddels gewijzigd. De definitie van 'afvalstof' zelf is in de gewijzigde wet nog steeds dezelfde en dus ruim van opzet. Maar artikel 6 over de einde-afvalstatus is wel veranderd en neemt voortaan als uitgangspunt dat de bewerkte afvalstof 'is bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen'. En dus niet meer 'gebruikelijk worden toegepast voor specifieke doelen'.

Uit de gewijzigde bewoordingen volgt duidelijk dat het eindeafvalstadium niet langer pas bereikt kan worden na voltooiing van de beoogde toepassing, maar reeds op het moment dat door recycling of een andere nuttige toepassing de stof of het voorwerp in gereedheid is gebracht om gebruikelijk te worden toegepast voor specifieke doelen.

De Europese wetgever heeft daarbij overwogen dat het doel van de wijziging is om exploitanten in markten voor secundaire grondstoffen meer zekerheid te verschaffen over de afval of niet-afvalstatus van stoffen of voorwerpen en gelijke mededingingsvoorwaarden te bevorderen.

Voor de einde-afvalstatus is wel vereist dat de stoffen of voorwerpen voldoen aan de voorschriften die van toepassing zijn op producten. Regels inzake eindeafval kunnen zodoende ook worden vastgesteld in product specifieke wetgeving. Dat kunnen grenswaarden voor verontreinigende stoffen zijn of vereisten waaraan beheerssystemen moeten voldoen om aan te tonen dat de einde-afvalcriteria zijn nageleefd, met inbegrip van kwaliteits-

controle en interne controle of in bepaalde gevallen zelfs een accreditatie of een conformiteitsverklaring.

Directe toetsing

Vóór de wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen was artikel 6 niet gericht op directe toetsing. Immers, op communautair niveau zouden criteria moeten worden opgesteld. Van dergelijke criteria kwam het nauwelijks in de praktijk. Wel zijn er bijvoorbeeld op Europees niveau einde-afvalcriteria vastgesteld voor metaalschroot, kringloopglas en koperschroot. In Nederland is in al die jaren een generieke regeling ontwikkeld voor slechts één specifieke afvalstroom, namelijk voor recyclinggranulaat. Op grond van de gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen gaat het systeem ter bepaling van de einde-afvalstatus voortaan uit van rechtstreekse toetsing door een lidstaat, die daarvoor 'passende maatregelen' moet nemen. Dat kan uiteraard een nationaal richtsnoer met criteria inhouden, maar ook kan van geval tot geval worden beslist. Tevens wordt in Nederland de Wet milieubeheer aangepast om aan de gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen te voldoen. De Nederlandse regering wijst bij de wetwijziging op het belang voor marktpartijen om bij de overgang naar een circulaire economie te bevorderen dat er duidelijkheid is over het onderscheid tussen materialen die wel en materialen die geen afvalstof zijn.

De in Nederland ontwikkelde rechtspraktijk dat individuele bedrijven de mogelijkheid hebben om bij de overheid een rechtsoordeel te vragen over de vraag of sprake is van een afvalstof of niet en dus ook voor de vraag of sprake is van eindeafvalfase, is van beperkte betekenis gebleken. Een rechtsoordeel is een niet-juridisch bindend hulpmiddel bij de toepassing van regelgeving, waar geen bezwaar en beroep tegen open staat. Sinds enige tijd is er ook de Leidraad afvalstof of product, maar bij bestudering daarvan worden nog niet alle vraagtekens weggenomen.

Stap vooruit

De versoepeling van de Europese wetgeving ten aanzien van 'einde-afvalstatus' maakt mogelijk dat materialen voortaan eerder deze status kunnen bereiken. Niet langer bepaalt de daadwerkelijke toepassing, maar reeds de mogelijkheid om afvalstoffen voor specifieke doelen te kunnen gebruiken, dat de regels voor het afvalstoffenrecht kunnen vervallen en er meer vrijheid in de markt komt. Bij afval- en puinrecycling komt de einde-afvalstatus zodoende nadrukkelijker naar voren. Normaal gesproken betekent dat een mooie stap vooruit in de ontwikkeling van de circulaire economie.

Ron Laan



Mr. R.G.J. Laan is advocaat/partner bij Van Diepen Van der Kroef Advocaten en gespecialiseerd in Europees en nationaal afvalstoffenrecht. Email r.laan@vandiepen.com