

# Actualiteiten afvalstoffenrecht 2020/2021

M en R 2022/3

Een selectie maken ten aanzien van wetgeving, beleid en jurisprudentie over afvalstoffen in het afgelopen jaar was geen moeilijke opgave. Er viel gewoonweg wat minder te kiezen dan gebruikelijk. Sommige uitspraken in deze rubriek vormen het sluitstuk van langjarige procedures. Andere uitspraken lijken een nieuwe tijd aan te kondigen, waarbij in het afvalstoffenrecht de aandacht wordt verscheropt richting afvalstoffen die zeer zorgwekkende stoffen bevatten. De meeste uitspraken kwamen ook aan bod tijdens de Actualiteitendag 2021 van de VMR die op 4 november 2021 werd gehouden. Maar ook daarna waren er nog enige vermeldenswaardige ontwikkelingen.<sup>2</sup>



## 1. Inleiding

Als het gaat om jurisprudentie bevond het afvalstoffenrecht zich in de afgelopen jaren in rustiger vaarwater dan in de jaren ervoor. De wettelijke definitie afvalstof is nog steeds onveranderd en gaat uit van elke stof of elk voorwerp waarvan de houder zich ontdoet, voornemens is zich te ontdoen of moet ontdoen, maar via wetgeving, jurisprudentie en beleidsregels blijven steeds meer stoffen en voorwerpen buiten het afvalstoffenrecht door rechtstreekse interpretatie van de afvaldefinitie of een kwalificatie als bijproduct dan wel einde-afvalstof. De verscheropte aandacht voor zeer zorgwekkende stoffen in afvalstoffen en het voorstel voor de herziening van de Europese Verordening voor de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA) zijn een voorbode voor wezenlijke verandering van het afvalstoffenrecht, waarbij de vrijheid ten aanzien van verwerking en transport van afvalstoffen wordt ingeperkt.

## 2. Wijzigingen afvalbeleid

Het Nederlandse afvalbeleid is opgenomen in het veelomvattende Landelijk Afvalbeheerplan, oftewel het LAP3, zoals de derde versie ervan wordt genoemd.<sup>3</sup> Op 2 maart 2021 trad de tweede wijziging van het LAP3 in werking. De wijziging was nodig vanwege de herziening van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, de aankomende Omgevingswet en de transitie

naar de circulaire economie. Meer specifiek hebben de wijzigingen betrekking op het gescheiden inzamelen van huishoudelijk afval door gemeenten, de minimumstandaard voor de verwerking van afgewerkte olie, het onderscheid tussen afvalstoffen en producten, het gescheiden houden van afvalstoffen en de gevolgen voor het zogenoemde Omgevingsplan. Maar ook zijn bij de aanpassing van het LAP3 eisen opgenomen voor de verwerking van incontinentiemateriaal en luiers alsmede de minimumstandaard voor de recycling van matrassen en banden.

In het Nederlandse afvalbeleid komt steeds scherpere aandacht voor zeer zorgwekkende stoffen, afgekort ZZS, in afvalstoffen. Als juridische basis hiervoor wordt artikel 2.14 lid 1 van de WABO aangewezen, waarin is bepaald dat rekening moet worden gehouden met artikel 10.14 Wet milieubeheer en dus met het afvalbeheerplan. In het ZZS-beleid staat de informatieplicht ten aanzien van ZZS in afvalstoffen centraal. De discussie of de informatieplicht bij de ontdoeners van afval of de ontvangers als verwerker ervan moet worden gelegd is nog niet ten einde. Bij vergunningaanvragen, bijvoorbeeld in het kader van de EVOA-kennisgevingsprocedure, wordt van overheidswege aangestuurd op een risicoanalyse van afvalstoffen. Hiervoor heeft Rijkswaterstaat een richtsnoer ontwikkeld.<sup>4</sup> Dergelijke analyses veroorzaken wel kosten, bijvoorbeeld voor laboratoriumonderzoek naar de exacte aard en samenstelling van een afvalstof. Het ZZS-beleid kent een voorkeur voor de verwijdering van zeer zorgwekkende stoffen in plaats van de nuttige toepassing ervan, omdat bij de laatste verwerkingsvariant ZZS in de omloop blijven in de aldus geproduceerde voorwerpen en stoffen.

Om het onderscheid tussen een afvalstof en een niet-afvalstof beter te kunnen maken, gaat de Staatssecretaris van Infrastructuur en Waterstaat een actievere inzet aan de dag leggen met handreikingen en ministeriële regelingen. Dat staat in een Kamerbrief van 1 maart 2021.<sup>5</sup> Als voorbeelden worden genoemd struviet en cellulose (dat zijn stoffen die voorkomen bij de behandeling van afvalwaterzuivering), toepassing van organische reststromen als diervoeder en chemische recycling van nader te bepalen kunststoffen. De Staatssecretaris ziet in dat onduidelijkheid over de vraag 'afval of product?' de transitie naar een circulaire economie in de weg zit, omdat er met afvalstoffen beperkte mogelijkheden zijn voor verhandeling en toepassing in de reguliere economie. Het afvalstoffenrecht kent ten aanzien van afvalstoffen alleen nuttige toepassing of verwijdering als optie en bedrijven zullen voor dergelijke handelingen specifiek moeten zijn vergund. Daarom volgt er een zogenoemde 'experimenteerruimte' met als doel vergunningen vlotter

1 Ron Laan is advocaat/partner bij Van Diepen Van der Kroef Advocaten.

2 Dit artikel werd afgesloten op 11 december 2021.

3 [www.lap3.nl](http://www.lap3.nl).

4 *Handreiking risicoanalyse ZZS in afvalstoffen*, Rijkswaterstaat, 21 november 2018.

5 Kamerbrief 1 maart 2021, 'Opvolging verkenningen Taskforce Herijking Afvalstoffen', *Kamerstukken II 2021/22*, 30872, nr. 140.

te kunnen aanpassen, maar ook is de Leidraad Afvalstof of product aangepast.<sup>6</sup> Ondertussen wordt vooral gewacht op richtsnoeren van de Europese Commissie die op basis van wijziging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen<sup>7</sup> worden uitgevaardigd. In de overwegingen bij deze richtlijnwijziging staat dat ter bevordering van een correcte interpretatie en tenuitvoerlegging van de Kaderrichtlijn afvalstoffen richtsnoeren moeten worden opgesteld, die mede moeten bijdragen tot een gemeenschappelijke interpretatie en toepassing in de praktijk van de definitie van 'afvalstoffen', met inbegrip van de term 'zich ontdoen van'. Daarbij moet rekening gehouden worden met circulaire bedrijfsmodellen. In artikel 38 lid 2 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen vinden deze richtsnoeren na deze wijziging een wettelijke basis.

### 3. (Niet-)afvalstof en (dierlijk) bijproduct

In een uitspraak over de gelijktijdige zuivering van afvalwater van een Oostenrijkse papierfabriek met stedelijk afvalwater, heeft het Europese Hof van Justitie uitgemaakt dat bij verwerking van een stof binnen een gesloten systeem voor energiedoeleinden zonder gevaar voor milieu en gezondheid zich geen moment voordoet van 'zich ontdoen' van dit materiaal en dat bij die beoordeling het afvalstoffenrecht verder buiten beschouwing kan blijven.<sup>8</sup> In de casus ontstaat bij de zuivering van het afvalwater een slib, dat wel als een afvalstof moet worden beschouwd en niet als een 'bijproduct' in de zin van artikel 5 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen, omdat de zuivering van het afvalwater geen onderdeel is van het productieproces van de papierfabriek. Maar als het slib daarna, zoals blijkt uit de in de uitspraak opgesomde feiten die ten grondslag liggen aan de prejudiciële vraag in deze zaak, zonder milieurisico in een gesloten systeem wordt ingezet voor stoomproductie ter vervanging van een fossiele brandstof, is in dat stadium geen sprake van 'zich ontdoen'. Het EU Hof geeft in overweging 68 van het arrest aan dat met name van belang is dat de bij de verbranding van het zuiveringsslib geproduceerde warmte wordt hergebruikt in een proces voor de productie van papier en cellulose, en dat een dergelijk proces een aanzienlijk voordeel oplevert zowel voor het milieu wegens het gebruik van materialen die zijn teruggewonnen teneinde natuurlijke hulpbronnen te behouden, als voor het creëren van een circulaire economie. Daarmee is sprake van een einde-afvalstadium, al zal volgens het EU Hof de nationale rechter in casu moeten beoordelen of, voorafgaand aan de verbranding, aan alle vereisten van artikel 6 lid 1 van de Kaderrichtlijn afvalstoffen voor de einde-afvalstatus is voldaan, waarbij gelet wordt op de aanwezigheid van gevaarlijke componenten en verontreinigende stoffen.

Het Europese Hof van Justitie heeft definitief uitsluitel gegeven over de vraag hoe de Europese Verordening voor de Overbrenging van Afvalstoffen (EVOA) zich verhoudt tot de

Verordening dierlijke bijproducten.<sup>9</sup> Het Hof heeft bepaald dat artikel 1 lid 3 onder d) van de EVOA aldus moet worden uitgelegd

“dat de onder verordening nr. 1069/2009 vallende overbrengingen van dierlijke bijproducten van de werkingssfeer van verordening nr. 1013/2006 zijn uitgesloten, behalve in de gevallen waarin verordening nr. 1069/2009 uitdrukkelijk voorziet in de toepassing van verordening nr. 1013/2006.”

Zo is de EVOA wel van toepassing bij overbrenging van gevaarlijke afvalstoffen. Deze uitkomst was overigens al te voorzien, gelet op eerdere jurisprudentie van het EU Hof in 2019.<sup>10</sup> Echter, de uitspraak uit 2020 levert ook het antwoord op een andere vraag op. Volgens de Europese rechter kwalificeert een mengsel van dierlijke bijproducten van de zogenoemde categorie 3 met niet-gevaarlijke afvalstoffen als een dierlijk bijproduct, waarbij de mengverhouding niet relevant is. Ten slotte bepaalde het Hof van Justitie in dezelfde uitspraak dat een dierlijk bijproduct iets anders is dan een bijproduct uit artikel 5 van de Kaderrichtlijn, welk antwoord overigens op voorhand al evident was en eigenlijk geen prejudiciële vraag rechtvaardigde. Maar goed, een keer overdreven duidelijkheid is in het veelal diffuse afvalstoffenrecht ook wel eens fijn.

### 4. Euralcode

De EVOA is voor juristen een inspirerende regeling, maar het bedrijfsleven zal daar anders over denken. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft streng geoordeeld over de keuze voor de juiste 'Euralcode' bij het invullen van een EVOA-kennisgeving.<sup>11</sup> Eural staat voor de Europese afvalstoffenlijst, ook wel genoemd de Europese afvalcatalogus, waarop vele soorten afval zijn gerubriceerd aan de hand van de herkomst ervan. Aangezien de herkomst doorslaggevend is, kan volgens de Afdeling bestuursrechtspraak gelijksoortig afval met een andere herkomst niet onder dezelfde Euralcode vallen. Ook vindt de Afdeling dat bijlagen bij een kennisgeving, als bedoeld in artikel 4 en bijlage II van de EVOA, niet ertoe kunnen leiden dat in de praktijk andere afvalstoffen worden overgebracht dan op het kennisgevingsformulier zelf is aangegeven. Wel komt de Afdeling het bedrijfsleven in dezelfde uitspraak tegemoet met de opvatting dat het bevoegd gezag een enkele analyse over de aard en samenstelling van een afvalstof niet mag beschouwen als maximale parameters, maar slechts als indicatie voor de maatstaf 'soortgelijke fysische en chemische eigenschappen', op basis waarvan meer transporten onder een algemene kennisgeving kunnen vallen.

Een overbrenging in de zin van de EVOA vangt aan waar het transport van afvalstoffen begint. Dat betekent, zo heeft het

6 Leidraad 1.2 Afvalstof of product, januari 2021.

7 Richtlijn 2018/851/EU, ter wijziging van Richtlijn 2008/98/EG.

8 HvJ EU 14 oktober 2020, ECLI:EU:C:2020:824.

9 HvJ EU 3 september 2020, ECLI:EU:C:2020:636.

10 HvJ EU 23 mei 2019, ECLI:EU:C:2019:443.

11 ABRvS 14 juli 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1509.

Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden bepaald, dat een transport niet eerst in het binnenland met een begeleidingsformulier op grond van de Wet milieubeheer kan plaatsvinden en daarna zonder specifieke behandeling in het land van verzending rechtstreeks wordt vervolgd vanaf de fabriek waar die specifieke behandeling wel zou plaatsvinden.<sup>12</sup> Daarbij speelt het voor het Gerechtshof geen rol dat er door de adequate verwerking in het land van bestemming geen schade aan het milieu wordt toegebracht; de handelwijze ondermijnt het belang van toezicht en handhaving door het bevoegd gezag en dat is niet toelaatbaar. Overigens ging in deze zaak een andere ontdoener van afvalstoffen wel vrijuit, omdat die geen rol speelde bij de kennisgevingsprocedure en op de juistheid van de gang van zaken mocht afgaan.<sup>13</sup>

De Rechtbank Amsterdam ziet in een mengsel van restresiduen geen integraal onderdeel van of een product dat is ontstaan bij de productie van het hoofdproduct, in dit geval dieselolie.<sup>14</sup> Het mengsel moet namelijk nog diverse bewerkingen ondergaan voordat levering aan een marktpartij kan plaatsvinden. Onder deze omstandigheden is geen sprake van een bijproduct in de zin van artikel 5 van de Kaderrichtlijn Afvalstoffen, maar kwalificeert het mengsel als een afvalstof. Het mengsel is bovendien een gevaarlijke afvalstof vanwege de herkomst en de aanwijzing als gevaarlijk op de Europese afvalstoffenlijst. Euralcodes met een asterix betreffen gevaarlijke afvalstoffen. In dit geval is de rechtbank van oordeel dat sprake is van een destillatieresidu waaraan de Euralcode 07.01.08\* had moeten worden toegekend.

In een met de vorige uitspraak samenhangende zaak, legt de Rechtbank Amsterdam een onderzoeksplicht bij het ontvangende bedrijf.<sup>15</sup> Acceptatie van een mengsel van restresiduen vergt het nodige onderzoek aan de kant van de ontvangende inrichting ter bepaling van de juiste Euralcode, zo valt uit de uitspraak op te maken. De Euralcode was in deze casus cruciaal voor de vraag of de acceptatie van het mengsel onder de vergunning viel of niet. De Rechtbank overweegt:

“Het enkel afgaan op de mededeling van de leverancier (...) dat zij onderzoek heeft laten verrichten en dat de code 07.11.09 juist zou zijn, is ontoereikend. Dit temeer nu zij wist dat (...) al eerder onderworpen is geweest aan een onderzoek van de autoriteiten (...)”

Van een opzettelijk foutieve acceptatie ging de rechtbank overigens niet uit, maar er volgt wel een veroordeling omdat kennelijk te lichtvaardig is afgegaan op de mededeling van de leverancier. Er had zelfstandig onderzoek moeten worden gedaan naar de aard en samenstelling van de afvalstof.

Als opmaat naar de eerstvolgende editie van deze rubriek over afvalstoffenrecht wordt gewezen op de uitspraak die

het Europese Hof van Justitie gaat doen in een prejudiciële procedure in een Italiaanse zaak over de relatie tussen de indeling in de zin van de Europese afvalcatalogus en de beginselen van zelfvoorziening en nabijheid. Voor wie zich in dit interessante vraagstuk al eerder wil verdiepen, wordt nu volstaan met verwijzing naar de reeds uitgebrachte Conclusie van de Advocaat-Generaal.<sup>16</sup>

## 5. Passende verwerking

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft een definitieve uitspraak gedaan over de ‘passende verwerking’ van afgedankte beeldbuisapparaten.<sup>17</sup> Het gaat dan om passende verwerking volgens de Europese richtlijn AEEA,<sup>18</sup> waarover de Afdeling heeft beslist dat de beeldbuis (waarop een zogenoemde schadelijke fluorescentielaag is aangebracht) eerst ter ‘afzondering’ uit het apparaat moet worden gehaald, alvorens de apparatuur verder veilig en milieuhygiënisch verantwoord kan worden verwerkt. Aan het verzoek van appellant om hierover een prejudiciële vraag aan het Europese Hof van Justitie te stellen werd voorbijgegaan, omdat de Afdeling naar eigen zeggen redelijkerwijs geen twijfel had aan het antwoord op de vraag of sprake is van passende verwerking of niet, al komt die stelligheid na een vele jaren durende procedure wel wat merkwaardig over.

Voor de verwerking van AEEA is overigens ook het voorstel van de Europese Commissie voor wijziging van de zogenoemde POP-verordening ingrijpend,<sup>19</sup> omdat de grenswaarden van schadelijke stoffen als PFOA en broomhoudende stoffen daarin scherper worden gesteld.<sup>20</sup>

## 6. Herziening EVOA

Op 17 november 2021 kwam het voorstel van de Europese Commissie voor de herziening van de EVOA naar buiten.<sup>21</sup> Met de herziening wordt beoogd om scherpere eisen en beperkingen te stellen aan afvalexport buiten de EU en naar OESO-landen. Tegelijkertijd is het streven om het grensoverschrijdende afvalverkeer binnen de EU te vergemakkelijken door procedures te vereenvoudigen. De herziening is een duidelijke stap om de circulaire economie te stimuleren.

Aangezien de herziening een stevige aanpassing vraagt van de overheid en vooral van de marktpartijen, stelt de Commissie een transitieperiode van drie jaar voor. In die periode zal de omschakeling moeten worden gemaakt naar een grotere Europese markt voor recycling door verbetering van

12 Hof Arnhem-Leeuwarden 2 maart 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:1854.

13 Hof Arnhem-Leeuwarden 2 maart 2021, ECLI:NL:GHARL:2021:1882.

14 Rb. Amsterdam 7 januari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:104.

15 Rb. Amsterdam 7 januari 2021, ECLI:NL:RBAMS:2021:105.

16 Conclusie A-G 17 juni 2021, ECLI:EU:C:2021:499.

17 ABRvS 23 juni 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1341.

18 Richtlijn 2012/19/EU betreffende afgedankte elektrische en elektronische apparatuur.

19 EC 28 oktober 2021, voorstel tot wijziging Verordening (EU) 2019/1021, COM(2021) 656 final.

20 De term POP staat voor persistente organische verontreinigende stoffen.

21 EC 17 november 2021, voorstel verordening betreffende overbrengingen van afvalstoffen en wijziging van verordeningen (EU) 1257/2013 en (EU) 2020/1056, COM(2021) 709 final.

behandelmethode en vergroting van de verwerkingscapaciteit.

Als de EVOA is herzien zal export naar landen buiten de Europese Unie veel scherper worden getoetst op duurzame verwerking in het land van bestemming. Tevens wil de Europese Commissie meer dan ooit illegale overbrenging van afvalstoffen tegengaan.

De EVOA is tot dusverre een belangrijke bron van jurisprudentie over afvalstoffenrechtelijke vraagstukken, omdat de regeling essentieel is voor het internationale afvalverkeer, maar bovendien inhoudelijk is verbonden met de Kaderrichtlijn Afvalstoffen. Daardoor is besluitvorming en handhaving door overheidsinstanties in het kader van de EVOA veelomvattend. De herziening van de EVOA zal ongetwijfeld nieuwe interessante vraagstukken en jurisprudentie teweegbrengen.