

Einde-afval: de producent bewijst, en dan?

In een circulaire economie worden afvalstoffen opnieuw gebruikt. Een belangrijk juridisch thema betreft de vraag wanneer een afvalstof het afvalstoffenkarakter heeft verloren. In dit artikel staat de auteur, Wilbert van Eijk, Advocaat bij van Iersel Luchtman Advocaten, stil bij de Europese einde-afvalcriteria. Hij besteedt aandacht aan de vraag wie aan moet tonen dat sprake is van een einde-afvalstof: is dat de producent of het bevoegd gezag? Hij geeft aan welke juridische opties er zijn om van het bevoegd gezag een oordeel te krijgen. In dat kader wordt ingezoomd op het zogenaamde rechtsoordeel.



Wilbert van Eijk, advocaat bij Van Iersel Luchtman Advocaten

Einde-afvalcriteria

De einde-afvalcriteria zijn opgenomen in artikel 6 van de Europese Kaderrichtlijn afvalstoffen (richtlijn 2008/98/EG). Deze criteria zijn doorvertaald in de Nederlandse Wet milieubeheer: "Afvalstoffen die een behandeling van recycling of andere nuttige toepassing hebben ondergaan, worden niet langer als afvalstoffen beschouwd, indien zij voldoen aan de volgende voorwaarden:

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

Relevant voor de vraag of sprake is van een einde-afvalstof blijft ook de rechtspraak van het Europese Hof van Justitie. Zo blijkt uit vaste rechtspraak van het hof dat een afvalstof als gerecycled kan worden aangemerkt indien zij opnieuw is verwerkt ter verkrijging van een nieuw materiaal of een nieuw product voor het oorspronkelijke doel of voor andere doeleinden. Afvalstoffen blijven als zodanig gekwalificeerd, totdat zij daadwerkelijk zijn gerecycled, met name tot zij in het bewerkingsproces waarvoor zij zijn bestemd afgewerkte producten vormen en het bewerkingsproces aldus is voltooid.

Wie bepaalt of het (nog) om een afvalstof gaat?

Degene die een beoogd einde-afvalproduct produceert moet in eerste instantie zelf een beoordeling van de status van het materiaal uitvoeren. Hierbij moet hij rekening houden met de wetgeving en relevante rechtspraak. Het onderscheid tussen 'afvalstof of product' is voor de houder van het materiaal van belang, omdat verschillende wettelijke regimes van toepassing kunnen zijn. Voor materialen die geen afvalstoffen zijn gelden de stoffenregelgeving (met name de Europese REACH-verordening),

de regelgeving voor specifieke categorieën producten (bijvoorbeeld elektrische apparatuur, bouwstoffen of meststoffen) en eventuele private normen, beoordelingsrichtlijnen, certificeringssystemen en conformiteitsverklaringen.

De producent doet er dan ook verstandig aan een deskundige te laten beoordelen of zijn product aan de einde-afvalcriteria voldoet en dit te onderbouwen. Dit zal in een aantal gevallen betekenen dat het inputmateriaal en het eindproduct moeten worden bemonsterd en geanalyseerd.

Hulpmiddelen

Om de producent bij de beoordeling behulpzaam te zijn heeft Rijkswaterstaat een hulpmiddel ontwikkeld: de Webtoets "afval of grondstof". Ook het Landelijk Afvalbeheer Plan 3 en de Leidraad 'afval of product' van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (I&W) komen daarbij van pas. Daarnaast bestaan er nog specifieke handreikingen, zoals de Handreiking onbehandeld hout en de Handreiking plantaardige productieresiduen die toegepast worden als diervoeder.

Rechtsoordelen

Door het Ministerie van I&W zijn zogeheten rechtsoordelen gegeven waarbij in een specifieke zaak de visie van de Minister is gegeven of een materiaal wel of geen afvalstof (meer) is. Het rechtsoordeel is bedoeld als ondersteuning van beoordelingen en besluiten door het bevoegd gezag. Het rechtsoordeel is geen besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht en is alleen van toepassing voor de situatie en het bedrijf dat het rechtsoordeel heeft gevraagd. Op dit moment neemt Rijkswaterstaat geen nieuwe verzoeken om een rechtsoordeel in behandeling.

Oordeel over einde-afval

De bevoegdheid voor de beoordeling of nog sprake is van afval of niet ligt bij het bevoegd gezag in het kader van de VTH-taken (vergunningverlening, toezicht en handhaving). De veiligste weg om als producent of houder van een materiaal een antwoord te krijgen op de

vraag of het niet meer als afval kan worden gezien, is het aanvragen van een vergunning of andere toestemming. Bijvoorbeeld door een omgevingsvergunning milieu aan te vragen (waarin het standpunt wordt ingenomen dat het inputmateriaal geen afvalstof meer is) of een toestemming voor grensoverschrijdend afvaltransport (kennisgeving op grond van de EVOA).

Maar dat is veelal gemakkelijker gezegd dan gedaan. De producent of houder heeft simpelweg niet altijd de mogelijkheid om via die sporen een antwoord te krijgen. Bijvoorbeeld omdat de producent de leveranciers is en niet de degene die het materiaal inneemt of omdat het materiaal niet wordt geleverd aan een vergunningplichtig bedrijf. Voor export kan als hobbel gelden dat wanneer het materiaal toch nog afval zou zijn, het via de groene lijst kan worden uitgevoerd en er dus geen voorafgaande toestemming nodig is.

In die situaties is er dus geen besluit van het bevoegd gezag waarom kan worden gevraagd. Het enige alternatief is dan vaak om het op handhaving aan te laten komen, door het materiaal als product af te zetten. Dat is veelal geen verkiesbare weg omdat het bevoegd gezag stevige sancties kan opleggen (denk aan een last onder dwangsom of bestuursdwang). Ook kan er strafrechtelijk optreden volgen.

Rechtsoordeel aanvragen bij bevoegd gezag
Een oplossing zou dan toch (weer) kunnen zijn het indienen van een verzoek om een rechtsoordeel; niet bij Rijkswaterstaat, maar bij het bevoegd gezag. Een rechtsoordeel is in principe geen besluit waartegen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Desalniettemin heeft het wel degelijk een zekere juridisch bindende werking voor het bevoegd gezag uit een oogpunt van zorgvuldigheid, rechtszekerheid en gelijkheid. Daarbij komt dat in uitzonderingsgevallen tegen een rechtsoordeel wel bezwaar en beroep kan worden aangetekend. De bestuursrechter heeft geoordeeld dat daarvoor in ieder geval vereist is dat het voor de betrokkene onevenredig bezwarend is om

het geschil over de interpretatie van de betrokken rechtsregels via een beroepsprocedure over een daadwerkelijk besluit, met name betreffende handhaving of vergunningverlening, bij de bestuursrechter aan de orde te stellen. Kan dus worden onderbouwd dat er geen normaal besluit kan worden afgewacht, dan biedt het rechtsoordeel mogelijk soelaas.

Conclusie

Het is de producent of houder van een materiaal die moet aantonen dat zijn product geen afvalstof meer is. Hij doet er verstandig aan dit goed te onderbouwen. Uiteindelijk is het bevoegd gezag degene die bepaalt of sprake is van een einde-afvalstof. Dit oordeel kan door de rechter worden getoetst. Kan geen normaal besluit worden afgewacht, dan kan een verzoek tot het geven van een rechtsoordeel in sommige gevallen een optie zijn. Heeft u vragen over dit thema? Neem dan gerust contact op met de auteur.

*Door: Wilbert van Eijk,
advocaat Van Iersel Luchtman Advocaten*