






Ministerie van Infrastructuur  
en Waterstaat

## Afvalstoffenrecht in een circulaire economie

Ontwikkelingen in beleid,  
wetgeving en rechtspraak

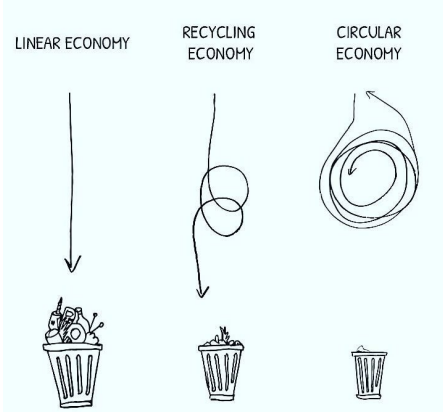
Sascha Grievink & John Tieman

VMR Leergang afval 11 april 2019



## Inhoud

1. Circulaire economie en afvalhiërarchie
2. Circulaire economie op EU en nationaal niveau
3. EU afvalpakket en gewijzigde Kra
4. Afvalstof, bijproduct, einde-afvalstatus



LINEAR ECONOMY

RECYCLING  
ECONOMY

CIRCULAR  
ECONOMY

2



# 1

## Circulaire economie en afvalhiërarchie



3



## 1.1 Circulaire economie

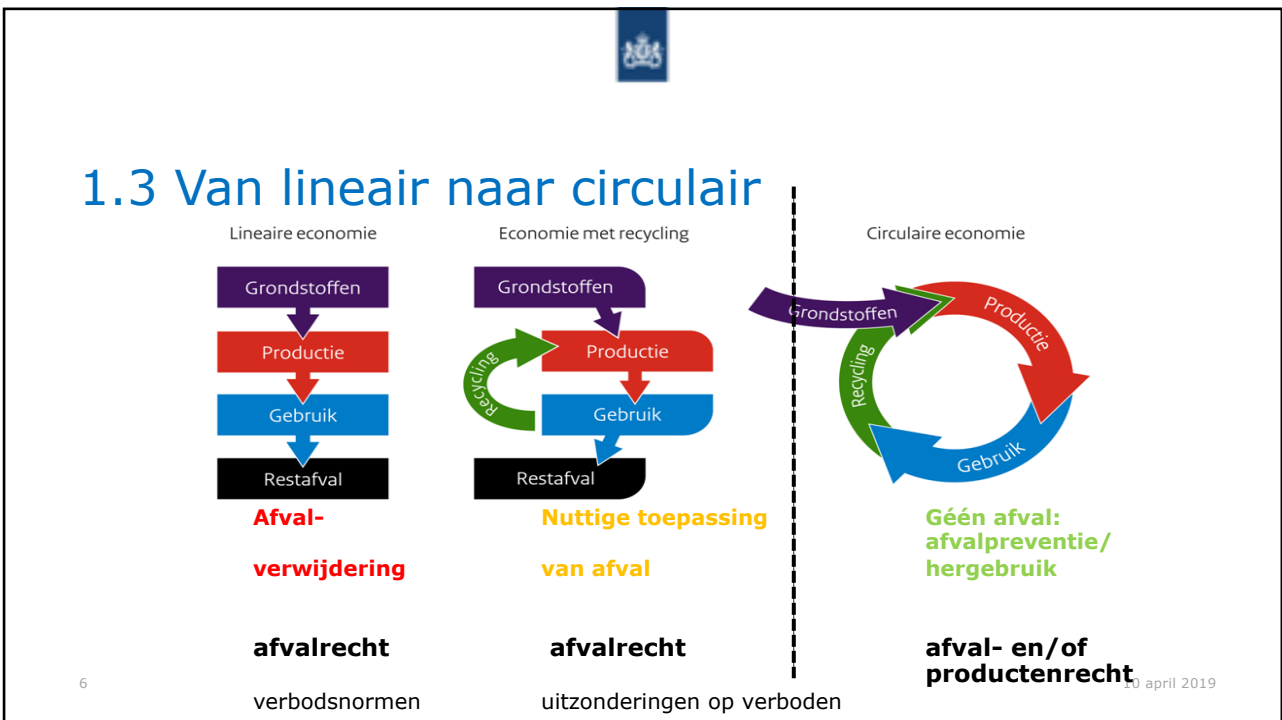
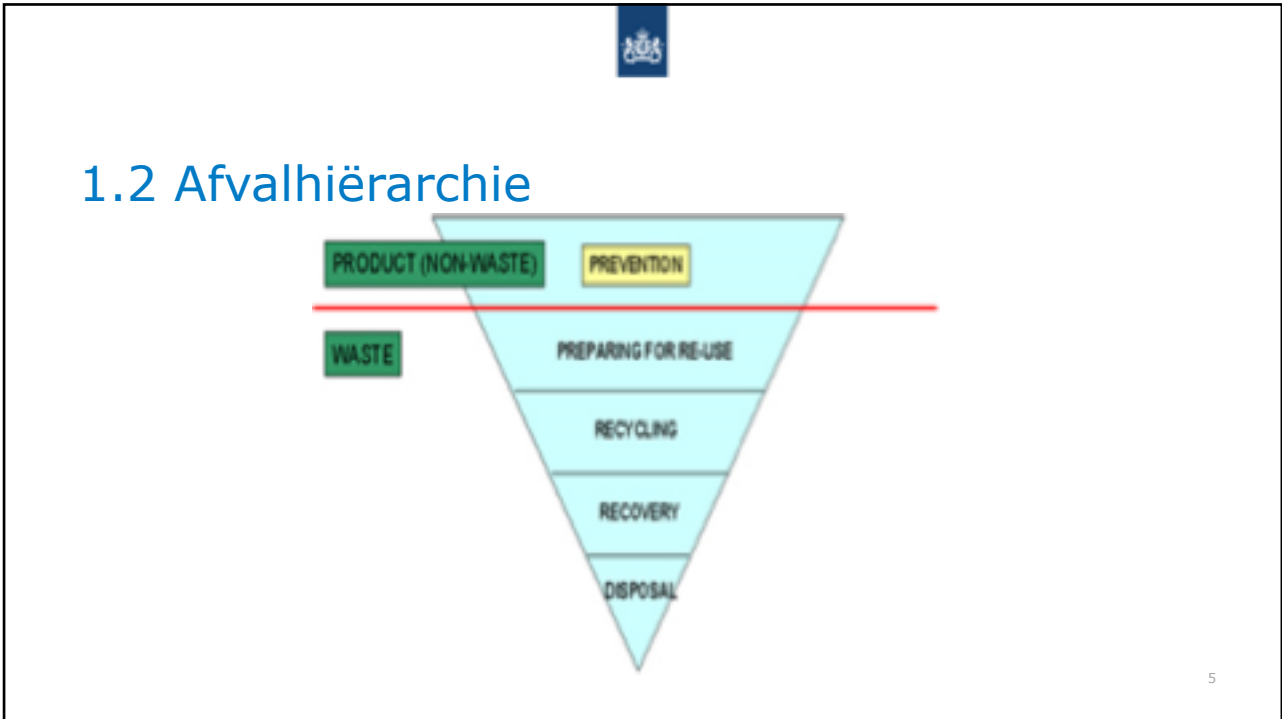
Art. 1 gewijzigde Kaderrichtlijn afvalstoffen (2018/851):

- > Doelstelling milieubescherming en voorkomen negatieve gevolgen afval
- > Maar nu ook: **overgang naar een circulaire economie**

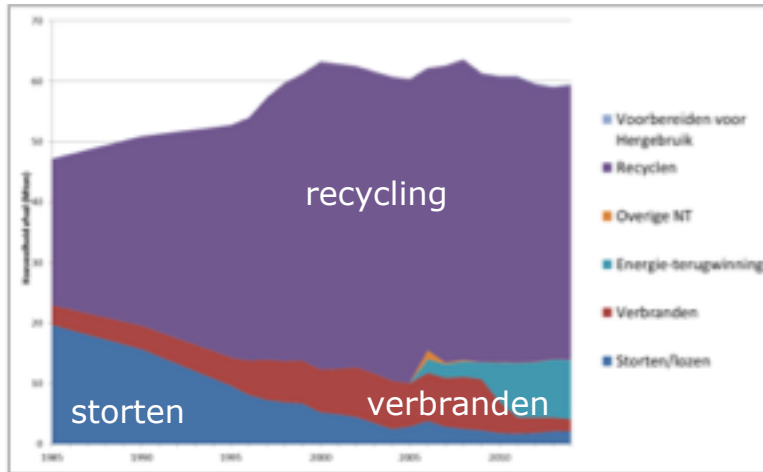
Overweging 1:

- > Afvalstoffenbeheer omvormen tot **duurzaam materialenbeheer**
- > Duurzame productie en consumptie gericht op de **totale levenscyclus** van producten
- > Behoud van hulpbronnen en **sluiten van de kring**

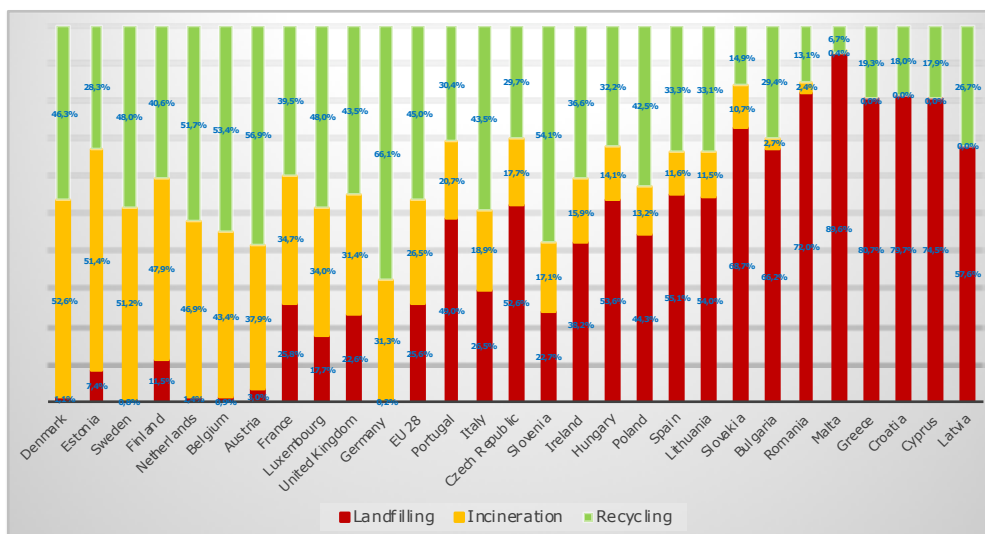
4



## 1.4 Afvalhiërarchie in Nederland



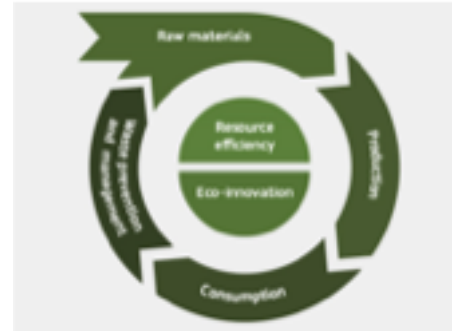
## 1.5 Afvalhiërarchie in de EU





# 2

## Circulaire Economie op EU en nationaal niveau



9



## 2.1 CE op EU niveau

- > **EU actieplan voor CE (2015)**
  - Closing the loop: 54 acties
  - EU afvalpakket (2017)
- > **EU CE pakket (2018), o.a.**
  - Mededeling interface stoffen, product en afvalwetgeving
  - Richtlijn plastic wegwerpproducten
- > **EU 'Final' CE pakket (2019)**
  - Vooruitblik: EU productbeleid
- > **EU consultaties:**
  - Evaluatie EVOA-verordening (2018)
  - Towards an EU Product Policy Framework contributing to the Circular Economy (2018)
  - Evaluatie Richtlijn industriële emissies (2<sup>e</sup> helft 2019)

10



## Afvalstoffenrecht – internationaal en Europees

- > Verdrag van Basel
- > Europese verordening overbrenging afvalstoffen (EVOA)
- > Europese richtlijnen
  - Kaderrichtlijn afvalstoffen (Kra)
  - Sectorale richtlijnen, o.a.:
    - Verpakkingen en verpakkingsafval
    - Afgedankte batterijen en accu's
    - Afgedankte elektrische en elektronische apparatuur
    - Autowrakken
    - Plastic wegwerpproducten & vstuig
  - Richtlijn storten

11



## 2.2 CE in Nederland

- > Rijksbrede programma CE (2016)
- > Grondstoffenakkoord (2017)
- > Transitieagenda's CE (2018)
- > Uitvoeringsprogramma CE (2019)
- > Plastic Pact (2019)
- > LAP 3 – Slimmer omgaan met Grondstoffen (2017)
- > Leidraad Afvalstof of Product (2018)

12



## LAP3 - Slimmer omgaan met grondstoffen

- > Kra en Wet milieubeheer
- > Bevoegd gezag moet "rekening houden met" het LAP
  - Afwijken via de afwijkingsprocedure
  - Actualisatieplicht
- > Belangrijke onderwerpen:
  - Minimumstandaarden (ondergrens - hoogwaardiger mag, tenzij)
  - Gescheiden inzameling
  - Beleidslijn afval of product
  - Zeer zorgwekkende stoffen

13



## Afvalstoffenrecht in Nederland

### Wet milieubeheer

- Artikel 1.1 – Begripsomschrijvingen en einde-afval/bijproduct
- Hoofdstuk 8 – Activiteitenbesluit (afval *binnen* inrichtingen)
- Artikel 9.5.2 – Stoffen/producten (Maatregelen ter stimulering hergebruik, etc.)
- Hoofdstuk 10 – Afvalstoffen (*buiten* inrichtingen)
  - Algemene bepalingen,
  - Afvalbeheerplan
  - Huishoudelijke afvalstoffen
  - Afvalwater
  - Bedrijfsafvalstoffen, gevaarlijke afvalstoffen
  - Overbrengen afvalstoffen (EVOA)
- Titel 15.8 – Statiegeld en retourpremies
- Titel 15.10 – Afvalbeheersbijdragen
- Artikel 22.1 – Inperking werkingssfeer artikel 9.5.2 en hoofdstuk 10

### Diverse AMvB's, ministeriële regelingen en besluiten

**Wabo/Bor** bijlage I, onderdeel C, categorie 28 afvalverwerkingsinrichtingen

14



# 3

## EU afvalpakket

*Preventie, minder storten en meer recyclen, producentenverantwoordelijkheid en einde-afval/bijproducten*



15




## 3.1 Afvalpreventie



- › Artikel 9 Kra -> nationale maatregelen
- › Afvalpreventieprogramma
- › ECHA database gevaarlijke stoffen voor leveranciers van voorwerpen

16





**PREVENTION TOOLS FOR DIFFERENT WASTE STREAMS**

WASTE STRATEGIES	WASTE STREAMS									
	Metals	Plastics	Hazardous waste	Biowaste	Household waste	Mineral	Wood	Glass	Paper and cardboard	
Product requirements <sup>1</sup>	Very efficient	Very efficient	Very efficient	Very efficient	Very efficient	Useful	Useful	Useful	Useful	Inefficient
Financial incentives	Very efficient	Very efficient	Very efficient	Very efficient	Very efficient	Useful	Useful	Useful	Useful	Inefficient
Awareness and education	Very efficient	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Inefficient
Green public procurement <sup>2</sup>	Very efficient	Very efficient	Very efficient	Very efficient	Very efficient	Useful	Useful	Useful	Useful	Inefficient
Green marketing	Very efficient	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Inefficient
Voluntary agreements <sup>3</sup>	Very efficient	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Inefficient
Ecodesign	Very efficient	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Inefficient
Technological standards	Very efficient	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Inefficient
Labelling/identification	Very efficient	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Inefficient
Prevention targets	Very efficient	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Useful	Inefficient

■ Very efficient strategy for specific stream   
■ Useful strategy   
■ Inefficient strategy   
■ No data or data not applicable

source: Basel Convention, 2012

<sup>1</sup> Prohibited toxic substance, packaging or volume requirements, etc.  
<sup>2</sup> Green organisations and public spending  
<sup>3</sup> Environmental targets set in consultation with industry.

17



## 3.2 Minder storten, meer recyclen

- > Doelstelling voor recycling van stedelijk afval:
  - 30 % in 2025
  - 60 % in 2030
  - 65 % in 2035
- > Doelstelling voor recycling van verpakkingsafval:
  - 70 % in 2030
- > Doelstelling voor storten van stedelijk afval:
  - Minder dan 10 % van al het stedelijk afval in 2035
- > Gescheiden inzameling:
  - plastic, papier, glas, metaal, gevaarlijke huishoudelijke afvalstoffen (eind 2022), bio-afval (eind 2023), textiel (eind 2025)

18



### 3.3 Uitgebreide producentenverantwoordelijkheid

#### > Wat is het?

- Extended producer responsibility (EPR)
- Verschuiving in verantwoordelijkheid (financieel of organisatorisch) van overheden naar producenten voor de fase van afvalbeheer van hun producten

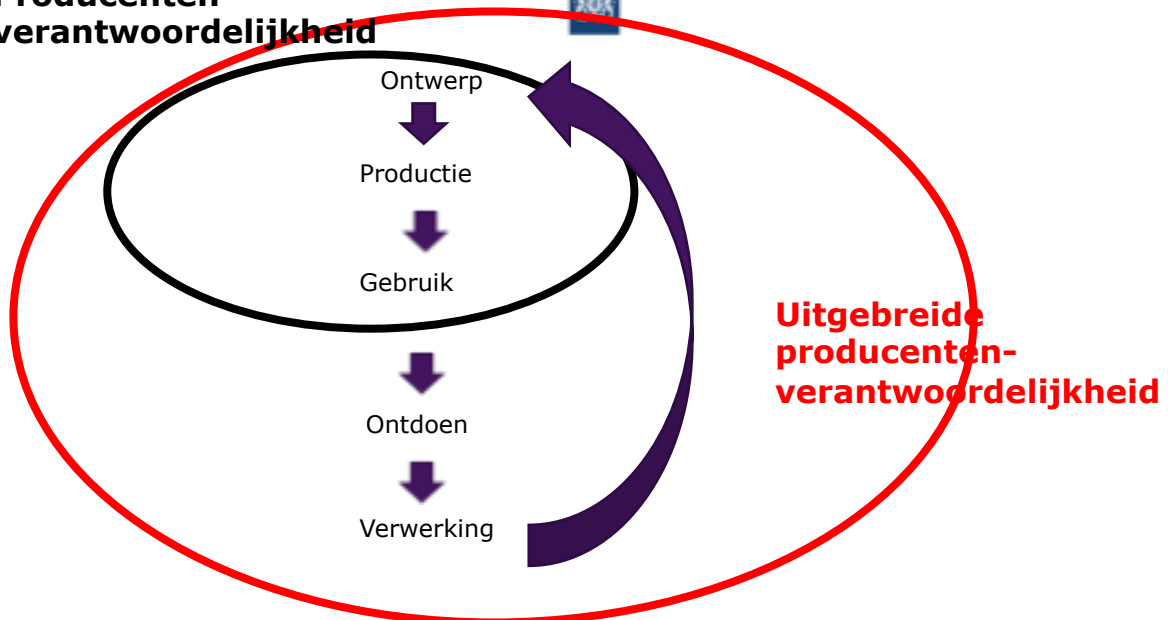
#### > Waarom?

- Afvalpreventie bij de bron
- Stimuleren van duurzaam productontwerp
- Ondersteuning van *recycling* of andere doelstellingen

#### > Minimumvereisten artikel 8bis Kra

19

### Producentenverantwoordelijkheid



20



## 3.4 EPR in Nederland

- > Wet- en regelgeving:
  - batterijen, autobanden, autowrakken, verpakkingen, e-waste
- > Algemeen verbindend verklaarde overeenkomsten:
  - batterijen, autobanden, verpakkingen, lampen, papier/karton, vlakglas
- > Toekomstige ontwikkelingen?
  - Meer stromen?
  - Meer ambitieuze doelstellingen?
  - Tariefdifferentiatie?
- > Handhaving:
  - ABRvS, 23 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:150

21



## 3.5 Bijproduct en einde-afval

- > Artikelen 5 en 6:
  - "Lidstaten nemen passende maatregelen om ervoor te zorgen dat"
  - Beoordeling:
    - EU criteria
    - Nationale criteria
    - Directe toetsing aan voorwaarden
- > Artikel 38:
  - Verplichting Commissie om een elektronisch register met nationale criteria op te stellen



22

# 4

## Afvalstof, bijproduct en einde-afvalstatus



23

### 4.1 Wat is afval?

- > Art. 3 KRA definitie begrip **afvalstof**:  
 zich ontdoen van
- > Art. 5 KRA voorwaarden **bijproductstatus**:  
 productieresiduen die geen afvalstof zijn
- > Art 6 KRA voorwaarden **einde-afvalstatus**:  
 afvalstoffen die na recycling of andere nuttige toepassing niet langer afval zijn

24



## 4.2 Afvalstof

- › Afvaldefinitie is niet gewijzigd:
  - “**zich ontdoen van**”?
- › Art.38(2) en Ov. 61 2018/851:
  - **Richtsnoeren** Europese Commissie over o.a. de afvaldefinitie
  - Die moeten rekening houden met **circulaire bedrijfsmodellen** waarin bijv. een stof of voorwerp wordt overgedragen van een houder aan een andere zonder het voornemen om zich van die stof of dat voorwerp te ontdoen.

25



## Rechtspraak begrip afvalstof

- › HvJ EU 12 december 2013, ECLI:EU:C:2013:821, C-241/12 en C-242/12 (Shell)
- › ABRS 20 februari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:543 (kledinginzameling)
- › HvJ EU 14 maart 2019, C-399/17, ECLI:EU:C:2019:200 (TPS NOLO (Geobal))
- › Conclusie AG Kokott 28 februari 2019, C-624/17, ECLI:EU:C:2019:150 (Tronex)

26



## 4.3 Bijproducten

- > Voorwaarden art. 5 KRA zijn niet gewijzigd
  - > Plicht voor LS om "**passende maatregelen**" te treffen om de bijproductstatus te faciliteren op basis van de voorwaarden
  - > Bevorderen "duurzaam grondstoffengebruik en industriële symbiose" (ov. 16)
- > Voorwaarden:
    - a) gebruik stof of voorwerp is zeker
    - b) stof of voorwerp kan onmiddellijk worden gebruikt zonder enige verdere verwerking anders dan die welke bij normale productiepraktijken gangbaar
    - c) Stof of voorwerp wordt geproduceerd als integraal onderdeel van een productieproces
    - d) Verder gebruik is rechtmatig: voldoet aan alle voorschriften inzake producten, milieu en gezondheidsbescherming en zal niet leiden tot over het geheel genomen ongunstige effecten op het milieu of de menselijke gezondheid.
  - > ABRS 3 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3219 (Sunoil)

27



## 4.4 Einde-afvalstatus

- > Voorwaarden art. 6 KRA zijn niet gewijzigd, maar vormen nu wel het **directe toetsingskader** voor einde-afval!
  - > **Productregelgeving** (ov 19):
    - Einde-afval indien voldaan is aan productvoorschriften
    - Regels einde-afval kunnen in productspecifieke wetgeving
- > Voorwaarden:
    - a) Stof of voorwerp is bestemd om te worden gebruikt voor specifieke doelen
    - b) Er is een markt of vraag
    - c) Stof of voorwerp voldoet aan de technische voorschriften en aan de voor producten geldende wetgeving en normen
    - d) Het gebruik heeft over het geheel genomen geen ongunstige effecten voor het milieu of de menselijke gezondheid

28



## Passende maatregelen einde-afvalstatus

- > Art. 6(1) KRA: **plicht** voor LS om "**passende maatregelen**" te nemen inzake toepassing van de voorwaarden
  - > "exploitanten in markten voor secundaire grondstoffen meer zekerheid verschaffen over de afval of niet-afvalstatus" en "bevorderen gelijke mededingingsvoorwaarden" (ov. 17)
- > Ov 17 KRA 2018/851 "Passende maatregelen" kunnen zijn:
    - Omzetting voorwaarden
    - Einde-afvalcriteria
    - Richtsnoeren
    - Besluiten per geval
    - Andere ad-hoc procedures
  - > Moeten handhavingsbepalingen omvatten

29



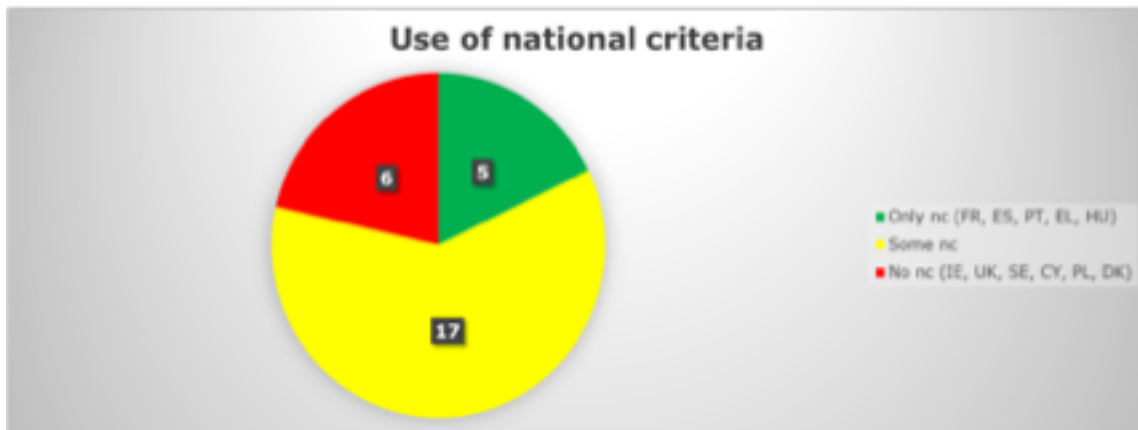
## Einde-afval: besluit per geval of verificatie

- > Art. 6(4) KRA oud:  
Bij afwezigheid van EU-criteria "kunnen de lidstaten, rekening houdend met de toepasselijke **rechtspraak, per geval beslissen** of een bepaalde afvalstof niet langer een afvalstof is.(...)"
  - > HvJ EU 28 maart 2019, C-60/18, ECLI:EU:C:2019:264 (Tallinna Vessi)
- > Art. 6(4) KRA nieuw:  
Bij afwezigheid van EU-criteria of nationale criteria "kan een lidstaat **per geval besluiten, of passende maatregelen nemen om te verifiëren**, dat bepaalde afvalstoffen niet langer afval zijn op grond van de voorwaarden van lid 1 (...)."
  - > Plicht of bevoegdheid LS inzake einde-afvalstatus?

30



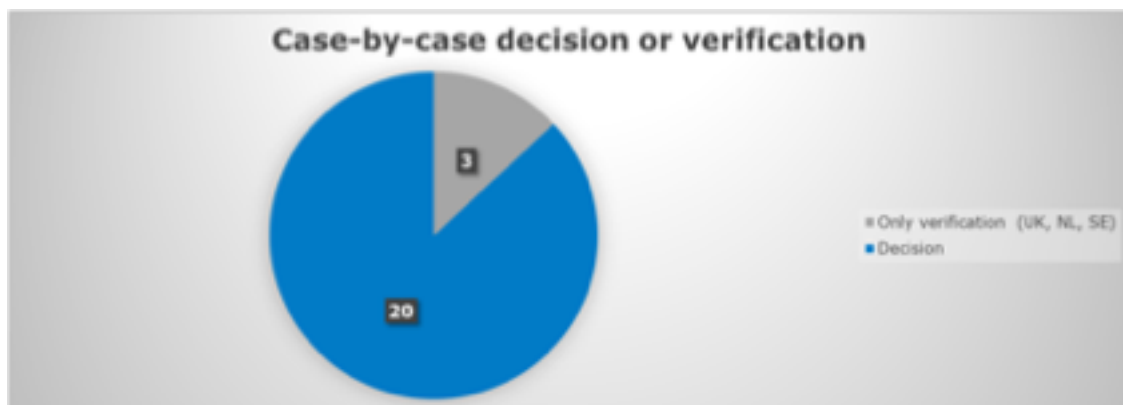
#### 4.5 Toepassing art. 6(4) KRA oud in andere LS (i)



31



#### Toepassing art. 6(4) KRA (oud) in andere LS (ii)



32





## 4.6 Beleidslijn afval of product LAP3

- > In beginsel geen afvalstof wanneer sprake is van:
  - zeker,**
  - rechtmatig en**
  - voldoende hoogwaardig**
 gebruik van stoffen en voorwerpen
- > **Vorbewerking** niet langer "automatisch" zien als afvalverwerking

33

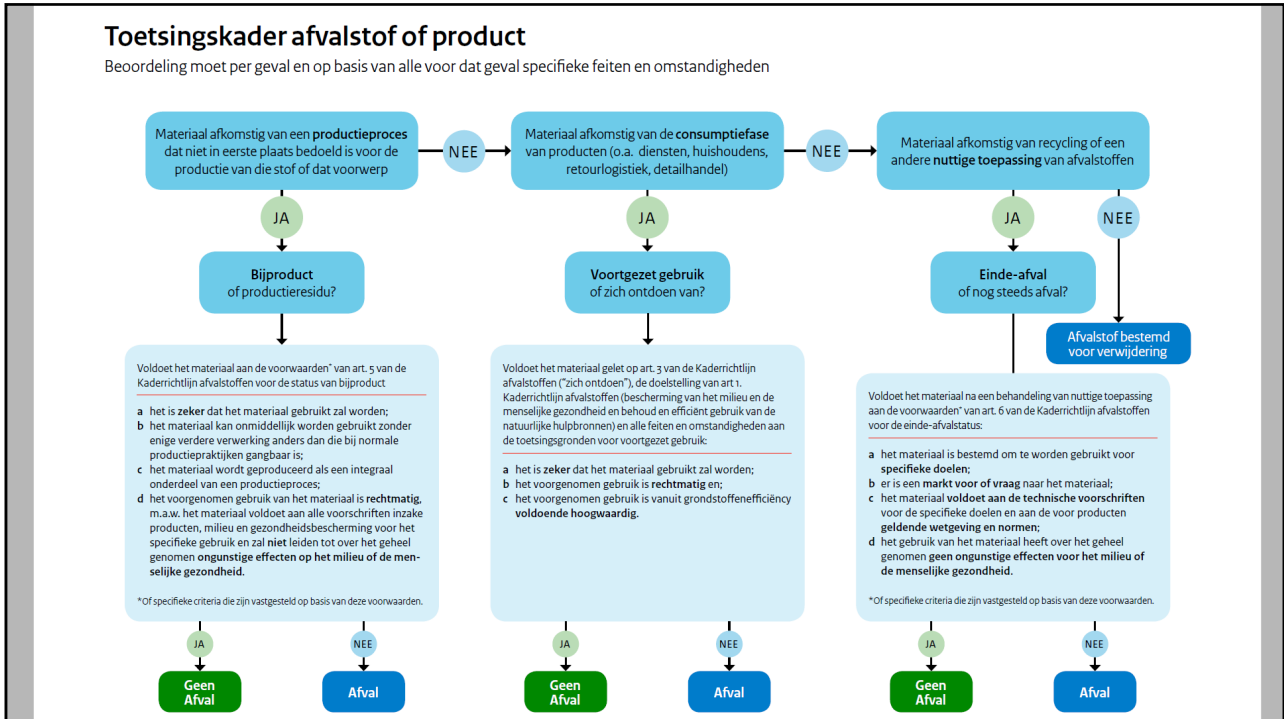
10 april 2019




## Leidraad "afvalstof of product" en rechtsoordelen

- > Leidraad:
  - Richtsnoeren over toepassing begrippen uit KRA, Wm en LAP3
  - Hulpmiddel met praktijkvoorbeelden (o.a. rechtsoordelen, rechtspraak)
- > Rechtsoordelen:
  - Op verzoek
  - Opinie: in beginsel geen appellabel Awb-besluit (uitz. ABRS 2 april 2014, AB 2014, 235)
  - Webtoets 'Afvalstof of grondstof'
  - Publicatie op website <https://www.afvalcirculair.nl/onderwerpen/afval/toetsing-afval/>
- > Guidance "Making the Circular Economy Work" (MiW/IMPEL 2019)

34





## Aandachtspunten “afvalstof of product”

- › Beoordeling **case by case** op basis van alle omstandigheden van het geval (conform vaste rechtspraak)
- › **“Bewijslast”** voor de houder (art. 50 EVOA en Ov. 17 KRA 2018/851) = informatieplicht
- › Beoordeling van **milieu- en gezondheidsrisico's en nadelige effecten** voor mens en milieu, o.a.
  - nog niet door stoffen- of productwetgeving gereguleerde zeer zorgwekkende stoffen (ZZS)
  - diffuse verspreiding van verontreinigingen bij nieuwe toepassingen
  - toepassing beneden minimumstandaard LAP

36
10 april 2019



Vragen?

✉ [sascha.grievink@minienw.nl](mailto:sascha.grievink@minienw.nl)

✉ [john.tieman@minienw.nl](mailto:john.tieman@minienw.nl)